

9.2 Construção de ações intersetoriais no enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes: a experiência de Belo Horizonte

Rosalva Portella

Geógrafa, mestre em Políticas Públicas pela Fundação João Pinheiro, Presidente da AMAS e da Comissão Operativa Local do PAIR-BH.

Alexandre Araújo

Psicólogo, especialista em Políticas Públicas pela Fundação João Pinheiro Coordenador Executivo de Projetos Sociais da AMAS. Coordenador do PAIR-BH.

Célia Nahas

Psicóloga, especialista em Gestão de Pessoas pelo Centro em Pesquisas em Administração da UFMG. Técnica da Equipe de Assessoria Executiva do PAIR-BH

Paulo Santos

Psicólogo, Técnico da Equipe de Assessoria Executiva do PAIR-BH

RESUMO

O fenômeno da violência sexual contra crianças e adolescentes é tão complexo quanto antigo na história da humanidade, mas, dentro de um contexto de luta pela garantia dos Direitos Humanos, o enfrentamento desta forma de violência vem ganhando cada vez mais visibilidade e articulando um número crescente de atores e entidades comprometidos com essa causa. Em Belo Horizonte, a implementação de um programa intersetorial de enfrentamento desse fenômeno propiciou a sensibilização, mobilização e capacitação de uma extensa rede de garantia de direitos e vem ampliando os espaços de discussão e proposição de ações com a finalidade de articular e aprimorar o atendimento da rede de atenção à criança e ao adolescente. A experiência, que contabiliza pouco menos de dois anos de execução, prioriza o trabalho em conjunto de todos os atores que compõem a Comissão Operativa Local e as Comissões Operativas Locais Regionais, possibilitando assim ações efetivas em toda a cidade. O atual contexto aponta para necessidade de continuidade da discussão e da elaboração de ações articuladas para o enfrentamento do fenômeno, que vem traçando novos caminhos a serem percorridos, com a adesão de cada vez mais parceiros e da necessidade de um conhecimento mais aprofundado do fenômeno na cidade.

O QUE É VIOLENCIA SEXUAL CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES

A violência sexual, especialmente nas formas de abuso e exploração comercial¹, constitui-se como um fenômeno complexo e de difícil enfrentamento, inserido num contexto histórico-social de violência endêmica e de profundas raízes culturais, como vem sendo demonstrado por pesquisadores e agentes sociais que atuam no atendimento e na defesa de crianças e adolescentes em situação de risco e vulnerabilidade social.

Eva Faleiros (2000) chama atenção para o fato de que há no Brasil a cultura de “não meter a colher nas relações interpessoais” e a de que “os pais são donos dos(as) filhos(as)”, o que legitima o *silêncio* sobre situações de violência intrafamiliar. O

mandonismo brasileiro, que assegura a suposta superioridade masculina, autoriza tacitamente as relações assimétricas de gênero existentes nas famílias e a exploração de crianças e adolescentes no mercado do sexo. Além disso, questões relativas à *realidade socioeconômica* do nosso País, ao expor milhões de crianças e adolescentes a situações de vulnerabilidade, risco e/ou exclusão social, facilitam a ocorrência de violações de toda ordem dos direitos desse público, inclusive os de um desenvolvimento saudável de sua sexualidade.

PANORAMA MUNDIAL

Foi apenas em 1989, com a realização da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (CDC), que a violência contra crianças e adolescentes passou a ser reconhecida

como um problema mundial. A convenção foi resultado de um processo que contou com ampla participação da sociedade civil, e é considerada um marco histórico na área dos direitos humanos, tendo sido subscrita por 191 países. A partir dessa data, a violência sexual contra crianças e adolescentes passou ser entendida como uma violação dos direitos humanos.

