



O desenvolvimento de planos de enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes no Brasil

Resumo sobre os processos de reformulação de Planos de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes no Brasil.¹

Atualmente, o Brasil está passando por uma fase essencial de discussões sobre importantes políticas destinadas ao enfrentamento da exploração sexual comercial de crianças e adolescentes (ESCCA). Este resumo discute os processos de desenvolvimento do plano nacional e do plano do estado de Pernambuco.

Principais resultados da pesquisa

- A análise da eficácia de planos anteriores de enfrentamento à ESCCA no âmbito estadual e nacional no Brasil tem sido limitada pela ausência de processos avaliativos robustos.
- A capacidade de monitorar de forma eficaz as abordagens dirigidas ao enfrentamento à ESCCA tem sido fortemente prejudicada pela falta de indicadores de resultados quantitativos e qualitativos.
- Verifica-se uma forte crença na utilização de abordagens participativas para o desenvolvimento de novos planos, a partir de contribuições de uma grande variedade de participantes, inclusive de adolescentes sobreviventes de violência sexual.
- No entanto, existe uma preocupação real de que a posição conservadora adotada pelo atual governo brasileiro irá fragilizar o processo participativo e o conteúdo do novo plano nacional.
- O Plano Estadual precisa ser uma prioridade na agenda do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente de Pernambuco (CEDCA PE) e do Governo de Pernambuco, que devem responder de forma mais ágil diante da urgência de uma resposta efetiva ao problema.

Por que isso é importante?

Atualmente, o Brasil está passando por uma importante fase de revisão e elaboração dos planos estadual e nacional de enfrentamento à ESCCA. Os três processos-chave de planejamento de políticas públicas que sustentam a resposta

do país à ESCCA a nível nacional, e especificamente no Estado de Pernambuco, estão passando por uma reformulação. Estes são, nomeadamente:

- i) O Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes.
- ii) O Plano Estadual de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes em Pernambuco.
- iii) O Plano Estadual para a Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção do Adolescente Trabalhador em Pernambuco.²

No entanto, a elaboração dos planos de enfrentamento se depara com o enorme desafio da carência de dados e pesquisas que possam orientar o desenvolvimento de planos eficazes tanto ao nível da sua concepção quanto da sua implementação, em particular diante das ameaças e vulnerabilidades que se desenvolvem rapidamente, devido à crise econômica do Brasil e à pandemia da COVID-19.

Recomendações aos governos federal e estadual

- **Recomendação 1:** Revisar os Planos Nacional e Estadual de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes de forma participativa e democrática e assegurar sua implementação efetiva;
- **Recomendação 2:** Melhorar a coleta e a disponibilidade de dados;
- **Recomendação 3:** Fortalecer os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e os Conselhos Tutelares;
- **Recomendação 4:** Implementar a educação sexual nas escolas e priorizar o ambiente escolar na prevenção das violências sexuais contra crianças e adolescentes, aplicando metodologias de autoproteção de crianças;
- **Recomendação 5:** Fortalecer a política de combate à violência sexual contra crianças e adolescentes, sua estrutura e capacidade das redes de proteção.

Escopo geral da pesquisa

Neste resumo, sintetizamos os esforços atuais de desenvolvimento de políticas estaduais e nacionais de enfrentamento à ESCCA no Brasil. Existem três processos-chave de planejamento de políticas públicas que sustentam a resposta da ESCCA a nível nacional, e especificamente no estado de Pernambuco, que se encontram neste momento agendados para serem submetidos a processos de consulta e reformulação. O agendamento do processo de reformulação desses principais planos cria uma estreita janela de oportunidade para influenciar o processo de discussão, a partir da pesquisa, com a incorporação de propostas centralizadas nas vozes de sobreviventes, que moldarão a política brasileira de enfrentamento à ESCCA em vigor durante a próxima década.

¹ Este briefing de pesquisa foi preparado pela Professora Dra. Valeria Nepomuceno Teles de Mendonça (Professora do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco), com contribuições de pesquisadores do Laboratório de Direitos da Universidade de Nottingham e The Freedom Fund. O projeto "Abordando a Exploração Sexual Comercial de

Crianças e Adolescentes no Brasil" é financiado pelo Conselho de Pesquisa em Artes e Humanidades (AH/V01336X/1).

² Como o processo de revisão desse plano está ainda em fase de início, não fará parte das discussões aqui apresentadas.

