

POLÍTICAS PÚBLICAS DE PREVENÇÃO À VIOLÊNCIA SEXUAL: direitos da criança à infância em construção¹⁷

Eliane Aparecida Faria de Paiva¹⁸

Adriana Missae Momma-Bardela¹⁹

RESUMO

O artigo centra-se na discussão das políticas públicas sociais de proteção à infância articuladas com a prevenção da violência sexual que atinge crianças de todas as idades e contextos sócio-históricos e culturais. Estudos documentais e análise bibliográfica foram realizados a fim de embasar a problematização dos desafios que permeiam os direitos da criança à infância sob condições de proteção integral. Há consenso na literatura de que o abuso sexual infantil constitui um fator de risco para o desenvolvimento ao violar o que é característico da infância: a dependência, a vulnerabilidade e a inocência, com impactos a curto e/ou longo prazo. Portanto, há necessidade de ações estruturais e políticas públicas intersetoriais que indiquem caminhos para a eficácia e efetividade da atuação em rede.

Palavras-chave: Políticas públicas sociais. Direito à infância. Proteção e cuidado integral. Violência sexual de Crianças. Estatuto da criança e do adolescente.

¹⁷ Pesquisa financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Amazonas (FAPEAM). O texto em tela constitui-se como uma parte da pesquisa de mestrado que vem sendo desenvolvida no contexto do Programa de Pós-Graduação em Educação, na área de Políticas Públicas de Educação, da Faculdade de Educação, da UNICAMP: “Políticas públicas de proteção à infância em Benjamin Constant (AM): o trabalho de escolas de educação infantil na proteção primária e secundária do abuso e exploração sexual”.

¹⁸ Professora da Universidade Federal do Amazonas (UFAM), Mestranda pelo Programa de Pós Graduação em Educação, na área de Políticas, Administração e Sistemas Educacionais, da Faculdade de Educação, da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). E-mail: eapaiva_psi@hotmail.com.

¹⁹ Professora da Faculdade de Educação, da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), integrante do Laboratório de Políticas Públicas e Planejamento Educacional, do Departamento de Políticas, Administração e Sistemas Educacionais. E-mail: amomma@unicamp.br.

PUBLIC POLICIES FOR SEXUAL VIOLENCE PREVENTION: building up children's rights to childhood

ABSTRACT

The article herein focuses on the discussion regarding social public policies for the childhood protection articulated with the prevention against sexual violence which affects children of all ages and social-historical and cultural contexts. Documental studies and bibliographical analysis were carried out in order to provide grounds for discussing the challenges around the right to childhood of children in integral protection conditions. There is a consensus in literature that children's sexual abuse consists in a risk factor for the development when it violates what is typical of childhood: reliability, vulnerability and innocence, with short and/or long term impacts. Therefore, structural initiatives and inter-sectoral public policies are needed to reveal ways for the efficiency and effectiveness of the work within a network.

Keywords: Social public policies. Right to childhood. Integral care and protection. Children's sexual violence. Statute of the child and adolescent.

INTRODUÇÃO

O presente artigo pretende trazer uma reflexão relacionada ao enfrentamento da violência sexual contra crianças. Trata-se da emergência de um “novo” conjunto de relações sociopolíticas, haja vista as contradições que permanecem nas políticas públicas sociais de proteção à infância, quando se trata de ler o **Estado em ação** (GOBERT; MULLER, 1987, apud HÖFLING, 2001).

Um estudo bibliográfico, em que se podem destacar capítulos de livros, dissertações, artigos, e uma análise documental, especificamente de Leis, Estatutos, Portarias, Diretrizes e Normas relativos ao enfrentamento do abuso e exploração sexual juvenis, possibilitaram adentrar teórica-

mente na problemática sobre o direito da criança à infância, em contraponto ao aspecto relacionado à violência sexual, conduzindo a discussão sobre os direitos da criança e do adolescente na sua prioridade absoluta, a *proteção*, expressa pelo artigo 227 da Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Criança e Adolescente.

Com o processo de redemocratização da sociedade, observa-se que, no Brasil, as crianças e os adolescentes vêm sendo reconhecidos, de maneira mais explícita, como sujeitos de direitos. Possuem, hoje, um aparato jurídico-legal, tal como observado na Lei 8.069/90 - Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) que os retira definitivamente da invisibilidade. O reconhecimento de seus direitos acontece juntamente com

mudanças político-estruturais mundiais que, no Brasil, podem ser observadas com maior evidência a partir de meados dos anos 80, ditadas pelas grandes potências globais, que redimensionam as ações do Estado democrático de direito pela via gerencial, com ênfase mercadológica (HöFLING, 2001)²⁰. Nesse contexto, embora se possam observar avanços no campo conceitual e normativo no tocante aos direitos das crianças à infância e à proteção integral, na mesma proporção vislumbra-se um conjunto de contradições e retrocessos no que tange à concepção de Estado e suas implicações para a sociedade. Parafraseando Saviani (2001), há um distanciamento e descolamento dos “objetivos proclamados”, aqueles que se expressam no campo das intenções, em relação aos “objetivos reais”, que se traduzem no campo das práticas sociais, das políticas públicas sociais no Brasil.

No Brasil, devem-se considerar as inúmeras implicações, consequências e desafios para a implementação das políticas de atendimento aos direitos infanto-juvenis pautados na proteção integral, já que a proteção à infância advém, salvo casos de mobilização social, predominantemente de acordos políticos e planejamentos, desenvolvidos no âmbito das políticas suprana-

cionais, tais como aquelas elaboradas no contexto da United Nations Organization/ United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (ONU/UNESCO), United Nations Children’s Fund (UNICEF) a partir da segunda guerra mundial.