O PORQUÊ DO ENFRENTAMENTO: garantindo os direitos de crianças e adolescentes

No Brasil, o tema da violência sexual contra crianças e adolescentes começou a ter relevância legislativa com a assembléia constituinte de 1988, no artigo 227 da nova constituição. O fenômeno foi incluído na agenda da sociedade civil como uma questão relacionada à luta nacional e internacional pelos direitos humanos de crianças e adolescentes preconizados na Convenção Internacional dos Direitos da Criança, na Constituição Federal Brasileira e no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) – Lei 8.069/90 (a partir da qual crianças e adolescentes passam a ser reconhecidos como sujeitos de direitos). O Brasil é signatário dos principais acordos, convenções, tratados e normas internacionais relativos ao tema na agenda internacional², sendo apontado como referência para a comunidade internacional como uma das primeiras nações a formalizar um projeto de intervenção integrada, elaborado com a intensa participação da sociedade civil, de organismos internacionais e das três esferas de governo. Entretanto, mais de uma década e meia após a aprovação do ECA, o retrato da agressão sexual contra crianças e adolescentes no Brasil continua visível e desafiador.

Em 1993 é criada a Frente Parlamentar pela Criança e pelo Adolescente no Congresso Nacional e também se inicia um movimento para a criação de similares nos estados e municípios. As denúncias veiculadas na imprensa brasileira sobre a ocorrência de *prostituição infantil*³ em diversas cidades, a mobilização da sociedade civil, a articulação de ONGs, instituições e organismos de direitos humanos internacionais, entre outras ações, criaram um contexto, em muito suscitado pelo ECA, que pressionou o Congresso Nacional a tomar uma posição em face da situação. Assim, em abril de 1993, instalou-se uma Comissão Parlamentar de Inquérito, a *CPI sobre a Prostituição Infantil*, como ficou popularmente conhecida. É a partir daí que o tema específico da Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes – ESCCA ganha visibilidade, suscitando uma crescente mobilização de diversas entidades para a criação de políticas públicas com vistas ao enfrentamento da violência sexual.

Objetivando ordenar a articulação de todos os principais atores que trabalham com a criança e o adolescente vulneráveis à violência sexual, em junho de 2000, foi elaborado o *Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil*, homologado pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA, em julho do mesmo ano. Funcionando como instrumento de defesa e garantia de direitos de crianças e adolescentes, o plano aponta para a criação, fortalecimento e implementação de um conjunto articulado de ações e metas fundamentais para assegurar a proteção integral da criança e do adolescente em situação ou risco de violência sexual. Através de seus objetivos (com suas respectivas ações, metas, prazos e possíveis parcerias), articulados em seis eixos estratégicos⁴, o Plano Nacional estabelece uma referência metodológica e de princípios que possibilitem o desenvolvimento de ações mais integradas, sendo hoje a referência única para as políticas públicas

do País nessa área.

A CRIAÇÃO DO PAIR: a implementação de uma política intersetorial

Como resposta às orientações contidas na Pesquisa Nacional de Tráfico de Mulheres e Adolescentes para fins de Exploração Sexual – PESTRAF⁵, numa iniciativa das Secretarias de Estado de Assistência Social – SEAS/MPAS, da Secretaria de Estado de Direitos Humanos do Ministério da Justiça, em parceria com a Agência Norte Americana para o Desenvolvimento Internacional – USAID, foi elaborado, em agosto de 2002, o *Programa de Ações Integradas e Referências de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-juvenil no Território Brasileiro – PAIR*.

O programa caracteriza-se como a primeira ação intersetorial do Governo Federal no enfrentamento do fenômeno da violência sexual. Tem como objetivo principal integrar políticas setoriais para a construção de uma agenda comum de trabalho, entre Governos, Sociedade Civil e Organismos Internacionais, visando ao desenvolvimento de ações de prevenção e atendimento a crianças e adolescentes vulneráveis ou vítimas da exploração sexual e tráfico para esses fins. Entre suas metas destacam-se:

- Fortalecer as Articulações Nacionais, Regionais e Locais de Combate à Violência Sexual Infanto-Juvenil;
- Fortalecer e potencializar a articulação entre os órgãos do Sistema de Garantia de Direitos;
- Integrar as Políticas Sociais Básicas, consolidando redes de atenção às crianças, adolescentes e famílias violadas sexualmente;
- Fortalecer e capacitar integrantes do contingente de defesa social e segurança pública;
- Promover a participação pró-ativa dos segmentos jovens na construção e implementação dos Planos Operativos Locais, voltados para o enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil.