Contexto

A questão da violência sexual contra crianças e adolescentes ganhou visibilidade no Brasil durante os anos 90. Isto foi atribuído a três importantes contextos. O primeiro deles foi a criação da Lei Federal 8069/1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente, e seu artigo 5º, que estabeleceu que "Nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, e qualquer ataque, por ação ou omissão, contra seus direitos fundamentais será punido de acordo com a lei".

O segundo momento ocorreu entre maio de 1993 e março de 1994, quando a Câmara dos Deputados do Brasil criou a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) sobre Prostituição Infantil, com o objetivo de se identificarem as responsabilidades pela exploração e prostituição de crianças e adolescentes. O trabalho da CPI recebeu uma cobertura significativa por parte dos mídia, alertando o público em geral para o problema.

O terceiro grande acontecimento foi a organização do primeiro Congresso Mundial contra a Exploração Sexual Comercial de Crianças, em 1996. O Brasil foi um dos 122 países que participaram do Congresso, tendo assumido os compromissos resultantes do mesmo, que ficaram mais tarde conhecidos como a Declaração de Estocolmo, e a Agenda de Ação.

A Declaração estabeleceu a obrigação dos países de desenvolverem e implementarem planos e programas claros para prevenir a exploração sexual comercial de crianças e adolescentes, e para proteger e ajudar as crianças vítimas da ESCCA, de modo a facilitar a sua recuperação e reintegração social. A Agenda de Ação também destacou a necessidade de criação de Planos Nacionais de Combate à Violência Sexual e de desenvolvimento de políticas públicas de assistência a crianças e adolescentes vitimadas pela ESCCA.

Primeiro Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes

No ano 2000, no seguimento dos compromissos assumidos durante o primeiro Congresso Mundial, o Brasil preparou o seu Primeiro Plano Nacional, denominado de Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil. Nesse mesmo ano, o Governo Federal também implementou o Programa Sentinela, sob a coordenação da então Secretaria de Estado para a Assistência Social - SEAS, do Ministério da Previdência e Assistência Social. Ao estabelecer o Programa Sentinela, o Brasil priorizou o atendimento multidisciplinar especializado para crianças e adolescentes, suas famílias, e perpetradores de violência sexual.

O Plano foi desenvolvido após reuniões nacionais, seminários e discussões, e com a participação de instituições governamentais, organizações não governamentais, representantes do poder legislativo, e organizações internacionais. Estes eventos culminaram em um debate que ocorreu em junho de 2000, na cidade do Natal, no Rio Grande do Norte. 160 representantes institucionais participaram do debate que levou à finalização da primeira versão do Plano Nacional.

Apesar de ter sido sujeito a vários processos de consulta, o Plano Nacional foi finalmente deliberado pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - "CONANDA", em julho de 2000. Isto porque o Artigo 88 da Lei 8069/90 exige que todas as políticas públicas destinadas às crianças e adolescentes sejam aprovadas no âmbito dos conselhos de direitos.

A vigência do Plano Nacional foi de 2000/01 a 2003. O documento apresentava seis eixos estratégicos para lidar com situações de violência sexual: análise da situação; mobilização e articulação; defesa e responsabilização; atendimento; prevenção e proteção dos jovens. Para cada eixo, o Plano estabelece uma estrutura operacional, onde estão definidos objetivos; ações; metas; prazos e parcerias. O documento também apresenta indicadores de efetividade do Plano Nacional.

Em 2003, o Comitê Nacional de Combate à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, abriu um processo para atualizar o Plano Nacional. O Comitê revisou as ações do plano, e realizou reuniões, seminários, oficinas e assembleias. O relatório de monitoramento destacou a dificuldade de monitorar e avaliar a eficácia dos planos, citando desafios relacionados com a coleta de dados quantitativos relativos à ESCCA, e com as ações de resposta tomadas ao nível federal, estadual e municipal (Comitê Nacional, 2006, p.9).

O terceiro Congresso Mundial de Combate à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes foi realizado no Brasil em 2008, e suas discussões e resultados mobilizaram ainda mais as instituições brasileiras para acelerarem o processo de revisão do Plano Nacional, que havia estagnado desde seu relatório de monitoramento em 2006. Em 2010, foram iniciadas novamente as reuniões regionais de revisão do Plano Nacional, seguidas de consultas públicas, e reuniões nacionais com especialistas.

O processo participativo na revisão dos planos

O último Plano Nacional (2013-2020) enfatizou a importância de adotar uma abordagem participativa e colaborativa para o desenvolvimento dos planos estaduais.

