



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO

Núcleo de Pós-Graduação em Administração – NPGA

---

KARIN SATSUKI LIMA KOSHIMA

**COOPERAÇÃO  
INTERNACIONAL E  
POLÍTICAS PÚBLICAS:  
A INFLUÊNCIA DO POMMAR/USAID NA  
AGENDA PÚBLICA BRASILEIRA DE  
ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA SEXUAL  
CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES**

SALVADOR  
2006

**KARIN SATSUKI LIMA KOSHIMA**

**COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E  
POLÍTICAS PÚBLICAS:  
A INFLUÊNCIA DO POMMAR/USAID NA AGENDA PÚBLICA  
BRASILEIRA DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA SEXUAL CONTRA  
CRIANÇAS E ADOLESCENTES**

Dissertação apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação da Escola de Administração, da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Milani

Salvador  
2006

Biblioteca da Escola de Administração da UFBA

K86 Koshima, Karin Satsuki Lima.  
Cooperação internacional e políticas públicas: a influência do POMMAR / USAID na agenda pública brasileira de enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes. / Karin Satsuki Lima Koshima. – 2006.  
231 f.

Orientador: Prof.º Dr. Carlos Roberto Sanchez Milani  
Dissertação (mestrado profissional) – Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração, 2006.

1. Cooperação internacional – Brasil. 2. Crianças e violência – Brasil – Cooperação internacional. 3. Adolescentes e violência – Brasil – Cooperação internacional. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Milani, Carlos Roberto Sanchez. III. Título.

327  
CDD 20.ed.

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA (UFBA)**  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO (EAUFBA)  
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO (NPGA)  
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO (MPA)

KARIN SATSUKI LIMA KOSHIMA

COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E POLÍTICAS PÚBLICAS:  
A INFLUÊNCIA DO POMMAR/USAID NA AGENDA PÚBLICA BRASILEIRA DE  
ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA SEXUAL CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Dissertação apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Administração.

**BANCA EXAMINADORA:**

**ORIENTADOR:**

Prof. Dr. Carlos Roberto Sanchez Milani

Doutor em Socioeconomia do Desenvolvimento/École de Hautes Études en Sciences Sociales  
Professor Adjunto do Departamento de Estudos Organizacionais da EAUFBA

---

**EXAMINADORES:**

Prof. Dra. Elsa Kraychete

Doutora em Administração/Universidade Federal da Bahia

Professora Adjunta do PPG em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social da UCSAL

---

Prof. Dra. Maria de Lourdes Jeffery Contini

Doutora em Educação/Universidade Estadual de Campinas

Professora Adjunta do Departamento de Ciências Humanas do Centro de Ciências Humanas e Sociais/ UFMS

---

Salvador, 29 de setembro de 2006.

Dedico esta dissertação ao meu pai, o maior incentivador neste desafio, com todo o amor.

## **AGRADECIMENTOS**

**A realização desta dissertação só foi possível devido ao apoio de muitas pessoas:**

A Carlos Milani, pela paciência, bom humor, disponibilidade, sensibilidade e acima de tudo, extrema competência e acirrado senso crítico, mais que um orientador, um parceiro determinante nesta realização.

A minha mãe, por estar em todos os momentos da minha vida ao meu lado, apoiando e me dando todas as condições para que eu consiga vencer todos os desafios.

A Nilton, pelo apoio, compreensão pelas ausências e por tornar minha vida tão leve e feliz.

A Ana Lúcia e Samantha pela grande ajuda na revisão e formatação deste trabalho e por fazerem isto de forma tão carinhosa sempre.

Ao CEDECA por ter me proporcionado o contato com este tema que me encanta, pelo aprendizado e pela compreensão da minha ausência nos últimos meses.

A USAID e Partners pela total disponibilidade em fornecer todas as informações necessárias contribuindo de maneira decisiva para a realização desta dissertação.

A todos aqueles que entrevistei e que responderam ao questionário, pela confiança e doação dos seus tempos.

E principalmente, a todas as crianças e adolescentes em situação de violência sexual que tive a chance de atender e conviver e que me ensinaram, sem dúvida nenhuma, a ser um ser humano melhor.

## RESUMO

Esta dissertação, desenvolvida no Mestrado Profissional em Administração da Universidade Federal da Bahia, tem como objetivo discutir o processo de institucionalização do enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes no Brasil, enfocando o papel estratégico das agências da cooperação internacional para o desenvolvimento e, em especial, o programa POMMAR, vinculado à Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID).

A dissertação está organizada da seguinte forma: inicialmente é feita uma contextualização conceitual e histórica do fenômeno da violência sexual contra crianças e adolescentes e seu processo de institucionalização. Em seguida analisam-se as políticas públicas voltadas para o segmento criança e adolescente no Brasil até chegar às políticas específicas para a temática analisada. No capítulo seguinte, são discutidos os aspectos gerais sobre o sistema de cooperação internacional para o desenvolvimento, sua participação nas ações de enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes no Brasil, o internacionalismo norte-americano e os dez anos da atuação do POMMAR. Após este percurso, analisam-se empiricamente as estratégias de participação do POMMAR/USAID e seus impactos nas políticas públicas de enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes no Brasil.

Nesta dissertação, desconstrói-se a visão tradicional de que o papel das agências internacionais de cooperação para o desenvolvimento se restringe à participação financeira. Conclui-se, no caso particular do POMMAR/USAID que a capacidade de adaptação ao contexto local e de articulação com as Organizações da Sociedade Civil (OCSs), além da assistência técnica e do papel político desempenhado, são fatores críticos no processo de legitimação de seu envolvimento central nas políticas públicas de enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes no Brasil.

**Palavras-chave:** Violência sexual contra crianças e adolescentes; políticas públicas; agência de cooperação internacional para o desenvolvimento; POMMAR/USAID; estudo de caso.

## ABSTRACT

The objective of this dissertation, which was written as part of a Professional Master's Degree in Administration at the Federal University of Bahia, is to discuss the procedure of institutionalization in the combat of sexual violence against children and adolescents in Brazil, emphasizing the strategic role of the international agencies of cooperation and development and, particularly POMMAR (Prevenção Orientada aos Meninos e Meninas em Risco / Prevention Oriented to At-Risk Youth), a program funded by the United States Agency for International Development (USAID).

The dissertation is organized as follows: first, the context of the phenomenon of sexual violence against children and adolescents is described conceptually and historically, as well as the procedures involved in institutionalization. Next, all the public policies concerning children and adolescents in Brazil are analyzed and the policies dealing specifically with the subject under analysis are identified. In the following chapter, the general aspects of the system of international cooperation and development are discussed, including their participation in the actions carried out to combat sexual violence against children and adolescents in Brazil, US internationalism and the ten years of activity of the POMMAR program. Following this introduction, the strategies of participation used in the POMMAR/USAID project are analyzed empirically, as well as their impact on public policies for the combat of sexual violence against children and adolescents in Brazil.

In this dissertation, the traditional view that the role of the international agencies for cooperation and development is restricted to financial participation is deconstructed. In the specific case of POMMAR/USAID, this thesis concludes that the capacity for adaptation to local conditions and for articulation with Civil Society Organizations (CSOs), as well as the technical assistance provided and political roles assumed, are all critical in the legitimatization process of the central involvement of these factors in the public policies for confronting sexual violence against children and adolescents in Brazil.

**Key words:** sexual violence against children and adolescents; public policies; international agency for cooperation and development; POMMAR/USAID; case study.



## SUMÁRIO

<b>LISTA DE FIGURAS</b>	11
<b>LISTA DE TABELAS</b>	11
<b>LISTA DE QUADROS</b>	13
<b>LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS</b>	14
<b>INTRODUÇÃO</b>	17
<b>CAPÍTULO 1 A VIOLÊNCIA SEXUAL CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL</b>	<b>24</b>
1.1 Aspectos conceituais e contextuais	24
1.2 Histórico do enfrentamento	39
1.3 Questões derivadas da análise dos aspectos conceituais, contextuais e históricos	56
<b>CAPÍTULO 2 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A ÁREA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO BRASIL</b>	<b>57</b>
2.1 Contexto geral das políticas para a infância e a adolescência no Brasil	57
2.2 Políticas públicas de enfrentamento à violência sexual no Brasil	69
2.3 Questões derivadas da análise das políticas públicas para a área da criança e adolescente no Brasil	87
<b>CAPÍTULO 3 COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO</b>	<b>88</b>
3.1 Breve caracterização geral do sistema de cooperação internacional	88
3.2 Estratégias de participação: continuidades e rupturas	101
3.3 A cooperação internacional para o desenvolvimento no campo particular do enfrentamento à violência sexual no Brasil	104
3.4 O internacionalismo norte-americano	109
3.5 Os 10 anos do POMMA/USAID	117
<b>3.5.1 Aspectos gerais</b>	<b>117</b>
<b>3.5.2 A participação do POMMAR no enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes no Brasil</b>	<b>122</b>

3.6	Questões derivadas da análise da cooperação internacional para o desenvolvimento	128
-----	--	-----

<b>CAPÍTULO 4</b>	<b>ANÁLISE EMPÍRICA DAS ESTRATÉGIAS DE PARTICIPAÇÃO DO POMMAR/USAID E SEUS IMPACTOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA SEXUAL CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL</b>	<b>129</b>
-------------------	---	------------

4.1	Procedimentos metodológicos	129
4.2	Análise das estratégias de participação	134
	<b>4.2.1 Pela ótica da participação financeira</b>	<b>138</b>
	4.2.1.1 Investimento financeiro nas ONGs (financiamento de projetos)	144
	4.2.1.2 Utilização de recursos de forma flexível	146
	4.2.1.3 Apoio diferenciado pela qualidade: não-financiamento de um grande número de projetos	147
	4.2.1.4 Escolha de parceiros comprometidos na gestão e sustentabilidade de programas sociais: reforço na qualificação da gestão	148
	4.2.1.5 Apoio ao desenvolvimento de estratégias de sustentabilidade às ONGs apoiadas	149
	4.2.1.6 Financiamento dos principais eventos sobre a temática	150
	<b>4.2.2 Pela ótica da participação técnica</b>	<b>151</b>
	4.2.2.1 Construção de patrimônio técnico (acúmulo de práticas metodológicas)	157
	4.2.2.2 Apoio à produção, sistematização e difusão de metodologias	158
	4.2.2.3 Participação do POMMAR nos principais espaços de discussão técnica de metodologias para o enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes	161
	4.2.2.4 Dedicção de tempo, presença e experiência da instituição através de uma consistente proposta de assistência técnica às ONGs apoiadas e aos espaços de articulação da sociedade civil e do governo	163
	4.2.2.5 Apoio ao processo de construção de indicadores de monitoramento e avaliação	166
	<b>4.2.3 Pela ótica da participação política</b>	<b>169</b>
	4.2.3.1 Diálogo permanente com a esfera pública.	171
	4.2.3.2 Fomento à integração das ações do Estado, sociedade civil e organizações internacionais a partir do apoio à estruturação e consolidação de redes locais, regionais e nacionais.	172
	4.2.3.3 Dar visibilidade ao trabalho social realizado pelas ONGs apoiadas	175

	pelas ongs apoiadas.	
4.2.3.4	Construção das relações com o governo e sociedade civil de forma negociada	176
4.2.3.5	Apoio à participação das ONGs nos principais eventos da área	178
4.2.3.6	Percepções sobre a inserção política do POMMAR na área da violência sexual contra crianças e adolescentes no Brasil	180

<b>CAPÍTULO 5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>186</b>
-------------------	-----------------------------	------------

<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>198</b>
-----------------------------------	------------

<b>APÊNDICES</b>	<b>207</b>
------------------	------------

<b>APÊNDICE A</b>	DESCRIÇÃO DA COMPOSIÇÃO DO G1	<b>207</b>
-------------------	-------------------------------	------------

<b>APÊNDICE B</b>	DESCRIÇÃO DA COMPOSIÇÃO DO G2	<b>208</b>
-------------------	-------------------------------	------------

<b>APÊNDICE C</b>	RELAÇÃO DOS ENTREVISTADOS E DESCRIÇÃO DA COMPOSIÇÃO DO G3, G4 e G5	<b>210</b>
-------------------	--	------------

<b>APÊNDICE D</b>	ROTEIRO DAS ENTREVISTAS SEMI ESTRUTURADAS	<b>212</b>
-------------------	---	------------

<b>APÊNDICE E</b>	QUESTIONÁRIOS	<b>216</b>
-------------------	---------------	------------

<b>ANEXOS</b>	<b>223</b>
---------------	------------

<b>ANEXO A</b>	EVENTOS REALIZADOS PELO G1 COM APOIO DO POMMAR	<b>223</b>
----------------	--	------------

<b>ANEXO B</b>	PRINCIPAIS AÇÕES DO G1 APOIADAS PELO POMMAR	<b>225</b>
----------------	---	------------

<b>ANEXO C</b>	CURSOS E CAPACITAÇÕES OFERECIDAS PELO POMMAR AO G1	<b>228</b>
----------------	--	------------

<b>ANEXO D</b>	SISTEMATIZAÇÃO DE EXPERIÊNCIAS E PUBLICAÇÕES	<b>229</b>
----------------	--	------------

<b>ANEXO E</b>	PUBLICAÇÕES E MATERIAIS AUDIOVISUAIS PRODUZIDOS COM OUTRAS PARCERIAS	<b>230</b>
----------------	--	------------

<b>ANEXO F</b>	APOIO À PARTICIPAÇÃO DAS ONGS EM EVENTOS	<b>231</b>
----------------	--	------------

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1	Categorias das violências contra crianças e adolescentes	31
FIGURA 2	Municípios com ESCCA x Região	37
FIGURA 3	APD em 2004 – montante	112
FIGURA 4	APD em 2004 – em percentagem do PIB	113
FIGURA 5	Principais países parceiros da cooperação bilateral do Brasil (2004)	115

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1	Autógrafo do PPA 2000/2003 (Lei 9.998/2000)	75
TABELA 2	Variação do volume de investimento e do número de crianças e adolescentes atendidos relativos ao Programa Sentinela	75
TABELA 3	Projeto de lei do PPA 2004/2007	81
TABELA 4	A globalização excludente em 2000	97
TABELA 5	Número de casos de exploração sexual comercial atendidos pelos Centros Sentinelas nos municípios de atuação do PAIR (2002-2003)	126
TABELA 6	Número de instituições envolvidas e de pessoas capacitadas nos cursos de enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes promovidos pelo PAIR	127
TABELA 7	Escala de Likert “A principal característica do POMMAR é ser um repassador de recursos financeiros”.	142
TABELA 8	Escala de Likert “O apoio financeiro do POMMAR foi fundamental para a viabilização das políticas públicas na temática da violência sexual contra crianças e adolescentes”.	142
TABELA 9	Escala de Likert “O apoio financeiro do POMMAR foi fundamental para a viabilização das ações das ONGs na temática da violência sexual contra crianças e adolescentes”.	144
TABELA 10	Escala de Likert “A participação do POMMAR qualificou as políticas públicas de enfrentamento à violência sexual contra	152

	crianças e adolescentes”.	
<b>TABELA 11</b>	Escala de Likert “As orientações técnicas/estratégicas repassadas pelo POMMAR às ONGs apoiadas influenciaram a participação delas nas políticas públicas	156
<b>TABELA 12</b>	Escala de Likert “O apoio do POMMAR foi fundamental para a sistematização da nossa metodologia”	160
<b>TABELA 13</b>	Escala de Likert “A participação do POMMAR nos espaços de articulação qualificou tecnicamente as discussões”	161
<b>TABELA 14</b>	Escala de Likert “O POMMAR estabeleceu com seus parceiros uma consistente proposta de assistência técnica que contribuiu com o avanço metodológico dessas instituições”	165
<b>TABELA 15</b>	Escala de Likert “O POMMAR estabeleceu com seus parceiros uma consistente proposta de assistência técnica que contribuiu com o avanço metodológico dessas instituições”.	165
<b>TABELA 16</b>	Escala de Likert “O POMMAR apoiou a consolidação das redes locais e regionais de promoção à integração dos atores sociais”	174
<b>TABELA 17</b>	Escala de Likert “O diálogo estabelecido com os atores sociais pelo POMMAR é democrático e participativo”	176
<b>TABELA 18</b>	Escala de Likert “O POMMAR foi importante na densificação das trocas de experiências entre as ONGs para o enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes no Brasil”.	179
<b>TABELA 19</b>	Escala de Likert “Existe uma imposição explícita da agenda internacional externa ditada pelas políticas do país de origem que interfere na relação entre as agências da cooperação internacional com o trabalho de enfrentamento à violência sexual no Brasil”	180
<b>TABELA 20</b>	Escala de Likert “Existe uma imposição velada da agenda externa ditada pelas políticas do país de origem que interfere na relação entre as agências da cooperação internacional e o Brasil”	180
<b>TABELA 21</b>	Escala de Likert “O POMMAR em algum momento entre 1994 e 2004 influenciou as ONGs apoiadas a modificar (ampliar, introduzir nova linha de atuação) à sua missão institucional”.	185

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1	Ações financiadas pela cooperação internacional	108
QUADRO 2	Os 10 maiores recebedores de Ajuda dos EUA em 2003-2004	114
QUADRO 3	Instituições apoiadas pelo POMMAR por área programática	121
QUADRO 4	Resultados quantitativos do POMMAR	121
QUADRO 5	Descrição dos grupos por categoria	132
QUADRO 6	Matriz referencial-dimensão financeira	135
QUADRO 7	Matriz referencial-dimensão técnica	136
QUADRO 8	Matriz referencial-dimensão política	137
QUADRO 9	Fontes de financiamento das organizações pesquisadas	139
QUADRO 10	Fontes de financiamento consideradas mais importantes pelas organizações pesquisadas	140
QUADRO 11	Produtos apoiados pelo POMMAR	159
QUADRO 12	Síntese da dimensão técnica	190
QUADRO 13	Síntese da dimensão financeira	191
QUADRO 14	Síntese da dimensão política	192
QUADRO 15	Participação do POMMAR nos principais eventos	193

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABRAPIA	Associação Brasileira Multiprofissional de Proteção à Infância e Adolescência
ANCED	Associação Nacional dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente
ANDI	Agência Nacional dos Direitos da Infância
AOD	Ajuda Oficial ao Desenvolvimento
APD	Ajuda Pública ao Desenvolvimento
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social
BM	Banco Mundial
CAD	Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento
CDC	Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança
CECRIA	Centro de Referência, Estudos e Ações sobre Crianças e Adolescentes
CEDECA	Centro de Defesa da Criança e Adolescente
CIDA	Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPMI	Comissão Parlamentar Mista de Inquérito
CRAMI	Centro Regional de Atenção aos Maus-Tratos na Infância
CT	Cooperação Técnica
DCA	Departamento da Criança e do Adolescente
DST	Doença Sexualmente Transmissível
EAUFBA	Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
ECPAT	<i>End Child Prostitution, Children Pornography and Trafficking of Children For Sexual Purposes</i>
ESCCA	Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes
EUA	Estados Unidos da América
FAO	Fundo de população das Nações Unidas
FCBIA	Fundação Centro Brasileiro da Infância e Adolescência
FIDH	Federação Internacional dos Direitos Humanos
FMI	Fundo Monetário Internacional

FNUAP	Fundo de população das Nações Unidas
FÓRUM DCA	Fórum Nacional Permanente de Entidades Não-Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente
FUNABEM	Fundação do Bem Estar ao Menor
GDF	Governo do Distrito Federal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INESC	Instituto de Estudos Socioeconômicos
INN	<i>Instituto Interamericano Del Niño</i>
INTERPOL	Divisão de Polícia Criminal Internacional
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPEC	Programa Internacional para a Eliminação do Trabalho Infantil
IPLAN	Instituto de Planejamento de Gestão Governamental
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MIAC	Movimento de Intercâmbio Artístico Cultural pela Cidadania na Cidade de Salvador
MJ	Ministério da Justiça
MNMMR	Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua
MPA	Mestrado Profissional em Administração
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
NEVS	Núcleo de Enfrentamento à Violência Sexual
NGO	Grupo para a Convenção dos Direitos da Criança
NYSPCC	New York Society for the Prevention of Cruelty to Children/ Sociedade de Prevenção da Crueldade contra Crianças de Nova York
OCDE	Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
OEA	Organizações dos Estados Americanos
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONG	Organização Não- Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OPAS	Organização Pan-Americana da Saúde
OSC	Organização da Sociedade Civil
PAIR	Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes no Território Brasileiro



PARTNERS	Partners of the Américas
PED	Países em Desenvolvimento
PESTRAF	Pesquisa Nacional de Tráfico de Mulheres e Adolescentes para fins de Exploração Sexual
PIB	Produto Interno Bruto
PLANO NACIONAL	Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto- Juvenil
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNB	Produto Nacional Bruto
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POMMAR	Prevenção Orientada aos Meninos e Meninas em Risco
PPA	Plano Plurianual
RECRIA	Rede de Informações sobre Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes
RM	Ranking Médio
SAM	Serviço de Assistência ao Menor
SEAS	Secretaria de Estado de Assistência Social
SEDH	Secretaria Especial dos Direitos Humanos
SER/UNB	Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília
SINPAS	Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
SIPIA	Sistema de Informação para a Infância e Adolescência.
SIPRI	<i>Stockholm International Peace Research Institute</i>
SNJ	Secretaria Nacional de Justiça
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
TDH	<i>Terre Des Hommes</i>
TVPA	<i>The Trafficking Victims Protection Act</i>
UFMS	Universidade Federal do Mato Grosso do Sul
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e Cultura.
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNIFEM	Fundo das Nações Unidas para Mulher
UNODC	Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crimes
USAID	Agência Norte Americana para o Desenvolvimento Internacional
VIOLES	Grupo de Pesquisa sobre Violência e Exploração Sexual
WCF - Brasil	<i>World Children Foundation – Brasil</i>

## INTRODUÇÃO

*A violência sexual contra crianças e adolescentes é uma violação dos direitos da pessoa humana e da pessoa em desenvolvimento; direitos à integridade física e psicológica, ao respeito e à dignidade, ao desenvolvimento físico, psicológico, moral e sexual sadios. No mercado do sexo são violados seus direitos à convivência familiar e comunitária protetoras e ao trabalho não explorado, digno, seguro, adequado à idade, não-degradante, direitos estes garantidos no ECA.*  
(FALEIROS, 2004, p.76)

De acordo com a literatura especializada (FALEIROS, 2000; LEAL, 2001; LIBÓRIO, 2004), a violência sexual é uma das modalidades mais graves de violência; no caso específico de crianças e adolescentes, indivíduos em condição peculiar de desenvolvimento, torna-se um fato ainda mais grave, uma vez que os vulnerabiliza e os coloca em risco pessoal e social. Psicólogos, psicanalistas, juristas, militantes dos direitos humanos e especialistas no desenvolvimento infantil são unânimes em afirmar que crianças ou adolescentes envolvidos em situações de violência sexual têm uma ampla gama de seus direitos ostensivamente desrespeitados.

Para que se perceba a abrangência do fenômeno, apenas nos Estados Unidos, a cada ano, as agências de proteção às crianças recebem mais de 3,1 milhões de denúncias de abuso infantil, cerca de 70% relacionadas com o abuso sexual (ABRAPIA, 2004). Segundo o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), mais de 1 milhão de crianças e adolescentes estão envolvidos na exploração sexual e pornografia no mundo. O *End Child Prostitution in Asian Tourism* (ECPAT) e a Organização Internacional do Trabalho (OIT) divulgaram, no II Congresso Mundial contra a Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, realizado em Yokohama no Japão em 2001, que cerca de 100 mil crianças e adolescentes são vítimas de violência sexual no Brasil, situação superada em números apenas pelos Estados Unidos, Índia e Tailândia.

Diante da extensão e gravidade do fenômeno, na década de 1990, a temática da violência sexual contra crianças e adolescentes foi gradativamente incluída no conjunto de ações e mobilizações da sociedade civil no Brasil e na agenda política governamental. A Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e as normativas internacionais, principalmente a Convenção Internacional dos Direitos da Criança (1989), configuraram um novo cenário institucional que estabeleceu o conceito de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos e não mais como incapazes e objetos de tutela e submissão, redirecionando o papel do Estado e da sociedade civil no enfrentamento da questão e remetendo as violências contra crianças e adolescentes ao lugar da violação dos direitos fundamentais da criança (direito à vida e à saúde; direito à educação; à convivência familiar e comunitária; à dignidade, à liberdade e respeito; e direito à profissionalização). De acordo com Mendonça (2002, p.114), no campo da assistência pública, incorporou-se a redefinição da infância e da adolescência como processos sociais de desenvolvimento humano e se estabeleceu uma dimensão de prioridade à proteção social dirigida aos jovens, pessoas em formação, que exigem atenção específica.

A última década do século XX foi também marcada pela realização de uma série de conferências voltadas para o campo social sob a coordenação da Organização das Nações Unidas (ONU), que influenciaram diretamente na inclusão dos chamados novos temas na agenda internacional de negociação: criança (Nova York, 1989); educação para todos (Jomtien, 1990); meio ambiente e desenvolvimento sustentável (Rio de Janeiro, 1992); direitos humanos (Viena, 1993); população (Cairo, 1994); desenvolvimento social (Copenhague, 1995); direitos da mulher e questões de gênero (Pequim, 1995); urbanização e desenvolvimento das cidades (Istambul, 1996) e segurança alimentar (Roma, 1996). De acordo com Alves (2001, p.31) essas conferências multilaterais legitimaram a presença na agenda internacional dos ‘temas sociais’, até então tratados como matérias da alçada exclusiva das jurisdições nacionais, demarcando um novo cenário na cooperação entre países. No Brasil, um expressivo contingente de organismos internacionais bilaterais e multilaterais passou a investir recursos financeiros e a oferecer assessoramento para apoiar ações nessas áreas, principalmente em parceria com organizações da sociedade civil (OSCs).

O enfoque de direitos implica que os países-membros, incluindo o Brasil, que ratificaram a Convenção sobre os Direitos da Criança e os diversos tratados internacionais detêm a responsabilidade de promover, respeitar, proteger e garantir os direitos civis, econômicos, sociais, políticos e culturais das crianças e dos adolescentes. Isso significa que a realização desses direitos não é uma questão de filantropia ou de assistencialismo e, sim, uma obrigação de diversos atores (é dever da família, da sociedade e do Estado, segundo o artigo 227 da Constituição Federal do Brasil) para com os detentores desses direitos. (UNICEF, 2006, p.2)

Antes dos anos 1990, a violência sexual cometida contra crianças e adolescentes era via de regra, entendida como um fenômeno de foro íntimo, privado e particular. Somente após um forte processo de articulação de OSCs brasileiras, integradas a movimentos internacionais, é que esta questão começou a ser encarada como uma urgência de natureza pública e enfrentada como um problema de cunho marcadamente social. A ampla mobilização social ao longo dessa década remeteu a temática ao plano dos direitos humanos, incorporando essa dimensão jurídico-política no discurso estratégico de enfrentamento da questão, em ambos os planos local e global. O fenômeno assumiu relevância política nesta época, inaugurando um período que fica como um marco histórico na defesa dos direitos das crianças e adolescentes.

No que se refere à institucionalização da questão do enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes no Brasil, um segundo marco histórico ocorreu no dia 3 de janeiro de 2003, quando o presidente Luiz Inácio Lula da Silva realizou a primeira reunião ministerial e determinou como prioridade do seu governo a erradicação da exploração sexual contra crianças e adolescentes, dando início à construção de um novo cenário político, do ponto de vista governamental. Pela primeira vez na história do Brasil, um Presidente da República reconhece a exploração com um grave problema nacional. Logo após, o ministro da Justiça, Márcio Thomaz Bastos, anunciou a criação de Comitê Interministerial de Enfrentamento à Violência Sexual de Crianças e Adolescentes, com representantes dos ministérios da Educação, Saúde, Justiça, Turismo, das Cidades e da Segurança Alimentar e Combate à Fome, além das Secretarias Especiais dos Direitos Humanos e de Políticas para a Mulher. Essas ações sinalizaram uma tendência de que tal enfrentamento deveria ser tratado como uma questão transversal e intersetorial no âmbito das políticas públicas no Brasil. O tema da violência sexual contra crianças e adolescentes passou a ser, por conseguinte, um item emergente das políticas públicas no Brasil; daí o interesse em analisá-lo como fenômeno político e social.

Sabe-se que, em geral, as organizações internacionais têm uma importância central na configuração política mundial contemporânea, ao lado de atores já reconhecidos como os Estados, as empresas transnacionais e as organizações da sociedade civil. Segundo Medeiros (1994), às organizações internacionais é atribuído um papel quase revolucionário no delineamento da comunidade e do direito internacional dos dias de hoje, uma vez que interferem diretamente na estrutura (elementos componentes) e dinâmica (fórmulas de relacionamento) da sociedade internacional contemporânea e exercem um relevante papel no processo de concessão de assistência técnica e de estímulo à cooperação técnica. No contexto da globalização dos anos 1990, a noção de soberania na formulação de políticas nacionais é seriamente posta em xeque, considerando-se que os diferentes Estados estão inseridos neste contexto global e, portanto, submetidos muitas vezes às diretrizes de agências internacionais que se encontram distantes de suas fronteiras nacionais. Daí resulta o fato de não ser possível ignorar esse tecido complexo de agências da cooperação (tanto as multilaterais quanto as bilaterais) que se reforçam cada vez mais na política mundial, desde o final da Segunda Guerra Mundial, quando a idéia da cooperação para o desenvolvimento começa a institucionalizar-se (Milani, 2006).

Considerando-se este contexto global e o processo de institucionalização da temática do enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes no Brasil, torna-se relevante estudar mais em detalhe a participação destas agências da cooperação internacional neste processo. Nesta dissertação, demos ênfase especial, do programa POMMAR (Prevenção Orientada aos Meninos e Meninas em Risco). Este programa, implementado pela ONG norte-americana *Partners of the Americas* e financiado pela Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID), atuou durante 10 anos no Brasil (1994-2004) e definiu o enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes como uma área estratégica.

A escolha do POMMAR como organização internacional a ser estudada deve-se ao seu envolvimento direto nas principais políticas focais dessa área, fato que pude observar como profissional da sociedade civil envolvida na área há oito anos (desde 1998). Na minha atuação profissional, tive a possibilidade de constatar a participação dessa organização em todos os momentos decisivos da institucionalização dessa questão como objeto de política pública, e observar a sua participação ativa e direta no processo de forte articulação entre

sociedade civil e diversos organismos internacionais, que culminou com o posicionamento do governo e a formulação de uma proposta de políticas públicas voltadas especificamente para esse campo. O POMMAR/USAID teve um papel de destaque nesse contexto e, hoje, a USAID/Partners faz a coordenação técnica de um importante programa governamental nessa área (escolhido pelo governo federal), o Programa de Ações Integradas e Referenciais de enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes no território brasileiro (PAIR).

A dimensão das políticas públicas, na discussão da participação do POMMAR, é de extrema importância porque representa, estrategicamente, o enfrentamento do fenômeno pelo governo, considerando a complexidade das regras que regem as decisões, a elaboração e implementação das políticas públicas e que dependem de muitos fatores internos e externos, de relações de poder e embate de idéias e interesses no processo decisório. Este programa, vinculado a uma organização internacional, obteve no Brasil uma forte incidência nesta dimensão de políticas públicas. Diante desse contexto, ficou uma questão sobre quais foram os caminhos estratégicos traçados por essa organização internacional, o POMMAR/USAID, que possibilitaram esse nível de participação e envolvimento em ações governamentais e em políticas públicas no Brasil.

Conseqüentemente, a questão de partida colocada nesta pesquisa foi a seguinte: de que forma as estratégias de participação utilizadas pelo POMMAR/USAID tiveram impacto no seu envolvimento nas políticas públicas específicas para o enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes no Brasil?

Para tanto, partimos dos seguintes pressupostos:

- As agências da cooperação internacional para o desenvolvimento adaptam-se ao contexto local dos países em que atuam e efetivamente articulam-se com as OCSs para além do financiamento que outorgam. Assim o fazem para garantir a legitimação social de suas atividades, necessária para a sustentação do seu envolvimento com as ações governamentais e o processo de formulação de políticas públicas no âmbito nacional.
- As diferentes estratégias de participação (de natureza técnica, política e financeira) utilizadas de forma articulada pelo POMMAR, entre 1994 e 2004,

tiveram impacto no seu envolvimento direto nas políticas públicas específicas na área da violência sexual contra crianças e adolescentes no Brasil.

Assim, esta pesquisa tem como objetivo geral analisar as distintas estratégias de participação utilizadas pelo POMMAR/USAID nos seus 10 anos no Brasil, a fim de avaliar os seus impactos no seu envolvimento nas políticas públicas específicas ao enfrentamento à violência sexual no Brasil. Este objetivo geral desdobra-se nos seguintes objetivos específicos:

- Analisar como se estrutura o POMMAR na definição de suas ações no campo do enfrentamento à violência sexual contra criança e o adolescente no Brasil;
- Verificar, em contraposição à percepção dos representantes do próprio programa POMMAR/USAID, como as diferentes estratégias de participação utilizadas pelo POMMAR são percebidas pelos atores-chave do processo, quais sejam, as OSCs (apoiadas e não apoiadas pelo POMMAR), os especialistas da área e o governo brasileiro;
- Identificar as razões que levaram o governo brasileiro a estabelecer o POMMAR como parceiro estratégico e analisá-las sob a ótica das suas estratégias desenvolvidas;
- Identificar as possíveis influências do governo norte-americano no desenvolvimento das estratégias utilizadas pelo POMMAR no Brasil;

A dissertação está, portanto, estruturada em quatro capítulos: O primeiro capítulo traz uma introdução à temática da violência sexual contra crianças e adolescentes, em seus aspectos contextuais, conceituais e históricos, para que se possa compreender o cenário no qual se desenvolve o tratamento da questão. No segundo capítulo, é feita uma análise das políticas públicas direcionadas à criança e ao adolescente no Brasil, chegando até as políticas específicas para a violência sexual. No capítulo 3, é feita uma discussão referente à cooperação internacional para o desenvolvimento, a sua atuação no Brasil e uma análise dos dez anos de presença do POMMAR/USAID no contexto nacional. No capítulo 4, apresentam-se os procedimentos metodológicos e a matriz referencial que serve de modelo de análise para a pesquisa empírica. Nesta, as estratégias de participação utilizadas pelo POMMAR no que se refere ao enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes são analisadas a

partir da percepção da sociedade civil, dos especialistas e do governo brasileiro. Na conclusão, discutimos um conjunto de elementos necessários ao desenvolvimento de uma resposta à pergunta de partida e à avaliação dos pressupostos.

Portanto, considerando a visibilidade que o tema da violência sexual contra crianças e adolescentes obteve no Brasil, a sua crescente inserção na agenda pública, a definição governamental recente de que essa seria uma prioridade de governo, a grande participação dos organismos internacionais de cooperação em todo o processo de institucionalização da questão e a ausência de estudos que correlacionem esse fatores e avaliem a participação desses organismos, acredita-se que este estudo seja pertinente, tanto para o universo acadêmico quanto para as organizações internacionais desafiadas permanentemente, e cada dia mais, a buscar estratégias efetivas para a sua participação.



## Capítulo 1

### A VIOLÊNCIA SEXUAL CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL

Neste capítulo serão enfocados, inicialmente, os aspectos conceituais e contextuais da violência sexual contra crianças e adolescentes. Em seguida, apresentamos os marcos históricos do processo de institucionalização deste fenômeno como problema social no Brasil dos anos 1990.

#### 1.1 ASPECTOS CONCEITUAIS E CONTEXTUAIS

A violência é um fenômeno presente em toda a história da humanidade e, portanto, precisa ser compreendida enquanto fenômeno de dada época e contexto histórico e social. Nos dias de hoje, cada vez mais, a violência começa a ser percebida como uma questão de saúde pública e de violação aos direitos humanos. Para Amorim (2005), a violência deve ser compreendida como “produto de um sistema complexo de relações, historicamente construído e multideterminado, que envolve diferentes realidades de uma sociedade (familiar, social, econômica, ética, jurídica, política, etc.), assentadas em uma cultura permeada por valores e representações”. Já para Koller e De Antoni (2004), deve ser compreendida como uma ação que pode cessar, impedir, deter ou retardar o desenvolvimento pleno dos seres humanos e que ocorre em relações interpessoais assimétricas e hierárquicas, em que há desigualdade e/ou relação de subordinação.

Leal (1999, p.8) afirma que a violência é um fenômeno antigo, produto de relações sociais construídas de forma desigual e geralmente materializada contra quem está em alguma desvantagem física, emocional ou social. Historicamente a violência tem sido denunciada

predominantemente no ambiente doméstico/familiar contra mulheres, crianças e adolescentes de ambos os sexos.

Um outro conceito de violência importante é o trazido por Marilena Chauí, que entende que a violência converte as diferenças em relações hierárquicas com fins de dominação, exploração e opressão:

(...) uma realização determinada das relações de força tanto em termos de classes sociais quanto em termos interpessoais (...). Em lugar de tomarmos a violência como violação e transgressão de normas, regras etc., preferimos considerá-la sob dois outros ângulos. Em primeiro lugar, com conversão de uma diferença e de uma assimetria numa relação hierárquica de desigualdade, com fins de dominação, de exploração e de opressão. Isto é, a conversão dos diferentes em desiguais e a desigualdade em relação entre superior e inferior. Em segundo lugar, como ação que trata a um ser humano não como sujeito, mas como uma coisa. Está caracterizada pela inércia, pela passividade e pelo silêncio. De modo que, quando a atividade e a fala de outrem são impedidas ou anuladas, há violência. (CHAUÍ, 1985, p.35)

No Brasil, como em outras sociedades ocidentais, a prática de sexo com crianças e adolescentes é regulamentada por lei e a sua transgressão é considerada crime. A violência sexual, uma das modalidades da violência, deve ser analisada sob a perspectiva de um contexto histórico-social, fruto de profundas raízes culturais. Para Sousa e Moraes (1997, p.4) a violência sexual contra crianças e adolescentes “é tão-somente uma face – talvez a mais perversa – da violência, que de forma geral, se alastra pelas sociedades contemporâneas”.

Conforme se observa na literatura mundial, a violência sexual ocorre universalmente “estimando-se que produza cerca de 12 milhões de vítimas anualmente, atingindo desde recém-natos até idosos” (Ribeiro, Ferriani, Reis; 2004). Nos Estados Unidos, as denúncias anuais às autoridades legais somam cerca de 300 a 350 mil referentes às pessoas com idade superior a 12 anos e igual número com idade inferior<sup>1</sup>. Estudos realizados nos Estados Unidos em 1986 (*US Department of Health And Human Services*, 1988) indicam que 2,1 em 1.000 crianças e adolescentes sofreram abuso sexual (NEGRÃO, 2005).

No Brasil, há uma grande dificuldade em quantificar o problema devido à impunidade, clandestinidade, invisibilidade e ilegalidade, aliadas à ausência de um sistema

---

<sup>1</sup> Executive summary of the third national incidence study of child abuse and neglect. Washington DC: Administration for children and families, U.S. Department of Health and Human Services; 1996 *apud* (RIBEIRO; FERRIANI; REIS, 2004).

eficaz de registro e de indicadores sociais consistentes (INESC, 2003, p.5) e dos “valores do machismo, do patriarcalismo e de inferioridade de gênero, e da submissão das crianças aos adultos que fazem parte da estrutura de uma sociedade, na qual se inscreve a trajetória das notificações de abuso sexual” (FALEIROS, 2003, p.16). Além destes aspectos, a carência de indicadores numéricos mais precisos está relacionada a características inerentes a este tipo de violência.

No caso do abuso sexual, o silêncio das vítimas muitas vezes prevalece e denúncias deixam de ser registradas. Isso acontece em consequência do tabu de lidar com um fenômeno que tem origem, na grande maioria dos casos, no seio da família. Por esse mesmo motivo, identificar a ocorrência do abuso por meio de pesquisa em domicílios é tecnicamente inviável. Já em relação à exploração sexual comercial, a clandestinidade, a mobilidade dos exploradores e a coerção velada do crime organizado são as principais barreiras para traçar a abrangência do problema. (PLANO NACIONAL, 2006)

[...] a violência sexual se insere em complexas relações de poder. O percurso que as denúncias de abuso sexual contra crianças e adolescentes percorrem não são mecanismos neutros e portadores de igualdades, pois os poderes institucional e familiar não são separados nem distintos das relações instituídas na sociedade. (FALEIROS, 2003, p.16)

De acordo com o Ministério da Justiça (CONANDA, 2000) são registrados por ano, cerca de 50 mil casos de violência sexual contra crianças e adolescentes. A Associação Brasileira Multiprofissional da Proteção à Infância e Adolescência (ABRAPIA) contabiliza que a cada hora, no Brasil, sete crianças ou adolescentes sofrem abuso sexual (INESC, 2003, p.5). Segundo pesquisadores, a estimativa é de que esses números oficiais representem apenas 10% do total real, uma vez que em grande parte dos casos a denúncia não é feita e, portanto, não há nenhum registro. Valladares *apud* Negrão (2005) faz considerações importantes sobre os registros nacionais. Para essa autora:

Compatibilizar os dados de distintas fontes é, muitas vezes, impossível, na medida em que os indicadores são utilizados sem precisão de sua origem, de seus referenciais conceituais e das metodologias adotadas. Além disso, há uma desarticulação entre os órgãos produtores de estatísticas oficiais e aqueles encarregados da elaboração e execução das políticas sociais. (NEGRÃO, 2005, p.10)

É importante salientar que este estudo enfoca esse tipo de violência quando praticada contra crianças e adolescentes, e que a delimitação etária do conceito de criança e adolescente

é uma construção histórica, produto de épocas e sociedades específicas<sup>2</sup>, apresentando-se de forma variável de acordo com as condições sociohistóricas. Nesta dissertação, será utilizada a definição do Art. 2º do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)<sup>3</sup> que considera criança a pessoa com até doze anos incompletos e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade.

A violência sexual contra crianças e adolescentes desenvolve-se no âmbito de uma relação de poder autoritária, na qual estão presentes e se confrontam atores/forças com pesos/poderes desiguais de conhecimento, autoridade, experiência, maturidade, recursos e estratégias (Faleiros, 2000, p.8). Ainda de acordo com Faleiros (2004, p.75) a violência sexual é “o elemento constitutivo/conceitual, e, portanto, explicativo da natureza, de todas as situações em que crianças e adolescentes são vitimizados sexualmente”, confirmando grande parte da literatura sobre o assunto, que adota o conceito de violência sexual para definir de forma mais abrangente e ampla o fenômeno, que, por sua vez, é subdividido em duas realidades: o abuso sexual e a exploração sexual. A distinção fundamental entre o abuso sexual e a exploração sexual, subcategorias básicas da violência sexual contra crianças e adolescentes, diz respeito à natureza interpessoal das situações que envolvem o abuso sexual (intrafamiliar e extra familiar), enquanto na exploração sexual as relações possuem fundamentalmente um caráter comercial.

Além disso, ao analisar o material bibliográfico que trata da violência sexual contra crianças e adolescentes observa-se uma não-uniformidade nas terminologias utilizadas. Segundo Faleiros (2000, p.4), a utilização de diferentes termos como sinônimos e como se correspondessem a um mesmo conceito não é apenas uma questão de terminologia, mas uma questão epistemológica, ou seja, revela a falta de uma rigorosa e clara conceituação da problemática. A recente consciência, desvelamento e enfrentamento dessa problemática, bem como sua complexidade e diversidade, explicam sua indefinição e confusão teórica e conceitual.

---

<sup>2</sup> A partir da leitura de Aristóteles, propõe-se a divisão das idades, em períodos de 7 anos. A infância duraria até os 7 anos; a puerilidade, até os 14; a adolescência, até os 21. Para Constantino, a adolescência durava até os 50 anos, para Isidoro, ela prolongava-se até os 35 anos. (FALEIROS, 2006, p.42)

<sup>3</sup> Lei Federal nº 8.069/90 que regulamenta os direitos fundamentais de todas as crianças e adolescentes brasileiros, em vigor desde 12 de outubro de 1990, publicado no Diário Oficial da República Federativa do Brasil, em 16 de julho de 1990.

Para Dos Santos (2004, p.238), vários termos são utilizados na literatura acadêmica e científica, bem como pelas organizações de defesa e atendimento de crianças e adolescentes vitimizados, para definir e explicar o fenômeno, revelando a imprecisão conceitual, de complexidade do tema e de carência de estudos sobre a temática<sup>4</sup>. Na literatura pesquisada, ele cita o aparecimento dos seguintes termos: violência sexual, abuso sexual intra e extrafamiliar, prostituição infanto-juvenil, prostituição infantil e juvenil, exploração sexual, exploração sexual comercial, turismo sexual, pornografia, meninas prostituídas, tráfico para fins sexuais, entre outros. A utilização de terminologias diversas dificulta não só as produções teóricas sobre o assunto, mas, sobretudo, os registros oficiais dos casos, uma vez que mesmo nos órgãos governamentais existem categorias distintas sendo utilizadas.

De acordo com Marceline Gabel (1997), etimologicamente, o abuso sexual indica a separação e o afastamento do uso ("Us") normal. O abuso sexual é ao mesmo tempo um uso errado e um uso excessivo, ultrapassar os limites, é, portanto, uma transgressão. As crianças e adolescentes necessitam de proteção como cidadãos em condição peculiar de desenvolvimento, pois ao serem abusados sexualmente, ao receberem um estímulo sexual sem que estejam preparados psíquica e organicamente para isto, está sendo desrespeitado o seu direito a ter um desenvolvimento sexual natural e saudável. Para Faleiros (2004, p.75) “é uma ultrapassagem (além, excessiva) de limites físicos, psicológico (do nível de desenvolvimento da vítima, do que esta sabe e compreende, do que pode consentir, fazer e viver), sociais (de papéis sociais e familiares), culturais (de tabus), legais (de direitos e de regras)”. O abuso sexual está relacionado a diversos fatores e atinge crianças e adolescentes de todas as classes sociais, idades e religiões.

Na sociedade brasileira o abuso sexual e os maus-tratos de crianças e adolescentes, entre outros fatores, podem estar relacionados à pobreza, ao desemprego, à falta de perspectivas educacional e profissional dos pais, à forma de organização e distribuição de poder e dos papéis no interior da família e às relações de dominação/exploração entre homens e mulheres e entre adultos e crianças estabelecidas historicamente (NEGRÃO, 2005, p.28)

O abuso sexual pode ocorrer no contexto da família da criança ou adolescente, sendo denominado abuso sexual intrafamiliar, ou praticado por pessoas externas à família, sendo chamado de abuso sexual extrafamiliar. Para Azevedo e Guerra (1993), abuso sexual é todo

---

<sup>4</sup> Em relação às pesquisas e aos estudos sobre exploração sexual no Brasil, ver tese de doutorado apresentada por Sousa (2000).

jogo sexual, relação hetero ou homossexual entre um adulto e uma criança ou adolescente, tendo por finalidade estimulá-la sexualmente ou utilizá-la para obter uma estimulação sexual sobre sua pessoa ou de outrem. O abuso intra e extrafamiliar são fenômenos recorrentes na história da humanidade (KRYNSKI, 1997), já existindo relatos do século XVIII quando os médicos identificavam a violência intrafamiliar a partir de sua intervenção junto às crianças de famílias burguesas, passando a orientar mães sobre os casos de epidemiologia e maus-tratos (Leal; César, 1998, p.19). Esse tipo de violência sexual, principalmente aquela cometida por familiares e conhecidos, de acordo com Faleiros (2003, p.19):

[...] é uma relação de força, imposta através de silêncios, segredos, cumplicidades e sedução. Esses pactos de silêncio, mantidos por familiares, amigos, vizinhos, comunidades e profissionais, encobrem situações de abuso sexual, desqualificando ações verbais e não-verbais da vítima, negando evidências e sinais, em nome de fidelidades, interesses de diversas ordens, medos, sigilos profissionais e de Justiça.

A cena de um abuso sexual encerra uma dimensão emocional complexa, onde, além do sofrimento físico, existirá sempre o psíquico. O sofrimento é ligado a uma chaga narcísica, tornando difícil a sua exteriorização. O sentimento de confusão gerado pelo abuso é perceptível, assim como a utilização da agressividade ou embotamento emocional como defesa, autopreservação. Algumas crianças e adolescentes emudecem, engolindo literalmente a dor, outros canalizam em forma de agressividade e outros têm a oportunidade e conseguem falar sobre isso. A dificuldade dependerá fundamentalmente do impacto que a revelação do abuso teve na sua vida, onde a duração, o tipo de vínculo com o abusador, o apoio da família, da comunidade e o atendimento no aparato judicial terão papéis determinantes e interferirão na vivência emocional de cada indivíduo (KOSHIMA, 2003).

A segunda subcategoria da violência sexual é a exploração sexual, marcada pelo caráter predominantemente comercial das relações estabelecidas. Dos Santos (2004, p.241) afirma que a exploração sexual se define:

[...] como uma forma de violência sexual contra crianças e adolescentes, que se expressa pelo uso do corpo numa relação de poder mercantilizada e sexualizada, que beneficia alguém (na maioria dos casos um adulto), visa à obtenção tanto de lucro quanto de prazer por pessoas maiores.

A partir da década de 1990 pode-se afirmar que ocorreu um processo de evolução conceitual com avanços significativos nessa área de conhecimento. Até 1990 existia a idéia de

que a participação de crianças e adolescentes na indústria do sexo restringia-se ao que se denominava “prostituição infanto-juvenil”, no entanto, com o avanço das discussões, a progressão dos estudos sobre o fenômeno sob o ponto de vista de mercado e o maior interesse pela temática, observou-se que a situação configurava uma dimensão muito mais ampla, abrangendo também a produção e divulgação da pornografia infantil em escala industrial, o incremento do turismo sexual envolvendo esse segmento etário e o tráfico de crianças e adolescentes para fins sexuais.

No I Congresso Mundial contra a exploração sexual comercial de crianças, realizado em Estocolmo em 1996, foi adotada mundialmente a seguinte definição:

Todo tipo de atividade em que redes, usuários e pessoas usam o corpo de um menino, menina ou adolescente para tirar vantagem ou proveito de caráter sexual com base numa relação de exploração sexual comercial e poder e declara que a exploração sexual comercial de crianças e adolescentes é um crime contra a humanidade. (Estocolmo, 1996 e Yokohama, 2001)

Ainda neste Congresso foi aceita a proposta do ECPAT<sup>5</sup> de que a exploração não se manifesta de uma única forma (prostituição) e que se deve trabalhar com quatro modalidades de exploração sexual: a prostituição, o turismo sexual, a pornografia e o tráfico para fins sexuais (Figura 1):

Prostituição infantil: é o uso de uma criança em atividades sexuais em troca de remuneração ou outras formas de consideração;

Tráfico e venda de crianças para propósitos sexuais: consiste em todos os atos envolvendo o recrutamento ou transporte de pessoas entre ou através de fronteiras e implicam em engano, coerção, alojamento ou fraude com o propósito de colocar as pessoas em situações de exploração, como a prostituição forçada, práticas similares à escravidão, trabalhos forçados ou serviços domésticos exploradores, com o uso de extrema crueldade;

Pornografia infantil: é qualquer representação, através de quaisquer meios, de uma criança engajada em atividades sexuais explícitas, reais ou simuladas, ou qualquer exibição impudica de seus genitais com a finalidade de oferecer gratificação sexual ao usuário, e envolve a produção, distribuição e/ou uso de tal material;

Turismo sexual: é a exploração sexual comercial de crianças por pessoas que saem de seus países em desenvolvimento para ter atos sexuais com crianças (ECPAT, 2002).

---

<sup>5</sup> ECPAT – Define-se como um grupo de pessoas que resolveram lançar uma campanha global para combater a exploração sexual contra crianças e adolescentes. Movimento originado na Tailândia e hoje é uma organização não-governamental internacional muito importante, com representação em mais de 40 países.

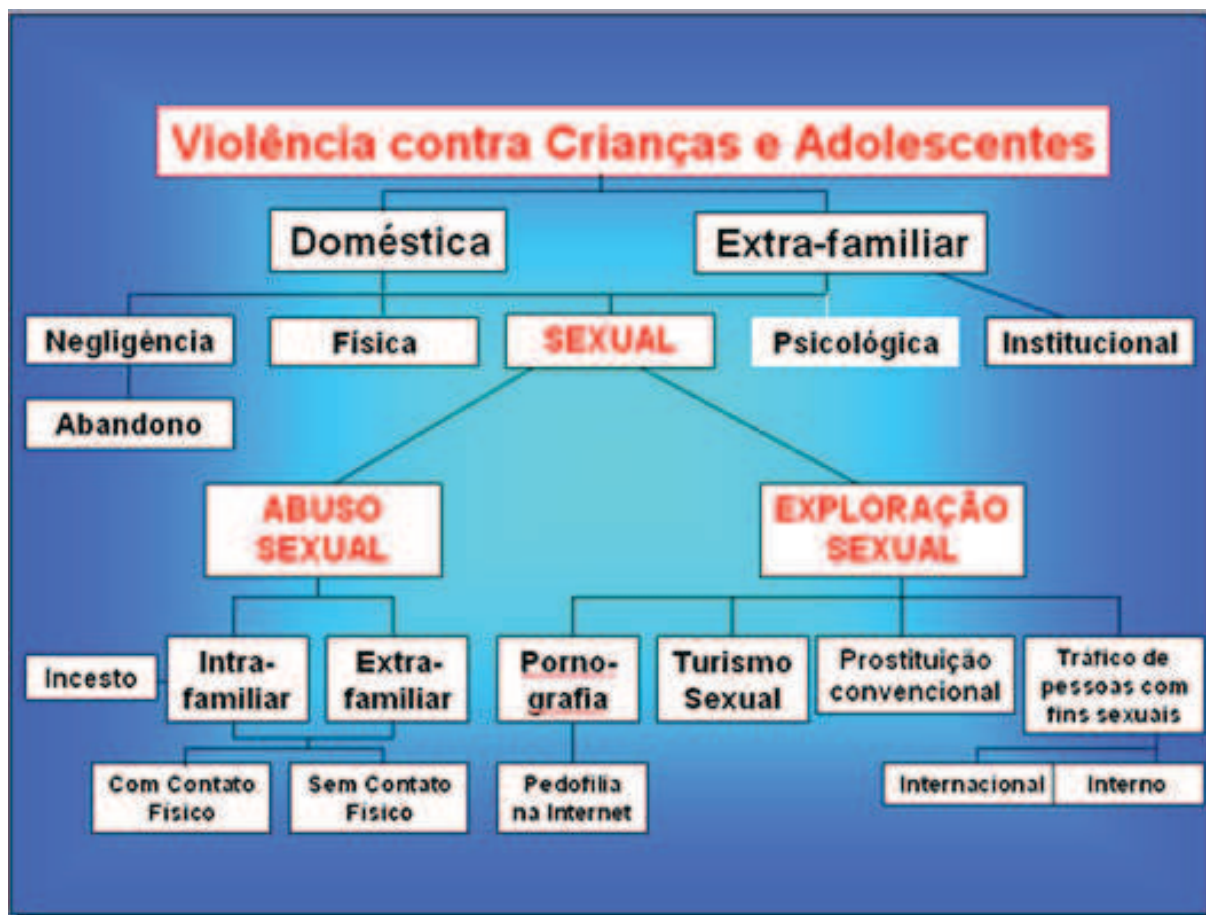


Figura 1: Categorias das violências contra crianças e adolescentes.

Fonte: Elaborado pela autora.

Leal (2003) aprofunda as discussões e define exploração sexual comercial de crianças e adolescentes como:

Uma relação de mercantilização (exploração/dominação) e abuso (poder) do corpo de crianças e adolescentes (oferta) por exploradores sexuais (mercadores), organizados em redes de comercialização local e global (mercado), ou por pais ou responsáveis, e por consumidores de serviços sexuais pagos (demanda).

Para a mesma autora (2001), a exploração sexual comercial de crianças e adolescentes é resultado tanto de impactos sociais provocados pelas transformações dos sistemas produtivos capitalistas (mercantil – comércio; imperialismo – indústria; e globalização – blocos de mercados industriais e financeiros) como das condições de sobrevivência de crianças e adolescentes e seus valores.



Segundo Libório (2004), a exploração sexual comercial é um acontecimento que anula a efetivação dos direitos mais elementares como saúde, educação, cultura, convivência familiar, lazer e desenvolvimento biopsicossocial saudável. Uma criança ou adolescente explorada sexualmente, em geral, passa por privações materiais como alimentação inadequada e insuficiente, abandono precoce da escola, quebra de vínculos familiares, envolvimento com drogas, exposição a doenças sexualmente transmissíveis e permanência nas ruas, situações essas que comprometem intensamente o seu desenvolvimento biológico, psíquico, social e sexual adequado.

Uma mudança conceitual importante no movimento de enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes, e que reflete um grande amadurecimento na compreensão da temática, diz respeito à substituição do termo “prostituição infantil”<sup>6</sup> por “exploração sexual comercial contra crianças e adolescentes”. Essa mudança parte do pressuposto de que crianças e adolescentes não optam por se prostituírem, mas são induzidos pela prática criminosa do adulto. Ao se propor essa mudança, considera-se o aspecto de estarem submetidos a condições de risco social que os torna vulneráveis e de que a palavra prostituição deve estar relacionada ao mundo adulto e não às crianças e adolescentes, sob pena de caracterizá-los como responsáveis pela situação e não vitimizados/explorados. Essa é uma mudança paradigmática importante.

Por trás dessa mudança está a evolução de um processo histórico que insere a dimensão de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, a partir do novo paradigma do direito à proteção integral defendida pela ONU na Convenção sobre os Direitos da Criança. A promulgação do ECA<sup>7</sup> no Brasil adequou a ordem jurídica a essa convenção e estabeleceu

---

<sup>6</sup> Segundo Sousa (2000, p.15), a terminologia *prostituição* empregada para crianças e adolescentes não seria adequada, pois: a) promove uma aproximação entre as experiências de sexualidade das crianças e adolescentes e a prática adulta de prostituição; b) o termo prostituição traz consigo a marca de valores e significados sociohistoricamente constituídos que favorecem preconceitos e estigmatizações dos grupos a que se refere; c) as faixas etárias da infância e da adolescência compreendem peculiaridades biológicas, psicológicas e sociais bastante distintas e não deveriam ser englobadas em um só conceito; d) a denominação prostituição impede a emergência de outras categorias explicativas para outras formas de vivência da sexualidade de crianças e adolescentes; e) essa forma de designar rotula principalmente as crianças e adolescentes de rua como prostitutas e, por extensão, as crianças e adolescentes pobres indistintamente; e f) enfim, o termo prostituição, sociohistoricamente constituído, é carregado de significados e sentidos. Embora seja universalmente compreendido, é impregnado de valores, preconceitos e estereótipos, o que deixa dúvidas quanto à validade de sua utilização nas situações que envolvem crianças e adolescentes do sexo feminino.

<sup>7</sup> Também foram considerados na elaboração do Estatuto outros instrumentos importantes da normativa internacional: Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça Juvenil; Projeto de Regras Mínimas para os Jovens Privados de Liberdade e a Convenção 138 da OIT.

“normas gerais” para a “proteção à infância”, ajudando a disseminar na sociedade a idéia de criança e adolescente como um sujeito em condição peculiar de desenvolvimento. A consolidação dessa nova terminologia no Brasil ocorre após a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da prostituição infanto-juvenil, em 1993.

Embora a mudança da terminologia utilizada seja algo fundamental para se pensar em mudanças mais profundas nas concepções enraizadas culturalmente, a sociedade ainda se posiciona de forma ambígua, contraditória e heterogênea acerca do assunto e, portanto, precisa-se de estratégias que fortaleçam a superação dessas dificuldades.

A opinião pública [...] ora se apresenta de forma conservadora, responsabilizando duplamente a criança ou o adolescente, vítimas da condição de violência às quais foram submetidos, ora procura defender e garantir os seus direitos violados [...] a desconstrução dessa concepção requer estratégias que fortaleçam a superação das barreiras sociais, do preconceito, do estigma, da naturalização da violência, da impunidade e da desarticulação das oportunidades de ocorrência da violência sexual. (LEAL, 1991, p.62)

Para Sousa (2000, p.11) a linguagem e os significados devem ser compreendidos como o lugar da luta política, pois os conceitos são a expressão das reflexões sociais de um determinado momento histórico e orientarão, por exemplo, as políticas públicas para determinado setor da população e por isso essa mudança de terminologia foi um salto qualitativo importante para o enfrentamento do fenômeno no Brasil.

Pensar a violência sexual com o enfoque na criança e no adolescente, nos dias de hoje, passa pela compreensão das concepções que a sociedade tem de infância e adolescência. O sentimento de infância é uma construção social da humanidade, construção que revela uma consciência da particularidade infantil, particularidade que distingue essencialmente a criança do adulto. De acordo com Ariès (1986), até por volta do século XII, a arte medieval não representava a infância, o que para ele é uma evidência de que não havia lugar para a infância naquele contexto. A ausência desse sentimento também na Idade Média é evidenciada pelas raras alusões às crianças e as suas mortes nos diários das famílias. Até o fim do século XVII, o infanticídio era socialmente tolerado “era praticado em segredo, correntemente, talvez, camuflado sob a forma de acidente: as crianças morriam asfixiadas naturalmente na cama dos pais, onde dormiam. Não se fazia nada para conservá-las ou salvá-las” (Ariès, 1996, p.17).

A categoria criança, definida como uma fase da vida diferenciada, só foi instituída através de políticas sociais introduzidas pelo Estado a partir do século XVIII. Para Ariès (1986) a percepção mais difundida da criança e do adolescente como seres em desenvolvimento no mundo moderno foi resultado de um longo processo social que envolveu transformações na organização social, desde o ponto de vista da esfera privada das famílias até a esfera pública da convivência social. Segundo Amorim (2005, p.91) “O processo de infantilização se inicia a partir de um interesse acentuado pela educação da criança, desenvolvido pelo Estado, com o objetivo de assegurar uma população adulta saudável, adaptada e produtiva”. A história social da infância no Brasil revela que desde o tempo de colônia, as crianças não eram vistas como sujeito de direitos. Nessa época, era muito comum abandonar, espancar e abusar sexualmente crianças e adolescentes, especialmente as negras (Freyre, 1992). Chiavenato (1987, p.138) confirma essa situação ao afirmar: “As negras ganhadeiras tinham talvez pior destino. De crianças, aos 15 e 16 anos, eram dedicadas à prostituição”.

Para Azevedo e Guerra (1993), a violência sempre esteve presente na história da humanidade, articulada ao nível de desenvolvimento e grau civilizatório da sociedade. Essa forma de violência precisa ser compreendida em suas determinações históricas, e especificamente no Brasil, necessita estar contextualizada no passado de colonização e escravidão. Esse passado originou uma grande desigualdade social entre a sua população, reproduzindo o modelo das oligarquias dominantes, que segregava algumas categorias sociais por critérios como raça, cor, gênero<sup>8</sup> e idade. Para Faleiros (2000, p.18) esse passado deu origem a uma sexualidade:

[...] machista, sexista, adultocêntrica, ainda vigente. Essas categorias sociais dominadas (negros, índios, escravos, mulheres e crianças pobres) viram-se, durante séculos, e até hoje, excluídas, da escola, da profissionalização, do mercado de trabalho, dos serviços de saúde, da habitação, da cultura, do consumo.

O Brasil é o quinto maior país em extensão territorial, com cerca de 186 milhões de habitantes das quais 62 milhões têm menos de 18 anos de idade. O número de crianças e adolescentes brasileiras equivalem a quase um terço de toda a população de crianças e

---

<sup>8</sup> Em sentido amplo, o gênero é o que significa ser homem ou mulher numa sociedade e como a partir disso se definem os papéis, oportunidades, responsabilidades e relações de uma pessoa. Mais do que biológico, o gênero é social e culturalmente definido. (AFONSO, FERNANDES, 2005, p. 37).

adolescentes da América Latina e do Caribe. Com um PIB de US\$ 860 milhões, é a nona maior economia do mundo e a primeira da América Latina (IBGE, 2006). A situação de pobreza de grande parte da população é explícita e pode ser observada através das estatísticas nacionais. No Brasil, 41,4% das famílias com crianças de 0 a 6 anos vivem com até  $\frac{1}{2}$  salário mínimo de rendimento familiar. Na avaliação do UNICEF, os direitos de mais de 23% das crianças e adolescentes no Brasil (14 milhões) estão sendo completamente negados, são crianças e adolescentes brasileiros pertencentes à cerca de nove milhões de famílias brasileiras com uma renda *per capita* inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo. Ainda de acordo com o UNICEF (2003)<sup>9</sup>, o Brasil tem 1 milhão de crianças entre 7 a 14 anos fora da escola; 1,9 milhão de jovens analfabetos; 2,9 milhões de crianças entre 5 a 14 anos trabalhando.

Os indicadores sociais e econômicos do Brasil, na medida em que evidenciam a pobreza de grande parte da população, as desigualdades sociais e, em decorrência, a privação de direitos fundamentais, têm um peso considerável no encaminhamento de crianças e adolescentes para a exploração sexual, na medida em que os vulnerabiliza e provoca a falência da estrutura financeira familiar. De acordo com os dados de atendimento do Programa Sentinela, as meninas vindas das famílias com até um salário mínimo são oito vezes mais vulneráveis à exploração sexual do que as filhas de famílias menos pobres. (UNICEF, 2006, p.4) A desestruturação econômica das famílias gera violência, em consequência de problemas como o alcoolismo, o uso de drogas, desequilíbrio emocional, desespero e a violência doméstica.

No entanto, não são apenas as questões socioeconômicas que condicionam essas situações. O contexto em que a violência sexual de adultos contra crianças e adolescentes é circunscrito é demarcado também pelo autoritarismo, machismo e preconceitos, e se articulam às condições de vida dessas famílias, configurando um cenário favorável à emergência desse tipo de violência.

