



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

JALUSA SILVA DE ARRUDA

**AÇÃO COLETIVA E POLÍTICAS DE COMBATE AO
TRÁFICO NACIONAL E TRANSNACIONAL DE
CRIANÇAS E ADOLESCENTES PARA FINS SEXUAIS:
A INICIATIVA BRASILEIRA EM REDE E O PAPEL DO PAIR**

SALVADOR
2009

JALUSA SILVA DE ARRUDA

**AÇÃO COLETIVA E POLÍTICAS DE COMBATE AO
TRÁFICO NACIONAL E TRANSNACIONAL DE
CRIANÇAS E ADOLESCENTES PARA FINS SEXUAIS
A INICIATIVA BRASILEIRA EM REDE E O PAPEL DO PAIR**

Artigo apresentado ao Curso de Especialização em Relações Internacionais do Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Relações Internacionais.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Ruthy Nadia Laniado.

SALVADOR
2009

“Para fazermos amanhã o impossível de hoje, é preciso fazer hoje o possível de hoje.”

Paulo Freire

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, um agradecimento especial ao Prof^o. Carlos Milani, por ter tornado o Curso de Especialização em Relações Internacionais possível e por ser disseminador de conhecimento de forma única, brilhante, segura e incrivelmente bem humorada. Esse encontro foi muito importante e aprendi muito com ele!

Agradeço, na figura do Prof^o. Ivan Tiago, a todos(as) da equipe do NPGA/CERI e do Labmundo pela presteza e excelência de sempre. Também em nome deste agradeço a oportunidade da bolsa, sem a qual teria sido impossível ter concluído o curso.

Agradeço também a Prof^a. Ruthy Laniado, muito mais que orientadora nesta breve reflexão. Foi muito importante conhecê-la e ver sua dedicação e rigor, que a partir de então são exemplos que quero carregar em minha vida acadêmica.

Um abraço especial para Luís Antônio Papa, companheiro de turma, na vida, nas discussões, nas reflexões e nas angústias em busca de um mundo melhor.

Por último - e não menos importante - a todos(as) os(as) colegas de turma, pelas trocas maravilhosas de idéias e experiências que possibilitaram ótimos encontros nas noites de sexta e manhãs de sábado. A diversidade que contemplamos foi muito importante para o aprendizado ao longo do curso e tenho certeza que ainda temos muito a compartilhar.

RESUMO

O artigo apresentado trata do tráfico de crianças e adolescentes para fins de exploração sexual, fenômeno transnacional que se conforma numa complexa violação dos direitos humanos e a iniciativa do governo brasileiro em criar o Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil no Território Brasileiro (PAIR), política pública capaz de prevenir e enfrentar esta situação criminosa dentro e fora das fronteiras, através da estratégia de atuação em rede que rearticula as escalas em níveis local, regional, nacional e internacional.

Para compreensão do fenômeno do tráfico de seres humanos (TSH) apresenta-se reflexão sobre a forma como as trocas se viabilizam no mundo globalizado e como este cenário atribui significados diversos às fronteiras, já não mais compreendidas como apenas limites territoriais; contextualiza-se acerca das implicações sócio-jurídicas do TSH através dos dados apresentados no último relatório elaborado pelo Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crimes (UNODC).

Trata-se, ainda, da proteção dos direitos humanos da infância no mundo e no Brasil e, brevemente, das transformações surgidas ao longo da história ocidental sobre a internacionalização desses direitos; sob o prisma da proteção dos direitos humanos da infância, traça-se a concepção adotada para a criação do PAIR e a inegável relevância (e influência) dos organismos internacionais neste processo.

Por fim, aponta-se algumas reflexões quanto a atuação do PAIR em rede, que no dizer de Castells (1998) e Colonomos (1995) *apud* Milani e Laniado (2006), é a forma consagrada de organização dos transnacionalismos.

Palavras-chave: Tráfico de seres humanos. Exploração sexual comercial de crianças e adolescentes. Direitos Humanos. Redes transnacionais. Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento a Violência Infanto-Juvenil no Território Brasileiro (PAIR).

ABSTRACT

This article deals with the trafficking of children and adolescents for sexual exploration, a transnational phenomenon which is a complete violation of human rights and the Brazilian government initiative in creating the PAIR (Integrated and Referential Actions Program for the Confrontation Against Infant-juvenile Sexual Violence in the Brazilian Territory), a public policy capable of preventing and coping with this criminal situation within and without Brazilian borders, by means of a networking action strategy that rearrange levels in local, regional, national and international ones.

For the comprehension of the phenomenon of the trafficking of human being (THB) a study is made on how exchanges occur in the globalized world and how this scenario gives different meanings to the concept of frontiers, not anymore defined just as territorial limits. Also there's a context study about the social and juridical consequences of THB based on data presented by the last United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) report.

The article also deals with the protection of childhood human rights in the world and in Brazil e, shortly approaches the transformations emerged throughout Occidental History on internationalizing these rights. Through the prisma of childhood human rights protection the article approaches the conceptualization adopted for the creation of PAIR and the undeniable relevance and

influence of the international organisms in this process.

Finally some ideas are shown on the networking action by PAIR which is, according to Castells (1998) and Colonomos (1995) *apud* Milani and Laniado (2006), the way most used by transnationalisms.

Key-words: Trafficking of human beings. Children and adolescents comercial sexual exploration. Human rights. Transnational networks. Integrated and Referential Actions Program for the Confrontation Against Infant-juvenile Sexual Violence in the Brazilian Territory (PAIR).

SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	07
LISTA DE FIGURAS	08
1. Introdução	09
2. O Tráfico de Seres Humanos no mundo e no Brasil como um problema de Direitos Humanos	10
3. A ‘invenção’ da infância, a dimensão internacional dos Direitos Humanos e a defesa dos Direitos Humanos de crianças e adolescentes	18
4. A criação do Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil no Território Brasileiro (PAIR)	23
5. Considerações finais	29
6. Referências	30

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABRAPIA	Associação Brasileira Multidisciplinar de Proteção à Criança e ao Adolescente
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CECRIA	Centro de Referência, Estudos e Ações Sobre Crianças e Adolescentes
DRP	Diagnóstico Rápido e Participativo
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
ESCCA	Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes
EUA	Estados Unidos da América
FAPEC	Fundação de Apoio à Pesquisa, ao Ensino e à Cultura
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
MNMMR	Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PAIR	Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil no Território Brasileiro
PESTRAF	Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para Fins de Exploração Sexual Comercial
POL	Plano Operativo Local
POMMAR	Prevenção Orientada aos Meninos e Meninas em Risco
SEDH/PR	Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República
SPDCA	Subsecretaria de Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente
TSH	Tráfico de Seres Humanos
UFMS	Universidade Federal do Mato Grosso do Sul

UN.GIFT	Iniciativa Global das Nações Unidas Contra o Tráfico de Pessoas
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
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1	Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes	15
FIGURA 2	Estrutura Organizacional do PAIR no Âmbito Nacional	25

1. Introdução

Fenômeno antigo na história da humanidade, o Tráfico de Seres Humanos (TSH) é reconhecido hoje como “a forma moderna de escravidão” (DIAS, 2005, p. 12). As discussões em torno do tema são cada vez mais especializadas e, definitivamente, o TSH tornou-se ponto importante na agenda dos atores estatais e não estatais das sociedades modernas e ao nível internacional, sobremaneira no tocante a afronta que ele é aos direitos humanos.

No mundo globalizado as fronteiras assumem significados diversos, que não apenas a idéia de limite territorial. A possibilidade de comunicação quase imediata e o intercâmbio de informações e tecnologias podem favorecer trocas que venham a contribuir para o desenvolvimento de países e regiões, mas essa fluidez de fronteiras pode, nem sempre, proporcionar trocas positivas (MILANI e LANIADO, 2006; SMOUTS, 2004). Como os Estados não conseguem controlar tudo o que efetivamente é trocado nessa interação, redes criminosas se utilizam dessas rotas para consecução de vários crimes, dentre eles o TSH.

As cidades-gêmeas são bons exemplos dessa complexa relação. Dada a proximidade espacial, há grande potencialidade de integração cultural e econômica, mas também de compartilhamento de problemas de uma e outra, no território e na região. Para Becker (2006, p. 59), as cidades gêmeas “rompem com as delimitações fronteiriças oficiais fundadas nas soberanias nacionais”, vez que se apresentam como “lugar de convergência de redes de relações”. Assim, pensar a solução de questões tão sensíveis às fronteiras e sua relação com o TSH, demanda políticas que pensem não apenas ‘no seu lado da fronteira’, mas que contemplem as escalas local, regional, nacional e internacional para que sejam exitosas.