O PROGRAMA EM BELO HORIZONTE

Belo Horizonte foi a sétima cidade do Brasil a implantar o PAIR⁶. Trata-se de uma capital de dois milhões e meio de habitantes, com áreas de vulnerabilidade e exclusão social. Conta com uma comprometida rede de atenção à criança e ao adolescente que, antes mesmo da implementação do programa, já vinha buscando realizar o enfrentamento do fenômeno da violência sexual e, mais especificamente, da exploração sexual de crianças e adolescentes – ESCCA. Caracteriza-se também como um ponto de entroncamento de uma extensa malha rodoviária, por onde passam veículos de todo o País.

Dada a experiência, empenho e competência na implementação de programas, projetos e ações voltados à defesa dos direitos fundamentais da criança e do adolescente, tendo sido indicada pela rede de entidades envolvidas na proteção e promoção do público infanto-juvenil, coube à Associação Municipal de Assistência Social – AMAS a implementação do PAIR no município, em parceria com diversas entidades dos setores público e privado que atuam na área de garantia dos direitos de crianças e adolescentes.

ETAPAS PREVISTAS

A implementação do PAIR em Belo Horizonte está dividi-

da em etapas inter-relacionadas e consecutivas. Após a realização da pesquisa da OIT/SEDH, em parceria com a AMAS – realizada no intuito de diagnosticar mais especificamente a ocorrência do fenômeno em BH⁷ – a AMAS realizou, na data de 26 a 28 de setembro de 2005, o *I Seminário de Ações de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto Juvenil* de Belo Horizonte. O Seminário objetivou: 1) a construção do Plano Operativo Local – POL, a partir do Plano Municipal de Enfrentamento à Violência contra Crianças e Adolescentes (elaborado e aprovado pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Belo Horizonte em 2000) e 2) eleger a Comissão Operativa Local – COL do PAIR. O evento reuniu em torno de 250 pessoas de instituições governamentais e não-governamentais que integram a rede de atendimento, defesa e responsabilização de Belo Horizonte.

NOVAS PROPOSTAS PARA A CIDADE: a necessidade de considerar as particularidades

Tendo em vista as dimensões territoriais e populacionais do município, além das características da gestão municipal (descentralização e intersetorialidade)⁸, houve na capital mineira a necessidade de adaptar e recriar estratégias metodológicas na implementação do programa. Essas inovações vêm sendo reconhecidas e se consolidando como referências, em âmbito nacional, para a execução do programa em cidades de grande porte.

A segunda grande ação do PAIR-BH foi realização da *Capacitação de Agentes Multiplicadores PAIR-BH: curso de enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes*. Realizada em maio e junho de 2006, com duração de 64 (sessenta e quatro) horas (divididos em nove dias), nesse encontro foram capacitados nesse encontro 330 (trezentos e trinta) operadores e agentes dos programas e serviços que compreendem a rede de atenção, defesa e responsabilização, bem como membros de fóruns, comissões, conselhos, lideranças juvenis e movimentos sociais, além de profissionais (médicos, psicólogos, assistentes sociais, conselheiros tutelares, promotores da infância, juizes, professores, policiais militares, civis e federais, técnicos de programas e ONGs) de diversos setores governamentais e não governamentais.