A violência sexual não tem ligação apenas com a pobreza e a exclusão social. Trata-se de um problema relacionado aos aspectos culturais, sociais, políticos, econômicos e jurídicos, que são reforçados pela existência histórica de relações de poder entre adultos e crianças; homem e mulher; brancos e negros; ricos e pobres. (INESC, 2005, p.3)

---

<sup>9</sup> Dados encontrados no relatório sobre a situação dos direitos da criança e do adolescente no Brasil elaborado pela ANCED.

Leal (1999, p.9) reforça essa concepção ao trazer a reflexão de que a desigualdade estrutural da sociedade brasileira é constituída não só pela dominação de classes, como também de gênero e raça, sendo marcada também pelo autoritarismo nas relações adulto/criança. Para ela, as relações de gênero e raça se evidenciam pelo fato da maioria das vítimas da exploração sexual ser de mulheres, negras ou mulatas.

O fato é que mesmo após dois séculos de a criança ser colocada em evidência no Ocidente, milhões de crianças continuam a ser violentadas em seus direitos fundamentais no Brasil e no mundo. Dessa forma:

A violência sexual cometida contra crianças e adolescentes (que abrange todo o espectro que vai desde as relações abusivas sem trocas comerciais às explicitamente monetárias) emerge do cenário socioeconômico (contradições de classe social) e político atual (violência estrutural), apoiado em valores culturais que reforçam práticas discriminatórias, tais como o preconceito relacionado a gênero (o patriarcalismo), à geração (adultocentrismo) e à raça/etnia (*apartheid* social), em detrimento de práticas sociais voltadas à garantia e defesa dos direitos dessa população; as práticas discriminatórias geram barreiras físicas, culturais, sociais e morais que resultam na exclusão em massa de grande parte da população. (Hazeu; Fonseca, 1998, p.57)

De acordo com a *Matriz Intersetorial de Enfrentamento da exploração comercial de crianças e adolescentes*<sup>10</sup> (2004) existem já identificadas no Brasil situações de exploração sexual em 932 municípios, esse fenômeno está relacionado, entre outros fatores, com as atividades econômicas dos territórios onde ocorre, devendo também ser estudado e compreendido no contexto do sistema capitalista e da sociedade de consumo globalizada (LEAL, FALEIROS; 1999, 2000). A região Nordeste seria a mais atingida pelo fenômeno, seguida da Sudeste, Sul, Centro-Oeste e Norte (Figura 2).

---

<sup>10</sup> Fruto da parceria entre a Secretaria Especial dos Direitos Humanos, UNICEF, Comissão Intersetorial de Enfrentamento ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes e do VIOLLES/UnB (Grupo de pesquisa sobre violência e exploração sexual comercial contra mulheres, crianças e adolescente), o levantamento tem o objetivo de subsidiar as políticas públicas para a superação do problema no Brasil.

### Municípios com ESCCA x Região

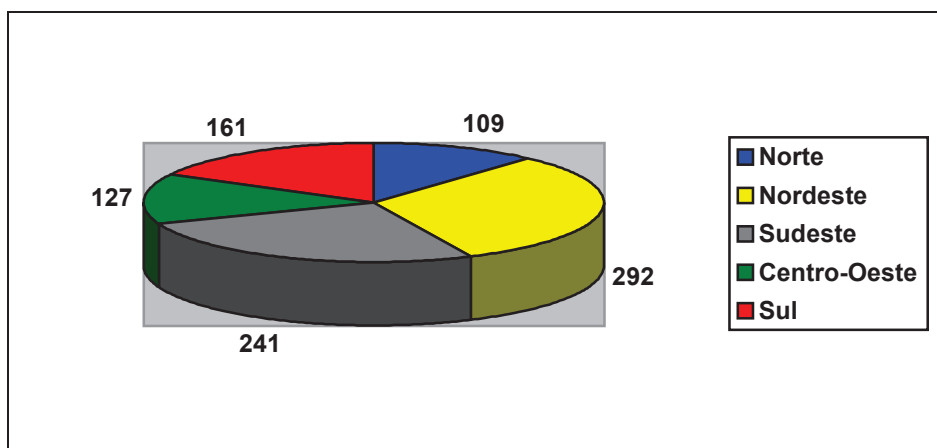


Figura 2: Municípios com ESCCA X Região

Fonte: LEAL, 2005

Do total de 930 municípios identificados com situações de exploração sexual contra crianças e adolescentes (tráfico para fins sexuais, pornografia infantil, turismo sexual e prostituição infantil), 292 (31,8%) estão no Nordeste; 241 (25,7%) no Sudeste; 161 (17,3%) no Sul; 127 (13,6%) no Centro-Oeste; e 109 (11,6%) no Norte.

Para Dos Santos (2004, p.249), a comercialização do corpo de crianças e adolescentes para fins sexuais movimentava bilhões de dólares anualmente e se estende como uma rede que interliga praticamente todos os países e continentes. As redes são coordenadas com diferentes níveis de organização e contam com a conivência dos governantes, empresários e pessoas “acima de qualquer suspeita” em todos os continentes. De acordo com Leal (1999, p.18) os estudos sobre o processo da globalização da sociedade capitalista evidenciam o surgimento da globalização também dos mercados de contravenção, tais como o mercado de drogas, do sexo, do tráfico de crianças, adolescentes e mulheres, de armas, entre outros. Esse processo estaria fundamentado na lógica do lucro, poder e exploração do capitalismo contemporâneo, ferindo os princípios da ética dos direitos humanos.

Todos estes fatores, somados à falta de perspectivas sociais, facilitam a entrada de milhares de crianças e adolescentes no mercado do sexo. É nesse contexto que a exploração sexual se constitui, usando como matéria-prima para seu lucro indivíduos socialmente excluídos e vulneráveis, vítimas de um sem-número de violências. Esse negócio visa ao

principal objetivo das sociedades capitalistas: o acúmulo de divisas com a maior facilidade possível.

A contradição entre mercado e Estado está em que, enquanto o primeiro pauperiza e exclui os sujeitos de condições socioeconômicas favoráveis, o segundo exclui esses sujeitos dos direitos sociais ou dos benefícios que as políticas públicas teriam de distribuir. Seguindo esse raciocínio, o mercado e o Estado preparam o terreno para a inclusão de crianças e adolescentes em situação de violência sexual no mercado clandestino ou do crime organizado, isto é, o mercado da violência. (LEAL, 2001, p.22)

As crianças e adolescentes, ao sofrerem violência sexual, além de possíveis lesões físicas, tornam-se mais vulneráveis e podem apresentar distúrbios sexuais, depressão, suicídio, uso de drogas, dificuldades no aprendizado e em estabelecer relações de apego e afeto. A violência precisa ser reconhecida como um sério problema à integridade humana e de desrespeito aos direitos fundamentais.

A exploração sexual fere os direitos fundamentais, direitos que não estão sendo respeitados e garantidos. A exploração sexual se coloca no campo da negação de um direito inalienável: o da soberania e autonomia sobre a vida e sobre o próprio corpo, que deve ser, acima de qualquer fato, protegido para o pleno desenvolvimento. E a sexualidade, enquanto atividade sexual deve ser exercida de forma igualitária e simétrica, como uma livre opção e não como uma mercadoria valorizada pelas junções econômico-sociais. (DOS SANTOS, 2004, p.251)

A superação dessas situações que produzem violência em suas múltiplas facetas, que se expressam pela mercantilização da sexualidade infanto-juvenil e pelas relações de poder que envolvem o abuso sexual, desafia cada cidadão, as famílias, o governo, a sociedade civil e as organizações internacionais. Trata-se portando, de um grande desafio para as políticas públicas.

A erradicação da exploração sexual de crianças e adolescentes, em uma perspectiva de direitos humanos, deve ser sempre a meta alcançável, do ponto de vista ético, filosófico e doutrinário de todos os que atuam nessa área, pois pressupõe a construção de uma sociedade justa e igualitária, sem discriminação de gênero, raça e condição social. A sociedade brasileira estabeleceu na sua Carta Magna que estar a salvo de qualquer ameaça ou fato que prejudique o seu pleno desenvolvimento é um direito natural de todas as crianças, sendo o dever de todos garantir essa condição. (LENTINI, 2006)

## 1.2 HISTÓRICO DO ENFRENTAMENTO

A violência contra a criança e o adolescente é um fenômeno existente desde a antiguidade, e no Brasil, suas raízes remontam ao passado colonial. No entanto, somente no século XX, ao ser inserido no âmbito internacional com a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (CDC), é que esse tema, efetivamente, passou a ser discutido como um problema mundial, inserido no contexto dos direitos humanos.

[...] as grandes conferências das décadas de 1990 procuraram abordar os múltiplos fatores dos respectivos temas em suas interconexões, inserindo o local no nacional e este no internacional, com atenção para as condições físicas e humanas do espaço em que se concretizam [...] certos assuntos vitais são, agora mais do que nunca, inquestionavelmente globais, exigindo tratamento coletivo e colaboração universal. (ALVES, 2001, p.34)

A Convenção dos Direitos das Crianças<sup>11</sup>, aprovada pelas Nações Unidas em 1989, é resultado de um processo que teve a ampla participação da sociedade civil organizada dos diversos países membros das Nações Unidas e constituiu-se no primeiro tratado que consegue “regulamentar num único texto juridicamente cogente todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais de uma categoria universal de indivíduos, até então não encarados propriamente como sujeito de direitos” (Alves, 2001, p.48). Esta Convenção foi muito importante na área dos direitos humanos, tendo sido subscrita por 191 países e tornou-se um marco muito importante para a garantia dos direitos de crianças e adolescentes. Ela reflete uma nova concepção na ordem jurídica internacional, afirmando a efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais de crianças e adolescentes, considerados interdependentes e vistos como condição necessária para a efetivação dos seus direitos. De acordo com Mendonça (2002, p.115), a proposta de proteção integral à criança e ao adolescente foi enfocada nesta Convenção a partir do diagnóstico de que o processo de

---

<sup>11</sup> Assinada pelo Brasil, em 26 de janeiro de 1990, e aprovada pelo Congresso Nacional em 14 de setembro do mesmo ano (Decreto Legislativo nº 28). A Convenção sobre os Direitos da Criança foi ratificada em 24 de setembro de 1990, data em que o presidente Fernando Collor de Melo, presente em Nova York para participar da 45ª Assembléia Geral e da Cúpula, fez pessoalmente entrega de ratificação ao secretário-geral.



exclusão dos jovens havia chegado a limites indesejáveis, indicando a necessidade de oferecer às futuras gerações novas condições de existência e desenvolvimento.

Para Leal (1999), embora o grande marco internacional tenha sido a *Convenção sobre os Direitos das Crianças* (1989) a base internacional de toda a legislação brasileira sobre exploração sexual de crianças e adolescentes tem também como referência: a *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; e a *Declaração de Viena* de 1993. No Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil (2000) também são citados como base internacional da legislação vigente 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*. Vale ressaltar que o Brasil é signatário dos principais acordos, convenções, tratados e normas internacionais relativos ao tema na agenda internacional<sup>12</sup>.

De acordo com Sousa (2000), a infância brasileira ganhou notoriedade social e acadêmica a partir dos anos 1980, inicialmente com a questão das crianças institucionalizadas e depois o tema de destaque dessa década foi ‘meninos de rua’. No início da década de 1990, o tema da ‘prostituição infanto-juvenil’ ganha visibilidade, motivada principalmente pela realização da CPI sobre ‘prostituição infantil’ em 1993 e a crescente mobilização de entidades

---

<sup>12</sup> De acordo com a OIT (2002), o país é signatário dos principais atos relativos ao tema, destacando-se a Declaração sobre os Direitos da Criança (1923), a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), a Segunda Declaração Universal dos Direitos da Criança (1959), a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989), a Declaração de Viena (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. O Protocolo Facultativo sobre a Venda de Crianças, a Prostituição Infantil e a Pornografia Infantil, assinado pelo governo brasileiro em setembro de 2001, encontra-se atualmente em tramitação na Câmara dos Deputados. Em termos de adoção, o Brasil já ratificou a Convenção da Haia relativa à proteção das crianças e à cooperação em matéria de adoção por estrangeiros. No âmbito do Mercosul, o Brasil é signatário da Declaração da Comissão Parlamentar Conjunta (1997); da Declaração Sociolaboral do Mercosul (1998); da Declaração dos Ministros do Trabalho do Mercosul sobre Trabalho Infantil (1999); do Relatório e Conclusões do Seminário Técnico Tripartite sobre Trabalho Infantil no Mercosul (1999); e da Ata Final da Reunião do Mercosul sobre Trabalho Infantil (2000).

nacionais e internacionais, visando à criação de políticas públicas para o seu combate e erradicação.

No Brasil, o processo de redemocratização permitiu uma grande articulação da sociedade em torno da mudança na legislação e das políticas públicas especiais. No que diz respeito à legislação<sup>13</sup>, o tema começou a ter uma relevância somente a partir da Assembléia Nacional Constituinte (1988). O art. 227, § 4º da nova Constituição afirma que a lei punirá severamente o abuso, a violência e a exploração sexual da criança e do adolescente. O art. 263 do Estatuto da Criança e do Adolescente acrescentou um parágrafo único ao artigo 213 do Código Penal (crime de estupro), agravando a pena quando o estupro for cometido contra menores de 14 anos; o mesmo em relação ao crime de atentado violento ao pudor (art. 214).

Considerando o contexto mundial, a primeira organização especializada no combate aos maus-tratos na infância que se tem notícia, foi a *New York Society for the Prevention of Cruelty to Children* – NYSPCC (Sociedade de Prevenção da Crueldade contra Crianças de Nova York), criada em 1894. Essa sociedade surge quando um promotor, para conseguir remover uma menina de 9 anos, severamente maltratada, da casa dos pais adotivos, precisou solicitar ajuda da Sociedade de Prevenção à Crueldade aos Animais de Nova York, uma vez que não existiam, à época, leis que garantissem a sua proteção. Como recurso jurídico o promotor apelou ao fato da criança pertencer também ao “reino animal” e assim conseguiu garantir a sua proteção. Esse episódio deflagrou uma reflexão na sociedade da época e motivou a criação dessa instituição. À luz de experiências como a da sociedade de Nova York, outras entidades foram criadas<sup>14</sup>.

Para Santos<sup>15</sup> *apud* Sousa (2004), o tema prostituição infantil, como fenômeno social, emergiu da imprensa a partir da publicação, em julho de 1987, no jornal *Le Monde*

---

<sup>13</sup> A base jurídica para o tratamento da questão da exploração sexual de crianças e adolescentes no Brasil é a Constituição Federal de 1988 (art. 227, caput, § 1º, 3º, IV, V e § 4º; art. 228); o Código Penal (arts. 213 a 229, 233 e 234); o Estatuto da Criança e do Adolescente (arts. 5º; 82 a 85; 149, 238 a 243; 250 e 255); a Lei dos Crimes Hediondos (arts. 1º e 6º) e a Lei da Tortura (arts. 1º e 4º).

<sup>14</sup> A primeira organização internacional dedicada a prevenir e combater maus-tratos na infância foi a *International Society for the Prevention of Child Abuse and Neglect* – ISPCAN (Sociedade Internacional para a Prevenção de Abusos e Abandono de Crianças), em 1977. Essa organização reúne profissionais de todas as partes do mundo, realiza congressos mundiais a cada dois anos e estimula a criação de entidades e serviços em várias regiões do planeta (UNICEF, 1998).

<sup>15</sup> SANTOS, Cleide Maria Amorim dos. Meninas, sexo e espaço público: análise do discurso jornalístico cearense sobre a prostituição infantil. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal do Ceará, 1996.

(França), de um relatório acerca dessa situação no mundo, organizado pela Federação Internacional dos Direitos Humanos (FIDH), fato muito significativo para o início da visibilidade acerca da questão.

Até meados dos anos 1980, existiam pouquíssimas ações no mundo voltadas para a temática da violência sexual contra crianças e adolescentes, e no Brasil, as primeiras organizações desse tipo surgem apenas após o processo de redemocratização do país. Ao que tudo indica, o *Centro Regional de Atenção aos Maus-Tratos na Infância – CRAMI*, de Campinas (SP), foi a primeira agência a ser criada no Brasil, em 1985. A partir de 1988 foram criadas outras agências da rede CRAMI na região do ABC paulista e em São José do Rio Preto (SP) e a *Associação Brasileira Multiprofissional de Proteção à Infância e Adolescência – ABRAPIA*, no Rio de Janeiro, que tinham como principal demanda o abuso sexual. A *Casa de Passagem*, criada no final da segunda metade da década de 1980, em Recife (PE), foi pioneira ao chamar a atenção da opinião pública nacional e internacional para a exploração sexual de meninas em situação de rua desde a mais tenra idade, evidenciando para além do abuso sexual também a questão da exploração sexual. O surgimento dessas organizações contribuiu para retirar o fenômeno da invisibilidade.

Os anos 1980 trazem a perspectiva do fim de uma era. Assiste-se ao fim do regime autoritário instalado em 1964 no Brasil, e chega o momento de questionamento sobre o modelo econômico e social tutelado pelo Estado até então. A crise da governabilidade se revela, do ponto de vista econômico, pelo grande endividamento externo, deterioração do quadro econômico com estagnação do PIB e disparada da inflação. No plano social, a crise profunda do Estado e de suas instituições fica evidente com o aumento dos níveis de desigualdade de renda e de exclusão social. Começa a apontar, como uma demanda social legítima, a necessidade de se repactuar o contrato social em bases democráticas. Nessa década, o tema “meninos de rua” era o maior foco de atenção, não se falando explicitamente ainda sobre a violência sexual.

Os anos 1990 foram significativos para a visibilidade do fenômeno e para o esclarecimento da sociedade sobre a extensão, complexidade e relevância desse problema no campo político e social. Em julho de 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente surge como resultado de uma intensa articulação dos movimentos sociais da área dos Direitos Humanos e sob a positiva influência do documento internacional (CDC), concretizando, no

campo da norma legal, vários avanços e conquistas importantes, a partir das quais crianças e adolescentes passam a ser considerados como sujeitos de direitos, consagrando os princípios de prioridade absoluta e proteção integral por parte da família, do Estado e da sociedade. Essa lei tem um significado político e jurídico importante e promove um contexto propício, com a disseminação do paradigma dos direitos das crianças e adolescentes, para os desdobramentos necessários ao processo de enfrentamento à violência contra crianças e adolescentes, com a criação e organização de uma rede de atores e órgãos voltados para essa questão.

Nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, punindo na forma da lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais. (ECA, Parte Geral, Título I, Art. 5º.).

É importante evidenciar que essas normas surgem em um período importante da história recente brasileira, um momento de redemocratização política onde se buscava a superação do modelo político autoritário. Esse modelo não favorecia a abertura de espaço para a discussão de práticas domésticas que traziam a hipervalorização da disciplina e obediência das crianças e que reproduzia as formas dominantes de autoritarismo nessa sociedade, abarcando, inclusive, a violência doméstica e camuflando o abuso sexual.

Estabelecida uma nova ordem legal e configurado um outro contexto político mais favorável, abriu-se um caminho mais sedimentado para o início das ações de enfrentamento à violência sexual no Brasil.

Alguns acontecimentos foram decisivos na inclusão da temática nos meios de comunicação e pode-se afirmar que, em 1991, a mídia começa a pautar o tema de forma mais constante. O primeiro deles foi a divulgação do estudo e importante dossiê ‘Crianças da Amazônia’, organizado por várias entidades do Pará<sup>16</sup>, que apresentou a existência de centenas de meninas envolvidas em prostituição ‘escrava’ em vários garimpos da Região Norte.

Em 1992, o jornalista Gilberto Dimenstein, mobilizado pela divulgação desse dossiê, começou a investigar e a escrever uma série de reportagens para o jornal Folha de São Paulo sobre prostituição infantil. O assunto se transformou no livro “Meninas da Noite” (1992), de

---

<sup>16</sup> Entre elas o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua e o Centro de Defesa do Menor de Belém.

autoria do mesmo jornalista, que obteve grande repercussão entre os formadores da opinião pública.

As denúncias sobre violência sexual contra crianças e adolescentes originadas em CPIs anteriores, como a do *extermínio de meninos e meninas de rua* (1991) e da *violência contra a mulher* (1992), além da grande visibilidade sobre o tema propiciada pela mídia, abriram espaço para discussões e fortaleceram iniciativas mais organizadas, nas quais OGs, ONGs e agências de cooperação internacionais juntaram esforços e recursos na definição de políticas e ações. Em 1993 é criada a Frente Parlamentar pela Criança e pelo Adolescente no Congresso Nacional e é dado início de campanha para criação de similares nos estados e municípios. Também neste ano o Fórum DCA articula mobilização nacional com o tema Não Toquem em Nossos Direitos, em defesa das ONGs, dos direitos da criança e do adolescente e pela moralização do Congresso Nacional.

Com o delineamento desse novo contexto instaurado pela implementação do ECA, pelas denúncias veiculadas na imprensa, pela mobilização da sociedade civil organizada e no embalo das CPIs anteriores, o Congresso Nacional se viu pressionado a se posicionar frente a essa situação e instituiu, em abril de 1993, a Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar a prostituição infanto-juvenil – a *CPI sobre a Prostituição Infantil*, como ficou popularmente conhecida. Essa CPI foi resultado da correlação de forças da articulação política de parlamentares, de ONGs, instituições e organismos de direitos humanos internacionais e teve como objetivo apurar responsabilidades sobre a exploração infanto-juvenil.

De acordo com o Ministério da Justiça (2003), a partir dessa CPI, a mobilização contra a violência sexual infanto-juvenil no Brasil foi intensificada significativamente, tanto pela sociedade civil e mídia quanto pelos setores governamentais, legislativos e organismos internacionais. O movimento formado após a CPI de 1993 mobiliza a sociedade, como também as instâncias da sociedade civil e do governo. É criada, então, uma articulação nacional e internacional. Esses atores organizaram-se por meio de redes, pactos, fóruns, comitês e comissões, articulando Estado e sociedade para o enfrentamento da questão.

Outro aspecto igualmente importante na conjuntura brasileira é a criação de espaços públicos, de natureza plural e democrática, como lócus do debate e reflexão crítica para a construção de uma política pública de enfrentamento à violência sexual contra criança e adolescente. (PLANO NACIONAL, 2006, p.3)

A CPI chamou a atenção para a impunidade, a ligação com o narcotráfico, a ausência de políticas de atendimento às meninas vitimizadas, a existência de rotas de tráfico interna e externa ao território nacional, o turismo sexual, a tipicidade da região amazônica (garimpos) e para o problema das adoções internacionais. A partir desse momento, o fenômeno ganhou maior visibilidade ao se assumir que a prostituição infanto-juvenil é realidade em todo o território nacional, e em todas as classes sociais, e o tema entra para a agenda pública no Brasil.

Ao lado desses acontecimentos, de acordo com Leal (2005, p.26), denúncias feitas, localmente e em nível global, por organizações da sociedade civil, por organizações dos Estados Americanos (OEA) e por organizações das Nações Unidas (ONU) influenciaram o debate público sobre os direitos humanos, especialmente contra a violência, o abuso e a exploração sexual comercial, o crime organizado, o tráfico de seres humanos e a escravidão.

Esse momento coincide com um evento internacional significativo, a Conferência Mundial de Viena (1993), que repercutiu positivamente no movimento de enfrentamento à violência sexual no plano local, ao afirmar que Direitos Humanos “é o conjunto inextricável de atributos fundamentais de que são titulares todas as pessoas pelo simples fato de serem humanas” (art. 1º). A violência sexual contra crianças e adolescentes no Brasil passa a ter uma expressão política quando é incluída na agenda da sociedade civil como questão relacionada à luta nacional e internacional pela afirmação dos Direitos Humanos. A realização de uma conferência no plano internacional foi decisiva para essa mudança estratégica.

Após a CPI de 1993 diversas ações eclodiram no Brasil. Em junho de 1994 o Centro de Defesa da Criança e do Adolescente da Bahia (CEDECA-BA) lança, com o apoio do UNICEF, a pesquisa *Meninas de Salvador*. Essa pesquisa dá visibilidade ao fenômeno da exploração sexual em Salvador e reacende na sociedade o sentimento de indignação em relação a esse fenômeno.

Para divulgar o conteúdo da pesquisa e discutir sobre essa problemática tão complexa, em outubro de 1994 foi realizada a *1ª Conferência Metropolitana sobre Prostituição Infanto-Juvenil Feminina e Políticas Públicas*, em Salvador-BA, onde foram discutidas propostas para a formulação de políticas públicas, que foram aprovadas em plenária, posteriormente, pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). Em Novembro deste mesmo ano é realizada a *I Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente*<sup>17</sup>.

Em março de 1995, o Centro de Referência, Estudos e Ações sobre Crianças e Adolescentes (CECRIA), juntamente com organismos nacionais e internacionais, organizou o *Seminário Sobre Exploração de Meninas no Brasil* na tentativa de unir esforços, experiências e conhecimentos e elaborar propostas para o enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes.

No âmbito parlamentar, foi formado, em 1995, a *Frente Parlamentar pelo Fim da Violência, Exploração e do Turismo Sexual contra Crianças e Adolescentes*, visando atuar sobre projetos de lei relativos ao problema, a reformulação do Código Penal, além de acompanhar as ações governamentais nos três níveis de governo.

O POMMAR/USAID e o UNICEF, estimulados pelos resultados da 1ª Conferência, decidem apoiar o *I Seminário sobre a Exploração e o Abuso sexual de Crianças e Adolescentes das Metrôpoles do Nordeste*, ocorrido em Salvador, no período de 30 de maio a 3 de junho de 1995.

O evento conseguiu reunir em grupos os três segmentos seguintes, considerados os mais difíceis no processo de articulação e poder de influência, decisão e interferência sobre o tema da exploração sexual comercial: Especialistas, Organizações da Cooperação Internacional (visando construir articulações de ações e recursos entre seus países) e Comunicação e Informação. (CEDECA-BA, 2003, p.20)

---

<sup>17</sup> Com os temas: definição das diretrizes da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente; fortalecimento da articulação entre o CONANDA e os conselhos estaduais e municipais dos direitos da criança e do adolescente; estabelecimento de uma pauta nacional de prioridades e eventos para o próximo biênio; aprovação do relatório brasileiro a ser encaminhado às Nações Unidas sobre a implantação da Convenção Internacional.

Um desdobramento importante do Seminário foi o lançamento da Campanha Contra a Exploração Sexual Infanto-juvenil lançada pelo CEDECA-BA, UNICEF e Polícia Militar da Bahia. Essa campanha ganhou força política ao ser lançada nacionalmente pelo governo federal no Dia das Crianças (1995) e foi veiculada por seis meses nos principais veículos de comunicação. Após essa campanha nacional, diversas campanhas estaduais foram criadas, com as peculiaridades de cada região, e o tema, cada vez mais, torna-se um fato social relevante.

Nesse período, o POMMAR/USAID e o UNICEF foram determinantes no apoio a diversas ações no Nordeste, visando ao fortalecimento das ações de enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes.

Em abril de 1996, o CECRIA realizou como preparação ao I Congresso Mundial contra a Exploração Sexual Comercial de Crianças, o *Seminário Contra a Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes nas Américas*, conhecido como Encontro das Américas. Esse seminário teve como proposta a articulação entre a sociedade civil, governos e organismos internacionais e formulou propostas concretas na linha de políticas públicas, legislação, mídia e pesquisa que foram apresentadas através da *Carta de Brasília*, documento que se constituiu em um instrumento legítimo de participação das Américas no encontro mundial, marcando o primeiro compromisso político de governo e sociedade civil para ações e programas nessa área. No entanto, assim como o ECA, a Carta de Brasília não apresentou um projeto concreto de financiamento de políticas públicas.

O *I Congresso Mundial Contra a Exploração Sexual Comercial de Crianças* foi realizado em agosto de 1996, em Estocolmo, Suécia, e foi realizado pelo ECPAT, o governo de Estocolmo, o UNICEF e o Grupo para a Convenção dos Direitos da Criança (NGO). A Carta de Brasília, produzida no Encontro das Américas, foi importante na construção da Agenda de Ações, documento onde 122 países assumiram compromissos para o enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes, dentre eles, o compromisso de estabelecer planos nacionais de combate à violência sexual, a serem elaborados conjuntamente entre governos e sociedade no retorno aos seus países. Esse encontro possibilitou uma articulação política entre as organizações participantes e a compreensão do fenômeno numa perspectiva transnacional. O Brasil participou com uma delegação



representando a sociedade civil e o governo brasileiro, tendo sido muito importante o apoio de organizações da cooperação internacional na viabilização dessas viagens.

A adoção da Declaração e Agenda de Ações do I Congresso Mundial tornou-se um marco global para a mobilização e legitima um compromisso político de enfrentamento da violência sexual. A participação do Brasil nesse seminário possibilitou uma maior articulação internacional, com a filiação de diversas organizações nacionais ao ECPAT e deu início à construção de um movimento nacional com objetivo de formular um *Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual*. “O Seminário das Américas foi, em nosso entendimento, um divisor de águas, no que diz respeito à articulação de políticas e de ações nacionais e extraterritoriais de enfrentamento desse grave problema, cujos princípios norteadores foram definidos na Carta de Brasília” (Dos Santos, 2004, p.236). Nesse encontro também foi declarado que a exploração sexual de crianças e adolescentes é um crime contra a humanidade.

Em agosto de 1997 é realizada a II Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente com o objetivo de avaliar os sete anos do ECA, tendo como parâmetros a erradicação do trabalho infantil, a proteção ao trabalho do adolescente e o combate a violência sexual contra crianças e adolescentes, trazendo pela primeira vez de forma explícita, como pauta, a questão da violência sexual. Em novembro de 1999 é realizada a III Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente<sup>18</sup> e em 2000 o Brasil ratifica a Convenção nº 182 da OIT sobre Piores Formas de Trabalho Infantil.

Um marco importante para a mobilização nacional e maior visibilidade da questão foi a instituição do Dia Nacional de Luta contra a Violência Sexual de Crianças e Adolescentes (18 de maio) como mecanismo estratégico para chamar a atenção sobre a violência sexual contra crianças e adolescentes. Esse dia foi instituído pela Lei 9.970, promulgada em 17 de maio de 2000, e foi criado a partir da articulação do CEDECA-BA com o Legislativo (Frente Parlamentar pelos Direitos da Criança e do Adolescente – Câmara dos Deputados). A criação desse dia teve o objetivo de fortalecer a luta das organizações de

---

<sup>18</sup> Com o tema: Uma década de história rumo ao terceiro milênio; promover uma ampla mobilização social nas esferas municipal, estadual, distrital e federal para avaliar a implantação e implementação das políticas públicas relacionadas às crianças e adolescentes, tendo como referência a Convenção Internacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.

defesa dos direitos da criança e do adolescente para mobilizar a juventude, a sociedade e os governos na luta pelo fim da violência sexual. De acordo com dados da Agência Nacional dos Direitos da Infância (ANDI) <sup>19</sup> em 2004, a publicação de reportagens motivadas pelo 18 de maio teve um incremento de 116%, se comparada a 2003. Em números absolutos, foram 575 contra 226 inserções – incluídas aí reportagens, entrevistas, artigos, editoriais e notas. (LEAL, 2005).

Entre o I Encontro Mundial (1996) e a elaboração do Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil (2000) passaram-se quatro anos. Esse tempo foi fundamental no estabelecimento de alianças estratégicas fundamentais para um plano que buscava legitimidade e também na captação dos recursos necessários para esse fim. “Com o objetivo de articular os diversos atores sociais intervenientes na questão, realizaram-se três encontros nacionais, nos quais se incorporam gradativamente diversos atores-chaves, dos setores governamental e não-governamental” (ABRAPIA, 2004, p.85). Os dois primeiros, conhecidos como encontro ECPAT 1 e 2 respectivamente, aconteceram em Salvador (agosto de 1997 e dezembro de 1998), e o terceiro, onde efetivamente se construiu o Plano Nacional, aconteceu em junho (2000), em Natal.

O Plano Nacional teve como objetivo trabalhar com a proposta do Plano de Ação deliberada em Estocolmo no *I Congresso Mundial Contra a Exploração Sexual Comercial de Crianças*. Esse Plano Nacional foi elaborado com a participação de 160 representantes de diferentes segmentos<sup>20</sup>, com ampla participação da sociedade civil, de organismos internacionais e das três esferas de governo e foi deliberado pelo CONANDA, em sua Assembléia Ordinária de 12 de julho de 2000, como referência única para as políticas públicas no Brasil, amplamente legitimado pela sua construção coletiva e participativa. No entanto, mesmo sendo elaborado e aprovado pelo governo (SEDH/DCA/MJ), sociedade civil e agências de cooperação internacional, nasceu sem recursos orçamentários.

---

<sup>19</sup> ANDI – Agência de Notícias dos Direitos da Infância, uma associação civil de direito privado sem fins lucrativos, fundada em 1992, com a missão de contribuir para a construção, nos meios de comunicação, de uma cultura que priorize a promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente ([www.andi.org.br](http://www.andi.org.br)).

<sup>20</sup> Participação governamental no três âmbitos (federal, estadual e municipal); do Poder Judiciário; do Ministério Público (Federal e Estadual); das Polícias Civil, Militar e Federal; dos Conselhos Municipais, Estaduais e Federais dos Direitos das Crianças e Adolescentes; dos Conselhos Tutelares; de organizações internacionais de cooperação técnico-financeira como UNICEF, OIT, POMMAR/USAID; do ECPAT-Brasil; de representantes dos jovens e de representantes da sociedade civil.

O Plano Nacional se propõe a “estabelecer um conjunto de ações articuladas que permita a intervenção técnico-política e financeira para o enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes” (Plano Nacional, 2000) por meio do compartilhamento de responsabilidades entre governo e sociedade civil, com o apoio das agências de cooperação internacional, ONGs internacionais e do setor privado. O Plano é composto de seis eixos estratégicos<sup>21</sup> com os respectivos objetivos, ações, metas, prazos e parcerias e buscou construir uma referência metodológica e de princípios que possibilitasse o desenvolvimento de ações mais integradas para assegurar a proteção da criança e do adolescente em situação ou risco de violência sexual no Brasil. É importante salientar que até a construção deste Plano, estratégias diferenciadas eram adotadas no Brasil, o que dificultava uma organicidade de ações. Sendo assim, o Plano possibilitou um ordenamento e articulação dos atores envolvidos, para uma maior eficiência, eficácia e efetividade das ações de enfrentamento.

Os participantes do encontro de Natal assumiram o compromisso de desenvolver ações nos seus respectivos Estados, em consonância com as diretrizes do Plano Nacional, devendo cada Estado e município elaborar o seu plano específico, com as particularidades e necessidades específicas de cada região. Até o final de 2003, vinte e sete das unidades da Federação já haviam elaborado seus Planos Estaduais<sup>22</sup>. De acordo com o Termo de Compromisso elaborado no Encontro e denominado Carta de Natal:

Que o Plano Nacional seja referência única, no âmbito federal, estadual e municipal para orientar ações de definição e alocação orçamentária; de captação de recursos e financiamentos de outras fontes; de planejamento e execução de políticas por órgãos governamentais e não-governamentais; de proposições sobre ordenamentos jurídicos; de toda e qualquer iniciativa com relação ao enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes (PLANO NACIONAL, 2001, p.17)

Como primeira resposta governamental ao Plano Nacional, o governo brasileiro lançou o programa destacado em seu Plano Plurianual (2000/2003), intitulado *Programa de Combate ao Abuso e a Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes (Programa Sentinela)*. Esse plano definiu a gerência do programa de atendimento às vítimas de violência sexual

---

<sup>21</sup> Análise da situação, mobilização e articulação, defesa e responsabilização, atendimento, prevenção e protagonismo infanto-juvenil.

<sup>22</sup> Situação informada pelo Comitê de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes em novembro de 2003.

como competência do Ministério de Assistência e Previdência Social, através da Secretaria de Estado de Assistência Social (SEAS).

O Programa Sentinela constitui-se num conjunto de ações sociais especializadas, de caráter permanente, que visa à proteção integral das crianças e adolescentes vitimados pela violência, assim como de suas famílias. Esse programa responde ao eixo específico do plano denominado “atendimento” e tem um papel histórico no movimento de enfrentamento à violência sexual por ser o primeiro programa federal nesta área específica.

De acordo com o relatório do Programa Sentinela de 2002, a meta de atendimento, que era de 17 mil, foi ultrapassada, tendo atingido 34 mil crianças, adolescentes e familiares. O Programa atingiu, até 2004, 26 Estados da Federação e esteve presente em 315 municípios. Esse programa consolida o entendimento de vários setores governamentais da necessidade de enfrentar essa questão, uma vez que os números de atendimento oferecem a real dimensão do fenômeno.

Em novembro de 2001 acontece a IV Conferência Nacional pelos Direitos da Criança e do Adolescente com o tema: Crianças e Adolescentes e Violência - “Violência e Covardia – As Marcas ficam na Sociedade”. Nesta Conferência ficou definido que o Plano Nacional seria o documento orientador das políticas públicas na área do enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes no Brasil.

No contexto internacional, o evento recente mais importante foi o *II Congresso Mundial Contra a Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes*<sup>23</sup>, que aconteceu em dezembro de 2001, em Yokohama, no Japão. Um dos objetivos, entre outros<sup>24</sup>, foi rever,

---

<sup>23</sup> Organizado pelo governo japonês, pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), pela ONG ECPAT e pelo grupo de ONGs coordenadas pela Convenção dos Direitos da Criança, tal evento contou com a participação de delegados de 136 países.

<sup>24</sup> Os principais objetivos do 2º Congresso Mundial foram: ampliar o compromisso político para a implementação da Agenda para Ação adotado no 1º Congresso Mundial; analisar o progresso obtido na implementação dessa Agenda; compartilhar experiências; identificar as áreas mais problemáticas e falhas no enfrentamento; fortalecer o processo de acompanhamento pós-Congresso Yokohama, incluindo o enfrentamento às novas formas de exploração sexual comercial de crianças e adolescentes e a efetivação de novas parcerias, proporcionando, assim, um senso renovado de direcionamento e novos desafios. Além desses, uma série de novos itens tem de ser trabalhada na fase posterior a Yokohama, tais como: desenvolvimento de planos de ação nacionais; fortalecimento e expansão da cooperação entre os parceiros em todos os níveis; mapeamento analítico e sistemático das ações regionais; criação de mecanismos de monitoramento independentes; e desenvolvimento de indicadores de curto, médio e longo prazo para estudar o impacto dos programas de prevenção, proteção e tratamento.

com os países signatários das propostas do I Congresso Mundial (Estocolmo), a elaboração e o desenvolvimento de ações em seus países no enfrentamento da exploração sexual. Esse congresso foi muito importante para a consolidação de parcerias em todo o mundo e na ratificação do compromisso global frente a essa questão. Além disto, o número de países signatários aumentou dos 122 países signatários de Estocolmo, para 159. O Brasil teve uma posição de destaque nesse cenário mundial, reconhecido internacionalmente pela construção democrática do Plano Nacional e da ampla mobilização nacional, apesar das dificuldades inerentes a um país de dimensões continentais.

Um momento importante nas ações de enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes, especificamente na sua modalidade ‘tráfico de seres humanos para fins sexuais’, ocorreu com a finalização da Pesquisa Nacional de Tráfico de Mulheres e Adolescentes para fins de Exploração Sexual (PESTRAF) em 2002, com o apoio do governo<sup>25</sup>, ONGs, universidades e cooperação internacional (o POMMAR apoiou essa pesquisa no Nordeste). A pesquisa foi coordenada por uma organização da sociedade civil – CECRIA – e tinha o objetivo de levantar dados e informações sobre o tráfico de mulheres, crianças e adolescentes para fins de exploração sexual comercial, produzindo um conhecimento efetivo e atualizado sobre o fenômeno, numa perspectiva social, jurídica, econômica e política.

A pesquisa detectou 241 rotas de tráfico de mulheres, adolescentes e crianças, sendo 131 internacionais, 32 intermunicipais e 78 interestaduais. Nas 110 (45,64%) rotas de tráfico intermunicipal e interestadual pesquisadas, o número de adolescentes é expressivo em relação ao de crianças e em relação ao de mulheres adultas no tráfico internacional. Das 131 rotas internacionais, 102 lidam com o tráfico de mulheres. Desse total, 77,86% são utilizadas para transportar “somente mulheres” e 80,51% envolviam o tráfico de adolescentes; das 32 rotas intermunicipais identificadas, 96,87% estavam voltadas para o tráfico de adolescentes. Os resultados da pesquisa são reconhecidos oficialmente pela Secretaria de Direitos Humanos e se transformam no marco referencial para ações nessa área. Essa mesma pesquisa foi reconhecida como uma referência metodológica pelo ECPAT.

---

<sup>25</sup> Articulada pelo Ministério da Justiça/ Secretaria da Justiça e dos Direitos Humanos/ Departamento da Criança e do Adolescente.

Como resposta às denúncias apontadas na PESTRAF foi criado, em 2002, o programa PAIR-Programa de Ações Integradas Referenciais, a primeira política governamental intersetorial do governo federal. A proposta construída contou com a participação técnica e financeira dos três organismos – Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH), por meio do DCA; USAID, por meio do POMMAR e do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), através da SEAS. Esse movimento resultou no estabelecimento do protocolo de cooperação da USAID com o governo brasileiro. Esse programa tem como estratégia desenvolver metodologias bem-sucedidas de enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes, possibilitando a articulação do sistema de garantia de direitos e a integração dos serviços e políticas existentes.

Em junho de 2002, o Fórum da Criança e do Adolescente (Fórum DCA), com apoio do CECRIA e do Departamento da Criança e do Adolescente/Ministério da Justiça (DCA/MJ), realizou uma plenária nacional<sup>26</sup> para definir o papel da sociedade civil na implementação do Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil e criou-se o *Comitê Nacional de Enfrentamento ao Abuso e Exploração Sexual contra Crianças e Adolescentes*, com o objetivo de monitorar e avaliar as ações do Plano Nacional. O Comitê<sup>27</sup> objetiva criar um espaço de debate para monitorar programas e políticas atuantes nesta área, fomentar a mobilização regional e juvenil, além de tecer um número sempre maior de instituições parceiras.

Um momento importante, no que se refere à institucionalização da questão do enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes no Brasil, ocorreu no dia 3 de janeiro de 2003, quando o presidente Luiz Inácio Lula da Silva realizou a primeira reunião ministerial e determinou como uma das prioridades do seu governo a erradicação da exploração sexual contra crianças e adolescentes.

---

<sup>26</sup> Oficina Nacional de Formulação de Estratégias para o Acompanhamento da Implementação do Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-juvenil.

<sup>27</sup> O Comitê Nacional é um interlocutor oficial da sociedade civil e de setores públicos para monitorar e avaliar a implementação do Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil, em consonância com os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente. Está representado nas cinco regiões brasileiras pelos Comitês Regionais (por meio de ONGs-referências na temática). É formado por organizações governamentais, não-governamentais e agências de cooperação internacional, administrado técnica e politicamente por uma Coordenação Colegiada, recentemente eleita (2005–2007), constituída por representantes do CONANDA; Fórum DCA; Articulação Nacional dos Conselhos Tutelares; do governo federal; de ONGs e de jovens das cinco regiões brasileiras; de organização nacional de defesa sociojurídica; do Congresso Nacional e de representante do ECPAT/Brasil. Também foram definidos os Comitês Regionais, e os Pontos Focais nos Estados (*Save the Children*, 2005).

*A inserção da problemática dentro da área governamental foi um grande salto, levando a questão para as autoridades públicas e constituídas, tanto que o presidente Lula, ao assumir, colocou como uma de suas prioridades o enfrentamento à exploração sexual. Foi a primeira vez que um presidente da República assume a questão publicamente no país. Isso foi porque ele simplesmente quis ou ele percebeu, no seu processo de decisões políticas, que a sociedade brasileira discutia a questão? As ONGs, sem dúvida nenhuma, foram as responsáveis por essa transformação. (entrevista com o CEDECA-BA).*

Essa sinalização trouxe algumas ações concretas: a criação de um Comitê Interministerial de Enfrentamento à Violência e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes para identificar ações em andamento nos ministérios; a reinstalação, no Congresso Nacional, da Frente Parlamentar<sup>28</sup> pelo Fim da Violência, Exploração e do Turismo Sexual contra Crianças e Adolescentes (abril/2003); a instalação da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito<sup>29</sup> (CPMI) e a implementação do programa PAIR (Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Exploração Sexual contra crianças e adolescentes em território brasileiro), cuja negociação havia sido iniciada no final do mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso.

Em setembro de 2003 foi realizado, no auditório do Superior Tribunal de Justiça, o I Seminário Nacional sobre Tráfico e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes<sup>30</sup>. Esse evento discutiu a formulação de políticas públicas multissetoriais no enfrentamento à exploração sexual de crianças e adolescentes, a atuação da CPI mista no Congresso Nacional,

---

<sup>28</sup> A Frente é um movimento suprapartidário e alcançou número recorde de adesões. Hoje é formada por 120 deputados e 25 senadores e tem entre seus objetivos incluir debates sobre a violência sexual e trabalhar no Congresso Nacional para a reformulação do Código Penal Brasileiro de forma a tornar maiores as penalidades para o crime de exploração sexual de crianças e adolescentes, buscando a aprovação de projetos de leis que venham a beneficiar a vida das crianças e adolescentes.

<sup>29</sup> Essa CPMI surgiu dez anos depois da primeira comissão instalada no Parlamento para investigar o problema. O Relatório Final da CPMI, aprovado em Julho de 2004 registra que foram percorridas todas as regiões do Brasil, visitados 22 Estados, realizadas 34 reuniões e audiências públicas, além de 20 diligências. A Comissão analisou ainda 958 documentos, ouviu 285 pessoas e recebeu 832 denúncias vindas de todo o País, das quais 543 resultaram em notícias-crime. Com o término da CPMI, foi instituída uma Comissão Mista de acompanhamento das propostas apresentadas e a Frente Parlamentar vem concentrando esforços na aprovação das proposições legislativas de mudanças nas leis. O Senado Federal, com a liderança da senadora Patrícia Saboya, já aprovou na íntegra e por unanimidade essas proposições que já seguiram para a Câmara Federal. A Comissão Mista e a Frente Parlamentar dedicam-se também ao trabalho de conseguir mais recursos no Orçamento da União para os programas de prevenção e atendimento nesta área e ao acompanhamento dos desdobramentos das investigações realizadas em mais de um ano de intenso trabalho. Um resultado concreto desse trabalho foi a aprovação da emenda no orçamento de 2005 para expansão do Programa Sentinela. Um outro desafio assumido pela Frente tem sido estimular e apoiar a criação de Frentes Parlamentares em defesa da infância e da adolescência nas Assembléias Legislativas dos Estados e nas Câmaras Municipais de todo o País. (PLANO NACIONAL, 2006).

<sup>30</sup> Promovido pelo Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal, em parceria com os Ministérios da Justiça e do Turismo e a OIT.

o marco legislativo e os protocolos sobre o tráfico de crianças e adolescentes em diversos países.

Em março de 2004, por um Decreto Presidencial, foi criada a Comissão Intersetorial de Enfrentamento ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, composta pelas três esferas de poder, além do Ministério Público, organismos internacionais e organizações da sociedade civil<sup>31</sup>, com a finalidade de articular e integrar as políticas setoriais e acompanhar a implementação dos programas voltados às crianças e adolescentes vitimizados e suas famílias, desenvolvidos pelo governo federal, por organismos internacionais e por organizações da sociedade civil. (LEAL, 2005, p.58).

Percebe-se que no período entre 1994 e 2004 a mobilização social em torno do fenômeno da violência sexual contra crianças e adolescentes foi se consolidando, principalmente pelo discurso ético dos direitos humanos como estratégia, para dar maior visibilidade ao tema e formar uma opinião pública sensível aos direitos das crianças e adolescentes, objetivando também criar mecanismos concretos de acesso às políticas sociais e intensificar ações especializadas. Esse movimento é composto de alianças com diversos atores, inclusive organizações da cooperação internacional – o foco desta dissertação. Toda essa construção tem como objetivo principal a estruturação de políticas públicas eficientes no enfrentamento da questão, que realmente respondam eficientemente a essas situações de violência e que consigam garantir o pleno desenvolvimento das crianças e adolescentes no Brasil.

---

<sup>31</sup> Casa Civil da Presidência da República; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério da Justiça; Ministério da Educação; Ministério da Saúde; Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério da Cultura; Ministério do Esporte; Ministério das Cidades; Ministério do Turismo; Ministério das Relações Exteriores; Ministério dos Transportes; Secretaria Especial dos Direitos Humanos; Secretaria Especial de Políticas para Mulheres; Secretaria de Promoção da Igualdade Racial; Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República/Secretaria Nacional Anti-Drogas; Departamento de Polícia Rodoviária Federal; Departamento de Polícia Federal; Secretaria Nacional de Justiça; Secretaria Nacional de Segurança Pública. Organismos convidados na condição de observadores: Organização Internacional do Trabalho (OIT); Procuradoria Geral da República; Superior Tribunal de Justiça; Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM); Fundo de Nações Unidas para a Infância (UNICEF); Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO); Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID); Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA); Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária; Comitê Nacional de Enfrentamento à Violência e à Exploração Sexual Infanto-Juvenil; Frente Parlamentar para a Criança e o Adolescente; Associação dos Magistrados Brasileiros; Associação dos Juizes Federais do Brasil. (LEAL, 2005, p.58).



Resgatando as diferentes formas de se ver a criança no decorrer da história, os marcos legais e a atuação dos poderes públicos e da sociedade no sentido de protegê-la, pode-se contextualizar uma trajetória que, embora tenha acumulado conquistas significativas, ainda tem limites que precisam ser superados pela via da mobilização de uma rede de proteção integral e da efetivação de políticas públicas. (FALEIROS, 2006, p. 39)

### 1.3 QUESTÕES DERIVADAS DOS ASPECTOS CONCEITUAIS, CONTEXTUAIS E HISTÓRICOS

À luz da questão de partida, “De que forma as estratégias de participação utilizadas pelo POMMAR/USAID tiveram impacto no seu envolvimento nas políticas públicas específicas para o enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes no Brasil?”, a análise dos aspectos conceituais e históricos, neste capítulo, traz questionamentos e pontos de vista adicionais, que poderão contribuir na busca de respostas à questão inicial:

<b>Questões</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• O POMMAR contribuiu para avanços no campo conceitual e metodológico sobre a temática no Brasil?</li> <li>• Qual a importância do POMMAR na perspectiva financeira para a viabilização dos eventos significativos para a institucionalização do enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes? A sociedade civil teve no POMMAR um apoio?</li> <li>• O POMMAR é percebido como um agente fomentador da integração das ações do Estado, sociedade civil e organizações internacionais? Contribuiu na estruturação e consolidação das redes locais, regionais e nacionais?</li> <li>• A participação técnica do POMMAR é percebida como qualificadora das discussões nos eventos, seminários, reuniões, etc?</li> </ul>

## Capítulo 2

### **POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A ÁREA DA INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA NO BRASIL**

*Os Estados-membros tomarão todas as medidas legislativas, administrativas, sociais e educacionais apropriadas para proteger a criança contra todas as formas de violência física ou mental, abuso ou tratamento negligente, maus-tratos ou exploração, inclusive abuso sexual, enquanto estiver sob a guarda dos pais, do representante legal ou de qualquer outra pessoa responsável por ela.*  
(*Convenção sobre os Direitos das Crianças. Art. 19*).

Esta seção objetiva traçar um panorama geral da construção das políticas públicas para a criança e o adolescente no Brasil e de como as políticas específicas para a violência sexual no Brasil se desenvolveram a partir dos anos 1990.

#### **2.1 CONTEXTO GERAL DAS POLÍTICAS PARA A INFÂNCIA E A ADOLESCÊNCIA NO BRASIL**

Ao longo da história do Brasil observa-se a construção de um processo de dominação peculiar pela forma exploratória, com grandes concentrações de riquezas e a formação de uma política oligárquica que dominava o centro das decisões nacionais, priorizando sempre políticas e práticas excludentes, repressivas e assistencialistas. As políticas públicas para a infância e a adolescência carregam essa marca no seu processo de desenvolvimento.

O primeiro episódio registrado no Brasil de ação do Estado voltado para o segmento específico crianças e adolescentes, data do final do séc. XVII (1693), quando uma autoridade pública, movida pela indignação ao encontrar crianças nas ruas, devoradas por cachorros e ratos, escreveu uma carta a Portugal. O Rei, através do Governador Antônio Paes de Sande,

mandou que os oficiais da Câmara do Rio de Janeiro providenciassem atendimento aos que eram deixados às portas das residências e instituições.

Era grande o número de filhos ilegítimos, muitos eram filhos de senhores e escravas. Segundo a moral dominante, a família normal era somente a família legítima. Os filhos nascidos fora do casamento, com raras exceções, eram fadadas ao abandono. A pobreza também era causa de abandono. As crianças eram deixadas nas portas das casas e, muitas vezes, eram comidas por ratos e porcos. (FALEIROS, 2006, p. 46-47)

Em 1738, vindo de Lisboa surge na Bahia, a primeira "roda dos enjeitados", onde havia uma espécie de roleta giratória na parede da Santa Casa onde as crianças eram deixadas sem que se pudesse identificar quem as abandonava, salvando a honra das famílias. O objetivo desta casa era salvar a vida de recém-nascidos abandonados, para evitar que se envolvessem com a prostituição e a vadiagem, e como estratégia, as crianças e adolescentes eram encaminhadas precocemente ao trabalho.

No Brasil Colônia, tanto a história do atendimento quanto a da legislação surgiram com o foco específico nas crianças abandonadas. As instituições de assistência, em geral, funcionavam como instituições privadas, ligadas à Igreja, situação que durou até final do século XIX. Na passagem da Monarquia para a República, o número de habitantes triplicou, passando de 10 para 30 milhões, e as pessoas com menos de 19 anos de idade passaram a representar 51% da população. O país, influenciado pelo pensamento dos educadores europeus, que traziam em seu discurso a perspectiva da transformação social a partir do investimento na criança, não podia ignorar uma população que, em sua metade, era composta por crianças e adolescentes. Surgem, então, os primeiros movimentos populares que começam a cobrar do Estado uma assistência pública para as crianças abandonadas e delinquentes (CONANDA, 2000). As políticas públicas do governo republicano em relação à criança, historicamente tiveram como preocupação a criação de juizados, instituições, reformatórios e delegacias de menores, nos quais a criança era recolhida basicamente para proteger a ordem social. A inscrição da criança na política social se dava, pois, não como sujeito, mas como objeto de controle (FALEIROS, 1995).

De acordo com Oliveira e Assis (1999), nos primeiros anos do século XX surgiram projetos legislativos defendendo o direito do menor e, em 1913, foi criada a primeira

instituição para atender o infrator: o Instituto Sete de Setembro<sup>32</sup>, que recebia tanto infratores quanto desvalidos. No ano de 1917, foi apresentada ao Senado, por Alcindo Guanabara, a primeira lei que considerou como "não criminosos" os adolescentes entre 12 e 17 anos.

No panorama internacional, de acordo com Motti (2000, p.176), a União Internacional Save the Children redigiu e aprovou um documento, que continha os cinco princípios básicos de proteção à infância, que ficou conhecido como a Declaração de Genebra. Esta declaração foi aprovada em 1923 na Quinta Assembléia da Sociedade das Nações e indicava aos países-membros que pautassem a sua conduta pelos princípios nela contidos.

O primeiro projeto de lei, promulgado em 1927<sup>33</sup>, foi o Código de Menores, que tratava da assistência e proteção à infância a partir da visão da ordem e da higiene, e da prática de assistência asilar e de segregação às crianças e aos adolescentes. Era fundamentado no assistencialismo e no paternalismo como prática para atender o necessitado, numa concepção utilitarista da filantropia e da caridade. Esse código estabelecia que todos os menores de 18 anos, desde que abandonados ou delinqüentes, estariam submetidos à tutela da autoridade competente, deixando de ser uma questão de polícia e passariam a sujeitos às medidas de assistência e proteção. Para Faleiros (1995), esta lei garantia que o menor de 14 anos não seria submetido a processo penal de natureza alguma e que o adolescente entre 14 e 18 se submeteria a processo especial (Faleiros, 1995).

Em 1941 foi criado um sistema nacional chamado Serviço de Assistência ao Menor<sup>34</sup> (SAM) em substituição ao Instituto Sete de Setembro, mantendo o objetivo de assistir desvalidos e infratores. Segundo Oliveira e Assis (1999), o SAM marcou-se por uma estrutura administrativa burocrática, pouco eficiente, sem autonomia e flexibilidade, e por uma política repressora e sinônimo de horror.

A Organização das Nações Unidas (ONU) aprova em 1948 uma declaração que amplia ligeiramente os direitos constantes no texto de 1924, e em 1959 a Assembléia Geral, órgão máximo da ONU, aprova a Declaração Universal dos Direitos da Criança. “[...] uma

---

<sup>32</sup> Criado pelo Decreto nº 21.548, de 13 de junho de 1932, e reorganizado pelo Decreto-Lei nº 1.797, de 23 de novembro de 1939.

<sup>33</sup> Em 12 de outubro o Decreto Executivo 17.943 aprova o Código de Menores elaborado por Mello Matos. É o primeiro a vigorar na América Latina (MOTTI, 2000, p.176).

<sup>34</sup> Decreto Nº 3.799, de 5 de Novembro de 1941. Diretamente subordinado ao Ministro da Justiça e Negócios Interiores e articulado com o Juízo de Menores do Distrito Federal.

texto contendo dez princípios, aumentando, assim, substancialmente o elenco dos direitos aplicáveis à população infantil” (MOTTI, 2000, p.176).

Com o objetivo de reverter a situação do SAM vários esforços foram feitos por meio de projetos de leis, desde 1958, mas somente em 1964, após o golpe de Estado e com extrema pressão aos militares, a Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (FUNABEM<sup>35</sup>) foi criada, em sua substituição. Toda a atuação desenvolvida por estas instituições eram diretamente dependentes da esfera federal.

Os ideais iniciais da FUNABEM eram bastante ambiciosos: pesquisar métodos, testar soluções, estudar técnicas que conduzissem à elaboração científica dos princípios que deveriam presidir toda a ação que visasse à reintegração do menor à família e à comunidade. Sua meta era a abordagem preventiva e socioterapêutica.(OLIVEIRA; ASSIS, 1999)

Em 1979, a Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas cria um grupo de trabalho para discutir e elaborar uma proposta<sup>36</sup> de legislação internacional dos direitos da criança, na perspectiva de ampliar as prerrogativas e obrigações trazidas pela Declaração de 1959. Nesse mesmo ano, contrariando uma tendência internacional, o Brasil aprova o Novo Código de Menores – inaugurando legalmente a Doutrina da Situação Irregular, que cria o menor “em situação irregular”.

No final dos anos 1970 e início dos anos 1980 alguma transformação começou a ocorrer. De acordo com a ANCED (2005, p.13), pessoas ligadas direta ou indiretamente à questão da infância, percebendo nas políticas impostas pelo Estado a reprodução de sua exclusão social, iniciam um movimento em busca da transformação dos conceitos e das práticas que permitiam o agravamento desse quadro.

---

<sup>35</sup> Pela Lei 4.513, de 1º de dezembro de 1964, com personalidade jurídica de direito privado, integrante do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), vinculada ao Ministério de Previdência e Assistência Social (MPAS).

<sup>36</sup> Em 1978 o governo da Polônia apresentou à comunidade internacional, uma proposta de Convenção Internacional dos Direitos da Criança. De acordo com Motti (2000, p.177) essa proposta “vai mais além que a Declaração de 1959, pois ela estabelece normas, isto é, deveres e obrigações aos países que a ela formalizem sua adesão”. Ela confere a esses direitos a força da lei internacional.

Essa transformação passou pela desconstrução do enfoque correcional, repressivo e assistencialista que via na criança e no adolescente em situação de pobreza uma ameaça social:

Uma ‘ameaça social’, alguém em ‘situação irregular’ que necessitava adequar-se aos padrões da normalidade social (...) A grande mutação trouxe um novo olhar para a infância, que é percebida não mais sob um enfoque estigmatizante, mas sim como condição peculiar de desenvolvimento, e a criança como sujeito de direitos. (ANCED, 2005, p.14)

A incorporação do enfoque de desenvolvimento social, que se consolidou nos debates constituintes dos anos 1980, permitiu tratar os problemas da infância e da adolescência como fenômenos sociais decorrentes do contexto onde se inserem. Decorrente destas transformações, educadores começam a desenvolver trabalhos diretos nas ruas, estabelecendo um novo relacionamento com as crianças e os adolescentes, baseado nos princípios do educador Paulo Freire de educação popular.

A exigência de inclusão da política de assistência social na agenda das políticas públicas, visando a uma intervenção nos grupos de risco social em seu próprio ambiente, família e comunidade, rompeu com a perspectiva de assistência meramente individualizada, indicando uma intenção de alargar o alvo a ser atingido no processo de desenvolvimento social. (MENDONÇA, 2002, p.119)

Com a convocação da Assembléia Nacional Constituinte surge a possibilidade de alterar de forma definitiva o olhar do estado brasileiro sobre suas crianças e adolescentes. A sociedade, através de suas instituições estava estimulada e preparada para a construção de um texto legal que promovesse o fim da doutrina da situação irregular e a proposição da doutrina da proteção integral, cuja base vinha sendo discutida, em nível mundial desde 1979 (MOTTI, 2000, p.177)

Em 1985 nasce o Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua (MNMNR) e em 1987 ocorre uma reunião para elaboração da emenda “Criança Prioridade Nacional”, remetida à Assembléia Nacional Constituinte, revelando a importância das entidades se articularem para se fortalecerem conjuntamente. Surge em 1988, a partir do encontro de vários segmentos organizados de defesa da criança e do adolescente o Fórum Nacional Permanente de Entidades Não-Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum DCA), tornando-se o principal articulador da ampla mobilização social pela inclusão da emenda pelos direitos da criança e do adolescente na Constituição Federal. Neste ano também é criada a Associação Nacional dos Centros de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (ANCED).

Em 1988 é promulgada a nova Constituição Federal já com uma nova ótica dos direitos das crianças e dos adolescentes (artigo 227). De acordo com Vianna (2003, p.12) criou-se, a base jurídica para “introduzir mudanças positivas de conteúdo nas políticas públicas em geral e, em especial, as de promoção e proteção de crianças e adolescentes” e para “deslocar o eixo das políticas sociais segundo duas vertentes: do Estado para a sociedade civil e da União para os municípios”, alterando o modelo de gestão das políticas sociais com novos elementos como a descentralização, participação e mobilização. Em 20 de novembro de 1989, no dia em que o mundo comemorava os 30 anos da Declaração Universal de 1959 e o décimo aniversário do Ano Internacional da Criança, a Assembléia Geral da ONU aprova, por unanimidade, o texto da Convenção Internacional dos Direitos da Criança.

Em 13 de julho 1990, promulgou-se o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em estreita consonância com o texto da Declaração Universal dos Direitos da Criança e do Adolescente<sup>37</sup>, que passou a considerar a população infanto-juvenil como sujeito de direito e merecedora de cuidados especiais e proteção prioritária, revogando o Código de Menores de 1979. Em 2 de setembro, após ser ratificada por 20 países, a Convenção Internacional dos Direitos da Criança<sup>38</sup>, finalmente, entra em vigor, responsabilizando juridicamente os Estados-partes por suas ações no que diz respeito aos Direitos da Criança. Em 1991 é criado o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), responsável pela política nacional dos direitos da criança e do adolescente, com a participação de representantes da sociedade civil.

De acordo com Faleiros (1995), a FUNABEM foi extinta e criada a Fundação Centro Brasileiro da Infância e Adolescência (FCBIA), com a missão de coordenar, normatizar e formular políticas (assessorando e repassando verbas), já que a execução seria feita por estados e municípios, seguindo a estratégia de descentralização prevista no ECA.

Novamente o quadro se repetiu e a FUNABEM necessitou ser extinta pelos mesmos motivos que o SAM o fora: condições físicas insalubres e inadequadas e maus-tratos sofridos pelos menores internos nas unidades oficiais, que iam desde a violência física, estupros, uso de psicotrópicos, e toda sorte de ações que visavam fazer o

---

<sup>37</sup> Tanto no ECA como na Convenção, a regra básica é que a criança e o adolescente devem ter todos os direitos que têm os adultos e que sejam aplicáveis à sua idade. Devem contar ainda, com direitos especiais decorrentes da sua caracterização como pessoa em condição peculiar de desenvolvimento pessoal e social.

<sup>38</sup> “A Convenção Internacional dos Direitos da Criança trata de um amplo e consistente conjunto de direitos individuais, como a vida, a liberdade e a dignidade, assim como de direitos coletivos: econômicos, sociais e culturais.” (MOTTI. 2000, p.178)

menor perder a sua individualidade e sua capacidade de pensar. (LUPPI, 1987; ALTOÉ, 1990) *apud* (OLIVEIRA; ASSIS,1999)

É preciso analisar o contexto geral da sociedade brasileira, a partir do início dos anos 1980, como uma questão de múltiplas dimensões. De fato, o Brasil inicia o novo século sem resolver problemas que marcaram negativamente seu processo histórico, observando-se um grave quadro de desequilíbrio social<sup>39</sup>, com a evidência da miséria, fome, desemprego, violência urbana e um sistema de proteção social ineficaz. Para Mendonça (2002), a população jovem apresenta-se em situação de grande vulnerabilidade, em face de sua posição na estrutura social, reforçada pelo acesso diferenciado a bens e serviços públicos. Em 1990, o contingente de miseráveis na população total brasileira era da ordem de 32 milhões, entre os quais 15 milhões eram crianças e jovens entre zero e 18 anos (IPEA/IPLAN,1993). Essa condição de vulnerabilidade das crianças e adolescentes mantém-se até hoje. De acordo com o IBGE (2006), existem no Brasil 41,4% de famílias brasileiras com crianças de zero a seis anos que vivem com ½ salário mínimo de rendimento *per capita*.