Durante muito tempo a sociedade internacional careceu de instrumentos normativos que respondessem à complexidade e abrangência que o TSH alcançou em tempos atuais. Apenas no ano 2000, com a promulgação pela Organização das Nações Unidas (ONU) do Protocolo para Prevenir, Suprimir e Punir o Tráfico de Pessoas¹, também conhecido como Convenção de Palermo, que o mundo pôde contar com um instrumento que compreendesse as dimensões da transgressão criminosa em várias esferas (política, econômica, moral, dignidade humana, dentre outros) que o TSH representa.

¹ O Protocolo foi ratificado pelo Brasil através do Decreto n.º 5.017 de 12 de março de 2004.

No Brasil, que guarda em grande parte de sua história o tráfico escravista, o TSH atualmente é praticado, em grande parte, para a exploração sexual e atinge especialmente pessoas adultas do sexo feminino, mas também crianças e adolescentes.

O objetivo deste trabalho é contextualizar o fenômeno do TSH para fins de exploração sexual em relação a crianças e adolescentes que, no Brasil, é reconhecido como uma modalidade de violência sexual contra crianças e adolescentes. Para isso, torna-se relevante apresentar o Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil no Território Brasileiro (PAIR)², criado em 2002 pelo governo brasileiro mediante cooperação da Agência Norte Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID). O PAIR é uma estratégia para prevenção e combate a dinâmica criminosa do tráfico de crianças e adolescentes para fins de exploração sexual dentro e também fora do território brasileiro. Será levado em conta a sua metodologia de atuação em rede, capaz de articular as escalas de ação em níveis local, regional, nacional e internacional.

2. O Tráfico de Seres Humanos no mundo e no Brasil como um problema de Direitos Humanos

O TSH não é fato recente na história da humanidade e, desde sempre, se fez presente nas trocas e negócios em nível mundial. Do conquistador Alexandre Magno (356-323 a.C.) ao advento da descoberta de novos continentes pelas grandes navegações, o tráfico de pessoas sempre existiu (SALES *et al.*, 2005). Justificado para satisfação de vários propósitos, o TSH era comumente utilizado para fins sexuais (sobremaneira as mulheres) e para o trabalho forçado, este último muito próximo da história brasileira dada a escravização de africanos(as) no período colonial.

Hodiernamente, o conceito de TSH se ampliou e alcançou como escopo-fim a dimensão plena do confronto à dignidade humana. Segundo o Protocolo para Prevenir, Suprimir e Punir o Tráfico de Pessoas, adicional à Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional promulgado pela ONU no ano 2000, também conhecido como Convenção de Palermo, nos termos do artigo 3º, o TSH é:

...o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de

² A autora é consultora técnica do referido Programa no eixo Defesa e Responsabilização, desde junho de 2008.

pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins de exploração. A exploração incluirá, no mínimo, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, escravidão ou práticas similares à escravidão, a servidão ou a remoção de órgãos³.

Vê-se que a descrição do que TSH contempla os elementos-base de uma situação criminosa (conduta, meios e objetivos), mas apresenta outro importante elemento para a sua qualificação: a “situação de vulnerabilidade” dos sujeitos vitimados. Em todo o mundo, a vulnerabilidade ao TSH está imbricada a fatores multifacetados, ligados às condições políticas, sociais, econômicas, culturais e conjunturais (pobreza e desemprego, mudança de sistemas econômicos, conflitos armados e guerras, discriminação baseada no gênero, dentre outros). Sob este prisma, o TSH pode ser considerado tanto *causa* quanto *consequência* da violação dos direitos humanos (GAATW-Brasil, 2006).

No clássico contemporâneo “A Era dos Direitos”, contrariando as formulações jusnaturalistas de que direitos humanos são direitos naturais, Bobbio (2004) aponta que direitos humanos são, na verdade, produto da civilização humana e, por isso, históricos, mutáveis e suscetíveis a constantes transformações e ampliações. Para o jurista e filósofo italiano, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) representa, em nossa época, uma forte convergência de princípios e certo consenso acerca de sua incondicionalidade em termos das lutas a favor dos direitos humanos. Lafer (pág. IX), na apresentação à nona edição da citada obra de Bobbio, acresce que, de fato, há um consenso abrangente que foi ratificado na Conferência de Viena realizada em 1993, vez que consolidou a percepção da universalidade, interdependência, indivisibilidade e o interrelacionamento dos direitos humanos.

Wallerstein (2007), crítico dos pressupostos universalistas simplificadores, ressalta que é preciso ficar alerta a apropriação dos direitos humanos, bem como o conceito de democracia, como instrumentos de retórica pelos Estados dominantes do sistema-mundo atual, como outrora fora o cristianismo. Ele chama a atenção para a construção de um universalismo que realmente seja global, vez que o hasteado no presente reflete o ideário europeu da modernidade, introduzido no ocidente através da expansão do capitalismo e que fora se resignificando ao longo do tempo, de acordo com

³ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5017.htm> Acesso: 14 abr. 2009.

a conjuntura histórica. Contudo, de certa forma próximo ao pensamento de Bobbio, pondera que os valores universais globais não devem ser percebidos como já dados, pois são criados e construídos continuamente por nós e que “a criação de tais valores é o maior empreendimento moral da humanidade” (p. 60).

Na tentativa de conceituar direitos humanos, Herkenhoff (1994), de forma simples e objetiva, afirma que, refletidos sob a égide da modernidade, os direitos humanos são direitos fundamentais que o homem possui por sua natureza humana e pela dignidade inerente a esta condição.

À luz desses parâmetros de análise, o TSH pode ser considerado *conseqüência* das violações de direitos humanos de segunda dimensão, vez que as condições sociais e econômicas fomentam o vilipêndio da condição humana de sujeito em sua própria comunidade política, criando condições propícias à consecução do tráfico. O TSH, então, torna-se *causa* das violações dos direitos compreendidos no rol de primeira dimensão, pois compromete o direito à liberdade e condiciona à exploração (sexual ou não) das pessoas traficadas. Assim, o TSH rompe com a dignidade humana, seja por sua causa, seja por sua conseqüência, refletindo uma complexa e abrangente violação dos direitos humanos, que remete o indivíduo e seu corpo a coisificação, reproduzindo, por exemplo, a condição do ser-mercadoria do período de escravidão no início da era moderna ocidental.

Segundo Leal e Leal (2003b), o TSH é uma das demonstrações de que o projeto de sociedade contemporâneo, baseado em valores liberais, não levou desenvolvimento e crescimento para todos como prometera. Ao revés, o sistema-mundo vigente dentro da dinâmica da globalização se reapropriou de formas tradicionais de exploração, facilitadas pela fome, pelas guerras, pelas desigualdades sociais e históricas, além da ineficácia do papel dos Estados em sua ação e vontade política contra o TSH.

Para observar concretamente os dados e informações acerca deste fenômeno, o Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crimes (UNODC) no âmbito da Iniciativa Global das Nações Unidas Contra o Tráfico de Pessoas (UN.GIFT), apresentou em 12 de fevereiro de 2009 o Relatório Global sobre o Tráfico de Pessoas, que foi elaborado mediante dados coletados em 155 países, incluindo o Brasil e mais oito países da América do Sul. Segundo o relatório, 79% dos casos de TSH estão relacionados à exploração para fins sexuais; nos 61 países nos quais foi possível identificar o sexo e a faixa etária das vítimas, dois terços eram mulheres e 13% crianças

ou adolescentes. Ademais, grande parte do TSH internacional acontece entre países próximos, especialmente fronteiriços.

Na América Latina, o Brasil (especialmente o Estado de São Paulo) é destino de pessoas traficadas para trabalho em condições análogas à escravidão contemporânea, quase sempre equatorianos, paraguaios, bolivianos e peruanos. Quando nosso país é a origem de pessoas traficadas, o relatório aponta que, na maioria das vezes, o tráfico possui propósitos de exploração sexual com destino a países europeus, quando as(os) traficadas(os) são pessoas adultas. Quando o TSH é de crianças e adolescentes, a maior incidência é de tráfico interno e intercontinental, facilitados pela utilização das rodovias nacionais que ligam cidades e estados federados, bem como conduzem a fronteiras secas com outros países da América Latina.