A partir desse evento foram colocadas em prática as primeiras inovações importantes na metodologia de implementação do programa. Uma delas foi a criação de uma *Comissão Operativa Local Regional – COL-R* em cada uma das nove regionais do município. Essas comissões passaram a funcionar como equipes de referência na temática do enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes para os programas e serviços em suas regionais. Seus membros, representantes dos distintos segmentos envolvidos com a temática (saúde, educação, assistência social, conselho tutelar, ONGs, associações comunitárias, jovens, entre outros), foram orientados a elaborar seus respectivos *Planos Operativos Locais Regionais – POL-Rs*, a partir do *Plano Operativo Local – POL* do município.

A criação das COL-Rs e a elaboração dos POL-Rs como novos pontos de referência para o enfrentamento do fenômeno foram iniciativas estruturantes do modelo de articulação de rede proposto pelo PAIR-BH, responsável por articular, integrar, ampliar e fortalecer o envolvimento de toda a cidade nesse processo. Foram organizados diferentes grupos executivos que, articulados através de um amplo desenho operacional⁹, vêm conseguindo garantir representatividade e horizontalidade nas tomadas de

decisão, além de organização e efetividade na realização de ações integradas e referenciais no enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes no município.

Tendo avançado bastante na criação de equipes de referência, o PAIR-BH se viu ainda diante do imenso desafio de capacitar, de forma satisfatória, a imensa rede intersetorial de atenção à criança e ao adolescente presente no município. Assim, a partir da avaliação e reflexão acerca da experiência da *Capacitação de Agentes Multiplicadores PAIR-BH*, foram criadas outras inovações metodológicas. Para a disseminação de conteúdos básicos referentes ao enfrentamento do fenômeno (o que é, como identificar, como acolher a vítima, o que fazer e para onde encaminhar), a *Equipe de Assessoria Executiva do PAIR-BH*¹⁰ elaborou um modelo de capacitação que foi passado às Comissões Operativas Locais Regionais – COL-Rs. Por sua vez, cada uma das nove comissões se responsabilizou, a partir desse modelo, por capacitar cerca de 100 (cem) atores da rede de suas respectivas regionais, somando-se 900 (novecentos) atores capacitados ao final do processo. Essas ações foram denominadas *Capacitações Regionais*.

Contudo, ainda que as Capacitações Regionais demonstrem¹¹, com efeito, um grande poder de sensibilização e mobilização da cidade como um todo, disseminando informações básicas acerca do fenômeno e seu enfrentamento, a rede de Belo Horizonte apresentou a demanda de que algumas questões centrais e específicas referentes à temática fossem trabalhadas com atores também centrais e específicos. Assim, surgiu mais uma inovação metodológica: os *Seminários Temáticos*. O primeiro deles, realizado em novembro de 2006 para um público de 250 (duzentas e cinquenta) pessoas e focado no eixo de Defesa e Responsabilização, apresentou *O Trabalho da Polícia Civil Técnico-Científica na investigação de crimes contra crianças e adolescentes*¹². O II Seminário Temático, realizado em junho de 2007, contou com a presença de 370 (trezentos e setenta) atores e discutiu *o atendimento de crianças e adolescentes vítimas de violência sexual*, conduzido por palestrantes considerados referências no eixo “Atendimento” do Plano Nacional.

Avalia-se que, com essas duas ações complementares (eventos de capacitação básica para um grande público e de capacitação específica para públicos específicos), o PAIR-BH avançou bastante em suas metas de sensibilizar, mobilizar e capacitar, de forma efetiva, um número significativo de atores da ampla rede municipal de atenção à criança e ao adolescente no que se refere ao enfrentamento do fenômeno da violência sexual infanto-juvenil. Com isso, uma outra conquista importante foi a inclusão dessa temática na agenda política da cidade, com o tema discutido em diversos fóruns e demais espaços de participação política.