Em 2000, a ONU, ao analisar os maiores problemas mundiais, estabeleceu 8 Metas do milênio, que se conformaram como parte da agenda mundial. Contudo, uma avaliação aponta que é necessário mais e maiores esforços para atingir as metas de combate à pobreza. Assim, há recomendações para avançar a agenda de desenvolvimento pós 2015, priorizando, entre outros, o combate à desigualdade, à exclusão, ao tráfico de mulheres e meninas e qualidade na educação e saúde (ONU, 2013).

No Relatório do Desenvolvimento Humano 2013, do Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento (PNUD), observa-se que, durante a última década, houve uma aceleração por parte dos países em desenvolvimento, incluindo o Brasil, para o progresso nas áreas de educação, saúde e rendimentos, na tentativa de alcançar as Metas de desenvolvimento do milênio. Entretanto, “[...] o crescimento econômico não se traduz, por si só e automaticamente, em progressos no desenvolvimento humano.” (RDH, prefácio, 2013). Assim, complementa que é necessário investimento significativo no reforço das capacidades do indivíduo para proporcionar um progresso duradouro.

²⁰ O exposto, proposto por Höfling, é uma discussão que se faz presente na Emenda Constitucional 19, de 04/06/1998 e que introduz, na Administração Pública brasileira, nítidos contornos neoliberais. A Emenda propicia a reforma administrativa e oferece mecanismos para que a Administração Pública transponha o modelo burocrático weberiano para o modelo gerencial.

Mesmo com a garantia constitucional à proteção à infância, nota-se a falta de efetividade²¹ das ações para proporcionar condições equitativas de oportunidades e desenvolvimento, principalmente em relação à criança pobre, excluída. Pelo que se constata, o direito da criança e do adolescente não tem sido respeitado nas políticas públicas sociais brasileiras. Desde a implementação do ECA, não se consolidaram a contento, por exemplo, os Conselhos de representação civil que enfrentam sérios problemas, principalmente no quesito de experiências, capacitação e fundos (RIZZINI; PILOTTI, 2011).

Rizzini e Pilotti concluem que a principal virtude desse novo momento participativo é “permitir o surgimento de resolução de conflitos, esbarra na precariedade de sua infraestrutura.” (2011, p.30).

A descentralização e a transferência da responsabilidade da proteção à infância para a sociedade civil, rompendo com as fronteiras postas entre público e privado, a partir do ECA, segundo Rizzini e Pilotti, trariam “um novo paradigma jurídico, político e administrativo destinado à resolução da problemática da infância e juventude no

Brasil, nos termos de uma sociedade democrática e participativa” (2011, p.29).

Todavia, ainda segundo os autores, “a realidade tem se revelado infinitamente mais modesta” (2011, p.29). Muitas dificuldades na implementação e consolidação das políticas foram verificadas desde a promulgação da lei.

Dentre os inúmeros problemas políticos e de estrutura para a promoção do direito da criança e do adolescente, encontra-se o da violência sexual, que vitimiza crianças de todas as idades e contextos sócio-históricos, culturais e econômicos.

Um sentimento de intolerância em relação à violência sexual contra crianças e adolescentes surge com os movimentos de proteção aos direitos das crianças, que difundem e disseminam o ECA, e dá origem a uma nova consciência à sociedade.

[...] deu origem, na sociedade brasileira, a uma nova consciência de que as crianças têm “o direito de terem direitos”, criou novos parâmetros para aferir as violações maciças dos direitos da criança, bem como gerou novos instrumentos legais para o enfrentamento das violações dos direitos da criança (BRASIL, 2004, p.13).

Em consonância com as lutas, a mobilização social buscou desvelar o enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes, incluindo a questão, nos anos noventa, na agenda da sociedade civil relacionada com a luta nacional e internacional pelos direitos humanos, preco-

²¹ Para Cohen e Franco, 1999, *apud* Cavalcanti, p. 173, 174, efetividade é mensurada a partir da relação entre resultados concretos e objetivos atingidos (impacto). Por se tratar de termos que não são consensuais, Cavalcanti (2002) evidencia que alguns autores tratam o termo eficácia e efetividade como sinônimos (BRIONES, 1998 *apud* CAVALCANTI, p. 170, 171, *passim*), já outros autores utilizam os termos sem explicitar as distinções (ANDER-EGG, 1990, *apud* CAVALCANTI, p. 169, *passim*).

nizados na Constituição Federal (1988), na Convenção Internacional dos Direitos da Criança (1989) e no ECA (1990).

Desde então, uma das estratégias para o enfrentamento da violência sexual é a prevenção, que tem como um dos seus eixos a defesa e responsabilização, que aponta para a necessidade de “[...] equipes multiprofissionais nas áreas de defesa e responsabilização (saúde, educação, policiais, IMLs, varas da justiça, promotorias, defensorias)” (BRASIL, 2004, p. 102).

Portanto, “Rede”, como preconizado no artigo 86 do ECA, é um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que “nos permite compartilhar objetivos e procedimentos, obtendo as interações necessárias com outras instâncias institucionais e construindo, assim, vínculos horizontais de interdependência e complementaridade” (2004, p.85).

O trabalho “em rede”, em conjunto com o Estado e a sociedade na operacionalização de políticas públicas sociais para a infância, passa a ser essencial no trato da complexidade que é a proteção à infância na atualidade.

Porém, é importante notar que existe uma grande dificuldade de trabalho articulado em rede, segundo o Relatório *de Avaliação de Programa* do Tribunal de Contas da União (2004). Essa observação reafirma o que traz o Ministério da Educação de que

“REDE não é um simples ajuste técnico, metodológico e administrativo, mas implica uma mudança cultural e comportamental.” (BNDES - Social, Rio, 2002 *apud* 2004, p.84).

Pode-se acrescentar como essencial à rede a responsabilização do Estado na implementação das políticas, contrapondo a atual valorização e incentivo às ações filantrópicas e de benemerência na proteção social.