No continente europeu o tráfico regional também apresenta número significativo, onde as principais potências econômicas da União Européia são destinos da maioria dos casos de TSH. A origem dessas pessoas, em considerável maioria, dos países da antiga área de influência da extinta União Soviética.

A análise dessas informações indica certa semelhança - guardadas as óbvias diferenças entre a América Latina e Europa - quanto à origem e destino do fluxo de pessoas traficadas em países intercontinentais. Tanto nos trópicos quanto no Velho Continente, os países de maior desenvolvimento socioeconômico são destino para o TSH e os de economias menos consolidadas tornam-se exportadores no mercado de seres humanos.

Para Leal e Leal (2003b), a relação entre pobreza e desigualdades regionais tem relação direta com as rotas de TSH, vez que os fluxos ocorrem, quando internamente, das zonas rurais para as zonas urbanas; internacionalmente, os fluxos são das regiões menos desenvolvidas para as mais desenvolvidas, bem como dos países periféricos para os países centrais.

Neste sentido, para pensar a problemática do TSH, quaisquer que sejam seus propósitos, em termos da defesa dos direitos humanos das pessoas traficadas e das políticas de prevenção para os segmentos mais vulneráveis há que se ponderar acerca da divisão clássica das escalas do fenômeno, tanto territorialmente quanto em relação às políticas públicas. As escalas internacional, nacional e regional do TSH assumem outro sentido e interagem causando fluidez de fronteiras. Como poderia o Brasil tratar do TSH apenas internamente? Como poderia a América Latina tratar, isoladamente do resto do mundo, de um problema nitidamente transnacional que afeta a ‘comunidade’

internacional como um todo? Evidentemente, se as perguntas ultrapassam fronteiras, as respostas também devem fazê-lo. Destarte, pensar o combate ao TSH, antes de tudo, é pensar na articulação e atuação em rede, em escala internacional, nacional e regional.

Vieira e Motti (2008) compreendem rede como a articulação de organizações, instituições e pessoas que compartilham causas e projetos, de forma democrática, solidária e igualitária, baseada na cooperação e na conectividade. As redes, assim como outros ‘acordos’, agregam de forma mais horizontalizada atores diferentes, onde a conectividade e alguns interesses são partilhados; contudo, as atuações não são desinteressadas da ocupação de espaços políticos de poder, sejam eles institucionais ou simbólicos.

Castells (1998) e Colonomos (1995) *apud* Milani e Laniado (2006), apontam rede como a forma consagrada de organização dos transnacionalismos. Rede corresponde a um “conjunto de nós interconectados e interligados, que seguem objetivos comuns e se fortalecem mutuamente (reciprocidade, valor do elo), podendo multiplicar-se em novas unidades”, e são regidas por “mecanismos de auto-regulação”, sem significar, contudo, a ausência total de hierarquias (Castells *apud* Milani e Laniado, 2006, p. 493).

É possível exemplificar sobre como as redes podem funcionar citando o próprio TSH. Para a pesquisa de Tráfico de Crianças e Adolescentes para fins de Exploração Sexual no Estado da Bahia (2008, p. 23), a atuação em rede funciona como uma teia organizada de indivíduos que desempenham distintas funções (aliciadores, proprietários, empregados e outros tipos de intermediários) para a consumação do crime de TSH. As redes de crime organizado (TSH e outras modalidades) têm-se globalizado cada vez mais e essas organizações não estão restritas a determinadas regiões ou rotas; pelo contrário, elas ultrapassam o espaço geográfico de suas atividades e exploram outros mercados. Assim, alguns desses grupos tendem a se unificar ou a construir relações criminosas de cooperação, aumentando suas áreas de atuação e diversificando os tipos de atividades criminais. Por este motivo, quando uma rede de TSH é desmantelada, normalmente identifica-se outros delitos cometidos pelo grupo, tais como o contrabando ou o tráfico de drogas.

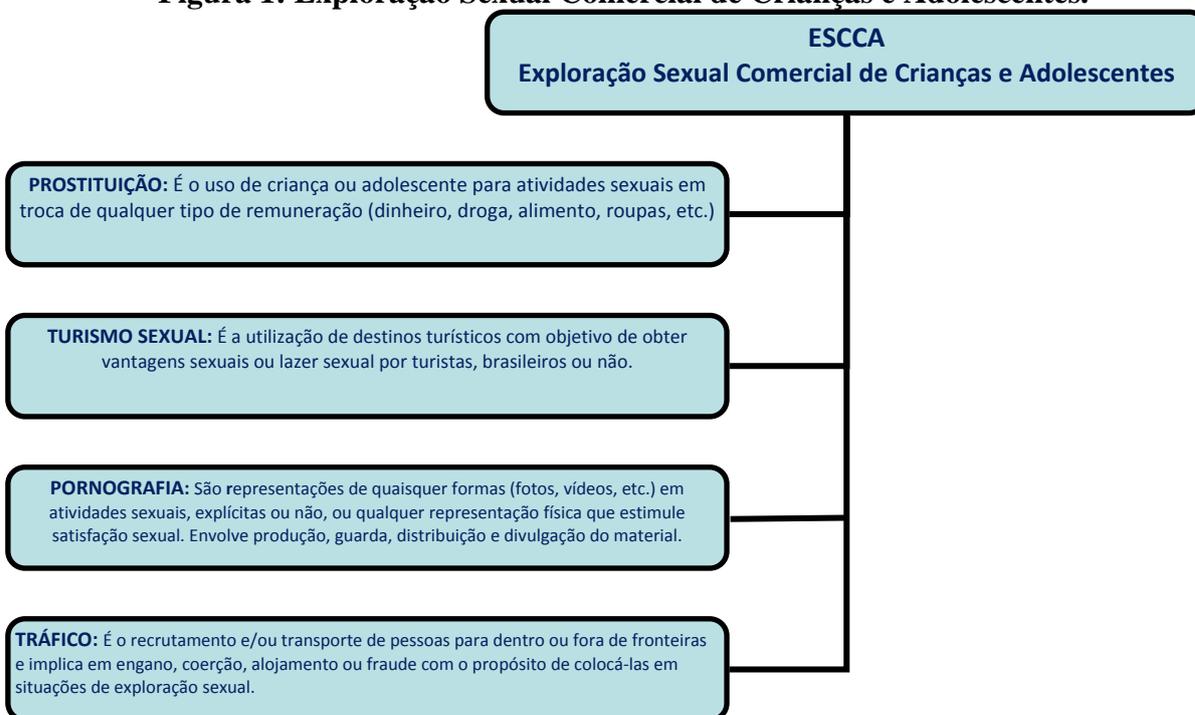
Um outro exemplo de rede com objetivos totalmente contrários ao anterior é dado pela Iniciativa Global das Nações Unidas Contra o Tráfico de Pessoas (UN.GIFT), organização vinculada ao sistema da ONU que conta com a parceria em rede de atores estatais e não-estatais (desde ‘celebridades’ a diversas ONGs) e tem atuação mundial; a

UN.GIFT produziu o relatório citado anteriormente a partir da coleta de informações obtidas por meio da articulação com diversos atores de 155 países.

Mas a questão do TSH não é apenas pertinente aos direitos humanos; é também de interesses econômicos. Um dado relevante apontado no Relatório citado são as cifras econômicas que mostram que o TSH é um negócio altamente rentável: só perde em lucratividade para o tráfico de drogas e o tráfico de armas e atinge de US\$ 7 milhões a US\$ 9 milhões por ano.

No Brasil, o tráfico de crianças e adolescentes para fins sexuais é reconhecido como uma forma de violência, mais precisamente qualificado na categoria Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes (ESCCA), conforme descrito na Figura 1:

Figura 1: Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes.



Fonte: Elaborado pela autora, baseado na Figura 1: Categorias de violências sexuais contra crianças e adolescentes (KOSHIMA, 2006, p. 31).

No tocante às informações e aos dados necessários para a formulação de políticas sobre violência sexual no Brasil, perduram grandes dificuldades, especialmente sobre TSH. As informações são esparsas, oriundas de algumas poucas instituições que trabalham com o problema, porém não há um diagnóstico nacional consolidado das violências sexuais no país, especialmente quanto ao TSH. Segundo Koshima (2006, p.