Além desses, outro avanço significativo está se efetivando no que tange à questão do fomento ao Protagonismo Infanto-Juvenil. A participação de jovens nos diferentes Grupos Executivos do PAIR-BH traz à tona discussões relativas às estratégias de mobilização e formação desse público enquanto verdadeiros protagonistas nas ações de enfrentamento do fenômeno da violência sexual. Uma importante ferramenta para essa discussão encontra-se em construção em parceria com a Fundação Municipal de Cultura: um vídeo produzido por jovens sobre o que é a Violência Sexual e as diversas maneiras e mecanismos pelos quais crianças e adolescentes podem participar da rede de garantia de direitos

e proteger-se dessa violação. A meta é utilizar esse material em oficinas realizadas, até o fim do ano corrente, em pelo menos três escolas de cada uma das nove regionais do município.

CONCLUSÃO: desafios à vista

Observa-se que, com menos de dois anos de trabalho, o conjunto dos parceiros do PAIR-BH (membros da Comissão Operativa Local – COL, das Comissões Operativas Locais Regionais – COL-Rs e outros parceiros) alcançou um grande avanço na discussão, planejamento e implementação de diversas ações para o enfrentamento do fenômeno da violência sexual contra crianças e adolescentes. Contudo, para melhor orientar a elaboração das suas próximas ações e para subsidiar a implantação de outras políticas públicas voltadas para essa temática, faz-se necessária a realização de uma pesquisa diagnóstica mais detalhada sobre a incidência do fenômeno na cidade. A rede demanda informações relativas à identificação das áreas de maior concentração do fenômeno, as características dessa violência na cidade, sua relação com outras condições de vulnerabilidade e um esboço do perfil das vítimas e exploradores. Ainda hoje, a realização de pesquisas dessa natureza encontra uma série de dificuldades devido às características próprias do fenômeno.

Outros dois desafios estruturais relativos ao enfrentamento do fenômeno – que ainda demandam grandes esforços e estratégias de intervenções conjuntas da rede – referem-se: 1) ao atendimento especializado, multiprofissional e processual das vítimas e 2) à responsabilização dos agressores/exploradores. Os grupos de trabalho de Atendimento e Defesa e Responsabilização vêm atuando conjuntamente no desenvolvimento de ações que incidam diretamente sobre essas duas questões. Belo Horizonte conta atualmente com quatro Hospitais de Referência para o Atendimento de Vítimas de Violência Sexual¹³. Neles, as vítimas recebem atendimento especializado, realizado por uma equipe multiprofissional, podendo ser acompanhadas por até um ano. Está em andamento um processo de negociação para que o material colhido nos exames realizados nesses hospitais possa ser enviado, através de uma cadeia de custódia, ao Instituto Médico Legal – IML, para sua utilização como provas nos processos criminais favorecendo, assim, a responsabilização dos agressores. Nota-se, contudo, que a demanda pelos serviços de atendimento das vítimas e responsabilização dos agressores é muito superior àquilo que a rede atualmente comporta assimilar, representando estes os maiores desafios para o enfrentamento do fenômeno em BH.

Referências bibliográficas

- BRASIL, Ministério da Educação, Assessoria de Comunicação Social. Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA. Brasília: MEC, ACS, 2005.
- COMITÊ NACIONAL DE ENFRENTAMENTO À VIOLENCIA SEXUAL CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES. Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-juvenil: relatório do monitoramento 2003-2004. Comitê Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra crianças e Adolescentes – Brasília: 2006.
- FALEIROS, Eva T. S. *Repensando os Conceitos de Violência, Abuso e Exploração Sexual de Crianças e de Adolescentes*. Brasília: Thesaurus, 2000.
- KOSHIMA, Karim S.L. Cooperação internacional e políticas públicas: a influência do POMMAR / USAID na agenda pública brasileira de enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes. Dissertação mestrado. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. Bahia: 2006. 231 f.