Nessa etapa inicial do ciclo familiar, o rendimento auferido pela família é fundamental para a subsistência e vai determinar o nível de bem-estar de seus membros na medida que o Estado brasileiro ainda não garante universalmente os serviços básicos de saúde, educação e habitação. (IBGE, 2006, p.207)

Seda (1996) afirma que as crianças e adolescentes foram as principais vítimas do processo de exclusão social, ao qual foi submetida grande parte da população brasileira nos anos de ditadura e recessão. O CONANDA (2000) considera que, decorrente dessa estrutura perversa, fenômenos sociais como meninos e meninas em situação de rua, negligência, maus-tratos e abandono familiar, violência sexual de crianças e adolescentes, alto consumo de drogas, envolvimento no narcotráfico e ato infracional na adolescência e juventude são representações que se manifestam nas relações sociais, por vezes como forma de sobrevivência de uma grande parcela da população infanto-juvenil. A pobreza não deve ser vista como determinante da violência, mas para Leal e César (1998, p.13), em suas entranhas

---

<sup>39</sup> Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o coeficiente de Gini do Brasil foi de 0,593 em 2003, posição que colocava o País em oitavo lugar no que se refere à desigualdade, atrás apenas da Guatemala e de países africanos como Suazilândia e Serra Leoa. No Brasil, quase 47% da renda nacional está concentrada nas mãos dos 10% mais ricos da população. Os 10% mais pobres possuem apenas 0,7% da renda nacional. (UNICEF, 2006, p.3)



gesta-se um processo cumulativo de fragilização social que condiciona a trajetória de grande número de crianças e adolescentes.

A contradição entre mercado e Estado está em que, enquanto o primeiro pauperiza e exclui os sujeitos de condições socioeconômicas favoráveis, o segundo exclui esses sujeitos dos direitos sociais ou dos benefícios que as políticas públicas teriam de distribuir. Seguindo esse raciocínio, o mercado e o Estado preparam o terreno para a inclusão de crianças e adolescentes em situação de violência sexual no mercado clandestino ou do crime organizado, isto é, o mercado da violência. (LEAL, 2001, p.22)

No plano político, a década de 1990 se inicia com a primeira eleição direta para presidente da República, desde 1960. O processo de transição para o regime democrático pode ser avaliado positivamente, no entanto, não se fundamentou em uma ampla e profunda renovação político-institucional (Diniz, 1995). O governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, iniciado em 1994, deixa como legado a moeda mais estável da história, com a inflação aparentemente sob controle, mas com um alto custo social por isso. No governo FHC aprofunda-se a política neoliberal e globalizante iniciada na Nova República, com a privatização de empresas estatais, liberação das importações, cortes nos gastos sociais, aumento das tarifas públicas e congelamento do salário do funcionalismo público.

De fato, a política neoliberal foi eficiente no combate à crise fiscal e, conseqüentemente, da inflação. No entanto, do ponto de vista social o que se observou foi o aumento da pobreza, desigualdade, precarização da força de trabalho e violência. O gasto social federal sofre um impacto negativo em decorrência da prioridade atribuída aos programas de estabilização econômica, pela necessidade de urgência no controle da inflação, que fez com que ficassem renegadas a segundo plano as reformas e ações sociais, prejudicando as políticas para a infância.

O impacto dessa política no atendimento à criança e ao adolescente é extremamente perverso. Os recursos autorizados para os programas/ações exclusivos ao atendimento à criança e ao adolescente são insuficientes na capacidade de, por meio de políticas sociais públicas adequadas, enfrentar a realidade da pobreza, desigualdade e iniquidade. Por outro lado, o abandono do Estado, somado aos valores culturais excludentes, que também são arbitrados pela sociedade, impõem a uma grande parcela de crianças e adolescentes brasileiros ocuparem a arena das mais cruéis formas de violação de direitos humanos. Ou seja, as formas modernas de escravidão e violência, como a exploração sexual e a exploração do trabalho infantil. (INESC, 2001, p.3)

Um outro ponto fundamental na análise do contexto brasileiro contemporâneo é a sua inserção no mercado global, onde os efeitos dessa globalização podem ser sentidos de forma negativa pelos países emergentes. Nesses países, a necessidade de equilíbrio do balanço dos pagamentos sobrepujou os investimentos na área social. A inserção do Brasil nesse contexto impõe uma submissão política e a conseqüente situação da crise social. A sua inserção na economia globalizada se deu de maneira passiva, abrindo-se demais a economia sem contrapartidas. Essa lógica neoliberal, no que concerne aos problemas sociais, é perversa e vem produzindo cada vez mais exclusão social e intensificação das desigualdades, atingindo perversamente os segmentos mais vulneráveis da população, especialmente as crianças, os adolescentes e suas famílias.

Um aspecto que merece um enfoque específico é o fenômeno da violência urbana. De acordo com a Síntese de Indicadores Sociais do IBGE (2004), entre 1980 e 2000, a taxa de mortalidade por homicídio cresceu 130% no Brasil; foram vítimas de homicídios 598.367 pessoas, dois terços delas (369.101) na década de 1990. Segundo o UNICEF (2006, p.4) nas duas últimas décadas, o número de homicídios de adolescentes (15 a 19 anos) aumentou quatro vezes, apresentando 7.961 homicídios em 2000 apenas nessa faixa etária. Tais homicídios afetam desproporcionalmente os meninos negros das famílias pobres das áreas urbanas. Enquanto nos anos 1980 os acidentes de trânsito eram a principal causa externa dos óbitos masculinos, na década de 1990 os homicídios assumiram a liderança. Os homens jovens, de 15 a 24 anos, são os mais afetados: em 2000, 95,6 a cada 100 mil homens dessa faixa de idade morreram vítimas de homicídio, sendo 71,7 em cada 100 mil (ou seja, 75%) mortos com armas de fogo. Em relação a 1991, cresceu 46% a taxa de homicídios de homens jovens (era de 65,5 a cada 100 mil) e aumentou 95% a taxa dos realizados com armas de fogo (era de 36,8 por 100 mil, ou 56,2% do total). Para o UNICEF (2006, p.4) enquanto os adolescentes negros do sexo masculino são as principais vítimas dos homicídios, as meninas negras e indígenas são as principais vítimas da exploração sexual sendo o dobro das demais. Essa construção social marcada pela dominação de classe e por uma desigual distribuição de renda é o cenário da violência estrutural que atinge grande parcela das crianças e adolescentes, conduzindo-os a uma vida indigna em termos de alimentação, habitação, escolarização, saúde e exploração da mão-de-obra e exploração sexual.

A reforma social brasileira nos anos 1990 incorporou, pelo menos retoricamente, a noção de proteção integral e universal com equidade, seguindo tendência internacional. No

entanto, nos primeiros anos da década de 1990, o setor de assistência foi desmontado sem que se definissem novos programas que levassem em consideração a vulnerabilidade dos jovens brasileiros. Durante muito tempo o Estado havia implementado as suas ações de maneira centralizada, e o que se observou é que esse Estado não vinha dando conta das demandas sociais latentes e aos poucos as entidades do terceiro setor, legitimadas pela ausência de respostas efetivas estatais, ocuparam espaços.

O governo que tomou posse em 1995 estruturou sua política no campo social privilegiando o planejamento em torno das ações sociais básicas, e se propondo a organizar a sociedade civil para a ação substitutiva ao Estado na esfera social, em especial quanto à política sanitária, à erradicação do analfabetismo e à formação do jovem para o trabalho. (MENDONÇA, p. 117, 2002)

Veiga (2000) traz a perspectiva de que o Estado fraco, incapaz de atender às demandas sociais, onde existe a desigualdade de renda e de oportunidades, ao lado da oferta de oportunidades de ganhos imediatos, canaliza pessoas para atividades ilegais. Embora o autor não enfoque especificamente a questão da criança e do adolescente, sem dúvida a inclusão da mão-de-obra infantil em sistemas informais e clandestinos leva à submissão a situações de vulnerabilidade e riscos sociais, sendo um contexto social impulsionador para a inserção desse público na exploração sexual e, portanto, esses focos também precisam ser atingidos com as políticas de enfrentamento à violência sexual. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) revelou a existência no Brasil, em 2004, de um contingente de 5,3 milhões de crianças e adolescentes de 5 a 17 anos de idade ocupados, sendo que a maioria trabalhava sem nenhuma proteção da lei. (IBGE, 2006, p.209).

Para Mendonça (2002), os processos de modernização e democratização experimentados no Brasil nas últimas décadas do século XX permitiram reordenar a política de assistência social para o conjunto da população, estabelecendo novos parâmetros para a intervenção pública, como a descentralização, a participação social e a universalização da atenção. No campo da assistência pública, incorporou-se a redefinição da infância e da adolescência como processos sociais de desenvolvimento humano e se estabeleceu uma dimensão de prioridade à proteção social dirigida aos jovens, pessoas em formação, que exigem atenção específica, visando reduzir a exclusão social e garantir a equidade no plano dos direitos.

As demais políticas setoriais passam a ser regulamentadas dentro desse novo marco legal institucional. É assim que, em 1990, a Lei nº 8069/90 dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente (ECA), e a Lei nº 8080/90 institui o Sistema Único de Saúde (SUS); em 1993, a Lei nº 8742/93 – Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) dispõe sobre a organização da assistência social; e em 1996 a Lei nº 9394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) regulamenta os sistemas de educação e ensino. Trata-se, portanto, de legislações que se articulam dentro das novas condições de institucionalidade democrática e têm princípios comuns, como a descentralização política e administrativa e a participação da sociedade na formulação das políticas. Dentro desse marco conceitual e legal de política pública, inicia-se o processo de reordenamento institucional na perspectiva de mudanças para a área da infância, sobretudo com a implantação dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente<sup>40</sup>, dos Conselhos Tutelares e dos Conselhos Setoriais de Políticas Públicas. (CONANDA, 2000).

Essa compreensão deriva do projeto político trazido pelo ECA, no qual os conceitos de integração, intersectorialidade, complementaridade e de redes de atenção ganham corpo e consistência. É nesse caminho que perspectivas objetivas são criadas para superação do paternalismo, do assistencialismo, do corporativismo e do conservadorismo que, historicamente, marcaram as ações e políticas do Estado brasileiro. Portanto, é na década de 1990 que os dispositivos assegurados na Constituição Federal de 1988, ao projetar um modelo institucional redistributivo em direção mais universalista e igualitária de organização da proteção social no país e reconhecer os direitos sociais dos cidadãos, é que passa a existir uma regulamentação da proteção integral às crianças e aos adolescentes.

Como ratificado em vários estudos, garantir os direitos da infância e da adolescência é a melhor alternativa para se quebrar o círculo vicioso da pobreza e promover o desenvolvimento social e econômico do País. Isso implica garantir os direitos de crianças e adolescentes à sobrevivência (acesso a serviços de qualidade), ao desenvolvimento (cuidado e educação infantil), à educação, à proteção, com investimentos de recursos humanos e financeiros, com prioridade absoluta, conforme estabelecido no artigo 227 da Constituição Federal brasileira, a partir de políticas públicas integradas (UNICEF, 2006, p.2)

---

<sup>40</sup> A criação, implantação e prática dos Conselhos de Direitos é que vão possibilitar e indicar a compreensão exata do seu papel e lugar na defesa dos direitos da criança e do adolescente e permitir a construção coletiva da categoria política estratégica de sua ação para assegurar sobrevivência, desenvolvimento, proteção e participação de todas as crianças e adolescentes. (CONANDA, 2000).

No entanto, o processo de incorporação das necessidades sociais e culturais de crianças e adolescentes, de acordo com Leal (1999, p.19), ainda é respondido pelas instituições através de programas e projetos isolados, não se constituindo em políticas públicas, onde recursos financeiros, capacitação, controle e desempenhos sejam considerados no planejamento das políticas sociais do governo.

O Estado, em países como o Brasil, restringe sua ação social universalista a algumas poucas políticas (educação, saúde), ao mesmo tempo em que busca responder com políticas focais a questões como o combate à pobreza. A busca da equidade social neste caso volta-se para segmentos (criança, mulher, negro e idoso) e não mais para o conjunto dos cidadãos. O estímulo à política focal torna-se cada vez mais visível nas ações dirigidas às crianças e aos adolescentes no contexto das ações locais e globais, mas não pode se restringir a esse foco. (LEAL, 2001).

Programas específicos são importantes, mas não bastam para solucionar as enormes e profundas adversidades sociais que envolvem crianças e adolescentes brasileiros. É fundamental implementar medidas estruturais que favoreçam a inclusão social e a melhoria da qualidade de vida deste público. (INESC, 2004, p.1)

O interesse social e político acerca dos direitos da criança e do adolescente e a forma de pensar as políticas parecem paradoxais, uma vez que confirma a cultura dos direitos humanos, mas não consegue evitar a violação desses direitos. Para Faleiros (2003, p.20), “Os direitos são históricos, sua legitimidade e legalidade são construções da sociedade e da humanidade. O acesso ou não aos mesmos inscreve-se, pois, em padrões societários e culturais”.

Se por um lado confirma-se uma cultura de direitos humanos, (...) por outro, essa cultura parece ser incapaz de evitar os abusos contra tais direitos. O ECA, uma das leis mais avançadas do mundo, ainda está longe de ser plenamente efetivado. Ou seja, no plano de realidade objetiva, há uma distância entre a aprovação da lei e a sua materialização. (MORALES, SCHRAMM *apud* AMORIM, 2005, p.95)PLOK5

Portanto, é nesse contexto contraditório e complexo da realidade brasileira de projetos político-societários antagônicos e contraditórios, entre uma grande mobilização social pela cidadania, normativas internacionais amplamente difundidas, legislação estabelecida e o desrespeito institucionalizado, a injustiça social, somados à escassez de recursos para

financiamento das políticas sociais, a histórica centralização política e administrativa e o desvio de recursos, que se inserem as políticas públicas de enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes.

## **2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA SEXUAL NO BRASIL**

As respostas institucionais para o enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes são recentes no Brasil. O discurso jurídico nacional e internacional dos direitos humanos, expresso em inúmeros documentos, rechaça a prática da violência sexual contra crianças e adolescentes ao afirmar que as crianças têm direito à integridade física e mental. Essa dimensão é o eixo norteador para as políticas de enfrentamento do fenômeno da violência sexual contra crianças e adolescentes.

Esse enfrentamento, nos anos 1990, fundamenta-se na institucionalização do paradigma de direitos baseado nas normativas nacionais e internacionais e se estrutura na redefinição da relação Estado e sociedade, a partir dos parâmetros do Estado de Direito, constituído em 1988; do Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) e da Convenção Internacional dos Direitos da Criança (1989). De acordo com o Plano Nacional (2006) “O caminho escolhido pela sociedade brasileira no enfrentamento à violência sexual de crianças e adolescentes ao longo da década de 1990 foi a construção de políticas públicas pactuadas entre sociedade civil, governo e cooperação internacional”.

Existem inúmeras definições para políticas públicas. Lynn (1980) *apud* Souza (2002) as define como um conjunto específico de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Dye *apud* Souza (2002) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer” (1984); e para Peters *apud* Souza (2002) “política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos”. De acordo com Souza (2002), as políticas públicas, no Brasil, sofrem inúmeras restrições financeiras e políticas impostas aos governos, com a adoção de políticas restritivas de gastos, a ênfase no ajuste fiscal e a demanda por elaboração de políticas eficientes e efetivas. O fato é que, no Brasil, ainda não se conseguiu desenhar

políticas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e promover a inclusão social. O processo de formulação de política pública é aquele através do qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real.

Para Soares (2000, p.35) somente uma política pode unificar aquilo que está atomizado, porque, tendo inúmeras metas, não tem foco, isto é, não tem meta. Em outras palavras, cada intervenção isoladamente tem sua meta, seu método coerente e sua consistência, enquanto política pública. Mas o conjunto não é exatamente um conjunto, é uma coleção de empreendimentos fragmentários. Nesse plano agregado, aquele no qual uma questão complexa como a violência, entendida pelo viés preventivo (portanto, multidimensional e interdisciplinar), teria de ser abordada e enfrentada, é que, com frequência, faltam uma política, a meta e o método.

A dificuldade em se pensar em políticas sociais para essa temática esbarra na própria configuração do fenômeno, multidimensional e complexo. A violência sexual contra crianças e adolescentes não deve ser compreendida apenas como um crime, mas vista, sim, como uma questão social e precisou de um longo processo histórico-político para que deixasse de ser vista apenas como responsabilidade individual e privada para se tornar questão de responsabilidade social e pública.

O debate sobre a Reforma do Estado na década de 1980 teve como eixo a democratização dos processos decisórios com a descentralização e participação dos cidadãos na formulação e implementação das políticas para o cumprimento dos direitos sociais, e talvez por isso não se possa falar das políticas públicas para a área da infância do Brasil sem focar a participação da sociedade civil.

A estratégia principal dos governos para executar uma política descentralizada, tradicionalmente tem sido as parcerias com as ONGs para viabilização de projetos e programas. Para Leal (2001), o Estado, para obter legitimidade e condições de governabilidade, apóia-se no discurso crítico e na experiência da sociedade civil organizada, porém, despolitizando-as, subordinando o social às metas de ajuste fiscal, cortando recursos e fortalecendo o mercado, numa perspectiva de descentralização para o poder local, como forma de partilhar responsabilidades e custos das políticas sociais. Os programas e ações do

governo, em parceria com a sociedade civil, tendem para uma precarização das políticas sociais porque dependem de convênios que não garantem a continuidade dos mesmos, uma vez que são datados, o que configura a fragilidade da resposta ao fenômeno (LEAL, 2005).

A inserção do tema da violência sexual no cenário político e, inclusive, no desenvolvimento de ações voltadas para a temática no Brasil, teve forte influência da mobilização social da sociedade civil<sup>41</sup>. No âmbito geral, são as ONGs que apresentam o maior número de experiências exitosas nessa temática no Brasil, muito embora muitas vezes sejam projetos pontuais, de apenas um ano, o que dificulta a efetividade e a sustentabilidade das ações. No entanto, é preciso reconhecer os avanços e contribuições da sociedade civil, mas não se deve ter uma visão utópica dos efeitos da sua atuação. Extrapola à sua capacidade reverter situações oriundas de níveis tão altos de pobreza e desigualdade, e por isso o compromisso do governo com essas causas é algo fundamental, pois é através de políticas públicas consistentes que se pode avançar na garantia dos direitos e enfrentar efetivamente a violência sexual contra crianças e adolescentes.

A complexidade dos problemas que desencadeiam ações de violência sexual contra crianças e adolescentes exige que o Estado realmente assuma a questão, chamando para si a responsabilidade e convidando a sociedade a construir uma política de forma participativa e consensuada por todos. (INESC, 2005, p.4)

Para Souza (2002), a política pública se estabelece a partir de um ciclo deliberativo, constituindo um processo dinâmico e de aprendizado e formado por vários estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, implementação e avaliação. A forte mobilização social foi fundamental na definição da agenda por políticas específicas de enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes, abrindo espaços na burocracia estatal até ganhar especificidade institucional. As organizações internacionais participaram ativamente de todo esse processo, desde as discussões que levaram à definição da agenda, à participação nos espaços de construção das propostas e de indicadores de avaliação, até a própria implementação da política, como é o caso da participação do POMMAR no PAIR, considerando implementação como “a política pública que está sendo posta em prática, ou seja, à transformação da política em ação”. (SOUZA, 2002, p.19).

---

<sup>41</sup> Para aprofundamento deste aspecto ver: LEAL, M.L.P. **A mobilização das ONGs no enfrentamento à exploração sexual comercial de crianças e adolescentes no Brasil**. Tese (Doutorado em Serviço Social). – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2001.



Fruto de todo esse processo de mobilização da sociedade e do desenvolvimento de ações referenciais no combate a violência sexual, a temática ganhou especificidade institucional, apesar da fragilidade das respostas governamentais frente à abrangência e a complexidade do fenômeno e da dotação orçamentária continuar como um entrave. Para Leal (2005), o enfrentamento da violência sexual fica à mercê dos ajustes neoliberais, não priorizando ações estruturantes, mas ações e/ou práticas que aprofundam as desigualdades sociais e despolitizam os sujeitos violados, fortalecendo práticas assistencialistas e deslocando o paradigma dos direitos humanos para uma condição periférica.

Até o final da última década observa-se uma falta de definição do Executivo em relação ao enfrentamento do problema. O relatório elaborado pelo CECRIA (FALEIROS, 1997), evidenciava uma situação de descontinuidade na aplicação dos recursos, apoio a ações isoladas e estratégias inconsistentes. Para Vianna (2003, p.12 e 13), embora as medidas legislativas e a mobilização sejam fundamentais, não são suficientes para garantir a integridade e o bem-estar de crianças e adolescentes. A efetivação desses direitos requer, simultaneamente, a disponibilidade de recursos para financiamento dos programas e projetos que tenham essa finalidade.

A questão da violência sexual contra crianças e adolescentes é uma questão nova no âmbito do orçamento federal e, de fato, só a partir do Plano Plurianual (PPA 2000/2003) a temática foi incluída no orçamento federal, transformando-se em política nacional. Essa inclusão foi uma resposta ao movimento que se formava no país e que mais tarde culminou na elaboração do Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes<sup>42</sup> aprovado em 2000, justamente com objetivo de integrar iniciativas existentes e elaborar estratégias de ações.

O Programa de Combate ao Abuso e a Exploração Sexual contra Crianças e Adolescentes é o principal instrumento de enfrentamento do problema pelo governo federal. Esse programa tem como objetivo prevenir e combater a violência, o abuso e a exploração sexual de crianças e adolescentes, com ações voltadas para crianças e adolescentes em

---

<sup>42</sup> O Pacto pela Paz firmado em 2003 na IV Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, assumiu como compromisso do Estado Brasileiro, erradicar a violência sexual contra criança e adolescente, por meio da implementação do Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil.

situação de vulnerabilidade em relação à violência, abuso e à exploração sexual e suas respectivas famílias.

Durante o mandato do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, a Política Nacional de Combate ao Abuso e à Exploração sexual de Crianças e Adolescentes esteve sob a coordenação da Secretaria de Estado da Assistência Social, do Ministério da Previdência e Assistência Social, com ações previstas também para os Ministérios do Esporte e Turismo, por meio da Embratur e do Ministério da Justiça, através da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, Departamento da Criança e do Adolescente.

No governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva ocorreram mudanças nesse desenho, passando a coordenação para Secretaria Especial de Direitos Humanos, já como órgão da Presidência da República, e a inclusão de ações em outras áreas do governo, por meio dos Ministérios da Educação, Saúde e Esporte.

No governo Fernando Henrique, o Ministério da Previdência e Assistência Social, na época, exercia, por meio da Secretaria de Estado de Assistência Social (SEAS), a coordenação geral da política nacional da assistência social. Como tal, estava incumbida de coordenar as ações do governo na área do combate ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes. Em julho de 2000 a Secretária de Estado da SEAS/MPAS, doutora Vanda Angel, solicitou uma avaliação do que já vinha sendo executado e uma proposta de atuação específica para ser desenvolvida pela Assistência Social. Com esse objetivo foi realizada uma consulta técnica, convidando organizações com uma trajetória referencial positiva na área, quer seja no âmbito do atendimento às vítimas, na produção de estudos ou mesmo na cooperação técnica e/ou financeira junto às organizações. Dentre as organizações convidadas estava o POMMAR/USAID.

*A intenção do convite ao POMMAR foi para nos proporcionar uma assessoria técnica sobre como melhor atender as demandas existentes por uma ação pública nessa área. (entrevista de Ângelo Motti – SEAS).*

Além do POMMAR/USAID, participaram dessa consulta pesquisadores da Universidade Nacional de Brasília (UNB), do CEDECA/BA, da Aldeia Juvenil de Goiás, do Projeto Espaço Meninas de Santos, de São Paulo, e do CECRIA de Brasília. Nessa ocasião foi

feita uma ampla avaliação de como a política da assistência poderia ser eficaz nessa área, levando em consideração a dimensão territorial do país, as regiões de maior incidência e as peculiaridades que envolvem as situações de abuso, exploração sexual comercial e turismo sexual.

Diante dos poucos recursos orçamentários de que se dispunha, a opção definida pelos presentes na consulta técnica foi o desenvolvimento de uma ação de atendimento especializado, que mais tarde foi denominado Programa Sentinela<sup>43</sup>. A partir de então crianças e adolescentes em situação de violência sexual passavam a contar com um serviço sistemático de atenção social especializada, surgindo o primeiro programa público específico para a temática com abrangência nacional.

De forma específica, são objetivos do Programa Sentinela (BRASIL, 2006, p.22):

- a) desenvolver ações sociais especializadas de atendimento às crianças e adolescentes vitimados pela violência;
- b) proporcionar a inclusão da clientela atendida pelo Programa e seus familiares em serviços prestados por instituições sociais municipais;
- c) inserir as famílias das crianças e dos adolescentes vitimados pela violência em programas de geração de trabalho e renda, como também em cursos de formação e qualificação profissional;
- d) contribuir para um sistema municipal de informações (banco de dados);
- e) garantir a qualificação continuada dos profissionais envolvidos no atendimento à população vitimada.

Ademais, deve contribuir para o fortalecimento de ações coletivas de enfrentamento à violência infanto-juvenil, na compreensão de que uma rede articulada de serviços potencializa recursos, garantindo a continuidade do Programa, como também proceder a estudos e análises permanentes sobre a situação de crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social. Tem como atividade, ainda, reunir-se com os Conselhos Tutelares, a fim de que suas atividades tenham caráter vinculante e complementar. (BRASIL, 2004, p.22)

A proposta aprovada pelo Executivo destinou R\$ 40,26 milhões para o programa, distribuídos de acordo com a tabela a seguir (tabela 1):

---

<sup>43</sup> Implantado pela Portaria nº 878, de 3 de dezembro de 2001 (Relatório Colóquio Nacional, 2004)

**Tabela 1. Autógrafo do PPA 2000/ 2003 (Lei 9.998/2000). Política de combate ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes.**

<b>Nº do programa</b>	<b>Programa</b>	<b>Financeiro (em R\$)</b>
73	Combate ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes	40.265.362,00
<b>Nº da ação</b>	<b>Ação (projeto/atividade)</b>	
4446	Atendimento à criança e ao adolescente em jornada escolar ampliada no combate à prostituição infanto-juvenil (Ministério da Previdência e Assistência Social)	28.800.000,00
5393	Campanha educativa de combate ao turismo sexual (Ministério do Esporte e Turismo)	10.871.362,00
2815	Rede nacional de informações para prevenção e combate ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes –RECRIA (Ministério da Justiça)	594.000,00

Fonte: INESC, 2003

O Programa Sentinela torna-se então a principal ação da Política Nacional de Assistência Nacional de Combate à Exploração Sexual contra Crianças e Adolescentes. É importante destacar que o governo Lula deu continuidade às ações do Sentinela em curso, que estão sendo desenvolvidas na perspectiva das novas diretrizes da Assistência Social e da implantação do Sistema Único de Assistência Social, deliberado na IV Conferência Nacional de Assistência Social (dez/03).

Do total de 5.561 municípios no Brasil, até 2004, apenas 331 municípios foram contemplados com a implantação dos Centros de Referência (abrangência de 5,95%) e em 2005 esse número foi ampliado para 435. Para 2006, está previsto que o Programa Sentinela também vai atuar na área da prevenção e enfrentamento da exploração sexual, tornando-se um serviço de ação continuada e em conformidade com o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). A meta física prevista no PPA 2000/2003, que era de atender 17 mil crianças e adolescentes, foi superada, e nesse período foram atendidos 52 mil crianças e adolescentes.

**Tabela 2 Variação do volume de investimento e do número de crianças e adolescentes atendidos relativos ao Programa Sentinela**

<b>ANO</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005(metas)</b>	<b>Variação (2002–2005)</b>
Investimento	16,17 milhões	26 milhões	27,6 milhões	35,1 milhões	117%
Número de crianças e adolescentes atendidos	15,4 mil	18 mil	24 mil	28 mil	82%

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

A entrada da temática na política nacional é um marco relevante. No entanto, a proposta orçamentária do PPA 2000/2003 foi insuficiente, tanto no volume dos recursos destinados quanto à abrangência das ações.

A previsão orçamentária não garante as condições mínimas para contemplar os principais pontos críticos diagnosticados no país e explicitados no mapa da violência sexual: a violência sexual intrafamiliar; a exploração sexual comercial praticada em prostíbulos fechados; a violência sexual contra crianças e adolescentes em situação de rua; o turismo sexual; a pornografia sexual tradicional e na internet; o tráfico na fronteira e por redes de narcotráfico. (INESC, 2003, p.3)

Embora tanto o volume de recursos<sup>44</sup>, quanto o número de crianças e adolescentes atendidos pelo Programa de Combate ao Abuso e a Exploração Sexual contra Crianças e Adolescentes tenha crescido, essas ações, de acordo com o Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), não são tidas como prioridade pelo governo federal.

O Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) não trouxe o programa na lista de prioridades, mesmo tendo como desafio 'reduzir a vulnerabilidade das crianças e adolescentes em relação a todas as formas de violência, aprimorando os mecanismos de efetivação dos seus direitos'. Difícil entender como o desafio de combater todas as formas de violência contra crianças e adolescentes não traga o referido programa como prioridade. (INESC, 2005, p.7)

Decorrente de uma demanda apontada em 2002 pela Gestão Nacional do Programa Sentinela em relação à necessidade de se integrar e ampliar as políticas de governo para essa área, a partir de outubro de 2002 uma outra ação governamental específica para a temática surge – o Programa PAIR –, tendo ainda como missão introduzir na agenda do combate à exploração sexual respostas às sérias denúncias de tráfico para fins de exploração sexual trazidas para o conhecimento público por uma pesquisa de caráter nacional, que teve o apoio do governo, ONGs, universidades e cooperação internacional (PESTRAF). Os resultados da pesquisa motivaram discussões na busca de respostas para a situação detectada a partir de questões como:

---

<sup>44</sup> O financiamento do Programa Sentinela é sustentado prioritariamente pela União, que utiliza três fontes de recursos do orçamento fiscal e da seguridade: o Fundo Nacional da Assistência Social, responsável por aproximadamente 80% dos recursos investidos; recursos ordinários do Tesouro Nacional e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL. (INESC, 2003, p.6)

*Como as metodologias e as boas práticas alcançadas nessa área poderiam potencializar os municípios para desenvolverem suas próprias metodologias e tecnologias de atendimento nas diversas faces da intervenção do problema – mobilização, análise da situação, atendimento, defesa jurídica e responsabilização dos agressores? Como a lógica organizacional propiciada pelos seis eixos do Plano Nacional poderia contribuir no processo de organização dos municípios para o rompimento com as situações de violência, principalmente o tráfico de crianças e adolescentes para a exploração sexual comercial?.* (entrevista de Ângelo Motti)

A proposta construída contou com a participação técnica e financeira dos três organismos: Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH), por meio do DCA, a USAID, por meio da *Partners of the Americas*, organização implementadora do POMMAR, e do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), através da SEAS. Para tanto, o DCA reservou recursos na ordem de R\$ 1 milhão para estruturação dos Conselhos Tutelares nas cidades onde seria desenvolvido o programa. À SEAS coube a responsabilidade pela dinamização do atendimento psicossocial por meio do Programa Sentinela. À USAID foi reservado o investimento de recursos financeiros na ordem de U\$ 500 mil e a assessoria técnica da *Partners* por meio da equipe do POMMAR para o fortalecimento dos Centros Sentinelas. Esse movimento resultou no estabelecimento do protocolo de cooperação da USAID com o governo brasileiro.

No governo federal, até dezembro de 2002, no governo de Fernando Henrique Cardoso, a representação no protocolo era feito pela SEAS – hoje Ministério da Assistência Social –, e pela Secretaria de Estado de Direitos Humanos/MJ, hoje na Presidência da República. Em razão das mudanças ocorridas a partir da posse do novo governo, apenas em janeiro foram estabelecidos novos contatos. Nesse período, a *Partners* criou, no âmbito do POMMAR, uma Coordenação de Área específica para essa ação e a partir daí foram tomadas as providências burocráticas para reorganizar o processo.

De acordo com Estudo Analítico do Enfrentamento da Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes no Brasil (LEAL, 2005), em maio de 2003 foi criado o Núcleo de Enfrentamento à Violência Sexual (NEVS), sob a responsabilidade da Secretaria Nacional de Justiça/MJ, com o objetivo de coordenar e promover uma articulação interministerial, visando ao enfrentamento do fenômeno. Ficou também sob a responsabilidade do NEVS a coordenação do Programa Global de Prevenção e Combate ao Tráfico de Seres Humanos, com o apoio do Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime (UNODC/ONU). Coube à Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, ligada à Presidência da República, continuar

com a coordenação do Disque-Denúncia, da Rede de Informações sobre Violência Sexual (RECRISA); apoiar a mobilização social realizada pela sociedade civil e agências de cooperação internacional e coordenar alguns programas de enfrentamento da ESCCA como, por exemplo, o PAIR.

Em 2004, a Coordenação do Enfrentamento à Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes passa a ser responsabilidade da SEDH/PR e com isso desaparece o NEVS. O Programa Global de Prevenção e Combate ao Tráfico de Seres Humanos continua na Secretaria Nacional de Justiça, agora com o nome “Programa de Medidas contra o Tráfico de Seres Humanos no Brasil”. Hoje, a Secretaria Especial de Direitos Humanos é responsável pela Coordenação das Ações de Enfretamento da Violência Sexual de Crianças e Adolescentes no âmbito federal.

O PAIR foi apresentado ao Comitê Nacional, bem como para a Comissão Intersetorial criada pela Secretaria Nacional de Justiça (SNJ) para dar cumprimento à determinação do presidente da República, de que todos os ministérios devem discutir de forma articulada as ações do governo em cada uma de suas áreas para o enfretamento.

*A ação interministerial é imprescindível para que se consiga articular e implementar a política de forma transversal [...] A integração de ações e o fortalecimento de uma ampla articulação envolvendo órgãos públicos, sociedade civil e organizações internacionais, certamente contribuirão para otimizar os recursos, entre outros aspectos. (INESC, 2003, p.7 e 8)*

Soares (2000, p.34) traz uma reflexão importante sobre a criação de fóruns ou grupos de trabalho para promover a integração entre as políticas sociais. Para ele, os projetos e as intervenções das diferentes secretarias não são pensados e implantados de forma articulada: criam-se fóruns ou grupos de trabalho para promover a integração entre as políticas sociais, com o que, em certo sentido e até certo ponto, amplia-se o problema, uma vez que se constitui mais uma unidade para a qual se coloca o mesmo desafio da integração com os demais organismos envolvidos no processo. Segundo ele, não é com a criação de mais mediações e de mais protagonistas por delegação que se vai resolver um problema que é de ausência de política, isto é, de metas comuns e métodos uniformes.

Para a execução do PAIR foram formados o Comitê Gestor e um Grupo Técnico, conforme previsto no próprio protocolo. O Comitê Gestor é composto por um representante designado pela USAID, pela SEDH e pelo Ministério do Desenvolvimento Social. Da mesma forma, o Grupo Técnico foi composto por um representante de cada um desses três órgãos. O POMMAR foi escolhido pelos parceiros do governo federal para exercer a coordenação técnica do PAIR e, após o encerramento do POMMAR, em 2004, a *Partners* continuou exercendo esta coordenação. As articulações são feitas do ponto de vista de cada órgão – educação local, pelo Ministério da Educação; instâncias locais da saúde, pelo Ministério da Saúde, e assim por diante. Como coordenação técnica, ao POMMAR cabe consolidar todas as articulações e informações geradas e/ou produzidas.

Uma outra iniciativa governamental importante deu-se quando a Comissão Intersetorial, criada em março de 2004 por decreto presidencial, sob a Coordenação da SEDH/PR, firmou parceria com o VIOLES – Grupo de Pesquisa sobre Violência e Exploração Sexual, do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília, em agosto de 2004, para a elaboração de uma *Matriz Intersetorial de Enfrentamento à Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes*. A Matriz é uma ferramenta de trabalho constituída de informações quali-quantitativas sobre projetos e programas governamentais, possibilitando a análise, orientação, organização e a formulação de uma política pública intersectorializada e descentralizada para o enfrentamento da ESCCA. (LEAL, 2005, p.58,59).

A Matriz contém um mapeamento geo-social dos municípios brasileiros, a partir de dados de pesquisas já realizadas sobre o tema, informações coletadas no Disque Denúncia e ainda das recomendações da CPI Mista que investigou a exploração sexual de crianças e adolescentes no Brasil. (PLANO NACIONAL, 2006)

A Matriz indicou a ocorrência de situações de exploração sexual de crianças e adolescentes em 930 municípios e concluiu que é preciso superar a fragmentação das ações e programas governamentais, articulando-os mediante o trabalho compartilhado e intersectorial, tanto no campo das políticas públicas quanto na integração e fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos.

De acordo com o levantamento realizado pela Matriz, no âmbito do governo, o Brasil conta com 29 ministérios nas áreas de direitos humanos/gênero/raça/etnia, de



desenvolvimento social, agrário, meio ambiente, industrial, infra-estrutura (energia/transporte), justiça, defesa e responsabilização, previdência, turismo, esporte/lazer, cultura e comunicações. Destes, onze ministérios têm programas que, direta ou indiretamente, se relacionam com o enfrentamento da ESCCA e somente estão diretamente relacionados com a ESCCA o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por meio do Programa Sentinela e do PAIR, em coordenação com a Secretaria Especial de Direitos Humanos, o Ministério da Saúde com o Programa DST/AIDS e o Ministério do Turismo. (LEAL, 2005, p. 59 e 60)

O atual governo, para os anos de 2004 a 2007, estabeleceu o ‘Plano de Ação Amigo da Criança e do Adolescente’<sup>45</sup>, sob a coordenação da Secretaria de Direitos Humanos e envolvendo diversos ministérios e organizações governamentais e mistas. A partir do exercício de 2004, coube à SEDH a coordenação estratégica e articulação das áreas de governo envolvidas. As áreas de Educação e Turismo passaram a contar com orçamento específico para o desenvolvimento de ações correlatas e complementares à da Assistência Social. Esse conjunto de ações compõe o Programa de Combate ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes.

O impacto dessas mudanças pode ser mais bem analisado através dos números. De acordo com o INESC (2003), o PPA 2004/2007 prevê recursos de R\$ 136,1 milhões, que correspondem ao triplo do orçamento aprovado no PPA 2000/2003, instituiu o Programa Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, que abarca o Sentinela como uma de suas ações, como também amplia as ações, conforme tabela a seguir:

---

<sup>45</sup> O Plano resulta de um termo de compromisso elaborado por organizações da sociedade civil e organizações internacionais e foi assinado durante campanha pelo atual presidente, segundo as diretrizes do documento denominado ‘Um Mundo para as Crianças’, produzido durante Sessão Especial da Assembléia Geral das Nações Unidas sobre a criança, realizada em Nova York, em maio de 2002. Entre as diretrizes principais do documento encontra-se a “Proteção contra o abuso, exploração e violência” (VIANNA, 2004, p.72).

**Tabela 3 Projeto de Lei do PPA 2004–2007**

<b>Número do Programa</b>	<b>Programa</b>	<b>Orçamento (em R\$)</b>
0071	Combate ao Abuso e à Exploração Sexual contra crianças e adolescentes	136.169.454
<b>Número da ação</b>	<b>Ação (projetos e operações especiais)</b>	
2272	Gestão e administração do programa	42.866
4641	Publicidade de utilidade pública	3.808.691
2815	Rede nacional de informações para prevenção e combate ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes	128.598
2383	Serviços de proteção socioassistencial às crianças e aos adolescentes vítimas de violência, abuso e exploração sexual	108.000.000
0744	Apoio à capacitação dos participantes do sistema de garantia de direitos no combate ao abuso, violência e exploração sexual infanto-juvenil	985.914
0742	Apoio a comitês estaduais de combate à exploração sexual infanto-juvenil	128.598
0746	Apoio a projetos de prevenção do abuso e da exploração sexual de crianças e adolescentes	771.587
0015	Apoio educacional a crianças e adolescentes em situação de discriminação e vulnerabilidade social.	22.303.200

Fonte: INESC, 2003

Hoje, a estratégia adotada pelo governo federal é a integração dos programas de vários setores governamentais em todas as esferas e das organizações não-governamentais, o que poderá possibilitar a construção de uma política intersectorializada e descentralizada.

A mobilização da sociedade é fator imprescindível, assim como a implementação de uma ampla ação governamental, em todas as esferas, transversal e intersectorialmente. Só assim estaremos dando um passo efetivo para tratar a população infanto-juvenil como prioridade nacional, de acordo com a Constituição desse país. (INESC, 2004, p.1)

Na comemoração do Dia Nacional de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes de 2006 (18 de maio), tendo como base os discursos institucionais, um grande avanço pôde ser observado. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) anunciou medidas que intensificam o atendimento às vítimas de violência sexual. O ministro Agenor Álvares destacou o lançamento, pelo Ministério da Saúde, do Marco Teórico Referencial da Saúde Sexual e Reprodutiva do Jovem e do Adolescente no Brasil, mapeamento que servirá de apoio à ação pública e de entidades da sociedade civil em todo o país.

Além dessas ações, os ministros Patrus Ananias, do MDS, Paulo Vannucchi, da Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH), e Agenor Álvares, do Ministério da Saúde, assinaram uma portaria que institui um grupo técnico que trabalhará na construção de uma política de atendimento conjunto às vítimas de violência dessa natureza. Uma outra iniciativa anunciada foi a renovação do termo de cooperação técnica do Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes (PAIR), ação que articula redes de combate à violência sexual em todo o país, assinados pelo MDS, SEDH e pela Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID).

*É importante termos uma visão integral das políticas públicas: não há educação sem saúde, não há saúde sem alimentação, nem educação sem vínculos familiares que preservem a estrutura emocional [...] Quando uma família pobre se desconstitui por razões econômicas, por falta de uma renda familiar básica, as crianças não vão para a escola: vão para as ruas, com as conseqüências previsíveis. Por isso, é fundamental vincularmos o combate à exploração sexual às suas causas sociais, sem abdicar da vigorosa repressão aos agentes que promovem essa ação maléfica. (Ministro Patrus Ananias – MDS<sup>46</sup>)*

*O combate à violência sexual requer uma agenda de união nacional como a que conquistamos aqui [...] Precisamos construir uma unidade suprapartidária em torno deste tema, reunindo empresários, sindicatos de trabalhadores, todos os setores da sociedade. O País tem todas as condições de se articular nacionalmente em torno de consensos, e este é um tema que merece apoio de todos. (Ministro Paulo Vannucchi – SEDH)<sup>47</sup>*

Muito embora o movimento pelos direitos humanos de crianças e adolescentes tenha obtido conquistas jurídicas institucionais, observa-se uma distância entre essas conquistas e a eficácia das políticas sociais para efetivar direitos e proteção integral. Existe uma grande dificuldade em construir uma proposta orçamentária que se adapte ao formato de execução da política de atendimento estabelecida pelo ECA. O artigo 4º do ECA determina que a garantia de prioridade absoluta ao atendimento dos direitos da população infanto-juvenil compreende, entre outras afirmações, preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas e destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

---

<sup>46</sup> Em entrevista veiculada no site do MDS. [www.mds.gov.br/ascom/hot\\_site/hot-violencia\\_sexual/index.htm](http://www.mds.gov.br/ascom/hot_site/hot-violencia_sexual/index.htm), dia 18 de maio de 2006.

<sup>47</sup> Idem.

É bem verdade que na última década os indicadores sociais têm demonstrado alguma melhoria pontual, no que diz respeito à oferta de serviços sociais públicos. Entretanto, esses progressos não se refletiram na superação da iniquidade que ainda persiste como uma das características inequívocas da sociedade brasileira. (CONANDA, 2000)

De fato, ao longo desses anos, apesar de todo o processo de articulação, mobilização e dos programas e ações desenvolvidos pelo governo, em parceria com as organizações não governamentais e a cooperação internacional, necessita-se ainda de uma ação governamental mais consistente – as ações ainda são muito recentes e pouco abrangentes. Para Leal (2005), um grande desafio será estender as políticas públicas e serviços sociais aos 5.536 municípios brasileiros, com qualidade de atendimento, o que evidencia a histórica dificuldade de municipalização da política pública, ou seja, a interiorização de direitos.

*A SEDH deu um salto muito grande nos últimos anos. Em 2000, a SDH, que nem era ligada a Presidência, era ainda Secretaria de Estado e Direitos Humanos, ligada ao Ministério da Justiça, participou de uma forma muito tímida na construção do plano nacional. Em seguida ela veio com a proposta de trabalhar com a capacitação dos Conselhos Tutelares de forma pontual em alguns municípios, mas não saiu daí. Acredito que após a SDH ganhar o status de especial e ficar localizada na Presidência da República, com a missão institucional de articulação das políticas públicas para garantir os direitos humanos, aí sim entramos efetivamente no combate ao abuso e exploração sexual. (entrevista de Socorro Tabosa – SEDH)*

Em 1996, quando o CONANDA priorizou o enfrentamento da ESCCA como uma ação focal, no âmbito da política de atendimento integral e integrado da criança e do adolescente, pode-se considerar uma conquista, pois deu início ao processo de mobilização do governo para a temática, no entanto, reduziu este tema à focalização das políticas sociais, considerando um contexto onde a estrutura estatal ainda não conseguiu consolidar as reformas do processo de municipalização e descentralização das políticas.

Para Farah (2001), a focalização acaba sendo incorporada pelo reconhecimento da necessidade de se estabelecer prioridades de ação no contexto de limites de recursos e pelo entendimento de que é preciso atender de forma dirigida alguns segmentos da população, que vivem situações de carência social extrema. Sem dúvida, essa foi uma grande conquista para os movimentos de mobilização para o enfrentamento à violência sexual. No entanto, as políticas seletivas devem ser entendidas como complementares às políticas universais de caráter redistributivas e às políticas de desenvolvimento orientadas para a superação de

desigualdades estruturais. De acordo com Mendonça (2002, p.115), a evolução dos direitos sociais coincidiu com o avanço da sociedade de bem-estar que publicizou a educação e a saúde, estabelecendo a universalização e obrigatoriedade da atenção educacional e sanitária aos jovens, como condições mínimas para o desenvolvimento do indivíduo dentro de marcos civilizatórios, além de outras formas de assistência que conferem à família renda e trabalho ou formação para o trabalho, no caso dos jovens.

As políticas sociais [...] precisam estar garantidas em lei e em serviços do Estado, para proteger as pessoas vitimizadas, punir os agressores, prevenir os abusos, discutir a sexualidade, assegurando à criança seu direito à autonomia, à aprendizagem, a desenvolver a apropriação do seu corpo, numa sociedade e num estado de direitos, com acesso a todas as políticas sociais básicas como educação, saúde, habitação, lazer e renda mínima. (LEAL e CÉSAR, 1988, p.11)

Para Sousa (2000), as políticas públicas brasileiras têm uma prática de fragmentar a pobreza ao privilegiar o “atendimento” de setores segmentares da sociedade, por exemplo, “meninos de rua”, e não têm pensado em uma política global para a infância/adolescência brasileira. Ou seja:

As crianças e adolescentes brasileiros têm sido alvos de uma política que os inclui pela exclusão – uma política “pobre” para crianças e adolescentes pobres. Há a necessidade de ruptura desse padrão, pois ao se particularizar o atendimento a determinados segmentos que se sucedem no tempo e no espaço não se constitui uma política de qualidade para as crianças e adolescentes brasileiros. (SOUSA, 2000, p.169)

No entanto, para a mesma autora, criticar essa fragmentação não significa propor uma política de massificação para crianças e adolescentes, considerando-se apenas as necessidades biológicas de desenvolvimento, muito menos negar as especificidades e a gravidade da exploração sexual contra crianças e adolescentes. O que se pretende é “alertar contra o perigo da cristalização de um significado que vai orientar a compreensão da realidade e, conseqüentemente, as políticas públicas para esse setor que, desse modo, terminam baseando-se em premissas simplistas e desconectadas da realidade”. (SOUSA, 2000, p.170).

Ao analisar o processo histórico do Brasil, a impressão que se tem é que o Estado sempre existiu para atender aos interesses de uma minoria composta pela elite da sociedade. Estado e sociedade deveriam formar, numa democracia, um todo indivisível. É preciso

estabelecer um novo padrão de gestão pública que extrapole a questão Estado–mercado e contemple as reformas de interesse social, mudando a lógica de submissão absoluta da política social à política econômica. Os orçamentos dos últimos anos foram influenciados diretamente pelos acordos firmados pelo Brasil com o Fundo Monetário Internacional (FMI), no qual o governo assumiu o compromisso de ter superávits primários no orçamento público. Segundo o INESC (2003, p.8), é preciso, ainda, reordenar as prioridades brasileiras e ampliar os gastos sociais do país, uma vez que a situação da pobreza, exclusão e desigualdade ajuda a transportar crianças e adolescentes em grupos vulneráveis à exploração sexual e outros tipos de violências. É pelo diálogo democrático entre Estado e sociedade que se deve definir as prioridades do governo.

De acordo com Azevedo e Guerra (1997, p. 299):

Existe um quadro de fragmentação, de dispersão de recursos, de serviços sobrepostos, mostrando que seguem por caminhos diferentes, não intercambiam suas conquistas e oferecem resultados que poderiam ser muito mais consistentes se conseguissem unir esforços e lutar para que este problema realmente fosse reconhecido como de real importância em nosso meio e merecedor de uma atenção, em que sociedade civil e Estado pudessem desempenhar um papel relevante.

Dessa forma, mesmo com todos os avanços no enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes no Brasil, é fundamental ressaltar que, sem distribuição de renda, políticas sociais com direitos, melhoria da qualidade de vida e dignidade das famílias e de suas crianças é difícil superar a atração que os mercados clandestinos e o crime organizado (tráfico de drogas, prostituição, pornografia, turismo sexual e tráfico para fins sexuais) exercem sobre crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social.

É preciso a implementação de programas e ampliação de oportunidades e empoderamento para o enfrentamento da pobreza, desigualdade e diversidade, numa perspectiva de ação em rede, integrando os programas de desenvolvimento e crescimento econômico sustentável. (LEAL, 2005, p. 115-116). A política pública como “conjunto de responsabilidades públicas do Estado, que deverá exercê-las de forma descentralizada, participativa e alicerçada de direitos” (SPOSATI, 2004, p.36) ainda está por consolidar-se como realidade social no Brasil.

*Eu acho que hoje a gente tem todas as condições objetivas de trabalhar em termos de políticas públicas. O trabalho do PAIR foi e está sendo muito importante na construção de planos operativos locais, no desenvolvimento de diagnósticos da situação, na formação de atores estratégicos, na estruturação de uma matriz de capacitação que hoje já referencia o trabalho do Ministério da Educação, da Saúde, do Turismo e do Desenvolvimento Social. Sendo assim, acho que já podemos, sim, falar em termos de políticas públicas. (entrevista de Graça Gadelha – POMMAR)*

*Eu acho que em várias áreas do governo ela é institucionalizada, a gente, no Brasil, tem muito essa dicotomia entre programas e políticas. Mas se temos os planos nacional e estaduais, recursos alocados no PPA, embora em pouco volume, um órgão de governo como a SEDH encarregada de coordenar as ações, um Programa Sentinela cobrindo de 10% a 15% dos municípios, então podemos dizer de uma política incipiente mas já existente. (entrevista de Nena Lentini – USAID)*

*Eu acho que podemos falar em estratégias governamentais, mas não ainda de políticas públicas. A estratégia do governo, hoje, é a de integração das políticas. Primeiro foi a assistência, com o Sentinela, depois a saúde, depois veio o turismo, agora mais recentemente a educação entra de maneira mais articulada na preparação das escolas para o enfrentamento dessa questão. Avançamos muito na área do transporte, temos algumas áreas do governo sensibilizadas para essa questão, e diria mesmo tematizadas. O mais interessante é que hoje você tem hoje um processo de liderança dentro do governo, um ambiente onde essas políticas se integram, que é a comissão intersetorial criada no âmbito do governo federal coordenada pela SEDH. (G4 – SEAS)*

*Se temos um Plano Nacional e os Estados foram construindo seus Planos Estaduais, podemos falar em política pública, mesmo que ainda muito tímida, pois não atende à demanda nacional, mas já existe uma ação. Temos o Sentinela e o PAIR como grandes exemplos. Institucionalmente, estamos tratando da temática a partir de uma diretriz de política pública. (entrevista de Hélia Barbosa – CEDECA/BA)*

*Temos feito vários esforços, já há uma compreensão de que é necessária uma política articulada, integrada, intersetorial, mas não é uma realidade ainda. Já sabemos até os caminhos para fazer isso, mas falta decisão política nas três esferas de governo para que essas ações de fato se tornem políticas e, fundamentalmente, além das diretrizes, tenham os recursos para se viabilizar, e isso ainda não conseguimos. (entrevista de João Franca – Camará/SP)*

*Não dá pra falar ainda em políticas públicas, temos políticas setoriais acordando para esse fenômeno de forma paulatina, construindo ações, definindo projetos; estamos em um momento de fortalecimento das políticas setoriais. Hoje já não se pergunta mais qual o papel de cada ministério no enfrentamento dessa questão, mas precisamos colocar em marcha a articulação entre essas várias políticas setoriais. Existe um esboço de políticas públicas, na medida em que se prega o Pacto Federativo, atribuindo competências e responsabilidades a cada setor. (entrevista de Joselino dos Santos – MDS)*

*Há uma intenção de implementação, mas ainda não é algo concreto, principalmente quando vemos o baixo montante de recursos, tanto no nível federal, estadual ou municipal. Por exemplo, aqui no Ceará, em 2005, foi reservado um recurso, só que não foi executado, sem nenhuma razão concreta. Pensa-se a política, mas não é prioridade. (entrevista de Márcia Cristine – CURUMINS/CE)*

### 2.3 QUESTÕES DERIVADAS DA ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A ÁREA DA INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA NO BRASIL

À luz da questão de partida: “De que forma as estratégias de participação utilizadas pelo POMMAR/USAID tiveram impacto no seu envolvimento nas políticas públicas específicas para o enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes no Brasil?”, a análise das políticas públicas para a área da criança e do adolescente no Brasil leva-nos a construir questionamentos e pontos de vista adicionais que, ao final, poderão contribuir na busca de respostas à questão inicial:

Questões
<ul style="list-style-type: none"><li>• O POMMAR é percebido por ter impactado diretamente no desenho metodológico das políticas governamentais?</li><li>• O governo brasileiro considera que a participação do POMMAR qualificou as políticas públicas direcionadas ao enfrentamento da violência sexual?</li><li>• As ONGs apoiadas percebem a participação (orientações técnicas e estratégicas) do POMMAR como importante na construção de sua própria capacidade de intervenção técnica? Essa capacidade de intervenção técnica impactou na atuação dessas organizações junto a instâncias municipais, estaduais ou federais?</li></ul>



## Capítulo 3

### COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO

Este capítulo está estruturado em cinco seções. Nas duas primeiras, são discutidos os aspectos gerais sobre o sistema de cooperação internacional para o desenvolvimento e suas estratégias de participação, sobretudo a partir dos anos 1990. Em seguida, é descrita a participação das agências da cooperação no enfrentamento específico à violência sexual contra crianças e adolescentes no Brasil. Nos itens 3.4 e 3.5, analisam-se o internacionalismo norte-americano e os dez anos da atuação do POMMAR, respectivamente, e, por fim, levantam-se questões derivadas da análise deste capítulo para tratamento posterior, na conclusão.

#### 3.1 BREVE CARACTERIZAÇÃO GERAL DO SISTEMA DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

*Os Estados-partes adotarão todas as medidas administrativas, legislativas e de outra natureza, visando à implantação dos direitos reconhecidos nesta convenção. Com relação aos direitos econômicos, sociais e culturais, os Estados-partes adotarão essas medidas utilizando o máximo de recursos disponíveis e, quando necessários, dentro de um quadro de cooperação internacional. (Art. 4 da Convenção dos Direitos das Crianças)*

O conceito de Cooperação para o Desenvolvimento não tem uma definição única e plena, aceita e adaptada a todos de forma unânime pelos atores da cooperação internacional. Na realidade, tem sido objeto de debate desde o fim da II Guerra Mundial (II GM). Para Fernandes (2004, p.3), a sua definição foi-se moldando ao pensamento e valores políticos dominantes, de acordo com a própria evolução do contexto internacional, a partir de noções

sobre o desenvolvimento e a visão de relacionamento entre os Estados ricos e os Estados pobres. Sendo assim, em cada momento histórico, importa questionar quais as efetivas prioridades e motivações dos Estados e até que nível estas prioridades definem as formas de cooperação com outros Estados.

De acordo com Soares (1994, p.165), o atual sistema das relações internacionais, conforme estabelecido ao final da II GM, tem marcada diferença em relação ao sistema vigente no entre - guerras (vigência da Liga das Nações<sup>48</sup>) e bem mais marcante ainda do que os sistemas nos séculos anteriores, tendo como diferencial a inserção da temática do desenvolvimento econômico e social dos Estados menos favorecidos. Segundo Amorim (1994), só tardiamente o desenvolvimento passou a ser um objetivo declarado da cooperação.

A nova ênfase em temas econômicos estava ainda, de certa maneira, ligada às preocupações com a Paz. Tratava-se, sobretudo, de evitar a repetição do ocorrido no entre - guerras, com a conhecida sucessão de crises, recessão, desemprego e restrições ao comércio que marcou aquelas duas décadas e acabou alimentando as correntes que levaram ao conflito [...] o desenvolvimento, só tardiamente e de forma incompleta, passou a ser objetivo declarado da cooperação. (AMORIM, 1994, p. 152)

A Cooperação para o Desenvolvimento visa apoiar regiões, países e comunidades que têm mais dificuldades, num contexto de desequilíbrio da repartição dos recursos e oportunidades a nível mundial (definição da Plataforma Portuguesa das ONGD). Para Milani (2006, p.126), o desenvolvimento enquanto projeto da cooperação internacional “acompanha o programa mais amplo da modernidade ocidental e da exportação de modelos de gestão das políticas públicas que se conformam, mormente na Europa Ocidental e na América do Norte”, assinalando a possibilidade real de que essas agências impactem as políticas públicas dos países apoiados.

Talvez um dos traços marcantes da ordem mundial que se instituiu após a II GM seja a criação de um amplo conjunto de organismos internacionais. De acordo com Matos (2001), a conferência de Bretton Woods, realizada ainda durante a Segunda Guerra Mundial por proposta do governo norte-americano, teve como principal objetivo traçar os contornos da nova ordem econômica que deveria ser instituída após a vitória dos aliados. Dela resultou a

---

<sup>48</sup> Estabelecida em 1919, no Tratado de Versalhes, na França. Considerada a percussora da ONU, tinha como missão promover a cooperação internacional e alcançar a paz e a segurança.

proposta da criação de duas agências internacionais: o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD). Ao mesmo tempo, foi estabelecido um novo padrão monetário internacional, centrado no dólar, com paridade fixa com o ouro. Também por proposição do governo norte-americano, logo após o fim da Segunda Guerra foi criada a Organização das Nações Unidas (ONU), inicialmente um conjunto de seis organismos, voltados fundamentalmente para a sustentação da segurança e da paz mundial. Ainda de acordo com o mesmo autor, a arquitetura institucional desses dois sistemas de organizações internacionais – as Nações Unidas e as instituições de Bretton Woods<sup>49</sup> –, foi desenhada pelo governo norte-americano como parte de seu projeto político de hegemonia mundial. O que não significa que essas agências tenham tido importância na sustentação dessa hegemonia, nem que suas contribuições para tal projeto hegemônico tenham sempre tido a mesma significação.

Esse novo cenário foi significativo e provocou mudanças paradigmáticas importantes para a vida em sociedade. De acordo com Seitenfus (2006, p.6), “até 1945 a guerra é justa ou injusta. A partir de então ela é lícita ou ilícita [...] O que se tem, a partir de 1945, é a consolidação do princípio de cooperação – que já existia, pois era anterior à ONU – mas a partir dela se torna fundamento do multilateralismo das Nações Unidas”.

Nas primeiras décadas da pós-Segunda Guerra, o pensamento sobre o desenvolvimento foi dominado pelos economistas keynesianos que acreditavam no desenvolvimento através do capital e do crescimento econômico, com ênfase para a intervenção do Estado, agente líder, investidor. Com base nesse modelo, a idéia de Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) estava ligada à possibilidade dos países desenvolvidos oferecerem recursos adicionais às economias debilitadas dos países menos desenvolvidos, com o objetivo de acelerar o processo de crescimento, através de transferências de capital e de empréstimos concessionais e donativos aos governos e ao setor público dos novos países.

---

<sup>49</sup> As instituições de *Bretton Woods* e as agências e fundos do sistema das Nações Unidas têm estruturas de governo distintas em pelo menos um aspecto fundamental: o peso dos diversos países-membros nos processos decisórios. Em instituições como a OMS e o UNICEF, todos os países-membros têm o mesmo poder de voto nas instâncias de governo do qual participem; nas de *Bretton Woods*, o poder de voto de um país é proporcional à participação do mesmo na composição dos recursos financeiros da agência. Obviamente, isso cria mais oportunidades para que os países mais desenvolvidos possam influenciar os rumos, tanto do Banco Mundial como do FMI. (MATTOS, 2001)

A acumulação de capital (poupança) era vista como o principal fator na promoção do crescimento econômico. É o período de ascensão e domínio da escola e das teorias da modernização (dominantes durante os anos 50, 60 e até parte dos 70) as quais explicam o desenvolvimento como a transição entre dois modelos ou tipos ideais – da sociedade tradicional para a sociedade moderna ou industrial [...] A ajuda desempenha o papel de transferência de recursos de capital necessários para estes países alcançarem um nível de poupança suficiente para promover um desenvolvimento auto-sustentado. (AFONSO; FERNANDES, 2005, p.24-26)

O Plano Marshall (1947), conhecido oficialmente como Programa de Recuperação Européia, foi o principal plano dos Estados Unidos para a reconstrução dos países aliados da Europa nos anos seguintes à Segunda Guerra Mundial, podendo ser considerado como o primeiro projeto específico de cooperação entre um Estado soberano e independente e um conjunto de Estados soberanos e independentes, cujos pressupostos formaram a base da supremacia dos EUA no pós-guerra. O investimento de cerca de US\$ 13 bilhões de assistência técnica e econômica, à época, permitiu reativar a economia dos países europeus.

O Plano foi decisivo na separação do mundo em duas esferas de influência, marcando o ponto de partida para a guerra fria entre os Estados Unidos e a União Soviética. Com o objetivo de barrar a expansão comunista, pois se temia que as conseqüências da guerra (miséria, desemprego, etc.) fizessem com que esses países se sentissem seduzidos pelo comunismo e também de assegurar sua própria hegemonia política na região, os EUA forneceram matérias-primas, produtos e capital, na forma de créditos e doações, e como contrapartida o mercado Europeu não impôs qualquer restrição à atividade das empresas norte-americanas na região. Enquanto os europeus ocidentais (ingleses, franceses, belgas, holandeses, italianos e alemães) aderiram ao plano, Stalin (líder soviético) proibiu aos países sob sua influência (Polônia, Hungria, Tchecoslováquia, Iugoslávia, Romênia e Bulgária) que o aceitassem.

Nesse momento histórico a cooperação era entendida não como uma relação de parceria e igualdade, mas como uma iniciativa voluntária e generosa dos países doadores. Para Fernandes (2004, p.1), “a idéia de doação, implica uma não-obrigatoriedade formal e estabelece uma relação de inferioridade por parte de quem recebe”.

A cooperação é um novo paradigma pela importância que assume no pós-guerra. De acordo com Matos (2001), ao longo da década de 1960, governos de países desenvolvidos criaram (ou reformularam radicalmente) agências voltadas para a cooperação internacional. Estas, articuladas com a política externa de seus próprios governos, buscavam defender seus interesses específicos junto a outros países, através de empréstimos ou doações de recursos às nações ditas em desenvolvimento. A ajuda é frequentemente utilizada como instrumento de política externa para manter as alianças e a influência política, para promover o comércio e o investimento externo e assim projetar poder globalmente. Para Lafer (2001, p.90), política externa visa “traduzir necessidades internas em possibilidades externas, ampliando o poder de controle do país sobre o seu destino”.

Dotados destes recursos e condição, as potências mundiais terão como fundamento de sua ação o avanço de seus interesses e o comando do sistema, projetando poder globalmente. Tal projeção permitirá que esses países influenciem diretamente os fluxos e fenômenos do sistema, interferindo na política mundial de forma a alcançar seus interesses e maximizar sua posição de liderança. (PECEQUILO, 2004, p.60-61)

No início dos anos 1960, os EUA eram responsáveis por quase 50% da APD global, mais de 85% da qual fornecida através da USAID. É preciso pensar a atuação das agências internacionais (principalmente as bilaterais) compreendendo que podem ser utilizadas como parte das estratégias dos diversos governos que, de algum modo, disputam a hegemonia mundial.

Em outros termos, os acordos que permitiram o nascimento desse conjunto de agências internacionais no pós-guerra, quando vistos em seu conjunto, estruturam uma série de relações entre países-membros e cada uma das agências, tanto no que diz respeito ao modo de governo como ao modo de sustentação econômica das mesmas. Analogamente, o conjunto de acordos delineia uma certa divisão de trabalho entre as agências internacionais, divisão essa que é sempre reinterpretada e renegociada a cada conjuntura, tanto em função das mudanças nas estratégias dos países-membros em suas disputas pela hegemonia como (por que não levantar essa possibilidade?) em função das estratégias de dirigentes dessas agências internacionais. (MATTOS, 2001)

Na década de 1960, a preocupação com a ajuda externa ao desenvolvimento, de fato, tornou-se central na agenda das instituições do sistema das Nações Unidas, a ponto de se chamar o período de a "década do desenvolvimento". Nessa década foi criado o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), como forma de oferecer recursos de forma estruturada aos países em desenvolvimento.

Na década de 1970, a desaceleração do ritmo de crescimento, em conjunto com a recessão econômica, evidenciou problemas estruturais (principalmente do continente africano) e da dívida externa dos países latino-americanos. A relação ajuda/poupança e a correlação entre ajuda e crescimento começa a revelar-se fraca. Segundo Fernandez (2004, p.2), no final dessa década acentuam-se as preocupações relativas ao aumento da desigualdade e da pobreza, que passam a ser reproduzidas nos Relatórios do Banco Mundial, editados desde 1978.