Para tanto, o artigo foi dividido em três momentos. O primeiro configura-se na conceituação e problematização da violação do direito da criança à infância, apesar do seu asseguração jurídico como sujeito de direito.

O segundo momento é dedicado à apreciação da importância da articulação de um conjunto de políticas públicas que efetivem a prevenção da violência sexual e proteção integral à criança, visando garantir-lhe o direito à infância.

Ao final, retomar-se-ão os principais aspectos do trabalho, com o intuito de finalizar a discussão. Será evidenciado o descompasso entre garantias democráticas e as políticas públicas descomprometidas com o princípio constitucional de proteção à infância contra o abuso e exploração sexual.

VIOLAÇÃO DO DIREITO À INFÂNCIA

A partir dos anos de 1980, discutem-se, no Brasil, ações preventivas e articuladas contra a violência sexual, a fim de pos-

sibilitar a jovens e crianças proteção com ações educativas, tendo em vista a autodefesa, a conscientização e a valorização de suas etapas de desenvolvimento.

Em se tratando de prevenção e violência sexual, Finkelhor é apontado por Williams (2009) como um dos maiores especialistas no estudo sobre abuso sexual infantil, com pesquisas desenvolvidas em 20 países. Entre outras, uma conclusão é que a prevalência da violência sexual ocorre no mundo todo e os resultados são comparáveis entre si, pois se trata de um problema internacional.

Trata-se de uma complexidade, diante das variáveis que envolvem a questão, tais como fatores culturais, subjugação do lugar da mulher e da criança na sociedade, questões psicológicas, desamparo na infância, pobreza, entre outros. A violência sexual é um fenômeno²² que se caracteriza por permitir que se decifre parte de suas causas, enquanto outra parte permanece encoberta. Como afirma o Ministério da Educação, “abuso sexual é um fenômeno complexo e suas causas são multifatoriais. É preciso estudar os diversos fatores e como eles se combinam em certos indivíduos, grupos sociais e culturais e, em certos momentos históricos, as causas dessa violência.” (2004, p.39).

²² Compartilha-se, a definição das características do fenômeno da violência sexual, com a definição de fenômeno do Dicionário Básico de Filosofia, descrita por Japiassú e Marcondes (2001).

A **Violência sexual** é compreendida por duas facetas que se inter-relacionam e que compõem especificidades: o abuso sexual e a exploração sexual. (BRASIL, 2004).

O **Abuso sexual** é o “ato ou jogo sexual em que o adulto submete a criança ou o adolescente (relação de poder desigual) para se estimular ou se satisfazer sexualmente, impondo-se pela força física, pela ameaça ou pela sedução, com palavras ou com ofertas de presentes” (BRASIL, 2004, p.23). Habigzang e Caminha (2004, p.25) acrescentam que o abuso ocorre em “relação hetero ou homossexual, cujo agressor esteja em estágio de desenvolvimento psicossocial mais adiantado que a criança ou o adolescente”.

Já a **Exploração sexual**, conforme o Ministério da Educação “[...] é uma violação fundamental dos direitos. Abrange o abuso sexual por parte do adulto, e remuneração em dinheiro ou em espécie para criança e\ou adolescente ou para um terceiro ou várias pessoas” (2004, p.144).

A questão da violência sexual está presente na sociedade e é muitas vezes encoberta pelo silêncio daqueles que são oprimidos (a própria vítima). Por ser clandestina e, em grande parte, doméstica, a violência sexual é uma questão ainda pouco visível e difícil de ser qualificada (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU, 2004).

Os fatos ficam, muitas vezes, ocultos, nas famílias abastadas e, nas famílias desfavorecidas socioeconomicamente, são negligenciados. São vivenciados por pactos de silêncios, segredos e sigilos, mantidos por familiares, amigos, vizinhos, comunidades e profissionais. Na maioria das vezes, as revelações verbais ou não verbais da vítima são desqualificadas, negadas as suas evidências e sinais, em nome de fidelidades, interesses diversos, medos e **até mesmo sigilos profissionais (FALEIROS, 1998).**

Segundo Williams (2009), há consenso na literatura de que o abuso sexual infantil é um fator de risco para o desenvolvimento de crianças e adolescentes com impactos a curto ou longo prazo.

Os sintomas relativos à violência são diversos e dependem de fatores como o número de agressões e a proximidade do agressor, a intensidade da violência física e psicológica empregada, as características da violência sexual, a duração e frequência do abuso e o apoio dado à criança por uma rede articulada (WILLIAMS, 2004).

Apesar de o parágrafo 4º do artigo 227 da Constituição Federal de 1988 prever severa punição para abuso, violência e exploração sexual da criança e do adolescente, o delito da violência sexual se torna cada vez mais preocupante pelo aumento do número de casos.

Entretanto, é graças aos enfrentamentos e à luta de diversas esferas da so-

cidade brasileira por políticas de atenção à infância que observamos avanços. Leis foram desenvolvidas nesses últimos anos de ECA, a fim de compor a integração de ações governamentais e da sociedade civil.

Importante notar que o Brasil foi o primeiro país do mundo a garantir o direito da criança e do adolescente em Constituição, conforme Oliveira (1986 *apud* ROSA, 2004.). Em contraponto, ressalta Carvalho (2012) que o exercício democrático no Brasil é coisa ainda muito nova e que a cidadania anda em passos lentos.