26), os números existentes não representam a totalidade dos casos de violência sexual, pois os mecanismos de registro são ineficazes e o índice de impunidade é alto. Além disso, as dimensões territoriais do país e as diversas formas de perpetração da violência sexual dificultam a consolidação das informações, uma vez que, a depender da região e localidade, o problema assume formas distintas e peculiares para que seja consumado. Contudo, no tocante às informações pertinentes a ESCCA, existem duas fontes que têm sido utilizadas com frequência, dada a sua abrangência nacional: os dados do serviço de denúncia denominado DISQUE 100 e os dados da Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para Fins de Exploração Sexual Comercial (PESTRAF).

O Disque Denúncia Nacional de Abuso e Exploração Sexual Contra Crianças e Adolescente, atualmente conhecido como DISQUE 100⁴, foi criado em 1997, sob a coordenação da Associação Brasileira Multidisciplinar de Proteção à Criança e ao Adolescente (ABRAPIA). Em 2003, o serviço passou à gestão do Governo Federal sob a coordenação da Subsecretaria de Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, lotada na Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República (SPDCA/SEDH/PR). O DISQUE 100 é um serviço de discagem direta e gratuita disponível para todos os estados brasileiros; seu objetivo é acolher denúncias de violência contra crianças e adolescentes visando a interrupção da situação revelada, e o imediato encaminhamento do caso ao órgão competente para atuar no caso. O relatório desse serviço, divulgado em dezembro de 2008, informa que o DISQUE 100 registrou, desde sua criação, 845.686 atendimentos⁵, totalizando mais 49.577 denúncias em todo o país. Contudo, apesar de sua abrangência e do considerável número de atendimentos, apenas 0,8% das denúncias foram de tráfico de crianças e adolescentes.

A segunda fonte relevante é a PESTRAF, uma pesquisa realizada em 2002 pela organização da sociedade civil chamada Centro de Referência, Estudos e Ações Sobre Crianças e Adolescentes (CECRIA), com apoio governamental através da SEDH/PR, de diversas ONGs, universidades públicas e também de cooperação internacional, que dispensou apoio financeiro e técnico durante todas as fases de realização da pesquisa. O apoio financeiro foi regionalizado da seguinte forma: Região Norte, Organização Internacional do Trabalho (OIT); Região Nordeste, *Save the Children* Suécia e POMMAR/USAID; Região Sudeste: Instituto WCF/Brasil; Região Centro-Oeste: Ministério da Justiça; Região Sul: USAID. O apoio técnico desenvolveu-se em nível

⁴ Fonte: <<http://www.cecria.org.br>> Acesso 04 mai. 2009.

⁵ Nem todos os atendimentos geram denúncias.

nacional, com as seguintes instituições: POMMAR/USAID, através do programa Patners of América, Save the Children/Suécia, Instituto Internacional de Leis e Direitos Humanos/De Paul University Chicago (USA) (LEAL e LEAL, 2003a, p. 7).

O objetivo da pesquisa foi levantar dados e informações sobre o tráfico de mulheres, crianças e adolescentes para fins de exploração sexual comercial, além de produzir um conhecimento efetivo sobre o fenômeno em perspectiva sócio-jurídica, econômica e política (KOSHIMA, 2006, p. 53). O relatório publicado definiu a PESTRAF como uma:

...pesquisa estratégica para o desenvolvimento de novas práticas políticas que favoreçam o processo de superação da problemática, não só no Brasil, mas também em outros países da América Latina e do Caribe. Seus resultados deverão ainda fornecer elementos para a formulação de uma possível Convenção Interamericana que permita a cooperação entre os países que vêm desenvolvendo pesquisas sobre a temática, a fim de prevenir e erradicar o tráfico para fins de exploração sexual comercial. (LEAL e LEAL, 2003a, p. 35).

Ao fim, a pesquisa identificou 241 rotas de tráficos de mulheres, crianças e adolescentes. Deste número total, destaca-se que 60,1% das rotas estão localizadas nas regiões norte e nordeste; 54,35% são rotas internacionais e 32,36% são rotas interestaduais. A pesquisa acrescenta que no Brasil, o tráfico para fins sexuais é, predominantemente, de mulheres e adolescentes afrodescendentes, com idade entre 15 e 25 anos (LEAL e LEAL, 2003a, p. 59 e 62). Identificou também que as idades das pessoas traficadas diferem quando o destino é internacional. As mulheres adultas, preferencialmente, são traficadas para Espanha, Holanda, Venezuela, Itália, Portugal, Paraguai, Suíça, Estados Unidos, Alemanha e Suriname⁶. Já as adolescentes, mais do que crianças, seguem, através das rotas intermunicipais e interestaduais com conexão, para as fronteiras da América do Sul: Venezuela, Guiana Francesa, Paraguai, Bolívia, Peru, Argentina e Suriname (LEAL e LEAL, 2003a, p. 60).

Além de produzir detalhado documento de registros sobre o TSH, a PESTRAF evidenciou a invisibilidade do TSH para as organizações governamentais e para as não-governamentais (LEAL e LEAL, 2003b). Os órgãos dos sistemas de proteção tinham pouquíssimos dados quantitativos e qualitativos, elemento que corrobora a dificuldade na identificação do TSH e, em parte, explica o baixíssimo índice de denúncias no DISQUE 100, como acima relatado. Ainda que com deficiências no tocante à

⁶ Paraguai e Suriname tendem a ser destinos intermediários para o destino-fim Europa e EUA, utilizados estrategicamente pelos traficantes dada a facilidade de falsificação de documentos nesses países.

quantificação de dados, dada sua abrangência, a PESTRAF é considerada um marco para os estudos e ações de combate ao tráfico de mulheres, crianças e adolescentes⁷; é, preferencial e referencialmente, utilizada como base para o estudo desenvolvido neste artigo. O Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil no Território Brasileiro (PAIR), objeto de análise deste artigo, surgiu precisamente a partir das recomendações contidas no relatório da PESTRAF.

3. A ‘invenção’ da infância, a dimensão internacional dos Direitos Humanos e a defesa dos Direitos Humanos de crianças e adolescentes

O reconhecimento da infância como fase diferenciada da vida nem sempre esteve presente na civilização ocidental. Em geral, ao longo da história, as crianças recebiam cuidados mais criteriosos apenas nos primeiros anos de vida e a partir de então eram vistas como ‘adultos em miniatura’; não havia grandes distinções entre as características de pessoas adultas e de crianças.

Com enfoque na história das mentalidades, Philippe Ariès (1987), historiador francês, dedicou parte de seus estudos à infância e no importante texto a “História Social da Criança e da Família”, Ariès analisa como se conformou o conceito de infância a partir da análise da literatura e das obras de arte que narravam e retratavam situações cotidianas da vida social. Conclui que a infância passou por uma grande transformação social e histórica ao longo do tempo e que os primeiros sinais de preocupação com este segmento social surgiu por volta do século XIII. Afirma que durante a Idade Média as idades nem sequer tinham significado; as pessoas não datavam nascimentos e não separavam o que hoje é entendido como fases da vida. Naquele período, a idade não importava para a construção da identidade, reverberando na indiferença à infância. Para o autor, cada período histórico privilegiou determinada “periodização particular da vida humana”: a juventude foi privilegiada no século XVII, a infância no século XIX e a adolescência no século XX (ARIÈS, 1987, p. 48).

Heywood (2004) *apud* Kuhmann (2005), afirma que foram várias as ‘invenções’ da infância, ocorridas em distintos períodos históricos e acresce que “a história da infância se moveu por ‘linhas sinuosas’, de modo que a criança pode ter sido considerada impura no início do século XX, como o fora na Alta Idade Média” (p. 242). Dentro desta perspectiva, o interesse pela infância “assume forma cíclica e não linear”

⁷ A metodologia desta pesquisa é reconhecida e referenciada pela Articulação Internacional contra Prostituição, Pornografia e Tráfico de Crianças e Adolescentes (ECPAT) (KOSHIMA, 2006, p. 53).

(HEYWOOD *apud* KUHMAN, 2005, p. 239), considerando as ambigüidades e as contradições típicas do processo histórico. De certa forma, os estudos de Heywood vão de encontro com a conclusão de Ariès, que viu certa linearidade que justificava a ‘evolução’ do conceito de infância.

O certo é que assim como o conceito de infância assumiu diferentes sentidos no decorrer da história e passou por vasto período sem grandes significações, com a modernidade e as mudanças nas relações de trabalho e de produção, as crianças passaram a receber um olhar diferenciado pelos adultos e pelas instituições, sobremaneira em virtude da preocupação com o processo educacional. Surgiu, assim, a necessidade de prepará-los(as) para serem os(as) futuros cidadãos(ãs), produtores(as) e reprodutores(as) da dinâmica do desenvolvimento material e social imposta pela vida moderna.