É neste contexto que surgem as políticas de ajustamento estrutural, patrocinadas pelo FMI [...] Por outro lado, o fenômeno da globalização e as correntes neoliberais defendem o crescimento econômico e a sua expansão como uma das receitas para o desenvolvimento e luta contra a pobreza. Contudo, as realidades são bem mais complexas e as receitas não tiveram o sucesso esperado. As desigualdades agudizaram-se e os métodos do FMI foram largamente criticados”. (FERNANDES, 2004, p.2)

Para Afonso e Fernandes (2005, p.27), nesta década a luta contra a pobreza emerge como o elemento central e nada se torna mais importante do que as necessidades básicas da maior parte da população. Simultaneamente, é reconhecida importância à “redistribuição com crescimento”, defendida pela economia ortodoxa, e à variável crescimento associa-se agora a dimensão social no desenvolvimento.

Esta mudança de ênfase é visível na parcela de empréstimos orientados para a pobreza na ajuda total: cresceu de 5%, em 1968/70, para 30% em 1981/83 [...] Assiste-se a um rápido crescimento da ajuda multilateral, particularmente através do Banco Mundial [...] Este aumento resultou da conjugação de vários fatores: (i) o combate aos problemas da pobreza e a satisfação das necessidades básicas contribuíram para fortalecer o apoio das iniciativas multilaterais; (ii) a crise do petróleo e a queda dos preços das matérias-primas, com crescente recurso aos empréstimos e a emergência do apoio às importações; (iii) os EUA começam a interessar-se pelas iniciativas multilaterais, face aos crescentes pedidos de um cada vez maior número de países em desenvolvimento e face à saturação da capacidade das suas organizações fornecerem ajuda; (iv) o Canadá, a Holanda e os países nórdicos respondem vigorosamente a este “apelo” dos EUA, dando prioridade à ajuda multilateral, e; (v) as capacidades técnicas e administrativas das instituições multilaterais melhoraram significativamente. (AFONSO; FERNANDES, 2005, p.28)

Nos anos 1980, o aparecimento quase simultâneo de problemas nas balanças de pagamentos e a emergência da crise da dívida, dá ênfase ao ajustamento estrutural e a ajuda reorienta-se para o apoio ao desenvolvimento pela via do mercado, mudando radicalmente o

ambiente da cooperação. A crise reduz os fundos destinados à ajuda e aumenta as exigências por resultados da sua utilização. O combate à pobreza é posto em segundo plano e o objetivo principal passou a ser as reformas para que os países em desenvolvimento (PED) se ajustassem à nova dinâmica da economia mundial. É também nesta década que as Organizações Não-Governamentais (ONGs) emergem em maior número, revelando-se mais rápidas e eficazes na prestação da ajuda do que as agências bilaterais, sobretudo na área da Ajuda Humanitária. De acordo com Seitenfus (2002) mudanças profundas surgem no relacionamento internacional desde o início dos anos 1980.

[...] As organizações internacionais afirmam-se como novos atores; multiplicam-se as organizações não-governamentais (ONGs); o fenômeno do transnacionalismo empresarial ganha novo impulso graças ao avanço tecnológico e ao lugar preponderante do capital; atores infra-estatais (governos estaduais e prefeituras municipais) afastam-se de seu campo tradicional e tendem a agir externamente; partidos políticos nacionais aproximam-se de congêneres estrangeiros; centrais sindicais criam redes internacionais e, sobretudo, toma relevo uma opinião pública mundial conectada à realidade internacional.

Para Afonso e Fernandes (2005, p.28-30), o consenso das décadas anteriores sobre a industrialização promovida pelo Estado como a melhor forma de alcançar o desenvolvimento é desfeito. A interferência do governo na economia começa a ser vista como negativa e a adoção de prudência fiscal, mercados livres e orientação para o exterior passam a ser vistos como formas mais eficientes para os países crescerem e se desenvolverem. As políticas de ajustamento estrutural são encorajadas através de dispositivos de indução, como a condicionalidade inerente aos empréstimos negociados que induzem reformas nas políticas econômicas dos PEDs (FMI e Banco Mundial).

A ajuda deixa de ser o “motor” e passa a ser vista como apenas um elemento que pode contribuir para o desenvolvimento. A idéia base é a de que não vale a pena desperdiçar recursos em projetos cujo “ambiente político e estrutural” é inadequado. É necessário, antes de mais nada, proceder a reformas das instituições econômicas. (AFONSO; FERNANDES, 2005, p.30)

Para Seitenfus (2005), a partir da década de 1980 os princípios que orientam os novos investimentos podem se resumir nos seguintes: consistente mercado consumidor; recursos naturais; estabilidade política e eficiência do Estado. Apesar de todas essas mudanças nessa década, manteve-se a legitimidade da ajuda em termos políticos e esta começou a ser associada a objetivos quantitativos (0,7% do Produto Nacional Bruto – PNB).

Na década de 1990, as questões sociais passaram a ocupar um lugar proeminente na agenda social global, seja a formulada diretamente pelas Nações Unidas, seja a avançada pelas inúmeras entidades que compõem a chamada ‘sociedade civil internacional’, na seqüência de uma série de conferências sob a coordenação da ONU (criança, educação, meio ambiente, direitos humanos, população, desenvolvimento social, mulheres, urbanização e alimentação). De acordo com Pecequillo (2004, p. 190), “As conferências nascem em um período de busca de respostas na administração de desigualdades, procurando desenhar um novo paradigma de interação no sistema”. Para Seitenfus (2005), o arrefecimento da Guerra Fria permitiu o surgimento de críticas à agenda internacional exclusivamente securitária e favoreceu, num ambiente marcado pela descolonização, os debates sobre desenvolvimento desigual. Alves (2003) também considera que o fim da Guerra Fria foi fator determinante para a afirmação dos direitos humanos como tema global.

Dadas às peculiaridades de tais direitos, necessariamente realizados dentro das jurisdições nacionais, era mais fácil, no mundo bipolar de confrontação ideológica entre comunismo e capitalismo, escamotear as violações detectadas internacionalmente com argumentos de que denúncias, normalmente originadas do lado adversário, tinham por finalidade exclusiva desacreditar a imagem positiva que cada bloco oferecia de si mesmo. Com exceção dos casos mais gritantes, como da África do Sul, os problemas de direitos humanos, conquanto denunciados, tendiam a ofuscar-se dentro das rivalidades estratégicas das duas superpotências. (ALVES, 2003, p.42)

Ainda de acordo com Alves (2003, p.43), os direitos humanos têm caráter peculiar no direito e nas relações internacionais por várias razões. Em primeiro lugar porque têm como sujeitos não os Estados, mas sim, o homem e a mulher na qualidade de cidadãos do mundo. Em segundo, porque, ao menos à primeira vista, a interação dos governos nessa área não visa a proteger interesses próprios, e em terceiro, porque o tratamento internacional da matéria modifica a noção habitual de soberania. Para Seitenfus (2002), onde há crime sendo cometido contra o ser humano, toda a humanidade considera-se agredida. E seus valores comuns, chamados de seu direito imanente, tendem a fazer que se exijam padrões de comportamento, tanto no interior quanto fora das fronteiras nacionais, que respeitem um *standard* mínimo.

Donnelly (1988) traz a perspectiva de que desenvolvimento, democracia e direitos humanos tornaram-se idéias políticas hegemônicas na sociedade internacional do final do século vinte, obrigando os países a adotarem, ao menos na retórica, esses pressupostos nas



suas relações internacionais. “Virtualmente, todos os países reivindicam perseguir o crescimento econômico rápido e sustentável (desenvolvimento), participação política popular (democracia) e respeito aos direitos humanos de seus cidadãos (direitos humanos)” (DONNELLY, 1988, p.1).

Este novo cenário provoca algumas alterações no conceito de Cooperação para o Desenvolvimento e no seu *modus operandi*.

Num primeiro momento, até 1948, existe uma cooperação. A partir de então, até 1989, existe uma cooperação apenas intra-bloco, a qual justamente por essa razão não é propriamente cooperação, mas alinhamento (aliança coletiva defensiva), sendo que via de regra o alinhado de um bloco não coopera com quem alinhou-se ao outro.(SEITENFUS,2006, p.6-7)

Problemas que vinham sendo tratados como assuntos exclusivamente da alçada dos estados nacionais (fome, o acesso desigual aos recursos naturais e às inovações tecnológicas, a discriminação e o racismo, a intolerância, a degradação ambiental e as crises econômicas dos países em desenvolvimento) e eram compreendidos como distorções causadas por desequilíbrios domésticos desses países, passaram a ser encarados como mazelas do subdesenvolvimento, inseridos em um quadro sistêmico mais amplo, em que estas decorreriam das graves assimetrias da ordem internacional e, portanto de responsabilidade de todos os países.

Em Setembro de 2000, os membros das Nações Unidas adotaram a Declaração do Milênio, comprometendo-se a alcançarem os objetivos de desenvolvimento internacional até 2015, que estabelece como meta a redução da pobreza extrema para a metade, e constitui o quadro internacional de referência para a Cooperação para o Desenvolvimento. Existe um brutal desequilíbrio entre a distribuição da população mundial e o percentual do PIB conforme se observa na (tabela 4), o que justifica sobremaneira o estabelecimento desse objetivo de desenvolvimento internacional:

**Tabela 4 – A GLOBALIZAÇÃO EXCLUDENTE EM 2000**

REGIÃO	% da população mundial	% do PIB mundial
América do Norte	5,05	30,4
América Latina e Caribe	8,53	7,30
Europa e Rússia	11,99	32,4
África	13,14	2,30
Ásia	60,78	26,2
Oceania	0,51	1,5
Total	100	100

Fonte: (SEITENFUS, 2005)

A Conferência das Nações Unidas sobre o financiamento do Desenvolvimento (Conferência de Monterrey), realizada em abril de 2002, reforçou a abordagem integrada desses desequilíbrios globais, indicando a co-responsabilidade de todos os países, sobretudo aos desenvolvidos, para superá-los e estabelecendo um dispositivo que destina 0,7% do PIB dos países industrializados para programas de cooperação para o desenvolvimento. Segundo Natsios (2005, p.6), nessa reunião, tanto os países em desenvolvimento quanto os doadores, em colaboração com a sociedade civil e a comunidade empresarial, adotaram boa governança, responsabilidade dos países pelas estratégias de desenvolvimento, comércio e investimento privado como elementos-chave do crescimento econômico e da prosperidade. Além desses aspectos, o fim da Guerra Fria trouxe a emergência de novas preocupações em matéria de segurança internacional e o surgimento de novas áreas de atuação para a cooperação.

O aumento das situações de conflito e de crise humanitária faz surgir a emergência, a ajuda humanitária, a reabilitação e a reconstrução como áreas importantes de atuação das organizações da sociedade civil. Surgem novas áreas para a cooperação: a prevenção, gestão e resolução de conflitos, a diplomacia preventiva; a reabilitação pós-conflito e os processos de reconciliação, os refugiados e as migrações, entre outros. (FERNANDES, 2004, p.2)

Apesar de uma consciência global maior sobre a co-responsabilidade mundial na resolução dos problemas nesse período, de acordo com Afonso e Fernandes (2005, p.31-32), o fim da Guerra Fria produziu mudanças na ajuda. Um fator importante foi o fato dos países da Europa do Leste e ex-URSS desaparecerem como doadores e emergirem como receptores, afetando a direção das transferências globais. Uma outra questão foi gerada pela perda da importância dos interesses de segurança nacional que motivaram a ajuda durante a Guerra Fria como parte da rivalidade com os países do Leste, gerando uma diminuição (real e em % do PNB) dos fluxos da ajuda e tornando-se necessário justificar perante os contribuintes a eficácia dos dispositivos de ajuda e da sua adequação às tarefas enunciadas. Nesse contexto, a

avaliação ganha terreno e os sistemas de cooperação são reformulados. Os estudos sobre a eficácia da ajuda indicam que esta só é eficaz em ambiente de boa envolvente política, e a ajuda tende a tornar-se mais seletiva e passa a estar relacionada com o alargar da intervenção da esfera econômica para a esfera política, estabelecida sob três condições básicas: democracia, direitos humanos e boa governança.

Isto significa que a ajuda tende a centrar-se quase exclusivamente nos países que adotem políticas econômicas e setoriais sustentáveis [...] O princípio da seletividade desloca-se da condicionalidade *ex-ante* (econômica, associada à implementação de programas de ajustamento estrutural que visavam a criação de condições para o pagamento das dívidas) para a condicionalidade *ex-post* (política, associada à reforma da estrutura e natureza do próprio poder político, para a obtenção de ajuda [...]). Onde as políticas e as instituições não são eficazes, a ajuda, muito mais reduzida, deve concentrar-se nos objetivos humanitários, via ONGD, e privilegiar a criação de um ambiente favorável ao sucesso das reformas, nomeadamente através da cooperação técnica, na criação e reforço das capacidades e conhecimentos locais que resultem na realização de reformas. (AFONSO & FERNANDES, 2005, p.35)

De acordo com Mattos (2001), essa seletividade na ajuda a partir deste novo padrão de ofertas de idéias e “lições propostas” parece seguir cumprindo um papel de disciplinar as políticas dos países em desenvolvimento e acabam por privilegiar, na alocação de seus recursos, os países que claramente aderem às lições propostas. Segundo o autor, talvez as premissas que servem de ponto de partida da elaboração dessas propostas não sejam tão universais e humanitárias assim.

Para Leal (2001, p.210), as bases para um novo pacto de cooperação internacional, hoje, devem estar relacionadas às questões de universalização dos direitos humanos e da solidariedade, com enfoque para os excluídos, na perspectiva da promoção da mudança social (combate à pobreza e às desigualdades sociais), econômica, política e cultural, numa perspectiva centrada na pessoa humana e na promoção social. Para Dupas (2004, p.2), “o início do século XXI nos coloca diante de enormes tensões. Uma corrosiva desesperança espalha-se pelo mundo global e impõe a necessidade de repensar e renegociar, a partir dos impasses surgidos, as bases fundamentais do tipo de sociedade que queremos”. Um fator de destaque é a interdependência global e a noção dos Bens Públicos Globais<sup>50</sup>. Os ataques

---

<sup>50</sup> Os Bens Públicos Globais são bens cujos benefícios não podem ser facilmente confinados a um consumidor, ou seja, são bens cujos benefícios são universais em termos de países, pessoas e gerações. Consideram-se atualmente três categorias: 1) bens públicos tradicionais – ar, oceanos e florestas – que são sobreutilizados; 2) bens públicos produzidos pelo homem – liberdade de expressão, abolição da escravatura e condenação da tortura – que tendem a ser subutilizados; e, 3) bens resultantes de políticas globais, tais como estabilidade financeira,

terroristas (principalmente o de 11 de setembro de 2001) e a ameaça de armas de destruição deram ênfase à política externa associada a interesses nacionais de segurança e geoestratégicos.

Segundo Afonso e Fernandes (2005, p.38), a ajuda voltou a crescer, mas sem atingir os valores máximos de 1992. Esta reemergência da ajuda parece estar mais centrada na luta contra a pobreza, mas as antigas determinantes da ajuda continuam a manter-se. Além disso, os progressos feitos podem estar em risco e pode retroceder-se a um ambiente semelhante ao vivido durante a Guerra Fria, com a ajuda a ser utilizada como instrumento de combate ao terrorismo. Seitenfus (2005) defende que a verdadeira pacificação da vida internacional não pode resumir-se à visão primária e infantil do combate ao terror, uma vez que inexistente segurança ausente ao desenvolvimento. Para o mesmo autor (2002), a ausência de uma guerra mundial não deve ser confundida com a paz.

Atualmente, grassam no mundo pobre mais de três dezenas de conflitos sangrentos, distantes da mídia internacional, sem que a ONU demonstre capacidade para intervir. Um novo milênio inicia-se e ainda nos matamos em massa – ou de fome, ou pela guerra, seja a violência urbana, seja o ataque militar. (SEITENFUS, 2002)

É preciso reconhecer que inexistente homogeneidade nas práticas da cooperação internacional. Para Milani (2006, p.126), “pode haver variações relativas a prioridades definidas pelos governos (no caso de agências bilaterais) e conselhos executivos das agências multilaterais; pode haver, ainda, diversas e distintas práticas da participação dentro de uma mesma organização”. Para Sousa (2000, p.16), “Desenvolver uma visão crítica dos discursos que são aceitos como competentes implica necessariamente interrogar-se sobre as repercussões sociais desses discursos, bem como sobre que interesses eles estão legitimando”.

De acordo com Afonso e Fernandes (2005, p.18-19), os motivos para participar na Ajuda ao Desenvolvimento não só variaram ao longo do tempo como variam entre países e atores da cooperação, podendo ou não estar ligados ao desenvolvimento dos países receptores. Grande parte da ajuda dos países ricos para os PED baseou-se (e baseia-se) em motivos que nada têm a ver com a promoção do desenvolvimento e a redução da pobreza. Para além dos

---

que dependem dos esforços conjuntos de todos os países. Estes bens tendem a ser subfornecidos devido à ausência de condições de envolvimento político em todos os lugares. (AFONSO; FERNANDES, 2005, p.37).

objetivos de promoção do desenvolvimento, tem havido outros motivos como a garantia de segurança nacional, os interesses políticos, comerciais e/ou de investimento dos países doadores, podendo haver uma diferença significativa entre os motivos declarados e os reais, especialmente na ajuda bilateral<sup>51</sup>. O discurso oficial para fornecer ajuda pode colocar a tônica no altruísmo, em valores morais e humanitários, e a prática evidenciar considerações de segurança nacional, interesse comerciais ou de influência política. Nos últimos 10 a 15 anos, a tônica também se deslocou para motivos de desejo de preservar e melhorar o ambiente; limitar as migrações internacionais; parar o fluxo de narcóticos; reduzir o risco de epidemias e lutar contra o terrorismo. Sendo assim, de acordo com os autores, existem quatro motivos básicos para a cooperação: os motivos éticos, morais e humanitários; os motivos e interesses econômicos e políticos; motivações ambientais e de sustentabilidade e de segurança nacional.

Como destaca Seitenfus (2006, p 2-3):

[...] Tanto o cenário real das relações internacionais quanto a filosofia política e o Direito Internacional são dominados pelo incessante embate entre o unilateralismo da vontade do Estado, marcado pela guerra de todos contra todos, e o multilateralismo – criador de normas e regras que promovam o diálogo e a paz.

Matos (2001) agrega uma nova dimensão à discussão sobre as agências internacionais multilaterais ao afirmar que o consenso sobre algumas propostas de política que os governos dos países em desenvolvimento deveriam adotar permite regular diretamente, pela coordenação entre diversas agências, os destinos do fluxo de recursos intermediados por essa comunidade; permite ainda oferecer aos mercados privados avaliações sobre os desempenhos dos governos que se candidatam a captar recursos privados e, dessa forma, as agências asseguram sua participação na sustentação da ordem mundial. As agências, assim, integrariam os dispositivos de reprodução da ordem mundial. Para o autor, essa constatação não significa que a sua atuação possa ser interpretada como o simples reflexo dos interesses dos governos nacionais hegemônicos numa certa conjuntura.

---

<sup>51</sup> A cooperação bilateral é aquela em que os doadores canalizam os fluxos APD diretamente para os receptores (governos ou outras organizações). (AFONSO; FERNANDES, 2005, p.10)

[...] O consenso parece oferecer um patamar mais sólido para as decisões de alocação de recursos que são confiados à comunidade internacional, pois indicaria o zelo pelo bom uso destes, essencial para reforçar a crença sobre a importância dessa ajuda junto aos governos que dão sustentação a esta comunidade. Mas o consenso serve também para afirmar a proeminência da organização que elaborou as propostas em torno das quais se deu o consenso. Desse modo, ele se inscreve na dinâmica de competição e cooperação que existe entre doadores e agências internacionais [...] Sendo firmados politicamente entre governos com poderes políticos, militares e econômicos distintos, e com interesses diferentes, tais pactos expressam sempre as relações de poder entre os diversos governos numa conjuntura internacional dada e, portanto, as estratégias de disputas pela hegemonia. Hegemonia que se expressa na capacidade de um governo de impor aos demais as regras e as medidas que melhor atendem aos seus interesses particulares, como se elas também atendessem aos interesses de todos os demais. (MATTOS, 2001)

### 3.2 ESTRATÉGIAS DE PARTICIPAÇÃO: CONTINUIDADES E RUPTURAS

Nos anos 1990 assistiu-se a um movimento da opinião pública em relação à Ajuda, que cobrava, de forma crítica, uma maior eficácia<sup>52</sup> e eficiência na gestão dos recursos, diante da incapacidade que a ajuda internacional revelou na resolução dos problemas dos países em desenvolvimento. De acordo com Afonso e Fernandes (2005, p.37), a tônica da relação entre doadores e receptores passou para a “parceria” e para o “diálogo sobre políticas” (*policy dialogue*) e muitos doadores acentuaram também a importância da “participação” e do papel das organizações da sociedade civil. Simultaneamente, muitas agências introduzem a gestão centrada nos resultados.

A participação vem sendo construída como um dos princípios organizativos centrais (declarados e repetidos) dos processos de deliberação democrática em escala local, nacional, regional e mundial. Fomentar a participação dos diferentes atores em sentido abrangente e criar uma rede que informe, elabore, implemente e avalie as decisões políticas têm-se tornado o paradigma de todo projeto de desenvolvimento e quaisquer políticas públicas consideradas progressistas. Isso é tido como uma verdade universal por atores tão diversos quanto o Banco Mundial, a OCDE, a União Européia, as Nações Unidas, as chamadas organizações não-governamentais e integrantes do Fórum Social Mundial. (MILANI, 2006, p.125)

Parece haver atualmente um consenso sobre o que torna a ajuda eficaz. De acordo com Rogerson (2004, p. 10-14), os elementos-chave desse consenso são:

---

<sup>52</sup> As avaliações realizadas sugerem um aumento da eficácia da ajuda. O relatório do PNUD, de 2002, mostra que a eficácia da ajuda aumentou de 35%, em 1992–1998, para 60%, em 1999–2000.

- Um pacto que articula a responsabilidade soberana nos países em desenvolvimento (PED) pela boa governança e as escolhas do desenvolvimento (*ownership*), com o aumento da qualidade da ajuda (através da harmonização e redução dos custos de transação) e o aumento significativo do volume de ajuda nos PED;
- Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) como norteadores das prioridades de desenvolvimento de cada país;
- A abordagem da parceria (numa visão de longo prazo, com base democrática, com o apoio, mas não com o comando, dos países desenvolvidos (PD));
- A condicionalidade melhorada (condicionalidade quanto às instituições mais adequadas para transformar a ajuda em crescimento e redução da pobreza), reconhecendo o fracasso da condicionalidade tradicional;
- A distribuição da ajuda com base no desempenho.

De acordo com Medeiros (1994), inicialmente a cooperação tendia a ser uma transferência unilateral de tecnologia, mas hoje esse critério é considerado insuficiente para satisfazer às complexas exigências de desenvolvimento auto-sustentado.

Com efeito, surgiu uma nova forma de cooperação técnica na qual os organismos para o desenvolvimento e os países co-participantes trabalham de forma conjugada, aprendendo uns com os outros. (MEDEIROS, 1994, p.318)

Em 1994, o Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) publicou as novas orientações para a Ajuda ao Desenvolvimento, realçando a necessidade de controle local e do desenvolvimento da capacidade nacional em longo prazo. Segundo Afonso e Fernandes (2005, p.34), o Banco Mundial e o FMI, na seqüência das fortes críticas, deslocam-se do Programa de Ajustamento Estrutural (PAE) tradicionais para abordagens mais participativas na definição das políticas econômicas e sociais de redução da pobreza.

De acordo com Mattos (2001), no discurso que o presidente do Banco Mundial proferiu, em 1997, diante da Assembléia dos Governadores do Banco Mundial (que inclui as maiores autoridades econômicas de todos os países-membros), deixava claro que a missão do banco e de toda a comunidade de ajuda ao desenvolvimento consistiria não só em oferecer recursos financeiros, mas também, senão principalmente, oferecer idéias. A importância dada pelo Banco Mundial e por muitos doadores e agências internacionais à oferta de idéias

apoiou-se em um argumento que atribui a eficácia da ajuda oferecida pelos países desenvolvidos mais ao aconselhamento político do que aos empréstimos ou doações.

Para Souza (2002, p.13), existe uma tentativa em vários países do mundo em implementar políticas públicas de caráter participativo, impulsionadas, por um lado, pelas propostas dos organismos multilaterais e, por outro, por alguns partidos políticos. Várias experiências têm sido desenhadas visando à inserção de grupos sociais e/ou de interesses na formulação e acompanhamento de políticas públicas, principalmente nas políticas sociais.

A cooperação financeira é um dos pilares fundamentais da ajuda, mas não o único, nem o mais importante. Entende-se por cooperação financeira:

Transferências concedidas para financiar atividades orientadas para o desenvolvimento do país receptor, canalizadas sob a forma de recursos financeiros, ou seja, créditos ou donativos tais como bens e serviços. Podem distinguir-se três tipos: subvenções e créditos, através de projetos e programas; ajudas em bens necessários; financiamento de reformas estruturais. (FERNANDES, 2004, p.5)

A cooperação técnica é, desde o início, um dos pilares da ajuda, sendo um instrumento central da política de cooperação para o desenvolvimento. “Trata-se da cooperação centrada no intercâmbio de conhecimentos técnicos e de gestão, com o fim de aumentar a capacidade das instituições e pessoas, a fim de promover o seu próprio desenvolvimento”. (FERNANDES, 2004, p.5).

De acordo com Medeiros (1994):

Sem a cooperação técnica dos países desenvolvidos, os mais pobres necessitam esperar que algumas gerações se sucedam para atingir os níveis de conhecimento já obtidos pelos mais ricos. A cooperação técnica permite justamente ganho de tempo nesse processo: consiste em apelar para a capacidade técnica e para a experiência dos países industrializados com o propósito de obter, primeiramente, pessoal qualificado que supra as deficiências locais dos países em desenvolvimento e, logo após, acesso contínuo a uma tecnologia em constante evolução, através dos procedimentos de sua transferência. (MEDEIROS, 1994, p.278).

Afonso e Fernandes (2005, p.73) trazem a idéia de que os projetos de cooperação técnica têm objetivos muito díspares, tais como: realizar estudos que permitam melhorar a realidade, reforçar os quadros técnicos de que o país dispõe; dar formação ou capacitação aos quadros locais para fortalecimento da capacidade institucional. Em comum, todas estas



atividades têm o fato de incluírem alguma transferência de capacidades, habilidades ou conhecimentos para o país de destino da ajuda, esteja esse objetivo explícito ou não.

Uma outra estratégia utilizada pelas organizações internacionais tem sido a estratégia política de participação, indo além da técnica e da financeira. Para Leal (2001, p.213), as agências da cooperação internacional, através da mobilização das organizações de defesa dos direitos humanos, têm atuado como articuladoras entre os diferentes atores sociais, desencadeando processos de construção/gestão participativa no enfrentamento dos problemas e definição de prioridades. Essa participação pode ser vista de forma explícita na participação dessas agências no enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes no Brasil.

### **3.3 A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO NO CAMPO PARTICULAR DO ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA SEXUAL NO BRASIL**

A globalização praticamente elimina a possibilidade de países se isolarem e impõe uma modernização forçada às economias, modernização que implica, quase sempre, a adoção de políticas neoliberais, sobretudo nos países chamados em desenvolvimento. É bem verdade que existem variações importantes no conjunto desses países, inclusive no que diz respeito às políticas adotadas. Segundo Milani (2000, p.98), a globalização não é temporalmente uniforme, nem homogênea do ponto vista geográfico, podendo-se falar em diferentes processos de globalização, com atores e fluxos diversos, cujos limites não são claros.

Nesse processo histórico sem precedentes, a revisão do papel do Estado na economia e a sua integração nas negociações regionais e multilaterais tornam-se imprescindíveis. Mais que isso, há também uma aparente inevitabilidade de uma função mínima do Estado, que se constrói enquanto pensamento e ideologia; logo, a defesa do Estado mínimo nos anos 1990 está totalmente inserida no processo de globalização, de forma que, para que um país esteja inserido na “aldeia global<sup>53</sup>”, torna-se necessária a adoção do receituário neoliberal em conformidade com as diretrizes internacionais da universalização dos direitos humanos. Pode

---

<sup>53</sup> Esse conceito surge cunhado pelo sociólogo canadense chamado Marshall McLuhan, que ficou mundialmente famoso ao publicar o livro "O Meio é a Mensagem". Foi o primeiro filósofo das transformações sociais provocadas pela revolução tecnológica do computador e das telecomunicações. Aldeia global quer dizer simplesmente que o progresso tecnológico estava reduzindo todo o planeta à mesma situação que ocorre em uma aldeia, ou seja, a possibilidade de se intercomunicar diretamente com qualquer pessoa que nela vive.

parecer estranho, mas na perspectiva de uma democracia liberal universal, não haveria contradições entre uma economia de mercado global e a promoção dos direitos humanos. Não cabe aqui analisar no detalhe essas transformações, mas faz-se mister ressaltar que, nesta perspectiva, as agências da cooperação internacional (bilateral e multilateral) tiveram (e têm) um papel determinante.

É importante analisar a simultaneidade entre a emergência internacional dos chamados ‘novos temas’ (principalmente os direitos da criança) na década de 1990 e a intensificação das ações de enfrentamento à violência sexual no Brasil, sobretudo apoiadas pelas organizações da cooperação internacional. Estas, a partir do início da década de 1990, estimularam a inclusão do tema na agenda dos problemas nacionais. Esse movimento não pode ser desvinculado de um processo mais amplo, ocorrido também no plano internacional, de maior visibilidade da exploração sexual de crianças e adolescentes. Para Vianna (2004, p.66), “embora as regulamentações internacionais sobre tráfico de mulheres e crianças já venham de longa data, foi somente a partir dos anos 1990 que a exploração sexual infantil e adolescente ganhou destaque como um problema com contornos próprios, incluindo também a pornografia”.

*Paralelo ao movimento no Brasil, existia um movimento acontecendo internacionalmente, um movimento que começou na Tailândia e que ganhou abrangência internacional, que foi o ECPAT. O fato desta entidade ter um assento nas Nações Unidas ter produzido documentos sobre o assunto contribuiu para o fato da temática entrar para a agenda internacional. (Entrevista de Cida de Roussan – especialista)*

De acordo com Alves, neste período, o clima era de desconfiança entre governos do Terceiro Mundo em relação aos temas globais: a promoção de temas globais era vista por alguns países como ingerência na política doméstica. No entanto, no Brasil, esse não parece ter sido o “clima” encontrado por essas agências internacionais. (2001, p.43-44).

Em 1990, os temas globais ainda eram chamados de ‘novos temas’ na agenda internacional. A expressão se aplicava a algumas questões que não eram novas, mas vinham recebendo atenção renovada [...] Enquanto o tratamento internacional dos ‘novos temas’ era encarado com entusiasmo pelos países desenvolvidos e organizações não-governamentais de todos os quadrantes, o interesse acentuado por eles era visto com desconfiança entre governos do Terceiro Mundo, que pressentiam a abertura de campos propícios para ações atentatórias às soberanias nacionais [...] Os direitos humanos, vigorosamente fortalecidos nas atividades da ONU e OEA, haviam sido manipulados com distorções e seletividade gritantes nas disputas ideológicas do mundo bipolar.

Na década de 1990, começa uma experiência pioneira no Brasil, por meio de uma forte articulação entre todos os organismos da cooperação internacional e a sociedade civil brasileira. A Conferência do Rio de Janeiro, a ECO-1992, teve papel central na articulação de ONGs, movimentos sociais e agências governamentais, extrapolando a temática estritamente ambiental.

[...] A Rio-92 talvez não viesse a enquadrar-se adequadamente no conjunto das conferências sociais da década de 1990, se não tivesse contado com o impulso decisivo da sociedade civil, inclusive de movimentos sociais com amplo escopo e ONGs voltadas para os direitos humanos de grupos e categorias específicas de indivíduos. (ALVES, 2001, p.65)

Essa cooperação entre diferentes atores estatais e não-estatais envolveu (e tem envolvido) organismos multilaterais, juntos aos organismos de cooperação bilaterais e de ONGs internacionais.

[...] O acompanhamento de todas as ações de mobilização, de elaboração de programas e projetos, a partir dos quais o papel da cooperação internacional, não se restringe ao de um propulsor de informação e de recursos, mas também ao de elaborador, em conjunto com governo e sociedade civil, da agenda política e programática no enfrentamento da violência sexual. (LEAL, 2005, p.67)

Para Leal (2001), essa cooperação tem-se expressado em ações de financiamento, apoio técnico e político, através do estabelecimento de parcerias que propiciem a mudança do paradigma assistencialista, pautando a temática da violência sexual no contexto dos Direitos Humanos, da democracia e da participação, estimulando os governos, apoiando técnica, política e financeiramente as iniciativas da sociedade civil, em parceria com a mobilização local de combate ao fenômeno e monitorando os avanços conquistados.

Essas agências têm priorizado projetos e programas na linha preventiva, apoiando campanhas, mobilizações, seminários nacionais e internacionais, oficinas, capacitação e formação de redes, em nível nacional, elas atuam basicamente na difusão e mobilização social pela via das ONGs. Em relação ao atendimento direto às crianças e aos adolescentes, essas organizações têm apoiado ações na área de profissionalização e abrigos. (LEAL, 2001, p.215)

No entanto, falta uma articulação entre essas agências para melhor investimento dos recursos nas áreas de enfrentamento da violência sexual no Brasil, impedindo financiamento de projetos isolados que não dão resultados na direção da mobilização e articulação dos projetos locais e entre sociedade civil e governo. (LEAL, 2001, p. 222)

A grande referência para a cooperação internacional na temática do enfrentamento à exploração sexual foi o Congresso de Estocolmo (1996), que orientou que todos os países participantes formulassem seus planos nacionais de enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes, servindo de parâmetro para o desenvolvimento de ações e políticas públicas, sendo elaborado no Brasil em 2000. Com objetivo de discutir planos estratégicos de participação e para minimizar duplicação e competição entre as agências internacionais foi realizada em Genebra a 2ª Consulta do Grupo-Suporte de Combate à Exploração Sexual de Crianças, ligado ao NGO (Grupo para a Convenção dos Direitos da Criança). As principais questões apontadas nesse Encontro foram:

a) Que as bases de qualquer cooperação devem estar fundamentadas na relação entre direitos humanos e desenvolvimento e na Convenção Universal dos Direitos da Criança, considerando que são as crianças que no futuro estarão defendendo os direitos humanos; b) envolvimento do setor empresarial, enquanto parceiros nos projetos de enfrentamento do fenômeno, considerando o fato de que a pobreza está frequentemente relacionada às novas forças de mercado, uma das principais causas da exploração sexual. Além disso, que as tradicionais fontes de recursos estão-se esgotando; c) melhorar o processo de coordenação e cooperação, em todos os níveis, no que se refere ao planejamento das ações, avaliação e monitoramento, cooperação técnica e democratização das informações, visando a minimizar a duplicidade e a competição; d) divulgar as melhores experiências, como forma de estimular as instituições governamentais e não-governamentais a documentá-las; e) o processo de cooperação depende fundamentalmente de se ter uma visão/agenda comuns, do estabelecimento de Planos Nacionais, do respeito à autonomia dos parceiros, da competência técnica para atender às demandas, e do compromisso de todos os parceiros. (LEAL, 2001, p. 214)

Leal (2005, p.68), no Estudo Analítico do Enfrentamento da Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes no Brasil – ESSCA faz um levantamento de ações financiadas pela cooperação internacional, dentre elas citamos as que contribuíram, em âmbito nacional, para o enfrentamento do fenômeno. (Quadro 1).

Quadro 1. Ações financiadas pela cooperação internacional

AÇÕES	INSTITUIÇÕES REALIZADORAS
Consulta das Américas para o Congresso de Estocolmo – 1996	UNICEF/OIT/UNESCO/UNIFEM/POMMAR-USAID/MJ/DCA/GDF/CECRIA
Elaboração do Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil – 2000	UNICEF/MJ/SEDH/DCA/CECRIA/Casa Renascer/ POMMAR/USAID
Pesquisas norteadoras de programas e políticas públicas (destaque para a PESTRAF– 2002)	OIT, <i>Save The Children</i> Suécia, INN-OEA, CECRIA, De Paul University, POMMAR/USAID, WCF Brasil e SEDH-PR
Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Infanto-Juvenil no Território Brasileiro (PAIR) –2002/2006	USAID/Partners, SEDH/PR e MDS
Programa de Prevenção e Eliminação da Exploração Comercial Sexual de Crianças e Adolescentes na Tríplice Fronteira – Brasil, Paraguai e Argentina. (2001–2005).	OIT/IPEC <sup>54</sup>
O Guia Escolar: Identificação de Sinais de Abuso e Exploração de Crianças e Adolescentes – 2003	SEDH e UNIFEM
Matriz Institucional de Enfrentamento da Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes – 2004	UNICEF/SEDH-PR/ Grupo VIOLES – SER/UnB.
Plano Turismo Sustentável e Infância – 2005/2006	WCF-Brasil, <i>Save the Children</i> Suécia, Ministério do Turismo, Convention Bureau e Confederação Nacional do Comércio.

Fonte: Leal (2005, p.68)

Ainda que essas iniciativas da cooperação internacional tenham trazido aportes valiosos para o enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes no Brasil, é notório que essa situação somente poderá ser adequadamente equacionada com uma verdadeira redefinição da atual divisão internacional do trabalho e com uma revisão dos mecanismos de inserção dos países economicamente mais atrasados nos eixos dinâmicos da economia internacional, por ser esta uma situação afetada diretamente por questões macroestruturais.

Leal (2001, p.214-215) traz como desafios da cooperação internacional o estabelecimento de parcerias políticas com os diferentes países, cabendo às agências de cooperação internacional influenciar de maneira positiva os governos para a construção de agendas de intervenção sobre os processos de globalização e os mercados, que permitam a inclusão de itens que contenham respostas efetivas para os problemas sociais que afetam os países, dentre eles, o da exploração sexual comercial de crianças e adolescentes. É claro que, em função da diversidade de agências e de suas plataformas (Banco Mundial, UNESCO,

<sup>54</sup> A OIT é uma das agências especializadas do Sistema das Nações Unidas, fundada em 1919, que tem como objetivo promover a justiça social com ênfase na promoção do trabalho decente. Dentre os programas da OIT existe o Programa Internacional para a Eliminação do Trabalho Infantil (IPEC), que inicia suas ações no Brasil em 1992 e teve o mérito de introduzir a erradicação do trabalho infantil na agenda das políticas nacionais.

UNICEF, ONGs internacionais), essa influência no processo nacional de formulação de políticas públicas varia de modo significativo.

### 3.4 O INTERNACIONALISMO NORTE-AMERICANO

*Para os Estados Unidos, é uma honra e uma dádiva ser uma nação entre as nações cujo povo e aspirações sensibilizam todos os países da face da terra. A partir de sonhos universais de liberdade, igualdade e prosperidade tornamo-nos um país que incorporou diferentes culturas, idéias, perspectivas e talentos — e isso nos dotou de rica diversidade que até agora continua a nos fortalecer. Tal força vem acompanhada de grande responsabilidade e desejo de envolvimento com a comunidade internacional. Temos orgulho em dizer que o estilo norte-americano visa promover a liberdade, a democracia, o livre comércio e o desenvolvimento no mundo. Visa buscar segurança para as pessoas que já sofreram demais. Pretende servir de inspiração a outras nações e ser por elas inspirado para um trabalho conjunto rumo a um futuro pacífico e próspero. E palavras não são o suficiente. Os norte-americanos mantêm o compromisso de transformar essas idéias em ação.*  
*Colin L. Powell – Secretário de Estado dos EUA<sup>55</sup>*

Os Estados Unidos exercem, nos dias de hoje, um domínio na economia mundial raramente visto na história. De acordo com Hasset e Glassman (2003, p.12-13), os EUA devem ser vistos como a locomotiva que impulsiona a economia mundial. O comércio liberalizado por meio de amplos acordos multilaterais, regionais ou bilaterais é o ingrediente-chave da receita para a prosperidade. Em 2002, a produção de bens e serviços do país, isto é, o Produto Interno Bruto (PIB) foi superior a US\$ 10 trilhões. Esse valor é maior do que a soma do PIB dos cinco países subseqüentes. Isso posto, os Estados Unidos, com 1/20 da população mundial, respondem por 1/3 da produção do planeta e por mais de 3/5 de seu crescimento. A economia dos EUA é tão grande que a produção de suas áreas metropolitanas supera a de alguns países. Por exemplo, em 2002, o PIB de Chicago foi quase idêntico ao da Austrália. Apresentaram os mesmos valores de PIB: Boston e Taiwan, Dallas e Arábia Saudita, São Francisco e Hong Kong, Milwaukee e Paquistão.

<sup>55</sup> Agenda da Política Externa dos EUA/Revista Eletrônica do Departamento de Estado dos EUA/Volume 8 • Número 1 • Agosto de 2003

Segundo Kin R. Holmes, Secretário de Estado adjunto para Assuntos de Organizações Internacionais dos EUA, os valores norte-americanos de hoje são os mesmos que alimentaram a determinação dos EUA para vencer a Segunda Guerra Mundial e sua dedicação para reconstruir as nações destruídas pela guerra, e esses princípios fundamentais impulsionam a forma singular de política externa conhecida como internacionalismo norte-americano. Para ele, o sucesso do internacionalismo norte-americano está justamente no fato de se basear em valores presentes no coração de multidões.

Ao contrário dos líderes de sociedades fechadas, acreditamos que a liberdade econômica e política, os direitos humanos e a oportunidade não são privilégios a serem concedidos pela elite àqueles a quem deseja favorecer; são direitos de todos os homens e mulheres e devem ser protegidos e incentivados [...] Inúmeras vezes nosso profundo desejo de liberdade para todos nos inspirou a generosidade para doar nosso tempo, talento e a própria vida. (HOLMES, 2003, p.5)

Esta posição atual norte-americana tem origens na Doutrina do Destino Manifesto<sup>56</sup>. Essa frase expressava a idéia de que o povo dos EUA foi eleito por Deus, e estava predestinado a comandar o mundo e por isso, a expansão do território e da influência dos Estados Unidos pelo mundo seria algo historicamente inevitável, seria o cumprimento da vontade divina. Logo, as elites políticas converteram esse princípio religioso em ideologia política. Alguns especialistas acreditam que esta ideologia marcou profundamente a história, a mentalidade e a auto-imagem do povo dos Estados Unidos ao longo dos dois últimos séculos, e desde então tenha influenciado e legitimado o pensamento imperialista norte-americano até os dias atuais.

Um elemento importante na análise da influência norte-americana diz respeito ao “*soft and cooptive power*”, definido como “poder brando” e de cooptação:

[...] Sustenta-se em elementos de poder intangíveis e que não podem ser percebidos na prática. O poder suave relaciona-se ao poder do convencimento e das idéias, sendo suas principais fontes o desenvolvimento econômico, o conhecimento e tecnologia, a ideologia e a cultura. São exemplos de poder *soft* a flexibilidade, a adaptabilidade, a disseminação de valores, a ‘coca-cola e o jeans’. (PECEQUILO, 2004, p.59)

---

<sup>56</sup> A frase foi criada pelo jornalista nova-iorquino John L. O'Sullivan, movido por um misto de ideologia religiosa e nacionalismo exaltado, em sua revista *Democratic Review*. Em um ensaio intitulado "Annexation", no qual exigia dos EUA admitir a República do Texas na União. O'Sullivan escreveu: "Nosso destino manifesto atribuído pela Providência Divina para cobrir o continente para o livre desenvolvimento de nossa raça que se multiplica aos milhões anualmente."

*Os americanos sempre tiveram esse caráter missionário, essa idéia muito antiga de que 'nós somos a polícia do mundo, os salvadores do mundo' e isso é algo que historicamente faz parte do discurso americano. O objetivo de que sua maneira de ver o mundo, seu comportamento, seja disseminado, é o que dentro das relações internacionais é chamado de 'soft power', que é justamente esse poder que vai sendo disseminado através da cultura. (Entrevista de Cida de Roussan – especialista)*

Para o Secretário de Estado Colin L. Powell, diferenças entre nações e governos são inevitáveis, mas as diferenças não devem ser consideradas unilateralismo nem isolacionismo dos Estados Unidos.

Veza por outra, nossas experiências e interesses nos levarão a considerar as questões sob aspectos diversos. De nossa parte, não compartilharemos de um consenso se acreditarmos que nossos princípios básicos ficam comprometidos. Tampouco esperamos que outras nações participem de um consenso que comprometa seus princípios fundamentais. Sempre que tivermos convicção sobre algo, lideraremos. Entretanto, os Estados Unidos sempre se empenharão para alcançar consenso internacional, e uma análise global mostra o intenso trabalho norte-americano com aliados e parceiros em todos os continentes. (POWELL, 2003, p.2)

O discurso oficial dos EUA coloca-os como a nação que mais investe em questões humanitárias. “Nosso objetivo é deixar os países melhores do que estavam antes. Para ajudar os países em situação de grande necessidade, contribuimos mais do que qualquer outra nação para a assistência humanitária, por meio de iniciativas públicas e privadas” (HOLMES, 2003, p.6). No entanto, é preciso analisar essa situação não a partir dos valores brutos, mas pela proporcionalidade entre as doações e o PIB de cada país, conforme uma análise comparativa dos gráficos abaixo. De fato, os EUA foram os maiores doadores da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD<sup>57</sup>) em 2004 (Figura 3). No entanto, esses valores representam apenas 0,17% do seu PIB (Figura 4), bem distante dos 0,7% acordados na Conferência das Nações Unidas sobre o Financiamento do Desenvolvimento em 2002<sup>58</sup>. De qualquer forma, segundo

---

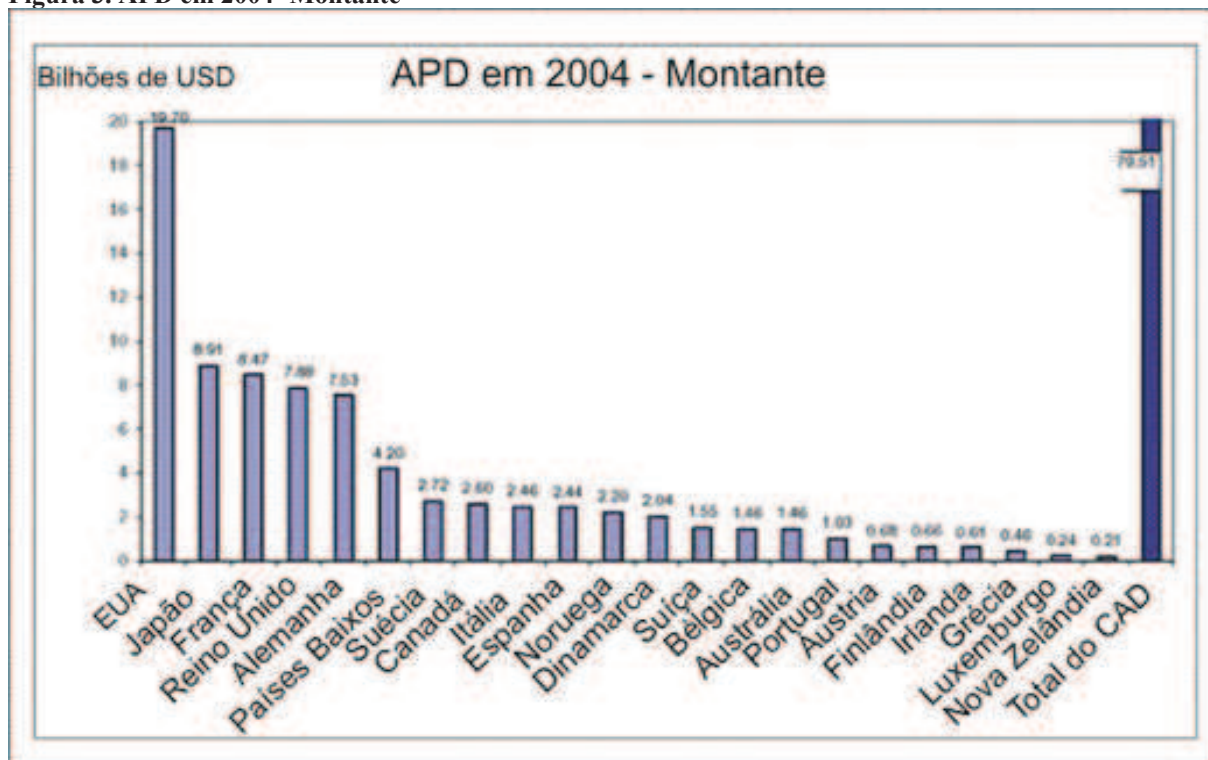
<sup>57</sup> A Ajuda Pública ao Desenvolvimento é a ajuda fornecida pelos organismos públicos dos países doadores aos países em desenvolvimento, tem por objetivo principal a promoção do desenvolvimento econômico e do bem-estar das suas populações e é fornecida em condições financeiras favoráveis ao beneficiário. A APD pode se dar através de um projeto ou programa; uma transferência de dinheiro; um fornecimento de bens e serviços; uma operação de alívio de dívida ou uma contribuição para uma organização não-governamental ou para um organismo multilateral. Esse tipo de ajuda provém dos 22 países doadores, membros do CAD/OCDE; da Comissão Européia e de outras organizações internacionais (ONU, Banco Mundial, etc.). A APD pode ser concedida por duas vias, a bilateral (ajuda fornecida diretamente ao país beneficiário, ou através de organizações não-governamentais nacionais e internacionais que atuam na área do desenvolvimento; e atividades relacionadas com o desenvolvimento promovidas no próprio país doador) e a multilateral (contribuições para os orçamentos das organizações multilaterais que atuam na área do desenvolvimento).

<sup>58</sup> Essa idéia dos 0,7% surge no Conselho Mundial de Igrejas, em 1958, onde se propôs uma meta de “pelo menos 1% da renda nacional dos países ricos” para a promoção do desenvolvimento mundial. Este compromisso



NATSIOS (2005, p.6), “desde 2000, a assistência americana praticamente dobrou, passando de US\$ 10 bilhões para US\$ 19 bilhões em 2004. Esse montante constitui um quarto da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD<sup>59</sup>) dos 30 países industrializados integrantes da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico”.

Figura 3. APD em 2004- Montante

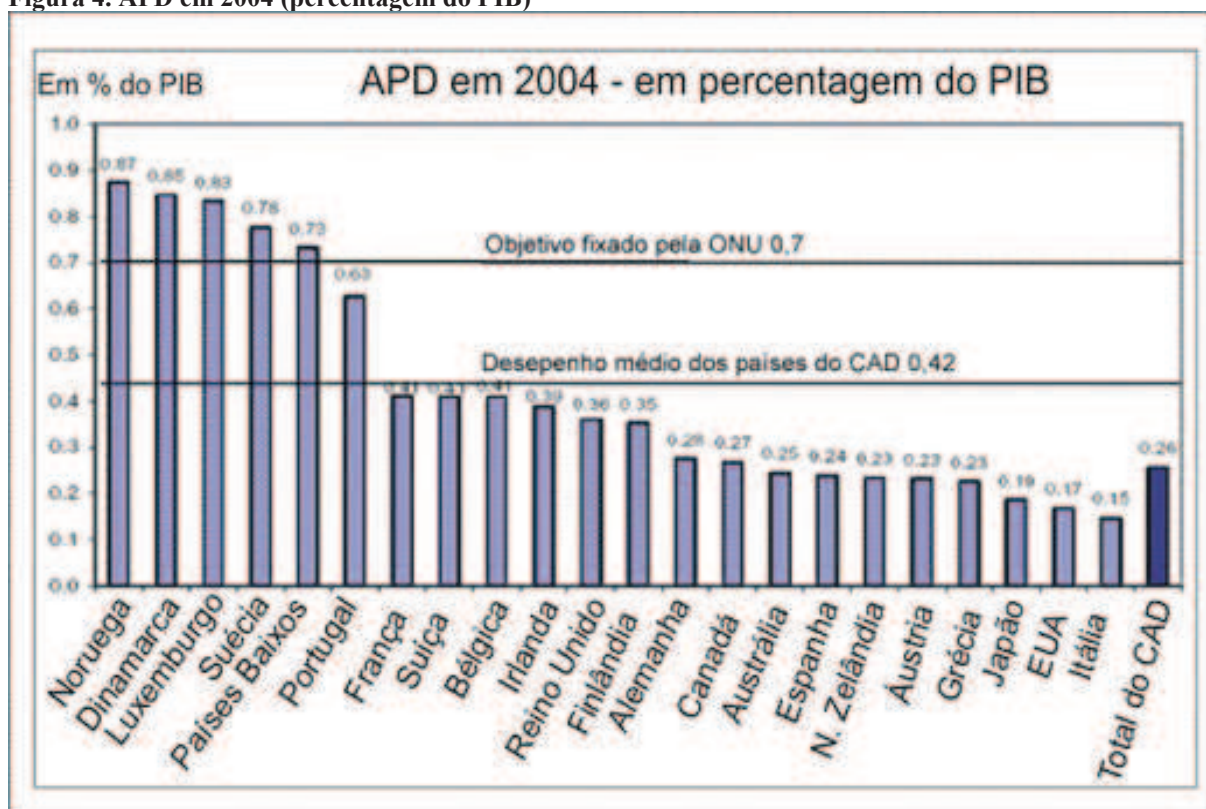


Fonte: [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

foi ratificado na Conferência Mundial do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992) e na Cúpula do Milênio (2000), na que se estabelecem os oito Objetivos do Milênio e onde se define que o 0,7% é algo não apenas essencial, mas, além disso, é uma ferramenta básica para cumprir com estas metas. A importância deste compromisso concreta-se na Conferência Internacional sobre Financiamento ao Desenvolvimento de Monterrey (2002) em cuja declaração final insta-se "aos países desenvolvidos que ainda não o tenham feito a que adotem medidas concretas para dedicar o 0,7% de seu Produto Nacional Bruto (PNB) à Ajuda Oficial ao Desenvolvimento para os países em desenvolvimento, e destinar entre 0,15% e o 0,20% de seu PNB aos países menos desenvolvidos, objetivos reafirmados na Terceira Conferência das Nações Unidas sobre os Países Menos Desenvolvidos".

<sup>59</sup> Segundo definição do CAD da OCDE, se considera AOD aquela transferência de recursos de origem pública, incluindo agências oficiais, governos regionais e locais e agências executivas, entregue diretamente ou através de instituições multilaterais, em favor dos países em desenvolvimento (CARUNCHO, 2005, p.37). A AOD procura conseguir melhoras na economia dos PED mediante as políticas e empréstimos dos doadores e das instituições de crédito do sistema das Nações Unidas. Os grandes doadores internacionais (países e instituições privadas) canalizam suas doações e investimentos através do sistema internacional de empréstimos das Nações Unidas, organizado em torno do Banco Mundial, e da OCDE. Além desta organização internacional, existem outros sistemas de canalização, como, por exemplo, o estabelecido através do G-8 (Grupo de países mais industrializados do mundo mais Rússia). Uma parte importante da ajuda dos grandes doadores se canaliza através do CAD, cujos membros contribuem com mais de 90% da ajuda mundial ao desenvolvimento. Trata-se de uma organização multilateral, incluída no sistema da OCDE que se dedica ao seguimento e a avaliação das políticas de desenvolvimento dos países integrantes. A AOD se centra nos objetivos marcados pelas Nações Unidas. Entre eles destaca-se o acordo adotado no seio da ONU em 1972 pelo qual os países se comprometiam a destinar 0,7% anuais de seu Produto Nacional Bruto (PNB) para ajuda ao desenvolvimento.

Figura 4. APD em 2004 (percentagem do PIB)



Fonte: [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

A maior parte da Cooperação para o Desenvolvimento é financiada pelos 22 países membros do CAD/OCDE. Apesar do importante papel que a APD tem a desempenhar no alcance das metas internacionalmente acordadas, segundo Afonso e Fernandes (2005, p.17 e 18) “os acontecimentos de 11 de setembro de 2001 e a nova realidade que se lhe seguiu vieram misturar objetivos de estabilidade e segurança com os da redução da pobreza, afetando o frágil Consenso de 2002”.

Desde o final dos anos 1950, o discurso oficial dos EUA deslocou a tônica dos interesses nacionais para as questões morais e humanitárias, mas a distribuição da ajuda continuou, na prática, comandada pelas considerações de segurança nacional e interesse econômico, conforme o (Quadro 2), que demonstra que o direcionamento da ajuda está embasado em questões de segurança e econômica:

[...] As razões de interesse nacional mantiveram-se claramente dominantes, estando bem presentes na política de ajuda de alguns doadores, como é o caso dos EUA. O discurso oficial, com considerações morais, esconde frequentemente outras prioridades como a promoção dos interesses econômicos e comerciais, o acesso a recursos naturais, a matérias-primas e mercados. (AFONSO; FERNANDES, 2005, p.18)

*Eu falo agora como alguém que nos últimos tempos tem estudado as relações internacionais e essa teia de interesses, e é inegável que os Estados Unidos, sendo uma potência hegemônica, é como se fosse a frente do trem de todos os países, pelo menos pretende ser e se reflete também no estilo de sua cooperação. Porque o estilo da cooperação dos americanos sempre foi pautado por interesses que não eram interesses exclusivamente de ajudar, existem sempre por trás interesses econômicos, estratégicos e de segurança que estão sempre ali. Se você pegar a história da cooperação deles verá que os países que eles mais ajudam não são os países que mais precisam. (Entrevista de Cida de Roussan – especialista)*

Quadro 2 – Os 10 maiores recebedores de ajuda dos EUA em 2003/2004.

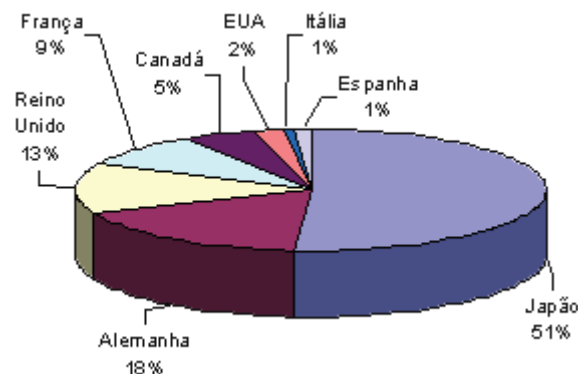
<b>Os 10 maiores recebedores de ajuda dos EUA em 2003-2004 (USD milhões)</b>	
Iraque	2.286
Congo	804
Egito	767
Rússia (OA)	737
Jordânia	666
Afeganistão	632
Paquistão	590
Colômbia	536
Israel	525
Etiópia	500

Fonte: OECD, DAC (<http://www.oecd.org/dac>).

A grande preocupação com questões de segurança fica evidenciada também ao se comparar o montante da ajuda com o montante global do comércio de armamentos. Segundo dados do *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI) de Estocolmo: os 100 maiores exportadores de armamentos (menos a China) chegaram a USD 268 bilhões em 2004. O total da APD, em média, chega a não mais de 70 bilhões de USD anuais.

No Brasil, os principais parceiros da cooperação bilateral (com base em dezembro de 2004), são o Japão, Alemanha, França, Reino Unido, Canadá, Itália, Espanha e Países Baixos. Os EUA representam apenas 2% do total recebido. (Figura 5)

**Figura 5. Principais países parceiros da cooperação bilateral do Brasil (2004)**



Fonte: Agência de Cooperação Brasileira (<http://www.abc.gov.br>).

De acordo com Holmes (2003, p.6), o "inconfundível internacionalismo norte-americano" do presidente Bush reflete os anseios da população dos EUA porque é uma resposta às ameaças reais e globais do terrorismo, das doenças pandêmicas, da pobreza e do tráfico de pessoas, entre outras. A questão do tráfico de pessoas é um assunto que vem ganhando visibilidade, e, no Brasil, a USAID tem investido recursos técnicos e financeiros enfocando principalmente a questão do tráfico de crianças e adolescentes para fins sexuais.

Para Kempadoo (2005), uma preocupação comum entre as feministas transnacionais e os defensores da perspectiva dos direitos humanos e da justiça social é que o referencial anti-tráfico adotado pela ONU apoiaria os interesses econômicos neoliberais das corporações, das principais agências multilaterais, dos especialistas em políticas e dos governos nacionais, e não os dos trabalhadores e populações pobres do mundo. Para Dupas (2004, p.12-13), "Há que se ressaltar o crescente problema dos fluxos migratórios de populações pobres em direção a países ricos, decorrência da contínua concentração de riqueza e oportunidades [...] São cerca de 10 milhões de imigrantes no EUA".

Diante da falta de perspectivas, várias pessoas são mais facilmente atraídas para essas redes internacionais através de promessas de empregos e melhores condições de vida no estrangeiro, comprometendo-se com os agenciadores. Na maioria das vezes as promessas revelam-se armadilhas, representando apenas o acúmulo de dívidas financeiras com esses agenciadores, 'pagas' em troca de seu trabalho, normalmente em subcondições de emprego similares à escravidão ou atividades de tráfico de drogas e prostituição. (PECEQUILO, 2004, p.209)

*O tema do tráfico de pessoas para fins sexuais é um tema mais delicado, pois ele tanto interessa a agenda dos países centrais como do país periférico. Eu acho que o tema do tráfico dos seres humanos revela, por parte dos países centrais, muito mais a idéia de que é necessário proteger as suas fronteiras, de que é necessário proibir a migração ilegal e de proibir a entrada das trabalhadoras do sexo no seu território. Nesse caso, existe o reforço de uma ideologia de segurança nacional dos países centrais e não uma ideologia de assegurar os direitos humanos de crianças, adolescentes e mulheres. (Entrevista de Renato Roseno – especialista)*

Além dos problemas com a abordagem hegemônica contemporânea, o tráfico seria em geral assumido pelos governos por razões políticas e não humanitárias ou de justiça social.

Esse referencial espelha outras políticas globais que abraçam o assim chamado "livre comércio" e o acesso irrestrito das grandes corporações transnacionais a um ilimitado fornecimento de recursos naturais e matérias-primas, e que garantem e defendem os direitos de elites socialmente poderosas – as classes proprietárias, gerenciais, cosmopolitas e profissionais –, ao mesmo tempo em que limitam o acesso, movimento e direitos dos despossuídos, e dos economicamente fracos. (KEMPADOO, 2005, p.6)

Os Estados Unidos aprovaram em 2000 o projeto denominado *The Trafficking Victims Protection Act* (TVPA) que cria novos instrumentos e penalidades rigorosas para os traficantes. O Ato definiu padrões mínimos para eliminação do tráfico que devem ser adotados pelos países sob pena de oposição dos Estados Unidos à assistência proporcionada por instituições financeiras internacionais, como o Fundo Monetário Internacional, e por bancos de desenvolvimento multilaterais, como o Banco Mundial. Kempadoo (2005) insere a dimensão de que a política da "guerra ao tráfico" dos EUA gerou preocupações em várias partes do mundo e pode não ser do interesse de outros países ou populações. Para ela, uma preocupação é que a classificação e as medidas econômicas impostas pelo Departamento de Estado dos EUA ao resto do mundo forçam uma resposta falsa de governos que não podem se dar ao luxo de opor-se ao poder dos EUA.

Na política internacional, o poder é um meio e um fim a partir do qual se instaura uma relação de dominação na qual uma ou mais partes obedecem a outra. Desta maneira, estabelece-se uma relação de subordinação, autoridade e mando entre os agentes, com alguns possuindo capacidade de ditar o comportamento dos demais, fazendo valer seus interesses e princípios. (PECEQUILO, 2004, p.57)

Uma segunda preocupação para Kempadoo (2005) é que a legislação antitráfico dos EUA demanda concordância de todo o mundo com a posição neoconservadora cristã "anti-aborto, antiprostituição e pró-abstinência" dos EUA, onde os governos enfrentam sanções

econômicas e são pressionados a adotar os valores sexuais conservadores dos EUA<sup>60</sup>. Os fundos para o combate ao tráfico não podem ir para organizações que promovam ou defendam a legalização da prostituição como forma de trabalho, incentivem o uso da camisinha, programas de troca de agulha ou serviços de aborto.

Problemas estruturais globais que produzem o tráfico – globalização, patriarcado, racismo, conflitos e guerras étnicas, devastação ecológica e ambiental e perseguição política e religiosa – são raramente tocados no paradigma hegemônico sobre o tráfico. São esses problemas estruturais que permanecem como fenômenos globais importantes para analisar, desconstruir e combater. (KEMPADOO, 2005, p.11)

### 3.5 OS 10 ANOS DO POMMAR/USAID NO ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA SSEXUAL CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL

#### 3.5.1 ASPECTOS GERAIS

Em 1993, a Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID)<sup>61</sup>, que já apoiava programas nas áreas de prevenção ao HIV, proteção ao meio ambiente e geração de energia renovável, fez uma licitação, com o objetivo de implementar a sua primeira ação na área da infância e juventude no Brasil, tendo como público específico crianças e adolescentes em situação de alta vulnerabilidade. A organização selecionada foi a ONG norte-americana *Partners of the Americas*<sup>62</sup> (Partners) e o programa denominado POMMAR – Prevenção Orientada a Meninos e Meninas em Risco, que surge com o objetivo

<sup>60</sup> “Por exemplo, em fevereiro de 2003, funcionários de campo da USAID foram instruídos pelo Secretário de Estado (à época, Colin Powell) de que a ajuda deveria dar preferência à abstinência em relação ao preservativo na luta contra HIV/AIDS e não deveria apoiar projetos de trabalho sexual, programas de troca de agulhas ou serviços de aborto. Isso foi seguido em dezembro de 2003 por mudanças na lei antitráfico de 2000, restringindo o uso de fundos antitráfico norte-americanos e proibindo certas organizações de receberem recursos do governo dos EUA para trabalhar com o tráfico, em torno do problema da prostituição. [...] No Brasil, devido ao problema que essa política causou a várias ONGs envolvidas no trabalho de prevenção do HIV/AIDS entre trabalhadoras do sexo, a comissão nacional encarregada da AIDS teve que intervir. Assim, em 2005, o governo brasileiro recusou US\$ 40 milhões de ajuda dos EUA, com base em que "o requisito da administração Bush [...] prejudicaria os esforços do país para enfrentar a doença" e em que essa política era uma "interferência contrária à política brasileira relativa à diversidade, aos princípios éticos e aos direitos humanos". (KEMPADOO, 2005, p.9-10)

<sup>61</sup> É uma agência do governo federal dos EUA, criada em 1961, responsável pela implementação de programas de assistência econômica e humanitária em mais de 100 países.