Carvalho afirma que a democracia brasileira precisa de tempo por ser incipiente e incompleta. Ele considera que há uma inversão da ordem dos direitos no Brasil em relação ao que propunha Marshall (direitos civis, políticos e sociais), no caso da Inglaterra. *O tempo, portanto, poderá ser benéfico por possibilitar correções necessárias ao mecanismo político e sua consolidação. Conclui que:*

é possível que, apesar da desvantagem da inversão da ordem dos direitos, o exercício continuado da democracia política, embora imperfeita, permita aos poucos ampliar o gozo dos direitos civis, o que por sua vez, poderia reforçar os direitos políticos, criando um círculo virtuoso no qual a cultura política também se modificaria (CARVALHO, 2012, p.224).

Contudo, em se tratando dos direitos integrais da criança e do adolescente, mesmo que a passos lentos, a sociedade

brasileira vem tendo alguns êxitos nas conquistas, como, por exemplo, a inserção do artigo 227 na Constituição Federal e a posterior promulgação do ECA, “a partir do qual se desenhou a rede de Proteção, Promoção e Garantia de Direitos e do atendimento à criança e ao adolescente que hoje conhecemos” (SILVA, 2011, p.42).

Instrumento de fruto colaborativo, avançado em relação à Constituição Federal e fiel às normas Internacionais das Nações Unidas, o Estatuto toma como princípio alguns artigos doutrinários da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, da Declaração Universal dos Direitos da criança de 1959 e da Convenção Internacional dos Direitos da Criança de 1989, citados pelo Ministério da Educação (2004), como importantes no estabelecimento da legislação. Essa influência é marcada no ECA sobretudo no trato da violência infanto-juvenil.

O ECA, portanto, traz inovações, além de possuir uma das mais amplas leis de defesa do direito da criança e do adolescente, “embora isso não garanta sua aplicação e conseqüentemente implementação de políticas públicas, tais como programas de proteção e de amparo, quando tais direitos são desrespeitados” (ROSA, 2004, p.158).

Porém, contrariando o estabelecimento de importantes normativas, o ECA,

como instrumento político-normativo, que tem como princípio a prevenção, vai ao encontro das Regras Mínimas das Nações Unidas para Administração da Justiça da Infância e da Juventude – Regras de Beijing – aprovadas na China em 1984, órgão internacional, quanto à oposição à criminalização.

As Regras de Beijing estabelecem, entre outros pontos, que, não tendo a criança e o adolescente completado sua fase de maturação pessoal e social, devem ser protegidos na família e na sociedade, evitando que se precise fazer uso do sistema judicial (ROSA, 2004).

Rosa problematiza que esse é um contraponto ao avanço de uma legislação de direitos integrais. Essa posição “faz com que a tônica do Estatuto brasileiro seja a prevenção na tentativa de afastar possibilidades de criminalização.” (2004, p.11), ideia que vai ao encontro da cultura de um menor infrator e de um adulto repressor e moralista da visão jurídica da época, conforme evidenciada no Código de Menores (Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979), na FUNABEM – Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Lei nº 4.513, de 1º de dezembro de 1964) e no Código de Menores – Mello Matos / Consolida as leis de assistência e proteção a menores – 106º da Independência e 39º da República (Decreto nº 17.943 de 12 de outubro de 1927), entre outros.

Baseando-se em sua pesquisa de doutorado²³, Rosa conclui que “[...] o sistema de justiça não consegue garantir o cumprimento do Estatuto ao lidar com casos particulares porque, entre outras razões, o que rege as decisões judiciais são os valores e interesses daqueles que regulam a sociedade” (2003, p.158).

Outro contraponto ao se falar de um Estatuto inovador é que, até 2009, o ECA trazia, em seu texto do artigo 21, a participação conjunta do pai e da mãe sem substituir a expressão “pátrio poder”²⁴. A terminologia sofrerá alteração no texto do ECA somente pela lei nº 12.010, de 03 de agosto de 2009, passando a vigorar ‘poder familiar’, uma conquista para a cidadania.

A não substituição da expressão “pátrio poder”, de certa forma, colocava em cheque a autoridade da mãe, reafirmando, mesmo que implicitamente, a submissão da mulher. “A família monogâmico-patriarcal legítima a superioridade do homem, atribuindo-lhe um *status* superior ao da mulher” (ROSA, 2004, p. 15). Em alguns casos, o pátrio poder poderia até mesmo colocar em risco a proteção da criança, uma vez que, além da relação de poder, que

é uma das causas de violência sexual, o maior número de denúncias da violência é contra pessoas do sexo masculino que estão próximas à criança e, na maioria das vezes, no âmbito doméstico (HABIGZANG; CAMINHA, 2004; BRASIL, 2004).

Um dos avanços do ECA diz respeito ao fato de a violência sexual ser considerada um atentado contra a dignidade sexual, ou seja, contra a cidadania e não somente contra os costumes da sociedade, o que, no plano jurídico-normativo torna-se relevante.

A cidadania também passa a ter um lugar de destaque nas políticas de proteção à infância, como descrito a seguir: “A política de assistência social incorporou o conceito de cidadania como direito à vida, à satisfação das necessidades humanas, à inserção social e profissional, à informação, à convivência familiar e comunitária e ao acesso às políticas básicas” (TCU, 2004, p.24).

Dentre as conquistas recentes de proteção contra a violência sexual, pode-se apontar a lei 12.845, sancionada em 1º de agosto de 2013, que prevê atendimento imediato no Sistema Único de Saúde (SUS) para os casos de violência sexual, sem que se precise passar anteriormente pela delegacia e /ou fazer ocorrência do atentado.

Também, em abril de 2013, foi sancionada a Lei nº12.796, que trata da obrigatoriedade das matrículas para crianças e adolescentes entre 4 e 17 anos. Embora haja controvérsias a respeito das implicações da

²³ Doutorado desenvolvido sob orientação da professora Eda Terezinha de Oliveira Tassara, na Universidade de São Paulo, em 2003, tendo como título **Radiografia de um processo social**: um estudo sobre as relações entre direito, família, violência e crianças.