Notas

- ¹ “A exploração sexual comercial de crianças é uma violação fundamental dos direitos da criança. Compreende o abuso sexual por adultos e remuneração em espécie ao menino ou menina e a uma terceira pessoa ou várias. A criança é tratada como objeto sexual e uma mercadoria. A exploração sexual comercial de crianças constitui uma forma de coerção e violência contra crianças, que pode implicar o trabalho forçado e formas contemporâneas de escravidão”. Conceito aprovado durante o primeiro Congresso Mundial contra a Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes, Estocolmo, 1996.
- ² Declaração sobre os Direitos da Criança, ratificada em 26/9/1923 em Genebra; a Declaração Universal dos Direitos Humanos, promulgada pela ONU em 1948; a Segunda Declaração Universal dos Direitos da Criança, aprovada em 1959; a Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989; a Declaração de Viena de 1993; a Convenção para a Repressão do Tráfico de Mulheres e Crianças (1921); o Protocolo da Emenda das Convenções de Genebra de 1921 e 1933 (Tráfico de mulheres/mulheres maiores) e a Convenção 182 da OIT.
- ³ A terminologia “Prostituição Infanto-Juvenil” foi substituída por “Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes – ESCCA”, pois a prostituição é uma ação ou atividade que só pode ser protagonizada por um adulto, caracterizando-se, dessa forma, como uma opção. Uma criança ou um adolescente não pode optar pela prostituição, pois sua capacidade de escolha e de organização do próprio futuro ainda está em construção.
- ⁴ Análise da Situação; Articulação e Mobilização; Atendimento; Defesa e Responsabilização; Prevenção; Protagonismo Infanto-Juvenil.
- ⁵ A Pesquisa traça um mapa com a localização de todos os pontos onde foram localizados focos Exploração Sexual, e das rotas de tráfico para os mesmos fins. Como orientações a PESTRAF cita a necessidade de articulação dos diversos programas já existentes no País. Para maiores informações sobre a PESTRAF (acesso em julho 2007): <http://www.mj.gov.br/trafico/servicos/publicacoes/Pestraf%20-%20Exploracao%20Sexual.pdf>
- ⁶ O programa já foi implementado em: São Luís - MA; Fortaleza - CE; Belo Horizonte - MG; Campina Grande - PB; Feira de Santana - BA; Corumbá - MS; Rio Branco - AC; Pacaraima - RR e Manaus - AM. Atualmente, o PAIR encontra-se em fase de expansão para quarenta e seis municípios em onze estados brasileiros, contando para tanto com a participação de oito Universidades Federais e duas Estaduais.
- ⁷ Atualmente os parceiros da Comissão Operativa Local apontam a necessidade de outra pesquisa, mais detalhada e ampla, sobre o fenômeno na cidade, de maneira a poder melhor embasar as discussões sobre as ações de enfrentamento e a implementação de políticas públicas.
- ⁸ O PAIR, que essencialmente se caracteriza como uma estratégia de articulação e integração de ações no combate a exploração infanto juvenil, encontrou em Belo Horizonte condições favoráveis à sua implementação graças ao princípio da intersetorialidade que vem pautando, desde 2000, as ações da Prefeitura Municipal.
- ⁹ Disponível em: www.amas.org.br
- ¹⁰ Contratada pela AMAS com recursos do convênio para a implementação do programa firmado com a Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República.
- ¹¹ O processo de execução das Capacitações Regionais teve início em novembro de 2006 e sua conclusão está prevista para novembro de 2007.
- ¹² Nesse encontro foi apresentado pelo Dr. José Antônio Daltoé César, Juiz de Direito de Porto Alegre/RS, o método “Depoimento Sem Danos”, em que a oitiva da vítima de violência sexual – realizada uma única vez, numa sala especial, por um profissional da área da psicologia ou serviço social, que se comunica através de um ponto eletrônico com o juiz e advogados, acomodados em outra sala – é filmada e utilizada como o depoimento da vítima no processo, evitando assim a revitimização da criança ou adolescente.
- ¹³ Hospital Júlia Kubitschek, Hospital Municipal Odilon Behrens, Maternidade Odete Valadares e Hospital das Clínicas / UFMG. Apesar de não ser um hospital de referência para o atendimento de vítimas de violência sexual, o Hospital João XXIII atende esse público quando a ocorrência da violência sexual de apresenta concomitantemente com outros traumas físicos.