<sup>62</sup> A Partners foi fundada em 1964 como componente da “Aliança para o Progresso”, sendo hoje a maior organização privada de voluntários do hemisfério ocidental dedicada ao desenvolvimento e à formação em âmbito internacional. No Brasil, a Partners foi estabelecida com natureza jurídica de entidade privada e apertidária e foi estabelecida como “Companheiros das Américas”. Na época, já atuava há 25 anos no Brasil.

de contribuir para a garantia dos direitos de crianças e adolescentes a partir das ações de ONGs locais, e em permanente diálogo com a esfera pública. Os recursos utilizados foram provenientes do Fundo para Órfãos e Crianças Refugiadas (*Displaced Children and Orphans's Fund* – DCOF), uma dotação do governo americano administrada pela USAID, tendo sido inicialmente destinado um total de US\$ 2,7 milhões para três anos de trabalho, mas ao longo dos seus dez anos no Brasil foram investidos US\$ 11 milhões. Sendo assim, o POMMAR foi um programa financiado pela USAID, implementado pela Partners, inserido no âmbito da cooperação internacional bilateral norte-americana.

Considerando o grande número de crianças e adolescentes assassinados por grupos de extermínio no Brasil, bem como as circunstâncias especialmente adversas enfrentadas pelas crianças e jovens em situação de rua, a USAID solicitou recursos ao DCOF para implementação de um programa de atenção direta a essa população. (POMMAR, 2004, p.5)

Em 1993 foi realizada uma pesquisa com o objetivo de desenhar o programa da USAID no Brasil, evidenciando que, no Nordeste, os indicadores sociais e econômicos apontavam à existência de um número elevado de crianças e adolescentes em situação de risco, sendo assim escolhida essa região como área prioritária de atuação. Foram definidas para atuação as três maiores cidades nordestinas: Salvador, Recife e Fortaleza, instalando, em 1994, sua base em Recife.

O POMMAR foi implementado em 1994, seguindo as diretrizes do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que é fruto de um grande processo de mobilização social. Quase todas as organizações que trabalhavam diretamente com adolescentes surgiram após o ECA, e em 1994, eram instituições ainda muito jovens, que estavam discutindo seu papel na sociedade. Começava a ficar claro que não importava fazer um atendimento qualquer, deveria ser feito um atendimento qualificado e esse pressuposto começou a nortear a política dessas instituições. O ECA começava realmente a se tornar um instrumento de fazer política, não somente um instrumento da mobilização, mas também do pensar o atendimento. À partir desse novo paradigma, o POMMAR começou a apoiar várias experiências que mais tarde revelaram-se de excelência em várias áreas.

Com o objetivo de obter maior clareza sobre a situação da infância e adolescência no Nordeste, fundamental para o adequado desenho do programa, a USAID e Partners realizaram

o I Seminário sobre Meninos e Meninas (de rua) do Brasil, com a participação de mais de 50 OGs e ONGs. A partir das conclusões desse seminário ficou definido que o POMMAR “funcionaria como um catalisador na formação de redes de atenção a crianças e adolescentes, além de apoiar experiências pedagógicas inovadoras já em curso e prestar assistência técnica aos profissionais envolvidos nos serviços de atenção direta ao público-alvo.” (POMMAR, 2004, p. 8).

Ao programa não caberia financiar um grande número de projetos na área. Sua atuação se diferenciaria pela qualidade. Também ficou definido que os profissionais em campo receberiam suporte técnico como forma de proporcionar um melhor atendimento a seu público, tendo sempre em vista o horizonte ético do Estatuto da Criança e do Adolescente. Enquanto isso, haveria na retaguarda um fortalecimento institucional, a partir da capacitação das equipes desses projetos no campo da gestão administrativa e financeira. O programa também contribuiria para que as ONGs estreitassem seus laços com fundações e fundos humanitários. (POMMAR, 2004, p.6)

É importante observar que, desde a construção da sua proposta, o programa POMMAR teve como estratégia o diálogo com a sociedade civil e com o governo, em consonância com as diretrizes da cooperação norte-americana.

As ONGs dos Estados Unidos aprenderam com o passar dos anos que, para qualquer tipo de programa funcionar, quer sejam emergenciais ou de longo prazo, em áreas tais como saúde, educação, reformas agrícolas e desenvolvimento econômico, tem que haver uma sociedade civil saudável. [...] Trabalhando em conjunto com associações locais, autoridades do governo, [outras] ONGs e empresas privadas, acreditamos que possam estar em melhor posição para identificar e trabalhar soluções para os seus problemas mais prementes. (KELLETT, 2004, p.40)

A primeira fase do POMMAR foi marcada por um trabalho de diagnóstico, onde foram identificadas as principais questões da área da criança e do adolescente e os serviços já existentes. Nessa primeira fase, os enfoques programáticos foram as áreas de promoção e defesa de direitos, educação profissionalizante, enfrentamento ao abuso e à exploração sexual e a reunificação familiar. Começa a ficar claro que além de oferecer o apoio financeiro seria importante a contribuição direta da equipe do POMMAR/USAID/Partners.



*É fácil financiar e cobrar. Assim, se estamos esperando certo resultado, então vamos entrar nesse processo de forma mais efetiva e sempre com um papel definido, bastante claro, porque não somos os executores da ponta, somos um parceiro, é uma co-responsabilidade. (Entrevista de Stuart – Partners<sup>63</sup>)*

Em 1997 foi aprovado um financiamento por mais três anos (1998–2000) demarcando a segunda fase do POMMAR. Nessa fase começou a se consolidar áreas programáticas muito mais definidas, um momento de uma organização mais técnica dentro do POMMAR, reconfigurando todo o processo de intervenção. Foram estabelecidos dois norteadores principais, a partir da nova visão de que o processo educativo e artístico podia realmente ter um impacto positivo, de uma forma inédita e impressionante, na vida escolar e social das crianças e adolescentes. (POMMAR, 2004, p.48):

- O foco no adolescente capaz de criar soluções e respostas para os seus conflitos subjetivos e sociais (conceito de protagonismo juvenil);
- A ênfase na arte-educação como deflagradora de processos formativos e criativos, capazes de apresentar uma resposta positiva a diversas situações de risco.

Nessa segunda fase foi identificada a necessidade de um trabalho mais descentralizado, e o POMMAR, em 1999, abriu escritórios em Salvador e Fortaleza, como uma forma de estarem mais próximo dos parceiros.

A tônica da terceira fase foi a diversificação do programa. Além de continuar fortalecendo projetos de arte-educação, avançaram na área de profissionalização, a partir da proposta de que projeto social deveria ter uma visão pedagógica, mas que também deveria responder a essa necessidade econômica. Um outro componente importante da terceira fase foi a alocação de novos recursos para projetos na área da erradicação do trabalho infantil no contexto urbano, assim como uma focalização do trabalho em saúde. Em 2002, ao enfrentamento à violência sexual foram incorporadas ações de coibição ao tráfico de crianças e adolescentes para fins sexuais. O (Quadro 3) traz uma síntese do número de instituições apoiadas por área programática

---

<sup>63</sup> Entrevista do Sr. Stuart cedida pela Partners. Essa entrevista foi realizada pela jornalista Thais Aragão como subsídio à publicação sobre os dez anos do POMMAR.

**Quadro 3. Instituições apoiadas pelo POMMAR por área programática**

ÁREA PROGRAMÁTICA/EIXOS		Nº de Instituições
Educação e Empregabilidade (Profissionalização, Arte-Educação e Trabalho Infantil)		36
HIV/Aids	Assistência – 08	16
	Prevenção – 09	
Violência Sexual e Tráfico para fins de exploração sexual		14
Saúde/Fortalecimento Familiar e Defesa de Direitos <sup>64</sup>		06
<b>Total</b>		<b>72</b>

Fonte: POMMAR, 2004

Na terceira fase também foi aberto escritório do POMMAR em Brasília, em virtude da nova atuação com a erradicação do trabalho infantil, que demandava maior articulação com os ministérios, programas públicos e fóruns nacionais. Essa entrada em Brasília foi muito importante para o maior envolvimento do POMMAR com as políticas governamentais.

*Nós trabalhamos durante oito anos só com ONGs. Nesse período, fortalecemos diversos programas e redes, mas o diálogo com o governo federal não avançava. Decidimos então trazer técnicos do POMMAR pra Brasília como uma forma de fazer esse diálogo de forma constante.* (Entrevista de Nena Lentini – USAID)

Ao longo dos seus dez anos de atuação no Brasil, o POMMAR obteve ganhos significativos, conforme sistematizados abaixo (Quadro 4):

**Quadro 4. Resultados quantitativos do POMMAR**

RESULTADOS QUANTITATIVOS
• <b>34.051</b> crianças, adolescentes e jovens, de ambos os sexos, em situação de risco, diretamente atendidos;
• <b>96%</b> dos beneficiados frequentaram a escola
• <b>86%</b> foram aprovados para o ano escolar do período subsequente ao projeto
• <b>3.000</b> jovens indiretamente atendidos em ações de mobilização social, em rede;
• <b>387</b> instituições vinculadas a redes (CRIA/ MIAC-BA; rede de arte-educação e de educação profissionalizante – CE).
• <b>72</b> instituições diretamente apoiadas

Fonte: POMMAR, 2004

*A área da exploração do POMMAR foi a que recebeu mais recursos. Se a gente olhar o POMMAR nos seus 10 anos, 57% dos recursos foram alocados para a área exploração, sexo-turismo e tráfico. E foi a área programática que mais obteve sucesso na participação nas políticas públicas.* (Entrevista de Nena Lentini – USAID)

<sup>64</sup> Áreas apoiadas até 1999.

*Trabalhávamos com várias áreas programáticas, mas desde o início a questão da exploração sexual foi o principal foco. (Entrevista de Graça Gadelha – POMMAR)*

Conclui-se esta parte com depoimentos<sup>65</sup> de pessoas de referência na área da criança e do adolescente no Brasil, que traduzem a importância do POMMAR nos seus dez anos de atuação.

*Seus dez anos de atuação concretizam e expressam, mais do que uma relação de cooperação, no sentido convencional do termo, uma relação de conspiração, de cumplicidade com pessoas e organizações que, das mais diferentes formas, marcam diferença, geram impacto e agregam valor à causa pela qual se propuseram a trabalhar e lutar. (Antônio Carlos Gomes da Costa).*

*O POMMAR/USAID/Partners apareceu como uma agência de cooperação internacional que trazia uma discussão avançada, do ponto de vista metodológico. Não liberava grandes recursos, mas tinha bastante conhecimento, ajudando a gente a construir capital em torno dele. [...] Ele tem seu lugar na história da transformação da Violação Sexual em Direito e Sexualidade. (Maria Lúcia Leal, coordenadora do Violes – Grupo de Pesquisa sobre Violência e Exploração Sexual e Comercial de Crianças e Adolescentes/Unb)*

*O legado deixado pelo POMMAR é um enorme desafio para todos aqueles que acreditam na força dos projetos de educação, arte e cultura como processos de transformação pessoal e social, de formação e preparação para a vida. (Beatriz Azeredo, ex-diretora da área social do BNDES)*

*A história da questão da criança e do adolescente no Brasil tem a marca profunda e indelével do POMMAR/USAID/Partners. Ele foi um grande articulador de práticas de atendimento e garantia de direitos. (Olga Câmara, ex-diretora do Departamento da Criança e do Adolescente no Ministério da Justiça e ex-vice-presidente do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente)*

*Por onde o POMMAR/USAID/Partners passou, a sociedade é mais confiante, busca mais alternativas, acredita mais nela mesma. Ele ajudou a fazer uma política estruturante, emancipatória. (Zezé Weiss, especialista do Banco Mundial em Desenvolvimento Social e Sociedade Civil)*

### **3.5.2 A PARTICIPAÇÃO DO POMMAR NO ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA SEXUAL CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL**

Em 1994, quando foram iniciadas as ações do POMMAR, havia um contexto de efervescência em torno da situação infanto-juvenil, especialmente em relação à exploração sexual comercial de crianças e adolescentes. Existia um movimento social forte, que vinha reivindicando de maneira articulada ações de governo para essa área, mas não existia ainda de

<sup>65</sup> Depoimentos publicados na edição comemorativa dos dez anos do POMMAR (2004).

forma consistente a idéia de integrar políticas, de trabalho em rede. Neste período, o Brasil acompanhava a CPI da Prostituição Infantil iniciada no ano anterior. O grande salto que se dá no período que o POMMAR desenvolveu suas ações (1994–2004) é a consolidação de conhecimentos, a construção de metodologias, a estruturação de redes e a consciência da necessidade da integração das políticas.

O enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes sempre foi uma área de forte atuação do POMMAR.

*Isso surgiu a partir de uma demanda local. Nós fizemos um estudo das necessidades para ver onde implementaríamos um programa de atenção a crianças e adolescentes e foi observado que uma das questões que mais as prejudicavam a desenvolver um projeto de vida, de freqüentar a escola, era a exploração sexual. Não tinha como trabalhar no nordeste sem focar a exploração sexual e o sexo turismo. (Entrevista de Nena Lentini – USAID)*

Nas cidades de atuação do programa, que eram fortemente reconhecidas pela questão do turismo sexual, ele apoiou o fortalecimento institucional, técnico e metodológico de grande parte das ONGs com atuação nesta temática, contribuindo para o desenvolvimento de uma rede regional e para uma maior participação da região no debate e no desenho de políticas públicas eficazes.

*O POMMAR apoiou durante esse tempo a consolidação de metodologias, é como se ele estivesse preparando expertise para a consolidação de uma rede. Ao financiar algumas ações de referência, ele contribuiu para a qualificação das discussões e para que também ficassem claro quais eram as deficiências na área, quais eram as políticas necessárias. (Entrevista de Ângelo Motti – SEAS)*

Com o objetivo de disseminar propostas bem-sucedidas, o POMMAR financiou e apoiou publicações que sistematizavam ações de instituições referenciais na área, como a Casa de Passagem, a Rede para Educação Profissionalizante e o CEDECA/BA, contribuindo para a qualificação de organizações que atuam com a temática.

*Esses processos já estavam sendo utilizados pela USAID com algumas organizações norte-americanas e dentro de uma atuação internacional que era muito na linha de avaliação, que se chamava na época de ‘melhores práticas’. Era uma estratégia de trabalhar uma questão de escala, com base em uma avaliação qualificada, por meio de registro de práticas e metodologias com grande potencial de reaplicação no contexto das políticas públicas. (Entrevista de Stuart – Partners)*

Na década de 1990, a área da violência sexual avançou muito, com mudanças de paradigmas em termos conceituais e metodológicos.

*Temos convicção de que contribuimos com todos os processos de mudanças no campo conceitual, especialmente em relação a uma melhor compreensão para uma inversão dos conceitos de 'meninas prostitutas' para 'meninas exploradas'. (Entrevista de Stuart – Partners)*

O POMMAR também participou da construção da articulação política que impulsionou a inclusão do conceito de desenvolvimento de uma sexualidade saudável para crianças e adolescentes brasileiros, no artigo 241 do Plano Nacional de Direitos Humanos.

Ao longo de seus dez anos, o programa viabilizou a participação das entidades parceiras nos principais eventos nacionais e internacionais, estando direta e indiretamente, por meio da sua equipe técnica e das entidades parceiras, em todas as discussões que culminaram na elaboração do Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil, em junho de 2000.

*O POMMAR viabilizou a participação de atores estratégicos em praticamente todos os eventos de construção de metodologias, de harmonização de conceitos. O programa viabilizou a participação de pessoas referenciais, não só do Nordeste, e com isso ajudou a construção de novos paradigmas. (Entrevista de Graça Gadelha – POMMAR)*

No ano de 2000, a equipe do POMMAR foi convidada a compor o grupo de instituições que subsidiou o governo federal na definição de estratégias para atuação da política nacional de assistência social nesta área, dando origem ao Programa Sentinela. Em novembro de 2003, o POMMAR também participou ativamente do processo de avaliação e redirecionamento das ações do Programa Sentinela, apoiando o Colóquio Nacional sobre atenção às crianças, adolescentes e às famílias em situação de violência sexual, promovido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

*Na construção do desenho desse programa, o POMMAR/USAID teve uma atuação muito importante, trazendo para a discussão a experiência acumulada no apoio às organizações em Fortaleza, Salvador e Recife. A definição pelo atendimento social especializado e que resultou na criação do Programa Sentinela seguiu muito a sua experiência. Também o POMMAR foi determinante no estabelecimento dos critérios para a escolha dos municípios a serem contemplados com o financiamento federal. (Entrevista de Ângelo Motti – SEAS)*

Em 2002, a Pesquisa Nacional de Tráfico de Mulheres e Adolescentes para Fins de Exploração Sexual (PESTRAF), apoiada pelo POMMAR na região Nordeste, mapeou 241 rotas de tráfico de mulheres, crianças e adolescentes para fins sexuais e demonstrou a existência de redes organizadas de exploração em diversas regiões do país, revelando situações em que a intervenção do Estado é central. O POMMAR entendia que não era possível enfrentar o tráfico somente como um organismo internacional ou apoiando a capacidade de algumas instituições; seria importante construir uma política de integração dentro do aparato do Estado.

*Tudo começa com a consulta ao POMMAR para o desenho do Sentinela. Uma das contribuições foi que não bastaria pensar em um atendimento isolado, mas que se pensasse nisso articulado com o sistema de garantia de direitos, com o fortalecimento dos Conselhos. Nesse sentido, partimos para um diálogo com o Departamento da Criança e do Adolescente junto com a Secretaria de Ação Social e envolvemos o governo brasileiro inclusive no nosso processo de negociação com Washington. Fomos ao EUA levando vários técnicos do DCA, SDH, Secretaria de Ação Social para reunirem-se com USAID/Washington para vermos quais as reais necessidades do Brasil e foi daí que resultou o memorando de entendimento. Não tenho dúvida de que só foi possível porque levamos o governo brasileiro junto. (Entrevista de Nena Lentini – USAID).*

Como resposta às orientações contidas na PESTRAF, e por iniciativa da Secretaria de Assistência Social (do antigo Ministério da Previdência e Assistência Social) e do Departamento da Criança e do Adolescente da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, articuladas com o POMMAR/USAID, foi elaborado o Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil no Território Brasileiro (PAIR). Com o objetivo de integrar políticas para uma agenda comum de trabalho entre governos, sociedade civil e organismos internacionais, voltadas para a integração de serviços, programas e ações, bem como para a formação e o fortalecimento das redes de atenção social, as ações do PAIR receberam o apoio da USAID.

*Começou em 2002 quando o Motti era coordenador do Sentinela, ele foi quem percebeu a dificuldade de articular ações com os ministérios no governo, e paralelo a isso chovendo denúncias, principalmente nas fronteiras. Ele procurou a SDH na pessoa da diretora Denise Paiva e sentaram com a Nena Lentini (USAID) e foram os idealizadores da proposta do PAIR. Depois disso os três foram conseguir recursos financeiros em Washington e conseguiram. (Entrevista de Socorro Tabosa – SEDH)*

O PAIR segue uma lógica descentralizada e participativa, desde o âmbito federal até o municipal, invertendo as práticas tradicionalmente verticalizadas e centralizadas de políticas

públicas. A permanente busca de complementaridade e integração de políticas, programas e serviços têm estimulado a criação de um ambiente favorável ao desenvolvimento de uma nova cultura local de enfrentamento desse grave problema.

Um dos pontos fortes da participação do POMMAR no PAIR é a proposição de uma metodologia descentralizada. A lógica proposta sustentada pelos princípios do Estatuto da Criança e do Adolescente, estimula o fortalecimento das bases locais, que devem indicar as providências para a solução dos problemas. Cabe ao conjunto dos instrumentos (políticos, institucionais e programáticos) promover a sua execução, respeitando os princípios da descentralização e municipalização das ações. Dessa forma, é criada uma condição favorável para que pessoas e instituições se reconheçam como agentes ativos e protagonistas de todo o processo de mudança da realidade local. (POMMAR, 2004, p.64)

Nesta perspectiva, desde outubro de 2002, a partir de um acordo firmado pelo POMMAR/USAID com o governo brasileiro, o modelo desenvolvido junto às organizações da sociedade civil, fruto de toda a experiência fundamentada na articulação e na integração das forças institucionais acumulada pelo POMMAR, começou a ser reeditado de forma mais ampla, em um contexto de políticas públicas, a partir da implementação do PAIR. Essa ação colocou o programa da USAID em um nível de importância nacional, afinal não era mais um programa de apoio regional a ONGs, mas um programa capaz de poder contribuir na formação de políticas nessa área. O conhecimento adquirido ao longo dos dez anos foi fundamental para a sedimentação de um processo democrático nos diferentes níveis de atuação e na composição e articulação de parcerias e alianças estratégicas fundamentais ao êxito do Programa de Ações Referenciais de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil no Território Brasileiro, cujos alguns resultados encontram-se abaixo (Tabelas 5 e 6).

**Tabela 5 – Número de casos de exploração sexual comercial, atendidos pelos Centros Sentinelas, nos municípios de atuação do PAIR (2002/2003).**

Nº de casos de exploração sexual comercial atendidos nos Centros Sentinelas								
2002			2003			2002 - 2003		
Masculino	Feminino	Total	Masculino	Feminino	Total	Masculino	Feminino	Total
2	13	15	2	22	24	4	35	39
0	43	43	3	50	53	3	93	96
9	243	252	0	84	84	9	327	336
9	85	94	5	87	92	14	172	186
0	0	0	0	18	18	0	18	18
2	12	14	4	18	22	6	30	36
<b>22</b>	<b>396</b>	<b>418</b>	<b>14</b>	<b>279</b>	<b>293</b>	<b>36</b>	<b>675</b>	<b>711</b>

Fonte: POMMAR, 2004

**Tabela 6: Número de instituições envolvidas e de pessoas capacitadas nos cursos de enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes promovidos pelo PAIR**

MUNICÍPIO	Número de Instituições Envolvidas (**)			Número de Pessoas Capacitadas (*)		
	OG	ONG	TOTAL	ADULTOS	JOVENS	TOTAL
Campina Grande	60	24	84	184	53	237
Corumbá	67	43	110	191	107	298
Feira de Santana	54	29	83	183	30	213
Manaus	43	20	63	174	75	249
Pacaraima	30	9	39	107	43	150
Rio Branco	68	27	95	146	43	189
<b>TOTAIS</b>	<b>322</b>	<b>152</b>	<b>474</b>	<b>985</b>	<b>351</b>	<b>1336</b>
OG = órgãos públicos, conselhos e programas públicos.				ADULTOS = pessoas com 25 anos ou mais		
ONG = entidades, associações, agremiações, empresas privadas, etc.				JOVENS = pessoas com até 24 anos		

Fonte: POMMAR, 2004

Demonstrando que a cooperação bilateral entre o Brasil e a USAID tem avançado, na comemoração do Dia Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescente (18 de maio) deste ano (2006) foi estabelecido um novo memorando de cooperação visando a expansão do PAIR e a oficialização de duas novas iniciativas presidenciais norte-americanas de combate ao tráfico, que seguirão até 2008, dando continuidade a um processo iniciado pelo POMMAR.

*Agora temos duas ações da iniciativa presidencial de combate ao tráfico que aportou US\$6.200.000,00 no ano passado (2005), para trabalhar com serviços às vítimas e para fortalecer as investigações dos casos e obter punição. O Programa de Tráfico de Seres Humanos (TSH) é um resultado do PAIR. Foi o sucesso do PAIR que permitiu que obtivéssemos recursos para o TSH. Esse memorando foi para cobrir a expansão do PAIR e para cobrir as outras ações de tráfico e exploração que desenvolveremos até 2008. Esse aporte demonstra que o governo norte-americano quer investir no Brasil nesta área, que ele está vendo resultados, caso contrário não investiriam uma quantia tão significativa. (Entrevista de Nena Lentini – USAID)*

O sucesso alcançado pelo PAIR já superou a proposta originalmente prevista. Sua adequação metodológica tem sido reconhecida em vários setores dos governos federal, estaduais, municipais e os organismos internacionais. Essa afirmação pode ser medida, dentre outros, pelos seguintes aspectos (LENTINI, 2006):



- Aumento dos recursos investidos pela USAID no Brasil, nesta área;
- Adesão e participação ativa do Ministério da Saúde e, mais recentemente, de outros Ministérios, como da Justiça, Educação, Turismo, Trabalho e outros;
- O compromisso político-institucional de dois parceiros-âncora do programa: a Escola de Conselhos e o CEDECA-BA.
- O apoio recebido do Comitê Nacional de Enfrentamento à Exploração Sexual Infanto-Juvenil, coordenado pela sociedade civil, bem como da Comissão Intersetorial, coordenada pela Secretaria Nacional de Justiça, reconhecendo a grande possibilidade do Programa tornar-se referência metodológica na intervenção às situações de tráfico e exploração sexual de crianças e adolescentes para esses fins;
- A adesão da Organização Internacional do Trabalho – OIT, constituindo-se em nova parceira.
- Proposta de expansão da metodologia para os municípios.

### 3.6 QUESTÕES DERIVADAS DA ANÁLISE DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO

À luz da questão de partida: *“De que forma as estratégias de participação utilizadas pelo POMMAR/USAID tiveram impacto no seu envolvimento nas Políticas Públicas específicas para o enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes no Brasil?”*, a análise da cooperação para o desenvolvimento, traz questionamentos e pontos de vista adicionais, que poderão contribuir na busca de respostas à questão inicial:

Questões
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Em que medida as orientações técnicas do POMMAR repassadas às ONGs e ao governo têm influência do estilo de cooperação norte-americana?</li> <li>• Como a inserção política do POMMAR na área da violência sexual no Brasil é percebida pelos atores-chave no âmbito nacional?</li> <li>• Em que medida os recursos financeiros aportados pelo POMMAR às ações do governo brasileiro foram importantes ao desenvolvimento das políticas públicas voltadas para o enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes no Brasil?</li> <li>• O POMMAR, enquanto programa da cooperação internacional, é percebido prioritariamente como uma instituição financiadora? Essa seria a sua principal colaboração ao movimento social de enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes no Brasil?</li> <li>• Do ponto de vista estratégico da utilização dos recursos, quais as áreas privilegiadas pelo POMMAR? Existia autonomia dos escritórios locais nessas definições?</li> <li>• Os líderes das ONGs percebem o apoio do POMMAR como fundamental para a ampliação das suas relações interinstitucionais?</li> </ul>

## Capítulo 4

### **ANÁLISE EMPÍRICA DAS ESTRATÉGIAS DE PARTICIPAÇÃO DO POMMAR/USAID E SEUS IMPACTOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA SEXUAL CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL**

Constata-se, a partir dos capítulos anteriores, que o contexto atual é nitidamente marcado pela grande influência das agências internacionais governamentais (bilaterais e multilaterais) e não-governamentais de desenvolvimento no processo de formulação da agenda política e das próprias políticas públicas no Brasil. Cada vez mais se observa que algumas dessas agências tentam dar um direcionamento estratégico às práticas de cooperação a partir do foco político na defesa dos direitos de crianças e adolescentes.

Considerando esse contexto, o objetivo deste capítulo é o de verificar o envolvimento do POMMAR/USAID nas políticas públicas específicas para o enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes no Brasil. Para tanto, desenhamos uma análise empírica das suas estratégias<sup>66</sup> de participação, de acordo com as três dimensões definidas na matriz referencial (Quadros 6,7 e 8).

#### **4.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Com o objetivo de responder ao problema de pesquisa desta dissertação: *“De que forma as estratégias de participação utilizadas pelo POMMAR/USAID tiveram impacto no seu envolvimento nas políticas públicas específicas para o enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes no Brasil?”*, além da análise do contexto apresentada e

---

<sup>66</sup> Estratégia passa pelo padrão que integra as principais metas, políticas e seqüência de ações de uma organização em um todo coerente. (MINTZBERG; QUINN, 2001)

discutida nos capítulos anteriores, desenvolvemos uma pesquisa qualitativa com base em documentos institucionais, entrevistas semi-estruturadas e um conjunto de questionários aplicados entre maio e julho de 2006.

Para tanto, a metodologia de pesquisa utilizada foi a qualitativa, uma vez que ela permite um maior envolvimento com o objeto de estudo, possibilitando entender situações em um contexto considerando as suas interações e, neste caso, favorecer a compreensão do problema da pesquisa, baseado na ótica construída pelos atores envolvidos. De acordo com Godoy (1995):

[...] Um fenômeno pode ser melhor compreendido no contexto em que ocorre e do qual é parte, devendo ser analisado numa perspectiva integrada. Para tanto, o pesquisador vai a campo buscando “captar” o fenômeno em estudo a partir da perspectiva das pessoas nele envolvidas, considerando todos os pontos de vista relevantes. Vários tipos de dados são coletados e analisados para que se entenda a dinâmica do fenômeno. (GODOY, 1995, p.21)

As informações foram reunidas através da consulta a bancos de dados, documentos institucionais, revisão de literatura, análise documental, *sites* institucionais, análise de documentos gerados no contexto do estudo de caso e referências bibliográficas relacionadas com os temas abordados, além de outros instrumentos com base na técnica estruturada de coleta de dados, que consiste em uma série de perguntas – escritas ou verbais – que um entrevistado deve responder a partir de entrevistas semi-estruturadas e de questionários. Sendo assim, a metodologia utilizada neste estudo constituiu-se na coleta de dados (primários e secundários), na análise dos dados qualitativos e sistematização, em três momentos inter-relacionados.

Para Thompson (1995), o processo de recepção é um processo ativo e criativo de interpretação, onde as formas simbólicas captadas pelos receptores são reformuladas conforme o contexto. Sousa (2000, p.50) confirma que o sentido é formado pela experiência pessoal e social de cada indivíduo, é extremamente dinâmico e se refaz constantemente em cada ato discursivo e varia segundo o contexto – socioinstitucional, regional, individual (categoria de gênero, idade, raça, classe e história pessoal) – em que se apresenta, podendo cada indivíduo atribuir um sentido específico conforme a sua posição e contexto de inserção. Assim, a metodologia desta pesquisa empírica foi desenvolvida com o propósito de analisar o

impacto das estratégias de participação do POMMAR nas políticas públicas, não apenas de forma descritiva, mas visando compreendê-la dentro de um contexto social mais amplo, a partir da percepção de atores sociais distintos e envolvidos no contexto de forma ativa e direta.

Foram utilizados dois instrumentos de coleta de dados primários: os questionários (Q) e as entrevistas (E). Os questionários buscaram traduzir as informações desejadas em um conjunto de questões específicas e foram construídos a partir de perguntas estruturadas, ou seja, que preespecificam o conjunto de respostas alternativas e o formato da resposta. As questões elaboradas comportavam respostas múltiplas, onde o pesquisador oferecia um elenco de respostas possíveis (apenas para dois grupos de entrevistados) e questões escalonadas (para todos os grupos de entrevistados). Neste caso, utilizou-se a escala de Likert ou escala somatória, visto que, a partir dessa escala, os respondentes são solicitados não só a concordarem ou discordarem das afirmações, mas também a informarem qual o seu grau de concordância ou discordância. A cada célula de resposta é atribuído um número que reflete a direção da atitude do respondente em relação a cada afirmação (Mattar, 1997). De acordo com Chisnall (1973, p.174 a 176) *apud* Oliveira (2001), esse tipo de escala permite obter informações sobre o nível dos sentimentos dos respondentes, o que lhes dá mais liberdade, pois não precisam se restringir ao simples concordo e discordo.

As entrevistas foram semi-estruturadas e a escolha dos entrevistados teve como base a pluralidade de sujeitos, situados em espaços institucionais distintos. Primeiramente, foi pensado em grupos representativos de todo o universo de atores participantes da institucionalização da temática (G1, G2, G3, G4, G5) relacionados a seguir (Quadro 5). A descrição detalhada da composição de cada grupo, bem como informações sobre a aplicação dos questionários e entrevistas realizadas encontram-se nos apêndices A, B e C.

**QUADRO 5. DESCRIÇÃO DOS GRUPOS POR CATEGORIAS**

ABREVIÇÃO	DESCRIÇÃO	Q	E
<b>G1</b> <sup>67</sup>	INSTITUIÇÕES (ONGS, REDES, UNIVERSIDADE) APOIADAS DIRETAMENTE PELO POMMAR	X	X
<b>G2</b> <sup>68</sup>	INSTITUIÇÕES (ONGS, REDES) NÃO APOIADAS PELO POMMAR	X	X
<b>G3</b>	ESPECIALISTAS	X	X
<b>G4</b>	GOVERNO (MINISTÉRIOS E SECRETARIAS ENVOLVIDOS NAS POLÍTICAS DA ÁREA)	X	X
<b>G5</b>	POMMAR/USAID – PARTNERS	X	X

Embora o sujeito-representante seja individual no ato do depoimento, cada participante da pesquisa foi convidado como representante de alguma entidade, nacional ou internacional, para falar sobre o fenômeno considerando a sua inserção nos grupos. Nenhum dos entrevistados<sup>69</sup> se opôs a ter as entrevistas gravadas, que foram feitas a partir de um roteiro elaborado, o que, de acordo com Quivy e Campenhoud (1988), chama-se de ‘entrevista semi-dirigida’. No decorrer do texto foram (e serão) feitas citações referentes às respostas e posicionamentos mais relevantes expressos pelos entrevistados. Todos os entrevistados autorizaram a sua identificação<sup>70</sup>.

A discussão sobre até que ponto as pessoas selecionadas nos grupos representam as instituições a que estão vinculadas pode encontrar nas reflexões elaboradas por Spink (1999) *apud* Sousa (2000) uma possibilidade de elucidação.

Spink (1999) explica que ao se estudar relatórios publicados pelos organismos internacionais não é raro descobrir uma nota de rodapé explicando que as opiniões apresentadas no texto são do autor e não da instituição responsável pela publicação. E essa prática, segundo ele, “faz parte da retórica da responsabilização, e que qualquer tentativa de associar diretamente as idéias com a organização terá pouco efeito” (p.147). Entretanto, também não se pode negar que as idéias expressas nos textos assinados “representam práticas discursivas circulantes que são parte da sombra da produção oficial” (p.147). (SOUSA, 2000, p.53)

Dessa forma, é possível fazer uma analogia com as entrevistas cedidas nesta dissertação e considerar que os entrevistados também representam as “idéias circulantes” das

<sup>67</sup> A descrição detalhada das instituições que compuseram o G1: ver apêndice A

<sup>68</sup> A descrição detalhada das instituições que compuseram o G2: ver apêndice B

<sup>69</sup> A lista dos entrevistados, bem como a composição dos grupos 1, 2 e 3 está no apêndice C.

<sup>70</sup> As falas surgidas nas entrevistas foram transcritas nesta dissertação sem a introdução de nenhuma mudança de natureza linguística ou estilística, reproduzindo fielmente as respostas dos entrevistados.

instituições selecionadas, mesmo considerando que, pelo fato de não ser utilizada uma amostragem estatística, os resultados obtidos não devem ser usados para generalizações, apenas apontam indícios, podem levar-nos a construir tendências.

O estudo de caso foi utilizado nesta dissertação, no entanto, não com o objetivo de fazer uma análise exaustiva de todos os aspectos do POMMAR, mas considerando o seu contexto geral e, de forma específica, as estratégias utilizadas entre 1994 e 2004 que contribuíram para o seu envolvimento nas políticas governamentais. Segundo Yin (1993), o estudo de caso é uma forma adequada de buscar o entendimento de acontecimentos contemporâneos que se desdobram em fenômenos individuais, organizacionais, sociais, políticos e de grupo, dentre outros. Além das técnicas tradicionalmente utilizadas pelas pesquisas históricas, o estudo de caso acrescenta outras fontes de evidências: a observação direta dos acontecimentos que estão sendo estudados e entrevistas das pessoas neles envolvidas.

Sendo assim, tendo como base esses princípios e objetivando confirmar ou refutar as hipóteses levantadas, foram percorridos os seguintes passos de análise nesta dissertação: (a) identificação das idéias centrais (núcleos de sentido) das opiniões de cada grupo pesquisado acerca do POMMAR, o que, de acordo com Minayo (1999), consiste em descobrir os núcleos de sentido que compõem a comunicação e cuja presença ou frequência de aparição pode significar algo para o objetivo analítico; (b) descoberta de eixos em torno dos quais giravam os argumentos dos participantes para explicar a participação do POMMAR (segundo as dimensões da matriz referencial); (c) comparação entre as diferentes percepções dos grupos a partir da utilização das respostas das entrevistas e da comparação das percepções reveladas pelos questionários<sup>71</sup> (escala de Likert); e (d) classificação e discussão das estratégias de participação percebidas pelos 5 (cinco) grupos, associando-as com os seus respectivos impactos no envolvimento do POMMAR nas políticas públicas específicas de enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes no Brasil, de acordo com a matriz-referencial desenvolvida.

---

<sup>71</sup> É importante destacar que a questão que utiliza a escala de Likert sofre pequenos ajustes para cada grupo, mas infere sobre os mesmos aspectos, adequando-se apenas a sua forma de construção ao grupo específico. A questão de múltipla escolha é aplicada apenas aos G1 e G2. Para Bardin (1977, p.30), hipóteses sob a forma de questões ou afirmações provisórias, servindo de diretrizes, apelarão para o método de análise sistemática para serem verificadas no sentido de uma confirmação ou de uma infirmação.

A perspectiva da análise das dimensões que compõem as estratégias de participação do POMMAR foi articulada à construção de uma matriz referencial (apresentada a seguir) que serviu de modelo de análise e cujo processo de construção teve início a partir dos seguintes pressupostos:

- As diferentes estratégias de participação (técnica, política e financeira) utilizadas de forma articulada pelo POMMAR, entre 1994 e 2004, tiveram impacto no seu envolvimento direto nas políticas públicas específicas na área da violência sexual contra crianças e adolescentes no Brasil.
- As agências da cooperação internacional para o desenvolvimento devem adaptar-se ao contexto local e efetivamente participar dos movimentos das OCSs, para além da participação financeira, a fim de obterem a legitimação social necessária para a sustentação do seu envolvimento nas ações governamentais, através da participação nas políticas públicas.

## **4.2 ANÁLISE DAS ESTRATÉGIAS DE PARTICIPAÇÃO**

A compreensão das estratégias de participação de uma agência de cooperação internacional deve englobar as alternativas e os métodos por ela utilizados na tentativa de influenciar um contexto determinado e de, eventualmente, modificar uma dada situação. Para o alcance dos objetivos desta dissertação, foram identificadas as dimensões que compuseram as estratégias de participação do POMMAR/USAID na área do enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes no Brasil, relacionadas à sua participação financeira, técnica e política, conforme a matriz-referencial que servirá de modelo de análise, apresentada a seguir. Ao longo dos capítulos anteriores foram levantadas questões complementares como uma forma de estimular a busca por respostas, que também foram consolidadas a partir da matriz elaborada.

DIMENSÃO FINANCEIRA			
Questões de Pesquisa	Estratégias	Indicadores	Formas de Verificação
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Em que medida os recursos financeiros aportados pelo POMMAR às ações do governo brasileiro foram importantes ao desenvolvimento das políticas públicas voltadas para o enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes no Brasil?</li> <li>• O POMMAR, enquanto programa da cooperação internacional, é percebido prioritariamente como uma instituição financiadora? Essa é vista como sua principal colaboração ao movimento social?</li> <li>• Do ponto de vista estratégico da utilização dos recursos, quais as áreas privilegiadas pelo POMMAR? Existia autonomia dos escritórios locais nessas definições?</li> <li>• Qual a importância do POMMAR para a viabilização dos eventos significativos para a institucionalização do enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes? A sociedade civil teve no POMMAR um apoio?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Investimento financeiro nas ONGs (financiamento de projetos);</li> <li>• Utilização de recursos de forma flexível;</li> <li>• Apoio diferenciado pela qualidade. Não-financiamento de um grande número de projetos;</li> <li>• Escolha de parceiros comprometidos na gestão e sustentabilidade de programas sociais / reforço na qualificação da gestão;</li> <li>• Apoio ao desenvolvimento de estratégias de sustentabilidade às ONGs apoiadas;</li> <li>• Financiamento dos principais eventos sobre a temática.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aporte de recursos financeiros ao desenvolvimento de programas no âmbito do território nacional (governo e OSCs).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análise de documentos (mídia em geral: imprensa, internet, material corporativo, <i>websites</i>);</li> <li>• Questionários;</li> <li>• Entrevistas.</li> </ul>

**Quadro 6. Matriz referencial – dimensão financeira.**



DIMENSÃO TÉCNICA			
Questões de Pesquisa	Estratégias	Indicadores	Formas de Verificação
<ul style="list-style-type: none"> <li>As ONGs apoiadas percebem a participação (orientações técnicas e estratégicas) do POMMAR como importante na construção de sua própria capacidade de intervenção técnica? Essa capacidade de intervenção técnica impactou na atuação dessas organizações junto a instâncias municipais, estaduais ou federais?</li> <li>O POMMAR contribuiu para avanços no campo conceitual e metodológico sobre a temática no Brasil?</li> <li>Em que medida as orientações técnicas do POMMAR repassadas às ONGs e ao governo têm influência do estilo de cooperação norte-americana?</li> <li>A participação técnica do POMMAR é percebida como qualificadora das discussões nos eventos, seminários, reuniões, etc.?</li> <li>O POMMAR é percebido por ter impactado diretamente no desenho metodológico das políticas governamentais?</li> <li>O governo brasileiro considera que a participação do POMMAR qualificou as políticas públicas direcionadas ao enfrentamento da violência sexual?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Construção de patrimônio técnico (acúmulo de práticas metodológicas);</li> <li>Apoio à produção, sistematização e difusão de metodologias;</li> <li>Participação do POMMAR nos principais espaços de discussão técnica de metodologias para o enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes que forneceram substratos à construção de políticas públicas;</li> <li>Dedicação de tempo, presença e experiência da instituição através de uma consistente proposta de assistência técnica às ONGs apoiadas e aos espaços de articulação da sociedade civil e governo;</li> <li>Apoio ao processo de construção de indicadores de monitoramento e avaliação.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Participação do POMMAR na construção e execução de propostas técnicas nas políticas públicas voltadas para o enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes no Brasil.</li> <li>Participação técnica das instituições apoiadas pelo POMMAR em ações das políticas municipais, estaduais ou federais.</li> <li>Celebração de convênios e acordos de cooperação técnica com universidades e centros de estudos para o desenvolvimento de pesquisas visando ao aprimoramento de indicadores e a qualificação das temáticas abordadas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Análise de documentos (mídia em geral: imprensa, internet, material corporativo, <i>websites</i>);</li> <li>Questionários;</li> <li>Entrevistas</li> </ul>

**Quadro 7. Matriz referencial – dimensão técnica**

DIMENSÃO POLÍTICA			
Questões de Pesquisa	Estratégias	Indicadores	Formas de Verificação
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ O POMMAR é percebido como um agente fomentador da integração das ações do Estado, sociedade civil e organizações internacionais? Contribuiu na estruturação e consolidação das redes locais, regionais e nacionais?</li> <li>▪ Os líderes das ONGs percebem o apoio do POMMAR como fundamental para a ampliação das suas relações interinstitucionais?</li> <li>▪ Como a inserção política do POMMAR na área da violência sexual contra crianças e adolescentes no Brasil é percebida no âmbito nacional?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diálogo permanentemente com a esfera pública;</li> <li>• Fomento à integração das ações do Estado, sociedade civil e organizações internacionais a partir do apoio à estruturação e consolidação de redes locais, regionais e nacionais;</li> <li>• Dar visibilidade ao trabalho social realizado pelas ONGs apoiadas;</li> <li>• Construção das relações com o governo e sociedade civil de forma negociada;</li> <li>• Incidência política das ONGs através do apoio à participação nos principais eventos da área.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acordos de cooperação firmados entre o POMMAR/USAID e o governo brasileiro.</li> <li>• Participação do POMMAR como membro em espaços de mobilização (Conselhos, Comitês, Comissões) governamentais e não-governamentais sobre a temática.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análise de documentos (mídia em geral: imprensa, internet, material corporativo, <i>websites</i> das empresas);</li> <li>• Questionários;</li> <li>• Entrevistas.</li> </ul>

**Quadro 8. Matriz referencial – dimensão política.**

#### 4.2.1 PELA ÓTICA DA PARTICIPAÇÃO FINANCEIRA

A USAID é uma agência norte-americana de cooperação bilateral e, como tal, mobiliza os seus fundos diretamente para os donatários da ajuda, sejam estes os governos nacionais destes países ou outras organizações. Para Fernandes (2004, p.5), a cooperação financeira<sup>72</sup> refere-se às transferências concedidas para financiar atividades orientadas para o desenvolvimento do país receptor, canalizadas sob a forma de recursos financeiros, ou seja, créditos ou donativos, tais como bens e serviços. Tais transferências podem distinguir-se em três tipos: subvenções e créditos, através de projetos e programas; ajudas em bens necessários e financiamento de reformas estruturais. No caso específico do POMMAR, a ajuda era canalizada através de projetos e programas, sob a forma de doação e não de crédito.

Como já visto nos capítulos anteriores, o movimento de enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes no Brasil foi liderado pela sociedade civil, cujas organizações iniciaram um processo de especialização para o atendimento e enfrentamento do fenómeno. A busca de recursos para apoiar diversas iniciativas deu-se fundamentalmente junto às organizações da cooperação internacional.

Leal (2001, p.216) identificou dezessete agências internacionais<sup>73</sup> envolvidas com a temática no Brasil, sendo que somente oito estabeleciam cooperação financeira a projetos de enfrentamento à exploração sexual comercial de crianças e adolescentes.

Ainda de acordo com LEAL (2005, p.67), entre estes organismos destacam-se o UNICEF, a OIT – por meio do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (IPEC) – a USAID, a *Save the Children* UK, a *Save the Children* Suécia, o Instituto WCF Brasil; Fundo

---

<sup>72</sup> O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) estima que, desde 1980, o sistema da ONU tenha doado aos países beneficiários um total de 67,630 milhões de dólares, destinados a promover a causa do desenvolvimento e do progresso humano. As contribuições para o conjunto de gastos com a cooperação técnica que foram dadas ao mundo em desenvolvimento, durante este período, podem ser assim discriminadas pelas diversas entidades: PNUD: 30%; Programa do Banco Mundial: 27,4%; Outros organismos: 25%; UNICEF: 13,3%; e Fundo das Nações Unidas para a População (FNUAP): 4,6%. (Fonte: Centro de Informação das Nações Unidas em Portugal: [www.onuportugal.pt](http://www.onuportugal.pt))

<sup>73</sup> PNUD; UNICEF; FNUAP – Fundo de População das Nações Unidas; OIT; FAO – Fundo de População das Nações Unidas; UNESCO; OMS/OPAS – Organização Mundial da Saúde / Organização Pan-Americana da Saúde; UNIFEM; USAID; BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento; CIDA – Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional; OMT – Organização Mundial do Turismo; Banco Mundial / FMI; INTERPOL – Divisão de Polícia Criminal Internacional; ECPAT; Visão Mundial, Save The Children e Terre des Hommes.

Canadá, dentre outros. Em geral, os projetos financiados por estas instituições têm duração de 1 a 2 anos e os programas de 3 a 6 anos. (LEAL, 2005, p 69)

Com o objetivo de obter um panorama sobre as fontes financiadoras das organizações e redes envolvidas nesta pesquisa, foi solicitado aos grupos G1 e G2 que indicassem todas as fontes de financiamento das suas organizações, entre 1994 e 2004, independentemente do volume de recursos aportados. Ao todo, foram pesquisadas 25 instituições e o (Quadro 9) indica, de acordo com a quantidade de instituições que as citaram (número em parênteses), as fontes de financiamento que apoiaram um número maior de instituições dentro do universo desta pesquisa. Dessa tabela constam apenas as fontes de financiamentos citadas por quatro (4) ou mais organizações pesquisadas.

**QUADRO 9. FONTES DE FINANCIAMENTO DAS ORGANIZAÇÕES PESQUISADAS**  
**FONTES DE FINANCIAMENTO (1994-2004)**

(17) Governo Federal	(10) WCF
(14) UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância	(7) União Européia
(12) Governo Municipal	(7) <i>Terre des Hommes</i> Suíça
(12) Conselhos Estaduais dos Direitos das Crianças e Adolescentes	(7) Institutos Privados
(11) Governo Estadual	(7) Conselhos Municipais dos Direitos das Crianças e Adolescentes
(11) POMMAR/USAID	(6) OIT
(11) Empresa Privada Brasileira.	(5) UNESCO
	(4) BID

No entanto, partindo da premissa de que nem sempre as mais citadas são efetivamente as mais importantes, na questão posterior foi solicitado que os grupos G1 e G2 indicassem os quatro (4) principais financiadores por ordem de importância, obtendo-se o seguinte resultado (Quadro 10), por ordem decrescente de importância<sup>74</sup>:

<sup>74</sup> Este resultado foi obtido da seguinte forma: cada vez que uma organização foi citada como a mais importante ganhou 4 pontos; como a segunda mais importante somou 3 pontos; terceira mais importante, 2 pontos; e quarta mais importante, 1 ponto. Ao final, somou-se o total de pontos de cada organização e as 4 que obtiveram as maiores pontuações foram consideradas as mais importantes na visão destes grupos específicos (G1 e G2).

**QUADRO 10. FONTES DE FINANCIAMENTO CONSIDERADAS MAIS IMPORTANTES PELAS ORGANIZAÇÕES PESQUISADAS.**

**FONTES DE FINANCIAMENTO MAIS IMPORTANTES (1994–2004)**

UNICEF<sup>75</sup>

Governos Estaduais

Governo Federal

POMMAR

Sendo assim, dentro desse grupo de organizações e redes pesquisadas, o apoio considerado mais importante foi o oferecido pelo UNICEF, seguindo-se dos governos estaduais, federal e do POMMAR.

Segundo Afonso e Fernandes (2005, p.39-40), coloca-se a questão de quanta Ajuda Pública ao Desenvolvimento<sup>76</sup> (APD) é ajuda “real”, pois atualmente a APD inclui mais itens do que o que se pretendia com a sua definição original, fato que tem suscitado fortes críticas<sup>77</sup>. A definição da OCDE é questionada e são sugeridas abordagens alternativas que contabilizem apenas os donativos e o elemento donativo dos empréstimos (ajuda efetiva ao desenvolvimento), o que se traduziria numa redução significativa dos fluxos.

Hoje, na Europa, são apenas quatro os países que chegam a mais de 0,7% – a Holanda, a Suécia, a Noruega e Luxemburgo. Os outros estão entre 0,3% ou 0,5%. A França, mais ou menos nesta faixa [...] Fizemos estudos mostrando que nestes números oficiais entram despesas que não poderiam estar relacionadas como ajuda pública ao desenvolvimento [...] como o pagamento dos funcionários das organizações internacionais nos países “receptores”. (TIPHAGNE, 2006)<sup>78</sup>

<sup>75</sup> Fundada em 1946, é uma das instituições das Nações Unidas (1945). Tem como objetivos a promoção e defesa dos direitos das crianças, baseados na melhoria das condições de vida, na escolarização, na nutrição, ou na proteção em conflitos armados. Possui comitês em 37 países industrializados dedicados à sensibilização, à recolha de fundos e a campanhas para os seus programas.

<sup>76</sup> De acordo com o quadro do CAD da OCDE, para serem considerados fluxos da APD devem: ser canalizada pelo setor público; contribuir para promover o desenvolvimento econômico e melhorar o nível de vida dos países a longo prazo; constituir uma transferência de recursos na forma de donativo ou empréstimos em condições muito mais favoráveis que as do mercado – o nível de liberalidade deve ser de pelo menos 25% e o país beneficiário deve constar na lista dos países em desenvolvimento elaborado pelo CAD.

<sup>77</sup> De acordo com Afonso e Fernandes (2005), entre as principais críticas refere-se: a contabilização dos custos administrativos das agências doadoras, desde 1979 (em 2002 ascenderam a 3.027 milhões de dólares); as subvenções aos sistemas de ensino correspondentes ao custo do ensino dispensado aos estudantes originários dos países beneficiários de ajuda, desde 1984 (atualmente representam cerca de 1% da APD total); a inclusão da ajuda fornecida pelo país doador aos refugiados provenientes de países beneficiários da APD, durante o primeiro ano de permanência no país (notificada desde o início dos anos 80, mas de forma generalizada desde 1991). Representa cerca de 3% da APD total e o tratamento do perdão de empréstimos que inicialmente não eram contabilizados na APD, mas vem sendo incluída gradualmente, representando hoje cerca de 9% da ajuda total.

<sup>78</sup> Agência Repórter Social. Entrevista de Alexandre Tiphagne. 7 de maio de 2006. in: [www.reportersocial.com.br](http://www.reportersocial.com.br)

*A construção desse orçamento tinha uma peculiaridade que era a premissa de disponibilizarmos sempre a assistência técnica através de consultores locais, grande parte desse investimento acabou ficando para viabilizar a administração da parte da assistência técnica. Uma outra questão foi que desde o início tínhamos clareza que era preciso remunerar bem os consultores, até para podermos cobrar mais, assim grande parte do recurso ficava para a potencialização desse trabalho da equipe, incluindo capacitação, viabilização da participação da equipe do POMMAR em quase todos os eventos da temática. (G5 – POMMAR)*

*Boa parte dos recursos fica na administração do projeto, de fato ele não é repassado para o país destinatário e às vezes as ONGs acabam se curvando, ou pelo recurso financeiro, ou pelo apoio político. (G3 – Cida de Roussan)*

De acordo com Fernandes (2004, p.2), o aumento do número de donatários e de situações a requerer assistência exige maior eficácia e eficiência na gestão dos escassos recursos, principalmente em virtude da opinião pública que se tornou mais crítica, face à incapacidade que a ajuda internacional revelou na resolução dos problemas dos países em vias de desenvolvimento. Para Nena Lentini, da USAID, o apoio financeiro é fundamental porque através dele ações são viabilizadas; no entanto, existe a clareza para eles de que apenas o apoio financeiro não é suficiente e que esse apoio precisa ser utilizado de forma eficiente.

*O recurso sempre tem peso porque ele viabiliza. Ele viabiliza não só o diálogo, como a capacitação, as redes, o recurso facilita muito. Mas o mais importante mesmo é fazer esse recurso aplicado virar uma ação eficiente. Embora o financiamento seja importante e necessário, temos a clareza que apenas ele não é suficiente. (G5 – USAID)*

*Existe uma cláusula no contrato que prevê que a USAID vai aprovar algumas decisões específicas, definições de pessoal-chave, do núcleo da equipe e a aprovação de projeto e financiamento direto às entidades, através do instrumento concurrence, que é a "concordância". (G5 – Partners)*

Considerando que grande parte das agências internacionais é percebida prioritariamente pela sua característica de financiadora, foi submetida aos grupos a afirmação: **“A principal característica do POMMAR é ser um repassador de recursos financeiros”**. Com o objetivo de mensurar o grau de concordância com a afirmação, foi utilizada a escala de Likert, onde a pontuação cinco (5) corresponde ao grau de concordância máximo e a pontuação um (1) o grau de discordância máximo<sup>79</sup>. O resultado expresso na (Tabela 7) revela

<sup>79</sup> Realizou-se a verificação quanto à concordância ou discordância das questões avaliadas, através da obtenção do Ranking Médio (RM) da pontuação atribuída às respostas, relacionando à frequência das respostas dos respondentes que fizeram tal atribuição, onde os valores menores que 3 são considerados como discordantes e, maiores que 3 como concordantes, considerando uma escala de 5 pontos. O valor exatamente 3 seria considerado “indiferente” ou “sem opinião”, sendo o “ponto neutro”, equivalente aos casos em que os respondentes deixaram em branco (OLIVEIRA, 2005). Para o cálculo do RM utilizou-se o método de análise de escala do tipo Likert apresentado por Malhotra (2001) obtido através da média ponderada dividida pelo número dos respondentes.

de forma contundente que o POMMAR não é percebido por nenhum dos grupos como um programa que teve como sua principal característica o repasse de recursos financeiros.

**TABELA 7. ESCALA DE LIKERT**

**A principal característica do POMMAR é ser um repassador de recursos financeiros**

GRUPO	PONTUAÇÃO
G2	2,3
G3	2,7
G4	1,5
G5	1,7

*Não tem como olhar para trás e considerar o POMMAR importante apenas ou principalmente pela contribuição financeira. Foram inúmeras as contribuições de outras ordens. (G4 – SEAS)*

*Não acho que a principal característica seja o de repassador de recursos. Eu vejo que eles também têm muito o intuito de desenvolver metodologias. (G1 – Curumins)*

*Sem dúvida, o POMMAR, como uma agência internacional, tem como importante característica ser um apoiador financeiro, afinal, a partir desse apoio diversas ações são concretizadas. Mas sem dúvida nenhuma, ele tem várias outras contribuições. (G1 – CEDECA/BA)*

Também foi submetida aos grupos a seguinte afirmação: **“O apoio financeiro do POMMAR foi fundamental para a viabilização das políticas públicas na temática da violência sexual contra crianças e adolescentes”**, revelando um elevado grau de concordância e indicando que o apoio financeiro do POMMAR é percebido como importante para o desenvolvimento das políticas públicas nesta área específica no Brasil. (Tabela 8).

**TABELA 8. ESCALA DE LIKERT**

**O apoio financeiro do POMMAR foi fundamental para a viabilização das políticas públicas na temática da violência sexual contra crianças e adolescentes.**

GRUPO	PONTUAÇÃO
G2	3,9
G3	2,7
G4	4,0
G5	4,3

A compreensão sobre a importância da contribuição financeira do POMMAR às políticas públicas dá-se em duas direções: a primeira refere-se ao aporte de recursos financeiros ao desenvolvimento de programas no âmbito federal e a segunda por contribuir

para tornar executáveis os documentos fundamentais à elaboração das políticas públicas, como, por exemplo, o Plano Nacional.

*Em momento algum eu senti uma resistência do governo por ser uma instituição americana. O governo entendia inclusive que nossos recursos eram limitados e o POMMAR propunha um conjunto de apoios para os quais não existia recurso governamental. (G4-MDS)*

*A participação financeira no PAIR foi importante, pois somou com a do governo. No início foi metade-metade, pelo menos na primeira fase, depois o governo investiu mais, porque a política pública assumiu, por exemplo, o MEC e a Saúde investiram nas localidades. Mas o pontapé inicial foi importante, sem o financiamento deles teria ficado mais difícil, pois foi tudo meio a meio. (G4 – SEDH)*

*O apoio financeiro do POMMAR também é importante na medida em que ele contribui para tornar executáveis os documentos que nós temos, como o Plano. Então, essa contribuição técnica e financeira é muito importante para o movimento social e para as instituições executoras. (G2 – Casa Renascer)*

Uma ressalva importante sobre a análise das pontuações a partir da escala de Likert (e que se aplica a todas as análises que serão feitas neste capítulo) refere-se à compreensão de que a análise do enunciado não é completa sem a compreensão da motivação que o gera. Os sujeitos dos grupos representam instituições que têm interesses, que têm motivações; sendo assim, é possível que existam grupos com tendência a serem mais críticos (G3) e outros mais complacentes (G5).

De acordo com Lentini (2006), o POMMAR:

*[...] tem contribuído com grande parte da história e da construção do processo de enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes no Brasil, ao longo da última década. Se fosse possível avaliar a contribuição do POMMAR/USAID a partir de uma matriz programática, tendo como referência o Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, ficaria evidente que, na condição de órgão financiador, estamos inseridos em todos os eixos estratégicos de implementação desse Plano inovador: apoiamos pesquisas, estudos, ações e intervenções qualificadas de atendimento, formação de redes, iniciativas no campo do protagonismo juvenil, processos de articulação política e de mobilização social.*

Diante da diversidade das ações desenvolvidas pelo POMMAR ao longo dos seus dez anos no Brasil e considerando-se o conceito de Mintzberg e Quinn (2001), segundo o qual “a definição da estratégia passa pelo padrão que integra as principais metas, políticas e seqüência de ações de uma organização em um todo coerente”, cada uma das três dimensões de participação propostas na matriz referencial desta dissertação foi subdividida em várias



estratégias, que serão analisadas individualmente, de forma a se obterem resultados mais específicos nesta análise qualitativa.

#### 4.2.1.1 INVESTIMENTO FINANCEIRO NAS ONGs (FINANCIAMENTO DE PROJETOS)

Com o objetivo de apreender como os grupos percebem a importância do apoio financeiro às ONGs, foi solicitado que eles manifestassem o grau de concordância com a afirmação abaixo, obtendo-se os resultados expressos na (Tabela 9), manifestando um elevado grau de concordância.

**TABELA 9. ESCALA DE LIKERT**

**O apoio financeiro do POMMAR foi fundamental para a viabilização das ações da instituição que represento na temática da violência sexual contra crianças e adolescentes.**

GRUPO	PONTUAÇÃO
G1	3,7

**O apoio financeiro do POMMAR foi fundamental para a viabilização das ações das ONGs na temática da violência sexual contra crianças e adolescentes.**

G3	3,3
G5	4,3

O investimento financeiro nas ONGs a partir do financiamento de projetos foi a principal estratégia para utilização dos recursos do POMMAR, com o objetivo de fortalecer as organizações da sociedade civil, principalmente para a qualificação das metodologias de atendimento.

*As experiências realizadas se fundamentam na necessidade de empoderar as organizações da sociedade civil para que possam oferecer atendimento cada vez mais qualificado em situações específicas e que demandam competências e atuações profissionais e técnicas. (G5 – USAID)*

*A opção de ter apoiado também entidades de atendimento aconteceu por verificarmos que até então poucas ONGs de atendimento recebiam apoio financeiro e técnico [...] usamos o recurso direto para o apoio às organizações, impactando diretamente no público. (G5 – POMMAR)*

*80 a 90% dos nossos apoios tiveram como foco a questão do atendimento, esse foco nas ações diretas ao público. (G5 – POMMAR).*

As organizações da sociedade civil (G1 e G2) afirmam que a base financeira oferecida pelo POMMAR foi muito importante para o desenvolvimento das suas ações. Mesmo aquelas que não foram apoiadas diretamente (G2) reconhecem a importância do apoio financeiro para o movimento social.

*No processo de desenvolvimento com meninas em situação de rua, envolvidas com a exploração sexual, elas deram a base financeira para desenvolver o trabalho. O POMMAR financiou a área de profissionalização para esse perfil de público. O trabalho com o POMMAR foi o desenvolvimento da microempresa de costura para as meninas e a casa das meninas, que era um dos três abrigos que tínhamos. (G1 – Curumins)*

*Penso que o POMMAR contribuiu muito com o movimento social. Essa contribuição teve o lado financeiro, que é importante, na medida em que ele apóia e propicia a contratação de profissionais; a realização do atendimento direto, essa é uma questão efetiva, efetiva do ponto de vista financeiro. (G2 – Casa Renascer)*

*O apoio financeiro do POMMAR foi determinante para o desenvolvimento da nossa metodologia de atendimento de articulação jurídica e psicossocial, eles acreditaram, pagaram a equipe e deram a infra-estrutura necessária. (G1 – CEDECA/BA)*

*O apoio financeiro é o que permite o desenvolvimento da metodologia, dá a possibilidade de garantir uma equipe, de executar as ações. (G2 – Camará)*

Leal (2001, p.213) faz uma crítica a esse tipo de apoio financeiro pontual, por projetos, e, em geral, de curto prazo, porque compromete a continuidade e o resultado das ações, uma vez que, na prática, há necessidade de aporte de recursos a médio e longo prazo, inclusive para uma efetiva avaliação de impacto. No entanto, essa vem sendo a prática das organizações da cooperação internacional nesta área no Brasil.

Uma forma de recebimento de recursos de forma indireta acontecia também por meio da assistência técnica oferecida pela equipe do POMMAR, que será aprofundada na análise da dimensão técnica de participação, mas que representava gastos para o programa e proporcionava benefícios às ONGs.

*Sendo assim, além do recurso para o desenvolvimento da sua ação através do projeto aprovado, recebiam o apoio técnico através das consultorias locais. (G5 – POMMAR)*

Para o POMMAR não era fácil a administração dos recursos, uma vez que as organizações tinham diversas dificuldades e necessidades, sendo necessário um grande esforço para a otimização da utilização desses recursos.

*Quando a gente decidia apoiar uma organização, inicialmente começávamos com um valor de 20 a 30 mil dólares por ano e tínhamos que fazer um planejamento para a utilização dos recursos, muitas vezes administrando o caos. (G5 – POMMAR)*

*Era preciso escolher prioridades para a aplicação dos recursos que, no final das contas, para quem trabalhava sem nenhum apoio estrutural era muito difícil. Era um grande esforço para pensarmos formas de potencializar e maximizar esses recursos. (G5 – POMMAR)*

#### 4.2.1.2 UTILIZAÇÃO DE RECURSOS DE FORMA FLEXÍVEL

A utilização de recursos de forma flexível parece ser algo que fez parte desde o início da metodologia de trabalho do POMMAR.

*É interessante refletir um pouco sobre as modalidades de financiamento, e de como os recursos do POMMAR são investidos/alocados, que permitem essa flexibilização na arquitetura do financiamento que pressupõe toda a parte de assistência técnica. (G5 – Partners)*

*Existe uma outra rubrica no orçamento do POMMAR que está aliada aos processos de sistematização e de disseminação, além da capacitação e assistência técnica, que são os recursos para viagens das entidades, para que elas possam estar se movimentando e realizando intercâmbios de experiências, participando também de seminários, de mobilizações, enfim. a engenharia do orçamento do POMMAR tem essa riqueza e flexibilidade, juntando a idéia de incluir gastos, despesas, rubricas que são complementares, mas que no final garantem essa metodologia de apoio técnico e financeiro. (G5 – Partners)*

As ONGs apoiadas (G1) confirmam a flexibilização para utilização dos recursos e uma abertura muito grande para discutir e negociar com o POMMAR.