²⁴ Segundo Silva (2011, p.36 *apud* MENDEZ, 1998 p.85), no Brasil, a história da infância é a história de seu controle. O pátrio-poder absoluto perdura até o século XX, juntamente com uma cultura da repressão e vigilância.

lei para o sistema nacional de educação em vias de formalização, pode-se afirmar, em síntese, que essa lei está em consonância com as metas do milênio propostas pela ONU, bem como com os interesses de empresários que demandam mão de obra parcialmente qualificada para ocupar os postos de trabalho. Está em consonância também com aqueles interesses relacionados ao PREAL (Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe), que possui estreitas relações com a OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques), entre outros fatores (CAMPOS, 2013; BANCO MUNDIAL, 1995).

Importa ressaltar que, com a obrigatoriedade da matrícula pelos pais, também se interpreta na lei a obrigatoriedade da expansão da educação infantil para atender a todas as crianças, visando a sua escolarização. Com isso, corre-se o risco de suprimir das crianças de 0 a 6 a possibilidade de vivenciar a infância, o brincar, o imaginar, o direito ao cuidado-educação, tão defendidos na primeira etapa da educação básica.

Por outro lado, a possibilidade de a criança, obrigatoriamente, estar na escola desde os 4 anos de idade permite que ela passe a estar num meio de atenção integral que propicia o desenvolvimento de suas necessidades socioeducativas, emocionais e de amparo.

É importante notar que o trabalho pautado na proteção e na prevenção de

maus-tratos contra a criança (abuso e exploração sexual, negligência, abandono e outros) é um dos propósitos do trabalho da educação infantil e é referenciado pela Constituição Federal de 1988, pelo ECA de 1990 e pela Lei de Diretrizes e Bases (LDB) n°. 9394 de 1996. Essas normativas constituem-se em um arsenal de proteção à infância.

DIREITOS EM CONSTRUÇÃO: APRECIACÕES

Nos últimos anos, observam-se avanços em relação aos direitos e à atenção para o estado peculiar da criança, principalmente para as crianças vítimas de violência sexual. Porém, essa realidade só passa a ter importância a partir dos anos noventa, juntamente com o asseguramento jurídico da criança como sujeito de direitos. Nesse momento, a criança passa a fazer parte das ações do Governo para a infância. Trata-se de ações voltadas para programas de atendimentos e campanhas para o enfrentamento.

Apesar de não haver estudos sobre atendimentos de crianças vítimas de abuso e exploração sexual no Brasil antes de 1980, segundo o Ministério da Educação (BRASIL, 2004) acredita-se que os hospitais gerais e a Sociedade Brasileira de Pediatria têm muito a dizer sobre esses fatos. Por isso, as primeiras agências especializadas nesse tipo de atendimento se basearam nas experiências de trabalho dos profissionais de pediatria em hospitais.

Parece ter sido o Centro Regional de Atenção aos Maus-Tratos na Infância (CRAMI) de Campinas – SP a primeira agência a ser criada no Brasil, em 1985, para o atendimento e apoio psicossocial de crianças abusadas sexualmente. A partir dessa iniciativa, outras instituições se formaram em várias partes do país, tendo como base os mesmos procedimentos e, até 1988, todas elas incorporaram a assistência jurídico-social aos seus serviços (AZEVEDO; GUERRA, 2011; BRASIL, 2004).

Em defesa de um novo paradigma, o de entender a criança e o adolescente como sujeitos de direitos, criam-se, nos primeiros anos da década de 1990, os Centros de Defesa da Criança e do Adolescente (CEDECA) em todas as capitais do país.

Surgiram também, nessa década, instituições que tinham como objetivo o atendimento especializado não apenas às crianças e aos adolescentes vítimas de violência doméstica, mas também o atendimento a suas famílias e agressores. As ações incluem programas de prevenção, formação, pesquisas, além de favorecer parcerias interinstitucionais. Dentre elas, pode-se citar o Centro de Referência às Vítimas de Violência (CNRVV) do Instituto SEDES SAPIENTIAE - São Paulo, o Laboratório de Estudos da Criança (LACRI) - Universidade de São Paulo (USP) e o Coletivo Mulher Vida, de Recife (BRASIL, 2004).

Como forma de enfrentamento, surgiram, na década de 1990, inúmeras

campanhas com adesão de organismos nacionais – governamentais e não governamentais – e internacionais, como a *End Child Prostitution, Child Pornography and Trafficking Children for Sexual Purposes* (ECPAT), que nascem como campanha de mobilização contra o turismo sexual e tornam-se referência mundial no combate à exploração sexual comercial.

As organizações participantes da campanha proporcionaram inúmeros seminários e conferências com o tema. Merece destaque o seminário Exploração Sexual nas Américas, realizado em abril de 1996, sob a coordenação do Centro de Referência, Estudos e Ações sobre Crianças e Adolescentes - CECRIA, de Brasília-DF, criado em 1993 (BRASIL, 2004).

O Seminário foi uma etapa preparatória para o Congresso Mundial contra a Exploração Sexual, realizado em Estocolmo, na Suécia, em agosto de 1996, onde foram ratificados e referendados os compromissos definidos regionalmente, definindo a agenda de lutas a serem travadas em âmbito internacional (BRASIL, 2004). Dando continuidade aos congressos realizados na Suécia, em 1996, e também no Japão, em 2001, o III Congresso Mundial de Enfrentamento da Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes teve sua sede no Brasil, em 2008.

O evento teve um importante papel na articulação e produção de conhecimento no enfrentamento da violência contra

Crianças e adolescentes, aponta a Secretaria Especial dos Direitos Humanos (BRASIL, 2011).