Em suma, cabe ainda dizer que apesar de compreensões diferentes sobre o momento da infância, tanto Ariès quanto Heywood apontam para um ponto de consenso: a infância, independentemente se evolutiva ou ciclicamente, é um construto social e seus sentidos ao longo da história ocidental acompanharam as mudanças sociais e se conformou, em tempos atuais, num período reconhecido como privilegiado do desenvolvimento humano.

Contudo, o reconhecimento da infância como fase diferenciada da vida não fez das crianças sujeitos de direitos e as concepções acerca da cidadania da infância responderam (e respondem) por uma complexidade de interações políticas, culturais, econômicas, sociais e históricas. Na França do século XVII, crianças ainda permaneciam fora das escolas e muitas delas continuavam a viver a vida dos adultos (ARIÈS, 1987); no Brasil, durante a Guerra do Paraguai (1864-1870), surpreendido com a extensão temporal do conflito, o Império recrutou crianças e jovens para o combate (VENÂNCIO, 2000); o trabalho industrial moderno não as isentou do exaustivo cotidiano das fábricas (MARX e ENGELS, 2005) e como é sabido, o Holocausto não as poupou dos campos de concentração.

Logo, para além de reconhecer a infância como fase privilegiada do desenvolvimento humano, perdura a necessidade de alcançar as especificidades deste segmento social a fim de superar as situações que infringem sua dignidade; enfim, perdura a necessidade de instrumentos normativos que protejam os direitos humanos da infância.

Destarte, há que se remeter, primeiramente, à Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), proclamada em 10 de dezembro de 1948. A DUDH nasceu com a promessa de reconstrução dos direitos humanos, após o mundo presenciar as atrocidades ocorridas durante a Segunda Guerra Mundial. Neste cenário, a chamada concepção contemporânea dos direitos humanos assumia o papel de trazer à humanidade paradigmas e referenciais éticos que pudessem nortear a ordem internacional que viria a se instalar daquele momento em diante (PIOVESAN, p. 51, 2008).

Apesar do reconhecimento universal de sua importância, a DUDH tratou muito pouco da proteção à infância. Apenas no artigo 25, Inciso II, encontra-se alguma referência a este segmento:

A maternidade e a infância têm direito a cuidados e assistência especiais. Todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimônio, gozarão da mesma proteção social.

Houve, desde então, avanços consideráveis que levaram ao reconhecimento da excepcionalidade do cuidado com a infância, bem como o da isonomia entre os filhos. Preceitos, contudo, insuficientes para a afirmação da humanidade contida na infância e das complexidades e peculiaridades para seu desenvolvimento.

Em 20 de novembro de 1959, a Assembléia das Nações Unidas adotou a Declaração dos Direitos da Criança⁸. Mesmo ao reconhecer o esforço histórico deste instrumento e de seu antecessor, de idêntico título datado 1924 sob a égide da extinta Liga das Nações, o mundo ainda não produzira um documento que reconhecesse, expressasse e materializasse crianças como sujeitos de direitos (ROSENO, 2007, p. 11).

O documento em resposta a esses anseios veio a ser formulado apenas em 1989, com a Convenção sobre os Direitos da Criança⁹, que nasceu quando o Muro de Berlim caiu e houve a extinção da URSS a devir da glasnost. Praticamente durante toda a Guerra Fria (1946-1989)¹⁰ os temas da agenda internacional foram bastante rígidos, vinculados à corrida armamentista e à tensão entre as duas potências (EUA e URSS) (MILANI, 2008). As temáticas ligadas aos direitos humanos eram secundarizadas.

⁸ Ratificada pelo Brasil através do Decreto n.º 50.517 de 02 de maio de 1961. A legislação internacional considera criança toda pessoa com menos de 18 anos. Para a legislação brasileira, criança é toda pessoa de 0 a 12 anos incompletos e adolescente, dos 12 completos aos 18 incompletos. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/crianca.htm>> Acesso: 04 abr. 2009.

⁹ Ratificada pelo Brasil através do Decreto Legislativo n.º 28 de 24 de setembro de 1990.

¹⁰ Não há consenso quanto a data de início e fim da Guerra Fria. Para esta referência, considera-se o discurso de Churchill realizado em 05 de março de 1946 que apresentou ao mundo o conceito de “cortina de ferro” e para o fim a queda do Muro de Berlim em 08 de novembro de 1989 (MILANI, 2008).

Apenas no período conhecido por *détente* (1969-1979) que temas da *soft politics* começaram a ganhar espaço nas relações internacionais e no sistema internacional, impulsionados pelos movimentos de descolonização iniciados na década de 50 e o conseqüente surgimento de novos estados nacionais, trazendo à pauta temas como desenvolvimento, combate à fome e às epidemias, o direito das minorias, etc. (SEITENFUS, 2005).

Assim, com o fim gradual da bipolaridade no sistema internacional e a expansão de novas temáticas nas relações internacionais, a Convenção Sobre os Direitos da Criança surgiu e se conformou com importante diferencial no que concerne aos instrumentos de proteção dos direitos humanos: foi o primeiro tratado que regulamentou, num único texto juridicamente cogente, os direitos humanos de primeira e segunda dimensões de uma categoria universal de indivíduos (ALVES, 2001, p. 49). Na Convenção Sobre os Direitos da Criança encontra-se a proteção dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, sustentados por quatro princípios básicos: 1) não discriminação (art. 2º); 2) interesse superior da criança (art. 3º); 3) direito à vida, a sobrevivência e ao desenvolvimento (art. 6º) e 4) direito à participação (art. 12).

O princípio da não discriminação é correlato ao direito à igualdade. Afirma que crianças devem usufruir dos direitos previstos no documento sem quaisquer tipos de discriminação, e que os Estados-partes devem tomar todas as medidas para que crianças não sofram quaisquer discriminações. Logo, podemos afirmar que a Convenção Sobre os Direitos da Criança impõe ao Estado-parte obrigação negativa (não discriminar) e obrigação positiva (identificar grupos que por ventura necessitem de proteção adicional para que não ocorra a discriminação ou para que esta cesse) (HAMMARBERG e BELAMBAOGO, 2008).

Já o princípio do interesse superior da criança preceitua que todas as medidas legislativas e administrativas dos Estados-partes devem respeitar, primariamente, o interesse da criança. Este princípio se apresenta de forma vaga na Convenção Sobre os Direitos da Criança e tem interpretação consideravelmente sensível à singularidade cultural das sociedades. Em alguns países, em nome do “interesse superior da criança”, a punição corporal é defendida, crianças adotadas são proibidas de conhecerem seus pais biológicos e crianças indígenas são colocadas em internatos para serem ‘introduzidas à civilização’ (HAMMARBERG e HOLMBERG, 2008).

O terceiro princípio, do direito à vida, à sobrevivência e ao desenvolvimento, reconhece que crianças têm todos os direitos inerentes à vida. Contém, ainda, a

determinação aos Estados-partes em assegurar ao máximo o direito à sobrevivência e ao desenvolvimento. Assim, para que este direito seja garantido, vários outros precisam estar assegurados, uma vez que a Convenção Sobre os Direitos da Criança introduz neste princípio o que pode ser considerado uma abordagem holística: o desenvolvimento não é apenas crescimento físico saudável, mas também cultural, social, espiritual, moral, etc. É considerar, por fim, a evolução das capacidades da criança, respeitando a sua condição peculiar de pessoa que está caminhando para a autodeterminação e a maturidade (PETREN e HART, 2008).

O direito à participação garante à criança poder ouvir e ser ouvida. Garante que ela poderá exprimir suas opiniões e tê-las levadas em conta, inclusive em procedimentos judiciais e administrativos de seu interesse (PETREN e HAMMARBERG, 2008). Este princípio traz uma evidente correlação com os direitos políticos.

Pode-se afirmar que a contribuição central da Convenção Sobre os Direitos da Criança reside no reconhecimento de que crianças, essencial e substantivamente, são pessoas em desenvolvimento e, ao mesmo tempo, sujeitos de direito. Além desta importante contribuição, a Convenção Sobre os Direitos da Criança foi uma espécie de ‘abre-alas’ para a década de 90 conhecida pela promoção de conferências sociais nitidamente marcadas pelo caráter multilateralista do cenário nas relações internacionais naquele momento e conta hoje com 193 ratificações; ou seja, é o instrumento de direitos humanos mais assinado na história da humanidade (ALVES, 2001).