*Diversas vezes precisamos de um recurso adicional, que não estava no projeto e fizemos uma consulta ao POMMAR para a flexibilização dos recursos que possibilitassem atender a outra demanda, aquela emergência, uma necessidade. Nunca houve um não, sempre a possibilidade de discutir, negociar. (G1 – CEDECA/BA)*

*Dentro da proposta de trabalho, havia a possibilidade de mudar algumas linhas de ação dentro da mesma metodologia, mas sempre discutida com eles. (G1 – Curumins)*

Uma das organizações não-apoiadas (G2) destaca a fragilidade do apoio financeiro quando não é pautado no diálogo, demonstrando que o apoio financeiro, para que tenha resultados positivos, deve estar articulado a outras formas de interação/participação.

*O apoio financeiro que não se pauta e fundamenta numa relação de diálogo, colaboração e troca de experiências, é muito frágil. (G2-Camará)*

#### **4.2.1.3 APOIO DIFERENCIADO PELA QUALIDADE: NÃO-FINANCIAMENTO DE UM GRANDE NÚMERO DE PROJETOS**

Pela clareza dos limites que tinham como financiadores, o POMMAR trabalhava na perspectiva de apoio a projetos estratégicos, potencializando instituições com perspectivas maiores, buscando sempre a complementaridade das ações com outros financiadores, a não-pulverização dos recursos, o que acabou revelando-se uma estratégia eficaz na produção de metodologias consistentes.

*Então, o nosso papel era potencializar mais as que tinham referências ou potencialmente poderiam se tornar referência pela sua forma de atuação. Por outro lado, não queríamos pulverizar muito os recursos, já bastante limitados. Estrategicamente, definimos apoiar entre cinco a dez projetos por ano, em cada cidade, com valor médio de US 20 mil a US 50 mil anuais. (G5 – Partners)*

*É raro que o recurso do POMMAR represente 100%. Tínhamos muito cuidado para não criar grandes expectativas em termos de recursos. Não pensávamos em ser o único financiador, porque sempre tínhamos clareza dos nossos limites institucionais. Preferimos sempre investir nos processos de qualificação das entidades que estão com alguma estrutura e trajetória mínima, e com sinais de que – em outros critérios técnicos – podiam ir além do nosso apoio financeiro. (G5 – Partners)*

*Tanto que só trabalhávamos numa perspectiva de projetos mais estratégicos, onde buscávamos sempre a complementaridade da ação, pois tínhamos clareza do nosso limite. (G5 – POMMAR)*

*A campanha que desenvolvemos despertou o olhar do POMMAR em Recife, de quem estava executando ações, e quando chegou na Bahia definimos por esse encontro. Esse olhar do POMMAR em identificar boas experiências, acreditar, investir e executar foi fundamental. (G1 – CEDECA/BA)*

#### **4.2.1.4 ESCOLHA DE PARCEIROS COMPROMETIDOS NA GESTÃO E SUSTENTABILIDADE DE PROGRAMAS SOCIAIS: REFORÇO NA QUALIFICAÇÃO DA GESTÃO**

De acordo com Nascimento, Marinho e Santos (2001) *apud* Santos (2005, p.213), o fortalecimento da perspectiva técnica da sustentabilidade institucional implica a assunção de novos modelos de administração baseados na premissa de se pensar a organização estrategicamente, dos quais fazem parte os processos de legalização, gestão dos novos recursos financeiros, elaboração e implementação de planejamentos estratégicos, busca de novos e diversificados recursos que viabilizem as ações programáticas, gestão transparente dos recursos captados e constituição de um fluente mecanismo de visibilidade e comunicação da ação institucional com o conjunto da sociedade onde as organizações estejam inseridas, ou com a qual pretendam dialogar.

*Cada vez mais, ao longo do programa, ficava mais claro que era importante trabalhar para o fortalecimento institucional, sobretudo na questão da gestão administrativa e financeira, com o acompanhamento direto dos projetos. (G5 – POMMAR).*

Leal (2001, p.213) destaca a importância da capacitação política e técnica das ONGs na busca permanente de maior eficiência, de incorporação de sistemas de planejamento, monitoramento e avaliação, de institucionalização e de capacitação administrativa e de gestão, aperfeiçoamento da sua infra-estrutura e do seu nível de informatização.

De acordo com o POMMAR (2004), foram desenvolvidos, para as ONGs do grupo G1, cursos na área de gestão, de gerência administrativa, comercialização e marketing, incluindo estratégias de captação de recursos, como reforço técnico e profissional das jovens atendidas (para o Coletivo Mulher Vida) e de gestão nas áreas de estratégia, marketing e finanças (para os dirigentes) e curso sobre direitos e obrigações fiscais e trabalhistas (para a Rede pela Educação Profissionalizante).

Embora parceiros comprometidos com a gestão e sustentabilidade fossem critérios importantes para a escolha das instituições a serem financiadas, houve ocasiões em que, mesmo sem apresentar estas condições, instituições foram apoiadas por apresentarem

propostas inovadoras e por acreditarem (POMMAR) que poderiam contribuir na melhoria destas condições.

*A gente utilizava um instrumento que muitas vezes as instituições ficavam incomodadas em preencher, que era o diagnóstico estrutural usado antes de fazer qualquer contrato, onde procurávamos, a partir desse instrumento, analisar o conjunto das informações, fazer um diagnóstico institucional, para só depois definirmos pelo financiamento. Mesmo assim tivemos que fazer opções sérias, havia instituições que tinham clareza que não tinham condições, chegamos ao limite de financiar uma organização que não tinha sequer organicidade, que nunca se constituiu como entidade, mas a proposta era tão inovadora que acabávamos apoiando por acreditarmos na proposta e acreditarmos que poderíamos contribuir nessa outra direção. Mas posso afirmar que a grande maioria das propostas apresentadas cumpria esses requisitos. (G5 – POMMAR).*

Para o POMMAR, apesar da dificuldade em inserir mudanças nas práticas de gestão de ONGs pouco profissionalizadas e do tempo gasto com essas atividades, o retorno na perspectiva do impacto é relevante.

*E com isso acho que fomos uma das poucas organizações que acabou criando um guia administrativo-financeiro, porque muitas ONG não sabiam sequer trabalhar um relatório, fazer uma prestação de contas. Pensando assim, “perdemos um certo tempo” e digo isso entre aspas, mas acabou dando um fôlego para o programa, do ponto de vista do impacto. (G5 – POMMAR)*

*Um problema muito forte que tivemos é que quando iniciamos o trabalho encontramos organizações que nunca tiveram um trabalho direcionado para a gestão, para a visibilidade institucional, sempre tiveram práticas muito incipientes nessa área. Então era como se tivéssemos que ensinar o “bê-á-bá”, sendo assim, por mais que fizéssemos um esforço sobre-humano para mudar esses paradigmas, não era fácil. (G5 – POMMAR)*

#### **4.2.1.5 APOIO AO DESENVOLVIMENTO DE ESTRATÉGIAS DE SUSTENTABILIDADE ÀS ONGS APOIADAS**

Para o POMMAR, a sustentabilidade das ONGs apoiadas foi sempre uma preocupação. Oferecer uma assistência técnica consistente teve como um de seus fundamentos a preocupação de que as ações continuassem mesmo após o encerramento do projeto. De qualquer forma, essa não foi uma tarefa fácil, com várias dificuldades operacionais, pela fragilidade das ONGs e a dificuldade inerente dessas organizações em se pensar de forma sustentável.

*Outro ponto diz respeito à forma como a USAID vinha trabalhando no Brasil e que planejava esse programa por apenas 3 anos, e com isso, uma grande preocupação sempre foi com a estratégia da sustentabilidade, e dentro desta perspectiva, penso que essa assistência técnica consistente foi muito pensada em função disto, para que após o encerramento do financiamento as ações continuassem. (G5 – POMMAR)*

*Discutimos sobre essa questão inúmeras vezes, mas não é fácil pensar e concretizar isso em organizações como o CEDECA. Isso não foi à frente, mas sempre foi uma preocupação do POMMAR. (G1 – CEDECA/BA)*

*Muitas vezes essas instituições achavam, por exemplo, que não poderiam substituir o pagamento de um profissional da administração por um captador de recursos ou um profissional que fizesse um trabalho de comunicação organizacional. Foram muitas dificuldades do ponto de vista operacional, político-estratégico. (G5 – POMMAR)*

*Nós sempre fizemos um trabalho de fazer uma prospecção de oportunidades e informar para os parceiros; muitas vezes nos colocamos à disposição de juntos com os parceiros elaborar projetos para a complementaridade de recursos. (G5 – POMMAR)*

#### **4.2.1.6 FINANCIAMENTO DOS PRINCIPAIS EVENTOS SOBRE A TEMÁTICA**

O apoio financeiro aos eventos realizados pelas instituições apoiadas e eventos de relevância nacional foi uma estratégia utilizada pelo POMMAR de forma bastante consistente e constante, acompanhando os seus dez anos no Brasil e ajudando a escrever a história do enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes, conforme pode ser observado detalhadamente no Anexo A.

*A maioria dos eventos importantes na área, lembro do POMMAR presente não apenas fisicamente, mas de contribuir financeiramente. No I Seminário das Metrôpoles do Nordeste, em 1995, que fizemos e que foi um evento importantíssimo, eles foram determinantes. (G1 – CEDECA/BA)*

*Apoiamos praticamente todos os eventos que foram importantes para o fortalecimento do movimento de enfrentamento à violência sexual no Brasil. Olhando pra trás, estivemos em todos esses momentos. (G5 – POMMAR)*

#### 4.2.2 PELA ÓTICA DA PARTICIPAÇÃO TÉCNICA

A cooperação técnica (CT) é um instrumento central da política de cooperação para o desenvolvimento. De acordo com Afonso e Fernandes (2005, p.73), desde os anos 1980, a tônica da ajuda tem sido no sentido de reforço das capacidades humanas e institucionais (*capacity building*), passando a ser vista como o principal veículo de fortalecimento de instituições frágeis. Nos anos 1990, a *capacity building* tornou-se um aspecto central para muitas agências doadoras, nomeadamente o BM e o PNUD, conduzindo a uma reavaliação da noção de CT e do seu papel na promoção do desenvolvimento. Em 2002, 38% da ajuda bilateral foi fornecida sob a forma de CT, um percentual bastante significativo. Para Fernandes (2004, p.5), trata-se da cooperação centrada no intercâmbio de conhecimentos técnicos e de gestão, com o fim de aumentar a capacidade das instituições e das pessoas, a fim de promover o seu próprio desenvolvimento.

Para Mattos (2001), na medida em que o volume dos recursos financeiros para ajuda externa ao desenvolvimento diminuiu, cresceu a importância da oferta de idéias acerca das políticas que deveriam ser adotadas pelos países em desenvolvimento.

De acordo com Medeiros (1994, p.312):

A concessão de assistência técnica pelas organizações internacionais aos países em processo de desenvolvimento se insere em um projeto de maior alcance, em andamento nas relações entre os Estados, que consiste na tentativa de instaurar uma Nova Ordem Econômica Internacional.

O POMMAR foi um programa que desde o início teve na CT o ponto central das suas ações. Os discursos da USAID, da Partners (sua agência de implementação) e do próprio POMMAR convergem nessa questão, demonstrando que esse aspecto era uma diretriz e um consenso institucional.

*Embora o financiamento seja importante e necessário, percebemos que ele não é suficiente. É preciso estabelecer com essas organizações um permanente processo de assistência técnica, acompanhamento, construção de indicadores e monitoramento de todas as ações. (G5 – USAID)*

*Uma coisa é dizer que se acredita na assistência técnica. Mas se não tem recursos para dar um acompanhamento contínuo, é só um discurso. É um bom discurso, mas tem que ter o respaldo orçamentário. Por isso, negociamos muito nessas fases um refinanciamento do POMMAR, que não somente pudesse repassar recursos para as*



*entidades executarem programas, mas para ajudá-las também tecnicamente. (G5 – Partners)*

*Desde o início do programa essa proposta de assistência técnica foi pensada; tínhamos os nossos planos de trabalhos e em todos eles isso estava muito presente. (G5 – POMMAR)*

A percepção sobre a participação do POMMAR na qualificação das políticas públicas de enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes pode ser medida a partir dos resultados da aplicação da escala de Likert, expressos na (Tabela 10). Este resultado revela uma forte concordância com a afirmação, obtendo a maior pontuação dos grupos G2, G3 e G4 entre todas as afirmações a que estes grupos foram submetidos. Uma ressalva importante é a quase concordância máxima do grupo do governo (G4), o que indica que, para este grupo, a participação técnica do POMMAR foi extremamente importante do ponto de vista técnico na qualificação das políticas públicas.

**TABELA 10. ESCALA DE LIKERT**

**A participação do POMMAR qualificou as políticas públicas de enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes**

<b>GRUPO</b>	<b>PONTUAÇÃO</b>
<b>G1</b>	<b>3,8</b>
<b>G2</b>	<b>4,1</b>
<b>G3</b>	<b>3,7</b>
<b>G4</b>	<b>4,6</b>
<b>G5</b>	<b>4,3</b>

*Por todo o conhecimento da proposta metodológica para o enfrentamento à violência sexual, foi o POMMAR/USAID que efetivamente concebeu toda a proposta metodológica do PAIR. (G4 – SEDH)*

*O POMMAR foi fundamental não apenas financeiramente, mas a própria experiência que essas pessoas acumularam e desenvolveram também foi fundamental para a construção dessa metodologia do PAIR. Como primeira iniciativa de governo, de intersetorialidade, foi uma experiência riquíssima que deve ser apoiada. Foi uma iniciativa importante também pelo aspecto de dar concretude às propostas e diretrizes que construímos no Plano Nacional. Eu acho uma iniciativa da maior importância e a contribuição do POMMAR foi fundamental, não sei se o programa teria se sustentado sem eles. (G2 – Camará)*

*A intenção do convite ao POMMAR para colaborar no Sentinela foi para nos proporcionar uma assessoria técnica sobre como melhor atender às demandas existentes por uma ação pública nessa área. (G4 – SEAS)*

*Criou-se quase uma relação de assessoria técnica permanente entre o Ministério da Previdência e Assistência Social, através do Programa Sentinela, e a equipe do POMMAR. (G4 – SEAS)*

*Hoje a gente utiliza muito a experiência do POMMAR nas ações do PAIR, no monitoramento das ações, na construção do plano operativo. (G4 – SEAS)*

*Consideramos a nossa participação nos espaços estratégica, uma vez que temos clareza de que trabalhar com essa temática é um grande desafio. Penso que a nossa presença nesses espaços, sobretudo quando são espaços de discussões de políticas públicas, é essencial porque colabora para a construção de processos mais consistentes. (G5 – POMMAR)*

O POMMAR participou diretamente da construção e execução das seguintes propostas técnicas das políticas públicas voltadas para o enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes no Brasil, comprovando uma forte incidência técnica nesta área:

- Participação da equipe técnica do POMMAR na concepção e estruturação do Programa Sentinela (hoje denominado Serviço Sentinela/CREAS) vinculado ao governo federal;
- Construção da proposta metodológica do PAIR;
- Elaboração de parâmetros conceituais e técnicos curriculares nos processos de capacitação dos atores sociais diretamente responsáveis pelo atendimento de crianças e adolescentes, qualificando programas e serviços no campo das políticas públicas;
- Assistência técnica para elaboração de políticas e planos de ação dos Estados do Piauí, Maranhão, Pará e Distrito Federal;
- Apoio técnico na implantação do Comitê Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, em outubro de 2002;
- Participação no Grupo de Trabalho encarregado da preparação do Relatório Brasileiro ao Comitê sobre os Direitos da Criança, que se constituiu no primeiro relatório governamental a ser apresentado pelo Brasil ao Comitê.
- Mudança de paradigmas conceituais e metodológicos, com a introdução de temas e procedimentos inovadores produzindo forte impacto nas organizações do terceiro setor e conseqüente repercussão nas políticas públicas;
- Apoio técnico na elaboração e sistematização do Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual e do Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil;
- A contribuição técnica e financeira aos Fóruns e Redes, nos processos de elaboração e implementação dos Planos Estaduais e Municipais de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes.

De acordo com Milani (2006), a cooperação técnica internacional tem influenciado as experiências participativas no Brasil (por exemplo, as metodologias participativas, oficinas participativas e diagnósticos participativos). O chamado “princípio participativo”, segundo o autor, é, em muitos casos, fruto de discursos e projetos das agências bilaterais e multilaterais de cooperação (MILANI, 2005).

Vários documentos nos anos 1990 colocam a participação no centro do debate sobre as práticas de desenvolvimento. Para o governo norte-americano:

Finalmente, qualquer programa de desenvolvimento [...] poderá ser bem-sucedido somente se for sustentável por um longo período de tempo após as ONGs norte-americanas deixarem a área. Em países de todo o mundo, uma vasta cadeia de ONGs dos EUA está trabalhando lado a lado com comunidades, ONGs locais, governos e pessoas, para estabelecer as bases para um mundo mais justo, próspero e pacífico. (KELLETT, 2003, p.40)

É importante observar que o POMMAR, como programa de uma agência norte-americana, trouxe a influência dessas questões (metodologias participativas, importância da sustentabilidade das ações, práticas descentralizadas e passíveis de replicação em outros contextos), e acabou aportando essas metodologias na construção das políticas públicas, fato visto de forma muito positiva pelos parceiros e evidenciado pela alta pontuação na escala de Likert.

### **Sustentabilidade das ações**

*O que eu percebo é que programas de outras agências internacionais colocam recursos em alguma ação e quando o recurso acaba a ação acaba também. E o que dá para perceber, por esse trabalho do PAIR é que a tecnologia e a produção do conhecimento ficam na localidade. (G4 – SEDH)*

*Como o POMMAR sabia que tinha um tempo definido de permanência, ele se preocupou bastante em como ficariam as ações. O elemento de sustentabilidade foi um outro elemento que o POMMAR trouxe para a qualificação da proposta e das políticas públicas. (G4 – SEAS)*

### **Metodologias participativas**

*Acho o PAIR um ótimo exemplo de política participativa, que escuta as bases. Lembro que não chegávamos impondo nada, sempre numa postura de ouvir as pessoas dos locais e construirmos juntos. Pra mim foi uma experiência muito rica. E todos sabemos que o POMMAR foi essencial no desenho dessa política. (G1 – CEDECA/BA)*

*Uma outra contribuição do POMMAR foi a instrumentalização das cidades para a criação dos Planos Municipais de Enfrentamento à Violência Sexual de forma participativa, tendo como referência a sua experiência na construção do Plano Nacional, facilitando inclusive para que os municípios colocassem o Programa num contexto integrado de políticas públicas refletida nos próprios planos. Isso foi muito importante. (G4 – SEAS)*

### **Práticas descentralizadas**

*O Programa não leva ao município nenhuma receita. Ele disponibiliza métodos e possibilidades, sugere ao conjunto das forças do município que trabalhem dentro da lógica do Plano Nacional: Análise da situação, apropriação da realidade, mobilização de todos os setores institucionais, responsabilização dos agressores, atendimento adequado das vítimas, dessas famílias, agindo preventivamente no desenvolvimento da sexualidade saudável da criança através da educação, com atenções básicas à saúde e, por fim a participação juvenil. (G4 – SEAS)*

*Nós sempre referenciamos que o marco referencial do programa era o ECA, no seu artigo 86, com o princípio da integração, participação e descentralização, e o Plano Nacional, então não era a opinião de ninguém, era o pressuposto de um marco legal. (G5 – POMMAR)*

*Operacionalmente, o PAIR vem obedecendo a essa lógica descentralizada e participativa, desde o âmbito federal até o municipal. (G5 – USAID).*

### **Metodologias passíveis de replicação**

*No PAIR, o alcance dos objetivos vai fazer com que possamos oferecer ambientes propícios à transferência de metodologias para outras cidades. Construímos um grande laboratório que pode resultar na criação de ações de referências. Um dos maiores méritos da proposta é a potencialização da participação da sociedade e a consolidação das comissões municipais. A execução de um sistema de monitoramento descentralizado, em que a própria comunidade monitora todo o processo estabelecido nos planos operacionais, é uma das metas do PAIR. (G4 – SEAS)*

*Na minha concepção, diante da diversidade do nosso país e diante do PAIR ter se iniciado apenas em sete municípios, eu não vejo um grande impacto na realidade. Mas eu vejo como uma construção importante, como um projeto piloto de construção de metodologia que poderá ser replicada em outro contexto; sendo assim, eu vejo como uma iniciativa muito interessante. Mas eu não vejo um impacto como uma política pública, mas como algo piloto. (G2 – Casa Renascer).*

O POMMAR também se fez presente nas políticas públicas por meio da participação técnica das instituições apoiadas por ele em ações das políticas municipais, estaduais ou federais. De acordo com o POMMAR, a instituição apoiada que teve a maior incidência neste aspecto foi o CEDECA/BA, que foi convidado a assumir a coordenação do grupo de assessoria técnica do programa PAIR<sup>80</sup>, além de ter com o Governo do Estado da Bahia desde 2001 um convênio de cooperação técnica para o acompanhamento do Programa Sentinela no Estado. Outras instituições apoiadas também participam ativamente de espaços importantes de construção de políticas, como o Comitê Nacional, os Comitês Estaduais, os Conselhos, e tornaram-se referências metodológicas na área.

*Os resultados foram decorrentes desse acreditar, da dedicação dos técnicos do POMMAR. Foi um resultado positivo não só para o CEDECA, para a Bahia, mas para o Brasil, na medida em que essa metodologia foi reeditada no contexto das*

<sup>80</sup> Uma das metas estratégicas do PAIR foi propiciar aos municípios condições para, a partir de tecnologias sociais já testadas e validadas, construir metodologias de referência na área de atenção psicossocial, sistematizá-las e disponibilizá-las para a replicação em outros municípios. Para tanto, fora oferecido tanto por USAID/Partners, quanto pelo governo brasileiro a assistência técnica de especialistas de diversas instituições, sob a coordenação do CEDECA/BA. A proposta da Assessoria Técnica tem por finalidade a consolidação das metodologias que vêm sendo desenvolvidas nos municípios do PAIR, bem como a inserção de atores locais no processo de assistência técnica especializada, valendo-se preferencialmente dos recursos humanos especializados que atuam no campo da pesquisa e extensão nas universidades públicas.

*políticas públicas no caso do Sentinela na Bahia e do PAIR para o Brasil. (G1 – CEDECA/BA)*

*A condição de coordenação da Assessoria Técnica exercida pelo CEDECA está ancorada na sua experiência desenvolvida durante mais de sete anos com apoio do POMMAR/USAID–Partners, construindo uma metodologia de atendimento psicossocial e a defesa jurídica de crianças violadas sexualmente. (G4 – SEAS)*

*Tem experiências que não chegaram a se transformar em política pública, mas acabaram se constituindo como referência. Nós já vínhamos com a experiência da metodologia do Moda Axé, e teve o desdobramento para a Casa de Passagem, adequando ao perfil de público da exploração e assim construindo o Maracatu Moda, pensando a reinserção a partir da arte. Teve também uma experiência com a Casa das Meninas, em Fortaleza, onde trabalhávamos a profissionalização a partir de uma perspectiva diferenciada e que acabou evoluindo para a perspectiva da rede, com a criação da Rede de Educação Profissionalizante, já envolvendo um grupo maior de organizações, que acabou se constituindo uma metodologia de trabalho em rede. Penso que são ações até hoje com forte impacto; em Recife essa experiência continua sendo trabalhada, a Universidade Federal de Pernambuco fez uma pesquisa sobre o impacto, essa experiência foi sistematizada e ainda hoje reconhecida. Tudo começou com o POMMAR. (G5 – POMMAR)*

*No elenco de apoios, tanto técnicos quanto financeiros, viabilizados pelo programa, posso destacar várias ações, algumas delas com repercussão muito forte ainda hoje. (G5 – POMMAR)*

*Participamos do Comitê Nacional, do Fórum Cearense, na Comissão Municipal do PAIR. (G1 – Curumins)*

Neste aspecto, embora os dois grupos demonstrem concordar com a afirmação, há uma discrepância entre a percepção que o POMMAR tem sobre a sua influência técnica na participação das ONGs apoiadas nas políticas públicas e a percepção das próprias ONGs sobre este mesmo aspecto, conforme a (Tabela 11). Uma hipótese para essa discrepância pode estar relacionada à baixa **participação direta** das ONGs do G1 nas políticas públicas. Talvez a frase devesse ter sido: “As orientações técnicas/estratégicas repassadas pelo POMMAR influenciaram a nossa participação nos **espaços importantes de construção** de políticas públicas (municipal, estadual ou federal)”.

*Participação direta mesmo nas políticas públicas eu sei do CEDECA/BA; as outras instituições apoiadas têm uma grande participação no contexto das políticas, nos espaços de discussão, no diálogo com a esfera pública, nos conselhos e comitês. (G5 – POMMAR)*

**TABELA 11. ESCALA DE LIKERT**

**As orientações técnicas/estratégicas repassadas pelo POMMAR influenciaram a nossa participação nas políticas públicas (municipal, estadual ou federal)**

GRUPO	PONTUAÇÃO
G1	3,1

**As orientações técnicas/estratégicas repassadas pelo POMMAR às ONGs apoiadas influenciaram a participação delas nas políticas públicas (municipal, estadual ou federal).**

G5

4,3

O POMMAR, ao longo dos seus dez anos, também celebrou convênios e acordos de cooperação técnica com universidades para o desenvolvimento de pesquisas, colaborando com o aprimoramento e a qualificação de indicadores e temáticas abordadas.

- Universidade Federal da Bahia: cooperação na área de pesquisa na implementação do PETI;
- Universidade Estadual do Ceará: articulação para implementação da Rede de Informações sobre Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes (RECRISA) e dos cursos de extensão universitária de educadores sociais e de especialização em arte-educação; cursos de capacitação para conselheiros de direitos e tutelares; e, ainda, realização da pesquisa sobre exploração sexual comercial de crianças e adolescentes no Estado do Ceará;
- Universidade Nacional de Brasília: realização, junto com outros parceiros, da primeira pesquisa nacional de tráfico de mulheres, crianças e adolescentes, para fins sexuais;
- Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, em estreita articulação com as universidades federais dos Estados da Bahia, Amazonas, Roraima, Acre: implementação do programa de formação e capacitação dos atores sociais vinculados às redes locais dos municípios integrantes do PAIR.

A participação técnica, conforme resultados já apresentados, foi uma vertente importante da participação do POMMAR. Esse tipo de cooperação pôde ser operacionalizada através de diferentes estratégias, que serão analisadas individualmente, conforme a percepção dos grupos respondentes dos questionários e entrevistados.

#### **4.2.2.1 CONSTRUÇÃO DE PATRIMÔNIO TÉCNICO (ACÚMULO DE PRÁTICAS METODOLÓGICAS)**

Grande parte das justificativas para a participação técnica do POMMAR nas políticas públicas teve como ponto central o seu patrimônio técnico, o acúmulo de conhecimentos metodológicos, a possibilidade de aportar conteúdos para os programas sociais. Esse acúmulo de experiências foi construído lado a lado com as organizações do Nordeste. (Anexo B).

*O POMMAR teve, sobretudo, uma contribuição técnica importante para estimular que organizações da sociedade civil, que são sujeitos desse processo, ampliassem a sua compreensão do fenômeno e na medida em que ampliam a compreensão, ampliam também a sua capacidade de intervenção no fenômeno. (G3 – Renato Roseno)*

O POMMAR apostou na construção de metodologias/acúmulo de experiência e isso repercutiu positivamente na sua participação nas políticas, demonstrando, neste caso, ter sido uma estratégia eficaz.

*Como a USAID tinha esse acúmulo de experiências através do POMMAR, ela colocou esse cabedal de experiências para fazer uma troca em prol do fortalecimento do Sentinela. (G4 – SEAS)*

*Eu tenho a certeza que se não tivesse a participação do POMMAR nesse processo, o PAIR não teria chegado aonde chegou. Todo o arcabouço teórico, metodológico e a bagagem toda foi o POMMAR que trouxe para o governo. (G4 – SEDH)*

*No campo do enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes, no âmbito da cooperação internacional, o POMMAR hoje é, sem dúvida, uma das maiores referências técnicas no país, tanto nas experiências que acumulou em suas parcerias técnicas e financeiras como pelas metodologias de intervenção. (G4 – SEAS)*

*Logo após essas visitas, foi desencadeado o diagnóstico rápido e participativo. Nesse aspecto, o POMMAR tem uma participação muito singular porque é esse diagnóstico constituía-se na transposição de uma tecnologia desenvolvida pelo POMMAR na área do trabalho infantil, colocada a serviço do processo de planejamento, de estruturação de planos para o enfrentamento à violência sexual. (G4 – SEAS)*

*Eu vejo que o POMMAR trabalha de uma forma tecnicista. Eles têm métodos muito precisos e instrumentos técnicos respaldados, e isso eles trouxeram para o PAIR. No PAIR eles foram essenciais. (G4 – SEDH)*

*Eu acho que o programa teve uma importância muito forte na questão conceitual e metodológica. Na verdade, a gente vem acompanhando toda a trajetória de programas sociais na Brasil e a gente percebe que ela foi muito reforçada pelos conteúdos que o programa conseguiu trazer. (G5 – POMMAR)*

Com o intuito de contribuir para o fortalecimento institucional das organizações apoiadas, o POMMAR financiou uma série de capacitações e eventos, conforme descrito no Anexo C.

#### **4.2.2.2 APOIO À PRODUÇÃO, SISTEMATIZAÇÃO E DIFUSÃO DE METODOLOGIAS**

O POMMAR contribuiu para que instituições reconhecidas pela qualidade do atendimento prestado a crianças e adolescentes em situação de risco registrassem e

sistematizassem suas práticas educativas e organizacionais, visando à disseminação junto a outras instituições e/ou instâncias de políticas públicas, conforme demonstra o quadro 11 a seguir<sup>81</sup>.

**QUADRO 11. PRODUTOS APOIADOS PELO POMMAR**

PRODUTOS	QUANT.
Sistematização de experiências e publicações apoiadas diretamente pelo POMMAR/ USAID–PARTNERS	25
Materiais audiovisuais produzidos com o apoio do POMMAR/ USAID–PARTNERS	16
Publicações e materiais audiovisuais apoiados pelo POMMAR/ USAID–PARTNERS com outras parcerias	23
Total	64

Fonte: (POMMAR, 2004)

Por trás dessa estratégia está o entendimento de que muitas iniciativas nascidas no âmbito das ONGs podem ser adaptadas para outros contextos, inclusive das políticas públicas, na busca de um processo de transformação social de maior impacto. Para Aguiar, Cunha e Milani (2002), a sistematização significa a construção da memória de uma experiência de desenvolvimento local, seguida pela divulgação de saberes relacionados às práticas, com vistas a estimular o intercâmbio e a confrontação de idéias, bem como contribuir na reconstituição de visões integradas dos processos de intervenção social.

*A outra questão que me pareceu fundamental foi a possibilidade de não só apoiar técnica e financeiramente, mas ajudar que essas organizações construíssem uma memória institucional. Talvez tenha sido uma das poucas organizações que pensaram na questão do registro e sistematização. Penso nisso como um componente importantíssimo, o de construção a partir de uma coisa estruturada, de uma forma que esses parceiros pudessem ter informações organicamente trabalhadas. Acho que o programa teve essa importante contribuição. (G5 – POMMAR)*

*Eu vejo o POMMAR como um organismo que apóia iniciativas de sistematização e publicação e considero isso superimportante. Acho louvável o fato das instituições que apóiam iniciativas de estudo, de pesquisa. Eu lembro que no começo da nossa relação com alguns financiadores que já tivemos, foi preciso insistir para que fosse incluída no escopo do projeto uma linha de pesquisa e uma linha de sistematização, eles no início não entendiam, achavam que todo o recurso deveria ser investido no público direto e nós argumentávamos que desse processo todo do atendimento direto seria importante que tirássemos aprendizagens e que isso pudesse ser compartilhado. Chegaram a fazer uma reunião para dizer que uma parte do recurso*

<sup>81</sup> Esses resultados referem-se a todas as áreas programáticas do POMMAR e não apenas à área da violência sexual.



*seria cortado porque não era papel da ONG, no entendimento deles, fazer estudo e pesquisa. (G2 – Camará)*

Com o objetivo de comparar a percepção do G1 e do G5 sobre a importância do POMMAR na sistematização das metodologias das instituições apoiadas (ver Anexo D), foi utilizada a escala de Likert, cujo resultado encontra-se abaixo (Tabela 12).

**TABELA 12. ESCALA DE LIKERT**

<b>O apoio do POMMAR foi fundamental para a sistematização da nossa metodologia.</b>	
GRUPO	PONTUAÇÃO
G1	2,3
<b>O apoio do POMMAR foi fundamental para a sistematização das metodologias das ONGs apoiadas</b>	
G5	5,0

Esse resultado revela uma grande diferença na percepção dos dois grupos, o grupo de quem apóia e o de quem recebe o apoio. No entanto, é preciso levar em consideração o seguinte aspecto nesta análise: das 14 instituições apoiadas pelo POMMAR apenas quatro tiveram a sua metodologia sistematizada. Dessas quatro, duas instituições (CEDECA/CE e Rede pela Educação Profissionalizante) não responderam ao questionário e, portanto, não fazem parte das 11 instituições que compõem o G1. Sendo assim, das quatro instituições que tiveram suas metodologias sistematizadas com o apoio do POMMAR, apenas duas (CEDECA/BA e Casa de Passagem) fizeram parte do cálculo da pontuação do G1, justificando a baixa pontuação deste grupo, que em sua maioria não foi apoiado neste aspecto e, portanto, deram a pontuação mínima nesse quesito. É importante evidenciar que as duas instituições apoiadas na sistematização avaliaram com a pontuação (4,0) e (5,0), indicando que as instituições que receberam esse apoio percebem o POMMAR como fundamental.

*A crença do POMMAR em associar o trabalho do jurídico e do psicossocial, desenvolver essa metodologia própria e financiar isto e investir foi definitivo para a instituição. (G1 – CEDECA/BA)*

*A nossa sistematização foi um grande ganho institucional. Sem dúvida, sem o apoio do POMMAR não sei se teríamos concretizado esse objetivo. Eles estimularam, apoiaram, construíram lado a lado com a gente, sempre incentivando e acreditando na capacidade da equipe. (G1 – CEDECA/BA)*

O POMMAR apoiou diversas publicações na área, que não foram sistematizações das experiências das ONGs apoiadas, mas que contribuíram para a produção de conhecimentos importantes relativos ao enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes, elencados no Anexo E.

[...] gerar, sistematizar e disseminar conhecimentos por meio de registro e sistematização de experiências é um dos traços da atuação do POMMAR que mais respeito e admiração me despertam [...] o programa desenvolveu uma verdadeira logística do intangível, produzindo livros, vídeos e outros materiais cuja circulação contribuiu para a geração de um ambiente novo no plano do desenvolvimento de pessoas e organizações. (POMMAR, 2004, p.32<sup>82</sup>).

#### 4.2.2.3 PARTICIPAÇÃO DO POMMAR NOS PRINCIPAIS ESPAÇOS DE DISCUSSÃO TÉCNICA DE METODOLOGIAS PARA O ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA SEXUAL CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES

A participação do POMMAR nos espaços técnicos de discussão de metodologias foi percebida de forma muito positiva pelos grupos. Essa questão foi a que obteve a maior pontuação entre todas as questões submetidas aos grupos G1 e G2, demonstrando que as instituições da sociedade civil (apoiadas e não apoiadas) percebem a participação do POMMAR como qualificadora dos espaços de reflexão. Dentre todos os grupos, o Governo (G4) foi o que demonstrou o maior índice de concordância, conforme demonstrado na Tabela 13, abaixo:

**TABELA 13. ESCALA DE LIKERT**

**A participação do POMMAR nos espaços de articulação qualificou tecnicamente as discussões**

GRUPO	PONTUAÇÃO
G1	4,3
G2	4,1
G4	4,4
G5	4,3

*O POMMAR esteve presente em todos os momentos importantes no processo de institucionalização da questão no Brasil, sempre presente e com um posicionamento correto, sempre enriquecendo as discussões. (G1 – CEDECA/BA)*

*Embora nunca tenhamos sido apoiados pelo POMMAR, a nossa vivência nos fóruns e movimentos sociais fez a gente construir uma imagem do POMMAR como uma instituição muito importante nos espaços nacionais, nas discussões. (G2 – Casa Renascer)*

*Tenho uma imagem de que o POMMAR não apenas repassa recursos, mas tem uma preocupação com a temática, mantém uma colaboração na formação de opiniões e conceitos. Essa opinião deve-se à imagem construída a partir da observação dentro*

<sup>82</sup> Texto escrito por Antônio Carlos Gomes da Costa.

*dessa inserção do POMMAR nas mais diversas esferas nacionais. (G2 – Casa Renascer).*

*O POMMAR sempre presente, seja apoiando financeiramente o evento, a participação das ONGs, seja na organização e fundamentalmente pelas contribuições técnico-políticas. (G1 – CEDECA/BA)*

Os resultados apontam que o POMMAR estimulou um amplo processo de construção de espaços de reflexão sobre essa problemática no Brasil, tanto no campo conceitual como no metodológico. Um aspecto muito evidenciado nos depoimentos refere-se às pessoas do POMMAR como agentes qualificadores da participação técnica.

*A contribuição do POMMAR e agora como Partners é imensa. A linha é a mesma, mantém um grupo de pessoas, com capacitação técnica, que qualifica os processos. (G4 – MDS)*

*A nossa ação acabou gerando uma série de intervenções que, na minha avaliação, o componente que mais ressalta é a consistência com a qual a equipe sempre se coloca. (G5 – POMMAR)*

*As pessoas que trabalharam no POMMAR eram pessoas que eu diria que tinham uma capacidade de influência. (G4 – MDS)*

*Eu credito muito o sucesso do POMMAR aos técnicos e técnicas que fizeram o POMMAR. (G3 – Renato Roseno)*

A ampla participação do POMMAR nos principais espaços de discussão foi uma estratégia que pode ser avaliada de forma positiva para que pudesse contribuir com as políticas públicas da área da violência sexual.

*Nós temos alguns instrumentos que nos ajudam a pensar as políticas públicas de forma mais científica e menos amadora. Foi todo um esforço na direção da construção de um Plano Nacional, da construção de uma Matriz Intersectorial, na constituição de um Comitê Nacional, num conjunto de atores que hoje estão mais qualificados, o governo federal mais envolvido, pautando a questão, inclusive com a destinação de recursos públicos consignados para o desenvolvimento dessas ações, que acabou desencadeando também processos semelhantes em Estados e municípios e que nós tivemos a oportunidade de contribuir em todo esse processo. (G5 – POMMAR)*

*Uma outra contribuição importante é a contribuição técnica, a sua participação em espaços de representação ou na formulação de documentos como o Plano Nacional, entre tantos outros, é uma contribuição importante que só vem agregar. (G2 – Casa Renascer)*

Um ponto muito importante, que surgiu espontaneamente em algumas falas, refere-se à consistência e relevância da participação técnica do POMMAR colaborando para a diminuição de possíveis resistências quanto ao aspecto ideológico do programa, por ser vinculado ao governo norte-americano.

*Torna-se tão relevante que ouvir o POMMAR vem a agregar, de tal forma que essa relevância do técnico leva quase que à anulação da idéia que se tem que essas agências internacionais trabalham com a imposição do seu pensamento. (G2 – Casa Renascer)*

*Eu imagino que os parceiros nos percebem como uma equipe que tem um componente técnico muito forte, a forma de a equipe ocupar esses espaços, com condições de contribuir, de pensar coletivamente. Isso acaba criando uma atmosfera de credibilidade, de confiabilidade, e que desloca um pouco possíveis resistências quanto ao aspecto ideológico, de ser um programa do governo americano, fato que sempre procuramos administrar muito bem. (G5 – POMMAR).*

#### **4.2.2.4 DEDICAÇÃO DE TEMPO, PRESENÇA E EXPERIÊNCIA DA INSTITUIÇÃO ATRAVÉS DE UMA CONSISTENTE PROPOSTA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA ÀS ONGs APOIADAS E AOS ESPAÇOS DE ARTICULAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL E DO GOVERNO**

De acordo com a Partners, agência implementadora do POMMAR:

*Aprendemos nessa primeira fase que não era somente de capacitações que as instituições precisavam ou, no mínimo, não eram suficientes. Compreendemos que as entidades parceiras precisavam do componente de capacitação contínua, de assistência técnica sistemática e de um acompanhamento técnico que podia ter momentos de capacitação, de intercâmbio, de fazer algumas coisas juntas para garantir certos avanços na parte pedagógica e administrativa, como também na gestão financeira das entidades. (G5 – Partners)*

O modelo de assistência técnica era respaldado em um forte envolvimento presencial, de proximidade, cooperação e parceria. O envolvimento dos técnicos, o saber ouvir, a qualidade técnica foram aspectos destacados e tudo isso de forma articulada contribuiu para o desenvolvimento dos parceiros.

*Damos muito valor a essa relação de parceria e acreditamos firmemente que essa metodologia vai além do simples financiamento. Na verdade, sabemos que quando ocorre uma relação muito mais próxima, acaba havendo uma atuação mais alinhada. (G5 – Partners)*

*[...] existe muito investimento também no relacionamento presencial entre as entidades nas três cidades, nas redes. (G5 – Partners)*

*A participação do POMMAR era diferenciada dos outros apoiadores internacionais. Acredito que a proximidade territorial ajudava muito, mas tinha uma dedicação dos técnicos, uma vontade de se envolver e participar, nos incentivava e dava segurança aquela presença. (G1 – CEDECA/BA)*

*O POMMAR tinha uma característica muito importante, ele sabia ouvir. Até que intervinha, como qualquer agente financiador, mas era uma intervenção participativa, que dava a oportunidade aos dirigentes e técnicos de opinarem. (G1 – CEDECA/BA)*

*Eu até entendo que essa proposta de assistência técnica tenha se tornado consistente pelo perfil da equipe, uma equipe que desde o início foi escolhida com o objetivo de ter um componente técnico evidenciado. (G5 – POMMAR)*

*Mais do que um financiador, o programa foi um desenvolvedor dos seus parceiros, dedicando-lhes um tipo diferenciado de atenção que raramente se encontra no âmbito da cooperação. (POMMAR, 2004, p.33<sup>83</sup>)*

Um elemento negativo trazido sobre esse estilo de assistência técnica passa pela compreensão de que essa presença intensa pode ser vista como uma ingerência. Esse aspecto foi trazido por uma instituição que na época já possuía projetos pedagógicos consistentes, com metodologias já consolidadas e será retomado na conclusão. Para eles, neste caso, atrapalhou.

*Nós observamos que com isso eles entram às vezes demais dentro do processo metodológico das instituições, chegamos a ter certo atrito por conta dessa interferência na metodologia do projeto. Isso porque nós já tínhamos uma metodologia desenvolvida e aí chegou como algo de fora, para implantar o processo deles. (G1 – Curumins).*

*A questão é a seguinte: para as instituições que estavam sem base eu creio que esse tipo de assistência ajuda muito, por não terem nada ainda formado. Só que nós já tínhamos um desenvolvimento institucional iniciado, um projeto pedagógico consistente, então eu creio que neste contexto interfere, sim. (G1 – Curumins)*

Com o objetivo de comparar a percepção do G1 e do G5 sobre a importância do POMMAR na qualificação metodológica das instituições apoiadas, foi utilizada a escala de Likert, cujo resultado encontra-se abaixo (Tabela 14).

---

<sup>83</sup> Depoimento de Antônio Carlos Gomes da Costa.

TABELA 14. ESCALA DE LIKERT

<b>O POMMAR estabeleceu com seus parceiros uma consistente proposta de assistência técnica que contribuiu com o avanço metodológico da instituição que eu represento</b>	
GRUPO	PONTUAÇÃO
G1	2,6
<b>O POMMAR estabeleceu com seus parceiros uma consistente proposta de assistência técnica que contribuiu com o avanço metodológico dessas instituições</b>	
G5	4,0

Essa escala revelou uma discrepância nas opiniões, demonstrando que o G5 superestima a sua própria contribuição para o avanço metodológico das instituições apoiadas (G1).

Penso que, embora essa questão da assistência estivesse planejada, penso que ao avaliarmos hoje, é possível que tenhamos enfatizado o acompanhamento com uma ou outra organização, pelo perfil da organização, pela convergência dos objetivos. Tem também a questão do perfil dos consultores locais, alguns com um perfil de maior acompanhamento, com mais possibilidades de ganhos. O volume de recursos também, tudo isso pode gerar uma percepção diferenciada entre as organizações. (G5 – POMMAR)

É possível que esses aspectos trazidos na citação do POMMAR, acima, tenham colaborado para a formação das diversas percepções. No entanto, com o objetivo de aprofundar essa análise, foi feito um novo cálculo, agora separando as instituições do G1 em dois grupos: um formado por instituições que receberam apoio contínuo por um tempo longo (mínimo sete anos<sup>84</sup>) e o outro pelas instituições com apoios pontuais ou de no máximo três anos. A observação dos resultados na Tabela 15 demonstra que a variável tempo é significativa para a formação dessa percepção. Quanto mais duradouro e contínuo for o apoio, maior a tendência a que traga contribuições para o avanço metodológico das instituições.

TABELA 15. ESCALA DE LIKERT

<b>O POMMAR estabeleceu com seus parceiros uma consistente proposta de assistência técnica que contribuiu com o avanço metodológico da instituição que eu represento</b>	
GRUPO	PONTUAÇÃO
G1 (apoio longo)	3,4

<sup>84</sup> Embora o Comitê Nacional tenha recebido apoios pontuais apenas por 3 anos, ele foi incluído no grupo das apoiadas por longo tempo. O seu ano de fundação foi 2002, sendo assim, ele foi apoiado desde o seu surgimento até a finalização do POMMAR, dando uma condição de continuidade, características consideradas mais adequadas ao primeiro grupo.

G1 (apoio pontual)

1,8

Um dos membros do grupo dos especialistas (G3) faz uma correlação do estilo de cooperação do POMMAR, através da sua “participação ativa”, como uma estratégia que objetiva garantir a disseminação da visão de mundo norte-americana.

*Essa participação ativa eu vejo como uma forma de garantir que essa visão que eles criaram de mundo seja de fato adotada por todos e isso não se faz pela força porque, na verdade, hoje em dia, o cenário internacional já não comporta isso, então eles fazem com o que chamamos de soft power, através dessa parceria muito próxima, muito discutida. (G3 – Cida de Roussan)*

*Na cooperação dos EUA, o que está por trás, cada vez mais, é se afirmar como potência hegemônica, e para isso é preciso que ele seja o grande modelo, e pra ser esse grande modelo é preciso que as idéias sejam disseminadas e que a gente acabe comprando isso e se convencendo de que ‘o modelo deles de fato é o que nos interessa’ e isso se reflete na maneira que ele faz cooperação. Então eles participam de tudo, se observar todos os grandes projetos, eles sentam, discutem e algumas vezes induzem os modelos que eles querem. (G3 – Cida de Roussan)*

#### **4.2.2.5 APOIO AO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DE INDICADORES DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO**

Uma das maiores preocupações atuais da sociedade civil e setores governamentais envolvidos com esta temática é a construção de indicadores de avaliação. Segundo Leal (2001, p.213), o apoio das agências de cooperação internacional com relação ao financiamento de projetos se dá mediante um sistema que inclui prestação de contas, avaliação e verificação de impacto (resultados dos projetos), partindo do princípio de que os fundos utilizados são públicos, havendo necessidade de algum tipo de controle sobre sua utilização. Portanto, é natural que ao iniciarem a sua atuação nos países “apoiados” essas questões sejam cruciais, e esse, um ponto de investimento técnico.

*Isso se adequa à postura da USAID, que tradicionalmente é um organismo que tem a avaliação como necessidade. Quando construímos a proposta inicial do POMMAR para a USAID, já havia preestabelecido todo um conjunto de indicadores a partir dos quais a gente teria que pautar as nossas intervenções. (G5 – POMMAR)*

*Um outro ponto que favoreceu foi o programa, desde a sua construção inicial, ter sido pensado sob a perspectiva da necessidade do monitoramento, acompanhamento e da avaliação das ações, e mais uma vez a assistência técnica torna-se um instrumento importante e estratégico para o POMMAR. (G5 – POMMAR)*

Para Leal (2005), além da necessidade de ferramentas claras de avaliação do impacto da política governamental, dos planos, projetos e ações governamentais e não-governamentais, há necessidade de se avaliar também o orçamento e a qualidade das intervenções dos profissionais envolvidos nas ações de enfrentamento à violência sexual. É essencial que as políticas públicas sejam concebidas dentro de um ideal democrático, visando uma inserção social e que sejam avaliadas e monitoradas para uma melhor eficácia. No entanto, a cultura do monitoramento e da avaliação ainda é incipiente nas políticas governamentais e nas ações da sociedade civil no Brasil.

*Quando se tem indicadores capazes de mensurar o trabalho que você realiza, isso dá um diferencial muito importante na sua intervenção. Isso não foi uma tarefa fácil porque, de um modo geral, as ONGs não tinham essa cultura e também o governo, apesar do avanço até hoje não existe uma cultura de construção de informações, de consolidação de dados. (G5 – POMMAR)*

*Uma grande contribuição foi a idéia de avaliação, ou seja, desenvolver ações que você tenha condições de medir o impacto. Isso não era da cultura do poder público e até hoje é muito recente ações do poder público que tenham previsão de medir resultados. (G4 – SEAS)*

De acordo com Dupas (2004, p.2), duas tendências haviam se firmado durante a transição à pós-modernidade [...] na vertente norte-americana, inaugurou-se uma sociedade de caráter corporativo e organizacional, com características decisórias, pragmáticas, informáticas e de imediatismo operacional, fato que também se refletiu nas práticas das agências da cooperação que passaram a exigir instrumentos e métodos mais precisos. Para Fernandes (2004, p.2), a partir desse contexto a avaliação ganha terreno e assiste-se à reforma dos sistemas, instrumentos e agências de cooperação.

*A exigência do financiador externo trouxe para nós uma contribuição de que as ações não poderiam ser propostas descoladas de uma pesquisa, de uma proposta clara de como se iria acompanhar a evolução e como medir os resultados. (G4 – SEAS)*

*Essa coisa de avaliação e monitoramento é um aspecto que o POMMAR traz para a realidade brasileira de forma mais consistente; eles não abriram mão e isso trouxe um profissionalismo maior tanto no âmbito da sociedade civil quanto do poder público. (G4 – SEAS)*

Segundo Souza (2002), a avaliação tem recebido grande atenção do governo brasileiro nos últimos anos, impulsionada pelos organismos financeiros multilaterais e também pela



literatura do "novo gerencialismo público"<sup>85</sup>, propostas voltadas para a avaliação começam a ganhar força nas estruturas dos governos.

*No primeiro seminário realizado para reflexão sobre as práticas operadas pelo Sentinela, novamente o POMMAR se fez presente, discutindo com cerca de 100 municípios como é que se poderia proceder o monitoramento das ações desenvolvidas pelos Sentinelas e o POMMAR evidenciava a necessidade de fortalecer as Comissões Municipais. (G4 – SEAS)*

*O POMMAR apoiou o Colóquio Nacional sobre Atenção às Crianças, aos Adolescentes e às Famílias em situação de violência sexual realizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome, com o objetivo de avaliar e redirecionar as ações do Programa Sentinela e da Política Nacional de Assistência Social. (G4 – MDS)*

O enfoque no desenvolvimento de mecanismos de monitoramento e avaliação junto às organizações da sociedade civil também foi uma estratégia do POMMAR, embora admitam que não foi um processo simples de adequação desses instrumentos à fragilidade das organizações.

*Nossos primeiros indicadores foram construídos com o apoio do POMMAR, eles já nos chamavam a atenção para essa necessidade. Sentamos juntos, pensamos e esses indicadores foram determinantes no nosso convênio com o Tribunal de Justiça da Bahia – quando viram tudo organizado foi mais fácil fecharmos o convênio. (G1 – CEDECA/BA)*

*Chegamos a apoiar organizações que não tinham sequer registro de atendimentos, fichas. Então essa nossa forma de atuar criou para algumas organizações um sentido, elas começaram a perceber a importância de se trabalhar em termos de impacto e inclusive da própria sustentabilidade. (G5 – POMMAR)*

*Nós sempre percebemos a dimensão do problema, a fragilidade das organizações e a necessidade de criar de alguma forma mecanismos de controle e de acompanhamento. (G5 – POMMAR)*

*É preciso estabelecer com as organizações um permanente processo de assistência técnica, acompanhamento, construção de indicadores e monitoramento de todas as ações. (G5 – USAID)*

*Até chegar a um ponto de refinamento do instrumento do coleta não foi fácil, e depois as dificuldades para a sua aplicação. (G5 – POMMAR)*

*Não houve colaboração do POMMAR na construção de indicadores. Nosso processo todo vem da Terre des Hommes. (G1- Curumins).*

---

<sup>85</sup> Movimento teórico que tem como objetivo tornar a administração pública mais eficiente e moderna, além de voltada para o atendimento das necessidades e satisfação plena dos cidadãos (GUIMARÃES; SANTOS; MELO, 2004).

### 4.2.3 PELA ÓTICA DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

A consolidação das ações estratégicas do Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes (PAIR) possibilitou uma grande visibilidade para o POMMAR, Partners e a USAID, e marcou um passo fundamental nas relações políticas e institucionais com o governo brasileiro. O memorando de entendimento<sup>86</sup> entre a USAID e o governo brasileiro já foi renovado duas vezes, com a incorporação de termos aditivos, o último assinado em 16 de maio de 2006, prorrogando por mais 24 (vinte e quatro meses) o convênio<sup>87</sup>.

Foi uma disponibilidade do POMMAR/USAID, das pessoas que lá trabalhavam, de estar junto nesse processo, isso facilitou muito, era uma interlocução fácil, nós não tínhamos que convencer a organização pra ser nossa parceira. As pessoas da USAID são muito sensibilizadas para essa questão pelo resultado que o POMMAR havia conseguido nessa área. O nosso parceiro já era bem provocado e foi isso. A coincidência de propósitos acabou vencendo. (G4 – SEAS).

Constituem objeto do Protocolo de Intenções os seguintes aspectos:

- I- Criar mecanismos de articulação institucional para o estabelecimento de projetos, estudos e análises que promovam o fortalecimento das ações coletivas de garantia, defesa e atendimento dos direitos das crianças e adolescentes;
- II- Desenvolver ações sociais especializadas de atendimento às crianças e aos adolescentes vítimas de violência, com ênfase no abuso e exploração sexual e no tráfico para fins de exploração, proporcionando-lhes serviços que permitam construir, em um processo coletivo, a proteção social, a garantia dos seus direitos fundamentais, e o restabelecimento à convivência familiar e comunitária em condições dignas de vida;
- III- Proporcionar a inclusão social de crianças e adolescentes vítimas de violência, com ênfase no abuso e na exploração, e de suas famílias, nas ações desenvolvidas por organizações governamentais e não-governamentais de atendimento e/ou defesa de direitos;

<sup>86</sup> MJ-SEDH/USAID/SEAS N. 08032.000497/2002-71, assinado em 7 de outubro de 2002.

<sup>87</sup> Publicado no Diário Oficial da União - Seção 3, número 99, em 25 de maio de 2006. ISSN 1677-7069.

- IV- Contribuir para a articulação de um sistema de informações sobre a violação dos direitos das crianças e dos adolescentes, a exemplo do SIPIA – Sistema de Informação para a Infância e a Adolescência.
- V- Garantir a qualificação continuada dos profissionais envolvidos no atendimento jurídico e psicossocial às crianças e jovens sexualmente abusados ou explorados;
- VI- Contribuir para o desenvolvimento das ações coletivas de enfrentamento do abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes, a exemplo dos Planos de Ação Integrada, na compreensão de que uma rede articulada potencializa recursos;
- VII- Implementar e dinamizar as ações dos instrumentos que constituem o Sistema de Garantia de Direitos, dotando-o das condições materiais e técnicas necessárias ao desempenho de suas funções;
- VIII- Desenvolver campanhas de mobilização de diversos segmentos, em especial aqueles que comprovadamente constituem fatores de risco à população infanto-juvenil, dado o envolvimento em situações ou esquemas de aliciamento e exploração sexual comercial;
- IX- Construir ações referenciais de enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes de forma a subsidiar o desenvolvimento de ações integradas com essa finalidade em outras regiões do país, tendo como modelos os Planos de Ação em sete regiões consideradas estratégicas por sua posição geográfica e/ou pelos índices de violência sexual infanto-juvenil, tráfico de seres humanos e transmissão do HIV/Aids que apresentam.

De acordo com Leal (2001, p.213), a base desses processos de parceria com organismos internacionais da cooperação ao desenvolvimento tem sido definida a partir dos interesses comuns, do respeito às necessidades e particularidades de cada parceiro e da competência técnica e política para a implementação dos projetos, observando-se as normativas nacionais e internacionais, os compromissos assumidos pelos governos nos encontros internacionais e as políticas públicas existentes.

Para Lentini (2006):

A metodologia proposta tem se tornado um grande exercício para os Ministérios e as organizações nacionais e internacionais envolvidas na concepção, gestão e operacionalização do Programa. A permanente busca da complementaridade e da integração de políticas, programas e serviços têm estimulado a criação de um ambiente favorável ao desenvolvimento de uma nova cultura local para enfrentar esse grave problema de forma eficaz.

O POMMAR também realizou convênios com governos estaduais em vários programas públicos voltados ao segmento infanto-juvenil, com destaque para:

- Estado da Bahia – Secretaria de Trabalho e Ação Social (SETRAS) – cooperação nos programas PETI/Sentinela e projeto de redes locais/BNDES;
- Estado do Ceará – formalização de compromissos para repasse de metodologias das redes de educação profissionalizante e de arte-educação, com interveniência do BID.

O POMAR também participou como membro em espaços de mobilização sobre a temática, com destaque a sua participação como membro efetivo do Comitê Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes e nos Comitês Estaduais da Bahia, Ceará e Pernambuco.

#### 4.2.3.1 DIÁLOGO PERMANENTE COM A ESFERA PÚBLICA

De acordo com o POMMAR, o diálogo com a esfera pública sempre esteve presente, mas que se intensificou a partir do ano 2000, com a sua participação na construção do Programa Sentinela e a abertura do escritório do POMMAR em Brasília. A abertura ao diálogo com a esfera pública e a disponibilidade em participar das políticas foram fatores fundamentais à sua participação nas políticas públicas.

*Esse diálogo foi uma construção. A equipe sempre teve a clareza da necessidade de fazer ações articuladas com o poder público [...] a percepção de que era preciso trabalhar com grupos que fizessem essa circularidade entre poder público e sociedade civil, isso sempre esteve muito presente, mas acho que efetivamente 'caiu a ficha' foi quando começamos a contribuir com a concepção do Sentinela no final de 2000 [...] a partir daí foi uma questão estratégica do POMMAR, tanto foi estratégica que mudou a nossa estratégia do ponto de vista geográfico passando a trabalhar no Brasil todo e com escritório em Brasília, e mudança também programática, onde passamos a incluir como área a questão do tráfico. (G5 – POMMAR)*

*Logo que a gente começou a discutir o Sentinela, a USAID procurou o governo e se colocou à disposição como parceira, e uma parceira incondicional, e isso é muito importante para o governo, pois naquele momento você tinha um parceiro para tocar uma ação inicial, era um contrato de risco. Entendendo que o Sentinela era um programa muito interessante e ela se colocou como parceira no desenvolvimento do programa e na construção de ações que pudessem ser referência nessa área. (G4 – SEAS)*

Os atores estratégicos reconhecem no POMMAR uma permanente disponibilidade em participar do debate político, de articular os atores institucionais públicos, e contribuir positivamente nesse processo.

[...] ao contrário do que ocorre freqüentemente no campo da cooperação de organizações estrangeiras com ONGs brasileiras, a cooperação do POMMAR/USAID-Partners nunca deu as costas para as políticas públicas. Nas diversas áreas da sua atuação, o programa sempre atuou de forma articulada com os atores institucionais públicos, buscando nos campos técnico e ético-político exercer sobre eles uma influência construtiva. (POMMAR, 2004, p. 33)

*O POMMAR sempre teve essa preocupação de articular com o governo, acho que sempre souberam que as ações teriam que desembocar em políticas públicas.* (G1 – CEDECA/BA)

*Eu vejo as pessoas do POMMAR como muito envolvidas com as políticas públicas, todas elas eu vejo muito comprometidas. Deve haver uma decisão institucional para fazer parte desse debate político, porque reconheço nessas pessoas compromisso e competência e conhecimento para isso, com conhecimentos profundos sobre os movimentos sociais e políticas públicas.* (G2 – Camará).

#### **4.2.3.2 FOMENTO À INTEGRAÇÃO DAS AÇÕES DO ESTADO, SOCIEDADE CIVIL E ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS A PARTIR DO APOIO À ESTRUTURAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DE REDES LOCAIS, REGIONAIS E NACIONAIS.**

A década de 1990 é um momento onde se observa um grande fortalecimento do Terceiro Setor. As ações desenvolvidas por este segmento na área do enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes tiveram (e têm) no trabalho em rede<sup>88</sup> uma ferramenta eficiente, que acompanhou todo o desenvolvimento da institucionalização da questão. Para Faleiros (2000):

A complexidade do fenômeno da violência sexual e o fato dos agressores, vítimas e aliciadores encontrarem-se nas famílias e difundidos na sociedade implica que o enfrentamento da questão seja efetivado por múltiplos canais, articulados e organizados em rede. As redes partem da articulação de atores, organizações e forças existentes no território para uma ação conjunta multidimensional com

<sup>88</sup> A partir de 1997 deu-se a descentralização da articulação do movimento de combate à violência sexual por meio da inclusão dessa temática na agenda da sociedade civil local, o que levou as ONGs, fóruns, conselhos e centros de defesa a se organizarem por meio de redes: a Comissão Interestadual de Combate à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes da Região do Centro-Oeste (CIRCO/ CO); O Pacto de São Paulo; Fórum Catarinense de Combate à Exploração e ao Abuso Sexual/Sul; Rede Emaús e Txai/Norte; Rede de Pernambuco e, em geral, o Nordeste se faz representar pelos Centros de Defesa, Conselhos Municipais e ONGs. Em nível nacional quem articula o movimento de enfrentamento da violência sexual no Brasil é o Comitê Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes/Fórum DCA (LEAL, 2005, p.69)

responsabilidade partilhada (parcerias) e negociada, onde a perspectiva da totalidade predomina sobre a fragmentação e onde cada parte potencializa recursos que, juntos, se tornam mais eficientes.

A atuação do POMMAR teve como estratégia a articulação e a integração das forças institucionais, privilegiando a cooperação com as organizações da sociedade civil, apoiando o empoderamento dos atores locais dentro da perspectiva de formação de rede.

*Uma grande contribuição do POMMAR diz respeito a um modelo de articulação entre governo, sociedade civil e organizações internacionais que conseguem articular forças nessa temática. (G4 – MDS)*

*O POMMAR tem extrema importância pelo processo de articulação política que processou nesses dez anos, mobilizando sempre as instâncias públicas locais e fazendo essa costura de interlocução entre governo e sociedade, capacitando a sociedade para intervir com qualidade. (G4 – SEAS)*

A primeira articulação de grande porte apoiada pelo POMMAR foi a Rede Estadual de Pernambuco de Combate à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes<sup>89</sup>. Em 1997, o POMMAR apoiou o Fórum Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum DCA) no processo de mobilização, articulação e organização de encontros regionais, com o objetivo de discutir propostas de monitoramento de políticas públicas na área da infância e adolescência<sup>90</sup>. Entre 1998 e 2000, o POMMAR integrou a Rede pela Educação Profissionalizante do Estado do Ceará, experiência que facilitou o trabalho articulado entre instituições governamentais e não-governamentais que buscavam alternativas eficazes e viáveis para a inserção qualitativa de jovens no mercado de trabalho.

*Com a entrada do POMMAR na área se reforçou a noção de rede, as trocas de informações e de metodologias. O POMMAR trouxe a dimensão de que essas instituições deveriam estar contribuindo para as políticas públicas. Sendo assim, tinham que estar no debate nacional e acho que conseguimos fazer um bom*

---

<sup>89</sup> Durante a realização do II Seminário do Nordeste sobre essa temática, em 1995, o POMMAR promoveu a troca de experiências entre diversas instituições. A partir do contato com o Pacto de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes da Cidade de Fortaleza (O Pacto ampliou suas ações para o Estado do Ceará e atualmente é conhecido como Fórum Estadual de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes), diversas instituições de Pernambuco, entre elas a Casa de Passagem, o Coletivo Mulher Vida, a Delegacia de Proteção à Criança e ao Adolescente e o Conselho Estadual de Direitos organizaram-se em rede para coordenar ações de mobilização, disseminar e integrar as melhores práticas de atendimento. A atuação da Rede Estadual foi decisiva para dar visibilidade ao fenômeno do sexo-turismo em Pernambuco, alavancar o potencial de atendimento das ONGs locais, e articular a contribuição do Estado para a formulação de políticas nacionais, a exemplo do Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil (POMMAR, 2004, p. 99)

<sup>90</sup> De acordo com o POMMAR (2004, p.100), “Além de proporcionar uma visão ampliada da situação dos direitos da infância no País, os debates propiciaram a reorganização dos Fóruns Estaduais dos Direitos da Criança e do Adolescente e geraram uma série de recomendações para a 2ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, que aconteceu em Brasília, em 1997”.