A metodologia adotada no desenvolvimento do Plano Nacional envolveu a realização de seminários regionais e nacionais, e consultas com especialistas, para aprofundar a compreensão das medidas apropriadas que deveriam ser adotadas na resposta à ESCCA. A chave do processo foi o envolvimento dos adolescentes nos debates que aconteceram no país. O envolvimento do Conanda durante o processo foi fundamental para dar ao Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes mais credibilidade e robustez para orientar as políticas públicas nesta área. O novo Plano Nacional (2013-2020) foi deliberado pelo Conanda e resultou de um processo que consolidou a participação de uma grande variedade de entidades colaboradoras e de adolescentes, demonstrando uma maior ênfase em medidas para monitorar a implementação das ações do plano.

Críticas ao enfrentamento à ESCCA

No entanto, o processo de execução da implementação e monitoramento do Plano Nacional de 2013 foi alvo de críticas.

Embora este período fosse extremamente importante para o avanço da luta contra a violência sexual, o plano foi implementado de forma fragmentada e lenta.

Um desses avanços foi a criação da Comissão Intersetorial de Combate à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, instituída pelo Decreto de 11 de outubro de 2007, com a finalidade de “articular ações e políticas públicas em consonância com o Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual de Crianças e Adolescentes”. A Comissão começou a estabelecer um diálogo permanente com o Comitê Nacional, especialmente no âmbito do processo de revisão dos Planos de 2000 e 2013.

Em 2018, o Ministério dos Direitos Humanos do atual governo publicou um Relatório de Monitoramento e Avaliação do Plano Nacional de Combate à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, para o período de 2013 a 2018. Na introdução ao documento, o leitor é alertado para o fato de que “Além de enumerar de forma abrangente as ações intersetoriais sobre o tema, o relatório também expõe as limitações do Estado brasileiro que dificultam a coleta de dados temáticos em diversas áreas necessárias para a composição do diagnóstico”. Isso significa que o próprio governo reconhece as lacunas no processo de monitoramento. (BRASIL, 2018, p.11)

O atual governo brasileiro não estabeleceu um bom diálogo com o Comitê Nacional. A Comissão Intersetorial foi dissolvida em 2020, e mais tarde recriada, sofrendo mudanças que impediam considerar a intersectorialidade das políticas públicas que visavam combater a violência sexual de forma adequada. O tamanho do Comitê também foi reduzido à metade.

Atualmente, no Brasil, as ações governamentais para combater a violência sexual são da responsabilidade do Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos (MMFDH). A orientação das políticas conduzidas por esse ministério é considerada uma das mais conservadoras do Governo. Um exemplo contundente nessa direção foi o pronunciamento da então ministra responsável por essa pasta:

"neste governo, meninas serão princesas e meninos serão príncipes... ninguém nos impedirá de chamar nossas meninas de princesas e nossos meninos de príncipes, porque no Brasil há meninos e meninas... a doutrinação ideológica de crianças e adolescentes acabou".

Assim, nos últimos anos, o Governo tem continuado a promover retrocessos no avanço dos direitos das crianças e adolescentes sob a justificativa de se contrapor a uma suposta "ideologia de gênero".

Revisão do Plano Nacional em curso

Em novembro de 2021 o MMFDH, através da Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (SNDCA), convidou especialistas para participar de reuniões para desenvolver o Plano Nacional de Combate à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes. O novo plano abrange, para além de tipos de violência sexual (abuso e exploração), violência física, negligência, alienação psicológica e parental. A posição do Governo descarta a possibilidade de duas ferramentas fundamentais na metodologia de revisão do Plano Nacional: trabalhar em conjunto com o Comitê

Nacional e permitir uma ampla participação social no processo

A Rede ECPAT Brasil e o Comitê Nacional de Combate à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes divulgaram um forte comunicado público em 30 de novembro de 2021. Na declaração, eles rejeitaram o evento proposto devido à sua falta de transparência “e sem respeito ao processo histórico de construção da revisão do Plano Nacional iniciado pelo Conselho Nacional dos Direitos das Crianças e Adolescentes – Conanda em 2020.”

O comunicado também afirmava que:

“É essencial ressaltar que a realização de tais atividades, com este modelo, sem diálogo com a sociedade civil, representação de redes nacionais e outras instituições que visam proteger os direitos da criança e do adolescente, viola princípios legais e garantias estabelecidas há mais de 30 anos, desde a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente”.

O Governo Federal pretende lançar o novo Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes em 18 de maio de 2022 - o Dia Nacional de Combate ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes.