O Congresso realizado no Brasil, segundo a Secretaria, pode ser considerado o maior evento já realizado no mundo sobre o tema, superando os dois primeiros. Participaram do evento 160 países dos cinco continentes. Desse encontro resultou o documento *Declaração do Rio de Janeiro e Chamada para Ação*. Os países participantes se comprometeram a desenvolver planos de ação baseados nessas diretrizes.

Os recursos para financiar essas iniciativas eram oriundos de cooperação internacional, principalmente organismos multilaterais. Essas campanhas tinham como uma das principais atividades acabar com a venda de sexo. Aponta o Ministério da Educação que “a venda de sexo ou prestação de serviços sexuais encabeçaram a lista das piores formas de trabalho infantil” (BRASIL, 2004, p.15).

Tendo como um de seus objetivos a erradicação da exploração sexual no Brasil, foi implantado, em 1996, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). O Programa, desde a publicação da Portaria n.º 666 de 28 de dezembro de 2005, que disciplina a integração entre o Programa Bolsa Família (PBF) e o PETI, atende à organização dos serviços sociais por meio do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). O atendimento se dá nos Centros de Referência Especializados de As-

sistência Social (CREAS) e no *Centro de Referência de Assistência Social (CRAS)*, (VIEIRA, 2006).

A demanda por políticas específicas para o enfrentamento do fenômeno ganha força com as mobilizações e, em 1996, é implementado, pelo Plano de Ação do Ministério de Justiça, através da Secretaria dos Direitos da Cidadania, o Conselho Nacional da Criança e do Adolescente (Conanda), criado pela Lei n. 8.242/1992 para promoção e defesa dos direitos da criança (BRASIL, 2004).

O Conanda, instância máxima de formulação, deliberação e controle das políticas públicas infanto-juvenis na esfera federal, está vinculado à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (BRASIL, [1991?]).

Um ponto importante a ser destacado foi a elaboração e aprovação, no Conanda, do Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil pelo Governo Federal, por organizações não governamentais e por organismos internacionais, em junho de 2000, que é um dos eixos estratégicos para o enfrentamento do fenômeno, prioritariamente, por meio de ações preventivas (BRASIL, 2004).

Para que o propósito preventivo seja alcançado, o Governo Federal e a sociedade civil trabalham na capacitação de agentes sociais, na execução de programas de atendimento educacional e psicossocial, na requisição de ações especializadas das

polícias na área de proteção ao segmento infante-juvenil, na regulamentação de leis específicas e criação de varas especializadas em crimes contra a criança e o adolescente.

No entanto, para a concretização do Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual, a escola e os órgãos do sistema de garantias dos direitos infante-juvenis (Conselhos Tutelares, delegacias especializadas em crimes contra a criança e o adolescente, Ministério Público, varas da infância e da juventude, Defensoria Pública e outros centros de defesa) devem cumprir com seu papel de articulação de um conjunto de ações que efetivem a prevenção da violência sexual e a proteção integral da criança, visando a garantir-lhe o direito à infância.

Para Faleiros e Faleiros (2008), o descompasso entre garantias democráticas, claramente expressas na Constituição de 1988 e no ECA, e as políticas públicas descomprometidas com o princípio constitucional da prioridade absoluta a crianças e adolescentes, reflete as desigualdades sociais e econômicas no Brasil, tornando o Estado o principal responsável, nas palavras dos autores, pela violência estrutural, cumulativa e excludente, que se caracteriza principalmente pelas desigualdades econômicas e sociais.

Contudo, para vencer essa realidade, a partir do Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças

e Adolescentes, vêm sendo criados programas, projetos e estratégias que têm sido implantados pelo Governo, Estados e Municípios. Entre eles, sobressaem: o PAIR, o Projeto Escola que Protege, o Plano Brasil que Protege, o Programa Turismo Sustentável e Infância, e o Serviço de Enfrentamento à Violência, ao Abuso e à Exploração Sexual contra Criança e Adolescentes, anteriormente denominado de Programa Sentinela.

Várias iniciativas, como os programas e projetos de proteção à infância, vêm sofrendo mudanças estruturais, após a implantação do SUAS. Como exemplo das mudanças, considera-se o Programa de Combate ao Abuso e Exploração Sexual.

O Programa tornou-se conhecido como Programa Sentinela. Com a sua implantação, que ocorreu a partir de 2001 (TCU, 2004), foi atribuída a responsabilidade de sua execução ao Ministério de Assistência e Previdência Social.

Após a implantação do SUAS, o atendimento feito pelo Programa Sentinela foi incorporado ao Serviço de Enfrentamento à Violência, ao Abuso e à Exploração Sexual contra Crianças e Adolescentes e passou a ser ofertado, a partir de 2006, pelos CREAS, no âmbito da Proteção Social Especial.

Outra mudança importante é que o CREAS passa a ser de natureza público-estatal e não pode ser administrado por organizações de natureza privada sem fins

lucrativos, conforme o Ministério de Desenvolvimento Social ([2011?]).

O papel do CREAS no SUAS é afiançar seguranças socioassistenciais, na perspectiva da proteção social. As atividades, portanto, compreendem atuação em rede, local ou até mesmo regional, por meio da articulação efetiva aos serviços das demais políticas públicas e dos órgãos de defesa de direitos.

Analisando a mudança estrutural e a transferência da responsabilidade do Sentinela para o SUAS, principalmente no tocante ao CREAS, este passa a ter uma natureza público-estatal. Percebe-se que tal mudança aponta para a transferência de responsabilidades para as entidades da sociedade civil, o que acaba facilitando a desresponsabilização do Estado, e a população passa a contar com um serviço de má qualidade, ou voluntário, o que parece ser uma tendência das políticas sociais.

Além de inadequada, essa mudança limita a implantação dos programas ou a qualificação profissional necessária para a qualidade das ações de proteção à infância. Vê-se um descompasso entre leis extremamente avançadas e uma prática ainda marcada pela violação dos direitos de crianças e adolescentes às normativas postas (SAVIANI, 2001).