*trabalho de articulação, quando financiamos a reunião do Nordeste para a elaboração do plano nacional, quando apoiamos a rede de Pernambuco e as ações do pacto de Fortaleza. Então, eu acho que a gente trouxe uma grande contribuição ao trazer o terceiro setor para as discussões nacionais e podemos observar que a importância do terceiro setor só vem crescendo. (G5 – USAID)*

*Acho que foi importante, mas tudo isso somando-se aos outros. Não houve um destaque do POMMAR junto com a rede, com o UNICEF teve sua importância, sim. (G1 – Curumins)*

*Nós tivemos vários fóruns e comitês que tiveram o apoio do POMMAR, apoio técnico e financeiro. (G2 – Casa Renascer)*

*O CEDECA nunca desenvolveu suas ações sozinho, sempre em parceria. Essa idéia de trabalho em rede sempre tivemos, e o POMMAR sempre caminhou também nessa direção. (G1 – CEDECA/BA)*

*Penso que demos uma ênfase na questão da consolidação de propostas de metodologias implicadas com o fortalecimento de redes locais. (G5 – POMMAR)*

A percepção sobre o apoio do POMMAR na consolidação das redes locais e regionais pode ser medida a partir dos resultados da aplicação da escala de Likert, expressos na (Tabela 16), revelando um grau elevado de concordância com a afirmação.

**TABELA 16. ESCALA DE LIKERT**

**O POMMAR apoiou a consolidação das redes locais e regionais de promoção à integração dos atores sociais.**

GRUPO	PONTUAÇÃO
G1	4,0
G2	3,8
G3	3,7
G5	4,3

*Efetivamente para operacionalizar, ou seja, o que fazer e como fazer, o apoio do POMMAR foi fundamental. Primeiramente eles acreditaram e investiram no CEDECA para fazermos o grande encontro, onde pela primeira vez os especialistas, agentes financiadores e meios de comunicação do Brasil se reuniram para discutir essas questões, isso com o apoio do POMMAR. (G1 – CEDECA/BA)*

*Aqui no Ceará, o POMMAR contribuiu para qualificar e estruturar a rede local. O POMMAR foi parceiro de primeira hora na estruturação do Fórum Cearense, não há dúvida do protagonismo técnico, político e do apoio financeiro que o POMMAR prestou, eu posso assegurar a absoluta relevância no processo do Ceará. (G3 – Renato Roseno)*

*Nesse caso do trabalho com as meninas, sim. Eles favoreciam a articulação com outras redes para esse processo. (G1 – Curumins)*

*Uma outra coisa que mudou foi a importância que a exploração sexual adquiriu no nível nacional e com uma contribuição muito grande das ONGs do Nordeste, que foi*

*quem o POMMAR apoiou. Então, era um trabalho que não era feito em rede, não existia essa cultura, o que existia era uma certa competição entre as instituições com os “nossos meninos”, não havia troca de informações. (G5 – USAID)*

De acordo com Leal (2005, p.30), a estratégia de enfrentar a violência sexual por meio de Redes Sociais é uma orientação do Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil, que reafirma a necessidade de articulação das políticas públicas. A experiência acumulada pelo POMMAR possibilitou a sua contribuição às políticas públicas, em especial ao PAIR, sedimentando processos de construção negociados e qualificados.

*No início, a proposta não tinha ainda um delineamento no sentido de sua conformação, da execução, e foi nesse momento que eu estava vindo para Brasília, foi quando percebemos naquele momento que tínhamos uma oportunidade histórica de didaticamente tornar operativo o Plano, trabalhando a partir dos eixos e isso remetia à necessidade de fazer uma construção conjunta entre sociedade civil, poder público e organizações internacionais. (G5 – POMMAR)*

*O POMMAR foi muito importante para o PAIR. No início era só o POMMAR e SEDH, fomos nós que começamos a arrebatar os Ministérios e outros organismos da cooperação internacional. (G4 – SEDH)*

#### **4.2.3.3 DAR VISIBILIDADE AO TRABALHO SOCIAL REALIZADO PELAS ONGS APOIADAS**

Para o POMMAR, a estratégia de favorecer a visibilidade das instituições está inserida na estratégia mais ampla de contribuir para a sustentabilidade das instituições apoiadas.

*Se considerarmos que a estratégia da visibilidade está inserida na estratégia da sustentabilidade, sem dúvida nenhuma isso foi sempre uma preocupação nossa. (G5 – POMMAR)*

Confirmando este aspecto, a ampliação da visibilidade possibilitou o fortalecimento técnico e político das organizações apoiadas, demonstrando ter sido uma estratégia efetiva.

*Na medida em que eles possibilitaram às ONGs uma participação mais forte, e o POMMAR apoiou várias organizações, isso contribuiu para fortalecê-las politicamente e tecnicamente, ampliando sua visibilidade e a partir daí essas entidades passam a ter a possibilidade de falar com o conjunto da sociedade. (G4 – MDS)*



*O CEDECA sempre teve uma boa visibilidade regional e nacional também, mas com a nossa entrada no PAIR isso foi potencializado. Esse convite só foi possível pela construção metodológica que teve o apoio do POMMAR e pelo convite feito também. (G1 – CEDECA/BA)*

*Nós sempre tivemos uma boa visibilidade pelas ações que se desenvolviam pela TDH. No conjunto com as outras organizações eles ajudaram a visibilidade, mas isoladamente, não. (G1 – Curumins)*

#### 4.2.3.4 CONSTRUÇÃO DAS RELAÇÕES COM O GOVERNO E SOCIEDADE CIVIL DE FORMA NEGOCIADA

De acordo com o POMMAR:

*Sempre fomos muito verdadeiros com os nossos parceiros, sempre procuramos ter uma relação de muita transparência, de muita ética na construção dessas parcerias. (G5 – POMMAR)*

O grau de concordância em relação ao estabelecimento pelo POMMAR de relações fundamentadas no diálogo democrático e participativo pode ser verificado na (Tabela 17), que indica um alto grau de concordância, principalmente pelo governo (G5) e pelas instituições apoiadas (G1).

**TABELA 17. ESCALA DE LIKERT**

**O diálogo estabelecido com os atores sociais pelo POMMAR é democrático e participativo.**

GRUPO	PONTUAÇÃO
G1	3,8
G2	3,1
G3	3,3
G5	4,3

**O diálogo estabelecido com o governo pelo POMMAR é democrático e participativo**

G4	4,3
----	-----

Embora as falas revelem uma “certa tensão” nas relações com o governo, a partir da análise do discurso fica evidenciado que essa tensão é vista como algo natural, produto dos lugares institucionais distintos que ocupam (G4 e G5). A questão do “tempo diferente” das respostas institucionais foi apontada como um gerador de tensões, bem como a necessidade

do governo em se adequar ao estilo mais exigente do POMMAR do ponto de vista metodológico. De qualquer forma, não só pela pontuação da escala de Likert, mas pelo conteúdo dos discursos, as relações estabelecidas são vistas de forma positiva e sem dúvida contribuíram para o envolvimento do POMMAR nas políticas públicas.

*No começo houve uma certa tensão, mas isso foi se dissolvendo com o tempo, até porque o POMMAR foi desenvolvendo uma nova cultura de trabalhar com o poder público, então, da mesma forma que nós fomos nos adaptando em ter métodos, eles começaram a perceber também que acima de tudo caberia ao governo a palavra final sobre qualquer processo encaminhado. Mas sempre foi uma relação de muita liberdade, tanto o POMMAR quanto o governo não se sentiu obrigado a nada. (G4 – SEAS)*

*Era um diálogo tenso, às vezes, em termos de tensão não poderia ser diferente, porque são organizações diferentes e com diferentes expectativas, uma tensão natural das diferenças, dos lugares que ocupam. Mas eu considero que as tensões maiores aconteceram pelo poder público ter um tempo diferente, ser mais lento nas respostas, em disponibilizar os recursos necessários; eu acho que isso aumentava as tensões. A organização internacional nesse sentido é mais leve, tem um nível de flexibilidade maior. A própria articulação governamental é lenta, existe uma dificuldade de estabelecer planos conjuntos. (G4 – MDS)*

*Era um diálogo rígido, que exigia do interlocutor compromisso e profissionalismo, em contrapartida ele oferecia os meios técnicos, a competência técnica. Nessa questão do monitoramento, da avaliação, da análise das propostas ele foi muito importante. Nós não estávamos acostumados com essas exigências, não era prática do governo estabelecer esse tipo de cooperação onde havia esse nível de exigência tão alto. Mas entendo como reflexo da cultura que o POMMAR tinha pelo seu financiador USAID exigir resultados concretos. (G4 – SEAS)*

*Há dois tempos, o da cooperação internacional, que é mais rápido, e do governo, mais lento. Em alguns momentos, sim, a cooperação tentou pautar o governo, mas o governo não permite. Não tem como o governo federal ser pautado por uma instituição internacional norte-americana. Mas a maioria das nossas ações é pautada pelo diálogo. (G4 – SEDH)*

*Todas as instituições vinculadas a governos têm a sua linha de pensamento, a sua ideologia, e também vejo essas tensões entre essas representações que são do governo americano com a linha de pensamento daqueles que representam o governo brasileiro. E isso aparece como foco de tensão mesmo. (G2 – Camará)*

A relação estabelecida com a sociedade civil revela-se ambígua, principalmente em função da idéia de que o governo norte-americano estabelece os seus relacionamentos de forma impositiva. Algumas experiências trazem o aspecto impositivo em determinar o desenvolvimento da ação.

*Eu acho que às vezes a cooperação americana nos grandes projetos é marcada por alguma imposição. (G3 – Cida de Roussan)*

*Tem alguns momentos dentro do processo onde observávamos uma postura de determinar o desenvolvimento da ação; nesse caso, quando eles financiavam diretamente, como no caso da profissionalização, mas quando se constituía um*

*trabalho na rede, aí obrigatoriamente existia um respeito à democracia das decisões coletivas. (G1 – Curumins)*

*A própria construção de uma metodologia de atendimento no CEDECA nasce de uma solicitação do próprio POMMAR; era uma demanda trazida pela USAID. No caso do CEDECA, foi uma experiência positiva, mas poderia não ser, pois na verdade você traz aquilo que o outro considera que é correto. (G3 – Cida de Roussan)*

*Às vezes é democrático, mas eles têm um pezinho no impositivo. Já tive reclamações de alguns municípios sobre a forma autoritária. (G4 – SEDH)*

*Não foi fácil nem tem sido fácil a construção dessa relação, é sempre muito complicado. A relação com os municípios no PAIR acabou ficando muito direta conosco, até porque o governo federal, a partir do Princípio Federativo Brasileiro não deve ter essa perspectiva de uma relação mais local, e essa responsabilidade ficou muito com a nossa equipe e acabou criando uma série de dificuldades nos municípios, porque a relação acabou ficando muito direta conosco; em alguns municípios era a nossa equipe que dava o tom. Isso cria algumas dificuldades institucionais que tentamos superar, mas nem sempre se consegue. É uma relação de permanente tensão, mas de um profundo respeito também. (G5 – POMMAR)*

Mais uma vez o aspecto técnico aparece neutralizando possíveis percepções negativas, e percebe-se também a imagem positiva construída no que se refere às relações estabelecidas com a sociedade civil.

*Eu acho que o aspecto técnico é um ponto muito positivo do POMMAR e acho que esse aspecto é o que faz com que não seja autoritária, mas uma participação qualificada, que vem contribuir dentro do processo. (G2 – Casa Renascer)*

*Tem agências internacionais que impõem o seu pacote; a imagem externa de quem nunca foi apoiado pelo POMMAR é que é uma agência que propicia o diálogo, e isso é muito importante para as agências. (G2 – Casa Renascer)*

*As agências internacionais sempre têm um pouco de impositiva, pois precisam alcançar seus objetivos, mas o POMMAR sempre fez isso de forma democrática, como construção conjunta. (G1 – CEDECA/BA)*

#### **4.2.3.5 APOIO À PARTICIPAÇÃO DAS ONGS NOS PRINCIPAIS EVENTOS DA ÁREA**

Ao longo de seus dez anos, o programa viabilizou a participação de representantes das entidades parceiras em conferências nacionais e internacionais, contribuindo para a incidência política das organizações apoiadas (Anexo F).

*O POMMAR, ao longo desses anos, que são anos estratégicos no enfrentamento, apoiou a incidência dessas organizações na esfera política; por exemplo, o Plano Nacional é fruto de processos de incidência política. Essa incidência política teve na cooperação internacional um parceiro e no POMMAR também. (G3 – Renato Roseno)*

*O CEDECA/CE, na época, pôde se fazer presente no Seminário que elaborou o Plano Nacional graças ao apoio político-financeiro do POMMAR. Foi possível ter uma incidência política graças a esse apoio. (G3 – Renato Roseno)*

Esse tipo de apoio é visto como muito importante para o desenvolvimento das instituições, e o POMMAR, por ter a clareza da importância da participação das ONGs nesses eventos, teve nesse tipo de apoio uma estratégia.

*Sem dúvida, todo esse apoio, quando analisado no conjunto, contribuiu muito para a ampliação das relações pessoais e interinstitucionais, e isso foi muito importante para o crescimento da instituição. (G1 – CEDECA/BA)*

*Diversas vezes, quando considerávamos importante a nossa presença em eventos e não tínhamos como pagar essas idas, apelávamos ao POMMAR e sempre tínhamos uma resposta positiva, pois eles sabiam da importância que era se fazer presentes nesses espaços. (G1 – CEDECA/BA)*

Um dos objetivos do apoio à participação nos eventos está fundamentado na possibilidade de fomentar a troca de experiências entre as instituições e assim qualificar as suas intervenções. Esse aspecto é percebido a partir da aplicação da escala de Likert, conforme a Tabela 18, indicando um grau de concordância alto.

**TABELA 18. ESCALA DE LIKERT**

**O POMMAR foi importante na densificação das trocas de experiências entre as ONGs para enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes no Brasil.**

GRUPO	PONTUAÇÃO
G1	3,9
G3	3,7
G5	4,3

#### 4.2.3.6 PERCEPÇÕES SOBRE A INSERÇÃO POLÍTICA DO POMMAR NA ÁREA DA VIOLÊNCIA SEXUAL CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL

A questão da percepção sobre a inserção política do POMMAR na área da violência sexual contra crianças e adolescentes, ou seja, a escolha deste tema como área temática, é transversal a todas as estratégias da dimensão política e merece um destaque na análise desta dimensão.

Com o objetivo de avaliar como os grupos percebem a interferência (imposição explícita e velada) de questões ligadas à política externa na atuação das agências da cooperação internacional na área do enfrentamento à violência sexual no Brasil foram submetidas aos grupos duas afirmações, para que se manifestassem sobre o grau de concordância, conforme as Tabelas 19 e 20:

**TABELA 19. ESCALA DE LIKERT**

Existe uma imposição explícita da agenda internacional externa ditada pelas políticas do país de origem que interfere na relação entre as agências da cooperação internacional com o trabalho de enfrentamento à violência sexual no Brasil.

GRUPO	PONTUAÇÃO
G1	2,2
G2	2,2
G3	2,3
G4	2,8

**TABELA 20. ESCALA DE LIKERT**

Existe uma imposição velada da agenda externa ditada pelas políticas do país de origem que interfere na relação entre as agências da cooperação internacional com o Brasil.

GRUPO	PONTUAÇÃO
G1	3,2
G2	3,3
G3	2,7
G4	2,8

Os resultados indicam que os grupos percebem a existência de interferência dos países de origem nesta relação, embora a pontuação obtida não revele um alto grau de concordância com a afirmação.

A USAID afirma que a estratégia geral do programa foi definida por eles, como também foram responsáveis pelo monitoramento da utilização do recurso e o alcance dos resultados técnicos. O POMMAR não percebe esses fatores como intervenção externa.

*A estratégia é definida pela USAID e a partir disso faz-se uma licitação para ver quem irá implementar o recurso. Nós temos regras internas onde a USAID entra no monitoramento da utilização dos recursos e no alcance dos resultados técnicos. Temos reuniões periódicas, recebemos relatórios técnicos e financeiros trimestrais. No fim das contas, a USAID esteve sempre presente, mas presente para reforçar o caráter institucional do programa e reforçar o compromisso do governo norte-americano com estas ações. Embora não tenhamos uma ação para acompanhar cada passo do projeto, nós estamos sempre por perto para trazer o projeto de volta para a estratégia que a gente definiu. (G5 – USAID)*

*Na verdade, eu não sei se tem uma questão tão forte de influência. Uma questão que é importante pra gente pontuar é que ao menos em termo da estruturação do programa e como testemunha nesses dez anos, eu não vislumbrei em nenhum momento intervenção externa. (G5 – POMMAR)*

Em relação à inserção do POMMAR na área da violência sexual, existe a percepção de que foi uma questão agendada pela sociedade civil brasileira, no que se refere ao abuso e a exploração sexual comercial. A forte articulação da sociedade civil e o cenário de efervescência política sobre a temática teriam despertado o interesse de acompanhamento e motivado as ações do POMMAR. Uma outra questão colocada refere-se ao caráter nitidamente global do fenômeno, e que, portanto, merece ações articuladas entre os países.

*O que eu consigo imaginar é que a sociedade civil brasileira veio colocando de forma muito clara essa demanda, como também essa questão veio num crescendo dentro do governo. Essa forte articulação da sociedade civil e governo desperta um interesse em estar acompanhando. Se é um fenômeno que tem esse aspecto da transnacionalidade, talvez o Brasil apresentasse as melhores condições para a construção de um modelo na América Latina, para ser uma referência para outros países. O agendamento pode ter partido muito de dentro do país. (G4 – MDS).*

*Eu acho que o POMMAR optou por trabalhar com crianças e por trabalhar com crianças em situação de violência sexual e de exploração do trabalho, muito em função da capacidade dos operadores brasileiros, dos técnicos e especialistas brasileiros, que demonstraram a essa cooperação que no caso da violência sexual ela é endêmica e ela é estratégica para a mudança de sociabilidade da sociedade brasileira. (G3 – Renato Roseno).*

*Entre 1994 e 2000, o nosso foco era muito mais as categorias domésticas da violência sexual, o abuso era muito mais forte. É claro que para nós, sobretudo da BA, CE e PE, tínhamos um olhar mais atento ao turismo sexual, mas nós como brasileiros sabíamos que aquela era uma agenda para um projeto nacional, ou seja, não era uma agenda que interessava aos países centrais, mas interessava a nós como país periférico. No caso específico do abuso e da exploração, nesse período mais restrito de 1994 e 2000 vamos ter uma agenda que interessa muito ao projeto de democracia brasileiro. A violência sexual é uma violência que atinge em cheio a democracia brasileira, pela forma como ela se dá, pelos atores que ela envolve,*

*pelos vetores de raça, gênero, classe e etnia, o ser brasileiro, ele é muito atingido e revelado pela violência sexual. No caso do abuso e exploração sexual, é algo que interessa muito à agenda nacional. (G3 – Renato Roseno)*

*Uma questão que ajudou muito foi um consenso que viemos construindo desde 1996, no Seminário das Américas, que a violência sexual é uma questão transnacional, que os países deveriam se aproximar, inclusive do ponto de vista das legislações, das fronteiras. Acho que por isso não se via com desconfiança a participação do POMMAR. (G4 – MDS)*

No entanto, o fato de ser um programa vinculado ao governo norte-americano traz traços de resistência e desconfiança.

*Estamos falando de um aparato da cooperação ao desenvolvimento que é influenciado pela linha do Departamento do Estado, que por sua vez vai ser influenciado pela linha hegemônica do governo e é assim não só com os EUA, mas a maioria dos governos influencia muito a sua cooperação. Por exemplo, a gente tinha uma excelente relação com a cooperação italiana, mas quando ocorreu a aproximação com os EUA na guerra do Iraque, todos os recursos deles foram para esse área, por isso precisamos estar atentos a essa influência, não existe uma cooperação, vai ter a cooperação dada por um momento histórico. (G3 – Renato Roseno)*

*O interesse maior é fazer com que as idéias que eles têm sobre determinado assunto seja levada em conta para a construção do tipo de mundo que eles querem, de acordo com o pensamento americano. Isso é algo histórico, não é do POMMAR e sim da política externa americana com todos os países. Então, claro que as suas estratégias de participação são um reflexo dessa política externa, pois na verdade a cooperação internacional é um instrumento da política externa, principalmente em se tratando dos EUA. (G3 – Cida de Roussan)*

*Conhecendo o interesse do governo norte-americano em se outorgar o grande império do mundo, o centro das decisões de forma absolutamente unilateral, acho que todos os interesses que representem a política imperialista americana vão criar focos de tensão com aqueles governos que não aceitam certas imposições. Vide a política da AIDS, que impõem uma série de restrições conforme a sua ideologia, a postura do Banco Mundial que impõe condições para que o Brasil receba aporte financeiro. Não sei se isso fica explícito, mas sem dúvida está subjacente a todas as decisões e investimentos dos Estados Unidos. (G2 – Camará)*

*Em 2002 foi quando houve o rompimento do Fórum Cearense com o POMMAR em virtude da guerra do Iraque e de algumas posições conservadoras dentro da questão da sexualidade. Estávamos até em processo de receber um recurso do POMMAR, mas rompemos e abrimos mão por não concordar com os princípios de trabalho dos EUA. Hoje eles voltaram a participar, mas apoio financeiro direto não teve mais. (G1 – Curumins)*

*Sejam quais forem as razões, o importante é que a gente use bem o dinheiro. Alguns dizem que é por conta da imigração ilegal, outros dizem que é com recursos do combate ao tráfico. O fato é que o dinheiro veio e nós usamos para o bem. (G4 – SEDH)*

*A questão da ideologia perpassa todas as nossas ações como ser humano, e quando eu vejo essa inserção do governo americano, eu vejo também aí uma questão ideológica. Acho que quando se coloca a exploração sexual, tem uma questão implícita de deter o mal, a construção do mal, do ruim, daquilo que precisa ser*

*exterminado e vem muito da cultura judaico-cristã, isso é muito forte. (G2 – Casa Renascer)*

Fica claro, a partir das falas, que quando se questiona sobre a inserção política do POMMAR na área do abuso e da exploração sexual, essa ação é vista como um agendamento (*agenda-setting*) que partiu de dentro do próprio país. No entanto, ao se analisar a atuação do POMMAR na área do tráfico de crianças e adolescentes para fins sexuais (uma das modalidades da violência sexual), essa ação é vista como resultado de motivações ligadas à segurança nacional dos EUA.

*É obvio que existe uma preocupação dos EUA com a questão da migração, mas não vejo como isso tenha interferido no nosso programa, uma vez que os programas são definidos em conjunto com o governo brasileiro e as ONGs. Se a questão fosse essa, nós teríamos programas em Governador Valadares, em Goiânia, nos locais de onde as pessoas estão saindo para imigrar ilegalmente. Eu acho que existe uma preocupação, mas se esses fossem os motivos de apoio ao nosso programa os recursos seriam para a Polícia Federal, para barrar a emissão de passaporte, e esse não é o caso, estamos trabalhando com áreas que o governo brasileiro escolheu, com crianças adolescentes que não são as principais pessoas que migram para os EUA. Então eu acho que as pessoas enxergam uma agenda oculta que não tem. (G5 – USAID)*

*A USAID, logicamente, atende ao interesse do Estado americano e logicamente isso faz parte de uma ação estratégica, em razão do que os EUA acreditam ser importantes para eles para a segurança do Estado americano e que passa por várias questões. Quanto menos vulnerável estiverem os seus interlocutores, mais seguro estará o Estado americano; nenhum país investe no desenvolvimento de outro país se não tiver uma vantagem. São questões que interessam aos EUA, mas os parceiros têm liberdade de aceitar ou não. (G4 – SEAS)*

*E necessário entender em que medida a cooperação norte-americana é influenciada pelo Departamento de Estado. Você abre a homepage da USAID e está lá que ela é uma agência do Departamento de Estado, que tem uma doutrina, uma linha de intervenção muito clara e eles não negam isso, mas existe esse campo de ambigüidade onde é possível fazer negociações e reflexões. Agora, nós não podemos ser ingênuos, precisamos criar a nossa agenda para o enfrentamento do tráfico, nós não podemos cair na lógica de, em nome do enfrentamento do tráfico, em nome da defesa dos direitos humanos, acabarmos por ceder a uma lógica de segurança nacional do governo norte-americano. (G3 – Renato Roseno)*

*Essa discussão de tráfico de seres humanos é algo recente no Brasil, mas mundialmente é algo que já vem desde 1948, quando se teve a primeira grande convenção e os Estados Unidos participaram e ratificaram todas as convenções, todos os instrumentos internacionais nesse tema. O tema exploração internacional e tráfico de seres humanos é algo que está na pauta da cooperação dos Estados Unidos, ou seja, veio de fora para dentro e aqui encontrou um terreno extremamente fértil. (G3 – Cida de Roussan)*

*Uma vez, em conversa que tive com alguém ligado à USAID e discutíamos sobre recursos para projetos, e essa pessoa deixou muito claro que a cooperação americana dá prioridade aos chamados temas globais, aqueles temas que na sua dinâmica transpõem a sua fronteira e os afetam. Essa questão do tráfico, ela é*



*obvia. Os EUA têm liberado muito recurso para esse fim no mundo inteiro. As grandes políticas de contenção ao tráfico internacional estão muito ligadas ao migrante ilegal. São temas que interessam ao mundo e interessam sobremaneira ao governo americano. (G3 – Cida de Roussan)*

*Há também uma questão política. Não só em relação à exploração e abuso, mas principalmente a questão do tráfico, que é uma frente hoje que o governo norte-americano efetivamente trabalha e tem centrado muitos esforços. É como se resolvendo a questão aqui seria uma forma de atenuar a questão da imigração futura, ao resolver o mal pela raiz. (G2 – Casa Renascer)*

Sobre a interferência direta do governo norte-americano no PAIR, parece haver um campo de ambigüidade. Por um lado, reconhecem-se possíveis influências norte-americanas nas ações das agências da cooperação (por exemplo, na atuação com a Aids); por outro, afirma-se que não foram impostas condições aos operadores do PAIR e reconhece-se que estão desenvolvendo um programa que segue exatamente a construção da agenda brasileira de enfrentamento à violência, ou seja, sem que haja forte ingerência.

*O que mais chama atenção é nessa questão do tráfico. O PAIR foi financiado com verba de um programa de combate ao tráfico, e uma das questões que se levanta é se isso não seria uma estratégia para diminuir a migração ilegal para os EUA. Se a razão do investimento for pra frear a migração, é uma coisa que não está explicitada. Então temos que trabalhar em cima do que está explicitado, e acho que o Estado brasileiro, ao perceber a existência de alguma intenção que traga prejuízo ao Brasil, ele é soberano e autônomo para em qualquer momento romper acordos, ou seja, mesmo que isso venha a ser verdade, não significa nenhuma ameaça, porque em nenhum momento foi imposta nenhuma condição aos operadores do PAIR ou do TSH. A única condição é que o governo invista nessa área, mas isso é uma obrigação nossa, independente dos interesses americanos. Até hoje, as ações da Secretaria Nacional de Justiça para o tráfico é uma questão subsidiada pelo governo americano. (G4 – SEAS)*

*Eu não poderia dizer que a presença da cooperação americana é em si uma presença imperialista, mas existe um campo de contradição, por exemplo, quando a agenda norte-americana para a Aids confronta a autonomia dos movimentos sociais e do governo brasileiro, aí sim se daria uma agenda imperialista, mas não me parece que essa venha sendo a lógica com o PAIR, é por isso que existe um campo de ambigüidade. O PAIR é muito mais financiado com recursos do governo federal do que com recursos da cooperação norte-americana, a presença norte-americana se dá muito mais pela cultura técnica/metodológica. Os operadores do PAIR pela Partners/USAID são operadores que em alguma medida estão discutindo um modelo metodológico a partir da construção da agenda brasileira de enfrentamento à violência. (G3 – Renato Roseno)*

Sobre a possibilidade de o POMMAR ter influenciado as ONGs apoiadas levando-as a modificar (ampliar, introduzir nova linha de atuação) a sua missão institucional, a frase abaixo foi avaliada pelos grupos G1 e G2, demonstrando o seguinte resultado (Tabela 21):

TABELA 21. ESCALA DE LIKERT

**O POMMAR em algum momento entre 1994 e 2004 influenciou as ONGs apoiadas a modificar (ampliar, introduzir nova linha de atuação) a sua missão institucional.**

GRUPO	PONTUAÇÃO
G1	2,0
G5	4,3

No que se refere às ONGs apoiadas diretamente pelo POMMAR (G1), apenas o CEDECA/BA afirmou que a ampliação da sua atuação para o tráfico de crianças e adolescentes para fins sexuais teve relação direta com o POMMAR. Neste caso, justificaram que o POMMAR exerceu esta influência ao terem oferecido orientações técnicas que possibilitaram o desenvolvimento de metodologias e *expertise* e, conseqüentemente, a ampliação da atuação da instituição e pelas orientações que demonstraram para a instituição que a ampliação da área de atuação seria uma questão estratégica e política importante.

*Eu acho que a participação do POMMAR foi decisiva no CEDECA. Nós mudamos até a missão da instituição. Essa linha do atendimento, ela não consta como missão dos Centros de Defesa, precisamos mudar inclusive o estatuto da instituição para contemplar a linha de atendimento, foi algo negociado e discutido com o POMMAR, o convencimento veio por parte do POMMAR. (G3 – Cida de Roussan)*

## Capítulo 5

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando as estratégias utilizadas pelo POMMAR para definir sua atuação na área temática do enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes no Brasil, procurou-se, ao longo deste trabalho, angariar elementos teóricos e empíricos que pudessem levar a uma resposta à pergunta de partida que havia sido formulada da seguinte maneira: “*De que forma as estratégias de participação utilizadas pelo POMMAR/USAID tiveram impacto no seu envolvimento nas políticas públicas específicas para o enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes no Brasil?*”.

Pretendeu-se, com esta pesquisa, testar os pressupostos considerados, a saber:

- a) As agências da cooperação internacional para o desenvolvimento adaptam-se ao contexto local dos países em que atuam e efetivamente articulam-se com as OCSs para além do financiamento que outorgam. Assim o fazem para garantir a legitimação social de suas atividades, necessária para a sustentação do seu envolvimento com as ações governamentais e o processo de formulação de políticas públicas no âmbito nacional.
- b) As diferentes estratégias de participação (de natureza técnica, política e financeira) utilizadas de forma articulada pelo POMMAR, entre 1994 e 2004, tiveram impacto no seu envolvimento direto nas políticas públicas específicas na área da violência sexual contra crianças e adolescentes no Brasil.

Podemos admitir que as respostas efetivas que uma organização dá ao ambiente social ao longo do tempo é o resultado de um conjunto de estratégias que se refletem também

no reconhecimento público de que goza a organização, baseado nos valores identificados como positivos pelos integrantes do ambiente social e político. Como consequência do maior ou menor êxito dessas estratégias, está o elemento indicativo de maior ou menor legitimidade social da organização, influenciada pela natureza e a qualidade das suas relações públicas e mesmo a sua imagem, resultado da forma como se projeta no ambiente.

[...] a legitimidade nasce na existência de um sistema normativo que justifica a sua razão de ser, sendo assim uma categoria de entendimento jurídica; a legitimação, pelo seu lado, é uma categoria, sobretudo com carga sociológica e tem a sua base na aceitação indiscutida do beneficiário da legitimação pela comunidade social organizada. [...] É verdade que a reforço da legitimação se pode conseguir de muitas formas e seguramente que, para as instituições, a legitimação é muito mais importante do que a legitimidade (ou as Monarquias nunca teriam sido aceitas com naturalidade durante séculos, com base numa legitimidade meramente ritual e sagrada); e é verdade também que a legitimidade não é em si mesma base bastante para a legitimação, como a crise dos sistemas políticos democráticos demonstra (JÚDICE; CORREIA, 2004).

Por intermédio da matriz referencial construída neste trabalho constatou-se que as três dimensões das estratégias de participação influenciaram na aceitação, no reconhecimento e na legitimidade institucional adquirida pelo POMMAR. Essa legitimidade pôde ser aferida pela sua participação nas políticas públicas, que apontou para o seu reconhecimento como ator legítimo na construção, co-execução e controle social de ações relacionadas à violência sexual contra crianças e adolescentes no Brasil e pelo elevado nível de aceitação e reconhecimento dos atores sociais envolvidos no processo, conforme demonstrado na análise empírica das suas estratégias no capítulo anterior.

De acordo com Cavalcante (2002), uma organização internacional que deseja atuar em um outro país enfrenta, superados os aspectos de viabilidade econômico-financeira e legal, o desafio de superar também diferenças culturais existentes, de se inserir e se adaptar aos contextos políticos locais e de construir com a população local uma relação socio-afetiva; esses desafios, quando superados conjuntamente, podem gerar um padrão adequado à concretização da empreitada definida pela agência internacional.

Envolve, indiscriminadamente, todos os integrantes do ambiente social, formuladores que são de seus próprios conceitos e opiniões, susceptíveis que são de integrar, a qualquer momento, um movimento de aceitação ou de rejeição dessa ou daquela organização, motivados tanto por fenômenos incomensuráveis (tais como empatia ou ideologia) quanto pelos impactos objetivos que uma organização pode causar, deliberadamente ou não, numa população, comunidade, no seu espaço natural, patrimônio e nos seus valores (CAVALCANTE, 2002).

Na medida em que a organização responde às demandas e expectativas do ambiente social a partir valores compartilhados e construídos coletivamente, dá passos importantes para a construção e consolidação de sua aceitação institucional. Por outro lado, na medida em que as organizações se omitem ou dão respostas frustrantes, a reputação e a imagem também sofrem os reflexos desses procedimentos, o que não foi o caso do POMMAR na execução de nenhuma das três dimensões estratégicas da sua atuação. O POMMAR foi percebido por seu posicionamento ativo, participativo e coerente pelos diferentes atores envolvidos no campo analisado.

Ademais percebe-se um empenho do POMMAR em se adaptar ao contexto local, procedendo de maneira compatível com o sistema de crenças vigente, na participação e envolvimento com a causa. Essa postura possibilitou a construção de vínculos sócio-afetivos, ressaltando elementos identitários comuns entre a organização e o ambiente social, na construção de objetivos convergentes baseados em valores e crenças percebidos como compartilhados. Esse fator, sem dúvida, influenciou a percepção pública positiva que se tem do POMMAR no Brasil.

O POMMAR adquiriu relevância para seus integrantes e para a sociedade, ou seja, criou laços de identidade. Esse processo de aceitação e legitimação das organizações perante a sociedade à qual pertencem é algo construído socialmente e, portanto, relacional, que extrapola em muito a questão financeira. Trata-se de um processo gradual de construção que necessariamente implica outros tipos de participação. Sendo assim, as estratégias de participação utilizadas pelo POMMAR, fundamentadas na busca da adaptação ao contexto local e do envolvimento efetivo nas ações dos movimentos sociais, para além da participação financeira, foi um fator crítico para a sua legitimação ou, de acordo com Suchman (1995) *apud* Barbosa (2005, p.142), para aumentar a percepção de que essa organização é desejável dentro do sistema social.

Cada tipo de política pressupõe, de acordo com Lowi (1972), uma arena de poder diferente; uma rede diferente de atores; uma diferente estrutura decisional; um contexto institucional diferente, ou seja, um novo cenário se transforma a cada mudança de governo. Um fator importante para a comprovação da solidez do processo de legitimação do POMMAR e da sua relevância no sistema social pode ser percebido pela continuidade do processo de articulação entre o POMMAR e o governo brasileiro, que resultou no memorando

de entendimento, inicialmente articulado no fim do mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso e concluído de maneira natural, sem interrupções e descontinuidades, já sob o mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. O processo de participação do POMMAR esteve estrategicamente alinhado com os desígnios das OSCs, fato comprovado empiricamente pela análise dos discursos e dos resultados de sua atuação. Neste caso, pôde-se comprovar o primeiro pressuposto desta dissertação.

A presente dissertação também foi desenvolvida com vistas a confirmar se as diferentes estratégias de participação (técnica, política e financeira) utilizadas de forma articulada pelo POMMAR, entre 1994 e 2004, tiveram impacto no seu envolvimento direto nas políticas públicas específicas na área da violência sexual contra crianças e adolescentes no Brasil. Este foi o segundo pressuposto desta pesquisa.

É fato que, muitas vezes, a participação das organizações internacionais para o desenvolvimento é restrita ao apoio de natureza financeira, não incorporando outras dimensões da ajuda. Grande parte destas agências financiadoras limita-se, após a aprovação do projeto, ao contato apenas para o repasse do valor solicitado e à avaliação final do projeto, na prestação de contas e apresentação do relatório final. Foi necessário, neste trabalho, desconstruir a idéia da participação das organizações internacionais associadas apenas à dimensão financeira, e inserir também a dimensão técnica e política nesta análise. Contrapondo-se a esta concepção, partimos do pressuposto de que o êxito do programa POMMAR ocorreu por incorporar outras dimensões, como a técnica e a política, de forma articulada ao apoio financeiro que ele prestou no decorrer dos 10 anos de sua atuação.

Ao analisarmos as estratégias de participação utilizadas pelo POMMAR, encontramos a perspectiva da inter-relação e interdependência entre as três dimensões propostas neste trabalho. Ao tratar de cada dimensão, separadamente, foi possível perceber que todas as dimensões apresentam significativas zonas de interseção e complementaridade, ou seja, além de inter-relacionadas, as estratégias de participação são interdependentes, dependendo umas das outras para a consecução do resultado final pretendido pelo POMMAR/USAID. Tal interdependência é fundamental para o entendimento do sucesso das estratégias utilizadas pelo POMMAR.

Por exemplo, ao tratarmos da dimensão técnica da participação do POMMAR, percebemos o quanto a dimensão financeira foi fundamental para a viabilização do acúmulo de experiência e reforço da capacidade técnica e, por outro lado o quanto a capacidade técnica deu sustentação à consolidação da participação política. As estratégias das dimensões técnica e política muitas vezes foram viabilizadas porque havia o recurso financeiro, dando sustentabilidade às ações.

Cada dimensão possui, obviamente, por si só, as suas particularidades. Com o objetivo de sintetizar informações que possibilitem o aprofundamento da compreensão de como cada dimensão foi operacionalizada, bem como seus impactos diretos e os entraves relacionados ao seu desenvolvimento, foram construídos os quadros abaixo:

**QUADRO 12: SÍNTESE DA DIMENSÃO FINANCEIRA**

<b>DIMENSÃO FINANCEIRA</b>	
AÇÕES	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Decisão estratégica dos gestores do programa de que o apoio não deveria se limitar ao repasse de recursos;</li> <li>▪ Apoio financeiro às ONGs e conseqüente qualificação de suas metodologias;</li> <li>▪ Abertura para o diálogo com as ONGs sobre a utilização dos recursos (flexibilidade);</li> <li>▪ Capacidade de identificar com critérios próprios experiências para o investimento;</li> <li>▪ Reforço na qualificação da gestão das ONGs levando a bons resultados na perspectiva de impacto das ações;</li> <li>▪ Apoio ao desenvolvimento de estratégias de sustentabilidade às ONGs apoiadas;</li> <li>▪ Capacidade de identificar e financiar os eventos importantes para a institucionalização do tema;</li> <li>▪ Previsão orçamentária na estrutura do programa para a viabilização de assistência técnica às ONGs apoiadas.</li> </ul>
IMPACTOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Percepção do POMMAR pelos atores estratégicos como mais do que um programa repassador de recursos financeiros;</li> <li>▪ Reconhecimento do apoio financeiro do POMMAR como importante para a viabilização das políticas públicas, seja pelo apoio direto às políticas ou por tornar executáveis as ações;</li> <li>▪ ONGs que puderam desenvolver metodologias referenciais a partir do apoio financeiro;</li> </ul>
ENTRAVES	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Grande parte dos recursos fica na administração;</li> <li>▪ O apoio por projetos, em curto prazo, compromete os resultados e a continuidade das ações. Na pesquisa ficou evidenciado que os apoios mais longos e contínuos produzem melhores resultados;</li> <li>▪ Dificuldade em inserir mudanças nas ONGs com práticas de gestão muito incipientes;</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dificuldade das ONGs em compreender a necessidade de se pensar de forma sustentável.</li> </ul>
--	--

**QUADRO 13: SÍNTESE DA DIMENSÃO TÉCNICA**

<b>DIMENSÃO TÉCNICA</b>	
AÇÕES	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Consenso da USAID, Partners e do POMMAR quanto à assistência técnica como ponto central, a ser executada de forma contínua e sistemática;</li> <li>▪ Aposta na construção de metodologias/acúmulo de experiências;</li> <li>▪ Capacitações e eventos voltados às ONGs apoiadas com o objetivo de fortalecê-las institucionalmente;</li> <li>▪ Apoio à produção, sistematização e difusão de metodologias;</li> <li>▪ Decisão estratégica pela participação do POMMAR nos espaços de reflexões, tanto no campo conceitual quanto metodológico;</li> <li>▪ Escolha da equipe do programa com um componente técnico elevado;</li> <li>▪ Investimento no relacionamento presencial do POMMAR nas três cidades;</li> <li>▪ Enfoque no desenvolvimento de mecanismos de monitoramento, acompanhamento e avaliação junto às OSCs e ao governo.</li> </ul>
IMPACTOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ A percepção social do POMMAR como grande qualificador das políticas públicas de enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes por todos os segmentos entrevistados e, em destaque, pelo governo;</li> <li>▪ Contribuição na construção de políticas públicas no sentido da garantia da sustentabilidade das ações, aporte de metodologias participativas, práticas descentralizadas e com metodologias passíveis de replicação;</li> <li>▪ Participação das organizações apoiadas nas políticas públicas municipais, estaduais e federais, como também em espaços importantes de construção de políticas, como os Comitês e Conselhos;</li> <li>▪ Percepção da participação do POMMAR como qualificadora das discussões nos espaços de articulação;</li> <li>▪ A qualidade das intervenções técnicas anulando possíveis resistências ideológicas, por ser um programa vinculado ao governo norte-americano;</li> <li>▪ A proximidade do POMMAR oferecendo conforto e segurança ao desenvolvimento das ações das ONGs;</li> <li>▪ Reconhecimento de que o POMMAR aportou maior profissionalismo, vinculado à inserção de práticas de monitoramento e avaliação, às ações do governo e da sociedade civil.</li> </ul>
ENTRAVES	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ A presença intensa do POMMAR vista como ingerência pelas ONGs com metodologias já consolidadas;</li> <li>▪ As instituições apoiadas por um curto período ou em ações pontuais tendem a não perceber o POMMAR como qualificador das suas metodologias;</li> <li>▪ Cultura incipiente do monitoramento e avaliação nas políticas públicas e ações da sociedade civil dificultando a implantação dos processos.</li> </ul>



**QUADRO 14: SÍNTESE DA DIMENSÃO POLÍTICA**

<b>DIMENSÃO POLÍTICA</b>	
<b>AÇÕES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Desejo e disponibilidade para o envolvimento com as políticas públicas;</li> <li>▪ Abertura do escritório em Brasília;</li> <li>▪ Inclusão da temática do tráfico para fins sexuais em suas ações;</li> <li>▪ Decisão institucional em participar do debate político e de articular atores institucionais públicos;</li> <li>▪ Articulação e integração das forças institucionais dentro da perspectiva de formação de redes;</li> <li>▪ Interlocução entre governo e sociedade civil;</li> <li>▪ Incentivo à participação das ONGs do Nordeste no debate nacional;</li> <li>▪ Apoio à visibilidade e incidência política das ONGs apoiadas como estratégia de sustentabilidade através da participação nos principais eventos da área.</li> </ul>
<b>IMPACTOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Maior visibilidade ao POMMAR, Partners e USAID;</li> <li>▪ Consolidação das relações políticas e institucionais do POMMAR/USAID com o governo brasileiro;</li> <li>▪ Reconhecimento do amplo conhecimento da equipe do POMMAR acerca dos movimentos sociais e políticas públicas;</li> <li>▪ Contribuição do POMMAR na construção de um modelo de articulação entre governo, sociedade civil e organizações internacionais;</li> <li>▪ Operacionalização do Plano Nacional a partir da construção metodológica do PAIR;</li> <li>▪ Fortalecimento político das instituições apoiadas;</li> <li>▪ Estabelecimento de relações percebidas como democráticas e participativas;</li> <li>▪ Ampliação das relações interinstitucionais e da troca de experiências entre as ONGs;</li> <li>▪ Implantação do PAIR seguindo a construção da agenda brasileira de enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes.</li> </ul>
<b>ENTRAVES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tempos diferentes das respostas institucionais como geradora de tensões (maior lentidão do governo);</li> <li>▪ Dificuldade do governo em estabelecer ações articuladas, lentidão na construção de planos conjuntos;</li> <li>▪ A atuação na área do tráfico de seres humanos para fins sexuais vista como ligada às questões de segurança dos EUA.</li> <li>▪ Posicionamento do governo norte-americano (de confrontar a autonomia dos movimentos sociais e do governo brasileiro), em relação à política relativa ao combate à Aids, como gerador de uma “resistência” à USAID, embora se reconheça que não é essa a postura no movimento relativo ao enfrentamento à violência sexual.</li> </ul>

Para reforçar a compreensão da inter-relação e interdependência das estratégias, foi feito também um resumo dos principais eventos e acontecimentos (Quadro 15), a partir de

1994, ano do início do POMMAR, de forma a explicitar o tipo de participação articulada do POMMAR, de acordo com a legenda abaixo:

C: apenas como convidado

F: apoio financeiro para a realização do evento/ação

T: apoio técnico na organização/elaboração do evento/ação

O: viabilização da participação das ONGs no evento/ação

R: busca de recursos complementares com parceiros

L: lobby político

**QUADRO 15: PARTICIPAÇÃO DO POMMAR NOS PRINCIPAIS EVENTOS**

Ano	Evento/ação	C	F	T	O	R	L
1994 (out)	1. <sup>a</sup> Conferência Metropolitana sobre Prostituição Infanto-Juvenil Feminina e Políticas Públicas	x					
1995	Seminário Sobre Exploração de Meninas no Brasil	x					
1995	Formação da Frente Parlamentar pelo Fim da Violência, Exploração e do Turismo Sexual contra Crianças e Adolescentes.	x					x
1995 (jun)	I Seminário sobre a Exploração e o Abuso Sexual de Crianças e Adolescentes das Metrôpoles do Nordeste		x	x	x		
1995 (out)	Lançamento da primeira Campanha Nacional contra a Exploração Sexual Infanto-juvenil			x	x		
1996 (abr)	Seminário Contra a Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes nas Américas / Encontro das Américas		x	x	x		
1996 (ago)	I Congresso Mundial contra a Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes (Estocolmo)				x		
1997 (ago)	Encontro ECPAT 1		x	x	x		
1998 (dez)	Encontro ECPAT 2		x	x	x		
2000 (mai)	Instituição do Dia Nacional de Luta contra a Violência Sexual de Crianças e Adolescentes						x
2000 (jun)	Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil		x	x	x	x	
2000 (dez)	Início do Programa Sentinela			x	x	x	
2001 (dez)	II Congresso Mundial contra a Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes (Japão)				x		
2002	Pesquisa Nacional de Tráfico de Mulheres e Adolescentes para fins de Exploração Sexual (PESTRAF)			x	x	x	
2002	1. <sup>a</sup> Conferência Internacional sobre Pornografia Infantil na Internet		x				
2002	Início do Programa PAIR		x	x	x	x	
2002 (jun)	Criação do Comitê Nacional de Enfrentamento ao Abuso e Exploração Sexual contra Criança e Adolescente			x	x	x	

2003	Colóquio Nacional para Construção do Sistema de Notificação dos Casos de Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes <sup>91</sup> .		x				
2003	I Colóquio Nacional sobre Atenção às Crianças, aos Adolescentes e às Famílias em Situação de Violência Sexual <sup>92</sup> .		x				
2003 (abr)	Reinstalação da Frente Parlamentar pelo Fim da Violência, Exploração e do Turismo Sexual contra Crianças e Adolescentes.						x
2003 (set)	I Seminário Nacional sobre Tráfico e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes			x	x	x	
2004	Matriz Intersetorial de Enfrentamento da Exploração Comercial de Crianças e Adolescentes			x			
2004 (mar)	Criação da Comissão Intersetorial de Enfrentamento ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes			x			

Percebe-se, de acordo com a análise das dimensões, que todas as estratégias obtiveram resultados positivos quando vistas individualmente e principalmente quando observadas sob a ótica de um planejamento articulado. O conjunto de estratégias utilizadas responde pela mediação dos elementos que ocasionam aceitação/rejeição, entendimento/conflicto, desconhecimento/reconhecimento, com impactos importantes no seu envolvimento direto nas políticas públicas específicas na área da violência sexual contra crianças e adolescentes no Brasil. Pela análise do contexto, fica demonstrado que a utilização articulada das suas estratégias foi uma decisão que produziu resultados efetivos, comprovando o segundo pressuposto desta dissertação.

Durante todo o trabalho de pesquisa, foi possível constatar a intensa participação e envolvimento do POMMAR nas ações relacionadas ao enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes no Brasil. A sua participação nas políticas públicas relaciona-se diretamente com a legitimidade conferida à organização e ao seu reconhecimento como ator político de confiança pelos parceiros. Para Santos (2005, p.146) este tipo de reconhecimento social provém da capacidade de aglutinar anseios, de responder a necessidades, de prestar contas e de criar novas idéias e ideais para a sociedade.

O POMMAR nunca foi um programa desenhado em gabinete, fora de contexto ou fora de um dinamismo que a própria problemática trabalhada traz. (G5-Partners)

Foram sendo definidas diferentes estratégias institucionais que, ao longo destes dez anos, contribuíram para fazer do programa uma referência na intervenção

<sup>91</sup> Com a participação de mais de 80 profissionais e dirigentes de organismos públicos e da sociedade civil, representando os 27 Estados.

<sup>92</sup> Evento do Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome, que teve a finalidade de avaliar o redirecionamento das ações do Programa Sentinela e da Política Nacional de Assistência Social.

metodológica e na capacidade de colaboração e articulação com todos os atores envolvidos na instigante tarefa de qualificar ações e políticas. (G5-POMMAR)

Diante da pesquisa efetuada, a conclusão desta dissertação leva à validação dos pressupostos e à confirmação do cumprimento dos objetivos traçados inicialmente. Assim, os objetivos traçados no projeto de pesquisa que deram origem a esse estudo foram alcançados, a saber:

- Foi analisada a participação do POMMAR no movimento de enfrentamento à violência sexual contra crianças e o adolescentes no Brasil;
- Foi verificado como as diferentes estratégias de participação utilizadas pelo POMMAR são percebidas pelos atores-chave;
- Foram identificadas as razões que levaram o governo brasileiro a estabelecer o POMMAR como parceiro estratégico e analisado sob a ótica das suas estratégias desenvolvidas;
- Foram identificadas as possíveis influências norte-americanas no desenvolvimento das estratégias utilizadas pelo POMMAR no Brasil

No desenvolvimento desta pesquisa, existiram algumas limitações que devem ser destacadas. Por exemplo, teria sido interessante e relevante entrevistar todas as instituições apoiadas (G1), para levantar diferentes percepções e pontos de vista; no entanto, a exigüidade do tempo disponível para a pesquisa não nos permitiu levar isso a cabo. Outra categoria de entrevistados que poderia ter enriquecido o trabalho seria a de outras organizações internacionais, a exemplo da OIT e UNICEF, com o objetivo de perceber qual a percepção delas sobre as estratégias utilizadas pelo POMMAR.

Este trabalho não esgota o tema, e assim, sugere-se que outros estudos o complementem e o aprofundem, principalmente quanto à ampliação do leque de organizações internacionais para o desenvolvimento que têm participação e impacto nas políticas públicas no Brasil. A partir disso, poder-se-á investigar os pontos estratégicos de convergência relativos às suas atuações, aprofundando-se assim o modelo de análise construído nesta dissertação. Entendemos que, apesar deste estudo sobre as estratégias de participação ter sido desenvolvido especificamente sobre o POMMAR, o modelo de análise construído possui valor interpretativo para a análise das estratégias de participação de outras organizações internacionais para o desenvolvimento com atuação no Brasil.

Nesta dissertação também foram detectadas outras duas questões que merecem um aprofundamento em futuras pesquisas. A primeira refere-se à questão da percepção da “ingerência” versus “competências prévias”. Essa questão foi levantada na entrevista por uma instituição apoiada pelo POMMAR, que manifestou a percepção da participação do POMMAR na ONG como ingerência e atribuiu essa sensação ao fato de já possuírem uma metodologia consistente quando o POMMAR iniciou seu apoio, levantando a hipótese de que para as instituições que ainda não têm a sua metodologia consolidada a intensa participação técnica pode ser vista de forma bastante positiva e colaborativa; no entanto, quando a situação é inversa, essa participação pode ser percebida como uma forma de ingerência. A segunda questão a ser aprofundada são os mecanismos que reconhecem a competência técnica como elemento neutralizador de “resistências ideológicas”. Esse fato foi observado de forma recorrente na pesquisa empírica, demonstrando haver certa reticência e desconfiança ao POMMAR, por ser um programa vinculado ao governo norte-americano; no entanto, essa percepção é neutralizada pelo reconhecimento das contribuições técnicas da equipe do POMMAR, passando para um plano secundário quaisquer resistências de cunho ideológico.

Finalmente, a pergunta de partida, **“De que forma as estratégias de participação utilizadas pelo POMMAR/USAID tiveram impacto no seu envolvimento nas políticas públicas específicas para o enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes no Brasil?”**, pode agora ser respondida de modo mais claro e coerente.

Fica evidente que a participação do POMMAR nas políticas públicas de enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes foi garantida pela inter-relação de diferentes estratégias e pela sua adaptação ao contexto local possibilitando a construção do seu processo de legitimação. O sucesso da participação envolveu os recursos financeiros, mas, sobretudo, engajamento político e domínio técnico da temática, aliados a uma real vivência dentro do contexto em que a temática está circunscrita. O POMMAR teve êxito, sobretudo, na capacidade de construir alianças estratégicas, unindo esforços de pessoas e organizações com interesses comuns e contribuiu, sim, para o avanço no enfrentamento da questão no Brasil.

*Embora ainda tenhamos muitos problemas, os avanços que aconteceram nessa área são inegáveis. Do ponto de vista dos direitos humanos não podemos esquecer a idéia do processo, dessa coisa contínua, desse monitoramento contínuo. Dizer que*

*não houve avanços porque a gente ainda não chegou ao ideal é um grande equívoco.* (G3 – Cida de Roussan)

*Nós tivemos, entre 1994 e hoje um grande salto nessa questão, saímos de um estágio onde essa questão nem era posta para ações governamentais com objetivos definidos, recursos definidos; estamos unindo esforços e objetivamente enfrentando.* (G4 – MDS)

É evidente que, apesar do sucesso desta experiência específica do POMMAR no Brasil, é importante ressaltar a insuficiência de muitas das experiências de cooperação diante da necessidade de se estabelecer uma ordem internacional mais equitativa, menos excludente e alicerçada sobre sólidas fundações de direito internacional. De acordo com Carruncho (2005, p.212), é necessária uma visão de longo prazo para resolver os grandes problemas que a humanidade enfrenta, e no que diz respeito à relação Norte-Sul, isso significa colocar realmente como prioridade o objetivo do desenvolvimento. O desenvolvimento, além de servir aos PEDs, está vinculado aos interesses de longo prazo dos países desenvolvidos, interesses vinculados aos bens públicos globais, tais como a estabilidade política e econômica mundial, a paz, o meio ambiente, as migrações ordenadas, a saúde e a segurança internacional. Essa visão global obriga não só a repensar os objetivos, os valores, o papel dos agentes e os instrumentos do sistema de cooperação, mas também a estrutura das relações internacionais (comércio, transferência de tecnologias, participação dos PEDs nos foros internacionais de decisão, por exemplo) e a qualidade das políticas públicas nos PEDs diante do desafio de avançar o processo de construção de um desenvolvimento humano sustentável.

Embora ninguém hoje negue a importância das agências internacionais no processo de elaboração e implementação de políticas públicas, ainda são relativamente escassos os estudos que se dedicam ao exame específico de sua atuação. Nesse contexto, seria pretensioso e desmesurado querer traçar um quadro abrangente e exaustivo desta atuação com base apenas nos dados desta pesquisa. O panorama geral que aqui se ofereceu pode ser considerado tão-somente como um primeiro passo que, esperamos, suscitará novas hipóteses para trabalhos posteriores, contribuindo, assim, para ampliar a base de conhecimentos de que dispomos para analisar a contribuição (e os constrangimentos) das agências da cooperação internacional nas políticas públicas na área da infância e adolescência no Brasil.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAPIA – Associação Brasileira Multiprofissional de Proteção à Infância e Adolescência. **Do marco zero a uma política pública de proteção à criança e ao adolescente 0800-99-0500. Sistema Nacional de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual Infanto-Juvenil.** Rio de Janeiro: 2004.

AFONSO, Maria Manuela; FERNANDES, Ana Paula. **AbCD à Cooperação para o Desenvolvimento.** Lisboa: OIKOS, Jan. 2005. Disponível em: < <http://www.forum.dc.net> >. Acesso em: 28 de mai. 2006.

AGUIAR; Diana; CUNHA, Sheila; MILANI, Carlos. **Roteiro de sistematização de práticas de desenvolvimento local e experiências de gestão social.** Salvador: 2002. Mimeo.

ALVES, J. A. Lindgren. **Relações Internacionais e temas sociais: A Década das Conferências.** Brasília: IBRI, 2001.

\_\_\_\_\_. **Os Direitos Humanos como tema global.** São Paulo: Perspectivas, 2003.

AMORIM, Sandra Maria Francisco. *Reflexões sobre o enfrentamento da exploração sexual comercial de crianças e adolescentes.* In: **Exploração sexual comercial de crianças e adolescentes e tráfico para os mesmos fins: Contribuições para o enfrentamento a partir de experiências em Corumbá-MS.** Brasília: OIT, 2005

AMORIM, Celso Luiz Nunes. *Perspectivas da Cooperação Internacional.* In: MARCOVITCH, Jacques (Org.). **Cooperação Internacional: Estratégia e Gestão.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1994.

ANCED. **15 olhares sobre os 15 anos do ECA.** Revista ANCED, n.2, São Paulo: ANCED, 2005.

ARIÈS, Philippe. **História social da criança e da família.** 2ª ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1986.

AZEVEDO, Maria Amélia; GUERRA, Viviane N. de Azevedo. **Infância e violência doméstica: fronteiras do conhecimento.** 1ª ed. São Paulo: Cortez, 1993.

BARBOSA, Alba de Oliveira. **A Responsabilidade Social Corporativa no processo de privatização em Pernambuco: uma leitura institucional.** Dissertação (Mestrado em Administração)- Universidade Federal de Pernambuco, 2005.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: edições 70, 1979, 225 p.

BOLETIM DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. **O orçamento criança: Peça-chave para dar conseqüência prática ao princípio da prioridade absoluta**. Brasília: INESC, ano III, n.10, nov. 2001.

BRANDÃO, Carlos. **Pesquisa Participante**. São Paulo: Brasiliense, 1982.

BRASIL. **Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil**. Ministério da Justiça, 2006.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de avaliação do programa: Programa Combate ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes**/Tribunal de Contas da União; Ministro-Relator Lincoln Magalhães da Rocha. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2006. 100 p.

BRASIL. **Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil**. Ministério da Justiça, 2000.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Lei Federal 8069/90.

CARUNCHO, Manuel Iglesia. **El impacto económico y social de la cooperación para el desarrollo**. Madrid: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC), 2005.

CAVALCANTE, Ricardo Caribe. A comunicação Organizacional e a legitimação social de organizações. **Revista Comunicação Organizacional**. FAMECOS-PPGCOM, 2002. Disponível em: <<http://www.pucrs/famecos/giacor/texto13.html>>. Acesso em: 18 jul. 2006.

CEDECA – CENTRO DE DEFESA DA CRIANÇA E ADOLESCENTE DA BAHIA – YVES DE ROUSSAN. **Construindo uma história: tecnologia social de enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes**. Salvador: CEDECA-BA, 2003.

CHAUÍ, Marilena. Participando do debate sobre mulher e violência. In: **Perspectivas antropológicas da mulher**. Rio de Janeiro: Zahar, 1985. p.25-62.

CHIAVENATO, Júlio J. **O negro no Brasil: da senzala à guerra do Paraguai**. 4ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.

CONANDA. **Diretrizes Nacionais para a Política de Atenção à criança e ao adolescente (2001–2005)**. Brasília: CONANDA, 2000.

DINIZ, Eli; AZEVEDO, S. (Org.). Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In: **Reforma no estado e democracia no Brasil**. Brasília, UNB, 1995.



DONNELLY, Jack. Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento. Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais. Seminário Direitos Humanos no século XXI. Rio de Janeiro: 10 e 11 de setembro de 1988. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/Papers/Direitos/Artigo07.doc>>. Acesso em: 10 mai. 2006.

DOS SANTOS, Benedito Rodriguez. Contribuições para um balanço das campanhas de combate ao abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes no Brasil. In: LIBÓRIO, Renata Maria Coimbra e SOUSA, Sônia M. Gomes (Org.). **A exploração sexual de crianças e adolescentes no Brasil. Reflexões teóricas, relatos de pesquisas e intervenções psicossociais**. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2004; Goiânia/GO, Universidade Católica de Goiás, 2004.

DOS SANTOS, Joselino Vieira. Da senzala à internet: a violência sexual contra crianças e adolescentes. In: LIBÓRIO, Renata Maria Coimbra e SOUSA, Sônia M. Gomes (Org.). **A exploração sexual de crianças e adolescentes no Brasil. Reflexões teóricas, relatos de pesquisas e intervenções psicossociais**. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2004; Goiânia/GO: Universidade Católica de Goiás, 2004.

DUPAS, Gilberto. O poder dos atores e a nova lógica econômica global. Ensaio preparado para a Conferência Brasil e União Européia Ampliada. Rio de Janeiro, setembro de 2004.

FALEIROS, Eva T. S. A exploração sexual comercial de crianças e adolescentes no mercado do sexo. In: LIBÓRIO, Renata Maria Coimbra e SOUSA, Sônia M. Gomes (Org.). **A exploração sexual de crianças e adolescentes no Brasil. Reflexões teóricas, relatos de pesquisas e intervenções psicossociais**. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2004; Goiânia/GO: Universidade Católica de Goiás, 2004.

FALEIROS, Eva T. S (Org). **O Abuso Sexual Contra Crianças e Adolescentes: os (des)caminhos da Denúncia**. Brasília: Presidência da República, Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2003. 208 p.

FALEIROS, Eva T. S. **Repensando os conceitos de Violência, Abuso e Exploração Sexual de crianças e adolescentes**. Brasília: Thesaurus, 2000.

FALEIROS, Vicente de Paula. **Formação de educadores (as): subsídios para atuar no enfrentamento à violência contra crianças e adolescentes**. Brasília: MEC/SECAD; Florianópolis: UFSC/SEaD, 2006.

FALEIROS, Vicente de Paula (coord.) **Fundamentos e Políticas Contra Exploração e Abuso Sexual de Crianças e Adolescentes. Relatório de Estudo**. Brasília: Ministério da Justiça/ CECRIA, 1997.

FARAH, Marta F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **RAP**, Rio de Janeiro, v.35, n.1, p.119-144, jan./fev. 2001.

FERNANDES, Ana Paula. Cooperação e Desenvolvimento. Ficha Formativa n.2. Instituto Marquês de Valle Flor, fev. 2004.

FREIRE, Gilberto. **Casa Grande & Senzala**. Rio de Janeiro, Record, 1992.

GABEL, M. (org.). **Crianças vítimas de abuso sexual**. São Paulo: Summus Editorial, 1997.

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, v.35, p.20-29, mar./jun. 1995.

GOHN, Maria da Glória. **Teoria dos Movimentos Sociais: Paradigmas clássicos e contemporâneos**. 3ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

GUIMARAES, Maria do Carmo Lessa, SANTOS, Sandra Maria Chaves dos, MELO, Cristina *et al.* **Avaliação da capacidade de gestão de organizações sociais: uma proposta metodológica em desenvolvimento**. *Cad. Saúde Pública*, nov./dez. 2004, vol.20, no.6, p.1642-1650. ISSN 0102-311X.

HASSETT, Kevin A.; GLASSMAN, James K. Papel dos EUA na economia global: para entender o papel dos Estados Unidos na economia global. **Agenda da Política Externa dos EUA/revista eletrônica do Departamento de Estado dos EUA**. Vol. 8 • Nº 1, Agosto de 2003.

HAZEU, Marcel; FONSECA, Simone. Exploração e violência sexual contra crianças e adolescentes no Pará. In: LEAL, Maria de Fátima Pinto; César, Maria Auxiliadora (Org.). **Indicadores de violência intrafamiliar e exploração sexual comercial de crianças e adolescentes**. Brasília: CECRIA, 1998, P.57-67.

HOLMES, Kim R. Trabalho com organizações internacionais: as Nações Unidas e a Diplomacia Multilateral Norte-Americana: princípios e prioridades para um mundo melhor. **Agenda da Política Externa dos EUA/revista eletrônica do Departamento de Estado dos EUA**. Vol. 8 • Nº 1, Agosto de 2003.

IBGE. Estudos e Pesquisas: Informação Demográfica e Socioeconômica, n.17. Síntese de indicadores sociais 2005. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

INESC. Combate ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes: prioridade ou retórica? Brasília: Nota Técnica, n.103, outubro de 2005.

\_\_\_\_\_. Orçamento e Política da Criança e do Adolescente. Brasília: Ano V, n.19, nov. de 2004.

\_\_\_\_\_. Orçamento e Política da Criança e do Adolescente. Brasília: Ano IV, n.18, dez de 2003.

\_\_\_\_\_. Orçamento e Política da Criança e do Adolescente. Brasília: Ano III, n.14, dez de 2002.

\_\_\_\_\_. Boletim da Criança e do Adolescente: O orçamento criança: Peça-chave para dar consequência prática ao Princípio da Prioridade Absoluta. Brasília: Ano III, n. 10, nov. de

2001.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/IPLAN, 1993. O Mapa da Criança: A Indigência entre as Crianças e os Adolescentes. Documentos de Política 19. Brasília: IPEA.