Abordagem estadual: Pernambuco

A existência do Plano Nacional estimulou o desenvolvimento de planos próprios pelos estados e municípios brasileiros. O primeiro Plano de Combate à Violência Sexual contra Crianças no Estado de Pernambuco teve sua origem em 2003. A partir da iniciativa da Rede Estadual de Combate à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, formada por instituições não-governamentais e governamentais, foi criada uma Comissão para preparar uma minuta do documento e foi realizado um Seminário Estadual, com representações de 106 instituições das regiões do Estado, com o objetivo de analisar a minuta, alterar, complementar, e apresentar novas propostas. A Rede recebeu apoio da Save The Children e da POMMAR/USAID na construção do Plano do Estado.

Enquanto Pernambuco passava pelo processo de aprovação do primeiro Plano Estadual, com início da sua vigência em 2003, o prazo do Plano Nacional estava terminando.

O processo de revisão do Primeiro Plano Estadual

Em Pernambuco, a Rede de Enfrentamento, em parceria com o Governo do Estado, o CEDCA/PE e a Childhood Brasil, comprometeu-se a rever o Plano do Estado que vigorou entre 2003 e 2005. Após a revisão, o novo Plano, elaborado em 2008, foi reconhecido como sendo “o resultado de um processo participativo de elaboração conjunta, envolvendo representantes de diferentes segmentos da sociedade civil e organizações governamentais em nível municipal e estadual, estrategicamente organizados em quatro etapas distintas, mas complementares”. Em seguida, serão apresentadas as quatro etapas metodológicas que foram utilizadas na elaboração do Plano Estadual 2008-2017:

1ª Fase: Foi realizado um seminário estadual para avaliar o Plano Estadual (2003-2005). Participaram 300 representantes dos 184 municípios do Estado. Foram realizadas seis

oficinas, cada uma alinhada com os eixos estratégicos do Plano: Análise da situação, assistência, defesa e prestação de contas, mobilização e articulação, prevenção, e protagonismo das crianças e dos jovens.

2ª Fase: Foram realizados seminários regionais e um Encontro Distrital para adaptar o Plano Estadual às especificidades das diferentes regiões de Pernambuco. Todos os seminários seguiram a mesma estrutura e foram viabilizados através das parcerias estabelecidas entre os Governos Municipais e os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente de cada região. Os eventos contaram com a participação de representantes de cada município.

3ª Fase: Os membros dos Seminários Regionais participaram de um processo de consulta em todo o estado, totalizando 600 pessoas de toda a região de Pernambuco. O resultado das discussões foi sistematizado em um documento, e enviado para análise e deliberação do Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Conselho Estadual de Assistência Social.

4ª Fase: O Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Conselho Estadual de Assistência Social discutiram separadamente o documento e depois finalizaram a discussão em uma assembleia conjunta, onde foi deliberado o novo Plano Estadual. Isto resultou na Resolução Conjunta No. 01, de 10 de Junho de 2008.

Enquanto Pernambuco aprovou seu novo Plano Estadual em 2008, outros estados passaram posteriormente pelo mesmo processo de formulação de seus planos estaduais.

Próximos Passos

Em Pernambuco, a Rede de Enfrentamento dedicou o ano de 2021 à mobilização do CEDCA PE com vista à revisão do Plano Estadual. A validade do plano atual terminou em 2017, quatro anos mais tarde do que originalmente previsto, e sem existir um processo estabelecido para sua avaliação e revisão. O esforço da Rede de Enfrentamento teve um resultado positivo, quando o Conselho Estadual criou uma Comissão Interinstitucional para coordenar a reformulação do Plano em dezembro de 2021. Participam da Comissão representantes da Rede, várias instituições da sociedade civil e do Governo, conselheiros e o Grupo de Estudo, Pesquisas e Extensões no campo da Política da Criança e do Adolescente (Gecria) da Universidade Federal de Pernambuco. Em 2021, a Rede criou grupos de trabalho para avaliar os eixos do Plano de 2008, e já discute internamente propostas para o novo Plano. O trabalho da Rede de Enfrentamento se baseia nas memórias e registros das suas instituições participantes, já que não existe um sistema de monitoramento do Plano Estadual pelo CEDCA PE.

Apesar dos desencontros entre as ações previstas nos planos nacional e estadual, a metodologia participativa foi considerada como a pedra angular de ambas as abordagens. A realização de reuniões, oficinas e seminários que permitiram a contribuição de diferentes representações institucionais, aproximou os planos da realidade e das demandas das crianças e adolescentes vítimas de violência sexual. Porém, devido às últimas decisões do MMFDH, a metodologia participativa está se afastando das discussões sobre estratégias nacionais de combate à violência sexual contra crianças e adolescentes, e as atuais propostas para o

novo plano abordam a violência sexual de forma fragmentada. Em Pernambuco, a metodologia participativa continua a ser a chave para a abordagem da Comissão Interinstitucional.