Parece que a noção de rede, que indica a necessidade de superação da fragmentação e setorização das políticas públicas, não tem sido interiorizada

pelos agentes públicos responsáveis pela operacionalização de tais políticas (LAVORATTI; BEGA, 2010).

Salientam as autoras que muitas mudanças legais ocorreram nas últimas décadas, no que se refere às concepções de atendimento à infância e adolescência brasileiras, porém, há que se superar anos de ausência e repressão que orientaram tal atendimento no Brasil, além de superar a permanência da cultura organizacional das políticas sociais marcadas historicamente pela burocracia, setorização, clientelismo, isolamento institucional, e que opera com dificuldades no setor público.

É fundamental a compreensão, segundo Höfling, das “questões de fundo” (2001, p. 30) envolvidas na concepção de Estado e de política social que sustentam ações e programas de intervenção, no Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelo viés da submissão econômica, o Brasil busca melhores posições nos índices de desenvolvimento econômico, vinculando-se ao modelo internacional mediante pressões políticas. Nesta trajetória, não tem construído um modelo de ações sociais próprias pautado na essência e nas demandas da nação, a fim de produzir um impacto significativo no progresso do desenvolvimento humano (SILVA, 2011).

Esses acordos internacionais para o desenvolvimento econômico e social são, como

se pode dizer, facas de dois gumes, por seu caráter público-privado, em relação às ações e medidas para a proteção infanto-juvenil, o que dificulta uma articulação em rede.

Observa-se que as contínuas cooperações internacionais e de setores privados junto ao poder público estão em desacordo quanto ao direito constitucional da criança à proteção integral. Tais cooperações, que vão ao encontro dos interesses neoliberais, implicam ações pontuais que inviabilizam a prevenção do abuso e exploração sexual que devem acontecer juntamente ao desenvolvimento de estratégias político-econômicas e sociais.

O direito da criança à infância garantido pelo ECA, portanto, encontra barreiras que refletem, entre outros, a fragmentação, a setorização que se contrapõe ao direito do cidadão. As políticas sociais necessitam de ações estruturais, integradas e universais para sua eficácia em rede, fazendo jus à conquista do direito à proteção e cuidado integral da criança e do adolescente.

O interesse neoliberal é transformar as políticas sociais em serviços e negócios rentáveis, princípio que foi incorporado às práticas da administração pública, sendo a “reforma” defendida sob a alegação de que o Estado é corrupto, caro e ineficiente. (HÖFLING, 2001).

Tendo como pretexto a modernização do Estado, alega-se uma necessária reforma na condução de investimentos às ações sociais no intuito de prevalecer a efi-

ciência²⁵, ou seja, com menor custo e com maior benefício, que são incompatíveis com o caráter público e social dos serviços à população.

O Estado, a partir dessa concepção, vai cada vez mais se tornando mínimo e se eximindo da responsabilidade social para com a população que não consegue condições de cidadania. Em vez do avanço para sistemas verdadeiramente públicos e universais, caminhamos para a focalização das políticas (SILVA, 2011; CAMPOS, 2013).

A retórica neoliberal aponta para universalização e gratuidade dos serviços, mas, na prática, caminha para a focalização. Portanto, a descentralização, a privatização e a focalização das ações e das políticas públicas são estratégias neoliberais na busca da eficiência social que garantem, desta maneira, um estado mínimo para o cidadão e máximo para o capital.

Apesar do impacto da orientação neoliberal e dos obstáculos na efetivação das políticas públicas de atenção à criança e ao adolescente, elas ganharam força de lei e surgem com o objetivo de assegurar os direitos, determinando regras para o atendimento integral infanto-juvenil por parte de toda a sociedade brasileira.

Porém, para a efetivação dos direitos de Proteção Integral, necessária para o cum-

²⁵ Diferentemente dos dissensos que existem em conceituar os termos eficácia e eficiência, Cavalcante (2002) demonstra que o termo eficiência diz respeito à relação entre custo e benefício; resultados e recursos aplicados, havendo consenso entre os autores estudados.

primário do ECA, é preciso um contexto de um Estado de Bem-Estar Social. Contrário à necessidade de um Estado de Bem-Estar Social, em vez das políticas sociais universalizadas, o Brasil desenvolve ‘programas de combate à pobreza’, além de parecer haver um esforço em transferir para as organizações comunitárias responsabilidades que seriam dos setores públicos.

Recebido em: Novembro de 2013

Aceito em: Março de 2014

REFERÊNCIAS

- AZEVEDO, M. A.; GUERRA, V. N. de A. As políticas sociais e a violência doméstica contra crianças e adolescentes: um desafio recusado em São Paulo? In: AZEVEDO, M. A.; GUERRA, V. N. de A. (Org.) **Infância e violência doméstica: fronteiras do conhecimento**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- BRASIL. **Emenda Constitucional 19, de 04/06/1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 02 nov. 2013.
- BANCO MUNDIAL: **Prioridades y estrategias para la educacion**. Estudio sectorial del Banco Mundial, 05/1995.
- BARROSO, João. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação & Sociedade**, v.26, n.92, 2005.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988.
- BRASIL. **Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013**. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12796.htm#art1>. Acesso em: 14 de maio 2013.
- BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.
- BRASIL. **Lei nº 12.845, de 01 de agosto de 2013**. Dispõe sobre o atendimento obrigatório e integral de pessoas em situação de violência sexual. São Paulo: OAB, 2013. Disponível em: <http://www2.oabsp.org.br/asp/clipping_jur/ClippingJurDetalhe.asp?id_noticias=22401> Acesso em: 05 de nov. 2013b.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Guia escolar: métodos para identificação de sinais de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes**. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.
- BRASIL. Ministério da Justiça. **CONANDA: conselho nacional da criança e do adolescente**. [1991?]. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/sedh/conanda/OqueeoCONANDA.pdf>> Acesso em: 06 de out. de 2013.