JÚDICE, José Miguel; CORREIA, João. A legitimação ou a legitimidade. **Revista da Ordem dos Advogados**, Brasil, nov. 2004.

KEMPADOO, Kamala. *Shifting the debate on the traffic of women*. *Cad. Pagu*, July/Dec. 2005, n.25, p.55-78. ISSN 0104-8333.

KELLETT, Robert. O alcance internacional das ONGs dos Estados Unidos. **Agenda da Política Externa dos EUA/revista eletrônica do Departamento de Estado dos EUA**. Vol. 8, Nº1, Agosto de 2003.

KOLLER, S. H, DE ANTONI, C. Violência intrafamiliar: Uma visão Ecológica. In: S. H. Koller (Org.), **Ecologia do desenvolvimento humano: pesquisa e intervenção no Brasil** (pp. 293-310). Porto Alegre: Casa do Psicólogo, 2004.

KOSHIMA, Karin. Palavra de criança. In: CEDECA –Centro de Defesa da Criança e Adolescente da BAHIA – YVES DE ROUSSAN. **Construindo uma história: tecnologia social de enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes**. Salvador: CEDECA-BA, 2003.

KRYNSKI, S. O adolescente e a violência: um processo em busca de identidade. In: LEVISKI, D. E outros. **Adolescência e violência. Conseqüências da realidade brasileira**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1997.

LAFER, Celso. **A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira**. São Paulo: Perspectiva, 2001.

LEAL, Maria Lúcia Pinto. **Globalização e exploração sexual comercial de crianças e adolescentes**. Rio de Janeiro: *Save the Children*. Mimeo, 2003.

\_\_\_\_\_. Pesquisa sobre o Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para Fins de Exploração Sexual Comercial no Brasil – PESTRAF: Informe Nacional – Brasil / Maria Lúcia Pinto Leal e Maria de Fátima Leal – Brasília: CECRIA, 2003.

LEAL, M.L.P. **A mobilização das ONGs no enfrentamento à exploração sexual comercial de crianças e adolescentes no Brasil**. Tese (Doutorado em Serviço Social). – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2001.

LEAL, M. L. P.; Maria de Fátima Pinto (Orgs.). Estudo Analítico do Enfrentamento da Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes no Brasil –ESCCA (Período 1996–2004). Brasília: VIOLES/SER/UnB, maio 2005.

LEAL, M. L. P.; Maria de Fátima Pinto (Orgs.). **Exploração sexual comercial de meninos**,

**meninas e de adolescentes na América Latina e Caribe (relatório final).** Brasília: MJ/UNICEF/IIN/ CESE/Visão Mundial/CECRIA, 1999.

LEAL, M. L. P.; CÉSAR, M. A. (org.) **Indicadores de Violência Intra-Familiar e Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes.** Brasília, CECRIA, Ministério da Justiça, CESE. 1998.

LENTINI, Nena. Nena Lentini fala sobre as ações do PAIR no combate aos crimes sexuais. **Site Caminhos**, Campo Grande, 23 de abril de 2006. Disponível em: < <http://www.caminhos.ufms.br>> acesso em: 28 abr. 2006.

LIBÓRIO, Renata Maria Coimbra. Exploração comercial infanto-juvenil: categorias explicativas e políticas de enfrentamento. In: LIBÓRIO, Renata Maria Coimbra e SOUSA, Sônia M. Gomes (Org.). **A exploração sexual de crianças e adolescentes no Brasil. Reflexões teóricas, relatos de pesquisas e intervenções psicossociais.** São Paulo: Casa do Psicólogo, 2004; Goiânia/GO: Universidade Católica de Goiás, 2004.

LOWI, Theodore J. *"Four Systems of Policy, Politics, and Choice"*. **Public Administration Review**, vol. 32, pp. 298-310, 1972.

MALHOTRA, Naresh. **Pesquisa de Marketing: uma orientação aplicada.** Porto Alegre: Bookman, 2001.

MATTAR, F. **Pesquisa de Marketing.** São Paulo: Editora Atlas, 1997.

MATTOS, Ruben Araújo de. **As agências internacionais e as políticas de saúde nos anos 90: um panorama geral da oferta de idéias.** *Ciênc. saúde coletiva*. [online]. 2001, Vol. 6, n.2 , p.377-389.

MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz. As organizações internacionais e a cooperação técnica. In: MARCOVITCH, Jacques (Org.). **Cooperação Internacional: Estratégia e Gestão.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1994.

MENDONÇA, M. H. M. O desafio da política de atendimento à infância e à adolescência na construção de políticas públicas equitativas. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 18 (suplemento): 113-120, 2002.

MILANI, Carlos R. S. Mitos construídos acerca da "participação" no âmbito da cooperação internacional para o desenvolvimento: um olhar a partir da experiência brasileira recente. In: CARRIZO, Luis e GALLICCHIO, Enrique. **Desarrollo Local y Gobernanza, Enfoques Transdisciplinarios.** Montevideú: CLAEH/UNESCO/Cooperación Andino de Fomento, 2006, pp. 125-135.

MILANI, Carlos Roberto Sanchez. O princípio participativo na formulação de políticas públicas locais: análise comparativa de experiências européias e latino-americanas. In: **ANPOCS**, 2005, Caxambu. CD-Rom do XXIX Encontro da ANPOCS. 2005.

MILANI, Carlos R. S. *Les différentes dimensions de la globalisation et l'essai d'une régulation par le marché. Cahiers du Bresil Contemporain*, Paris, França, n. 41/42, p. 97-135, 2000.

MINAYO, M.C.S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 6ª ed. São Paulo: HUCITEC; Rio de Janeiro: ABRASCO, 1999, 269p.

MINTZBERG, Henry; QUINN, James Brian. **O processo da estratégia**. Tradução de James Sunderland Cook. 3ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

MOTTI, Antonio José Ângelo. Fragmentos da História Social da Criança no Brasil. In: SILVA, Edson; MOTTI, Ângelo (Org.). **10 anos de Estatuto: A construção da cidadania da Criança e do Adolescente**. Série Escola de Conselhos, n.2. Campo Grande/MS: Editora UFMS, 2000.

NATSIOS, Andrew. Como desencadear o crescimento por meio de sólidas políticas de desenvolvimento. **Perspectivas Econômicas e Jornal USA**, Vol. 10, n.3, agosto de 2005. Disponível em: < <http://usinfo.state.gov/journals/journals.htm>>, acesso em 15 de maio de 2006..

NEGRÃO, Telia. **Dossiê Violência de Gênero contra Meninas**. Porto Alegre: Rede Nacional Feminista de Saúde, Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos, 2005.

OLIVEIRA, Luciel Henrique de. Exemplo de cálculo de Ranking Médio para Likert. Notas de Aula. Metodologia Científica e Técnicas de Pesquisa em Administração. Mestrado em Administração e Desenvolvimento Organizacional. PPGA CNEC/FACECA: Varginha, 2005.

OLIVEIRA, Tânia Modesto Veludo de. Escala de mensuração de atitudes: Thustone, Osggod, Stapel, Likert, Guttman, Alpert. Administração on-line. FECAP. Vol. 2, n.2, 2001. ISSN 1517-7912. Capturado [http://www.fecap.br/adm\\_online/art22/tania.htm](http://www.fecap.br/adm_online/art22/tania.htm)

OLIVEIRA, Maruza B. and ASSIS, Simone G. Os adolescentes infratores do Rio de Janeiro e as instituições que os “ressocializam”. A perpetuação do descaso. **Cad. Saúde Pública**, Oct./Dec. 1999, vol.15, no.4, p.831-844. ISSN 0102-311X.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **Introdução às relações internacionais: Temas, atores e visões**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.

POMMAR –**Prevenção Orientada a Meninos e Meninas em Risco: 10 anos**. Brasília, 2004.

QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, Lucvan. **Manual de Investigações em Ciências Sociais**. 2ª ed., Lisboa: Grávida - Publicações Ltda., 1988.

Relatório Colóquio Nacional sobre Redes de Atenção às Crianças, aos Adolescentes e às Famílias em Situação de Violência Sexual. Brasília: OIT, 2004.

Relatório da Matriz Intersetorial de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes/UNICEF/SEDH-PR. Brasília: 2004. (Mimeo.)

RIBEIRO, Márcia Aparecida; FERRIANI, Maria das Graças Carvalho and REIS, Jair Naves dos. *Sexual abuse of children and adolescents: characteristics of sexual victimization in family relations*. *Cad. Saúde Pública*, Mar./Apr. 2004, Vol. 20, n.2, p.456-464. ISSN 0102-311X.

ROGERSON, A., 2004, *The International aid system 2005–2010: forces for and against change*, ODI, Londres: disponível em: <[www.odi.org.uk/publications/working\\_papers/wp235.pdf](http://www.odi.org.uk/publications/working_papers/wp235.pdf)>. Capturado em 20 de maio de 2006.

SANTOS, Tacila C. S. Siqueira. **As diferentes dimensões da sustentabilidade em uma organização da sociedade civil brasileira: o caso GAPA-Bahia**. Dissertação (Mestrado em Administração) Universidade Federal da Bahia, 2005.

SEDA, Edson. **A Proteção Integral: um relato sobre o cumprimento do novo direito da criança e do adolescente na América Latina**. São Paulo: Aclês, 1996.

SEITENFUS, Ricardo. Elementos para uma diplomacia solidária: a crise haitiana e os desafios da ordem internacional contemporânea. **Carta Internacional**, Vol.1, n.1, março de 2006. Disponível em: <[www.usp.br/cartainternacional/modx/index.php?id=57](http://www.usp.br/cartainternacional/modx/index.php?id=57)> capturado em 15 de maio de 2006.

SEITENFUS, Ricardo. Fundamentos e Desafios do Direito Internacional do Desenvolvimento. In: ARAUJO, Luis Ivani de Amorin; FERREIRA JR, Lier Pires (Coord), **Novas Disciplinarizações do Direito Internacional**, ed. Forense, 2005.

SEITENFUS, Ricardo. **Ingerência ou solidariedade? Dilemas da ordem internacional contemporânea**. *São Paulo Perspec.* . abr./jun. 2002, Vol.16, n.2, p.12-26. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392002000200003&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392002000200003&lng=es&nrm=iso)>. ISSN 0102-8839.

SENADO FEDERAL. Esperança para as crianças do Brasil: A CPMI da Exploração Sexual apresenta seus resultados. Brasília: 2004. 62p.

SOARES, Luiz Eduardo. Considerações sobre Segurança Pública: presente e futuro. *Paper* apresentado em 18 de agosto de 2000 no Instituto de Estudos Avançados na Universidade de São Paulo. São Paulo: 2000.

SOARES, Guido F. S. A Cooperação Técnica Internacional. In: MARCOVITCH, Jacques (Org.). **Cooperação Internacional: Estratégia e Gestão**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1994.

SOUSA, Sônia Margarida Gomes e MORAIS, Otaliba L. de. **Exploração e abuso sexual de crianças e adolescentes na região metropolitana de Goiânia – 1992- 96**. Goiânia: 1997.

SOUSA, Sônia Margarida Gomes. **Prostituição infantil e juvenil: Uma análise psicossocial do discurso de depoentes da CPI. 2000.** Tese (Doutorado em Psicologia Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2000.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: Conceitos, Tipologias e Sub-Áreas.** Trabalho elaborado para a Fundação Luís Eduardo Magalhães. São Paulo: 2002.

SPOSATI, Aldaíza A. Especificidade e Intersetorialidade da Política de Assistência Social. **Revista Serviço Social e Sociedade**, nº 77, pág. 30-53. São Paulo: Cortez, 2004.

THOMPSON, John. **Ideologia e Cultura Moderna: Teoria Social Crítica dos Meios de Comunicação de Massa.** Rio de Janeiro: Vozes, 1995.

UNICEF. A cooperação do UNICEF com o Brasil para o período de 2007-2011. Brasília: 2006.

VEIGA, Pedro da Motta, **O Brasil e os desafios da globalização.** Rio de Janeiro: Sobeet/Relume Dumará, 2000.

VIANNA, Adriana. **Direitos e políticas sexuais no Brasil: O panorama atual.** Rio de Janeiro: CEPESC, 2004.

VIANNA, Sólton (Coord.); PIOLA, Sérgio F.; QUERINO, Ana; RAMOS, Daniela Peixoto. **Orçamento Criança e Orçamento Participativo: A experiência brasileira.** Brasília/DF: UNICEF, julho 2003.

YIN, Robert K. *Applications of Case Study Research. Applied Social Research Methods Series, Vol.34. London: Sage, 1993.*

## APÊNDICE A

### DESCRIÇÃO DA COMPOSIÇÃO DO G1

#### GRUPO 1: INSTITUIÇÕES APOIADAS DIRETAMENTE PELO POMMAR

CRITÉRIO: FORAM ENVIADOS QUESTIONÁRIOS PARA TODAS AS 14 INSTITUIÇÕES (9 ONGs – 4 FÓRUMS/REDES/COMITÊS E 1 UNIVERSIDADE) APOIADAS PELO POMMAR NA ÁREA PROGRAMÁTICA VIOLÊNCIA SEXUAL. UM TOTAL DES 11 INSTITUIÇÕES RESPONDEU AOS QUESTIONÁRIOS.

#### INSTITUIÇÕES QUE RESPONDERAM AO QUESTIONÁRIO

INSTITUIÇÃO	UF	FUN-DADA EM:	CARGO DO RESPONDENTE	NOME	PERÍODO DO APOIO	SITE
CEDECA	BA	1991	Coordenadora de formação e pesquisa	Samantha Reis	97/04	www.cedeca.org.br
ASSOCIAÇÃO CURUMINS	CE	1996	Coordenadora de <i>Advocacy</i> e Mobilização	Márcia Cristine	93/94	www.curumins.org.br
CENTRO BRASILEIRO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (CASA DE PASSAGEM)	PE	1989	Gerente Executiva	Maria de Mendonça	02/04	www.casadepassagem.org.br
COLETIVO MULHER VIDA	PE	1991	Presidente	Maria Araújo	94/00	www.mulhervida.com.br
CECRIA	DF	1993	Secretária Executiva	Karina Figueredo	96/04	www.cecria.org.br
FÓRUM CEARENSE DE ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA SEXUAL CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES	CE	2001	Coordenadora	Márcia Cristine	01/02	Não informou
COMITÊ ESTADUAL DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA SEXUAL	BA	2003	Coordenadora de Proteção Especial	Frederico Souza	2004	www.setras.ba.gov.br
REDE DE COMBATE AO ABUSO E EXPLORAÇÃO SEXUAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO ESTADO DE PERNAMBUCO	PE	1995	Coordenadora	Maria Araújo	98/04	Não possui
COMITÊ NACIONAL DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA SEXUAL INFANTO-JUVENIL	DF	2002	Secretária Executiva	Neide Castanha	02/04	www.comitenacional.org.br
ESCOLA DE CONSELHOS (UFMS)	MS	1998	Coordenador	Edson Silva	03/05	www.caminhos.ufms.br
ASSOCIAÇÃO DAS COMUNIDADES PAROQUIAIS DE MATA ESCURA E CALABETÃO (ACOPAMEC)	BA	1990	Coordenadora	Irmã Rafaela Corvino	96/04	Não possui

#### INSTITUIÇÕES QUE NÃO RESPONDERAM

CENTRO DE ESTUDOS DA FAMÍLIA	CE	O coordenador antigo não foi localizado e os novos representantes desconhecem as ações passadas.				
REDE DE EDUCAÇÃO PROFISSIONALIZANTE	CE	Não existe mais a instituição e o coordenador antigo não foi localizado.				
CEDECA	CE	O coordenador (Renato Roseno) será candidato ao governo do Ceará e pelo volume de compromissos da campanha não pôde enviar o questionário.				



## APÊNDICE B

### DESCRIÇÃO DA COMPOSIÇÃO DO G2

#### GRUPO 2: INSTITUIÇÕES NÃO APOIADAS DIRETAMENTE PELO POMMAR

**CRITÉRIO:** FORAM RECEBIDOS 14 QUESTIONÁRIOS DE INSTITUIÇÕES DE REFERÊNCIA NA ÁREA E COM ARTICULAÇÃO E RECONHECIMENTO NACIONAL QUE DESENVOLVEM AÇÕES ESPECÍFICAS DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA SEXUAL. DEVEM NECESSARIAMENTE SER MEMBROS DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS CENTROS DE DEFESA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (ANCD) <sup>93</sup> E/OU SEREM PONTOS FOCAIS<sup>94</sup> NO COMITÊ NACIONAL DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA SEXUAL CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES.

INSTITUIÇÃO/ENTIDADE	UF	ANO FUNDAÇÃO	CARGO DO RESPONDENTE	NOME <sup>95</sup>
UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS/CENTRO DE ESTUDO, PESQUISA E EXTENSÃO ALDEIA JUVENIL	GO	1983	Coordenadora-geral	Maria Moura
CONSELHO REGIONAL DE SERVIÇO SOCIAL DO PARANÁ 11ª REGIÃO	PR	1981	Vice- presidente	Dorival da Costa
ESTAÇÃO DIREITO, ASSESSORIA E CONSULTORIA LTDA	AM	1995	Assistente Social	Graça Prola
CENTRO REGIONAL DE ATENÇÃO AOS MAUS TRATOS NA INFÂNCIA (CRAMI – CAMPINAS)	SP	1985	Coordenadora-geral até março de 2005	Enza Mattar
CENTRO DAS MULHERES DO CABO	PE	1984	Coordenadora do Programa Direitos Feminismo e Política	Lucidalva Nascimento
FÓRUM CATARINENSE PELO FIM DA VIOLÊNCIA E EXPLORAÇÃO SEXUAL INFANTO-JUVENIL	SC	1998	Coordenador	Gustavo Diaz
CENTRO CAMARÁ DE PESQUISA E APOIO À INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA	SP	1997	Coordenador-geral	João Carlos Franca
CEDECA – BERTHOLDO WEBER/PROAME	RS	1988	Psicóloga	Beatriz dos Santos

<sup>93</sup> As atividades dos CEDECAs (Centros de Defesa da Criança e do Adolescente) no enfrentamento da violação dos direitos de crianças e adolescentes têm sido no sentido da mobilização social, a proteção jurídico-social e a difusão de conhecimento, a partir das quais articula e propõe ações nacionais emblemáticas de lobby/advocacy, promove ações de caráter jurídico e judiciais na defesa de direitos humanos de crianças e adolescentes, participa de espaços de articulação, mobilização e controle social e coalizões de âmbito nacional e internacional que visem à efetivação dos direitos humanos de crianças e adolescentes. Têm contribuído para a implementação integral da Política de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, assegurando, em especial, o acesso à Justiça para efetivação de seus direitos humanos, com vistas a um Estado e a uma sociedade democráticos e sustentáveis. (LEAL, 2005)

<sup>94</sup> Representantes dos Comitês Estaduais de Enfrentamento à Violência Sexual contra crianças e adolescentes na instância nacional, o Comitê Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual contra crianças e adolescentes.

<sup>95</sup> Todos os respondentes participaram do processo por no mínimo três anos, entre 1994 –2004.

CASA RENASCER	RN	1991	Coordenadora	Késia Araújo
CASA DE ZABELÊ	PI	1996	Coordenadora- técnica	Carla Borges
PASTORAL DO MENOR/TXAI	AP	1986	Coordenadora Txai	Josiane Portugal
CIRCO DE TODO MUNDO	BH	1993	Gerente de projetos	Vera Lúcia Anastácio
FUNDAÇÃO CENTRO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS BENTO RUBIÃO	RJ	1988	Coordenadora – Programa Criança e Adolescente	Clayse Silva
CENTRO DE DEFESA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE PE. MARCOS PASSERINI	MA	1991 <sup>96</sup>	Coordenadora	Nelma Pereira da Silva

---

<sup>96</sup> Data do início informal. Registrada oficialmente em 1993.

## APÊNDICE C

### RELAÇÃO DOS ENTREVISTADOS E DESCRIÇÃO DA COMPOSIÇÃO DOS G3, G4 E G5

Categorias	Nome	Representação institucional	Data da entrevista	Questionário respondido
G1: INSTITUIÇÕES APOIADAS	Hélia <sup>97</sup> Barbosa	Ex- coordenadora-executiva do CEDECA/BA e militante reconhecida nacionalmente na área. Hoje (2006) Defensora Geral da Defensoria Pública da Bahia.	4/6/06 (pessoalmente)	NÃO
	Márcia Cristine	Coordedora de <i>Advocacy</i> e Mobilização da Associação Curumins	4/6/06 (telefone)	SIM
G2: INSTITUIÇÕES NÃO APOIADAS	Késia Araújo	Coordenadora da Casa Renascer (RN)	4/6/06 (telefone)	SIM
	João Carlos Franca	Coordenador do Centro Camará de Pesquisa e Apoio à Infância e Adolescência	6/6/06 (telefone)	SIM
G3: ESPECIALISTAS	Renato Roseno	Coordenação da Anced	22/5/06 (telefone)	NÃO
	Aparecida de Roussan	Ex- funcionária do Unicef em Genebra e Angola, militante do movimento de enfrentamento à violência sexual e especialista em relações internacionais.	1/6/06	SIM
	Neide Castanha	Coordenadora-geral do Comitê Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-juvenil	NÃO	SIM
	Hélia Barbosa	Ex-coordenadora-executiva do CEDECA/BA e militante reconhecida nacionalmente na área. Hoje (2006) Defensora Geral da Defensoria Pública da Bahia.	NÃO	SIM
G4: GOVERNO	Socorro Tabosa	SEDH/Presidência da República <sup>98</sup> Assessora desde 2003	23/5/06 (telefone)	SIM
	Ângelo Motti <sup>99</sup>	Ministério da Previdência e Assistência Social – Secretaria de Estado de Assistência Social Gerente do Programa de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual (julho de 2000 a janeiro de 2003)	8/6/06 (pessoalmente)	SIM

<sup>97</sup> Inicialmente, Hélia Barbosa seria entrevistada nessa pesquisa como especialista (G3), no entanto, foi feita a opção de entrevistá-la na categoria de ONG apoiada (G1) por acreditar que o seu longo tempo à frente do CEDECA/BA daria condições de extrair informações mais consistentes para esta dissertação. O seu questionário permaneceu na categoria G3, e o do CEDECA/BA, respondido por Samantha Reis, permaneceu na categoria G1.

<sup>98</sup> Órgão ligado à Presidência da República, responsável pelo Programa Combate ao Abuso e à Exploração de Crianças e Adolescentes. Cabe à SEDH articular e implementar as políticas públicas ligadas ao combate da violência sexual infanto-juvenil.

<sup>99</sup> O Sr. Ângelo Motti foi entrevistado na condição de representante governamental por ter implantado o Programa Sentinela entre 2000 e 2003, ano em que o governo do presidente Lula iniciou, sendo sucedido pelo Sr. Joselino dos Santos, também entrevistado nesta pesquisa. O Sr. Motti, entre 2003 e 2006 passou a integrar a equipe da Partners of the Americas.

	Joselene dos Santos	MDS <sup>100</sup> Gerente de Projetos Especiais / coordenação Sentinela (período de maio/03 até abril/05)	7/6/06 (pessoalmente)	SIM
	Cláudia Araújo	Ministério da Saúde Área Técnica de Saúde da Mulher/Atenção às Mulheres e Adolescentes em Situação de Violência Doméstica e Sexual Departamento de Ações Programáticas Estratégicas Secretaria de Atenção à Saúde	Não	SIM
	Carmen Inês Garcia	Ministério do Turismo Diretora-adjunta de Marketing Responsável pelo Programa de Proteção da Criança	NÃO	SIM
G5: POMMAR/USAID- Partners	Graça Gadelha	POMMAR Diretora	5/6/06 (telefone)	SIM
	Nena Lentini	USAID Oficial de Programa e Desenvolvimento Social	27/6/06 (telefone)	SIM
	Stuart Beechler	<i>Partners of the Americas</i> Diretor	SIM <sup>101</sup>	SIM

<sup>100</sup> O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome gerencia a ação Serviço de Proteção Socioassistencial às Crianças e aos Adolescentes Vítimas de Violência, Abuso e Exploração Sexual. Seu papel é deliberar sobre o desenho e a implementação do Programa Sentinela; coordenar sua operacionalização, principalmente no que diz respeito às funções de monitoramento e avaliação; e atuar na coordenação política e na articulação com os Estados e municípios.

<sup>101</sup> Transcrição da entrevista cedida pela Partners. Essa entrevista foi realizada pela jornalista Thaís Aragão como subsídio à publicação sobre os dez anos do POMMAR. Toda a citação do Stuart utilizada na dissertação vem desta fonte.

## APÊNDICE D

### ROTEIRO DAS ENTREVISTAS SEMI-ESTRUTURADAS

#### QUESTÕES PERGUNTADAS A TODOS OS GRUPOS

- Você considera que entre 1994 e 2004 houve uma mudança no cenário do Brasil em relação ao enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes? Quais mudanças? A que vocês atribuem isso?
- Já podemos falar em políticas públicas de enfrentamento no Brasil? Já é uma questão institucionalizada?
- Quais as principais contribuições do POMMAR para o enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes no Brasil?
- Você considera o POMMAR importante enquanto agente de fomento à integração entre as ações do Estado, sociedade civil e organizações internacionais?
- Como você analisa a participação do POMMAR na estruturação e consolidação das redes locais, regionais e nacionais?
- Como você percebe as relações estabelecidas pelo POMMAR nos espaços de mobilização e articulação? É uma relação democrática e participativa?
- Ao que você atribui o interesse do governo norte-americano em investir nessa área específica no Brasil?
- Como você percebe a participação técnica do POMMAR nos espaços de discussão de metodologias?
- Como você percebe a participação técnica do POMMAR na construção das políticas públicas (ex: PAIR)? Você considera que eles colaboraram na construção de políticas participativas e sustentáveis?
- Comente a frase: *A principal característica do POMMAR é ser um repassador de recursos financeiros.*

#### G1: QUESTÕES ESPECÍFICAS (INSTITUIÇÕES APOIADAS PELO POMMAR)

- Em que medida o apoio financeiro do POMMAR foi importante ao desenvolvimento das ações da ONG que você representa?
- O POMMAR permitia a utilização dos recursos de forma flexível?

- O POMMAR apoiou o desenvolvimento de estratégias de sustentabilidade da ONG que você representa?
- Como você analisa a assistência técnica oferecida pelo POMMAR à ONG que você representa? Era uma proposta diferenciada dos outros financiadores?
- O POMMAR apoiou a sistematização da metodologia da ONG que você representa? Qual a importância dele nesse processo?
- Em relação ao processo de construção de indicadores de monitoramento e avaliação, houve contribuição do POMMAR?
- Em algum momento o POMMAR ofereceu apoio à qualificação da gestão da ONG?
- A ONG que você representa teve a metodologia reeditada no contexto de políticas públicas (municipal, estadual ou federal)? E a participação direta em algumas dessas políticas? O POMMAR teve alguma influência nesse processo?
- O POMMAR contribuiu para dar visibilidade ao trabalho da ONG que você representa? Como?
- O POMMAR colaborou com a ONG que você representa para a participação nos principais eventos na área? Sem a ajuda do POMMAR teria sido possível esse nível de participação?
- Você, enquanto líder da ONG, percebe que o POMMAR foi importante na ampliação dos seus relacionamentos pessoais e interinstitucionais na temática?
- Em algum momento o POMMAR influenciou a ONG que você representa a ampliar suas ações ou modificar a missão institucional?

### **G3: QUESTÕES ESPECÍFICAS (ESPECIALISTAS)**

- O apoio financeiro foi fundamental para o desenvolvimento das ONGs do Nordeste?
- Você acredita que o apoio do POMMAR foi importante para o envolvimento das ONGs apoiadas nas políticas públicas?
- Houve apoio de natureza metodológica às ONGs apoiadas e ao governo brasileiro?

### **G4: QUESTÕES ESPECÍFICAS (GOVERNO)**

- Quais foram as principais estratégias adotadas pela SEDH para o enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes no Brasil? Essas estratégias foram modificadas ao longo do tempo? Como avaliam a participação de vocês no enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes no Brasil?

- Como aconteceu o processo de articulação com o governo que resultou em acordos de cooperação entre governo e POMMAR?
- O governo brasileiro considera que a participação do POMMAR qualificou as políticas públicas direcionadas ao enfrentamento da violência sexual? Considera que sua atuação é diferenciada das outras organizações da cooperação internacional?
- Em que medida os recursos financeiros aportados pelo POMMAR/USAID às ações do governo brasileiro voltadas para o enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes no Brasil foram importantes na qualificação das políticas públicas?
- Houve apoio de natureza metodológica do POMMAR ao desenvolvimento de políticas públicas na área da violência sexual contra crianças e adolescentes?

### **G5: QUESTÕES ESPECÍFICAS (POMMAR/USAID/Partners)**

- Em que medida os recursos financeiros aportados pelo POMMAR/USAID às ações do governo brasileiro voltadas para o enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes no Brasil foram importantes na qualificação das políticas públicas?
- Os investimentos financeiros do POMMAR às ONGs foram relevantes para a qualificação das suas ações na área do enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes?
- Qual o volume de investimentos do POMMAR na área da violência sexual nos seus dez anos de atuação no Brasil em comparação aos investimentos nas outras áreas de sua atuação?
- Do ponto de vista estratégico da utilização dos recursos, quais as áreas privilegiadas pelo POMMAR? Existia autonomia dos escritórios locais nessas definições?
- Existia a preocupação na escolha de parceiros comprometidos na gestão e sustentabilidade das ações? Isso sempre era possível?
- Você acredita que o apoio do POMMAR foi importante para o envolvimento das ONGs apoiadas nas políticas públicas?
- Quais as ONGs apoiadas que tiveram suas metodologias reeditadas no contexto das políticas públicas?
- Houve apoio de natureza metodológica às ONGs apoiadas e ao governo brasileiro?
- Em que medida o POMMAR foi importante na qualificação da gestão das ONGs apoiadas?
- O oferecimento de uma consistente assistência técnica se aplicou na prática a todas as ONGs apoiadas?
- O POMMAR teve ações diretas na construção de indicadores de monitoramento e avaliação junto às ONGs e ao governo?
- No momento de definir o desenho técnico do PAIR, já existia a premissa de que deveria ser uma política participativa e sustentável? Foi fácil de negociar isso com o governo?
- Existia uma intenção do POMMAR em dar visibilidade ao trabalho das ONGs apoiadas?

- O POMMAR participou como membro em espaços de mobilização e controle social (comitês, comissões, conselhos) na área?
- O POMMAR apoiou a participação das ONGs nos principais eventos da área?
- Quais as motivações para o investimento da USAID nessa área específica no Brasil?
- Quem define essas estratégias, os escritórios locais ou os escritórios do país origem das agências? Como você analisa o grau de autonomia/dependência dos escritórios locais em relação ao governo norte-americano?
- Como aconteceu o processo de articulação com o governo que resultou em acordos de cooperação entre governo e POMMAR?
- Quais foram as principais estratégias adotadas pela sua agência para o enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes no Brasil? Essas estratégias foram modificadas ao longo do tempo?



## APÊNDICE E

### QUESTIONÁRIOS

#### G1: QUESTIONÁRIO PARA AS INSTITUIÇÕES APOIADAS PELO POMMAR

**1) Considerando as categorias de violência sexual abaixo, em qual(s) você tem atuação direta?**

**Antes do apoio do POMMAR**

- Abuso sexual
- Tráfico para fins de exploração sexual
- Pornografia
- Turismo sexual
- Exploração sexual comercial / “prostituição”

**Depois do apoio do POMMAR**

- Abuso sexual
- Tráfico para fins de exploração sexual
- Pornografia
- Turismo sexual
- Exploração sexual comercial / “prostituição”

**1.1) No caso de ter havido mudança, essa mudança teve relação direta com o POMMAR?**

SIM ( )                      NÃO ( )

**1.1.2) Caso a resposta ao item 1.1 seja sim, como o POMMAR exerceu essa influência? Marcar todas as questões que se aplicam.**

- Condicionamento do apoio financeiro à ampliação da área de atuação da instituição que você representa.
- Orientações técnicas que possibilitaram um desenvolvimento de metodologias/*expertise* e, conseqüentemente, a ampliação da atuação da instituição.
- Orientações que demonstraram para a instituição que a ampliação da área de atuação seria uma questão estratégica/ política.

**2) Marque com um X as fontes de financiamento que a instituição na qual você trabalha obteve apoio entre 1994 e 2004**

**FONTES DE FINANCIAMENTO (1994–2004)**

- |   |   |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> Governo municipal          | <input type="checkbox"/> POMMAR/USAID             |
| <input type="checkbox"/> Governo estadual           | <input type="checkbox"/> União Européia           |
| <input type="checkbox"/> Governo federal            | <input type="checkbox"/> Terre des Hommes – Suíça |
| <input type="checkbox"/> Empresa privada brasileira | <input type="checkbox"/> OAK                      |

- |  |  |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> Institutos privados( Credicard, Ayrton Sena, etc.).                         | <input type="checkbox"/> WCF   |
| <input type="checkbox"/> Fundações( Abrinq, Kellogg, etc.)   | <input type="checkbox"/> UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância                              |
| <input type="checkbox"/> Conselhos Municipais dos Direitos das Crianças e Adolescentes               | <input type="checkbox"/> UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura |
| <input type="checkbox"/> Conselhos Estaduais dos Direitos das Crianças e Adolescentes                | <input type="checkbox"/> OIT – Organização Internacional do Trabalho                                   |
| <input type="checkbox"/> Banco Mundial   | <input type="checkbox"/> CIDA – Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional                 |
| <input type="checkbox"/> PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento                    | <input type="checkbox"/> BICE – Oficina Internacional Católica de La Infância                          |
| <input type="checkbox"/> FNUAP – Fundo das Nações Unidas para Populações                             | <input type="checkbox"/> Save The Children / Suécia  |
| <input type="checkbox"/> OMS/OPAS – Organização Mundial da Saúde/ Organização Pan-Americana da Saúde | <input type="checkbox"/> Save / UK   |
| <input type="checkbox"/> BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento                               | <input type="checkbox"/> Empresa privada internacional.  |
|  | <input type="checkbox"/> Outros. Cite qual: _____  |

**2.1) Considerando os itens marcados acima, quais os 4 principais financiadores da ONG na qual você trabalha, entre 1994 e 2004? (Colocar em ordem de importância)**

- a) \_\_\_\_\_
- b) \_\_\_\_\_
- c) \_\_\_\_\_
- d) \_\_\_\_\_

**3) Considerando o seu grau de concordância com as afirmações abaixo, opine conforme o seguinte critério: 1.....2.....3.....4.....5**  
 1 (grau de discordância máxima)      5 (grau de concordância máxima)

- O apoio financeiro do POMMAR foi fundamental para a viabilização das ações da instituição que represento na temática da violência sexual contra crianças e adolescentes.
- As orientações técnicas/estratégicas repassadas pelo POMMAR influenciaram a nossa participação nas políticas públicas.(municipal, estadual ou federal).
- O apoio do POMMAR foi fundamental para a sistematização da nossa metodologia.
- A participação do POMMAR nos espaços de articulação qualificou tecnicamente as discussões.
- O POMMAR estabeleceu com seus parceiros uma consistente proposta de assistência técnica que contribui com o avanço metodológico da instituição que eu represento.

- A participação do POMMAR qualificou as políticas públicas de enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes.
- O POMMAR em algum momento entre 1994 e 2004 influenciou a instituição à qual pertence a modificar (ampliar, introduzir nova linha de atuação) a sua missão institucional.
- O POMMAR foi importante na densificação das trocas de experiências entre as instituições para enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes no Brasil.
- O POMMAR apoiou a consolidação das redes locais e regionais de promoção à integração dos atores sociais.
- O diálogo estabelecido pelo POMMAR com os atores sociais é democrático e participativo.
- Existe uma imposição explícita da agenda internacional externa ditada pelas políticas do país de origem que interfere na relação entre as agências da cooperação internacional com o trabalho de enfrentamento à violência sexual no Brasil.
- Existe uma imposição velada da agenda externa ditada pelas políticas do país de origem que interfere na relação entre as agências da cooperação internacional com o Brasil.

## G2: QUESTIONÁRIO PARA AS INSTITUIÇÕES NÃO APOIADAS PELO POMMAR

**Marque com um X as fontes de financiamento em que a instituição que você representa obteve apoio entre 1994 e 2004**

### FONTES DE FINANCIAMENTO (1994–2004)

- |   |  |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> Governo municipal  | <input type="checkbox"/> POMMAR/USAID  |
| <input type="checkbox"/> Governo estadual   | <input type="checkbox"/> União Européia  |
| <input type="checkbox"/> Governo federal  | <input type="checkbox"/> Terre des Hommes / Suíça  |
| <input type="checkbox"/> Empresa privada brasileira   | <input type="checkbox"/> OAK   |
| <input type="checkbox"/> Institutos Privados(Credicard, Ayrton Sena, etc.).                           | <input type="checkbox"/> WCF   |
| <input type="checkbox"/> Fundações( Abrinq, Kellogg, etc.)  | <input type="checkbox"/> UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância                              |
| <input type="checkbox"/> Conselhos Municipais dos Direitos das Crianças e Adolescentes                | <input type="checkbox"/> UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura |
| <input type="checkbox"/> Conselhos Estaduais dos Direitos das Crianças e Adolescentes                 | <input type="checkbox"/> OIT – Organização Internacional do Trabalho                                   |
| <input type="checkbox"/> Banco Mundial  | <input type="checkbox"/> CIDA – Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional                 |
| <input type="checkbox"/> PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento                     | <input type="checkbox"/> BICE – Oficina Internacional Católica de La Infância                          |
| <input type="checkbox"/> FNUAP – Fundo das Nações Unidas para Populações                              | <input type="checkbox"/> Save The Children / Suécia  |
| <input type="checkbox"/> OMS/OPAS – Organização Mundial da Saúde / Organização Pan-Americana da Saúde | <input type="checkbox"/> Save/ UK  |
|   | <input type="checkbox"/> Empresa privada internacional.  |

( ) BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

( ) Outros. Cite qual: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

**1.1) Considerando os itens marcados acima, quais os 4 principais financiadores da ONG na qual você trabalha entre 1994 e 2004? (Colocar em ordem de importância)**

- a) \_\_\_\_\_  
b) \_\_\_\_\_  
c) \_\_\_\_\_  
d) \_\_\_\_\_

**2) Considerando o seu grau de concordância com as afirmações abaixo, opine conforme o seguinte**

**critério: 1.....2.....3.....4.....5**  
1 (grau de discordância máxima)      5 (grau de concordância máxima)

(...)	O apoio financeiro do POMMAR foi importante para a viabilização das políticas públicas na temática da violência sexual contra crianças e adolescentes.
( )	A principal característica do POMMAR é ser um repassador de recursos financeiros.
(...)	A participação do POMMAR nos espaços de articulação qualifica tecnicamente as discussões.
(...)	A participação do POMMAR qualificou as políticas públicas de enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes.
(...)	O POMMAR apoiou a consolidação das redes locais e regionais de promoção a integração dos atores sociais.
( )	O diálogo estabelecido com os atores sociais pelo POMMAR é democrático e participativo.
( )	Existe uma <u>imposição explícita</u> da agenda internacional externa ditada pelas políticas do país de origem que interfere na relação entre as agências da cooperação internacional com o trabalho de enfrentamento à violência sexual no Brasil.
(...)	Existe uma <u>imposição velada</u> da agenda externa ditada pelas políticas do país de origem que interfere na relação entre as agências da cooperação internacional com o Brasil.

### G3: QUESTIONÁRIO PARA ESPECIALISTAS

**1) Considerando o seu grau de concordância com as afirmações abaixo, opine conforme o seguinte critério:**

1.....2.....3.....4.....5 1(grau de discordância máxima) 5 (grau de concordância máxima)

(...)	O apoio financeiro do POMMAR foi importante para a viabilização das ações das ONGs na temática da violência sexual contra crianças e adolescentes.
( )	O apoio financeiro do POMMAR foi importante para a viabilização das políticas públicas na temática da violência sexual contra crianças e adolescentes.
(...)	A principal característica do POMMAR é ser um repassador de recursos financeiros.
(...)	A participação do POMMAR qualificou as políticas públicas de enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes.
(...)	O POMMAR foi importante na densificação das trocas de experiências entre as ONGs para enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes no Brasil.
( )	O POMMAR apoiou a consolidação das redes locais e regionais de promoção a integração dos atores sociais.
( )	O diálogo estabelecido com os atores sociais pelo POMMAR é democrático e participativo.
(...)	Existe uma <u>imposição explícita</u> da agenda internacional externa ditada pelas políticas do país de origem que interfere na relação entre as agências da cooperação internacional com o trabalho de enfrentamento à violência sexual no Brasil.
( )	Existe uma <u>imposição velada</u> da agenda externa ditada pelas políticas do país de origem que interfere na relação entre as agências da cooperação internacional com o Brasil.

#### G4: QUESTIONÁRIO PARA GOVERNO

**1) Considerando o seu grau de concordância com as afirmações abaixo, opine conforme o seguinte critério:**

1.....2.....3.....4.....5  
1(grau de discordância máxima) 5 (grau de concordância máxima)

(...)	O apoio financeiro do POMMAR foi importante para a viabilização das políticas públicas na temática da violência sexual contra crianças e adolescentes.
( )	A principal característica do POMMAR é ser um repassador de recursos financeiros.
(...)	A participação do POMMAR nos espaços de articulação qualifica tecnicamente as discussões.
(...)	A participação do POMMAR qualificou as políticas públicas de enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes.
(...)	O diálogo estabelecido com o governo pelo POMMAR é democrático e participativo.
( )	Existe uma <u>imposição explícita</u> da agenda internacional externa ditada pelas políticas do país de origem que interfere na relação entre as agências da cooperação internacional com o trabalho de enfrentamento à violência sexual no Brasil.
( )	Existe uma <u>imposição velada</u> da agenda externa ditada pelas políticas do país de origem que interfere na relação entre as agências da cooperação internacional com o Brasil.

**G5: QUESTIONÁRIO PARA POMMAR/USAID/PARTNERS****1. Pensando nas estratégias utilizadas pelo POMMAR entre 1994 e 2004 (violência sexual), marque com um X as ações que se aplicam:****POMMAR/USAID**

- Investimento financeiro nas ONGs (financiamento de projetos)
- Utilização de recursos de forma flexível.
- Apoio diferenciado pela qualidade. Não financiamento de um grande número de projetos.
- Escolha de parceiros comprometidos na gestão e sustentabilidade de programas sociais.
- Busca de recursos complementares para a temática (exterior e internamente).
- Apoio ao desenvolvimento de estratégias de sustentabilidade às ONGs apoiadas.
- Construção de patrimônio técnico (acúmulo de práticas metodológicas positivas).
- Apoio à produção, sistematização e difusão de metodologias fundamentadas em pressupostos éticos e técnicos.
- Apoio à qualificação da gestão das ONGs apoiadas.
- Participação do POMMAR nos principais espaços de discussão técnica de metodologias para o enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes.
- Dedicção de tempo, presença e experiência da instituição através de uma consistente proposta de assistência técnica às ONGs apoiadas e aos espaços de articulação da sociedade civil e do governo.
- Apoio ao processo de construção de indicadores de monitoramento.
- Diálogo permanente com a esfera pública.
- Fomento à integração das ações do Estado, sociedade civil e organizações internacionais.
- Apoio à estruturação e consolidação de redes locais e regionais que promovam a integração dos atores sociais.
- Dar visibilidade ao trabalho social realizado pelas ONGs apoiadas.
- Oportunizar aos líderes das ONGs apoiadas a ampliação de relacionamentos pessoais e interinstitucionais.
- Outras. Quais? \_\_\_\_\_

**2) Considerando o seu grau de concordância com as afirmações abaixo, opine conforme o seguinte critério:**

1.....2.....3.....4.....5  
 1(grau de discordância máxima)      5 (grau de concordância máxima)

(...)	O apoio financeiro do POMMAR foi fundamental para a viabilização das ações das ONGs na temática da violência sexual contra crianças e adolescentes.
( )	O apoio financeiro do POMMAR foi fundamental para a viabilização das ações das políticas públicas na temática da violência sexual contra crianças e adolescentes.
(...)	A principal característica do POMMAR é ser um repassador de recursos financeiros.
(...)	As orientações técnicas/estratégicas repassadas pelo POMMAR às ONGs apoiadas influenciaram a participação delas nas políticas públicas (municipal, estadual ou federal).
(...)	O apoio do POMMAR foi fundamental para a sistematização das metodologias das ONGs apoiadas.
( )	A participação do POMMAR nos espaços de articulação qualifica tecnicamente as discussões.
( )	O POMMAR estabeleceu com seus parceiros uma consistente proposta de assistência técnica que contribui com o avanço metodológico dessas instituições.
(...)	O POMMAR em algum momento entre 1994 e 2004 influenciou as ONGs apoiadas a modificar (ampliar, introduzir nova linha de atuação) a sua missão institucional.
( )	O POMMAR foi importante na densificação das trocas de experiências entre as ONGs para enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes no Brasil.
( )	O POMMAR apoiou a consolidação das redes locais e regionais de promoção à integração dos atores sociais.
( )	A participação do POMMAR qualificou as políticas públicas de enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes
( )	O diálogo estabelecido com os atores sociais pelo POMMAR é democrático e participativo

## ANEXO A

## EVENTOS REALIZADOS PELO G1 COM APOIO DO POMMAR

Instituição	Eventos	Ano
<b>Fortaleza</b>		
<b>REDE PELA EDUCAÇÃO PROFISSIONALIZANTE</b>	Realização do Fórum – “Aprendizado, Trabalho e Dignidade: Discutindo Perspectivas Legítimas de Ocupação Produtiva para a Adolescência no Ceará”	2002
<b>CEDECA – CE</b>	Apoio à realização dos seguintes eventos: Seminário Criança em Foco Tribunal Internacional dos Direitos da Criança Seminário sobre Violência Juvenil e Gangues Seminário sobre Políticas Públicas na área da Criança e do Adolescente I e II Seminário Mídia, Criança e Adolescência, em parceria com o UNICEF	1998
		2001

<b>Salvador</b>		
<b>CEDECA – BA</b>	Apoio à realização do Seminário “Exploração e Abuso Sexual de Crianças e Adolescentes nas Metrôpoles do Nordeste” em Salvador	1995
	ECPAT 1	1997
	ECPAT 2	1998
	Apoio ao workshop para intercâmbio com adolescentes e escolas CEDECA / CRIA	1998
	Apoio à realização do I Encontro Infante-Juvenil contra Abuso e Exploração Sexual e Comercial de Crianças e Adolescentes no Brasil	2000
	Apoio à realização da 1ª Conferência Internacional sobre Pornografia Infantil na Internet	2002

<b>Recife</b>		
<b>COLETIVO MULHER VIDA</b>	Apoio à realização do I Encontro Infante-Juvenil contra Abuso e Exploração Sexual e Comercial de Crianças e Adolescentes no Brasil, em parceria com o CEDECA-BA.	2000
<b>CASA DE PASSAGEM</b>	Seminários de formação e de revisão da proposta pedagógica institucional.	2002
	Participação no bloco “Dançando e Frevando pela Paz” com a confecção de seus próprios adereços. Realização de desfile da coleção “Raízes Brasileiras” durante a visita da Embaixadora dos EUA ao Recife. Participação na Feira da Moda de Pernambuco. Participação na articulação e criação do Comitê da Moda de Pernambuco, juntamente com os demais representantes do ramo de confecção, visando ao fortalecimento do segmento da moda no Estado. Realização do Desfile do Maracatu Moda – lançamento da coleção “Raízes Brasileiras” com a presença de personalidades locais e de grande repercussão no Estado.	2003



<b>REDE DE COMBATE AO ABUSO E EXPLORAÇÃO SEXUAL</b>	Seminário de Elaboração do Plano Municipal de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil na Cidade do Recife	2002
---	--	------

<b>Brasília</b>		
<b>CECRIA</b>	Apoio à realização dos seguintes eventos: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Seminário sobre o Enfrentamento à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes nas Américas – Brasília;</li> <li>▪ Encontros Nacionais e Internacionais do ECPAT;</li> <li>▪ Encontros Regionais e Nacionais para a elaboração do Plano Operativo de Enfrentamento da Violência Sexual Contra Crianças e Adolescentes – 2000.</li> </ul>	1996 2000
<b>COMITÊ NACIONAL DE COMBATE AO ABUSO E A EXPLORAÇÃO SEXUAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES</b>	Apoio para realização dos seguintes eventos: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Colóquio Nacional para Construção do Sistema de Notificação dos Casos de Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes<sup>102</sup>.</li> <li>▪ Workshop Nacional – Crianças, Adolescentes e Famílias em Situação de Violência Sexual: Metodologias de Intervenção Psicossocial e Jurídica, como parte das atividades comemorativas ao Dia Nacional de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes.</li> </ul>	2003
		2003

<sup>102</sup> Com a participação de mais de 80 profissionais e dirigentes de organismos públicos e sociais, representando os 27 Estados da Federação.

## ANEXO B

## PRINCIPAIS AÇÕES DO G1 APOIADAS PELO POMMAR

<b>Instituição</b>	<b>Associação Curumins – Terre des Hommes</b>
<b>Período do Apoio</b>	1/5/1996 a 30/9/1997
<b>Principais Ações Apoiadas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Implantação de uma fábrica para produção de camisetas, como alternativa de geração de renda para as meninas atendidas.</li> <li><input type="checkbox"/> Apoio à transferência do <i>Grupo de Produção de Corte e Costura</i> da Casa das Meninas para a sede no Mucuripe, a fim de centralizar todas as atividades da área de profissionalização.</li> <li><input type="checkbox"/> Reestruturação e melhoria das instalações físicas da Casa das Meninas.</li> <li><input type="checkbox"/> Sistematização da metodologia de trabalho, incluindo elaboração e implementação de instrumentais técnicos.</li> <li><input type="checkbox"/> Implantação do Cronograma de Atividades dos Educadores, do Plano de Ação Psicopedagógico, e dos Cadernos de Atividades, nas áreas de atividades pedagógicas, trabalhos manuais, artesanato, teatro, leitura, horta, recreação e esporte.</li> </ul>
<b>Instituição</b>	<b>CEDECA – CE</b>
<b>Período do Apoio</b>	15/10/1995 a 30/4/1998, e apoios pontuais no período de 1999 a 2003.
<b>Principais Ações Apoiadas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Apoio à operacionalização do Plano Estadual de Enfrentamento a Violência Sexual Contra Crianças e Adolescentes, nos eixos de Articulação e Mobilização, Prevenção e Atendimento.</li> <li><input type="checkbox"/> Realização do I e II Seminário Mídia, Criança e Adolescência, em parceria com o UNICEF.</li> <li><input type="checkbox"/> Apoio à participação de representantes do CEDECA em eventos nacionais e internacionais.</li> </ul>
<b>Instituição</b>	<b>COLETIVO MULHER VIDA</b>
<b>Período do Apoio</b>	1995–2000 e apoios pontuais de 2001 a 2003
<b>Principais Ações Apoiadas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Implantação de Núcleos de Formação e Informática para capacitação de adolescentes e jovens do sexo feminino, vítimas de violência doméstica, nas áreas assistência técnica de <i>software</i> e <i>hardware</i>.</li> <li><input type="checkbox"/> Contratação de consultorias especializadas para assessoria ao projeto piloto de criação de uma microempresa a ser gerida pelas próprias jovens.</li> <li><input type="checkbox"/> Fortalecimento institucional do CMV para implementação do projeto referencial como proposta alternativa de geração de renda para essas jovens.</li> <li><input type="checkbox"/> Realização de cursos de gerência administrativa, comercialização e marketing, incluindo estratégias de captação de recursos, como reforço técnico e profissional das jovens atendidas.</li> </ul>
<b>Instituição</b>	<b>CECRIA – CENTRO DE REFERÊNCIA, ESTUDOS E AÇÕES SOBRE CRIANÇAS E ADOLESCENTES.</b>
<b>Período do Apoio</b>	1997–2003 e apoios pontuais no período 1998–2003
<b>Principais Ações Apoiadas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Apoio ao projeto da Rede Nacional de Combate à Exploração, Abuso e Maus-Tratos de Crianças e Adolescentes – RECRIA.</li> <li><input type="checkbox"/> Realização do Encontro Nacional de Especialistas em Programas de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, em parceria com o UNICEF e a OIT.</li> <li><input type="checkbox"/> Articulação com a Universidade Estadual do Ceará para formalização de um Protocolo</li> </ul>

	<p>de Cooperação Institucional para a descentralização da RECREIA.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Realização e publicação do Relatório Nacional da PESTRAF na Região Nordeste.</li> </ul>
<b>Instituição</b>	<b>COMITÊ NACIONAL DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA SEXUAL</b>
<b>Período do Apoio</b>	2002–2004
<b>Principais Ações Apoiadas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Fortalecimento das ações do Comitê para Implementação do Plano Nacional de Enfrentamento à Violência.</li> <li><input type="checkbox"/> Participação de instituições parceiras, principalmente da Região Nordeste, nos Encontros Regionais promovidos pelo Comitê.</li> <li><input type="checkbox"/> Realização do Colóquio Nacional sobre Notificação em Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes.</li> <li><input type="checkbox"/> Apoio técnico e financeiro para realização da Oficina de Monitoramento do Plano Nacional e do Colóquio Nacional do Programa Sentinela.</li> <li><input type="checkbox"/> Realização do I Encontro Nacional de Adolescentes e Jovens para o Enfrentamento à Violência Sexual.</li> <li><input type="checkbox"/> Apoio às ações de mobilização, principalmente aquelas ligadas ao Dia Nacional de Luta contra o Abuso e a Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes.</li> <li><input type="checkbox"/> Apoio aos Comitês, Fóruns e Redes de Enfrentamento em Salvador, Recife e Fortaleza, a fim de viabilizar ações de mobilização e campanhas regionais.</li> <li><input type="checkbox"/> Publicação conjunta com o Conanda do livro “Aprendizado, Trabalho e Dignidade”.</li> <li><input type="checkbox"/> Manutenção do <i>site</i> do Comitê Nacional (provedor e alimentação).</li> </ul>
<b>Instituição</b>	<b>ESCOLA DE CONSELHOS</b>
<b>Período do Apoio</b>	2003 e 2004
<b>Principais Ações Apoiadas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Apoio técnico e financeiro para a elaboração e execução da proposta de formação dos diferentes segmentos envolvidos nos municípios do PAIR.</li> </ul>
<b>Instituição</b>	<b>CEDECA/BA</b>
<b>Período do Apoio</b>	1996–2004
<b>Principais Ações Apoiadas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Fortalecimento ao desenvolvimento da metodologia de atendimento psicossocial e terapêutico. Foram registrados, em menos de dois anos, 3.600 atendimentos a famílias e a vítimas de ambos os sexos.</li> <li><input type="checkbox"/> Apoio à Conferência sobre Políticas Públicas de Garantia dos Direitos de Meninas Exploradas Sexualmente.</li> <li><input type="checkbox"/> Registro e a sistematização da tecnologia social desenvolvida pelo Cedeca-BA nos processos de articulação, mobilização e atendimento psicossocial e jurídico a crianças e adolescentes vítimas da violência sexual.</li> </ul>
<b>Instituição</b>	<b>CASA DE PASSAGEM</b>
<b>Período do Apoio</b>	1997
<b>Principais Ações Apoiadas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Desenvolvimento de um banco de dados dos atendimentos realizados pela instituição.</li> <li><input type="checkbox"/> Aprimoramento da metodologia de atendimento.</li> <li><input type="checkbox"/> Implantação do Atelier “Maracatu Moda”</li> </ul>
<b>Instituição</b>	<b>ACOPAMEC</b>
<b>Período do Apoio</b>	1996–2004
<b>Principais Ações Apoiadas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Acompanhamento psicossocial, formação profissionalizante e um espaço lúdico a crianças e adolescentes em situação de risco.</li> <li><input type="checkbox"/> Em 1995, o Pommar/Usaid – Partners iniciou seu apoio a esse trabalho, buscando fortalecer as ações de formação de jovens para o mercado de trabalho.</li> <li><input type="checkbox"/> Em 1998, o apoio foi ampliado para contemplar o atendimento psicológico individual e em grupo a meninas vítimas de violência sexual e a realização de intercâmbios com instituições que atuam na área da arte-educação.</li> </ul>

<b>Instituição</b>	<b>REDE ESTADUAL DE COMBATE AO ABUSO E EXPLORAÇÃO SEXUAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES (RECIFE)</b>
<b>Período do Apoio</b>	1998–2004
<b>Principais Ações Apoiadas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Apoio na Oficina de Planejamento Estratégico, com ações voltadas para o Fortalecimento Institucional, Interiorização e <i>Advocacy</i>.</li> <li><input type="checkbox"/> Apoio na realização da campanha de carnaval, cujo tema foi o Combate à Erradicação do Trabalho Infantil e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, com a participação de todas as entidades integrantes da Rede e, ainda, na campanha de mobilização do dia 18 de maio.</li> <li><input type="checkbox"/> Participação e apoio para construção e implementação do Plano Estadual de Enfrentamento à Violência Sexual.</li> </ul>
<b>Instituição</b>	<b>FÓRUM CEARENSE DE ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA SEXUAL CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES</b>
<b>Período do Apoio</b>	2002–2004
<b>Principais Ações Apoiadas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Apoio técnico permanente às atividades do Fórum, na elaboração do planejamento estratégico; articulação com a mídia e parceiros locais e na realização de eventos.</li> <li><input type="checkbox"/> Apoio p/ montagem de texto sobre o tema com o grupo Caretas - Teatro de Rua Contra a Violência e apresentação em diversos eventos estaduais e locais, especialmente do Dia Nacional de Luta Contra a Violência Sexual, no dia 18 de maio.</li> </ul>

## ANEXO C

## CURSOS E CAPACITAÇÕES OFERECIDOS PELO POMMAR AO G1

Instituição	Capacitações	Ano
<b>Fortaleza</b>		
<b>REDE PELA EDUCAÇÃO PROFISSIONALIZANTE</b>	Curso de Metodologia de Trabalho em Moda	1998
	Curso de Técnicas de Reciclagem de Papel	
	Curso de Sexualidade e Cidadania	
	Curso sobre a metodologia de intervenção e abordagem psicológica junto aos adolescentes/jovens da Rede	1999
	Cursos de Gestão nas áreas de Desenvolvimento Econômico, Estratégia, Marketing, Produção, Finanças, Controladoria e Recursos Humanos (para os adolescentes/jovens)	2000
	Curso sobre a metodologia do projeto “Passe Forte para o Trabalho” e para preparação do Plano de Capacitação – PROCIEEN e ESAF	
	Sistematização da estrutura curricular da Rede pela Educação Profissionalizante	
	Curso sobre o conceito do Protagonismo Juvenil – <i>Modus Faciendi</i>	
	Curso “Direitos e Obrigações Fiscais e Trabalhistas”, para os dirigentes de ONGs e instrutores – ESAF.	
	Cursos de Gestão nas áreas de Estratégia, Marketing e Finanças (para os dirigentes das ONGs e OGs)	2001
	Curso de Panificação Industrial – SENAI/CERTREM	
	Curso Aspectos Jurídicos Relacionados às Iniciativas de Trabalho com Adolescentes.	2002
Cursos sobre Protagonismo Juvenil e propostas metodológicas para o desenvolvimento pessoal e social do adolescente (“Ser e Conviver”)	2000	
<b>FÓRUM DE ENFRENTAMENTO</b>	Oficina para repasse da metodologia do CEDECA/BA, em seus aspectos jurídicos e psicossociais no atendimento às crianças vítimas de violência sexual	2003
<b>Salvador</b>		
<b>CEDECA – BA</b>	Treinamento sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente para alunos da UFBA.	1998
	Treinamento sobre os Direitos da Criança e do Adolescente para Alunos de 1º grau.	
	Curso de Capacitação de Educadores Sociais de Rua, em convênio com a Universidade Estadual do Ceará.	2002
	Curso de Capacitação para Operadores do Programa Sentinela.	
<b>Recife</b>		
<b>CASA DE PASSAGEM</b>	Curso sobre Aspectos Legais de Iniciativas de Trabalho com Adolescentes/Jovens.	2002
	Curso de formação em Moda para as adolescentes, com a participação do consultor Augusto Perrone.	2003
<b>REDE DE COMBATE AO ABUSO E EXPLORAÇÃO SEXUAL</b>	Oficinas para elaboração do Plano Estadual de Enfrentamento ao Abuso e Exploração Sexual de Pernambuco.	2002
	Oficina de apresentação da Metodologia do CEDECA-BA para Atendimento Psicossocial e Jurídico às Vítimas de Violência Sexual.	2003
<b>Brasília</b>		
<b>PAIR – ESCOLA DE CONSELHOS</b>	Cursos de enfrentamento à violência e exploração sexual de crianças e adolescentes, nas cidades de Pacaraima/RR, Manaus/AM, Feira de Santana/BA, Corumbá/MS, Campina Grande/PB e Rio Branco/AC.	2003-2004

## ANEXO D

SISTEMATIZAÇÃO DE EXPERIÊNCIAS E PUBLICAÇÕES<sup>103</sup>

Formato	Título	Iniciativa	Ano	Cidade
Brochura	Estudo de Viabilidade Econômica para Implantação de uma Proposta Econômico-Financeira para Meninas em Situação de Risco	POMMAR/USAID-Partners	1995	Fortaleza
Sistematização	Encarando a Exploração	POMMAR/USAID-Partners	1996	Recife
Sistematização	Experiência da Rede pela Educação Profissionalizante	POMMAR/USAID-Partners	1998	Fortaleza
Brochura	Revisão Curricular da Rede Pela Educação Profissionalizante	POMMAR/USAID-Partners	1999	Fortaleza
Brochura	Estudo de Impacto da Rede pela Educação Profissionalizante – 1998-2000	POMMAR/USAID-Partners	2000	Fortaleza
Sistematização (Livro)	Construindo uma História: Tecnologia Social de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes	CEDECA/BA	2003	Salvador
Sistematização (Livro)	Experiência dos Fóruns “O Povo”	POMMAR/USAID-Partners; Jornal O Povo; CEDECA-CE e UNICEF.	2004	Fortaleza
Sistematização (Livro)	Experiência do Projeto Maracatu Moda – Casa de Passagem	POMMAR/USAID-Partners e Casa de Passagem.	2004	Recife

Fonte: (POMMAR, 2004)

<sup>103</sup> Apenas na área temática do enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes.

## ANEXO E

## PUBLICAÇÕES E MATERIAIS AUDIOVISUAIS PRODUZIDOS COM OUTRAS PARCERIAS

Formato	Título	Iniciativa	Autores / Organizadores	Data	Cidade
Livro	Anais do Seminário Contra a Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes nas Américas.	POMMAR/USAID–Partners UNESCO/OIT/UNICEF UNIFEM/Comissão Européia	OIT CECRIA	1996	Brasília
Livro	Criança (in) Feliz – Pesquisa Sobre Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes em Fortaleza	POMMAR/USAID–Partners CEDECA - CE	Glória Diógenes	1998	Fortaleza
Livro	Rede Sobre Programas e Políticas de Atendimento às Crianças e Adolescentes	POMMAR/USAID–Partners UNICEF/Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente	Ana Nery dos Santos José Fernando da Silva	2000	Recife
Livro	Viva a Menina Adolescente	Coletivo Mulher Vida / POMMAR/USAID–Partners UNICEF	Equipe do Coletivo Mulher Vida.	2001	Recife
Brochura	Plano Estadual de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil	Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Ceará	CEDECA-CE / SETAS / FUNCICOMDICA / SOMA POMMAR/USAID–Partners	2001	Fortaleza
Livro	Relatório Nacional da Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de Exploração Sexual Comercial no Brasil – PESTRAF	POMMAR/USAID–Partners CECRIA/Save the Children De Paul University/OEA	Maria Lúcia Leal Maria de Fátima Leal (Orgs.)	2002	Brasília
Livro	Pesquisa sobre a Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes no Estado do Ceará	UNICEF/UECE POMMAR/USAID–Partners	Celina Ellery Graça Gadelha Rosário Ferreira	2003	Fortaleza
Livro	Construção de uma Agenda Comum: Enfrentamento as Explorações Sexuais de Mulheres, Adolescentes e Crianças.	POMMAR/USAID–Partners Save The Children CENDHEC/Visão Mundial UNICEF/SOS CORPO	Instituições apoiadoras	2003	Recife
Brochura	Plano Estadual de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil do Estado de Pernambuco	POMMAR/USAID–Partners Save The Children	Rede de Combate de Pernambuco.	2003	Recife

Fonte: (POMMAR, 2004)

## ANEXO F

### APOIO À PARTICIPAÇÃO DAS ONGs EM EVENTOS

#### APOIO À PARTICIPAÇÃO DAS ONGs NOS SEGUINTEs EVENTOS:

ANO	EVENTO
1995	Lançamento da primeira Campanha Nacional Contra a Exploração Sexual Infanto-juvenil
1996	Seminário Contra a Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes nas Américas – Brasília
1996	I Encontro Mundial Contra a Exploração Sexual de Crianças – Estocolmo/Suécia
1997	Encontro ECPAT 1
1998	Encontro ECPAT 2
2000	Encontro Nacional para Elaboração do Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Contra de Crianças e Adolescentes – Natal.
2001	II Encontro Mundial Contra a Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes – Yokohama/Japão
2001	Encontro Nacional do Programa Sentinela – Florianópolis
2002	2ª Assembléia Internacional do ECPAT – Bangkok/Tailândia
2002	II Colóquio Internacional sobre Direitos Humanos – São Paulo
2002	Seminário Internacional sobre Sistematização, Disseminação e Avaliação promovido pela Abrinq – São Paulo
2003	IV Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – Brasília
2003	I Seminário Nacional sobre Tráfico e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes

Participação de instituições parceiras, principalmente da Região Nordeste, nos Encontros Regionais promovidos pelo Comitê Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual Contra Crianças e Adolescentes.