O resgate às normativas internacionais é imprescindível para compreender como a legislação nacional de proteção à infância e juventude se mostra hoje, vez que internacionalização dos marcos legais definidores dos direitos da criança no mundo interferiu (e interfere) diretamente na legislação brasileira e, conseqüentemente, na formulação de políticas públicas para este segmento social.

A legislação brasileira, mais precisamente a Constituição Federal de 1988¹¹, em consonância com a Convenção Sobre os Direitos da Criança, reconheceu crianças e adolescentes como sujeitos de direito, adotou a doutrina da proteção integral e da prioridade absoluta. Posteriormente, o Estatuto da Criança e do Adolescente¹² rompeu,

¹¹ Constituição Federal, art. 227: É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

¹² Lei 8.069 de 13 de julho de 1990.

definitivamente, com o paradigma da legislação anterior¹³ que não concebia crianças e adolescentes como pessoas na condição peculiar de desenvolvimento e os tratava como meros objetos de medidas judiciais. Quanto a esta sintonia, é interessante pontuar que os três processos aconteceram quase que concomitantemente: a Constituinte de 88, a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente e a mobilização internacional pela aprovação da Convenção Sobre os Direitos da Criança. Assim, em se tratando de preceitos normativos, surgia um novo momento para a infância e juventude no Brasil e no mundo: a era dos direitos da criança e do adolescente.

Contudo, nem mesmo uma vasta e complexa normativa se tornou suficiente para conter as situações de violações aos direitos humanos da infância; por exemplo, o recente Relatório sobre a Situação Mundial da Infância elaborado em 2008 pelo UNICEF¹⁴ informa que em média, diariamente, mais de 26 mil crianças menores de cinco anos morrem no mundo por causas, na maioria das vezes, evitáveis.

Logo, chega-se a conclusão que a mera outorga de direitos pode não ser eficaz; precisa-se, aliado à normativa, ações que busquem a prevenção e o enfrentamento às violações de direitos de crianças e adolescentes. Sob este prisma, as políticas públicas assumem relevância singular e no tocante ao enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes, a partir da década de 90, a cooperação internacional desempenhou papel importantíssimo para a mudança de paradigmas frente ao fenômeno, bem como “em termos conceituais e metodológicos” (KOSHIMA, 2006, p. 124).

4. A criação do Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil no Território Brasileiro (PAIR)

Nos idos dos anos 90, a cooperação internacional tomou como referência para o emergente tema enfrentamento a violência sexual infanto-juvenil, as diretrizes do I Congresso Mundial de Enfrentamento da Exploração Comercial de Crianças realizado em 1996 na cidade de Estocolmo (KOSHIMA, 2006, p. 107).

O Brasil, um dos 159 países participantes do I Congresso, seguiu uma das mais relevantes recomendações e elaborou no ano 2000 o Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil. O UNICEF, o UNIFEM e a USAID, em parceria

¹³ A legislação a qual estavam sujeitos crianças e adolescentes imediatamente anterior a vigência do Estatuto da Criança e do Adolescente era o Código de Menores (Lei 6.697/79), que adotava a Doutrina da Situação Irregular.

¹⁴ Disponível em: <<http://www.unicef.org.br/>> Acesso: 16 jun. 2009.

com instituições e organizações nacionais (governamentais e não governamentais), foram os responsáveis pela articulação e mobilização à elaboração do Plano, que serviu de parâmetros para o desenvolvimento de ações e políticas públicas de enfrentamento a violência sexual infanto-juvenil.

Segundo Leal (2005) *apud* Koshima (2006, p. 175), o Plano Nacional orientou para que as estratégias de enfrentamento à violência sexual infanto-juvenil se configurassem através de redes sociais, reafirmando “a necessidade de articulação das políticas públicas”.

Aliada a esta perspectiva, a PESTRAF apresentou, em sua conclusão, uma série de recomendações para o enfrentamento sócio-jurídico do tráfico de mulheres, crianças e adolescentes no país, divididas em cinco níveis: 1) quanto à propositura de ações; 2) quanto às redes de proteção; 3) quanto às redes de promoção de direitos; 4) propostas transversais às redes de proteção e promoção de direitos; e 5) alterações a legislação brasileira em relação ao tráfico de mulheres, crianças e adolescentes.

No concerto entre o Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil que orientava a estratégia de enfrentamento através de redes sociais e as recomendações da PESTRAF, especialmente no tocante às redes de proteção e promoção de direitos, nasceu o Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil no Território Brasileiro (PAIR).

Assim, em agosto de 2002, através de iniciativa da Secretaria de Estado de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social, da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos do Ministério da Justiça¹⁵ e da USAID, o PAIR foi elaborado.

O programa tem como objetivos estratégicos (AMORIM *et al.*, 2008, p. 24): 1) a integração das políticas, em nível local e nacional, para a construção de uma agenda comum de trabalho entre governos, sociedade civil e organismos internacionais, visando o desenvolvimento de ações de prevenção e atendimento a crianças e adolescentes vulneráveis ou vítimas de exploração sexual; e 2) desenvolver metodologias exitosas de enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes capazes de serem disseminadas para outras regiões brasileiras.

A matriz metodológica do PAIR se baseia nos eixos identificados como centrais no Plano Nacional de Enfrentamento a Violência Sexual Infanto-Juvenil, que por sua

¹⁵ Respectivamente, atuais Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e Secretaria Especial de Direitos Humanos, vinculada à Presidência da República (SEDH/PR).

vez acatou as diretrizes e orientações do I e II Congresso Mundial de Enfrentamento da Exploração Comercial de Crianças realizados em Estocolmo (1996) e Yokohama (2001), respectivamente. Deste modo, destacam-se os eixos: 1) análise da situação e diagnóstico da rede de proteção; 2) articulação e mobilização; 3) atendimento; 4) prevenção; 5) protagonismo juvenil; e 6) defesa e responsabilização dos(as) agressores(as).

A primeira etapa de implantação do PAIR aconteceu nos anos de 2002 a 2004, nos municípios de Pacaraima-RR, Manaus-AM, Rio Branco-AC, Corumbá-MS, Feira de Santana-BA e Campina Grande-PB. Esses municípios foram escolhidos “a partir de indicadores de violência e exploração sexual, tráfico de crianças e adolescentes para fins sexuais, principalmente as regiões de fronteira seca” - cidades de Pacaraima-RR e Corumbá-MS, fronteiriças com Venezuela e Paraguai, respectivamente - “com países da América Latina” (AMORIM *et al.*, 2008, p. 23), conforme resultados apresentados pela PESTRAF.

A Figura 2 apresenta a estrutura organizacional do PAIR que desde sua implantação previu gestão política compartilhada entre Ministérios do Executivo Federal e uma agência de cooperação internacional - a USAID.

Figura 2: Estrutura Organizacional do PAIR no âmbito nacional.



Fonte: Elaborado pela autora, conforme Amorim *et al.* (2008, p. 24).

Percebe-se que apesar da perspectiva de atuação em rede a estruturação organizacional do PAIR em âmbito nacional contempla uma hierarquia de poder, cabendo as instituições mantenedoras a gestão política do Programa. O grupo de suporte técnico coloca-se de forma diferenciada nesta representação, por estar vinculado diretamente a Escola de Conselhos¹⁶ da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS), instituição escolhida para coordenar tecnicamente o PAIR¹⁷.

Cabe ao Comitê Gestor promover as articulações com outros organismos, entre os quais destacam-se os internacionais: a OIT, o UNICEF e a Cooperação Italiana. Entre as instituições nacionais destacam-se: o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMRR), os Centros de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Comitê Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual Contra Crianças e Adolescentes.

Importante ressaltar que, na condição de membro do Comitê Gestor, a USAID tem atuação estratégica nos âmbitos político, deliberativo, técnico e financeiro, interferindo na condução da política de combate a ESCCA no território brasileiro, através do PAIR. Em análise próxima, Koshima (2006) concluiu que a importância e a interferência do POMMAR/USAID na formulação e na execução de políticas públicas de enfrentamento a violência sexual contra crianças e adolescentes no Brasil, é “garantida pela interrelação de diferentes estratégias e pela sua adaptação ao contexto local possibilitando a construção do seu processo de legitimação” (p. 197).

Sabidamente, não é simples conceber políticas em regiões de fronteiras internacionais; há que se considerar interesses, legislações e elementos (culturais, espaciais, sociais) distintos e buscar um ponto de convergência para que a política pública alcance resultados positivos. Em se tratando de ESCCA, independentemente das diferenças, há um interesse que é consenso: a proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes. Diz-se consenso, sobremaneira em virtude da ampla ratificação da Convenção Sobre os Direitos da Criança, que como dito anteriormente, é o documento de direitos humanos mais ratificado na história da humanidade - totalizando 193 países, incluindo o Brasil e todos os demais da América Latina - e é consideravelmente abrangente no que tange a proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes.

¹⁶ Criado com o apoio da Fundação de Apoio à Pesquisa, ao Ensino e à Cultura (FAPEC).

¹⁷ O Comitê Gestor escolheu o Programa Escola de Conselhos da UFMS para a coordenação técnica do PAIR pela reconhecida competência e vasta experiência na área da infância e juventude, no qual é atuante desde 1998 através da realização de estudos e capacitações no tema.

Neste sentido, especificamente no combate a ESCCA, o PAIR se torna uma política pública importante e poderosa, pois tem como estratégia metodológica primária a atuação em rede, privilegiando e fortalecendo os atores locais e, concomitantemente, possibilitando a articulação em escala regional, nacional e internacional.

Como exemplo de sua ação tem-se a presença do PAIR nos municípios de Nova Bandeirantes e Nova Monte Verde, ambos no estado do Mato Grosso. Os dois municípios possuem características muito próximas: estão localizados no extremo norte do Mato Grosso, em uma região de floresta da bacia amazônica chamada Nortão; possuem, respectivamente, cerca de 12.000 e 8.000 habitantes; têm a agricultura como base econômica e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de nível médio¹⁸. Em municípios com essas características, a ESCCA tende a estar vinculada ao turismo para pesca e caça, onde fazendeiros (locais ou não) saem em barcos e ‘contratam’ o serviço sexual de crianças e adolescentes, transportando-os(as) para viagens (longas ou não) e podem chegar a ultrapassar fronteiras, interestaduais e/ou internacionais pelas vias fluviais. Tanto Nova Bandeirantes como Nova Monte Verde implantaram o PAIR e, recentemente, trouxera consultores(as) para a realização de seminário de capacitação¹⁹ com os atores locais, que é uma das últimas etapas de implantação do Programa. A participação dos(as) consultores(as) ocorreu mediante parceria técnica e financeira com um organismo internacional, a OIT, que viabilizou a remuneração dos(as) profissionais e o transporte de seus estados residenciais até os dois municípios do Nortão.

Assim, percebe-se que a metodologia do PAIR proporciona interação em escalas local e internacional, não necessariamente respeitando o linear arranjo local-regional-nacional-internacional. A forma como o PAIR se organiza estruturalmente e se dissemina facilita a interação direta do local em outros níveis de escala, sem necessariamente o local oferecer condições estruturais e organizacionais para tanto: a própria estrutura do Programa viabiliza a (re)articulação dessas escalas, através de sua metodologia e conformação.

Ademais, apesar do PAIR possuir instrumentos pré-definidos em sua metodologia, tais como o Diagnóstico Rápido e Participativo (DRP), Diagnóstico Estrutural e procedimentos específicos para a construção do Plano Operativo Local

¹⁸ Fonte: <<http://www.mtseusmunicipios.com.br>> Acesso 04 jun. 2009.

¹⁹ O seminário de capacitação foi realizado de 02 a 07 de fevereiro de 2009 nos municípios supracitados.

(POL)²⁰, esses instrumentos não são rígidos quanto a sua elaboração e resposta. Aos olhos de um(a) pesquisador(a) mais desatento, pode parecer que esses instrumentos são inflexíveis e não compreendem as iniquidades locais; contudo, se forem observados com mais cautela, percebe-se que a chave do seu êxito é sua grande ‘sacada’ que reside na estrutura metodológica do Programa que comporta articulação da rede e de suas ações em diversos níveis e escalas. Desta forma, o que vai definir se o PAIR será implantado satisfatoriamente ou não, dependerá, para muito além dos instrumentos pré-definidos utilizados, da capacidade de atuação e articulação em rede proporcionada pelo Programa.

As ações desenvolvidas pelo PAIR consideram, sobretudo, a necessidade de promover o fortalecimento de políticas públicas existentes, integrando-as em perspectiva intersetorial e incorporando-as em iniciativas diversas, inclusive aquelas desenvolvidas por organizações não-governamentais. Essa integração fortifica mutuamente as ações públicas e privadas e, por conseguinte, otimizam as redes de proteção à infância e juventude, sobremaneira junto aos serviços de prevenção e atendimento sócio-jurídico às vítimas da tráfico com fins à exploração sexual, dentre outras modalidades de violência sexual. Deste modo, com a implantação do PAIR, vislumbra-se resultados que atingem os níveis gerencial, estratégico e prático para o enfrentamento a violência sexual infanto-juvenil.

Como resultado gerencial pode-se ter, por exemplo, a instauração da Comissão Local que é formada por três representantes de cada eixo do PAIR integrantes da rede. A Comissão Local tem por atribuição mobilizar todos os setores para a efetiva execução do POL, além de monitorar e avaliar²¹ as ações nele previstas; para a conformação do

²⁰ *Diagnóstico Rápido Participativo*: instrumento que deve conter informações acerca de dados e características da vida da população, bem como questionamentos a diversos atores da rede de proteção dos direitos da criança e do adolescente existentes na localidade, a fim de diagnosticar os serviços existentes (e não-existent), as fragilidades e as potências da rede local. *Diagnóstico Estrutural*: instrumento para conhecimento das estruturas físicas e materiais dos Conselhos Tutelares, a fim de contribuir, se necessário, em seu fortalecimento material. Como ideal, tem-se o documento elaborado pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) em 2001 denominado “Parâmetros de Funcionamento dos Conselhos Tutelares”. *Plano Operativo Local (POL)*: instrumento a partir do qual o município irá se organizar para o enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes, elaborado em seminário com a participação dos atores da rede. O POL deve ter por base os Planos Nacional e Estadual de Enfrentamento à Violência Sexual Contra Crianças e Adolescentes, que por sua vez dialoga com os instrumentos internacionais afins à temática. (AMORIM *et al.*, 2008, p. 45-48).

²¹ Souza (2002) *apud* Koshima (2006, p. 167-168) aponta que processos de avaliação começam a ganhar forças nas estruturas governamentais e “tem recebido grande atenção do governo brasileiro nos últimos anos, impulsionada pelos organismos financeiros multilaterais e também pela literatura do ‘novo gerencialismo público’”.

PAIR, “é indiscutível a importância estratégica e política da Comissão Local” (AMORIM *et al.*, 2008, p. 50).

Em nível estratégico, tem-se a própria conformação metodológica do Programa, que como dito anteriormente, promove articulação política institucional em diversos eixos, níveis e escalas.

Os resultados práticos são percebidos, por exemplo, através da confecção do POL, que para sua elaboração mobiliza os diversos atores da rede de proteção à infância e sua organização comporta ações com metas e prazos para o enfrentamento da violência sexual na localidade; por sua vez, o POL deve contemplar as diretrizes dos Planos Estadual (se houver) e Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil, bem como as normativas internacionais que tratam do tema.

5. Considerações finais

Desde seu surgimento em 2002 até dias atuais, o PAIR conta com a parceria constante de pelos menos dois organismos internacionais: a OIT e a USAID. Essas parcerias são imprescindíveis para a disseminação da metodologia do Programa nas cidades brasileiras, mas também importantes para a replicação em cidades fora do Brasil, seja em virtude do apoio financeiro, seja através da capacidade de articulação desses organismos.

O tema violência sexual de crianças e adolescentes e conseqüentemente tráfico, como sendo uma de suas modalidades, passou a ter visibilidade considerável a partir da década de 90 em nosso país. A introdução deste tema na agenda nacional deve-se em muito a atuação das agências e organismos internacionais, que desde então têm grande participação em todo o processo de institucionalização da questão, bem como na formulação de políticas e estratégias para seu enfrentamento. Sem a cooperação desses organismos, certamente as políticas de prevenção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes vítimas de violência sexual não teriam o mesmo desenho que possuem hoje (KOSHIMA, 2006). Sob este prisma, a criação do PAIR é exemplar, considerando que fora elaborado a partir da iniciativa conjunta do governo brasileiro e da USAID/Partners. Neste momento, inclusive, o PAIR assume nova etapa: a expansão na América Latina²².

²² Em dia 11 de novembro de 2008, em Brasília/DF, durante a abertura da 14ª Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos e Chancelarias do Mercosul e Estados Associados, os governos do Brasil, Paraguai, Argentina e Uruguai assinaram convênio com a UFMS/FAPEC e a SEDH/PR, para a

Ademais, segundo Milani (2006) *apud* Koshima (2006, p. 153), a cooperação internacional “tem influenciado as experiências participativas”; para o autor, “o chamado ‘princípio participativo’” é resultado de projetos das “agências bilaterais e multilaterais de cooperação”. Neste diapasão, a metodologia do PAIR adere a esta influência e se projeta a partir da participação integrada e articulada dos atores que compõem a rede de proteção à infância e juventude, contemplando suas inserções, ações e papéis sociais.

Para muito além de meros financiadores, vê-se como os organismos internacionais interferem na formulação das políticas públicas internas, influenciando o “próprio entendimento sobre as diferentes escalas da política (local-global, nacional-internacional, nacional-transnacional) em um mundo globalizado” (MILANI e LANIADO, 2006, p. 484). Assim, “a escala transnacional corresponde” (...) “a um *continuum* territorial do local ao global que redefine a identidade, a estratégia e os recursos das organizações em rede” (MILANI e LANIADO, 2006, p. 493). Destarte, o PAIR se assume como uma política pública desenvolvida no Brasil, mas também, considerando sua estratégia metodológica de atuação em rede, constitui-se como um instrumento de transnacionalização da defesa dos direitos humanos sexuais de crianças e adolescentes; congrega o arranjo das articulações em diversos níveis, contemplando as especificidades diagnosticadas em cada realidade local.

Propostas inovadoras como a do PAIR, capaz de alcançar a dimensão do fenômeno em diversos níveis, coloca-se para os que têm o enfrentamento a todas as formas de violência contra crianças e adolescentes como luta, o sentimento esperançoso de que num futuro próximo, quiçá, possa-se dizer que o tráfico de crianças e adolescentes com propósitos de exploração sexual não seja mais um mal a ser suportado dentro ou fora de nossas fronteiras, sejam elas quais forem.

6. Referências

ALIANÇA GLOBAL CONTRA O TRÁFICO DE MULHERES (GAATW). **Direitos Humanos e Tráfico de Pessoas: um manual**. Rio de Janeiro: GAATW, 2006.

ALVES, José Augusto Lindgren. **Relações Internacionais e temas sociais: a década das conferências**. Brasília: IBRI, 2001.

AMORIM, Sandra Maria F.; CONTINI, Maria de Lourdes J.; MEZA, Eduardo R. (Orgs.) **Avaliação do processo de implantação do PAIR**. Campo Grande: Editora UFMS, 2008.

ARIÈS, Philippe. **A História Social da Criança e da Família**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

BECKER, B. K. **Amazônia: geopolítica na virada do terceiro milênio**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Nona edição. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2004.

BRASIL. **Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil**. Brasília: Ministério da Justiça, 2002.

DIAS, Cláudia Sérvulo da Cunha (Coord). **Tráfico de pessoas para fins de exploração sexual**. Brasília: OIT, 2005.

ELLERY, Celina M.; CORRÊA, E.; GADELHA, Graça (Orgs). **Pesquisa sobre tráfico de crianças e adolescentes para fins de exploração sexual no Estado da Bahia**. Salvador: Winrock International Brasil, 2008.

GLOBAL INITIATIVE TO FIGHT HUMAN TRAFFICKING (UN.GIFT). Global report on trafficking in persons. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), 2009. Disponível em: <http://www.unodc.org/brazil/documents/Global_Report_on_TIP.pdf> Acesso: 14 abr. 2009.

HAMMARBERG, Thomas; BELAMBAOGO, Akila. Medidas pró-ativas contra a discriminação. *In: Oficina sobre relatórios e monitoramento dos direitos da criança e do adolescente*. São Paulo: ANCED, 2008.

HAMMARBERG, Thomas; HOLMBERG, Barbra. Interesse superior da criança: o princípio e o processo. *In: Oficina sobre relatórios e monitoramento dos direitos da criança e do adolescente*. São Paulo: ANCED, 2008.

HERKENHOFF, João Batista. **Curso de Direitos Humanos. Volume I**. São Paulo: Acadêmica, 1994.

KOSHIMA, Karin S. L. **Cooperação internacional e políticas públicas: a influência do POMMAR/USAID na agenda pública brasileira de enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação da Escola de Administração, da Universidade Federal da Bahia, 2006.

KUHMANN, Moysés Jr. Uma história da infância - da Idade Média à época contemporânea no Ocidente. *In: Cadernos de Pesquisa*, v. 35, nº 125, maio/ago. p. 239-242, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-15742005000200014&script=sci_arttext> Acesso: 28 jun. 2009.

LEAL, Maria Lúcia P.; LEAL, Maria de Fátima P. **Pesquisa sobre tráfico de mulheres, crianças e adolescentes para fins de exploração sexual comercial no Brasil (PESTRAF)**. Rio de Janeiro: Thesaurus, 2003.

LEAL, Maria Lúcia P. Globalização e exploração sexual de crianças e adolescentes. *In: Revista Universidade e Sociedade*. Brasília, v. 1, p. 7-18, 2003.

MARX, K.; ENGELS, F. **Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo: Editora Martin Claret, 2005.

MILANI, Carlos R. S.; LANIADO, Ruthy N. Espaço mundial e ordem política contemporânea: uma agenda de pesquisa para um novo sentido da internacionalização. *In: CADERNO CRH*, Salvador, v. 19, n. 48, Set./Dez. 2006, p. 479-498.

MILANI, Carlos R. S. Estado e soberania; território e fronteira. **Notas de aula**. Tema ministrado em 05 de abril de 2008, disciplina Teoria das Relações Internacionais. Curso de Especialização em Relações Internacionais, Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia (CERI/NPGA/UFBA). Salvador, 2008.

PETREN, Alfhild; HAMMARBERG, Thomas. A influência política das crianças. *In: Oficina sobre relatórios e monitoramento dos direitos da criança e do adolescente*. São Paulo: ANCED, 2008.

PETREN, Alfhild; HART, Roger. O direito da criança ao desenvolvimento. *In: Oficina sobre relatórios e monitoramento dos direitos da criança e do adolescente*. São Paulo: ANCED, 2008.

PIOVESAN, Flávia. Igualdade, diferença e Direitos Humanos: perspectiva global e regional. *In: SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia* (coordenadores). **Igualdade, Diferença e Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008, p. 47-76.

ROSENO, Renato. Introdução. *In: Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança*. São Paulo: Terre des Hommes Holanda, 2007, p. 9-15.

SALES, Lilia Maia de Moraes, *et al.* A questão do consentimento da vítima de tráfico de seres humanos. **Anais do XV Encontro Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa em Direito (CONPEDI)**. Manaus, 2006. Disponível em: <<http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/Anais/Lilia%20Sales,%20Emanuela%20Alencar,%20Cilana%20Rabelo%20e%20Andreia%20Costa.pdf>> Acesso: 16 abr. 2009.

SEITENFUS, Ricardo. Fundamentos e desafios do Direito Internacional do desenvolvimento. *In: ARAUJO, Luis Ivani de Amorin; FERREIRA Jr., Lier Pires* (Coord). **Novas Disciplinizações do Direito Internacional**. Curitiba: Juruá, 2005, p.267-282.

SMOUTS, Marie-Claude. *De la souveraineté à la capacité de l'État. Chapitre 1. In: CD interativo, volume 1, sessão 4, Curso de Especialização em Relações Internacionais*. Disciplina Teoria das Relações Internacionais, Curso de Especialização

em Relações Internacionais, Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia (CERI/NPGA/UFBA). Salvador, 2008.

VENANCIO, Renato Pinto. Aprendizes da Guerra. *In*: PRIORE, Mary Del (org). **História das Crianças no Brasil**. 2ª edição. São Paulo: Editora Contexto, 2000, p. 192-209.

VIEIRA, Joseleno; MOTTI, Antônio José A. Redes de proteção social à criança e ao adolescente: limites e possibilidades. *In*: **Fortalecimento da rede de proteção e assistência a crianças e adolescentes vítimas de violência sexual**. São Paulo: ASBRAD, 2008, p. 102-114.

WALLERSTEIN, Immanuel. **O universalismo europeu: a retórica do poder**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.