- BRASIL. **Ministério de Desenvolvimento Social**. Centro de Referência Especializado de Assistência Social. [2011?]. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/assistencia-social/pse-protecao-social-especial/creas-centro-de-referencia-especializado-de-assistencia-social/creas-institucional>. Acesso em: 06 de out. 2013.
- BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. **Programa Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes**: Mostrando que a proteção de nossas crianças e adolescentes também está em fase de crescimento. (2011). Disponível em: <http://www.iin.oea.org/IIN2011/newsletter/boletin5/construccion-politicas-publicas-esp/Programa-Nacional.pdf>. Acesso em: 28 out. 2013.
- BRASIL. *Tribunal de Contas da União*. **Relatório de Avaliação de Programa: Programa combate ao abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes**. Brasília: TCU. Secretaria de fiscalização e avaliação de programas do governo, 2004. Disponível em: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo/areas_atuacao/assistencia_social/Combate.pdf. Acesso em: 22 de ago. 2013.
- CAMPOS, R. As Indicações dos Organismos Internacionais para as Políticas Nacionais de Educação Infantil: do Direito à Focalização. **Educação Pesquisa**. [online]. 2013, v.39, n.1, p. 195-209. ISSN 1517-9702.
- CARVALHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 15.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.
- CAVALCANTI, P. A. **Avaliação de Políticas, Programas e Projetos**: uma contribuição para a área educacional. 2002. 200 f. Dissertação (Mestrado em educação) - Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.
- FALEIROS, V, P. A violência sexual contra crianças e adolescentes e a construção de indicadores: a crítica do poder, da desigualdade e do imaginário. **Ser Social**, (UnB), Brasília, v.2, n.2, p.37-56, 1998. Disponível em: http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/9091/1/ARTIGO_ViolenciaSexualContraCrianças.PDF. Acesso em: 26 set. 2013.
- FALEIROS, V. de P. Infância e processos políticos no Brasil. In: RIZZINI, I.; PILOTTI, F. (Orgs.). **A arte de governar crianças**: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 3.ed. São Paulo: Cortês, 2011.
- FENÔMENO. In: JAPIASSÚ, Hilton; MARCONDES, Danilo. **Dicionário básico de filosofia**. 3.ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001. Disponível em: http://dutracarlito.com/dicionario_de_filosofia_japiassu.pdf. Acesso em: 03 de nov. 2013.
- HABIGZANG, L. F.; CAMINHA, R. M. **Abuso sexual contra crianças e adolescentes**: conceituação e intervenção clínica. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2004.
- HÖFLING, E. M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Caderno Cedes**, Campinas, v.21, n.55, p 30-41, nov. 2001.

LAVORATTI, C.; BEGA, M. T. S. Políticas Públicas de enfrentamento a violência sexual intrafamiliar contra crianças e adolescentes. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL FAZENDO GÊNERO DIÁSPORAS, DIVERSIDADES, DESLOCAMENTOS, 9, 2010, Santa Catarina. Anais Eletrônicos do Fazendo Gênero 9. ISSN 2179-510X. Disponível em: <file:///C:/Users/ELIANE/AppData/Local/Temp/Rar\$EXa0.514/Anais%20antigos/index.html#C> Acesso em: 16 de ago. 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ONU **avalia progresso dos Objetivos do Milênio e pede esforço pelo cumprimento das metas até 2015**. Nações Unidas do Brasil. 2013. Disponível em <http://www.onu.org.br/onu-avalia-progresso-dos-objetivos-do-milenio-e-pede-esforco-pelo-cumprimento-dasmetas-ate-2015/> Acesso em: 06 de out. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. Relatório de desenvolvimento humano 2013. **A ascensão do Sul: Progresso Humano num Mundo Diversificado**. Trad. Camões - Instituto da Cooperação e da Língua. 2013. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/media/HDR2013%20Report%20Portuguese.pdf>. Acesso em: 12 de set. 2013.

RIZZINI, I.; PILOTTI, F. (Orgs.). **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. 3.ed. São Paulo: Cortês, 2011.

ROSA, E. M. **Radiografia de um processo social: em estudo sobre o discurso jurídico**

a respeito da violência contra crianças. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2004.

SAVIANI, D. **A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas**. 7.ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2001.

SILVA, L. J. da. **Projeto de capacitação de conselheiros de direitos: uma análise dos seus impactos nos conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente da Zona da Mata Mineira**. 2011. 202 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Faculdade de Serviço Social, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2011. Disponível em: www.ufjf.br/ppgservicosocial/files/2011/02/lindomar.pdf. Acesso em: 26 fev. 2013.

VIEIRA, M. G. **A integração entre o programa bolsa família e o programa de erradicação do trabalho infantil**. BRASÍLIA, 2006. Disponível em: http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&ved=0CEQQFjAE&url=http%3A%2F%2Fmp.to.br%2Fintranet%2Fcaopij%2Ftrab_infantil%2Fprojetos%2FESTUDO%2520INTEGR%2520BOLSA%2520FAM%2520e%2520PETI.doc&ei=7ZVrUvTQLsyNkAfaz4HQAQ&usg=AFQjCNFPh5Z87v5ogTDPfMVM-vbaLjY5f0g&bvm=bv.55123115,d.eW0>. Acesso em: 25 de out. 2013.

WILLIAMS, L. C. A. Introdução ao estudo do abuso sexual infantil. In: WILLIAMS, L. C. A.; ARAÚJO, E. A. C. (Orgs.). **Prevenção do abuso sexual infantil: um enfoque interdisciplinar**. Curitiba: Juruá, 2009.