Em 2022 serão realizadas eleições para o cargo de Governador do Estado de Pernambuco, incluindo para os cargos de deputados estaduais e federais. Os processos eleitorais muitas vezes direcionam as preocupações do governo para as eleições. Caberá à Rede de Enfrentamento e aos membros da Comissão trabalharem para que o Plano Estadual seja uma prioridade na agenda do CEDCA PE e do próprio Governo Estadual, o que deverá permitir a existência das condições necessárias para a construção do processo nos melhores termos possíveis.

Recomendações aos governos

Revisar os Planos Nacional e Estadual de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes de forma participativa e democrática e assegurar sua implementação efetiva: Os governos precisam desenvolver planos para enfrentar a violência sexual contra crianças e adolescentes com participação efetiva e ampla de todos os setores da sociedade, ouvindo as vozes dos sobreviventes e respeitando o papel dos Conselhos de Direitos das Crianças e Adolescentes no processo. Os governos devem garantir um princípio de não regressão em matéria de participação social. Os planos devem ser adequadamente financiados, com metas mensuráveis, e os governos devem executá-los de forma eficaz, com transparência e monitoramento pela sociedade civil.

Melhorar a coleta e a disponibilidade de dados: Atualmente faltam dados confiáveis sobre a situação da ESCCA no Brasil. Para abordar a questão de forma abrangente, o governo deve realizar um estudo de prevalência nacional. Mudanças recentes nas categorias de dados do Disque 100 sem consulta a uma ampla gama de partes interessadas também tornaram mais difícil comparar e analisar de forma desagregada dados de denúncias de anos anteriores. O governo deve garantir o cumprimento rigoroso da Lei de Acesso à Informação, especialmente no que diz respeito à transparência ativa de dados críticos; e proporcionar acesso mais fácil e rápido aos dados oficiais.

Fortalecer os Conselhos Tutelares e os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente nas esferas municipal, estadual e federal: O governo deve fornecer aos Conselhos Tutelares e aos Conselhos de Direitos infraestrutura adequada, recursos e formação para os conselheiros nomeados, que possibilite qualificar sua atuação e o cumprimento do seu papel no Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente.

Implementar a educação sexual nas escolas como parte de toda a educação básica, respeitando e promovendo os direitos sexuais e reprodutivos de todas as pessoas, especialmente mulheres e meninas, em toda a sua diversidade, e priorizar o ambiente escolar na prevenção das violências sexuais contra crianças e adolescentes. Especialmente com as crianças na primeira infância, aplicar metodologias de autoproteção tem se mostrado uma importante ferramenta de prevenção à violência sexual.

Fortalecer a política de combate à violência sexual contra crianças e adolescentes e ampliar as estruturas e

capacidades de resposta dos órgãos que recebem denúncias, inclusive fortalecendo as redes de proteção.

Referências

ESTOCOLMO. I Congresso Mundial contra Exploração Sexual Comercial de Crianças. Declaração de Estocolmo e Agenda para Ação. Suécia, 1996.

GOMES, Romeu. MINAYO, Maria Cecília de Souza. FONTORA, Helena Amaral da. A prostituição infantil sob a ótica da sociedade e da saúde. Revista Saúde Pública 33, abril de 1999. • <https://doi.org/10.1590/S0034-89101999000200009>

MENDONÇA, Valeria Nepomuceno Teles de. A avaliação do processo de implementação do programa Sentinela na cidade do Recife / Valeria Nepomuceno Teles de Mendonça. –Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco. Centro de Ciências Sociais e Aplicadas. Recife, 2007.

PERNAMBUCO. Plano Decenal de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes do Estado de Pernambuco (2008-2017). Resolução Conjunta Nº01, de 10 de junho de 2008 do Conselho Estadual de Assistência Social e Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente.

BRASIL. Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil. Brasília: Conanda, 2000.

BRASIL. Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes. Brasília: Conanda, 2013.

Rede ECPAT Brasil e Comitê Nacional de Enfrentamento a Violência Sexual de Crianças e Adolescentes. NOTA PÚBLICA. 30 de novembro de 2021.

REDE ESTADUAL DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA SEXUAL CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES. Plano Estadual de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil. Recife, 2003.

Relatório de Monitoramento e Avaliação do Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes: 2013 – 2018/ Ministério dos Direitos

Resolução Conjunta CEDCA-PE/CEAS-PE Nº 124, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2021 do Conselho Estadual de Assistência Social e Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente.