



UNIVERSIDADE FEDERAL DO NORTE DO TOCANTINS - UFNT  
CÂMPUS UNIVERSITÁRIO DE ARAGUAÍNA  
PROGRAMA DE PÓS - GRADUAÇÃO MESTRADO ACADEMICO EM  
DEMANDAS  
POPULARES E DINÂMICAS REGIONAIS – PPGDIRE

**GUSTAVO HENRIQUE ANDRADE DE ARAÚJO**

**POLÍTICAS PÚBLICAS NO ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA SEXUAL  
INFANTOJUVENIL EM ARAGUAÍNA-TO**

ARAGUAÍNA-TO  
2023

**GUSTAVO HENRIQUE ANDRADE DE ARAÚJO**

**POLÍTICAS PÚBLICAS NO ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA SEXUAL  
INFANTOJUVENIL EM ARAGUAÍNA-TO**

Qualificação de dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação *Strictu Sensu* em Demandas Populares e Dinâmicas Regionais - PPGDIRE da Universidade Federal do Norte do Tocantins (UFNT)

Área de Concentração: Planejamento Urbano e Regional/Demografia.

Subárea de Concentração: Demandas Populares e Dinâmicas Regionais.

Linha de Pesquisa: Desenvolvimento e Tecnologias Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Edi Augusto Benini

ARAGUAINA-TO  
2023

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**  
**Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins**

---

D285p de Araújo, Gustavo Henrique Andrade.

Políticas públicas no enfrentamento da violência sexual infantojuvenil em Araguaína-TO. / Gustavo Henrique Andrade de Araújo. – Araguaína, TO, 2023.

117 f.

Dissertação (Mestrado Acadêmico) - Universidade Federal do Tocantins – Câmpus Universitário de Araguaína - Curso de Pós-Graduação (Mestrado) em Demandas Populares e Dinâmicas Regionais, 2023.

Orientador: Edi Augusto Benini

1. Políticas públicas. 2. Violência sexual contra crianças e adolescentes. 3. Urbanização. 4. Araguaína-TO. I. Título

**CDD 711.4**

---

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

**Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).**

**GUSTAVO HENRIQUE ANDRADE DE ARAÚJO**

**POLÍTICAS PÚBLICAS NO ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA SEXUAL  
INFANTOJUVENIL EM ARAGUAÍNA-TO**

Dissertação apresentada à Universidade Federal do Norte do Tocantins (UFNT) - Campus Universitário de Araguaína, Programa de Pós-Graduação *Strictu Sensu* em Demandas Populares e Dinâmicas Regionais - PPGDIRE da. Foi avaliada para obtenção do título de Mestre em Planejamento Urbano e Regional/Demografia, tendo como subárea Demandas Populares e Dinâmicas Regionais e aprovada em sua forma final pela orientadora e pela Banca Examinadora.

Data de Aprovação:    /   /2023

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. Edi Augusto Benini  
(Orientador- PPGDIRE/UFT)

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Thelma Pontes Borges  
(membro interno - PPGDIRE/UFNT)

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Gleys lally Ramos  
(membro externo - UFT - Palmas)

Dedico esta dissertação às minhas clientes e clientes que foram vítimas de violência sexual quando crianças e adolescentes.

**Pedofilia**  
**Titãs**

Ele disse: "Eu tenho um brinquedo  
Vem aqui, vou mostrar pra você!"  
Ele disse: "Esse é o nosso segredo  
E ninguém mais precisa saber!"

"Eu não vou te fazer nenhum mal!", ele disse  
E então me pegou pela mão  
Ele disse que era normal, que pedisse  
E eu não tinha porque dizer não

Não sou eu mais em mim  
Não sou eu mais  
Sou só nojo de mim  
Só nojo, por dentro

Não sou eu mais em mim  
Não sou eu mais  
Sou só nojo de mim  
Só esquecimento

Ele disse: "Eu tenho um presente  
Vem comigo que eu vou te mostrar!"  
Ele disse: "Isso é só entre a gente  
E não é pra ninguém escutar!"

"Eu não vou fazer nada de errado, eu te juro  
Vem aqui, vamos nos conhecer!"  
"Vem aqui, fica aqui do meu lado, no escuro  
Eu prometo cuidar de você!"

Não sou eu mais em mim  
Não sou eu mais  
Sou só nojo de mim  
Só nojo, por dentro

Não sou eu mais em mim  
Não sou eu mais  
Sou só nojo de mim  
Só esquecimento

Não, não, não

## **AGRADECIMENTOS**

É mais do que justo expressar gratidão àqueles que, desde o início, me incentivaram, toleraram e apoiaram a alcançar este momento, onde concluo mais uma etapa da minha carreira acadêmica. Ao longo do percurso, tive a oportunidade de conhecer e aprender com pessoas magníficas, que desempenharam um papel direto ou indireto nesse momento, que para mim foi a realização do tão sonhado mestrado.

À Thaíse Domingues Silva, minha amada esposa, minha companheira de vida e minha amiga, agradeço por me incentivar desde o início a buscar a realização desse sonho. Você sempre me apoiou, compreendeu e foi meu maior suporte. Mesmo diante das minhas ausências, você enfrentou uma rotina exaustiva sozinha, e acima de tudo, me acolheu nos momentos em que mais precisei. Seu colo sempre carinhoso e acalentador me ajudou a seguir em frente e chegar até aqui. Desejo que nosso encontro possa ter proporções eternas, pois o maior presente que recebi nesta vida foi esse encontro, que a cada dia se torna ainda mais extraordinário.

Ao meu orientador, o Prof. Dr. Edi Augusto Benini, agradeço por me permitir desenvolver este trabalho, pelas discussões realizadas e pelos ajustes necessários para sua conclusão. Em especial, agradeço por sua compreensão e humanidade nas suas abordagens, considerando os momentos que enfrentei durante o período de orientação. Tenho grande apreço pela sua forma de orientar e atuar como professor.

À toda a coordenação do PPGDIRE, representada pelo Prof. Dr. João de Deus Leite e pela Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Thelma Pontes Borges, expresso meu reconhecimento pelo empenho em manter a qualidade do programa. Durante minha participação nas reuniões do colegiado representando a 5<sup>a</sup> turma, pude observar o comprometimento desses grandes professores em oferecer a todos os alunos e alunas a melhor experiência de ensino e pesquisa. Desejo que esse olhar esteja presente na essência do programa, ao longo de toda a sua trajetória, para benefício de futuras gerações.

Aos professores e professoras do PPGDIRE, representados pelo Prof. Miguel Pacífico Filho, expresso meu profundo agradecimento por cada reflexão que nos

proporcionaram durante as aulas. Essas reflexões foram de grande importância não apenas para a conclusão deste trabalho, mas também para me fazer enxergar o mundo com um olhar diferente. Em particular, pude observar o Brasil e toda a sua história, compreender o papel do estado e, acima de tudo, ver a Amazônia de uma perspectiva que eu ainda não havia experimentado. Isso me fez valorizar ainda mais a minha própria história e a pessoa que sou. Ao sair do mestrado, sinto-me incentivado não apenas a buscar mais conhecimento acadêmico, mas também a questionar ainda mais o meu papel como indivíduo em nossa sociedade.

Aos colegas de curso, Alexsandro de Arruda dos Santos Moraes, Edna Oliveira de Sousa, Lucas Lopes Pinto, Luciana Ribeiro da Cruz, Maria Marciene Costa da Silva, Marta de Souza Vieira, Matheus Adolfo dos Santos da Silva, Patrícia Ferreira Paiva de Sousa, Patrick Andrade Arrivabene, Priscilla Novaes Nogueira Gomes, Roberto Neves de Sousa e Vinícius Alves Parrilha, que me elegeram como representante de turma, expressei minha gratidão. Compartilhamos momentos de angústia e alegria ao longo do mestrado, e espero que esse encontro seja apenas o primeiro de muitos outros que teremos em nossas vidas profissionais e pessoais, pois aprender com todos vocês foi uma experiência incrível. Gostaria de fazer um agradecimento especial ao Alexsandro por sua ajuda em obter acesso ao banco de dados da SSP-TO, utilizado neste trabalho.

Ao meu pai, Sebastião de Araújo, e à minha mãe, Antônia Carvalho de Andrade Araújo, que sempre incentivaram a busca pelo conhecimento, o aprimoramento pessoal e a busca pelos sonhos. Mesmo que às vezes ficassem confusos em relação ao significado do mestrado na carreira acadêmica, eles sempre me apoiaram e comemoraram cada conquista e etapa superada ao longo desse percurso até a conclusão do mestrado.

Às meus amigos Ana Kelen, Cintya de Paula, Ludmila Siqueira, Silvia Costa e Galbas Jr., que contribuíram com ideias e reflexões desde o início deste trabalho. Vocês me ajudaram a acreditar que seria possível e que eu tinha o potencial para ingressar no PPGDIRE. Além disso, demonstraram paciência ao ouvir meus anseios, inseguranças e dúvidas ao longo deste período.



À minha banca, composta pela professora Dr<sup>a</sup>. Thelma Pontes Borges e pela professora Dr<sup>a</sup>. Gleys lally Ramos. Suas avaliações e críticas foram valiosas e gentis na conclusão deste trabalho. Compreendo que suas observações me permitiram enxergar meu objeto de estudo por diferentes perspectivas, o que eu poderia ter deixado passar despercebido.

À Secretaria de Segurança Pública do Estado de Tocantins por fornecer o banco de dados das ocorrências registradas de violência contra crianças e adolescentes.

Ào Victor Gutieres Ferreira Milhomem por sua ajuda no levantamento das leis municipais de amparo e combate à violência sexual contra crianças e adolescentes na cidade de Araguaína.

## RESUMO

Este trabalho se ateve a contextualizar, por meio de uma análise contextual, as políticas públicas que versam sobre a prevenção e amparo de crianças e adolescentes vítimas de violência sexual na cidade de Araguaína, no norte do estado do Tocantins. Compreende-se que a violência sexual contra crianças e adolescentes é multifatorial. Dessa forma, explorou-se como as políticas públicas da cidade de Araguaína atuam na prevenção e combate à violência sexual contra esse público, estruturando-se em três pilares: políticas públicas, violência sexual contra crianças e adolescentes e urbanização. Para tanto, foi feita uma revisão bibliográfica sobre as políticas públicas, explorando-se seu contexto histórico, conceitos e diferenças entre análise e avaliação. Também foi realizada uma revisão bibliográfica sobre a história da criança e do adolescente, na qual se observa uma certa dificuldade histórica de olhar para a infância e a adolescência. Também foram exploradas as construções de leis que geraram políticas públicas em defesa da criança e da adolescência brasileira, presentes na Constituição Federal de 1988 e no ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente). Por fim, foi tratado o processo de urbanização como uma das possíveis causas da violência sexual infantojuvenil. Foi feito um levantamento das políticas públicas municipais e comparado com o banco de dados de ocorrências da SSP-TO da cidade de Araguaína. Observou-se que certa efetividade das políticas públicas municipais. Conclui-se neste trabalho a necessidade da junção coordenada do Estado e da sociedade por meio de diálogos mais assertivos, em busca de pautar na agenda políticas mais efetivas para a violência sexual infantojuvenil. Além disso, é importante ter acesso ao quantitativo de registros, não apenas por parte do poder público, mas também da sociedade, para que seja possível cobrar do poder público o cumprimento do que já existe em termos de leis e políticas públicas, bem como o desenvolvimento de novas medidas que atendam às necessidades da cidade.

**Palavras chaves:** Políticas públicas, criança e adolescência, violência sexual contra criança e adolescência, urbanização.

## ABSTRACT

This work focused on contextualizing, through contextual analysis, the public policies regarding the prevention and support of children and adolescents who are victims of sexual violence in the city of Araguaína, in the northern region of the state of Tocantins. It is understood that sexual violence against children and adolescents is multifactorial. Thus, the public policies of the city of Araguaína were explored in terms of their role in preventing and combating sexual violence against this population, structured around three pillars: public policies, sexual violence against children and adolescents, and urbanization. To achieve this, a bibliographical review of public policies was conducted, exploring their historical context, concepts, and differences between analysis and evaluation. A bibliographical review was also carried out on the history of children and adolescents, highlighting a certain historical difficulty in recognizing childhood and adolescence. The development of laws that generated public policies for the defense of Brazilian children and adolescents, as present in the 1988 Federal Constitution and the ECA (Statute of the Child and Adolescent), was also explored. Finally, the process of urbanization was discussed as one of the possible causes of sexual violence among children and adolescents. A survey of municipal public policies was conducted and compared with the SSP-TO database of occurrences in the city of Araguaína. It was observed that there was a certain effectiveness of municipal public policies. This work concludes by emphasizing the coordinated collaboration between the State and society through more assertive dialogues, aiming to promote more effective policies for sexual violence among children and adolescents on the political agenda. Furthermore, it is important to have access to the quantity of records, not only from the public authorities but also from society, in order to hold the government accountable for the implementation of existing laws and public policies, as well as the development of new measures that address the city's needs.

**Keywords:** public policies, children and adolescence, sexual violence against children and adolescence, urbanization.

## LISTA DE ILUSTRAÇÃO

Esquema 1 - Tipologia da análise de política .....	45
--	----

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Total de Registros por Ano, Total de registro de Violência Sexual e sua porcentagem em comparação com o total de violência, conforme as ocorrências registradas na SSP-TO no período de 15/07/2013 a 07/02/2022. ....	88
Tabela 2 – Total de Registros por sexo e idade, conforme as ocorrências registradas da cidade de Araguaína na SSP-TO no período de 15/07/2013 a 07/02/2022 ..	89
Tabela 3 – Total de registros das ocorrências que teve como vítimas crianças e adolescentes do sexo masculino, conforme as ocorrências registradas da cidade de Araguaína na SSP-TO no período de 15/07/2013 a 07/02/2022 .....	90
Tabela 4 – Total de registros das ocorrências que teve como vítimas crianças e adolescentes do sexo feminino, conforme as ocorrências registradas da cidade de Araguaína na SSP-TO no período de 15/07/2013 a 07/02/2022 .....	91
Tabela 5 – Total de Registros por Ano, Total de registro de Violência Sexual e sua porcentagem em comparação com o total de violência, conforme as ocorrências registradas na SSP-TO no período de 15/07/2013 a 07/02/2022 .....	95

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Etnia das vítimas da violência sexual contra crianças e adolescentes do sexo feminino.....	92
Gráfico 2 – Violência X Violência Sexual Contra Crianças e Adolescente dos dados do Município de Araguaína-TO, registrados entre 15/07/2013 à 07/02/2022 na Secretaria de Segurança Pública do Estado de Tocantins.....	94
Gráfico 3 – Natureza das ocorrências dos registros de violência sexual contra crianças e adolescentes na cidade de Araguaína, registrados entre 15/07/2013 à 07/02/2022 na Secretaria de Segurança Pública do Estado de Tocantins .....	94
Gráfico 4 – Violência sexual contra crianças e adolescentes na cidade de Araguaína registrados 2013 na Secretaria de Segurança Pública do Estado de Tocantins .....	96
Gráfico 5 – Violência sexual contra crianças e adolescentes na cidade de Araguaína registrados 2014 na Secretaria de Segurança Pública do Estado de Tocantins .....	97
Gráfico 6 – Violência sexual contra crianças e adolescentes na cidade de Araguaína registrados 2015 na Secretaria de Segurança Pública do Estado de Tocantins .....	97
Gráfico 7 – Violência sexual contra crianças e adolescentes na cidade de Araguaína registrados 2016 na Secretaria de Segurança Pública do Estado de Tocantins .....	99
Gráfico 8 – Violência sexual contra crianças e adolescentes na cidade de Araguaína registrados 2017 na Secretaria de Segurança Pública do Estado de Tocantins .....	99
Gráfico 9 – Violência sexual contra crianças e adolescentes na cidade de Araguaína registrados 2018 na Secretaria de Segurança Pública do Estado de Tocantins .....	100
Gráfico 10 – Violência sexual contra crianças e adolescentes na cidade de Araguaína registrados 2019 na Secretaria de Segurança Pública do Estado de Tocantins .....	101

Gráfico 11 – Violência sexual contra crianças e adolescentes na cidade de Araguaína registrados 2020 na Secretaria de Segurança Pública do Estado de Tocantins .....	102
Gráfico 12 – Violência sexual contra crianças e adolescentes na cidade de Araguaína registrados 2021 na Secretaria de Segurança Pública do Estado de Tocantins .....	103
Gráfico 13 – Violência sexual contra crianças e adolescentes na cidade de Araguaína registrados 2022 na Secretaria de Segurança Pública do Estado de Tocantins .....	104

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Tipos de Política Pública .....	32
Quadro 2– Tipos de Política Pública com base nos critérios de Gustafsson .....	33
Quadro 3 - Tipo de Violência Contra a Criança e Adolescente.....	66
Quadro 4: Leis sancionadas sobre os cuidados com a criança e o adolescente em Araguaína-TO .....	82
QUADRO 5 – LEIS MUNICIPAIS QUE VERSAM SOBRE A VIOLENCIA SEXUAL CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES E A SEU TIPO DE POLÍTICA PÚBLICA .....	87



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA)
CRC	Comitê das Nações Unidas pelos Direitos da Criança (Comitê CRC)
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)
ECPAT	ECPAT (End Child Prostitution, Child Pornography and Trafficking of Children for Sexual Purposes)
EUA	Estados Unidos da América (EUA)
FEBEM	Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor (FEBEM)
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)
ONU	Organização das Nações Unidas (ONU)
PIB	Produto Interno Bruto - PIB
SIPIA	Sistema de Informação para a Infância e a Adolescência – SIPIA
SSP-TO	Secretaria de Segurança Pública do Estado de Tocantins (SSP-TO)
UIA	União Internacional de Arquitetos (UIA)

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	18
<b>2 POLÍTICAS PÚBLICAS: COMO É A PRESENÇA DO ESTADO EM NOSSA SOCIEDADE?</b> .....	22
2.1 O que é uma política pública? .....	26
2.2 Avaliação e Análise de Políticas Públicas .....	39
2.3 A importância da política pública para a criança e o adolescente .....	47
<b>3 COMPREENDENDO A VIOLÊNCIA SEXUAL CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES: CONTEXTO GERAL E PROBLEMÁTICAS NO CAMPO DE ATUAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS</b> .....	58
3.1 A violência contra crianças e adolescente .....	62
3.2 A violência sexual contra crianças e adolescentes, a busca de seus fatores nas cidades .....	70
3.3. Os instrumentos sociais, onde estão? .....	78
<b>4 RESULTADOS E DISCUSSÃO</b> .....	81
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	105
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	109

## 1 INTRODUÇÃO

A inquietação que me motiva a abordar a temática deste trabalho parte de uma experiência pessoal no âmbito profissional. Os casos de violência sexual na infância e adolescência são recorrentes, sendo a maioria das vítimas mulheres que, naquele momento, conseguiram falar sobre a violência sofrida. Foram raros os casos em que contaram a alguém, e aqueles que tentaram foram silenciados, mantendo isso como um segredo familiar.

As consequências da violência sexual sofrida na infância e adolescência são diversas e incluem baixa autoestima, dificuldades com a autoimagem e mudanças comportamentais, como dificuldade de se relacionar com pessoas que exercem autoridade ou liderança, além de dificuldade de se relacionar com o sexo oposto, entre outras. Essas consequências podem prejudicar significativamente a qualidade de vida das vítimas.

Aqueles que buscam ajuda para lidar com seus traumas podem enfrentar uma longa jornada em busca de uma redefinição de suas histórias de vida. Não temos a intenção aqui de explorar os motivos pessoais que levaram as vítimas a denunciar ou diagnosticar o que leva o agressor a cometer tal crime.

A violência sexual é um tema sensível e controverso, sensível porque trata do comportamento sexual, que é um assunto tabu em nossa sociedade. É controverso porque há uma culpabilização da vítima, onde sempre haverá um discurso que justifique a violência sofrida, tirando ou minimizando a culpa do agressor, alegando que este foi manipulado pela vítima.

Quando a violência sexual tem como vítima uma criança ou adolescente e os casos são divulgados pela mídia ou por canais de comunicação, causa um alvoroço social, mas pouco se observa uma diferença quando se trata de culpar a vítima e inocentar o agressor.

No caso dos adultos que foram vítimas, infelizmente não há mais nada a ser feito para mudar a situação. Para aqueles que desejam punir os agressores através do sistema legal, de acordo com o Código Penal Brasileiro (BRASIL, 1940), a violência sexual contra crianças e adolescentes pode ser denunciada até completarem dezoito anos. Após atingir a maioridade penal, os crimes de violência sexual ocorridos na infância e adolescência da vítima prescrevem, conforme descrito no Art. 111, inciso

V. Vale ressaltar que esse inciso foi incluído em 2012 pela Lei 12.650 e seu texto foi recentemente alterado pela Lei 14.344 de 2022, que acrescentou que qualquer tipo de violência ocorrida na infância ou adolescência pode ser denunciado até completar a maioridade legal.

No entanto, considerando a realidade atual da cidade de Araguaína-TO, até completar os dezoito anos, qual é a oferta de recursos pelo poder público municipal, por meio de políticas públicas, para combater e prevenir a violência sexual contra crianças e adolescentes? Esse é o principal objetivo deste trabalho, que é contextualizar como as políticas públicas desenvolvidas pelo poder municipal abordam a problemática da violência sexual contra crianças e adolescentes e como são disponibilizadas na cidade de Araguaína-TO.

Para isso, especificamente, busca-se revisar os instrumentos metodológicos de análise de políticas públicas e compreender a problemática da violência sexual infantojuvenil. Com base nessas referências, a pesquisa de campo irá mapear e analisar a disponibilidade e a operacionalidade das políticas públicas existentes em Araguaína-TO para a proteção e amparo de crianças e adolescentes, especialmente no que diz respeito à violência sexual.

Além disso, foi realizada uma revisão bibliográfica, buscando conceitos e referências sobre os temas explorados ao longo da dissertação, como políticas públicas, urbanização, criança, adolescência, violência e violência sexual contra crianças e adolescentes.

O banco de dados analisado foi fornecido pela Secretaria de Segurança Pública do Estado de Tocantins (SSP-TO), contendo os registros de ocorrências da Polícia Civil na cidade de Araguaína relacionadas à violência contra crianças e adolescentes. Por meio da análise e processamento desse banco de dados, foi possível extrair as ocorrências de violência sexual contra as crianças.

A análise dos dados desta pesquisa utilizará o método quantitativo, que, segundo Richardson (2012),

caracteriza-se pelo emprego da quantificação tanto nas modalidades de coleta de informações, quanto no tratamento delas por meio de técnicas estatísticas, desde as mais simples como percentual, média, desvio-padrão, às mais complexas, como coeficiente de correlação, análise de regressão etc. (RICHARDSON, 2012, p.70)

Para a pesquisa, também foram levantadas todas as leis ou políticas públicas municipais relacionadas à violência sexual contra crianças e adolescentes por meio do site da Câmara Municipal de Araguaína-TO. Essas leis e políticas serão analisadas quanto à sua efetividade com base nos registros de ocorrências fornecidos pela SSP-TO, por meio de um ofício enviado à Delegacia Regional em Araguaína.

Buscou-se utilizar a metodologia dialética para essa comparação, que, segundo Demo (1985), problematiza a relação entre o sujeito e o objeto, utilizando uma abordagem inteligente para superar posições estereotipadas que não se modificam e permanecem estáticas diante da subjetividade e neutralidade. Observa-se que esses dois lados têm um movimento dinâmico, tornando o conhecimento um processo de aprimoramento contínuo e não algo estático ou imutável. Isso eleva o conhecimento a uma expressão criativa de entrelaçamento saudável, em vez de uma organização forçada sem consistência (GOMES, 1999).

A presente dissertação está organizada nos seguintes tópicos: o primeiro é "Políticas Públicas: como é a presença do Estado em nossa sociedade?", onde busca-se apresentar o conceito de política pública e observar seu ciclo de vida, desde sua inclusão na agenda política até seu encerramento. Também aborda-se a diferença entre avaliação e análise de políticas públicas, bem como seus mecanismos, e discute-se a demora histórica na inclusão de políticas públicas voltadas para a prevenção e combate da violência sexual contra crianças e adolescentes.

No segundo tópico, intitulado "Compreendendo a violência sexual contra crianças e adolescentes: contexto geral e problemáticas no campo de atuação das políticas públicas", realiza-se uma breve revisão histórica sobre a percepção da presença da criança e do adolescente na sociedade e discute-se a violência que eles sofreram e ainda sofrem, com ênfase na violência sexual. Além disso, explora-se a possível relação entre urbanização e violência sexual contra crianças e adolescentes.

O terceiro tópico, denominado "Resultados e Discussão", apresenta a análise dos dados coletados, observando se houve alguma mudança nos registros de ocorrências com base no Banco de Dados da SSP-TO após a implementação de leis e políticas públicas de combate à violência sexual contra crianças e adolescentes. Também é analisada a relação entre a criação de políticas públicas e os registros de violência sexual contra crianças e adolescentes.

Nas considerações finais deste estudo, apresentam-se os principais resultados e descobertas da pesquisa, bem como as dificuldades encontradas ao longo do processo e os questionamentos levantados em relação às políticas públicas municipais de prevenção e combate à violência sexual contra crianças e adolescentes.

## 2 POLÍTICAS PÚBLICAS: COMO É A PRESENÇA DO ESTADO EM NOSSA SOCIEDADE?

O estudo das políticas públicas, como afirmado por Souza (2006), é um campo de conhecimento cada vez mais visível e de interesse tanto da academia quanto da sociedade em geral, devido ao seu impacto direto nesta última. Isso tem levado à dedicação de instituições, regras e modelos que organizam e determinam a aplicação, elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas. A disciplina acadêmica de estudo das políticas públicas teve sua origem nos Estados Unidos da América (EUA), rompendo com o modelo europeu de estudos que buscava explicar o papel do Estado como produtor de políticas públicas.

A política pública enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica nasce nos EUA, rompendo ou pulando as etapas seguidas pela tradição europeia de estudos e pesquisas nessa área, que se concentravam, então, mais na análise sobre o Estado e suas instituições do que na produção dos governos. Assim, na Europa, a área de política pública vai surgir como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e de uma das mais importantes instituições do Estado - o governo -, produtor, por excelência, de políticas públicas. Nos EUA, ao contrário, a área surge no mundo acadêmico sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos (SOUZA, 2006, p.21-22).

O modelo dominante nos estudos de políticas públicas, conforme explicado por Souza (2006), era baseado em democracias estabilizadas, no qual o que o governo fazia ou não fazia era passível de ser formulado cientificamente e analisado por pesquisadores independentes.

Souza (2006) afirma que a disciplina de políticas públicas é a terceira subárea da ciência política<sup>1</sup>, que se dedica ao estudo do mundo político, seguindo a tradição de pensamento norte-americana, que busca compreender como e por que os governos optam por tomar determinadas ações. A primeira tradição segue a perspectiva de Madison, que parte de um ceticismo em relação à natureza humana e foca nos estudos das instituições que têm o poder de limitar a tirania e as paixões

---

<sup>1</sup> A ciência política, conforme defende Schmitter (1965), tem duas bases, uma é a cientificidade que responde a preocupação teórica e metodológica, defendendo ideias que tenha como base uma fundamentação que considere a natureza dos dados e que possam fazer afirmativas por meio de demonstrações rigorosas. A outra é ser considerada uma disciplina, pois se almeja interpretar um campo do comportamento do sujeito, pois “a política ou o conjunto de atividades políticas se diferencia de outros fenômenos sociais com características, relações e padrões distintos” (p. 47).

humanas. A segunda tradição é a de Paine e Tocqueville, que enxergavam nas organizações locais a virtude cívica necessária para promover um "bom" governo.

Saravia (2006) afirma que a política pública, por meio de seu processo de formulação e implementação, atende de maneira moderna às demandas de lidar com as incertezas decorrentes do pós-Segunda Guerra Mundial, implicando em novas formas de lidar com as demandas sociais. O autor destaca que países da Europa, Japão, Estados Unidos e Canadá foram os primeiros a fazer esforços efetivos para responder às demandas e necessidades sociais.

Nos países da América Latina e no Chile, o uso das políticas públicas se restringe a algumas áreas específicas de ação governamental, com foco na coordenação de políticas. Porém, em outros países, as políticas públicas se limitam a um discurso político e tecnocrático (SARAVIA, 2006).

Dessa forma, a política pública, partindo de uma perspectiva operacional, busca entender as ações dos governos, as instituições envolvidas e os mecanismos de implementação para lidar com os desafios sociais e atender às demandas da sociedade.

é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos. (SARAVIA, 2006, p. 29)

Souza (2006) afirma que o uso das políticas públicas como ferramenta para tomada de decisões governamentais tem sua origem no contexto da Guerra Fria, entre os anos de 1947 e 1991, após a Segunda Guerra Mundial, com a valorização da tecnocracia<sup>2</sup> como mecanismo para lidar com suas consequências. A autora identifica três fatores que contribuíram para a maior visibilidade das políticas públicas: a crise fiscal do Estado, a hegemonia do neoliberalismo e o papel do Estado em si.

O primeiro fator está relacionado à crise fiscal dos Estados Nacionais, sendo o uso de políticas públicas uma estratégia para redução dos gastos públicos, que se tornou uma prioridade na agenda de diversos países, especialmente os em desenvolvimento.

---

<sup>2</sup> De acordo com Santos (2001), o momento histórico em que vivemos é marcado pela construção e reconstrução do espaço impulsionadas pela influência da ciência e das técnicas de informação. Esses elementos desempenham um papel essencial nas produções hegemônicas. A informação, independentemente de sua forma, torna-se a principal ferramenta para o processo social e territorial, facilitando sua circulação e tornando viável a integração entre diferentes territórios.



O segundo fator diz respeito à mudança na atuação dos governos no pós-guerra, principalmente em países com economias inflacionadas, como é o caso da América Latina. Nesse contexto, houve uma transição das políticas keynesianas<sup>3</sup> para políticas de restrição de gastos com viés neoliberal. O objetivo era promover o ajuste fiscal, equilibrar receitas e despesas, e restringir a atuação do Estado na economia e nas políticas sociais.

O terceiro fator abordado por Souza (2006) está relacionado aos países em desenvolvimento, que passaram recentemente por processos de democratização, como muitos países da América Latina. Nesses casos, enfrentou-se o desafio de estabelecer coalizões políticas capazes de planejar políticas públicas que impulsionassem o desenvolvimento econômico e promovessem a inclusão social para a maioria da população. Essa discussão envolveu também o papel do Estado na sociedade e a deliberação sobre suas atribuições.

A acelerada globalização no período pós-Segunda Guerra Mundial, impulsionada pelas comunicações e tecnologias da informação, intensificou as interações entre indivíduos, empresas, organizações nacionais e internacionais, bem como as relações entre Estados. Essas mudanças influenciaram significativamente as estruturas organizacionais, em resposta às novas variáveis e desafios (SARAVIA, 2006).

Em março de 1996, ocorreu uma reunião na França promovida pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), marcando a primeira vez em que as nações mais desenvolvidas do mundo se reuniram para discutir a gestão pública e a necessidade de governar no cenário global da época. Ao analisar o documento gerado por essa reunião, Saravia (2006) identifica os principais motivos que levaram à reflexão sobre o papel do governo.

A mudança profunda e rápida do contexto econômico e institucional, os problemas de complexidade crescente vinculados à globalização, que levam à necessidade de competir na economia mundial e à internacionalização de muitos assuntos que anteriormente eram preocupações domésticas, a diversificação das necessidades da sociedade, as novas tecnologias de

---

<sup>3</sup> Foi idealizada pelo economista britânico John Maynard Keynes e defende que o Estado pode estabilizar a economia por meio de políticas públicas que garantam o pleno emprego e a estabilidade de preços. Keynes postulava que o livre mercado não apresenta mecanismos de autorregulação capazes de garantir o pleno emprego. Isso não significa que a economia seria operada exclusivamente pelo Estado, mas sim que seria adotado um modelo de economia mista, em que o mercado seria guiado pelo setor privado, mas com intervenção e regulação do Estado (JAHAN, MAHMUD e PAPAGEORGIU, 2014).

comunicação e informação e o papel decisivo da mídia, a crescente participação dos usuários e grupos de pressão nos processos decisórios e a exigência de maior transparência e provisão de informação em todas as áreas de ação governamental (SARAVIA, 2006, p. 24-25).

Nesse contexto, surgiram novas técnicas e metodologias gerenciais, incluindo o planejamento organizacional, que inicialmente foi desenvolvido no ambiente empresarial. Essa abordagem contribuiu para a criação de metas, objetivos e o caminho para alcançá-los, levando à ideia de que seguir o planejamento era suficiente para alcançar os resultados desejados (SARAVIA, 2006).

No âmbito estatal, foi um período em que comissões, ministérios e corporações foram estabelecidos com o objetivo de elaborar planos de desenvolvimento ambiciosos, que obtiveram sucesso em sua implementação. Vale ressaltar que também foi uma época em que a América Latina experimentou um grande crescimento econômico, seguindo o planejamento governamental (SARAVIA, 2006).

O pacto pós-guerra, que durou cerca de três décadas (1945-1973), trouxe o Estado de Bem-Estar Social, resultado do padrão político distributivo da social-democracia e do paradigma econômico keynesiano. Esse período ficou conhecido como os "anos dourados do capitalismo" (HOBSBAWM, 1995). Durante esse período, houve avanços nas políticas públicas que promoviam e protegiam a sociedade, juntamente com o aumento da renda média das famílias, gerando melhores condições de vida na maioria dos países (FIORI, 1997).

No entanto, esse modelo entrou em declínio a partir da crise do petróleo de 1973, que englobou outras três crises: o desemprego estrutural, a financeirização da riqueza e a crise fiscal dos Estados (FIORI, 1997). A partir dos anos 1980, a ideologia neoliberal ganhou hegemonia, com a narrativa de responsabilidade fiscal, impondo ajustes sociais e priorizando o pagamento dos serviços financeiros (HARVEY, 2008b). Como resultado, ocorreu um processo de estrangulamento do financiamento público da proteção social (HARVEY, 2008a).

O autor ainda aponta que os Estados nacionais demoraram a adaptar suas estruturas organizacionais diante das novas exigências, mesmo diante dos acontecimentos globais. Isso levou a um desgaste na capacidade de atender às necessidades sociais da população, resultando em uma descrença na credibilidade do governo. Com o aumento do acesso à informação sobre as ações governamentais por meio dos meios de comunicação e da informática, houve um aumento do desejo

social de participação no ambiente público, influenciando nas decisões do Estado em sua implementação, controle e benefícios.

Assim, motivado por um novo tipo de planejamento associado ao movimento social de participação nas decisões do Estado, na década de 1980, surgiu a ideia de políticas públicas no âmbito governamental.

Tudo isso levou, ao longo dos anos 80, ao fortalecimento progressivo da concepção mais ágil da atividade governamental: a ação baseada no planejamento deslocou-se para a ideia de política pública. Sem descartar os aspectos positivos do planejamento, a dinâmica estatal enriqueceu-se com alguns conceitos derivados das transformações operadas no campo da tecnologia, da economia e da administração. A democratização do sistema político viu-se facilitada pela tecnologia: a descentralização e a participação ficaram mais fáceis do ponto de vista operacional e as mudanças sociais tornaram-nas possíveis e desejáveis. (SARAVIA, 2006, p.26)

Por fim, as políticas públicas surgem como uma abordagem moderna para lidar com as incertezas decorrentes das rápidas mudanças na sociedade, no mercado e na tecnologia, que influenciam os governos dos países líderes, como a Comunidade Europeia, Japão, Canadá e EUA, a responder às demandas sociais.

Nos países da América Latina, as políticas públicas são mais restritas a setores específicos do governo e, na maioria dos casos, são utilizadas apenas em discursos políticos e tecnocráticos. No entanto, o Chile se destaca ao fazer uso dessas políticas em algumas áreas de atuação governamental, especialmente na coordenação central das políticas (SARAVIA, 2006).

## **2.1 O que é uma política pública?**

A política pública busca encontrar um equilíbrio diante das diferenças existentes na sociedade. Nesse sentido, Rua e Romanini (2013a) contextualizam que

as sociedades modernas têm, como principal característica, a diferenciação social. Isso significa que seus membros não apenas possuem atributos diferenciados (idade, sexo, religião, estado civil, escolaridade, renda, setor de atuação profissional, etc.), como também possuem ideias, valores, interesses e aspirações diferentes e desempenham papéis distintos no decorrer da sua existência. Isso faz com que a vida em sociedade seja complexa e compreenda diferentes padrões de interação: cooperação, competição, conflito (RUA e ROMANINI, 2013a, p. 5).

Rua e Romanini (2013a) afirmam que as diferentes formas de interações sociais, sejam elas a cooperação e a competição, são relações agregadoras, mas há o conflito que leva a relações desagregadoras. Em alguns casos, ocorre a quebra da noção de coletividade devido ao risco do uso da violência. A gestão do conflito é imprescindível para que o convívio em sociedade seja apropriado, permitindo que os indivíduos discordem, compitam e confrontem-se dentro de regras e limites para o bem-estar coletivo.

A gestão dos conflitos não ocorre de forma natural, sendo que existem apenas duas formas para que isso aconteça: "a coerção pura e simples, de um lado; e a política, de outro" (p. 5). A coerção, aplicada na gestão dos conflitos, consiste em um "conjunto de atividades de repressão e punição das transgressões às normas, mediante a aplicação, potencial ou efetiva, da violência física" (p. 5). No entanto, seu uso deve ser estratégico, pois seu uso excessivo resulta em menor efetividade e aumento dos custos operacionais. Por outro lado, a política utiliza diversas estratégias para tornar desnecessário o uso da coerção, ou seja, usa a coerção como meio, mas não como fim (RUA e ROMANINI, 2013a).

Rua e Romanini (2013a) estabelecem que a política "consiste no conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos em relação aos bens públicos" (p. 5). Schmitter (1979) contribui com a noção da função política, que é resolver conflitos entre grupos sem que haja destruição de um dos lados.

No entanto, mesmo que a função da política seja resolver conflitos, é importante ressaltar que nem todos os conflitos serão resolvidos pela intervenção política. Dentro de qualquer sociedade, existem conflitos que não podem ser totalmente resolvidos, mas a intervenção política adequada pode, em certa medida, enfraquecer o conflito e torná-lo menos destrutivo para os grupos envolvidos (SCHMITTER, 1979).

O que confere à política uma dimensão pública, segundo Rua e Romanini (2013a), não é o tamanho dos grupos sociais atendidos ou o problema para o qual busca oferecer soluções, mas sim sua natureza jurídica, ou seja, sua fundamentação legal, uma vez que está sujeita a uma organização legal de procedimentos e processos institucionais governamentais, pertencentes ao poder público instituído.

Embora toda política pública seja resultado de uma decisão política, o contrário não é verdadeiro, pois nem todas as decisões políticas se tornam políticas públicas.

Algumas decisões políticas são tomadas de forma isolada, seguindo as preferências dos envolvidos, e representam, em certa medida, uma relação próxima com os objetivos pretendidos com os recursos disponíveis, dentro do contexto das relações entre poder e conflito (RUA e ROMANINI, 2013a).

Dagnino *et al.* (2002) resumem em dez pontos o conceito de público, considerando:

1. a distinção entre política e decisão: a política é gerada por uma série de interações entre decisões mais ou menos conscientes de diversos atores sociais (e não somente dos tomadores de decisão);
2. a distinção entre política e administração;
3. a política envolve tanto intenções quanto comportamentos;
4. tanto ação como não ação;
5. pode determinar impactos não esperados;
6. os propósitos podem ser definidos *ex post*: racionalização;
7. ela é um processo que se estabelece ao longo do tempo;
8. envolve relações intra e interorganizações;
9. é estabelecida no âmbito governamental, mas envolve múltiplos atores;
10. é definida subjetivamente segundo as visões conceituais adotadas. (DAGNINO *et al.*, 2002, p. 54-55)

Há várias definições do que vem a ser uma política pública, mas todas tendem a seguir uma estrutura, conforme aponta Souza (2006):

No entanto, definições de políticas públicas, mesmo as minimalistas, guiam o nosso olhar para o lócus onde os embates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolvem, isto é, os governos. Apesar de optar por abordagens diferentes, as definições de políticas públicas assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existem diferenças sobre a importância relativa destes fatores. (SOUZA, 2006, p. 25)

A ciência política busca adotar um parâmetro mais adequado para contribuir com a definição de política pública. Nessa perspectiva, Secchi (2013) aponta que nos países de língua latina, como a Espanha, a França, a Itália e o Brasil, apresentam dificuldades na distinção de alguns dos seus termos. Na língua portuguesa, a palavra "política" assume mais de um significado, e a utilização da língua inglesa contribui para uma diferenciação mais adequada no estudo e compreensão sobre política pública. Dessa forma, faremos uso dos seguintes termos em inglês: *polity*, *politics* e *policy*, conforme apresentados por Frey (1999).

- a dimensão material '*policy*' refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas

- no quadro da dimensão processual '*politics*' tem-se em vista o processo político, frequentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição
- a dimensão institucional '*polity*' se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo (FREY, 1999, p. 4)

Dessa forma, o termo em inglês que traz de forma mais clara, rompendo com a aplicação do termo "política" em mais de um sentido, seria "*policy*". Segundo Secchi (2013), o termo "*public policy*" ou política pública trata do conteúdo concreto e simbólico das decisões políticas e de como elas são organizadas e aplicadas.

É por meio de programas, diretrizes, projetos, decretos e outros meios na administração pública que as políticas públicas se fazem presentes, buscando acolher demandas sociais de forma pública para resguardar o acesso amplo da população às políticas (CANÇADO, BARROS e BARROS, 2021).

Souza (2006) destaca 4 autores considerados referências no estudo das políticas públicas. O primeiro é H. Lasswell, que em 1930 apresentou a expressão "*policy analysis*", ou seja, análise de políticas públicas, que tinha como objetivo unir o conhecimento científico ou acadêmico com a experiência prática dos governos e promover o diálogo entre pesquisadores sociais, grupos de interesse e governos.

O segundo autor relevante é Simon, que em 1957 desenvolveu o conceito de que a limitação racional dos decisores públicos poderia ser reduzida por meio do conhecimento racional. Essa limitação está relacionada, entre outras coisas, à falta de informações completas ou adequadas, tempo de resposta para as decisões e interesses individuais dos decisores. A racionalidade viria por meio da criação de regras e incentivos que moldariam o comportamento dos tomadores de decisão, direcionando-os para os resultados desejados e evitando o uso excessivo de interesses individuais.

Lindblom, em 1959 e 1976, questionou o foco de Lasswell e Simon no racionalismo, apresentando outras variáveis para a construção e estudo das políticas públicas, como as relações de poder e a relação existente entre as etapas do processo de decisão, que não têm um início ou fim bem definidos. Dessa forma, as políticas públicas precisam considerar mais elementos para sua construção e estudo, que vão além da racionalidade, como a função do processo eleitoral, os processos burocráticos, os partidos políticos e os grupos de interesse.

O quarto e último autor mencionado por Souza (2006) é Easton, que em 1965 definiu "política pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e ambiente", onde recebem influências dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que afetam seus resultados e efeitos.

Apesar dessas referências, não há uma definição aceita por todos os pesquisadores do tema. Secchi (2013) afirma que qualquer definição será arbitrária. O autor também ressalta que:

Política pública é um conceito abstrato que se materializa por meio de instrumentos variados. Para aqueles que acreditam em espírito, é como dizer que a política pública é uma alma, e esta precisa de um corpo para tomar vida. Políticas públicas tomam forma de programas públicos, projetos, leis, campanhas publicitárias, esclarecimentos públicos, inovações tecnológicas e organizacionais, subsídios governamentais, rotinas administrativas, decisões judiciais, coordenação de ações de uma rede de atores, gasto público direto, contratos formais e informais com stakeholders, entre outros. (SECCHI, 2013, p. 11)

Feita essa ponderação, partiremos para algumas definições do que vem a ser uma política pública.

Dye (2013) afirma que políticas públicas são o que o governo faz ou deixa de fazer. Dessa forma, dentro das responsabilidades do governo, são atribuídas a elas a regulação dos conflitos sociais internos e a mediação das relações com outras sociedades ou países. Além disso, o governo tem a atribuição de regular a ação dos executores das políticas públicas, organizar de forma adequada a distribuição dos benefícios ou ainda taxar a sociedade por meio dos impostos para a manutenção das políticas.

Saravia (2006) acredita que a política pública é uma forma de manter o equilíbrio social, por meio da introdução de desequilíbrios que têm como objetivo mudar a realidade. Isso ocorre por meio de decisões públicas que dependem de sua forma e das reações e modificações observadas no tecido social, assim como nos valores, ideias e visões dos envolvidos na decisão. O autor completa afirmando que sua finalidade está na consolidação democrática, na justiça no âmbito social, na manutenção do poder e na felicidade das pessoas atendidas, que é uma forma de medir e nivelar a política pública.

Secchi (2013) apresenta como definição do que vem a ser uma política pública o fato de ser uma diretriz, um plano de ação para enfrentar uma demanda pública,

orientando alguém a se portar de forma ativa ou passiva. O autor ainda destaca dois elementos fundamentais para a política pública: sua intencionalidade e a resposta ao problema público, ou seja, sua criação está ligada ao tratamento ou resolução em favor de um grupo social relevante.

Tendo como referência as definições dos autores acima, podemos considerar, em suma, que a política pública é o que o governo faz ou deixa de fazer, levando em consideração a promoção de ações que buscam certo desequilíbrio para obter um equilíbrio social em favor de uma determinada parcela da sociedade.

As políticas públicas fazem parte de um universo de possibilidades de aplicação de recursos públicos visando ao bem comum. Elas podem ser analisadas de diversas formas, e por esse motivo foram criadas diversas tipologias. No entanto, apesar do esforço de classificá-las, não é possível abranger todos os seus aspectos (RUA E ROMANINI, 2013c).

Observar a tipologia de uma política pública permitirá a compreensão se o seu objetivo está sendo alcançado, levando em consideração como ela foi elaborada, a quem ela atende e como é executada (SECCHI, 2013).

Desse modo, enquanto Secchi (2013) discute as tipologias das políticas públicas em seus estudos, abordando a tipologia de Lowi, que as organizou em quatro tipos (políticas regulatórias, políticas distributivas, políticas redistributivas e políticas constitutivas), Frey (1999) faz considerações sobre esses tipos de tipologias, conforme apresentado na Quadro 1. Secchi (2013) ressalta que, dependendo da política pública, ela pode se enquadrar em mais de um dos tipos indicados.

Uma outra maneira de explorar os tipos de políticas públicas, conforme levantado por Rua e Romanini (2013c), usando como base os critérios de Gustafsson (1983), diz respeito à intenção por parte dos governantes de implantar a política pública e ao quanto se conhece e compreende para realizar sua elaboração e aplicação. Sendo assim, eles as classificam como políticas reais, políticas simbólicas, pseudo políticas e políticas sem sentido (Quadro 2).



**Quadro 1 - Tipos de Política Pública**

Tipo de Política	Estudos de Secchi (2012)	Estudos de Frey (1999)
Políticas Regulatórias	<p>“Estabelecem padrões de comportamento, serviço ou produto para atores públicos e privados. (...) As políticas públicas regulatórias se desenvolvem predominantemente dentro de uma dinâmica pluralista, em que a capacidade de aprovação ou não de uma política desse gênero é proporcional à relação de forças dos atores e interesses presentes na sociedade.” (Secchi, 2012, p. 25)</p>	<p>“Trabalham com ordens e proibições, decretos e portarias. Os efeitos no tocante aos custos e benefícios dependem nestes casos da configuração concreta das políticas. Custos e benefícios podem ter efeitos muito peculiares para os diversos grupos e setores da sociedade, mas também podem atingir a população de forma ampla e igual. Os processos de conflito, de consenso e de coalizão podem se modificar de acordo com a configuração específica das políticas.” (Frey, 1999, p. 9)</p>
Políticas Distributivas	<p>“Geram benefícios concentrados para alguns grupos de atores e custos difusos para toda a coletividade/contribuintes. (...) Esse tipo de política se desenvolve em uma arena menos conflituosa, considerando que quem paga o "preço" é a coletividade. A grande dificuldade no desenho de políticas distributivas é a delimitação do grupo beneficiário (quem é e quem não é beneficiário). De acordo com Lowi (1964), esse tipo de política se desenvolve em arenas onde predomina o "toma lá dá cá" (<i>logrolling</i>), ou seja, o troca-troca de apoios de forma pragmática.” (Secchi, 2012, p. 25)</p>	<p>“São caracterizadas por um baixo grau de conflito dos processos políticos, visto que políticas de caráter distributivo só parecem distribuir vantagens e não acarretam custos - pelo menos diretamente percebíveis - para outros grupos. Essas 'policy arenas' são caracterizadas por "consenso e indiferença amigável" (Windhoff-Héritier 1987: 48). Em regra geral, políticas distributivas beneficiam um grande número de destinatárias em escala relativamente pequena, enquanto potenciais opositores costumam ser incluídos na distribuição dos serviços e benefícios.” (Frey, 1999, p. 9)</p>
Política Redistributiva	<p>“Concedem benefícios concentrados a algumas categorias de atores e implicam custos concentrados sobre outras categorias de atores. É um tipo de política que provoca muitos conflitos, pois representa um jogo de soma zero . (...) Segundo Lowi, as políticas redistributivas não recebem esse rótulo pelo resultado redistributivo efetivo (renda, propriedade etc.), mas sim pela expectativa de contraposição de interesses claramente antagônicos. O tipo de dinâmica predominante em arenas políticas redistributivas é o elitismo, no qual se formam duas elites, uma demandando que a política se efetive e a outra lutando para que a política seja descartada.” (Secchi, 2012, p. 25-26)</p>	<p>“São orientadas para o conflito. O objetivo é "o desvio e o deslocamento consciente de recursos financeiros, direitos ou outros valores entre camadas sociais e grupos da sociedade" (Windhoff-Héritier 1987: 49). O processo político que visa uma redistribuição costuma ser repleto de conflitos e polarizado.” (Frey, 1999, p. 9)</p>

Fonte: Secchi (2013) e Frey (1999). Elaborado pelo autor..

Outra tipologia apresentada por Rua e Romanini (2013c) é aquela que usa como critério para classificar as políticas públicas quais são as lógicas para o enfrentamento dos problemas sociais por meio de atuações distintas. Uma delas são as políticas compensatórias, que são implementadas com o objetivo de reduzir, na medida do possível, os problemas de distorções sociais profundas, como as políticas de cotas e de demarcação de terras indígenas, entre outras. Por sua vez, existem as políticas emancipatórias, que são destinadas ao empoderamento e à autonomia de grupos sociais inicialmente compreendidos como vulneráveis, contribuindo para a promoção de sua independência diante das ações dos governantes. Isso pode ser observado nas políticas destinadas à reforma agrária, inclusão produtiva, qualificação profissional, entre outras.

**Quadro 2– Tipos de Política Pública com base nos critérios de Gustafsson**

Tipo de Política	Descrição
Políticas Reais	Essas políticas públicas, denominadas de políticas reais, surgem a partir de um desejo genuíno por parte dos políticos de implementá-las. Busca-se o conhecimento necessário para sua construção, visando atender de forma adequada o problema social em questão, com o objetivo de resolvê-lo de maneira efetiva.
Políticas Simbólicas	Essas políticas públicas, conhecidas como políticas simbólicas, são elaboradas com o conhecimento necessário sobre a demanda a ser atendida. No entanto, não há interesse por parte dos governantes em implementá-las de fato. Elas são criadas com o propósito de transmitir uma imagem positiva ou atender a interesses políticos, mas não são efetivamente colocadas em prática.
Pseudopolíticas	Essas políticas públicas são caracterizadas pela presença de interesse consistente por parte dos governantes em implementá-las. No entanto, eles não possuem o conhecimento adequado para elaborar e gerir efetivamente essas políticas, o que compromete o alcance de seus objetivos. Mesmo com o auxílio de especialistas em projetos ou consultorias, a falta de capacidade técnica e de planejamento adequado pode levar ao insucesso na implementação das políticas públicas. Essa situação é comumente observada em muitos estados e municípios brasileiros.
Políticas sem sentido	Essas políticas públicas são utilizadas como discursos políticos, mas não há um real interesse por parte dos governantes em implementá-las, nem o esforço em compreender como fazê-lo. Elas são baseadas em proposições vazias, sem fundamentação técnica adequada. Essas políticas não apresentam um compromisso real em satisfazer a demanda para a qual foram propostas, resultando em falta de ação efetiva e impacto limitado na resolução dos problemas sociais.

Fonte: Rua e Romanini (2013c). Elaborado pelo autor.

Por fim, há uma tipificação para as políticas públicas que é usada no cotidiano, baseada nas características setoriais de cada dinâmica e agenda do setor da atividade governamental, indo além dos aspectos provenientes da administração (Rua e Romanini, 2013c). Essa classificação é a seguinte:

- a) Políticas Sociais: aquelas destinadas a prover o exercício de direitos sociais como educação, seguridade social (saúde, previdência e assistência), habitação, etc.;
- b) Políticas Econômicas: aquelas cujo intuito é a gestão da economia interna e a promoção da inserção do país na economia externa. Ex.: política monetária, cambial, fiscal, agrícola, industrial, comércio exterior, etc.;
- c) Políticas de Infraestrutura: aquelas dedicadas a assegurar as condições para a implementação e a consecução dos objetivos das políticas econômicas e sociais. Ex.: política de transporte rodoviário, hidroviário, ferroviário, marítimo e aéreo (aviação civil); energia elétrica; combustíveis; petróleo e gás; gestão estratégica da geologia, mineração e transformação mineral; oferta de água; gestão de riscos e resposta a desastres; comunicações; saneamento básico; mobilidade urbana e trânsito, etc.;
- d) Políticas de Estado: aquelas que visam garantir o exercício da cidadania, a ordem interna, a defesa externa e as condições essenciais à soberania nacional. Ex.: política de direitos humanos, segurança pública, defesa, relações exteriores, etc. (RUA e ROMANINI, 2013c, p.10)

Outra questão que surge nas diversas propostas de concepção e análise de políticas públicas diz respeito aos atores sociais envolvidos.

Secchi (2013) afirma que os atores são indivíduos, grupos ou organizações que desempenham um papel no contexto público e se tornam relevantes quando têm a capacidade de influenciar o conteúdo e o resultado das políticas públicas. Eles estão envolvidos em todo o processo de vida de uma política pública e têm a capacidade de influenciá-la.

Os atores podem ser categorizados em governamentais e não governamentais. Os atores governamentais incluem políticos, nomeados politicamente, burocratas e juízes. Os atores não governamentais consistem em grupos de interesse, partidos políticos, meios de comunicação, *think tanks*, destinatários das políticas públicas, organizações do terceiro setor e outros *stakeholders*, como fornecedores, organismos internacionais, comunidades epistêmicas, financiadores e especialistas, entre outros (SECCHI, 2013). Neste trabalho, vamos nos concentrar em dois elementos dos atores governamentais.

Segundo Secchi (2013), os políticos são fundamentais para o processo de políticas públicas, pois têm a responsabilidade de propor e garantir a execução das

políticas públicas. Eles têm a função de identificar problemas e propor soluções adequadas.

Os políticos diferem dos demais atores por alguns aspectos: 1) eles representam a coletividade, agindo, emitindo opiniões e defendendo os interesses dos seus representados; 2) possuem autoridade institucionalizada para tomar decisões, temporária durante o mandato e limitada pelas leis vigentes; atuam como símbolos, representando localidades e sendo porta-vozes da sociedade e do Estado (SECCHI, 2013).

Os políticos têm acesso privilegiado ao poder estatal e podem defender seus próprios interesses, interesses de seu partido político, grupos de pressão, interesses regionais e interesses gerais da coletividade, mesmo que isso possa gerar conflitos entre os temas. Eles dependem não apenas de suas defesas ideológicas, mas também do desempenho das políticas públicas que propuseram. Portanto, eles tendem a estar atentos aos problemas ou temas ventilados por grupos de pressão, como a mídia e a opinião pública, para propor agendas ou acompanhar políticas públicas e intervir em benefício de seu eleitorado (SECCHI, 2013).

Secchi (2013) lista como atores governamentais aqueles que são eleitos diretamente pela população e os designados politicamente, que são indivíduos indicados pelos políticos eleitos e podem ocupar cargos de confiança. Isso inclui funcionários públicos de carreira que assumem temporariamente funções de gestão ou assessoria.

Os cargos comissionados, de acordo com o autor, podem ser ocupados tanto por servidores de carreira, dependendo da legislação, como por pessoas que não fazem parte da administração pública. Esses cargos são de livre nomeação e exoneração e são utilizados para orientar ou gerenciar a implementação das políticas públicas, seguindo a diretriz do político que está no poder. Além disso, esses cargos também podem ser usados como moeda de troca de apoio político. As indicações para esses cargos devem buscar um equilíbrio entre critérios técnicos e políticos.

Secchi (2013) acrescenta que os cargos comissionados têm um papel fundamental na implementação das políticas públicas e são responsáveis pela operacionalização das decisões políticas, atuando como elos entre a direção política e a burocracia, garantindo a execução das políticas de acordo com as orientações do governo.

Entretanto, como apontam Benini, Benini e Novaes (2011), as escolhas dos indivíduos que irão exercer determinado cargo envolvem uma sutil disputa política, na qual há pouco acesso e, conseqüentemente, pouca transparência. Nesse contexto, podem ocorrer barganhas de natureza imediatista ou eleitoral, em que os cargos se tornam elementos de troca para garantir a governabilidade parlamentar. É importante considerar que a governabilidade só é possível quando o parlamento está a favor do governo.

Se, por um lado, há uma escolha eminentemente técnica para os cargos comissionados, que promovem bons burocratas internos ou pessoal externo com reconhecida competência, os políticos se embatem com aqueles tantos que o apoiaram eleitoralmente e que esperam por cargos na estrutura governamental. Se, por outro lado, há uma escolha eminentemente política para os cargos comissionados, promovendo afiliados e militantes, os políticos são acusados de desprezar critérios de mérito em suas escolhas. Também nesse último caso, os políticos arriscam desempenhos pobres na condução das políticas públicas por falta de capacidade técnica no nível de direção. Esse dilema que partidos e políticos enfrentam é a expressão do dilema entre uma visão retrospectiva (compensar apoio recebido no passado) e uma visão prospectiva (apostar em dividendos políticos futuros) (SECCHI, 2013, p.104).

Outro ator governamental que também é um servidor público são os juízes. Eles desempenham um papel fundamental no processo de implementação das políticas públicas, pois são responsáveis por interpretar se as leis estão sendo aplicadas de forma justa ou injusta, tanto por parte dos cidadãos quanto por parte da administração pública. Os juízes também têm um certo protagonismo na elaboração de políticas públicas, já que suas decisões individuais ou coletivas podem influenciar a forma como uma determinada regra legal é interpretada (SECCHI, 2013).

Além dos políticos e dos juízes, é importante compreender o papel da burocracia pública como mais um dos atores no processo de elaboração e implementação das políticas públicas (RUA e ROMANINI, 2013b). Os burocratas também fazem parte dos atores governamentais, conforme explicado por Secchi (2013). Eles são funcionários públicos cuja função principal é manter a estrutura administrativa em funcionamento, mantendo neutralidade em relação à atuação política. Os burocratas possuem características como estabilidade no emprego, seleção e progressão baseadas em avaliações de competência técnica e experiência adquirida, além de uma estrutura hierárquica definida.

A influência da burocracia acontece em todas as fases do ciclo de política pública. Na fase de formação da agenda, os burocratas captam os problemas públicos de forma direta, percebendo as necessidades dos destinatários das políticas públicas, e separando "problemas irrelevantes" dos "problemas relevantes", que devem ser abordados. Na fase de formulação de alternativas, os burocratas subsidiam os políticos com seus conhecimentos técnicos para a formulação e escolha de soluções para os problemas públicos.

É na fase de implementação que a burocracia tem seu maior papel, transformando valores e orientações políticas em atividades executadas pela administração pública. É também nessa fase de implementação das políticas públicas que o corpo burocrático consegue beneficiar-se de sua posição privilegiada (assimetria informativa, domínio da execução) para interpretar os objetivos da política pública a favor de seus interesses, de sua comunidade profissional ou de seu estrato social.

Na fase de avaliação das políticas públicas, os burocratas abastecem os sistemas de controle com dados relevantes, fornecem aos políticos informações sobre o andamento da implementação, recebem críticas e sugestões vindas dos destinatários das políticas públicas (SECCHI, 2013, p.106).

Há algumas formas de se observar os burocratas, uma deriva do modelo weberiano, que, conforme Rua e Romanini (2013b), esquematizou que tipo seria padrão de um burocrata na lógica racional-legal, sendo parte de uma organização contínua, podendo ainda ter mais de uma função, em que as ações seriam regulamentadas por normas claras. Além disso, é necessário o registro documental de todas as ações tomadas, garantindo coerência e o seguimento das regras de modo impessoal.

Os burocratas possuem as seguintes características:

- a) são profissionais e atuam organizados conforme regras hierárquicas de divisão do trabalho, as quais definem o escopo da autoridade, no interior dessa hierarquia, estabelecendo objetivamente os deveres e direitos, em cada nível;
- b) os funcionários não são eleitos, mas sim indicados com base em critérios impessoais relativos ao domínio de conhecimentos específicos e são promovidos por mérito profissional;
- c) são remunerados mediante salários fixos, estabelecidos conforme atribuições e responsabilidades hierarquizadas, previamente definidas;
- d) seu emprego é permanente, sendo-lhes garantida uma certa estabilidade e o pagamento de pensões após a aposentadoria;
- e) os funcionários são separados da propriedade dos meios de administração e produção;
- f) são homens livres, estando sujeitos à autoridade somente no que diz respeito a suas obrigações oficiais, enquanto funcionários de uma organização;
- g) no cumprimento dessas obrigações oficiais, regem-se por uma ética de obediência e neutralidade política. (RUA e ROMANINI, 2013b, p. 14-15)

No modelo gerencial, os burocratas podem fazer uso da discricionariedade, que é a liberdade para tomar decisões que podem levar ou não a uma maior eficácia de uma ação pública. Isso ocorre porque eles possuem conhecimento técnico sobre sua atuação na estrutura estatal, estão próximos aos usuários que se beneficiam da política pública e têm conhecimento sobre o funcionamento da estrutura do estado, muitas vezes mais do que os políticos. Dessa forma, podem utilizar esse conhecimento a seu favor para contornar obstáculos na implementação de determinada política pública (RUA e ROMANINI, 2013b; SECCHI, 2013).

Complementando Rua e Romanini (2013b), estudos iniciados na década de 1980 indicam que grande parte das políticas públicas são modificadas durante a implementação, e esses atores são denominados "burocracia de nível de rua" ou "*street-level bureaucracy*". Esses burocratas não atuam de forma neutra e fazem uso da discricionariedade. Exemplos de burocratas de nível de rua são professores, policiais, bombeiros, enfermeiros, médicos, agentes comunitários de saúde, agentes de endemias, entre outros.

A discussão sobre a discricionariedade inclui situações que vão desde o "poder discricionário" propriamente dito, que consiste na orientação legal que inclui a extensão da norma, o titular da sua competência e a finalidade pretendida; passa pelos conceitos jurídicos indeterminados que geram vazios legais a serem preenchidos por interpretações judiciais sempre à luz da finalidade da norma; remete à capacidade de juízo ou julgamento, referindo-se à flexibilidade do agente público para exercer uma prática criativa e positiva com relação à norma, sem violação das suas finalidades; e chega à violação correspondente ao afastamento da finalidade da norma. (RUA e ROMANINI, 2013b, p. 18)

Rua e Romanini (2013b) apontam ainda que a discricionariedade pode gerar desequilíbrios e conflitos entre aqueles que comandam as organizações e aqueles que estão envolvidos na execução da política pública, chegando até mesmo ao limite da arbitrariedade. Dessa forma, os burocratas responsáveis pela execução podem lidar com situações que não foram consideradas durante o processo de elaboração da política pública, especialmente quando estão atuando junto à sociedade.

Neste projeto, as políticas públicas a serem analisadas têm como beneficiários diretos crianças e adolescentes, visando prevenir e amparar vítimas de violência sexual.

## 2.2 Avaliação e Análise de Políticas Públicas

Para a ciência política, é comum utilizar três abordagens para analisar um problema: a abordagem clássica, o questionamento político e as investigações dos resultados. Frey (2000) afirma que a abordagem clássica questiona o sistema político em si, questionando a ordem política existente e indagando se ela é correta ou verdadeira, com base em critérios como o que constitui um bom governo e qual seria o Estado mais adequado para garantir e proteger a felicidade dos cidadãos ou da sociedade. A segunda abordagem refere-se ao questionamento político, que envolve a análise das forças políticas responsáveis pelas decisões. A terceira forma de abordagem são as investigações voltadas para os resultados, ou seja, avaliar se as estratégias escolhidas estão alcançando as soluções para os problemas para os quais foram criadas. A ênfase deste tópico está na avaliação e análise.

Quando governantes e sociedades fazem uma escolha, podem obter resultados bons ou ruins. Quando os resultados são bons, significa que a decisão política foi baseada em informações e análises confiáveis, além de estar em conformidade com princípios e valores socialmente aceitos, resultando no bem-estar coletivo almejado. No entanto, considerar uma decisão política como boa não é uma tarefa fácil, pois envolve decisões em esferas operacionais, administrativas e também questões estruturais da macropolítica (SECCHI, 2017).

Na década de 1990, as democracias ocidentais, especialmente na América Latina, testemunharam o fortalecimento da avaliação como uma função na gestão governamental. A implementação da avaliação das políticas públicas teve diversas finalidades, mas foi justificada pelo processo de modernização da gestão pública, buscando dinamizar e legitimar uma reforma política, especialmente em países latino-americanos (FARIA, 2005).

Faria (2005) aponta a necessidade de institucionalizar a avaliação como uma resposta aos modelos convencionais estabelecidos na América Latina, nos quais a avaliação era considerada apenas como o fim do ciclo de vida<sup>4</sup> de uma política pública.

---

<sup>4</sup> Secchi (2013) apresenta, com base em seus estudos, o que é conhecido como o ciclo de vida de uma política pública, que consiste em sete fases, sendo a avaliação a penúltima etapa. O ciclo é organizado em fases sequenciais que dependem uma da outra. São elas:

1. Identificação do problema: Nesta fase, parte-se do pressuposto de que um problema surge da diferença entre o status quo e uma situação ideal possível. Um problema público existe quando há uma discrepância entre o estado desejado e a realidade atual.



A avaliação de uma política pública, segundo Ala-Harja e Helgason (2000),

pode ser definida como uma análise sistemática de aspectos importantes de um programa e seu valor, visando fornecer resultados confiáveis e utilizáveis. A avaliação de programa deve ser vista como mecanismo de melhoria no processo de tomada de decisão, a fim de garantir melhores informações aos governantes, sobre as quais eles possam fundamentar suas decisões e melhor prestar contas sobre as políticas e os programas públicos. Não se destina a resolver ou substituir juízos subjetivos envolvidos na tomada de decisão, mas permite um certo conhecimento dos resultados de um dado programa – informação que pode ser utilizada para melhorar a concepção de um programa e sua implementação (ALA-HARJA e HELGASON, 2000, p. 05).

Ala-Harja e Helgason (2000) afirmam que, quando utilizada de forma adequada, a avaliação contribui para o preenchimento de um espaço importante na estrutura da gestão de desempenho, contribuindo para o aumento da eficiência e eficácia do setor público, bem como fortalece a base para que a iniciativa privada possa exercer suas atividades.

Vieira-da-Silva (2014) aponta que a avaliação de uma política pública pode ser compreendida como a possibilidade de julgar as práticas sociais, que vão desde práticas do cotidiano e do trabalho até intervenções formalizadas ou não por meio de planos e programas com o objetivo de promover a mudança de uma determinada situação. Ele conclui afirmando que o ato de julgar pode ser entendido como um exame crítico que leva à dicotomização do valor da prática, sendo observado de forma qualitativa ou quantitativa.

Para realizar uma avaliação, é necessário observar o objetivo que está relacionado a quem faz a pergunta, como apontado por Vieira-da-Silva (2014). Pode ser feita pelo gestor que busca compreender se determinado programa será mantido

- 
2. Definição da agenda: A agenda é composta por problemas ou questões consideradas relevantes em determinado momento. Os temas podem entrar ou sair da agenda política, ganhando temporariamente popularidade e perdendo relevância ao longo do tempo.
  3. Formulação de alternativas: Nesta fase, são estabelecidos os objetivos, criadas as estratégias e realizados estudos para avaliar os possíveis impactos de cada alternativa para a solução do problema.
  4. Tomada de decisão: Esta etapa é onde as ideias apresentadas na fase anterior, pelos atores políticos, são organizadas para fazer a melhor escolha para enfrentar o problema.
  5. Implementação: Nesta fase, são produzidos os resultados da política pública. É possível observar, por meio de esquemas mais estruturados, as dificuldades e falhas que geralmente ocorrem no processo de implementação da política pública.
  6. Avaliação: O objetivo da avaliação é analisar o desempenho e o processo de implementação, a fim de verificar se a ação foi eficaz na redução do problema que motivou a criação da política pública.
  7. Extinção: Esta última fase marca o fim do ciclo de vida de uma política pública.

dependendo se está alcançando o resultado almejado, para realizar ajustes durante seu curso, por um pesquisador para a produção de conhecimento ou por um usuário que busca prestar contas dos serviços que estão sendo oferecidos.

Ala-Harja e Helgason (2000) ressaltam a importância de estabelecer expectativas realistas em relação à avaliação, pois seu uso de forma pragmática e objetiva contribui para que os governos melhorem seu desempenho, responsabilidade e capacidade de prestação de contas.

Melo (1998) afirma que a avaliação de políticas públicas não é o

exercício formal "desinteressado", à semelhança de um cálculo de custo-benefício. Ela está fortemente ancorada num conjunto de valores e noções sobre a realidade social partilhados pelos membros relevantes de uma maioria de governo - aí incluídos elites políticas e burocráticas -, que os permite distinguir a "boa" da "má" política. Esses valores e noções fornecem os "termos do debate" sobre as políticas, delimitando e circunscrevendo a agenda pública em um determinado momento. (MELO, 1998, p. 11)

Faria (2005) apresenta quatro tipos de uso da avaliação de políticas públicas: avaliação instrumental, onde a tomada de decisão vai além da qualidade da avaliação, mas da divulgação adequada de resultados, sua compreensão e o que pode ser realizado das sugestões que eventualmente podem ser propostas; conceitual, comumente restrito aos técnicos do programa, a quem geralmente não se atribui poder decisório, que no processo de realização podem alterar o modo como compreendem a natureza, a operação e o impacto do programa que está sendo implementado, por meio dos resultados das avaliações; persuasivo, quando a avaliação é utilizada para movimentar o apoio, legitimando ou conquistando mais adeptos para uma posição sobre as mudanças que podem ser necessárias na política ou no programa; e esclarecimento, que por meio de um acúmulo de conhecimento baseado nas diversas avaliações, impacta as redes profissionais, os formadores de opinião, as coalizões de defesa e, por fim, as ações institucionais e a agenda governamental, que vão além do campo mais restrito das políticas e dos programas foco da avaliação.

Para Ala-Harja e Helgason (2000), existem duas formas de classificar a avaliação. Uma delas é a avaliação somativa, que geralmente é conduzida quando a política já está sendo executada há algum tempo. Contribui para a compreensão de sua eficácia e avaliação geral de seu valor, observando como os recursos estão sendo

alocados ou na promoção de mais responsabilidades, conduzidos por avaliadores externos.

A outra avaliação é a formativa, adotada na implementação da política pública, que busca contribuir para a aquisição de mais conhecimento para melhorar e oferecer apoio ao gestor, aprimorando a implementação e o desenvolvimento da política. Os avaliadores formativos são internos, ou seja, os gerentes dos problemas, que fazem uma autoavaliação, com ênfase na aplicação direta dos resultados (ALA-HARJA e HELGASON, 2000).

O objetivo de uma avaliação de política pública, segundo Ala-Harja e Helgason (2000), não é a verdade absoluta, mas o entendimento e uma visão justificada de sua implementação, que não substitui a tomada de decisão política, mas contribui para uma tomada de decisão mais consciente. "A avaliação é o elo que fecha o círculo e completa o circuito de *feedback*. Uma política ou programa que tenha sido avaliado pode ser melhorado, expandido ou substituído" (p. 10).

Dessa forma, para Ala-Harja e Helgason (2000), a avaliação contribui para melhorar a tomada de decisão, fornecendo informações sobre o impacto da política pública, auxiliando seus formuladores a avaliar o valor do programa, convergindo para sua melhoria ou questionamento e, ainda, para futuras novas políticas.

Eles também apontam que a avaliação auxilia na alocação de recursos, contribuindo para distribuí-los de maneira mais adequada e fazendo uso adequado dos mesmos, buscando identificar os meios mais eficazes e eficientes para alcançar os resultados e gerenciar os gastos, facilitando o incremento e contribuindo para a compreensão de um nível adequado de gastos para a política pública.

Por fim, os autores acreditam que a avaliação aumenta a responsabilidade das políticas públicas, pois aumenta a responsabilidade e a transparência do impacto da política, tanto para o público em geral quanto para o parlamentar ou o gestor público. Dessa forma, pode-se buscar um fortalecimento da legitimidade da política pública, garantindo a sustentabilidade dos resultados alcançados. A avaliação também ajuda a população a ter conhecimento sobre como está sendo gasto o recurso financeiro da política pública.

Dessa forma, como observado ao longo dessa discussão, a avaliação observa as etapas do ciclo de vida de uma política pública, buscando identificar durante o seu

ciclo alguma etapa que esteja disfuncional, o que pode influenciar a efetividade em alcançar seu objetivo.

Já a análise de políticas públicas não se limita à busca por um ganho de conhecimento sobre planos, programas e projetos que foram desenvolvidos ou implementados pelas políticas setoriais. Busca ir além, ambicionando analisar a relação entre as instituições, o processo político e os conteúdos de políticas com os questionamentos já estabelecidos da ciência política (WINDHOFF-HÉRITIER, 1987, *apud* FREY, 2000).

Nessa esteira, para Dagnino *et al.* (2002), a análise de política pública ultrapassa os estudos e as decisões dos analistas,

porque a política pública pode influenciar a vida de todos os afetados por problemas das esferas pública (*policy*) e política (*politics*), dado que os processos e os resultados de políticas sempre envolvem vários grupos sociais e porque as políticas públicas se constituem em objeto específico e qualificado de disputa entre os diferentes agrupamentos políticos, com algum grau de interesse pelas questões que têm, no aparelho de Estado, um locus privilegiado de expressão (DAGNINO *et al.*, 2002, p. 55).

Dagnino *et al.* (2002) apontam que a análise de política pública abrange uma grande gama de atividades que estão, de alguma maneira, envolvidas com a apreciação da motivação e das implicações de uma ação do governo. Logo, seu objeto são os problemas que os formuladores de políticas ou os *policy makers* enfrentam, contribuindo para que sua construção possa ser de forma estrutural e funcional, fazendo uso da criatividade, imaginação e habilidade.

A análise, segundo Fronza e Nogueira (2015),

aborda os aspectos estruturais das políticas públicas nas distintas esferas governamentais. Por essa razão, o analista estará sempre atento ao comportamento dos atores sociais que atuam num jogo social particular – o processo decisório – que delinea o contorno das políticas públicas em seus diferentes níveis governamentais. Nessa linha, a implementação de políticas e os seus resultados são apreendidos tendo como centralidade os processos de tomadas de decisões, nos quais intervêm atores com valores e interesses frequentemente pouco explícitos, como acesso diferenciado aos recursos de poder, de mídia e financeiros (FRONZA e NOGUEIRA, 2015, p. 113)

Para Secchi (2017), a análise de políticas públicas é aplicada no enfrentamento dos problemas políticos, utilizando métodos voltados para a produção e organização de conhecimento com o objetivo de lidar com esses problemas. Trata-se de um campo

de conhecimento estruturado em teorias e métodos, cujo propósito é melhorar o processo de tomada de decisão pública. Por meio de metodologias e técnicas de análise de problemas (*problem analysis*) e análise de soluções (*solution analysis*), busca-se contribuir para a formulação adequada de políticas, leis, programas, campanhas, projetos ou ações públicas.

A análise, portanto, serve para aumentar as chances de uma boa formulação, decisão e posterior implementação de um curso de ação. Fazer análise com finalidade prática, prescritiva e de resolução de problemas públicos exige trabalho de pesquisa aprofundada, conversa com atores políticos, reuniões com a participação dos potenciais destinatários da política pública, coleta de documentos em repartições públicas, leitura de notícias dos meios de comunicação. Uma análise de política pública também depende de uma delimitação clara e precisa do problema público, de geração de alternativas tecnicamente consistentes, de projeção de custos e benefícios com a implementação, de antecipação e dissolução de conflitos de interesses. Fazer análise de política pública significa gerar informações, argumentos e consensos que forneçam uma base mais sólida à tomada de decisão pública. As decisões que exigem níveis mais elevados de sofisticação e profissionalismo são aquelas que usam métodos, evidências, critérios e parâmetros, ou seja, baseiam-se numa análise consistente do problema público e da política pública (SECCHI, 2017. p.01-02).

Frey (2000) faz uma ressalva em relação ao uso da análise de políticas públicas, destacando a importância de se observar as particularidades da política institucional brasileira. Ele ressalta que, quando concebida, a análise era destinada a países já industrializados.

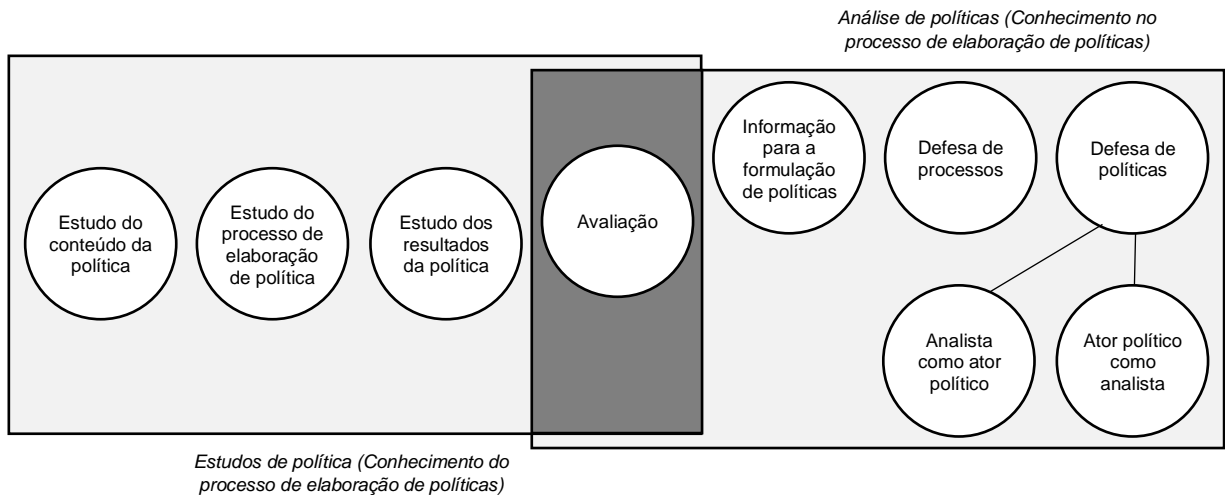
Conforme já afirmava Beyme (1985) *apud* Frey (2000), a análise de políticas públicas não possui uma única forma de abordagem. Com novas combinações de métodos e um foco novo e especial, surgem novas formulações teóricas, o que também modifica o conhecimento sobre o processo político.

Com base nos estudos de Hogwood e Gun (1981, 1984) *apud* Dagnino *et al.* (2002), é proposta uma tipologia para a análise de políticas públicas, conforme ilustrado no Esquema 1, que vai desde os estudos descritivos, analisando o conteúdo da política, até abordagens francamente normativas, defendendo políticas específicas.

Dagnino *et al.* (2002) explicam os sete tipos que compõem o espectro de análise de política pública. O primeiro é o estudo do conteúdo das políticas (*study of policy content*), em que os analistas buscam descrever e explicar a origem e o

desenvolvimento das políticas, ou seja, como surgiram, foram implementadas e quais foram os resultados.

### Esquema 1 - Tipologia da análise de política



Fonte: Hogwood e Gun (1981, 1984) *apud* Dagnino *et al* (2002). Elaborado pelo autor.

O segundo é o estudo do processo das políticas (*study of policy process*), em que os analistas concentram sua atenção nos estágios pelos quais as questões passam e avaliam a influência de diferentes fatores, principalmente na formulação das políticas.

O terceiro tipo é o estudo do resultado das políticas (*study of policy output*). Os analistas buscam fornecer esclarecimentos sobre como os gastos e os serviços podem variar em diferentes áreas, tratando as políticas como uma variável dependente e procurando compreender seus efeitos sociais, econômicos, tecnológicos, entre outros.

O quarto tipo é o estudo de avaliação (*evaluation study*), que tem como objetivo identificar o impacto nas populações-alvo das políticas públicas.

O próximo tipo é o da informação para elaboração de políticas (*information for policy making*), em que há uma colaboração entre o governo e os pesquisadores para analisar os dados levantados e contribuir para a elaboração de políticas e tomada de decisão.

O penúltimo tipo é a defesa de processos (*process advocacy*), em que os analistas buscam aprimorar as formas de elaboração de políticas e a estrutura do

governo, propondo o rearranjo de funções e tarefas e abrindo espaço para a avaliação de outras opções.

Por fim, o último tipo é a defesa de políticas (*policy advocacy*), que é uma atividade geralmente realizada por grupos de pressão que defendem ideias ou opções relacionadas ao processo de política.

Em seus estudos, Secchi (2017) atribui quatro funções ao analista de políticas públicas. A primeira é a função informativa, que consiste em diagnosticar um problema público, observando seu contexto, causas e consequências. A função informativa também gera informações úteis para o processo de tomada de decisão e contribui para aconselhar os tomadores de decisão a fazer escolhas adequadas para as políticas públicas.

A segunda função é a função criativa, que envolve a desconstrução dos entendimentos existentes sobre os problemas públicos, gerando novas opções de políticas públicas. A terceira função é a função argumentativa, na qual a análise de políticas públicas fornece e evidencia argumentos para o debate político, além de atuar na mediação e resolução de conflitos políticos.

Por fim, a quarta função é a função legitimadora, que consiste em construir, juntamente com os atores envolvidos, a aceitação e validação das alternativas de políticas públicas que estão sendo desenvolvidas para sua implementação.

Quanto à postura de um analista de políticas públicas, Dagnino *et al.* (2002) mostram que podem ser observados três tipos: o "técnico", cujo interesse está direcionado para a pesquisa orientada para políticas e pode ser um acadêmico ou fazer parte da burocracia; o "político", que busca ampliar sua influência política; e o "empreendedor", que deseja entender a análise de políticas para influenciar a política.

Dagnino *et al.* (2002) afirmam que as análises acadêmicas, respaldadas pela imparcialidade, permitem realizar análises mais rigorosas, embora não sejam neutras, mas preocupadas em não seguir o mesmo caminho dos "políticos". Portanto, adotam uma postura cética, questionando o que levou os tomadores de decisão a seguir determinado caminho e evitando uma visão conservadora. Afinal, buscam melhorar as políticas e não apenas o processo pelo qual as políticas são constituídas, "no âmbito das relações sociais e políticas existentes, levando à adoção de um critério enviesado de qualidade: a boa política é aquela que pode ser implementada (que é viável)" (p. 60).

Em resumo, a avaliação de políticas públicas é uma etapa específica dentro de um processo mais amplo, o "ciclo de vida" de uma política pública, que se concentra em avaliar se a política pública alcançou o resultado para o qual foi desenvolvida. Já a análise de políticas públicas abrange um conjunto mais amplo de atividades que incluem a identificação, formulação e avaliação de políticas para resolver problemas públicos. Portanto, este estudo utilizará a análise de políticas públicas como um mecanismo de investigação científica para contextualizar as políticas públicas voltadas para o combate à violência sexual contra crianças e adolescentes na cidade de Araguaína-TO.

### **2.3 A importância da política pública para a criança e o adolescente**

Para o combate à violência sexual contra crianças e adolescentes, argumentamos que é necessário reunir a sociedade, instituições, família e governo em prol da prevenção dos crimes sexuais, estímulo às denúncias e engajamento institucional, a fim de garantir a proteção integral da criança e do adolescente de forma eficaz e acolhedora (MPDFT, 2015). Sem essa união, o desenvolvimento de ações, campanhas, leis e políticas públicas se torna obsoleto, resultando em falta de efetividade na prevenção e falhando em alcançar as vítimas e suas respectivas famílias.

A rede de proteção social para crianças e adolescentes surge em um contexto de redemocratização do Brasil, impulsionada pela sociedade civil organizada na defesa dos direitos da criança e do adolescente, com importantes conquistas como a proteção integral para pessoas até 18 anos, assegurada pela Constituição Federal de 1988, conforme descrito por Alberto *et al.* (2009).

A rede de proteção, simbolizada por uma alegoria de um tecido, conforme Rizzini (2006), é composta por ligações que partem de um objetivo comum e se interconectam por meio de ações conjuntas, envolvendo diversos setores das políticas públicas, como saúde, educação, justiça, entre outros. Essa rede oferece um atendimento completo para a criança, o adolescente e sua família.

Faleiros (1998) afirma que a rede de proteção é construída por meio da ação conjunta de atores, organizações e forças existentes, que se articulam de maneira multidimensional, com base na responsabilidade compartilhada e negociada. A



fragmentação não deve ser o centro das ações, mas sim a totalidade, em que todos trabalham juntos para serem mais eficientes.

Silva e Alberto (2019) ressaltam a necessidade de criar políticas sociais que sejam genuinamente públicas, abrangendo diversas perspectivas e embasadas em estudos sobre o problema, para que sejam debatidas pela comunidade interessada. É importante adotar práticas humanizadas, rompendo com a verticalização e estruturas hierarquizadas e lineares. Eles afirmam ainda que:

a Rede é uma ferramenta das políticas públicas que inclui os diversos saberes, cujo objetivo é proteger os direitos das crianças e dos adolescentes, formada pelos atores sociais das várias instituições engajadas no mesmo propósito. Quando se fala na flexibilidade e dinamicidade da Rede, implica dizer que ela não é fixa, cristalizada, e que as informações são repassadas na própria dinâmica da Rede. (SILVA e ALBERTO, 2019,p.03)

Porém, é importante levar em consideração alguns fatores que geram dificuldades para a rede de proteção, como apontado por Araújo (2002). Essas dificuldades incluem a dúvida quanto à veracidade da denúncia, a resistência das famílias em relação à imposição judicial do atendimento, resultando em uma espécie de "empurra-empurra" entre profissionais e instituições. Além disso, a falta de capacitação adequada dos profissionais para lidar com esses casos, a ausência de suporte social e institucional adequado para aqueles que buscam ajuda, e a possibilidade de o denunciante desistir de dar seguimento à denúncia devido às dificuldades enfrentadas. Na maioria das vezes, as famílias pressionam para que a denúncia seja retirada, buscando assim o silêncio e frustrando os profissionais envolvidos.

Ao observar a necessidade de ações por parte dos governantes e a criação de mecanismos facilitadores de acesso aos serviços de denúncia e apoio oferecidos a crianças e adolescentes vítimas de violência sexual, assim como suas famílias, é fundamental que essas ações estejam presentes na agenda política. É necessário um aprofundamento na compreensão da disponibilidade desses serviços públicos. Portanto, faremos uma breve incursão sobre como a criança e o adolescente foram ganhando espaço nas leis brasileiras, que são a base para discutir a atuação efetiva do setor público diante das vítimas de violência sexual.

Historicamente, a origem da proteção infantojuvenil pode ser encontrada no Código de Hamurábi, provavelmente o primeiro elemento social e normativo de

combate à violência sexual contra crianças e adolescentes, de acordo com a pesquisa de Almeida (2019). Este é o primeiro registro conhecido de uma lei de proteção à pessoa, especialmente crianças expostas à violência e abuso sexual, datada de 1728-1686 a.C. e criada pelo Rei Hamurábi de Babel.

O Código de Hamurábi era composto por 282 artigos, incluindo o artigo 154, que estabelecia que se o pai cometesse estupro contra a filha, deveria ser expulso de sua terra. Assim, temos a primeira tentativa registrada historicamente, por meio de um mecanismo de coerção, de tomar alguma ação para coibir a violência sexual contra crianças e adolescentes.

O amparo às crianças e adolescentes vítimas de violência tem conquistado espaço devido às mudanças sociais que ocorreram desde o século XVIII, quando a Revolução Francesa de 1789 abriu espaço para a discussão dos direitos humanos, juntamente com o surgimento da esfera dos direitos civis. Posteriormente, em 1948, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos adotada pela Organização das Nações Unidas (ONU), da qual o Brasil é signatário, houve uma maior atenção às necessidades da criança e do adolescente, presentes na Constituição Brasileira de 1988 e posteriormente com a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) em 1990 (SANTOS *et al.*, 2012).

Para alcançar o momento em que a criança e o adolescente passaram a receber uma atenção direcionada às suas necessidades, presentes na agenda dos governantes, várias barreiras tiveram que ser rompidas. Considerando que, em 1902, conforme afirma Manoel Vitorino (1981) *apud* Faleiros (2009), não havia nenhuma norma nas leis brasileiras ou mesmo uma instituição que protegesse a primeira infância. Ele também criticava as "Rodas de Expostos"<sup>5</sup>, considerando-as uma afronta às leis sociais e humanas, pois pareciam "um matadouro de inocentes".

Desde os primeiros anos do Estado brasileiro, houve dificuldades em lidar com as demandas das crianças e dos adolescentes, levando o Estado a estabelecer parcerias com outras entidades, como no caso das Rodas dos Expostos, que eram

---

<sup>5</sup> Segundo Marcilio (2011), a Roda dos Expostos foi praticamente a única instituição de assistência à criança abandonada no Brasil por quase um século e meio. Esse sistema, de origem medieval, existia na Europa e foi trazido para o território brasileiro no século XVIII. Seu objetivo era garantir o acolhimento de recém-nascidos abandonados que, antes desse sistema, eram deixados em bosques, lixo, estradas, portas de igreja ou até mesmo em casas de famílias. Se essas crianças não fossem encontradas a tempo por alguém de bom coração, poderiam morrer de fome, frio ou serem atacadas por animais. A Roda dos Expostos era uma estrutura em formato circular em que não era possível identificar quem estava deixando a criança e era instalada nas Santas Casas de Misericórdia.

administradas pela Igreja Católica e lidavam com o abandono de recém-nascidos. As amas de leite que se disponibilizavam a cuidar das crianças recebiam remuneração do Estado pelo período de cuidado. Dessa forma, algumas mães colocavam seus filhos nas Rodas dos Expostos para posteriormente receberem pagamento pelo cuidado. Algumas mulheres negras escravizadas eram obrigadas a deixar seus filhos na roda para depois recuperá-los, e assim, seus senhores lucravam com o cuidado, mesmo que os negros acolhidos pela roda devessem ser considerados livres. No entanto, quando retornavam para a tutela de suas genitoras, eram novamente escravizados. Essa situação era facilitada pelas autoridades da época (MARCÍLIO, 2011).

Apesar dos esforços para que os acolhidos fossem enviados para lares onde pudessem se tornar aprendizes, como não era possível receber todos os acolhidos, muitos voltavam ao período em que ficavam com as amas de leite e eram deixados à própria sorte, acabando nas ruas. Alguns acabavam seguindo o caminho da prostituição, cometendo furtos ou vivendo de esmolas (MARCILIO, 2011).

Faleiros (2009) destaca que, em 1902, por meio da Lei 947, o governo autorizou a reorganização da polícia para criar colônias de reabilitação para vadios, capoeiras e meninos viciosos. Essa lei foi uma resposta ao aumento dos crimes cometidos por crianças e adolescentes da época.

Dessa forma, a problematização de Rizzini (2008) levanta a questão da criminalização da criança abandonada e delinquente nesse período, afirmando que o termo "menor" foi difundido socialmente, fazendo parte dos discursos jurídicos. Apesar disso, não há registros de discursos contrários na época que demonstrassem descontentamento com as ações jurídicas, que poderiam ser vistas como tentativas de resolver os problemas que se apresentavam naquele momento histórico.

Assim, no final do século XIX, foi criada a Justiça de Menores no Brasil, baseada em debates internacionais, onde a América Latina foi utilizada como um experimento para as ideias que já estavam sendo discutidas na Europa e na América do Norte. O foco estava na infância que vivenciava a pobreza, em famílias que não tinham condições de educar seus filhos de acordo com os padrões de moralidade da época (RIZZINI, 2008).

Em outras palavras, arquitetou-se um intrincado sistema, que Donzelot denominou de "complexo tutelar", através do qual, qualquer criança, por sua

simples condição de pobreza, estava sujeita a ser enquadrada no raio de ação da Justiça-Assistência. Apesar da similitude de objetivos deste "complexo" em outros países, cuja matriz, como vimos, foi a mesma em diferentes partes do mundo, no Brasil a tutelarização do Estado por vias jurídicas assumiu uma fantástica dimensão monopolizadora de autoridade e controle. (RIZZINI, 2008, p. 131)

Os higienistas e juristas faziam parte dos atores ou agentes que organizaram, de forma articulada, propostas para políticas que tinham como foco a criança considerada "pobre, desvalida, abandonada, pervertida, perigosa, delinquente" (p. 42). Eles também exerciam controle sobre a raça e a ordem, com influência tanto no setor privado quanto no Estado. Assim, foi criada a Seção de Higiene Infantil, integrada ao Departamento Nacional de Saúde Pública e também ao Juizado de Menores. Essas instituições tinham o objetivo de corrigir, por meio de legislação específica e tribunais para menores (FALEIROS 2009).

Faleiros (2009) ressalta a importância do Congresso Panamericano del Niño, realizado em Buenos Aires em 1916, que defendia a necessidade de cuidado com a criança, oferecendo condições para que elas pudessem ter melhor saúde e se tornarem mais fortes, além de incentivar a amamentação com leite materno.

No século XX, segundo Rizzini (2008), uma nova concepção de justiça para menores surgiu, incentivada pela experiência norte-americana, que havia reformado sua forma de prestar assistência ao menor. Dessa forma, tornaram-se desnecessárias "as contenções de menores em conflito com a lei, que vinham se arrastando por séculos" (p. 132). Essas práticas, antes consideradas obsoletas, condenavam os menores utilizando métodos inadequados e punições inapropriadas. Portanto, era necessário substituí-las por práticas educativas, visando afastar a criança do caminho da criminalidade.

No Brasil, desde os primeiros anos do século XX, houve um aumento no movimento de defesa da criança. Com base nos projetos de leis apresentados entre 1906 e 1927, foi aprovado o Código de Menores (RIZZINI 2008). Santos *et al.* (2012) afirmam que o Brasil se destacou ao se adequar à sua legislação interna conforme a Convenção das Nações Unidas, expressando a necessidade de combater as práticas de segregação impostas aos menores em situação de abandono.

Vale ressaltar que o Código de Menores foi instituído pela Lei nº 5.083, de 1º de dezembro de 1929 (Brasil, 1929), mas foi promulgado pela Lei 17.948-A, em 12 de dezembro de 1927 (Brasil, 1927). Mais tarde, foi substituído pela Lei 6.697, de 10 de

outubro de 1979 (Brasil, 1979), que também instituiu o Código de Menores. Por fim, após a Constituição de 1988, foi criado o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), pela Lei 8.069, de 13 de julho de 1990 (BRASIL, 1990).

Dessa forma, ao longo dos anos, levando em consideração a independência do Brasil, a percepção da sociedade em relação à criança e ao adolescente foi gradualmente ganhando espaço na agenda política dos governantes, seja pela necessidade de oferecer uma resposta social ao problema do abandono pelos pais, ou pelo risco de envolvimento no mundo da criminalidade.

A cidadania da criança e do adolescente foi incorporada na agenda dos atores políticos e nos discursos oficiais muito recentemente, em função da luta dos movimentos sociais no bojo da elaboração da Constituição de 1988. Na cultura e estratégias de poder predominantes, a questão da infância não se tem colocado na perspectiva de uma sociedade e de um Estado de direitos, mas na perspectiva do autoritarismo/clientelismo, combinando benefícios com repressão, concessões limitadas, pessoais e arbitrárias, com disciplinamento, manutenção da ordem, ao sabor das correlações de forças sociais ao nível da sociedade do governo. As polêmicas relativas às políticas para a infância demonstram esse conflito de visões e de estratégias, por exemplo, a que se refere à divergência entre os que privilegiam a punição e os que privilegiam o diálogo, a negociação, as medidas educativas (FALEIROS, 2009, p. 35)

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 confere direitos à criança e ao adolescente, assegurados pela família, sociedade e Estado, conforme estabelecido no artigo nº 227, que diz:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, 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. [...]  
§ 4.º A lei punirá severamente o abuso, a violência e a exploração sexual da criança e do adolescente. (BRASIL, 1988)

É somente na Constituição Federal de 1988 que há destaque para o combate à exploração sexual de crianças e adolescentes. O Brasil já passou por outras seis Constituições Federais, desde o Império até os dias atuais: 1824, 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967. Nessas Constituições, pouco se observa sobre um olhar ou atenção específicos para a infância e adolescência.

Cada Constituição Federal representa um momento do pacto social estabelecido pelo Estado brasileiro, com impactos diretos na sociedade. No entanto,

é somente na Constituição Federal de 1937 que há a primeira menção aos cuidados com a criança, presente no Art. 16, que versa sobre as competências de legislar da União. No inciso XXVII, é mencionada a necessidade de desenvolver normas para a defesa e proteção da saúde, com foco na criança (BRASIL, 1937).

Na Constituição Federal de 1946, no Art. 164, é estabelecido que é obrigatória a assistência à maternidade, bem como à infância e adolescência em todo o território nacional (Brasil, 1946). Por fim, na Constituição Federal de 1967, no Art. 167, é abordado o direito da família de ser protegida pelo Estado quando constituída pelo casamento. O parágrafo quarto menciona que devem ser legisladas leis que ofereçam assistência à maternidade e também à infância e adolescência (BRASIL, 1967).

Um movimento social brasileiro que se formou no final dos anos 1980 trouxe como uma de suas bandeiras a luta pelos direitos humanos das crianças e adolescentes. Isso resultou não apenas no Art. 227 da Constituição Federal de 1988, com todo o detalhamento sobre a atuação do Estado na atenção à criança e ao adolescente, mas também ganhou força com a Convenção Internacional dos Direitos da Criança em 1989, o que permitiu a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990 (LAVORATTI, 2021).

Vale ressaltar que o ECA é considerado um estatuto avançado em relação à promoção dos direitos da população em desenvolvimento (SANTOS *et al.*, 2012). Foi uma conquista significativa para a sociedade no que se refere aos cuidados com a criança e o adolescente, atribuindo responsabilidade de intervenção não apenas ao Estado, mas a todos os sujeitos de direito, independentemente do contexto sociocultural em que se encontram (ALMEIDA, 2019). Com a promulgação do ECA, o Brasil se posiciona na vanguarda das leis de proteção à criança e ao adolescente, sendo utilizado como inspiração para outras 15 reformas legislativas, especialmente na América Latina (BRASIL, 2013).

Uma das legislações consideradas mais avançadas do mundo e que trouxe mudanças societárias significativas na forma de conceber crianças e adolescentes, como sujeitos de direitos e serem em desenvolvimento. Portanto, esse segmento da população é compreendida a partir do ECA como prioridade absoluta, sendo necessário colocá-los à salvo de qualquer forma de discriminação, violências, crueldade e opressão.

O Estatuto desencadeou todo um reordenamento institucional no Brasil. As políticas de atendimento à população infantojuvenil tiveram que se reorganizar, para atender as premissas da Proteção Integral e superar heranças históricas de setorização, fragmentação e imediatismo. Sendo a

intersectorialidade e o trabalho em rede, premissas para a constituição de um Sistema de Garantias de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes. Essa legislação foi estruturada a partir de direitos fundamentais como: Direito à Vida e à Saúde; Direito à Convivência Familiar e Comunitária; Direito à Liberdade, ao Respeito e à Dignidade; Direito à Educação, ao Esporte, à Cultura e ao Lazer; Direito à Proteção ao Trabalho e à Profissionalização. Tais direitos se desdobram operacionalmente em planos, programas, projetos e ações que devem seguir as diretrizes estabelecidas a partir do ECA, para atender de forma integral as necessidades de crianças e adolescentes. (LAVORATTI, 2021. p.01).

Até a chegada do ECA, havia uma ideia presente no Código de Menores de um "menor em situação irregular", que carregava em si uma forma de discriminar as crianças e adolescentes que viviam em condições de rua ou que estavam seguindo o caminho do crime. Muitas vezes, esses menores eram internados em instituições mantidas pelo Estado, como as Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor (FEBEM), e abrigos como Educandários e Orfanatos (FRANCISCO, LIMA e GROppo, 2020).

A FEBEM acolhia tanto crianças e adolescentes cujas famílias não tinham condições de proporcionar educação quanto aqueles que estavam envolvidos em atividades criminosas ou tinham cometido infrações penais. No caso das crianças entregues pelas famílias, elas eram encaminhadas para instituições filantrópicas conveniadas, muitas vezes localizadas a centenas de quilômetros de sua região de origem (FRANCISCO, LIMA e GROppo, 2020).

Outras condições também estavam presentes nesse período anterior ao ECA, como a pobreza econômica, dificuldades de acesso e permanência na educação básica, crianças e adolescentes vivendo em situação de rua e abandono, além do uso de substâncias tóxicas. Havia também restrições significativas no acesso a creches, o que dificultava para as mães a possibilidade de trabalhar fora de casa (FRANCISCO, LIMA e GROppo, 2020).

Dessa forma, a normatização do Art. 227 da Constituição Federal de 1988, que deu origem ao ECA, foi uma resposta à pressão de movimentos sociais, da Pastoral do Menor ligada à Igreja Católica, de juristas, sindicalistas e instituições filantrópicas que se mobilizaram (FRANCISCO, LIMA e GROppo, 2020), conquistando espaço para que a criança e o adolescente fossem percebidos como sujeitos de direito e recebessem atenção e cuidado por parte do Estado. O parágrafo 4º desse artigo, ao tratar da violência sexual, traz à tona essa violência velada, que era pouco discutida

e não estava presente na agenda governamental para o desenvolvimento de políticas públicas (BRASIL, 2013).

O ECA é destinado a crianças de zero a doze anos incompletos e a adolescentes de doze a dezoito anos. O Art. 3º determina que:

A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade. (BRASIL, 1990)

No Art. 5º, o ECA informa que nenhuma criança ou adolescente será negligenciado, discriminado, explorado, violentado, oprimido ou submetido a situações cruéis. Aqueles que violarem ou negligenciarem seus direitos fundamentais serão punidos. Os direitos fundamentais assegurados, conforme o Art. 7º, são o direito à vida e à saúde, que devem ser protegidos por políticas públicas que garantam um nascimento e desenvolvimento saudáveis, em condições dignas de existência (BRASIL, 1990).

O ECA traz um olhar humanizado para a criança e o adolescente e destaca os problemas que enfrentam, buscando encontrar soluções por meio de políticas públicas de proteção e prevenção nas mais diversas formas de sofrimento.

No contexto do combate à violência do abuso sexual, o ECA (BRASIL, 1990) apresenta artigos que abrem espaço para que a agenda política se concentre no amparo dessas determinações. No Art. 98, que versa sobre medidas protetivas em casos de abuso, é estabelecido o diálogo com as ações previstas no Art. 101, que trata do afastamento da criança ou adolescente do lar por determinação da autoridade competente, e também com o que está previsto no Art. 130, sobre o afastamento do agressor do domicílio.

O ECA possui a Seção V-A, que aborda ações contra crimes contra a dignidade sexual de crianças e adolescentes no âmbito da internet, nos Arts. 190-A a 190-E (BRASIL, 1990). Essa seção regulamenta a atuação policial no combate à pedofilia infantojuvenil em meios digitais, incluindo a infiltração de agentes para esse fim, desde que autorizada pelo Ministério Público.

No Art. 240, o ECA trata da produção, reprodução, direção e registro de cenas de sexo explícito ou pornográfico envolvendo crianças ou adolescentes, punindo aqueles que realizam ou colaboram de alguma forma no aliciamento das vítimas. Nos



Arts. 241-A a 241-B, há punições para quem comercializa cenas de sexo envolvendo crianças e adolescentes (BRASIL, 1990).

Por fim, o ECA prevê punições para aqueles que expõem crianças ou adolescentes à prostituição ou exploração sexual, conforme os Arts. 244-A e 244-B (BRASIL, 1990). É importante ressaltar que o Código Penal Brasileiro também possui artigos que punem atos de violência contra crianças e adolescentes, como o estupro (Art. 213), atentado violento ao pudor (Art. 214), sedução de menor de dezoito anos e maior de quatorze (Art. 217), corrupção de menores (Art. 218) e pornografia infantil (Art. 234) (BRASIL, 1940).

No âmbito internacional, já havia um movimento em prol do combate à violência sexual contra crianças e adolescentes, com destaque para a exploração sexual. O I Congresso Mundial contra a Exploração Sexual Comercial de Crianças<sup>6</sup>, realizado em Estocolmo em agosto de 1996, aprovou a "Declaração e Agenda de Ação". Além disso, houve recomendações do II Encontro do ECPAT - Brasil, realizado em 1998 em Salvador (BRASIL, 2013).

Seguindo esse movimento internacional, o Brasil adotou o "Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança referente à Venda de Crianças, à Prostituição Infantil e à Pornografia Infantil", que criminaliza a exploração sexual de crianças e adolescentes. Em 2000, o Brasil deu um passo significativo no combate à violência contra crianças e adolescentes, criando o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e o Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infantojuvenil. Esse plano trouxe avanços no reconhecimento e enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes, servindo como referência para organizações não governamentais no monitoramento das políticas públicas (BRASIL, 2013).

O Plano Nacional tornou-se uma referência por sua metodologia na estruturação de políticas públicas, programas e serviços que visam enfrentar a violência sexual contra crianças e adolescentes. Ele parte dos seguintes eixos estratégicos:

---

<sup>6</sup> A "Declaração e Agenda de Ação" estabelece que toda criança tem o direito à proteção integral contra todas as formas de abuso e exploração sexual. Para combater esses problemas, é necessário implementar ações integradas em níveis locais, nacionais e internacionais (SUÉCIA, 1996).

Análise da Situação – conhecer o fenômeno da violência sexual contra crianças e adolescentes por meio de diagnósticos, levantamento de dados, pesquisas.

Mobilização e Articulação – fortalecer as articulações nacionais, regionais e locais de combate e pela eliminação da violência sexual; envolve redes, fóruns, comissões, conselhos e etc.

Defesa e Responsabilização – atualizar a legislação sobre crimes sexuais, combater a impunidade, disponibilizar serviços de notificação e responsabilização qualificados.

Atendimento - garantir o atendimento especializado, e em rede, às crianças e aos adolescentes em situação de violência sexual e às suas famílias, realizado por profissionais especializados e capacitados.

Prevenção - assegurar ações preventivas contra a violência sexual. Ações de educação, sensibilização e de autodefesa.

Protagonismo Infantojuvenil – promover a participação ativa de crianças e adolescentes pela defesa de seus direitos e na execução de políticas de proteção de seus direitos. (BRASIL, 2013, p. 8-9)

Com base no ECA (BRASIL, 1990), as leis produzidas pelo Congresso Nacional e as políticas públicas direcionam os estados e municípios a desenvolver suas próprias formas de atuação, levando em consideração as características e necessidades específicas de cada região do Brasil. O ECA é um importante instrumento que propõe a descentralização do poder, atribuindo aos municípios a responsabilidade de executar ações em prol da atenção à criança e ao adolescente, conforme o que é estabelecido por lei. Essas ações são financiadas tanto pela União quanto pelo Estado, garantindo a manutenção e efetividade das políticas voltadas para essa população (BRASIL, 1990).

### **3 COMPREENDENDO A VIOLÊNCIA SEXUAL CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES: CONTEXTO GERAL E PROBLEMÁTICAS NO CAMPO DE ATUAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Observar o contexto histórico da criança e do adolescente contribui para a compreensão de como se concebeu o seu olhar, o que nos faz pensar no contexto atual e em como a sociedade brasileira tem dado a atenção necessária para as particularidades de cada fase, assim como para os cuidados e amparo da violência sexual infantojuvenil.

Não faz parte do objeto de estudo deste trabalho discutir conceitos do que vem a ser a criança e o adolescente, mas sim fazer uma breve revisão teórica de como foi e é o olhar da sociedade em relação à infância e adolescência, e como ocorreu a construção histórica dessas duas fases do desenvolvimento humano. Dessa forma, partiremos de um contexto europeu que influenciou o brasileiro, a fim de delimitar uma compreensão o mais universal possível, como subsídio para formular e avaliar políticas públicas nesse contexto.

O conceito de infância passou por transformações ao longo dos séculos. O século XIX foi marcado por grandes transformações no meio econômico, político e social, decorrentes da era industrial capitalista. Nesse período, a criança deixou de ser de interesse apenas da família e da igreja, e passou a ser tratada em um ambiente social, onde a responsabilidade passou a ser da administração pública (RIZZINI, 2008; MENEZES e SILVA, 2019).

Rizzini (2008) afirma que, nos séculos anteriores, a criança era considerada sem importância tanto na família quanto na sociedade. Após os avanços sociais do século XIX, ela passou a ser vista como um patrimônio valioso de uma nação, um ser em desenvolvimento que seria a base do futuro de uma nação que se pretendia civilizada e socialmente evoluída.

A autora ainda aponta que, na Europa Medieval, a prática comum de não dar nenhum cuidado ou abandonar os filhos passou a ser condenada. Essa última prática, o abandono, gerava consequências sociais indesejáveis, como a vadiagem, a mendicância e o risco de se envolverem em atividades criminosas.

Ao fazer um levantamento sobre a história da criança, Airès (1986) atesta, com base em pinturas e na literatura da época que representavam o cotidiano das famílias

mais abastadas, que a infância só começou a ter alguma relevância após o século XVII. Nas pinturas, as crianças eram retratadas com feições adultas, e a única diferença era a escala de tamanho menor em relação aos adultos.

O autor afirma ainda que o alto índice de mortalidade infantil, registrado nos séculos anteriores, fazia com que a chegada de um novo integrante da família não fosse, em muitos casos, festejada como hoje, pois havia a possibilidade de a criança morrer em breve e ser substituída por outra.

A passagem da criança pela família e pela sociedade era muito breve e muito insignificante para que tivesse tempo ou razão de forçar a memória e tocar a sensibilidade.

Contudo, um sentimento superficial da criança - a que chamei "paparicação" - era reservado à criancinha em seus primeiros anos de vida, enquanto ela ainda era uma coisinha engraçadinha. As pessoas se divertiam com a criança pequena como com um animalzinho, um macaquinho impudico. Se ela morresse então, como muitas vezes acontecia, alguns podiam ficar desolados, mas a regra geral era não fazer muito caso, pois uma outra criança logo a substituiria. A criança não chegava a sair de uma espécie de anonimato (AIRÈS, 1986, p. 10).

Airès (1986) afirma que a criança começou a receber uma atenção especial após o século XVII, quando os cuidados com as condições sanitárias e a vacinação contra a varíola impactaram na redução do nível de mortalidade infantil, o que contribuiu para um controle da natalidade.

Ninguém pensava em conservar o retrato de uma criança que tivesse sobrevivido e se tornado adulta ou que tivesse morrido pequena. No primeiro caso, a infância era apenas uma fase sem importância, que não fazia sentido fixar na lembrança; no segundo, o da criança morta, não se considerava que essa coisinha desaparecida tão cedo fosse digna de lembrança: havia tantas crianças, cuja sobrevivência era tão problemática. O sentimento de que se faziam várias crianças para conservar apenas algumas era e durante muito tempo permaneceu muito forte (AIRÈS, 1986, p. 56)

As crianças, quando sobreviviam e adquiriam certa independência física, eram adultizadas, ou seja, eram consideradas como pequenos adultos. Dessa forma, quando não pertencentes às classes dominantes, eram colocadas para trabalhar em atividades pouco diferentes das realizadas pelos adultos, aprendendo por meio da imitação do que os mais velhos faziam. No entanto, no século XVII, houve uma mudança no olhar em relação ao processo de aprendizado infantil, com a escola assumindo a responsabilidade pela educação das crianças, afastando-as por um determinado período e, posteriormente, lançando-as no mundo adulto (AIRÈS, 1986).

Airès (1986) retrata que, por volta dos séculos XIX e XX, surgiu um novo sentimento em relação à criança, despertando interesse em seus estudos e cuidados para atender às suas necessidades. Nesse contexto, a família começou a se organizar em torno da criança, conferindo certa importância a ponto de ela deixar o anonimato. Caso a criança viesse a falecer, não seria esquecida e sua perda acarretaria uma grande dor.

Antes do século XVII, as vestimentas das crianças eram adaptações de roupas de adultos, o que reforçava ainda mais a imagem de adultos em miniatura. Com as melhorias sociais e sanitárias e o reconhecimento da existência da infância, houve uma mudança nas vestimentas. Independentemente do sexo e dependendo de sua classe social, as crianças usam uma espécie de vestido. No entanto, quando os meninos alcançavam certa idade e se envolviam em atividades laborais, passavam a vestir roupas de adultos (AIRÈS, 1986).

Dessa forma, as crianças deixavam a infância e já ingressavam na vida adulta, pois não havia a noção de um período de transição chamado adolescência. Ao vestirem roupas de adultos, as crianças já eram integradas à rotina social da vida adulta. A adolescência só passou a ter espaço no final do século XIX e início do século XX (AIRÈS, 1986).

Afirmo que essa sociedade via mal a criança, e pior ainda o adolescente. A duração da infância era reduzida a seu período mais frágil, enquanto o filhote do homem ainda não conseguia bastar-se; a criança então, mal adquiria algum desembaraço físico, era logo misturada aos adultos, e partilhava de seus trabalhos e jogos. De criancinha pequena, ela se transformava imediatamente em homem jovem, sem passar pelas etapas da juventude, que talvez fossem praticadas antes da Idade Média e que se tornaram aspectos essenciais das sociedades evoluídas de hoje (AIRÈS, 1986, p. 10).

O autor também aborda que, até o estabelecimento da adolescência, um indivíduo era considerado uma criança não pela idade, mas sim pelo seu estado de dependência. Apenas aqueles que conseguiam alcançar a independência eram considerados adultos, ou seja, saíam da infância.

Foi no século XVIII que começou a se prestar atenção à juventude, que logo se tornaria sinônimo de adolescência. Com seus novos valores capazes de revolucionar a sociedade, os jovens ganharam espaço em pesquisas para se compreender o que pensavam, tornando-se temas de preocupação para políticos e moralistas. Dessa forma, a adolescência passou a ter seu espaço expandido, reduzindo o tempo da

infância e adiando a idade adulta (AIRÈS, 1986). Becker (2003) afirma que o termo adolescência tem origem no século XX e deriva do latim ad (para) + olescere (crescer), que significa "crescer para".

Del Priore (2010) aborda o cotidiano da criança no Brasil, no período entre a colônia e o império, e menciona que, da mesma forma que na Europa, aqui, ainda como colônia portuguesa, a prática religiosa começou a se estender às crianças. O batismo, além de ser um rito de purificação e filiação ao catolicismo, fazia com que a criança fosse inserida no contexto familiar e também na estrutura social da época. Scarano (2010) afirma que era por meio do batismo que a criança adquiria oficialmente a vida.

Nos documentos oficiais que eram enviados para a coroa portuguesa, quando o Brasil ainda era colônia de Portugal, segundo Scarano (2010), pouco se falava sobre assuntos relacionados às crianças. Quando mencionados, geralmente eram encontrados em correspondências das irmandades religiosas. O foco dessas correspondências era relatar as ações que haviam sido realizadas ou não cumprir as ordens de Lisboa.

A falta de maiores referências não significa, entretanto, que a criança tenha sido desvalorizada em si. Há nas entrelinhas, uma ou outra maneira de mostrar que lhe davam valor, era a continuação da família, gozava do afeto dos seus, participava dos acontecimentos e das festas, enfim, tinha presença na vida do momento. Entretanto, sua morte não era encarada como uma tragédia, outras crianças poderiam nascer substituindo as que se foram. Era aceita como uma fatalidade, tantas nasciam e morriam, sendo substituídas por outras. Não era vista como um ser que faria falta.

Essa maneira de encarar a vida na infância e mesmo a morte, torna a criança figura pouco mencionada na correspondência entre metrópole e colônia, e é fácil compreender que a criança negra é ainda mais esquecida. Aquele era um mundo de adultos, as terras mineiras não se comparam com as áreas litorâneas e açucareiras que apresentaram um luxo maior, uma vida de família extensa, na qual os escravos viviam como partícipes, embora em situação secundária e marginalizada. Naquelas regiões, muito mais crianças tomavam parte na vida local e se misturavam nas brincadeiras e nos jogos, participando da vida das casas-grandes e exercendo eventualmente um pequeno trabalho no âmbito familiar. Sua presença se fazia sentir mais intensamente (SCARANO, 2010, p. 101)

As crianças eram vistas de forma semelhante a animais de estimação, sendo constantemente vigiadas, e essa situação se estendia também às crianças negras escravizadas (DEL PRIORE, 2010). Essas crianças, inclusive as escravizadas, eram tratadas pelos mais velhos como brinquedos, mas quando atingiam uma idade próxima dos sete anos, as crianças brancas eram encaminhadas para a escola,

enquanto as crianças negras eram direcionadas para o trabalho (DEL PRIORE, 2010; SCARANO, 2010).

Del Priore (2010) afirma que o cuidado oferecido às crianças no Brasil colonial era reprovado pelos padres jesuítas, que introduziram o castigo nas novas terras portuguesas no século XVI. O ato de bater nas crianças era considerado uma forma de amor, porém causava horror aos povos indígenas, que observavam essa prática violenta trazida pelos colonizadores como forma de educar as crianças, algo que não fazia parte de seu repertório com seus próprios filhos.

A autora ainda menciona que, na época, o cuidado considerado excessivo com as crianças era desaprovado, pois acreditava-se que faria mal aos filhos. Na segunda metade do século XVIII, com a implementação das Aulas Régias<sup>7</sup> no Brasil, que ainda era uma colônia da coroa portuguesa, a palmatória foi utilizada pelos professores como um mecanismo de correção para os comportamentos inadequados dos estudantes.

No final do século XIX, os reflexos dessas transformações mundiais alcançaram o Brasil, um país que passava por importantes mudanças sociais em sua formação política e social, como a busca pela independência e por uma identidade nacional. Nesse contexto, a criança passou a simbolizar esperança, mas também era considerada alvo de uma educação correta ou de remoção de sua família caso não tivesse condições de educá-la, a fim de torná-la útil à sociedade (RIZZINI, 2008).

### **3.1 A violência contra crianças e adolescente**

De fato, é preocupante constatar que ainda hoje existem práticas de violência utilizadas para corrigir supostos maus comportamentos de crianças e adolescentes, embora essas práticas sejam atualmente mais veladas devido às políticas públicas voltadas para o amparo das vítimas de violência.

Francischini e Neto (2007) destacam que a violência contra crianças e adolescentes não é um fenômeno recente e engloba diversas ações, como maus-

---

<sup>7</sup> Monti (2018) afirma que as aulas foi implementa na metade do século XVIII, idealizadas pela forma iluminista que começara a ser difundida da colônia portuguesa, tinha como princípios que a educação tinha de sair dos domínios da igreja e passar a ser função da coroa portuguesa. Na perspectiva do pensamento iluminista trazia era que a igreja teria de ficar responsável somente com os aspectos religiosos, enquanto o estado teria de ser responsável, pela propagação, consolidação, e manutenção da educação da população, onde se tornaria útil par ao império português.

tratos, abandono, negligência, abuso sexual e exploração sexual comercial, além do trabalho infantil. Eles afirmam:

Vários são os fatores que contribuem para que essa prática seja observada e mantida, dentre os quais destacamos: as relações de poder e de gênero predominantes nas sociedades, as características do agressor e da vítima, questões culturais, ausência de mecanismos seguros e confiáveis, medo de denunciar, ineficiência dos órgãos de atendimento, certeza de impunidade, dentre outras. (FRANCISCHINI e NETO, 2007, p. 245)

A violência usada para conquistar e manter o poder é, de certa forma, cultuada ou até mesmo incentivada em diversos contextos, como grupos de indivíduos, classes sociais, grupos religiosos e países. Quando observamos sua relação com crianças e adolescentes, podemos identificá-la ao longo da história da humanidade, através de práticas como infanticídio, abandono, abuso por parte dos pais, uso de castigos físicos como forma de educação e bullying (JORGE *et al*, 2018).

Alberto *et al.* (2009) afirmam que a violência contra crianças e adolescentes, apesar de hoje apresentar dimensões maiores ou mais evidentes, é um fenômeno com origem nos primórdios da história da humanidade. A violência infantojuvenil, ainda presente na contemporaneidade, tem passado por mudanças à medida que a sociedade se transforma, adaptando-se em suas formas e intensidades, abrangendo aspectos físicos, emocionais e sexuais.

Chauí (1985) argumenta que, para compreender a violência, é necessário adotar uma outra perspectiva, em vez de considerá-la apenas como uma violação de normas, regras e leis. Ela propõe uma análise da violência a partir de dois ângulos:

Em primeiro lugar, como conversão de uma diferença e de uma assimetria numa relação hierárquica de desigualdade com fins de dominação, de exploração e opressão. Isto é, a conversão dos diferentes em desiguais e a desigualdade em 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 a ação que trata um ser humano não como sujeito, mas como coisa. Esta se caracteriza 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)

Dentro do ambiente familiar, a violência pode ser definida como qualquer tipo de interação em que ocorra o uso de força física contra outro membro da família, bem



como maus-tratos psicológicos e comportamentos cruéis na criação dos filhos (MALCHIODI, 1990).

Chauí (1985) expõe a diferença entre o uso da força e a violência. Enquanto o uso da força, em seu ponto crítico, busca a destruição ou morte de uma das partes, a violência estabelece uma relação que mantém, em certa medida, um vínculo entre o agressor e a vítima, suprimindo a vontade do último. A violência leva a vítima a não perceber que está perdendo sua autonomia, levando à alienação e, conseqüentemente, à perda da própria noção de integridade do seu corpo.

Em 2006, o Comitê das Nações Unidas pelos Direitos da Criança (COMITÊ CRC) produziu o Comentário Geral Nº 8, que define o castigo corporal ou físico como o uso intencional de força física para causar dor ou desconforto, independentemente da intensidade da força aplicada.

O castigo corporal ou físico é uma forma de violência, mesmo que sua aplicação seja leve, pois toda punição corporal tem como objetivo fazer com que a vítima experimente dor (RIBEIRO, 2014).

Considera que em grande parte o castigo corporal ou físico é constituído por atos como:

bater nas crianças (“dar palmadas”, “tapas”, “bater”) com a mão ou algum objeto – chicote, vara, cinto, sapato, palmatória, etc. Mas pode também envolver, por exemplo, chutar, sacudir ou empurrar a criança, arranhá-la, beliscá-la, mordê-la, puxar seus cabelos ou torcer sua orelha, forçar a criança a permanecer em posições desconfortáveis, queimá-la, escaldá-la ou forçá-la a ingerir algo (por exemplo, lavar a boca da criança com sabão ou forçá-la a engolir condimentos picantes). Na visão do Comitê, o castigo físico é invariavelmente degradante. Além disso, há outras formas de castigo não físico que também são cruéis e degradantes, portanto, incompatíveis com a Convenção. Esses incluem, por exemplo, castigos que diminuam, humilhem, denigrem, expiem, ameacem, assustem ou ridicularizem a criança (COMITE CRC, 2006).

Jorge *et al.* (2018) classificaram a violência contra crianças e adolescentes em três tipos: violência extrafamiliar, violência doméstica ou intrafamiliar e autoagressão, que inclui atividades de risco, provocação de lesões em si mesmo e suicídio. Embora sejam expressões diferentes, os autores afirmam que esses tipos de violência não são excludentes, e uma vítima pode sofrer mais de um tipo de violência. Os pesquisadores também apresentam algumas subdivisões detalhadas no Quadro 3.

Todos os tipos de violência contra crianças e adolescentes são temas que precisam ser discutidos e explorados, a fim de evitar que haja mais vítimas. Além disso, devem ser analisados pelas políticas públicas que atuam no sentido de coibir

os agressores e acolher as vítimas. No entanto, neste momento, faremos um recorte específico para tratar da violência sexual, com foco no abuso sexual.

Barbosa (2007) afirma que o abuso sexual é uma das formas mais graves de maus-tratos infantis, caracterizando-se pelo uso da criança ou adolescente para a satisfação dos desejos ou distúrbios sexuais do adulto, muitas vezes sendo o próprio responsável pelos cuidados da vítima.

Faleiros (2004) define o abuso sexual de crianças e adolescentes como uma violação dos limites físicos e psicológicos, indo além do que se sabe e compreende em relação ao desenvolvimento da vítima, ultrapassando os papéis sociais e familiares, os tabus culturais e, não menos importante, os direitos e deveres previstos em leis. A autora continua afirmando que a violência sexual é um conceito amplo que abrange qualquer forma de violência sexual que uma criança ou adolescente possa ser vítima.

Ministério da Saúde (BRASIL, 2002) define o abuso sexual como:

todo ato ou jogo sexual, relação heterossexual ou homossexual cujo agressor está em estágio de desenvolvimento psicosssexual mais adiantado que a criança ou o adolescente. Tem por intenção estimulá-la sexualmente ou utilizá-la para obter satisfação sexual. Apresenta-se sobre a forma de práticas eróticas e sexuais impostas à criança ou ao adolescente pela violência física, ameaças ou indução de sua vontade. Esse fenômeno violento pode variar desde atos em que não se produz o contato sexual (voyerismo, exibicionismo, produção de fotos), até diferentes tipos de ações que incluem contato sexual sem ou com penetração. Engloba ainda a situação de exploração sexual visando lucros como é o caso da prostituição e da pornografia. (BRASIL, 2002, p.14)

A violência sexual é definida por Jorge *et al.* (2018) como o uso de crianças e adolescentes para a satisfação sexual de um agressor, que pode ser um adolescente mais velho, um adulto que seja seu responsável, um membro da família ou alguém com quem tenha um vínculo de confiança. Os autores afirmam que abrange qualquer ato ou jogo sexual, independentemente da orientação sexual do agressor, no qual o objetivo é estimular a criança ou adolescente ou utilizá-los para obter satisfação sexual.

**Quadro 3 - Tipo de Violência Contra a Criança e Adolescente.**

<b>Tipo de Violência</b>	<b>Descrição</b>	<b>Formas de Violência</b>
<b>Violência extrafamiliar</b>	A violência extrafamiliar é o tipo de violência ao qual todas as pessoas estão sujeitas, sendo praticada fora de suas residências e, com maior frequência, durante a infância e a juventude. Essa forma de violência pode ser cometida por pessoas que detêm a guarda temporária da vítima ou por estranhos.	Violência institucional Violência social Violência urbana Macroviolência Formas específicas: bullying e violência virtual; cultos ritualísticos
<b>Violência doméstica ou intrafamiliar</b>	Mais recentemente, os estudiosos têm se preocupado cada vez mais com a violência doméstica, que ocorre no âmbito privado, dentro das residências, e geralmente é perpetrada por pessoas que deveriam oferecer apoio e proteção às crianças e aos adolescentes. Essa forma de violência é mais difícil de ser identificada, pois é protegida pelo silêncio, pelo medo e pela impunidade dos agressores.	Violência física Violência sexual Violência psicológica Negligência Formas específicas: síndrome de Munchausen por procuração, violência química, intoxicações e envenenamentos, violência virtual e filicídio
<b>Autoagressão, atividades de risco, provocar lesões em si mesmo, suicídio</b>	Em crianças e adolescentes, a autoagressão é uma busca constante e progressiva por atividades de risco e formas de prejudicar a si mesmos, chegando ao extremo do suicídio, que é o grau máximo de autoagressão. Essa conduta representa uma ameaça grave à vida e requer o reconhecimento precoce de sinais e comportamentos de risco, que muitas vezes estão presentes em crianças e adolescentes com outros distúrbios de comportamento e doenças psiquiátricas, nem sempre evidentes. A autoagressão pode ser uma sequela comum em vítimas de maus-tratos, que utilizam as lesões como uma forma perversa de chamar a atenção para si mesmas ou de demonstrar o descaso com sua existência, resultante dos desequilíbrios emocionais decorrentes da violência.	

Fonte: Jorge, Waksman, Pfeiffer e Harada (2018). Desenvolvido pelo autor.

Quando o agressor não é um membro da família, tende a investir tempo na construção de uma relação com a criança e com a família, o que dificulta a revelação por parte da vítima. A vítima percebe a proximidade que o agressor tem com sua

família e teme que a revelação tenha repercussões negativas nesse relacionamento (SANTOS, PELISOLI e DELL'AGLIO, 2012).

No abuso sexual de crianças e adolescentes, existe uma relação de poder, conforme destacado por Malchiodi (1990). Essa relação envolve o controle exercido por um indivíduo mais poderoso, que é o agressor, sobre alguém que possui menos poder, que é a vítima. Essa dinâmica ocorre com maior frequência dentro de casa, envolvendo pais e padrastos, que têm acesso facilitado à criança e passam mais tempo sozinhos com ela (SANTOS, PELISOLI e DELL'AGLIO, 2012).

Santos, Pelisoli e Dell'Aglio (2012), com base em seus estudos, acrescentam que a relação de poder é um fator-chave na dinâmica abusiva. O agressor se aproveita de vantagens econômicas, de idade ou físicas para tirar proveito da situação e obter prazer sexual por meio de uma vítima que não possui as condições psicológicas ou físicas para tal prática.

Os autores também apontam que a relação abusiva é contínua, permitindo que o agressor seduza as vítimas e as envolva em ações que começam de forma sutil e podem se tornar mais violentas. O agressor usa um discurso sedutor, repleto de elogios e palavras carinhosas, o que pode levar a vítima e sua família a se confundirem e acreditarem que são especiais. Isso pode dificultar a revelação do abuso para a família (SANTOS, PELISOLI e DELL'AGLIO, 2012).

Dessa forma, a violência sexual manifesta-se no contexto do poder intrafamiliar, do contexto social e cultural, como se o abuso fizesse parte da expressão da sexualidade humana nas relações. A violência está enraizada na lógica da obediência, obrigando o outro a fazer o que o mais forte determina (FALEIROS, 2003).

Pfeiffer e Salvagni (2005) destacam que a relação de confiança estabelecida entre o agressor e a criança ou adolescente, usando o poder de ser o responsável, leva à aproximação e à prática de atos físicos que são confundidos como demonstração de afeto ou interesse. A criança se sente privilegiada por ter a atenção do adulto, o que transmite a ideia de proteção e normalidade nos atos praticados, justificando-os pela relação de parentesco ou de relacionamento estável com a vítima.

Com o tempo, esses atos vão se tornando mais frequentes e abusivos, gerando insegurança e dúvidas na vítima. No entanto, devido à falta de maturidade, conhecimento, estrutura de valores e incerteza sobre o apoio de outros responsáveis a quem possam recorrer, o ciclo de violência se mantém. Assim, a criança ou

adolescente se sente preso, sem um suporte familiar adequado para enfrentar o abuso sexual (PFEIFFER e SALVAGNI, 2005).

Quando o abuso acontece dentro da família, a vítima tende a ter uma idade de início mais precoce, o abuso tem longa duração, níveis mais elevados de intrusão, maiores danos físicos e emocionais às vítimas, menor uso de força verbal ou física e maior uso de instruções para que a criança não conte sobre o abuso (SANTOS, PELISOLI e DELL'AGLIO. 2012. p.57).

Há uma dificuldade na identificação do abuso contra crianças e adolescentes, uma vez que ele é frequentemente praticado sem o uso de força física, deixando poucas marcas evidentes, o que dificulta a sua comprovação, especialmente quando ocorre com crianças pequenas que têm dificuldade em expressar claramente o abuso (ARAÚJO, 2002). No caso dos adolescentes, Azevedo (2001) observa que, devido ao fato de eles já terem corpos sexuados de adultos e à erotização precoce que vivenciam atualmente, é comum haver falta de confiança em relação aos relatos de abuso por parte dos adolescentes.

Faleiros (2003) afirma que o abuso sexual ou incesto ultrapassa o imaginário social, as leis e o respeito à autonomia da vítima, que não tem opção nem condições de resistir ou dizer não. Ela é obrigada ou seduzida à passividade, passando a ver o abusador, antes responsável por sua proteção, como seu algoz, por meio de atos fundamentados em autoritarismo, machismo e uma relação de cumplicidade envolvendo a mãe, o pai/padrasto, os irmãos e enteados.

A presença da sedução e da ameaça é constante no abuso sexual, com o agressor iniciando o ato por meio da sedução. Ao perceber que está sendo seduzida, a vítima tenta resistir, e então o agressor recorre à agressão física e ameaças. O agredido, preso em um drama emocional, se vê envolvido de forma tão profunda que acaba se anulando diante do agressor, que impõe o segredo do que está acontecendo, reforçado constantemente por ameaças violentas ou castigos (LIMA e ALBERTO, 2012).

A maioria dos casos de violência ou abuso sexual ocorre no ambiente familiar, cometido por algum familiar, o que torna a vítima ainda mais vulnerável a represálias quando revela a violência (MPDFT, 2015). No entanto, é importante considerar que não há um padrão na organização da violência sexual no âmbito familiar que determine uma maior propensão para que ocorra. O estigma de que famílias consideradas desestruturadas apresentam maior incidência de violência deve ser

combatido, pois há famílias com vários fatores de risco em que não há registro de violência, assim como famílias sem fatores de risco que ainda enfrentam a violência sexual (SANTOS, PELISOLI e DELL'AGLIO, 2012).

A família ou a sociedade, em alguns casos, desempenham um papel de proteção ao agressor, ocultando-o ou impedindo sanções legais para a sua punição, não permitindo que a criança ou adolescente sejam protegidos (OLIVEIRA e CRUZ, 2015). Uma relação complexa ocorre quando o pai ou o padrasto abusador é o provedor, influenciando diretamente a decisão de denunciar (FALEIROS, 2003).

O silêncio contribui para a manutenção do segredo. De acordo com os estudos de Santos, Pelisoli e Dell'Aglio (2012), há fatores que dificultam a comprovação do abuso por meio de evidências forenses ou médicas, bem como a dificuldade de enfrentar as consequências de uma acusação verbal, que pode ser negada ou minimizada pelo agressor. Portanto, a vítima paga um preço alto por manter o segredo, colocando em risco seu desenvolvimento psicossocial, bem-estar, qualidade de vida e segurança. Ao tentar proteger a si mesma, familiares ou pessoas próximas, enfrenta ameaças à sua vida ou integridade física e continua a vivenciar os abusos até conseguir fazer a revelação.

Em alguns casos, a revelação do abuso não é bem acolhida pela família da vítima, e a criança ou adolescente podem se sentir responsáveis pela desestruturação da família ou ter a veracidade de seu relato contestada.

O fato de a criança ou adolescente vítima desfazer as alegações de abuso sexual pode estar associado à tentativa de restaurar a família, de fazer com que as relações voltem a ser como antes da revelação ou, ainda, à reparação de uma mentira. A vítima pode não suportar a pressão dos membros da família que muitas vezes as culpam pelas mudanças na rotina ou no sistema familiar. Geralmente, quando ocorre uma retratação, levanta-se a hipótese de uma revelação falso-positiva. Para os familiares, a retratação prova que a vítima estava mentindo (SANTOS, PELISOLI e DELL'AGLIO, 2012, p. 58).

Dubowitz *et al.* (1992) destacam as consequências do abuso, que se estendem às esferas física, socio-comportamental, psicológica e sexual. Essas consequências podem variar desde ninfomania, anorgasmia, dores sem causa aparente e fobias até comportamentos considerados antissociais, como pedofilia, prostituição e a perpetuação de ciclos de violência.

Além disso, Libório (2005) afirma que a exposição à violência, como o abuso sexual, geralmente leva a uma vulnerabilização crônica, que impede que a criança ou

adolescente enfrentem efetivamente as adversidades e os desafios ao longo de suas vidas.

Libório também explica que a vulnerabilidade,

relaciona-se ao indivíduo e sua susceptibilidade frente às adversidades da vida; há variações na sensibilidade das crianças aos riscos enfrentados, dependendo da interrelação entre fatores subjetivos e do ambiente. Há uma relação entre risco e vulnerabilidade: essa opera somente quando o risco está presente (LIBÓRIO, 2005, p. 414).

Souza (2002), *apud* Barbosa (2007), afirma que o silêncio que envolve o abuso sexual de crianças está também relacionado à crença comum de que a imagem da vítima será manchada, impedindo-a de formar uma nova família sagrada no futuro como adulto. Além disso, como apontado por Pinheiro (2000), as famílias frequentemente fazem um pacto de silêncio após a revelação para evitar que os vizinhos saibam do abuso. Embora algumas famílias possam tentar proteger os abusadores, a maioria não aceita o abuso nem o agressor.

Existe também uma tendência de culpabilizar a vítima de violência sexual, o que, segundo Faleiros (2003), está relacionado à forma como ocorre o processo educacional na sociedade moderna. Há uma conexão entre agressão e permissividade, que é uma tentativa de oferecer algo após o ato de violência para reparar, compensar ou disfarçar a culpa do agressor. Isso cria um duplo vínculo entre o certo e o errado, gerando uma incongruência entre culpa e punição.

### **3.2 A violência sexual contra crianças e adolescentes, a busca de seus fatores nas cidades**

Ao explorar o tema da violência sexual contra crianças e adolescentes, somos levados a refletir sobre os fatores que podem contribuir para sua propagação ou até mesmo para sua normalização social. Nesse sentido, discutiremos alguns aspectos, partindo de uma contextualização da urbanização no Brasil.

A urbanização não ocorreu de maneira uniforme em todos os lugares, mesmo que tenha aspectos globais. Ela se diferencia em países e regiões, seja pelas formas ou processos envolvidos. Portanto, é importante perceber que a urbanização é um

processo social que tem implicações espaciais, e sua análise não deve se restringir a critérios puramente numéricos (ANTERO, 2016).

No Brasil, a urbanização é um fenômeno recente, como apontado por Santos (1993). Ela atinge sua maturidade no século XIX, mas é somente no século XX que se assemelha ao que conhecemos atualmente. O autor destaca em suas pesquisas que o Brasil teve suas origens na agricultura, e nesse contexto, as cidades e vilas desempenhavam uma função instrumental para a oligarquia. No entanto, na prática, tinham pouca relevância, embora estivessem ligadas aos interesses da corte portuguesa no país.

A partir do século XVIII, a urbanização se torna um fenômeno evidente devido à residência principal dos fazendeiros e senhores de engenho nas cidades. As idas às propriedades rurais deixaram de ser constantes e, em sua maioria, eram destinadas a acompanhar os períodos de corte e moagem da cana-de-açúcar (SANTOS, 1993).

Outro fator associado ao crescimento das cidades é o êxodo rural. Segundo Lefebvre (2011), os camponeses migram do campo para a cidade por não possuírem terras ou condições para se sustentarem no meio rural. Eles buscam trabalho e sustento nas áreas urbanas.

O êxodo rural foi marcado tanto pela expulsão do campo, devido à monopolização da propriedade rural, quanto pela busca de melhores condições de vida e pela falta de apoio governamental para a preservação do trabalho e da vida no campo. A cidade, impulsionada pelo rápido crescimento da industrialização, torna-se atraente para a população vinda do campo (NETO, 2012).

A cidade no Brasil se desenvolveu em uma estrutura mínima, voltada para a presença da corte portuguesa. Isso foi um dos fatores que impulsionaram um processo efetivo de urbanização, que ganhou importância à medida que foi progressivamente utilizada pelos fazendeiros e senhores de engenho, que também a transformaram em seu território e principal residência. Com o êxodo rural dos camponeses em busca de melhores condições de trabalho para sustentar suas famílias, a cidade passou a oferecer serviços e oportunidades aos seus moradores. Conforme complementa Souza (2017), a cidade deixou de representar apenas uma extensão dos interesses públicos em favor dos poderosos.



Lefebvre (2011) também traz algumas contribuições importantes sobre a cidade, afirmando que:

A própria cidade é uma obra, e esta característica contrasta com a orientação irreversível na direção do dinheiro, na direção do comércio, na direção das trocas, na direção dos produtos. Com efeito, a obra é valor de uso e o produto é valor de troca. (LEFEBVRE, 2011, p. 12)

A cidade desempenha uma função principal no comércio ou na troca, como aponta a análise de Lefebvre (2011). Ele revela como o capitalismo influenciou o comércio e o sistema bancário, tornando necessário que a riqueza se tornasse móvel, organizando redes de trocas e transferências bancárias. Com a chegada da industrialização, a riqueza não está mais ligada apenas à posse de terras ou à produção agrícola. "As terras escapam dos feudais e passam para as mãos dos capitalistas urbanos enriquecidos pelo comércio, pelos bancos e pela usura" (p.12-13).

Além disso, Santos (2001) destaca a relevância da cidade como um ponto essencial

ao comando técnico da produção, a cuja natureza se adapta, e é um lugar de residência de funcionários da administração pública e das empresas, mas também de pessoas que trabalham no campo e que, sendo agrícolas, são também urbanas, isto é, urbano-residentes. As atividades e profissões tradicionais juntam-se novas ocupações e às burguesias e classes médias tradicionais juntam-se as modernas, formando uma mescla de formas de vida, atitudes e valores. Tal cidade, cujo papel de comando técnico da produção é bastante amplo, tem também um papel político frente a essa mesma produção. Mas, na medida em que a produção agrícola tem uma vocação global, esse papel político é limitado, incompleto e indireto. O mundo, confusamente enxergado a partir desses lugares, é visto como um parceiro inconstante. Sem dúvida, os diversos atores têm interesses diferentes, às vezes convergentes, certamente complementares. Trata-se de uma produção local mista, matizada, contraditória de ideias. São visões do mundo, do país e do lugar elaboradas na cooperação e no conflito. Tal processo é criador de ambiguidades e de perplexidades, mas também de uma certeza dada pela emergência da cidade como um lugar político, cujo papel é duplo: ela é um regulador do trabalho agrícola, sequioso de uma interpretação do movimento do mundo, e é a sede de uma sociedade local compósita e complexa, cuja diversidade constitui um permanente convite ao debate (SANTOS, 2001, p. 91-92)

Com o comércio estabelecendo-se nas cidades, os proprietários dos estabelecimentos que comercializavam alimentos, visando seu próprio benefício, controlavam abusivamente os preços, uma vez que eram poucos e os únicos

fornecedores. Isso tornava os produtos inacessíveis a todos, o que não difere muito da situação observada atualmente (SOUZA, 2017).

Segundo Junior e Santos (2014), a mecanização do espaço rural, a construção de rodovias que interligam o país e a concentração da propriedade da terra nas mãos de poucos produtores contribuíram para o êxodo rural. Dessa forma, a cidade passou a receber uma população proveniente do campo, buscando novas oportunidades para ascender socialmente ou, simplesmente, para sobreviver. Isso criou uma complexidade acelerada e, não raramente, caótica na cidade, como afirma Limonad (1999). A urbanização é uma forma de estruturar o território, conferindo significado aos lugares, que possuem uma relação histórica com os processos sociais, políticos, econômicos e culturais que os compõem.

Concomitantemente à industrialização, a urbanização fez com que a cidade crescesse de maneira desorganizada, com excesso de habitantes em relação à capacidade urbana existente. Isso resultou na falta de infraestrutura adequada, falta de investimentos, presença de moradores em situação de rua, desigualdade social, desemprego, aumento da criminalidade, valorização dos imóveis em regiões estratégicas da cidade e poluição ambiental (Junior e Santos, 2014).

Ao abordar os problemas sociais, Meleiro (2020) afirma que:

Difícil também é realizar uma abordagem sobre violência sem dissociar do contexto urbano. É inexorável a congruência existente entre essas duas variáveis, especialmente em nosso país. [...] Em razão do acelerado processo de êxodo rural, as grandes cidades brasileiras absorveram um número de pessoas elevado, que não foi acompanhado pela infraestrutura urbana (emprego, moradia, saúde, educação, qualificação, entre outros); fato que desencadeou uma série de problemas sociais graves (MELEIRO, 2020, p. s/p).

Dessa forma, de acordo com Souza (2017), a urbanização resultou em segregação social, especialmente dos negros e mestiços pobres, que, após a abolição da escravidão, ficaram à mercê da própria sorte, enfrentando uma piora ainda maior em suas condições de vida, com alimentação e moradia mais precárias. "O nível de vida caiu, a comida piorou e a moradia também. Seu abandono os transformou em pessoas perigosas, criminosas, usuárias de drogas, capoeiristas, entre outros" (p. 61).

O autor continua afirmando que essa nova realidade dos recém-libertos impactou a condição de vida daqueles que antes eram seus escravizadores, levando-os a buscar proteção em seus sobrados, que hoje são representados pelos

condomínios fechados. É uma lógica de convivência que naturaliza a desigualdade social, a qual também veio para ficar na sociedade dos condomínios fechados.

Segundo Santos (1993), a cidade, em suas relações sociais e em sua materialização, promove a criação da pobreza, que deriva tanto de seu modelo socioeconômico quanto de sua estrutura física, levando aqueles que habitam a periferia a se tornarem ainda mais pobres. A pobreza é, além de um fator econômico, um "modelo espacial" (p. 10).

Souza (2017) observa as classes sociais na atualidade, onde negros e mestiços de todas as cores passam de uma "raça" para uma "classe" condenada, que sucumbe aos desejos de uma classe que se considera superior e exerce seu poder capital, moldando a crença de que não há futuro e que podem ser explorados, desvalorizando seu trabalho.

A ideia de classe social, segundo a perspectiva de Souza (2017), é mal compreendida, pois a definição utiliza faixas de renda e desconsidera toda a sua construção histórica. Portanto, alguém que ganhe o mesmo valor, como um professor universitário e um trabalhador da indústria automobilística, podem vivenciar experiências diferentes, pois fazem parte de contextos sociais distintos.

Santos (2001) acrescenta que ser pobre não se resume apenas a ter uma renda abaixo de um determinado limite pré-estabelecido, mas envolve fazer parte de uma estrutura que o coloca em uma posição inferior na sociedade como um todo. Assim, Souza (2017), propõe que uma definição de classe social mais adequada seja percebida a partir de uma perspectiva sociocultural, pois o pertencimento de classe é compreendido por meio das experiências vividas pelos indivíduos.

estímulos que a criança de classe média recebe em casa para o hábito de leitura, para a imaginação, o reforço constante de sua capacidade e autoestima, que fazem com que os filhos dessa classe sejam destinados ao sucesso escolar e depois ao sucesso profissional no mercado de trabalho. Os filhos dos trabalhadores precários, sem os mesmos estímulos ao espírito e que brincam com o carrinho de mão do pai servente de pedreiro, aprendem a ser afetivamente, pela identificação com quem se ama, trabalhadores manuais desqualificados (SOUZA, 2017, p. 88).

Dessa forma, Souza (2017) levanta a crítica à herança escravocrata, que ainda hoje é utilizada como mecanismo de opressão para todas as classes populares, independentemente da cor da pele, embora com maior ênfase na população negra. A falta de sensibilidade para perceber esse mecanismo sociocultural que molda as

classes sociais faz com que o racismo baseado na cor da pele seja o único fator simbólico que se percebe na desigualdade do dia a dia.

Quanto às classes sociais, Souza (2017) ressalta a importância de perceber as carências que levam à reprodução da miséria pertencente a uma classe social, visto que, ao contrário da cor do indivíduo, essas carências são passíveis de mudança.

Em resumo, Souza (2009) afirma que uma classe social é um universo de indivíduos que agem de maneira semelhante não apenas pela renda, mas também com base em uma construção estabelecida pelas relações com o mundo, que é de alguma forma compartilhada sem necessariamente envolver escolhas conscientes.

Segundo Souza (2017), voltando ao contexto histórico, após a abolição da escravidão, os serviços considerados braçais ou menos valorizados continuaram sendo realizados pelos negros e mestiços da época, mesmo com a chegada de imigrantes europeus que eram considerados a esperança de uma modernização no Brasil. Esses imigrantes recusavam-se a assumir esses serviços, considerando-os degradantes.

Diante dessa nova realidade, ocorreu a construção histórica do que Souza (2017) chama de "ralé brasileira", composta pelos negros recém-libertos e por mulatos e mestiços em geral. Essa classe emergente foi impulsionada pela necessidade de sobrevivência, levando à exploração de atividades agrícolas de subsistência e à formação de favelas nos grandes centros urbanos. Essa constituição de classe, marcada pela desigualdade e seletividade brasileiras, configura-se como uma classe moderna.

Nessas novas condições, segundo Souza (2017), os negros, que se viam sem reais oportunidades de competir nessa nova formulação social de modernização creditada aos imigrantes europeus por um trabalho valorizado, buscavam nas margens do sistema social alternativas como a "escória proletária", o ócio dissimulado ou a criminalidade ocasional ou permanente como forma de preservar a dignidade de "homem livre" (Souza, 2017, p. 77).

O autor continua apontando que, enquanto antes o negro era animalizado como um ser dotado de força muscular destinado a serviços pesados e condenado a ser mão de obra desqualificada, considerado desumano e inferior, agora é exigido que ele se submeta à mesma condição de violência, mas sentindo-se orgulhoso, competindo com o imigrante italiano, em que o trabalho sempre foi motivo de orgulho e autoestima.

O excluído, majoritariamente negro e mestiço, é estigmatizado como perigoso e inferior e perseguido não mais pelo capitão do mato, mas, sim, pelas viaturas de polícia com licença para matar pobre e preto. Obviamente, não é a polícia a fonte da violência, mas as classes média e alta que apoiam esse tipo de política pública informal para higienizar as cidades e calar o medo do oprimido e do excluído que construiu com as próprias mãos. E essa continuação da escravidão com outros meios se utilizou e se utiliza da mesma perseguição e da mesma opressão cotidiana e selvagem para quebrar a resistência e a dignidade dos excluídos.

Mais ainda. Como a produção da desigualdade de classe desde o berço é reprimida tanto consciente quanto inconscientemente, é o estereótipo do negro, facilmente reconhecível, que identifica de modo fácil o inimigo a ser abatido e explorado. O "perigo negro" usado como senha para massacrar indefesos e quilombolas durante séculos é continuado com outros meios no massacre aberto, e hoje aplaudido sem pejo, de pobres e negros em favelas e presídios. Ainda mais um ponto. Como houve continuidade sem quebra temporal entre a escravidão, que destrói a alma por dentro e humilha e rebaixa o sujeito, tornando-o cúmplice da própria dominação, e a produção de uma ralé de inadaptados ao mundo moderno, nossos excluídos herdaram, sem solução de continuidade, todo o ódio e o desprezo covarde pelos mais frágeis e com menos capacidade de se defender. (SOUZA, 2017, p. 83)

Nas classes sociais que foram marginalizadas desde seu estabelecimento histórico no contexto brasileiro, é compreensível que não tenham se adaptado à competição social que ocorre em todos os níveis. Essas classes são compostas por descendentes de escravos que foram libertos sem receber qualquer tipo de suporte, bem como por uma minoria de mestiços e brancos pobres que também enfrentavam o abandono social. Consequentemente, toda essa classe é considerada incapaz de enfrentar a competição social, herdando todo o desprezo e ódio que eram originalmente direcionados aos negros (SOUZA, 2017).

Nada muito diferente dos nossos dias nesse particular. O ódio ao pobre hoje em dia é a continuação do ódio devotado ao escravo de antes. Quando as classes médias indignadas saíram às ruas a partir de junho de 2013, não foi, certamente, pela corrupção do PT, já que os revoltados ficaram em casa quando a corrupção dos outros partidos veio à tona. Por que a corrupção do PT provocou tanto ódio e a corrupção de outros partidos é encarada com tanta naturalidade? É que o ódio ao PT, na realidade, foi o ódio devotado ao único partido que diminuiu as distâncias sociais entre as classes no Brasil moderno. A corrupção foi mero pretexto. Não houve, portanto, nos últimos 150 anos, um efetivo aprendizado social e moral em direção a uma sociedade inclusiva entre nós. (SOUZA, 2017. p.67)

Souza (2009), ao analisar as classes sociais, aponta para a existência de um consenso estabelecido entre elas, beneficiando as classes dominantes. Esse consenso opera fora das leis vigentes e estabelece algum tipo de acordo em que certas pessoas ou classes estão acima de outras. Esse tipo de acordo abrange desde

policiais que realizam uma espécie de "higienização social" em favor das classes dominantes até a mídia, que transforma essas "ações higienistas" em atrações comerciais, mascarando toda a violência que não é compreendida, mas sim manipulada. Esse acordo sigiloso e imperceptível, segundo o autor, é o segredo por trás dessa violência simbólica de uma dominação social única, que pode ser vivenciada sem culpa pelas classes média e alta, pois, para eles, os culpados são sempre os outros.

Sodré (2022) aponta para uma estigmatização que colabora para a separação socioespacial, resultado de tratamentos hostis direcionados às classes sociais abaixo da média e alta. Essa estigmatização estabelece uma estrutura hierárquica em que apenas aqueles considerados dignos de respeito são indicados para ocupar cargos de poder e prestígio. Por outro lado, aqueles que não estão nessas classes vivenciam ódio e desprezo, sendo desencorajados a buscar reconhecimento. Isso resulta em relações dominadas pelas classes superiores.

Assim, quando ocorre algum tipo de violência contra um membro das classes sociais consideradas mais baixas, que em alguns casos pode levar à morte, seja por exemplo um acidente de trânsito envolvendo um condutor de classe média ou por ação policial, esses indivíduos são inocentados não porque devem punir quem causou a morte, mas porque a vítima não é considerada um ser humano, mas sim como um animal cuja morte não será sentida (SOUZA, 2009).

Diante de um contexto de contato constante com a violência, Souza (2009; 2017) acredita que há uma dificuldade, na maioria dos casos, em desenvolver uma autoestima e autoconfiança adequadas. Sem essas características, não é possível transmitir os mesmos estímulos que os filhos das classes médias recebem. Isso leva à reprodução, no contexto familiar, do ódio e desprezo vivenciados pelos membros mais vulneráveis da família, o que contribui para a naturalização do abuso sexual dos mais fracos pelos mais fortes.

Souza (2009) observa que geralmente são as mulheres das famílias que são estimuladas a iniciar a vida sexual precocemente por indivíduos do convívio, como pai, padrasto, tio, irmãos mais velhos, entre outros. Não se afirma aqui que o abuso sexual não ocorra nas classes médias e altas, mas é mais frequente na classe social esquecida e negligenciada pelas duas primeiras.

A “naturalização” desse tipo de comportamento na “ralé” inclui até mesmo a justificção — embora a regra seja o silêncio conivente — desse tipo de comportamento por pais que dizem que não vão ser os “tolos” que criam mulheres para que “outros” homens possam se “aproveitar”.

A surpreendente, para todos nós envolvidos na pesquisa, quase ubiquidade do abuso sexual nessa classe social é apenas um dos indicadores da extrema fragilidade do tipo de “economia emocional” que é o substrato do tipo de indivíduo produzido pela maioria das famílias da “ralé”. Grande parte dessas famílias são também encabeçadas pela figura feminina da mãe, na medida em que os homens, muito frequentemente, trocam de parceiras facilmente e abandonam os filhos à própria sorte. Em número considerável, esses homens possuem a experiência da humilhação cotidiana como um fardo percebido como própria culpa — a ideologia dominante da “meritocracia” é especialmente influente na “ralé” —, e muitos deles se afundam no alcoolismo como forma de esquecer um cotidiano brutal e hostil. Ainda que os homens sejam “ausentes” — sempre em medida comparativa em relação à classe média —, o “machismo”, ou “sexismo”, uma realidade marcante em todas as classes no Brasil, é especialmente virulento nas classes baixas e na “ralé”. O simples fato de ser homem pode permitir tanto a exploração do trabalho da mulher quanto o abuso conivente das filhas e filhos dessa mesma mulher, já que, como vimos na parte empírica, mulher sem homem na favela é “toco pra cachorro mijar” (SOUZA, 2009, p. 411).

### 3.3. Os instrumentos sociais, onde estão?

Ao analisar a cidade de Araguaína, observa-se que os equipamentos sociais de apoio à violência sexual contra crianças e adolescentes estão localizados em regiões mais centralizadas ou nobres do município, o que resulta em uma distância maior para as regiões mais carentes, que provavelmente necessitam de acesso facilitado aos serviços oferecidos por esses equipamentos. Isso levanta questionamentos sobre qual público está sendo atendido por esses instrumentos.

Conforme apontado por Souza (2009; 2017) e Santos (1993), a segregação territorial, motivada por fatores que vão além do aspecto econômico, contribui para a pobreza e, conseqüentemente, favorece a ocorrência de violência em diferentes níveis, como a violência sexual contra crianças e adolescentes, que pode ocorrer nos aglomerados subnormais presentes na cidade de Araguaína.

Conforme aponta a pesquisa realizada por Sodré (2022), os bairros periféricos e pobres da cidade (aglomerados subnormais<sup>8</sup>) de Araguaína são estigmatizados pela

---

<sup>8</sup> “É um conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas etc.) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa. A identificação dos aglomerados subnormais deve ser feita com base nos seguintes critérios: a) Ocupação ilegal da terra, ou seja, construção em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular) no momento atual ou em período recente (obtenção do título de propriedade do terreno há 10 anos ou menos); e b) Possuírem pelo menos uma das seguintes características:

violência, o que resulta em certa desqualificação social. Isso faz com que os moradores acreditem que não têm aptidão para o trabalho e para os estudos, levando-os a acreditar que suas residências e locais de convívio não têm nenhum valor.

Antes mesmo de mudar para seus locais de moradia e no ato da mudança, já sofrem toda sorte de deslegitimação da suposta escolha habitacional. Os familiares, amigos, conhecidos e colegas do ambiente de trabalho, os qualificam de loucos e corajosos (virtude ambígua), pois estariam arriscando a vida ao morar em um lugar que seria perigoso, mesmo quando ainda não há ocupação territorial, como no caso dos bairros de habitação popular do programa Minha Casa, Minha Vida. Esses bairros já nascem com o estigma do banditismo (SODRÉ, 2022. p. 601).

Dessa forma, percebe-se, como apontado nos estudos de Silva (2016), um movimento de verticalização da cidade, no qual é observada a construção de prédios residenciais nas regiões próximas ao Centro e nas zonas Centro-Oeste e Centro-Sul.

Sodré (2022) também aponta que existe de alguma forma um consenso implícito de que pessoas consideradas pobres vão morar nesses bairros, estabelecendo assim um perfil social associado, especialmente nos casos dos setores de habitação popular. Essa concepção idealiza que não seria possível encontrar pessoas de outras classes sociais morando no mesmo local. Conseqüentemente, esse perfil de moradores é rotulado com uma série de estereótipos, pois são considerados preguiçosos, desocupados e naturalmente inclinados à delinquência por dependerem da ajuda do governo para ter onde morar. Além disso, há a acusação de adquirir bens de luxo por meios facilitados, uma vez que possuem moradia gratuita.

Ao tratar dos bairros de ocupação, existe uma maior insegurança e estigmatização. De acordo com Sodré (2022), a insegurança surge do medo de perder a casa que está sendo construída aos poucos, seja por possíveis reintegrações de posse ou por conflitos territoriais com outros ocupantes. Já a estigmatização se manifesta por meio do estereótipo de serem considerados bandidos e vagabundos que deveriam estar trabalhando em vez de invadir propriedades alheias.

---

urbanização fora dos padrões vigentes - refletido por vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais e construções não regularizadas por órgãos públicos; ou precariedade de serviços públicos essenciais. Os aglomerados subnormais podem se enquadrar, observados os critérios de padrões de urbanização e/ou de precariedade de serviços públicos essenciais, nas seguintes categorias: invasão, loteamento irregular ou clandestino, e áreas invadidas e loteamentos irregulares e clandestinos regularizados em período recente.” (IBGE, 2011, p. 19)



A ocupação, vista como invasão, surge sob o forte signo de lugar violento. A diferenciação entre os habitantes, que só querem o direito à moradia e as ações de roubos, furtos e homicídios são borradas pelo imaginário que coloca todos como agentes da subversão moral da sociedade moderna (SODRÉ, 2022. p. 602).

Araguaína é a única cidade no estado do Tocantins que possui aglomerados subnormais, que são os setores Ana Maria, Bom Viver, Costa Esmeralda, Lago Azul, Monte Sinai, Vitoria (NETO e SILVA, 2018; SODRÉ, 2022; IBGE 2011; SILVA 2016), que estão afastados do centro da cidade.

Silva (2016) aponta algumas mudanças ocorridas após o Censo de 2010, quando novas áreas foram identificadas na cidade de Araguaína. No bairro Santa Rita, foram realizadas ocupações que receberam os nomes de Setor Presidente Lula e Vila Maranhão. No bairro Monte Sinai, houve uma expansão para o Monte Sinai II e a construção do Vila Azul, resultado do programa popular "Minha Casa, Minha Vida" do Governo Federal.

Quando observamos a localização dos equipamentos sociais, percebemos que estão concentrados no centro da cidade ou em suas mediações. As duas unidades do Conselho Tutelar estão localizadas em endereços distintos: o Polo I na Rua das Mangueiras, nº 18, Setor Central, e o Polo II na Rua Marechal Castelo Branco, quadra 12 lote 08, no Jardim Santa Helena. A Delegacia Especializada de Atendimento à Vulneráveis, responsável por atender vítimas de crimes contra mulheres, crianças e adolescentes, está localizada na Avenida Filadélfia, nº 3200, Setor Jardim Filadélfia. Por fim, o Batalhão da Polícia Militar está situado na Av. Filadélfia, nº 3860, Setor Urbano.

Não se busca afirmar que a violência sexual contra crianças e adolescentes na cidade de Araguaína está localizada somente nos setores mais afastados do centro ou em classes sociais específicas. Trata-se de uma violência sistêmica que, por esse motivo, está presente em todas as classes sociais e pode ocorrer em todos os bairros da cidade. No entanto, a localização dos equipamentos sociais pode influenciar na prevenção e no amparo à violência, especialmente em regiões mais distantes em relação à sua localização.

#### 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Ao realizar o levantamento das leis que abordam os cuidados com crianças e adolescentes na cidade de Araguaína, foram identificadas dezoito leis sancionadas a partir de 1990. Essas leis estão detalhadas no Quadro 4.

Ao analisar as leis acima destacadas que abordam a proteção da criança e do adolescente, constata-se que apenas sete delas tratam especificamente da violência sexual contra esse público. São elas: Lei Municipal nº 3.018, de 22 de agosto de 2016; Lei Municipal nº 3.071, de 19 de março de 2018; Lei Municipal nº 3.105, de 23 de setembro de 2019; Lei Municipal nº 3.108, de 23 de setembro de 2019; Lei Municipal nº 3.239, de 11 de dezembro de 2021; Lei Municipal nº 3.320, de 19 de setembro de 2022; e Lei Municipal nº 3.369, de 9 de janeiro de 2023.

A primeira lei que estabelece uma política pública em relação à violência sexual contra crianças e adolescentes é a Lei Municipal nº 3.018, sancionada em 22 de agosto de 2016. Essa lei determina que estabelecimentos comerciais, hotéis, casas noturnas e similares devem fixar em um local visível uma placa com as seguintes dimensões: 60cm x 70cm. A placa deve conter o seguinte texto: "SUBMETER CRIANÇA E ADOLESCENTE À PROSTITUIÇÃO OU À EXPLORAÇÃO SEXUAL É CRIME E DÁ CADEIA DE ATÉ 10 ANOS". O descumprimento dessa norma sujeita o estabelecimento ao pagamento de uma multa de 10 salários mínimos em caso de reincidência, além da possibilidade de interdição do estabelecimento (ARAGUAÍNA, 2016).

A segunda Lei Municipal, nº 3.071 de 19 de março de 2018, institui no calendário de eventos oficiais do município o Agosto Branco – mês de conscientização e combate à pedofilia nas escolas municipais de Araguaína. De acordo com essa normativa, ao longo do mês de agosto, o município promoverá palestras direcionadas às Associações de Pais e Mestres, pais, alunos, professores, funcionários da rede da Educação Infantil e Ensino Fundamental, e toda a comunidade escolar. Durante essas palestras, será abordada a importância do combate à pedofilia, assim como a identificação de evidências de sua ocorrência. Para a realização dessas atividades, o poder público poderá estabelecer parcerias tanto com a iniciativa pública quanto privada (ARAGUAÍNA, 2018).

**Quadro 4: Leis sancionadas sobre os cuidados com a criança e o adolescente em Araguaína-TO**

<b>Lei</b>	<b>Data</b>	<b>Descrição</b>
1.036	05 de dezembro de 1990	Dispõe sobre a Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.
1.060	09 de maio de 1991	Modifica parte do artigo que especifica e dá outras providências.
1.133	30 de dezembro de 1991	Modifica o inciso II do art. 11º, cria os parágrafos 1º e 2º e altera a redação do art. 22º, conforme Lei Federal.
1.536	23 de dezembro de 1994	Altera os artigos 17, 21, 22 e suprime o § único do art. 21 da Lei nº 1.036/90, de 05/12/1990, que dispõe sobre a Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.
2.137	15 de abril de 2003	Dispõe sobre a Política Municipal de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências.
2.439	05 de janeiro de 2006	Dispõe sobre a presença de crianças e adolescentes em casas noturnas e similares no município de Araguaína e dá outras providências.
2.733	05 de maio de 2011	Dispõe sobre o Programa de Guarda Temporária Subsidiada de Crianças e Adolescentes – Família Acolhedora e dá outras providências.
2.777	20 de dezembro de 2011	Dispõe e estabelece novos parâmetros relativos à Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências.
2.776	20 de dezembro de 2011	Dispõe sobre a criação do 2º Conselho Tutelar do Município de Araguaína e dá outras providências.
2.813	05 de novembro de 2012	Institui o Programa Adolescente Aprendiz no âmbito da administração pública direta, autárquica e fundacional do Município de Araguaína.
2.949	24 de julho de 2015	Altera os dispositivos do parágrafo único do art. 8º, art. 13 § 2º, art. 35, § 1º e 2º, inciso VIII do art. 37, § 3º do art. 41, § 7º do art. 34, art. 45, § 6º do art. 49, § 4º e 5º do art. 55, art. 62, § 1º e 2º, art. 63-A, da Lei nº 2.777, de setembro de 2011, que dispõe e estabelece novos parâmetros relativos à Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências.
2.966	06 de outubro de 2015	Cria o selo “Adote uma criança ou adolescente carente no Município de Araguaína” e dá outras providências.

2.986	28 de dezembro de 2015	Altera dispositivos da Lei nº 2.733/2011.
3.018	22 de agosto de 2016	Dispõe sobre a obrigatoriedade dos estabelecimentos comerciais, hotéis, motéis, casas noturnas e similares a anexar aviso em local visível sobre os crimes praticados contra criança e adolescente e suas penas e dá outras providências.
3.071	19 de março de 2018	Institui o Agosto Branco – mês de conscientização e combate à pedofilia nas escolas municipais de Araguaína.
3.105	23 de setembro de 2019	Dispõe sobre a obrigatoriedade de estabelecimentos afixarem o número telefônico do Conselho Tutelar para denúncia de abusos contra crianças e adolescentes e dá outras providências.
3.108	23 de setembro de 2019	Institui a Semana Municipal de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes.
3.239	10 de dezembro de 2021	Estabelece diretrizes gerais para aplicação das leis municipais que versam sobre o combate, a prevenção e a conscientização sobre a pedofilia, violência, abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes e dá outras providências.
3.320	19 de setembro de 2022	Acrescenta e altera dispositivos da Lei nº 3105, de 23 de setembro de 2019, que dispõe sobre a obrigatoriedade de estabelecimentos afixarem número telefônico do Conselho Tutelar para denúncia de abusos contra crianças e adolescentes, e dá outras providências.
Lei Complementar 131	16 de dezembro de 2022	Dispõe sobre o Reordenamento do Serviço de Acolhimento Familiar para Crianças e Adolescentes denominado Família Acolhedora no município de Araguaína e dá outras providências.
Lei Complementar 133	20 de dezembro de 2022	Reformula o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Conselho Tutelar dos Direitos da Criança e do Adolescente e revoga a Lei Municipal nº 2.777, de 20 de dezembro de 2011.
3.369	09 de janeiro de 2023	Institui a Campanha Maio Laranja, destinada ao enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes, e dá outras providências.

Fonte: Elaborado pelo Autor.

A terceira Lei Municipal que estabelece uma política pública é a nº 3.105 de 23 de setembro de 2019. Ela determina que em todo o município de Araguaína seja obrigatória a fixação de uma placa de 40x25cm, visível da entrada, em boates, bares, casas de shows ou qualquer estabelecimento destinado a eventos artísticos noturnos, bem como em hotéis, motéis, pensões e estabelecimentos similares. Essa placa deve conter a seguinte advertência: “EXPLORAÇÃO SEXUAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES É CRIME! DENUNCIE JÁ! LIGUE PARA O CONSELHO TUTELAR (63) 9996-9351 OU (63) 99299-53-0757 OU PARA O 190”. O não cumprimento dessa determinação pode acarretar em uma multa diária de R\$ 500,00 (quinhentos reais). Em caso de reincidência, as atividades do estabelecimento podem ser suspensas por até 60 (sessenta) dias. Além disso, se a irregularidade persistir, o alvará de funcionamento ou a licença de realização de eventos pode ser cancelado (ARAGUAÍNA, 2019).

A quarta Lei Municipal que estabelece uma política pública é a nº 3.108 de 23 de setembro de 2019. Ela institui a Semana Municipal de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, que ocorrerá na semana que antecede o Dia Nacional de Combate ao Abuso Sexual e à Exploração de Crianças e Adolescentes, celebrado no dia 18 de maio. Por meio de parcerias com iniciativas públicas e privadas, o Poder Público Municipal será responsável por promover palestras e atividades educacionais e culturais com o tema da violência sexual contra crianças e adolescentes (ARAGUAÍNA, 2019).

A quinta Lei Municipal que estabelece políticas públicas é a nº 3.239 de 10 de dezembro de 2021. Ela estabelece diretrizes gerais para a aplicação das leis municipais que abordam o combate, prevenção e conscientização sobre pedofilia, violência, abuso e exploração sexual contra crianças e adolescentes (ARAGUAÍNA, 2021). Estabelece as seguintes diretrizes:

- I - desenvolver ações preventivas e educativas, dirigidas às crianças e adolescentes, à família e à comunidade;
- II - despertar a comunidade para as situações de violência doméstica e sexual, prostituição, exploração sexual de adolescente no trabalho e uso de drogas, visando criar ambiente de manutenção de um padrão de cultura favorável aos direitos da criança e do adolescente;
- III - orientar as famílias, visando à resolução de conflitos domésticos de forma não violenta, conscientizando os responsáveis de como prevenir a pedofilia, a violência e o abuso sexual e sobre as responsabilidades de cuidar e proteger crianças e adolescentes;

- IV - promoção de palestras e debates envolvendo o Poder Público e a sociedade civil organizada, visando à discussão de medidas para coibir a pedofilia, a violência, o abuso e a exploração sexual da criança e do adolescente;
- V - debate do tema na rede municipal de educação, naquilo que for compatível com a Política Municipal de Educação e nas diretrizes fixadas pelo Conselho Municipal de Educação, sem prejuízo dos atos do Poder Executivo naquilo que for competente;
- VI - desenvolvimento de políticas para atendimento diferenciado das famílias de crianças e adolescentes vítimas de pedofilia, violência, abuso e exploração sexual;
- VII - confidencialidade e sigilo nas informações obtidas pelo atendimento;
- VIII - desenvolvimento de metodologias e estratégias de prevenção, conscientização e combate à pedofilia, à violência, abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes;
- IX - a implantação de políticas públicas, programas e projetos voltados ao tema da presente Lei;
- X - coibir atos de agressão, discriminação e humilhação de crianças e adolescentes vítimas de pedofilia, violência, abuso e exploração sexual;
- XI - inserção dos temas sobre pedofilia, violência, abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes nas conferências de saúde, educação, assistência social, juventude e quaisquer outras que possuam vinculação ao tema;
- XII - capacitação com cursos e palestras para servidores que atuam diretamente com crianças e adolescentes;
- XIII - divulgação do "Disque 100" para denúncias em todas as campanhas relacionadas ao tema e atos pertinentes do Poder Público;
- XIV - divulgação do site "www.disque100.org.br" para denúncias em todas as exposições e campanhas relacionadas ao tema e atos pertinentes do Poder Público. (ARAGUAÍNA, 2021)

A penúltima Lei Municipal, que é a nº 3.320 de 19 de setembro de 2022, traz alterações ao texto do parágrafo 1º do artigo 1º da Lei Municipal nº 3.105. A alteração consiste em modificar o texto para "ABUSO E EXPLORAÇÃO SEXUAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES É CRIME! DENUNCIE JÁ! LIGUE PARA O CONSELHO TUTELAR (63) 99953-0757 OU (63) 99963-9351 OU PARA O 190".

Além disso, a Lei Municipal nº 3.320 também inclui dois novos parágrafos no artigo 1º da Lei Municipal nº 3.105. Esses parágrafos determinam que em todos os eventos culturais, esportivos, shows, exposições e demais festividades, seja em ambiente aberto ou fechado, deve-se destinar um período mínimo de 30 segundos a cada hora de duração do evento para veiculação de uma campanha educativa sobre o combate e a prevenção da violência contra a mulher, bem como o abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes. Essa campanha poderá ser realizada por meio de cartazes, faixas, som, telões, banners ou qualquer outro meio disponível no evento. É obrigatório que a mensagem mencione os seguintes contatos: "DISQUE

(63) 99953-0757 OU (63) 99963-9351, CONSELHO TUTELAR / DISQUE 190 PARA DENÚNCIAS DE VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER" (ARAGUAÍNA, 2022).

A última Lei Municipal, nº 3.369 de 09 de janeiro de 2023, estabelece a Campanha Maio Laranja como uma política pública destinada ao enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes. A campanha tem como objetivo realizar atividades ao longo do mês de maio, de acordo com os critérios estabelecidos pelo Poder Executivo Municipal, com enfoque na conscientização, prevenção, orientação e combate ao abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes. Essa campanha observa as disposições já estabelecidas pelas Leis Municipais nº 3.239 e 3.108 (ARAGUAÍNA, 2023).

Ao avaliar as leis municipais que tratam da violência sexual contra crianças e adolescentes em Araguaína, podemos considerar as Leis nº 3018, 3105, 3239, 3020 e 3369 como políticas regulatórias. Essas leis estabelecem padrões de comportamento, por meio de ordens, proibições e requisitos específicos, como a obrigatoriedade da fixação de placas de advertência em determinados estabelecimentos. Essas medidas são regulamentadas e fiscalizadas pela administração pública, por meio de seus órgãos fiscalizadores, visando à implementação e cumprimento das disposições legais (SECCHI, 2012; FREY, 1999).

As Leis nº 3071 e 3108 podem ser consideradas como políticas distributivas, conforme sugerido por Secchi (2012). Essas leis se referem à oferta de palestras para alunos, pais, comunidade escolar e população em geral, com o objetivo de conscientizar e combater a pedofilia, além de regulamentar as ações do município no enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes. Essas medidas visam distribuir conhecimento e informação, buscando alcançar um público mais amplo e proporcionar um ambiente seguro para que possíveis vítimas possam buscar ajuda. Essa abordagem também é respaldada pelos estudos de Libório *et al.* (2007), que defendem a formação continuada dos educadores como um componente fundamental no combate e prevenção da violência sexual contra crianças e adolescentes.

Das sete leis municipais, as Leis nº 3108, 3.239 e 3.369 podem ser consideradas como políticas públicas reais, conforme apontado por Gustafsson (1983), *apud* RUA e ROMANINI 2013c). Essas leis refletem o desejo da administração pública em buscar o conhecimento necessário para sua elaboração e implementação,

reconhecendo a importância de combater a violência sexual contra crianças e adolescentes. Além disso, essas leis também podem ser consideradas como políticas sociais, conforme Rua e Romanini (2013c), uma vez que visam atender a uma demanda social no que diz respeito à prevenção e combate da violência sexual contra crianças e adolescentes. A implementação dessas leis pode ser observada pelo movimento do município ao promover ações, como evidenciado pelo calendário de atividades da Semana de Combate ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, realizado de 15 a 18 de maio de 2023, conforme divulgado pela Agência de Comunicação Municipal no site da prefeitura de Araguaína (ARAGUAÍNA, 2023).

#### **QUADRO 5 – LEIS MUNICIPAIS QUE VERSAM SOBRE A VIOLENCIA SEXUAL CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES E A SEU TIPO DE POLÍTICA PÚBLICA**

<b>Leis Municipais</b>	<b>Políticas Regulatórias</b>	<b>Políticas Distributivas</b>	<b>Políticas Reais</b>	<b>Políticas Sociais</b>	<b>Políticas Simbólicas</b>
Nº 3.018 22 de agosto de 2016	X		X		X
Nº 3071 19 de março de 2018		X			X
Nº 3105 23 de setembro de 2019	X				X
Nº 3108 23 de setembro de 2019		X	X	X	
Nº 3239 10 de dezembro de 2021	X		X	X	
Nº 3320 19 de setembro de 2022	X				X
Nº 3369 09 de janeiro de 2023	X		X	X	

Fonte: Elaborado pelo autor

As Leis Municipais nº 3018, 3071, 3105 e 3320 podem ser consideradas políticas simbólicas, de acordo com a classificação de Gustafsson (1983) citada por Rua e Romanini (2013c). Essas políticas são elaboradas com conhecimento sobre a demanda a ser atendida, mas não há interesse por parte do governante em



implementá-las efetivamente. No caso da Lei nº 3071, não foi encontrado registro de sua execução. Quanto às Leis nº 3018, 3105 e 3320, é possível constatar que em eventos ou locais específicos não há afixação de placas ou divulgação de mensagens sobre violência contra a mulher, abuso ou exploração sexual de crianças e adolescentes, incluindo os números para denúncia.

Como forma de avaliar a efetividade das leis de combate à violência sexual contra crianças e adolescentes na cidade de Araguaína, buscamos os registros de ocorrências registrados na Secretaria de Segurança Pública do Estado de Tocantins (SSPTO).

O Banco de Dados disponibilizado pela SSPTO contém um total de 110.908 ocorrências registradas para o município de Araguaína, no período de 15/07/2013 até 07/02/2022.

**Tabela 1 – Total de Registros por Ano, Total de registro de Violência Sexual e sua porcentagem em comparação com o total de violência, conforme as ocorrências registradas na SSP-TO no período de 15/07/2013 a 07/02/2022.**

Ano	Total de Registros	Total de Registros de Violência Sexual	Porcentagem de Violência Sexual Em Comparação com a Violência Geral
2013	139	3	2,2%
2014	590	25	4,2%
2015	446	13	2,9%
2016	573	42	7,3%
2017	784	68	8,7%
2018	737	68	9,2%
2019	671	71	10,6%
2020	472	95	22,2%
2021	546	108	19,8%
2022	83	12	14,5%

Fonte: SSP-TO (2022). Elaborado pelo autor.

Das 110.908 ocorrências registradas no Banco de Dados da SSPTO para o município de Araguaína, 4.996 correspondem a ocorrências de violência envolvendo crianças e adolescentes, representando um pouco mais de 4% do total. Entre essas ocorrências, 505 registros são relacionados à violência sexual contra crianças e

adolescentes, o que corresponde a pouco mais de 10% das ocorrências mencionadas. Esses dados podem ser visualizados na Tabela 2.

**Tabela 2 – Total de Registros por sexo e idade, conforme as ocorrências registradas da cidade de Araguaína na SSP-TO no período de 15/07/2013 a 07/02/2022.**

IDADE	2013		2014		2015		2016		2017		2018		2019		2020		2021		2022		
	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	
0				3			3	3		4		2		1							
1				1				1								2		1			
2												1	1				1	1			
3				1	1	1		2				1		3	1	1		2			
4						1		1		2			2	3		3		3			
5			1	1		2		2	1	1	2			1		7	4	4			
6		1		1		2		1	2	6			1	2		8		5			
7						1		2		2		5		4		6	1	4			
8			1			1			1	4		5	1	6		5	1	7			
9				1						2	1	3		5	1	4	2	4			
10				2		1		5	1	6	1	4	1	6		9	5	5			2
11			1			1		2		5		7	1	3	1	3	1	9			
12		1		3				2		7		10	1	6	1	5	4	10	1		
13		1		3		1		11	6	4		11	4	4	2	9		16			3
14				2				4		4		9		5	1	9		4			3
15				1				2		5				4	1	10		6			2
16				2		1		1		3		1	1	1		4		6			1
17				1						2		5	1	3	1	1		2			
<b>Total</b>	00	3	3	22	1	12	3	39	11	57	4	64	14	57	9	86	19	89	1		11

Fonte: SSP-TO (2022). Elaborado pelo autor.

De acordo com os registros das ocorrências de violência sexual contra crianças e adolescentes em Araguaína, pode-se observar que a maioria das vítimas são do sexo feminino, totalizando 440 casos (87%). Já as vítimas do sexo masculino correspondem a 65 casos (13%). A distribuição das ocorrências por idade e sexo pode ser visualizada na Tabela 2.

**Tabela 3 – Total de registros das ocorrências que teve como vítimas crianças e adolescentes do sexo masculino, conforme as ocorrências registradas da cidade de Araguaína na SSP-TO no período de 15/07/2013 a 07/02/2022.**

Idade	Etnia				
	Branca	Indígena	Parda	Preta	Não informado ou inválido
0	1				2
1					
2				1	1
3	1		1		
4			2		
5	3		3	2	
6	1			2	
7			1		
8	1		2	1	
9	1		3		
10	1		5	1	1
11			2	2	
12	1		3	3	
13	6		5	1	
14			1		
15			1		
16	1				
17	1		1		
<b>Total</b>	<b>18</b>	<b>0</b>	<b>30</b>	<b>13</b>	<b>4</b>

Fonte: SSP-TO (2022). Elaborado pelo autor.

Segundo os registros, das vítimas do sexo feminino, 184 são pardas, 149 são pretas, 79 são brancas, 2 são indígenas e 24 não têm a informação ou é inválida. Já entre as vítimas do sexo masculino, 30 são pardas, 13 são pretas, 18 são brancas e 4 não possuem a informação registrada. Esses dados estão representados na Tabela 3 e 4.

É predominante em Araguaína, segundo os dados da SSPTO, o registro de crianças pretas e pardas vítimas de violência sexual em ambos os sexos, sendo ainda mais significativo o número de registros envolvendo crianças do sexo feminino, conforme apresentado no Gráfico 1.

Saffioti (1997), *apud* Teodoro (2022), aponta que as meninas negras estão em uma posição mais elevada de vulnerabilidade social, pois ocupam a última posição na escala de poder em termos de gênero, raça/etnia, classe social e idade. Portanto, a questão racial surge de forma destacada na violência sexual infantil. Dessa forma, torna-se evidente que o machismo, o racismo, a desigualdade social e o

adultocentrismo (masculino) são as bases que sustentam a violência sexual na infância.

**Tabela 4 – Total de registros das ocorrências que teve como vítimas crianças e adolescentes do sexo feminino, conforme as ocorrências registradas da cidade de Araguaína na SSP-TO no período de 15/07/2013 a 07/02/2022.**

Idade	Etnia				
	Branca	Indígena	Parda	Preta	Não informado ou inválido
0	1	1	3	8	
1	1		1	1	2
2			1	1	
3	3		5	3	
4	3		6	4	
5	3		9	5	1
6	3		10	12	1
7	6		10	7	1
8	7		11	8	2
9	4	1	10	4	
10	3		22	12	3
11	8		13	8	1
12	11		13	15	5
13	13		21	26	3
14	2		20	15	3
15	2		14	10	4
16	4		10	6	
17	5		5	4	
<b>Total</b>	79	2	184	149	26

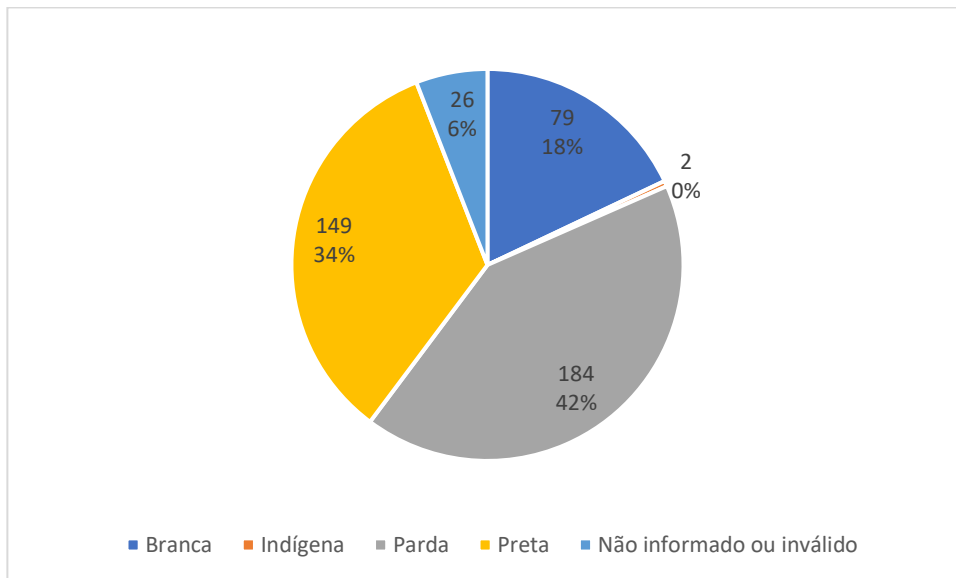
Fonte: SSP-TO (2022). Elaborado pelo autor.

O Gráfico 2 apresenta a variação dos totais de cada ano. É possível observar uma tendência crescente nos casos de violência sexual contra crianças e adolescentes, mesmo que em 2015 os registros tenham reduzido mais da metade em relação ao ano anterior. No entanto, em 2016, os registros superaram a soma dos dois anos anteriores, aumentando e se estabilizando em 2017 e 2018, antes de voltar a aumentar em 2019 e 2020.

Uma observação importante é que, mesmo com a redução nos registros gerais de violência contra a criança e o adolescente, os registros de violência sexual contra o mesmo público se mantiveram em crescimento. Mesmo durante o ano de 2020, em que o mundo enfrentou dificuldades decorrentes da pandemia de COVID-19 e foram adotadas medidas de isolamento social, houve uma queda significativa nos casos de

violência contra a criança e o adolescente. No entanto, os casos de violência sexual continuaram a aumentar, o que sugere que o isolamento social pode ter facilitado esse tipo de violência, uma vez que a maioria dos casos ocorre dentro do ambiente familiar. O MPDFT (2015) aponta que a maior parte da violência sexual ocorre no âmbito intrafamiliar, ou seja, é cometida por algum membro da família.

**Gráfico 1 – Etnia das vítimas da violência sexual contra crianças e adolescentes do sexo feminino.**



Fonte: SSP-TO (2022). Elaborado pelo autor.

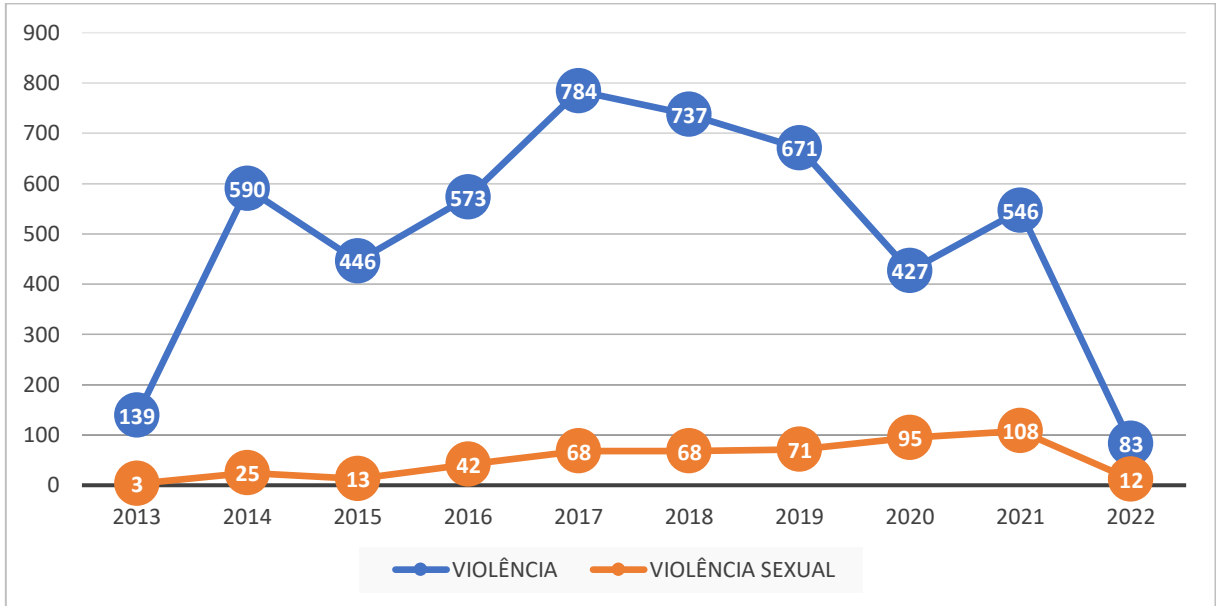
Das ocorrências registradas de violência sexual contra crianças e adolescentes, conforme os dados disponibilizados, organizados na Tabela 6 e no Gráfico 3, foram identificadas quatorze naturezas de ocorrências. São elas:

- Adquirir fotografia ou vídeo que contenha cena de sexo explícito com criança ou adolescente, conforme previsto no Art. 241-B do ECA.
- Aliciar criança com o fim de com ela praticar ato libidinoso, conforme previsto no Art. 241-D do ECA.
- Assédio sexual, conforme previsto no Art. 216-A do Código Penal.
- Ato obsceno, descrito como "praticar ato obsceno em lugar público, ou aberto ou exposto ao público", conforme previsto no Art. 233 do Código Penal.

- Divulgação de cena de estupro ou de cena de estupro de vulnerável, de cena de sexo ou de pornografia, conforme previsto no Art. 218-C do Código Penal.
- Estupro, conforme previsto no Art. 213 do Código Penal.
- Estupro de vulnerável, conforme previsto no Art. 217-A do Código Penal.
- Favorecimento da prostituição de criança, adolescente ou de vulnerável.
- Fotografar, filmar por qualquer meio, cena de sexo explícito envolvendo criança ou adolescente, conforme previsto no Art. 240 do ECA.
- Importunação sexual, conforme previsto no Art. 215-A do Código Penal.
- Simular participação de criança ou adolescente em cena de sexo explícito, conforme previsto no Art. 241-C do ECA.
- Submeter criança ou adolescente à prostituição ou à exploração sexual, conforme previsto no Art. 244-A do ECA.
- Vender fotografia, vídeo e etc. que contenha cena de sexo explícito envolvendo menores, conforme previsto no Art. 241 do ECA.
- Violação sexual mediante fraude, conforme previsto no Art. 215 do Código Penal.
- As cinco naturezas de ocorrência que tiveram a maior quantidade de registros em todos os anos dos dados avaliados são as seguintes: estupro de vulnerável, estupro, aliciar criança com o fim de com ela praticar ato libidinoso, importunação sexual e assédio sexual. O estupro de vulnerável corresponde a 80% de todos os casos, enquanto o estupro representa 10% dos casos. O aliciamento de crianças com o objetivo de praticar atos libidinosos corresponde a 3% do total de casos, seguido pela importunação sexual com 2% e o assédio sexual com 1%.

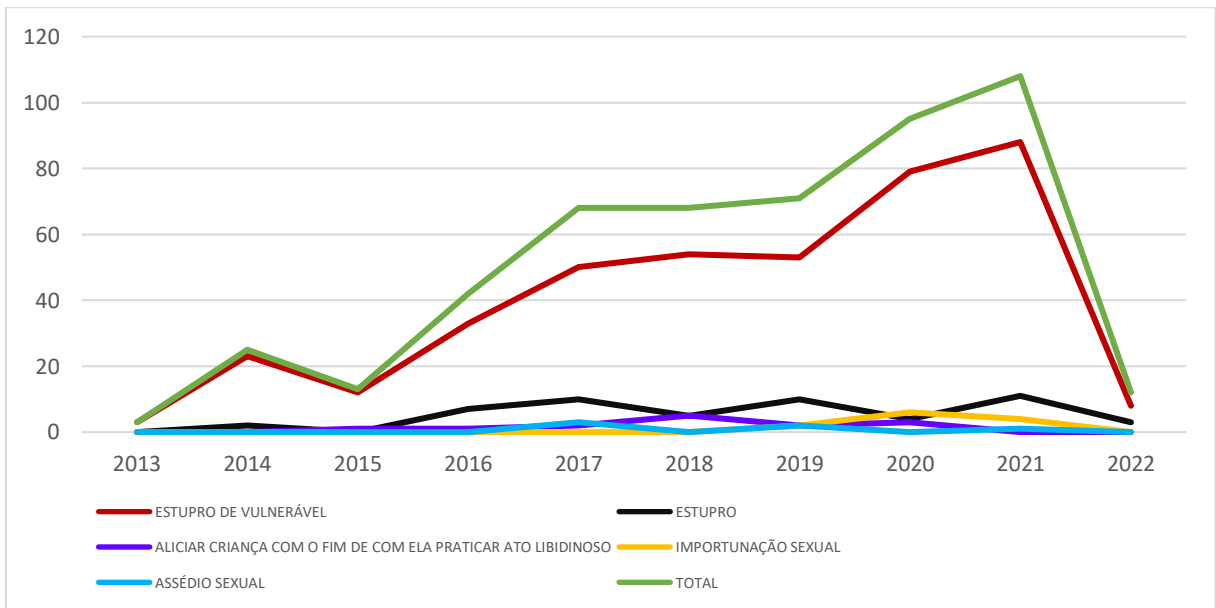
Quanto ao suposto agressor registrado na ocorrência, 302 (59,8%) são do sexo masculino, 16 (3,2%) são do sexo feminino e 187 (37%) não possuem informação ou a informação é inválida. Esses dados corroboram com estudos anteriores, como o de Maio e Oliveira (2018), que apontam para uma predominância de agressores do sexo masculino.

**Gráfico 2 – Violência X Violência Sexual Contra Crianças e Adolescente dos dados do Município de Araguaína-TO, registrados entre 15/07/2013 à 07/02/2022 na Secretaria de Segurança Pública do Estado de Tocantins.**



Fonte: SSP-TO (2022). Elaborado pelo autor.

**Gráfico 3 – Natureza das ocorrências dos registros de violência sexual contra crianças e adolescentes na cidade de Araguaína, registrados entre 15/07/2013 à 07/02/2022 na Secretaria de Segurança Pública do Estado de Tocantins.**



Fonte: SSP-TO (2022). Elaborado pelo autor.

**Tabela 5 – Total de Registros por Ano, Total de registro de Violência Sexual e sua porcentagem em comparação com o total de violência, conforme as ocorrências registradas na SSP-TO no período de 15/07/2013 a 07/02/2022.**

NATUREZA DA VIOLÊNCIA SEXUAL	ANO										
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	TOTAL
ADQUIRIR FOTOGRAFIA OU VÍDEO QUE CONTENHA CENA DE SEXO EXPLÍCITO COM CRIANÇA OU ADOLESCENTE								1	1		2
ALICIAR CRIANÇA COM O FIM DE COM ELA PRATICAR ATO LIBIDINOSO			1	1	2	5	2	3			14
ASSÉDIO SEXUAL					3		2		1		6
ATO OBSCENO						1					1
DIVULGAÇÃO DE CENA DE ESTUPRO OU DE CENA DE ESTUPRO DE VULNERÁVEL, DE CENA DE SEXO OU DE PORNOGRAFIA								1		1	2
ESTUPRO		2		7	10	5	10	4	11	3	52
ESTUPRO DE VULNERÁVEL	3	23	12	33	50	54	53	79	88	8	403
FAVORECIMENTO DA PROSTITUIÇÃO DE CRIANÇA, ADOLESCENTE OU DE VULNERÁVEL						3	2				5
FOTOGRAFAR, FILMAR POR QUALQUER MEIO, CENA DE SEXO EXPLÍCITO ENVOLVENDO CRIANÇA OU ADOLESCENTE				1	2						3
IMPORTUNAÇÃO SEXUAL							2	6	4		12
SIMULAR PARTICIPAÇÃO DE CRIANÇA OU ADOLESCENTE EM CENA DE SEXO EXPLÍCITO									1		1
SUBMETTER CRIANÇA OU ADOLESCENTE, À PROSTITUIÇÃO OU À EXPLORAÇÃO SEXUAL					1				1		2
VENDER FOTOGRAFIA, VÍDEO E ETC. QUE CONTENHA CENA DE SEXO EXPLÍCITO ENVOLVENDO MENORES								1			1
VIOLAÇÃO SEXUAL MEDIANTE FRAUDE									1		1
<b>TOTAL</b>	<b>3</b>	<b>25</b>	<b>13</b>	<b>42</b>	<b>68</b>	<b>68</b>	<b>71</b>	<b>95</b>	<b>108</b>	<b>12</b>	

Fonte: SSP-TO (2022). Elaborado pelo autor.

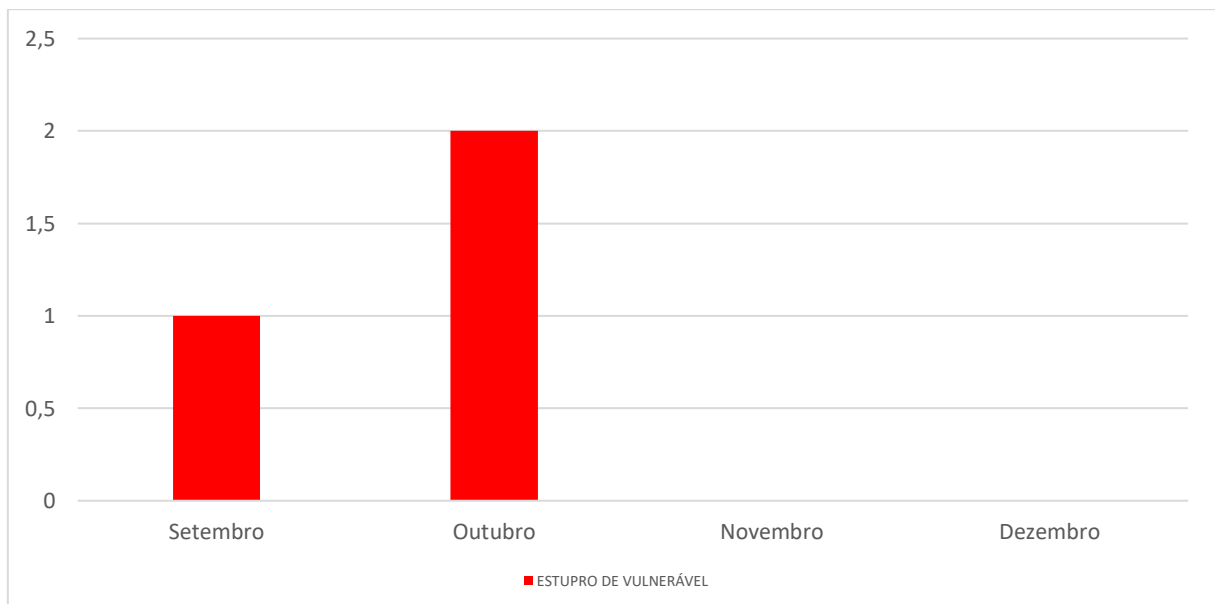


Ao fazer a correlação entre as políticas públicas que tratam da violência sexual contra crianças e adolescentes na cidade de Araguaína, observa-se que há uma falta de efetividade e impacto significativo na redução desses casos desde a implementação dessas políticas. As leis municipais citadas parecem não ter sido capazes de promover mudanças significativas na realidade enfrentada pelas vítimas desse tipo de violência.

Os Gráficos 4, 5 e 6 referentes aos anos de 2013, 2014 e 2015 apresentam os registros por natureza de violência sexual contra crianças e adolescentes na cidade. Observa-se uma média de casos ao longo desses anos, porém, em outubro de 2014, ocorreu um aumento significativo no número de registros, ultrapassando a média anterior. É importante ressaltar que, nesse ano específico, não houve a aprovação de nenhuma política pública por parte da administração municipal que pudesse influenciar diretamente nesses resultados.

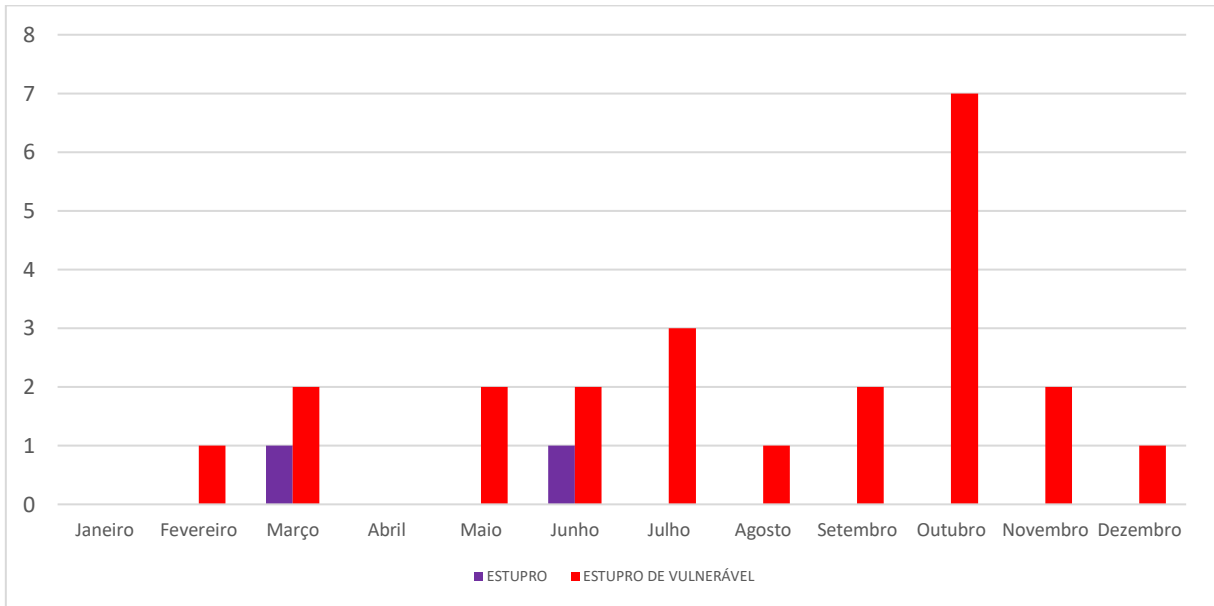
Em 2015, ocorreram mudanças na Política Pública Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente na cidade de Araguaína, por meio da lei 2.949 de 24 de julho de 2015. É importante ressaltar que essas mudanças foram de caráter administrativo e não apresentaram nenhuma menção específica a ações de combate à violência sexual contra crianças e adolescentes.

**Gráfico 4 – Violência sexual contra crianças e adolescentes na cidade de Araguaína registrados 2013 na Secretaria de Segurança Pública do Estado de Tocantins.**



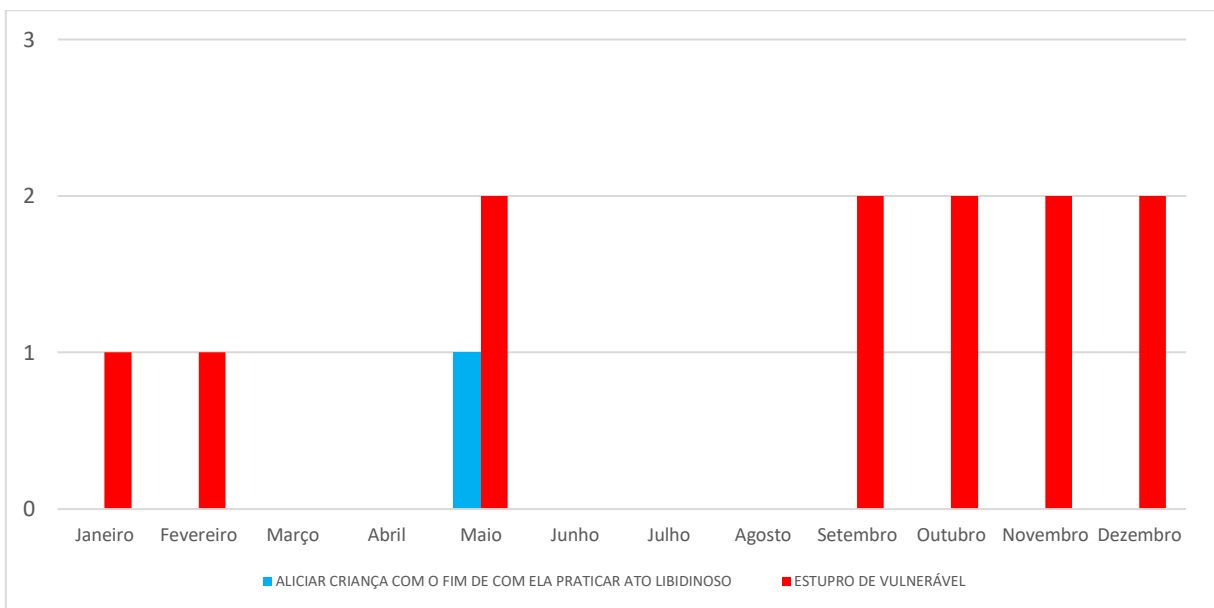
Fonte: SSP-TO (2022). Elaborado pelo autor.

**Gráfico 5 – Violência sexual contra crianças e adolescentes na cidade de Araguaína registrados 2014 na Secretaria de Segurança Pública do Estado de Tocantins.**



Fonte: SSP-TO (2022). Elaborado pelo autor.

**Gráfico 6 – Violência sexual contra crianças e adolescentes na cidade de Araguaína registrados 2015 na Secretaria de Segurança Pública do Estado de Tocantins.**



Fonte: SSP-TO (2022). Elaborado pelo autor.

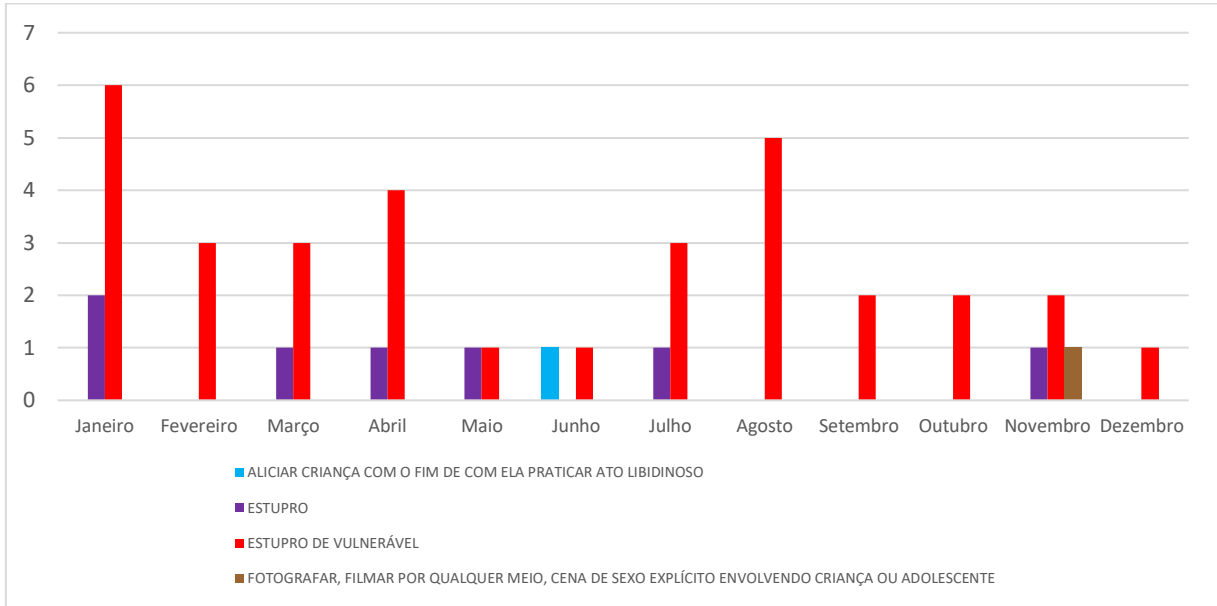
Em 2016, de acordo com o Gráfico 7, observamos um aumento nos casos de estupro de vulneráveis no início do ano, seguido por um novo aumento no mês de agosto, com uma redução nos meses seguintes até o final do ano. É importante destacar que no mês de agosto de 2016 foi aprovada a Lei Municipal nº 3.018, que estabelece a obrigatoriedade dos estabelecimentos comerciais, hotéis, motéis, casas noturnas e similares a fixarem uma placa em local visível, contendo um alerta sobre a submissão de crianças e adolescentes à prostituição ou exploração sexual, informando que tal prática é considerada crime e pode resultar em uma pena de até 10 anos de reclusão para o infrator.

Apesar da existência da placa com o alerta mencionado, é importante observar que poucos ou nenhum registro de ocorrência é relatado quanto às naturezas de crimes contra crianças e adolescentes, como o favorecimento da prostituição, a submissão à prostituição ou exploração sexual e a violação sexual mediante fraude, nos anos anteriores. Com base nesse cenário, pode-se inferir que essa lei, que visa criar uma política pública, pode ser considerada uma pseudopolítica, de acordo com Rua e Romanini (2013c). Isso significa que pode haver um interesse na implementação da lei, mas a falta de conhecimento adequado para sua elaboração compromete seu objetivo, uma vez que o número de registros de ocorrências desse tipo de violência não é recorrente.

No ano de 2017, observa-se que a média de registros de crimes de estupro de vulneráveis se mantém alta, conforme demonstrado no Gráfico 8, assim como nos anos anteriores. É importante ressaltar que, nesse ano, não houve nenhuma aprovação de políticas públicas específicas relacionadas a essa questão. Somente em 19 de março de 2018, pela Lei Municipal nº 3.071, foi estabelecido o Agosto Branco como um mês de conscientização e combate à pedofilia nas escolas municipais de Araguaína, de acordo com o calendário oficial de eventos.

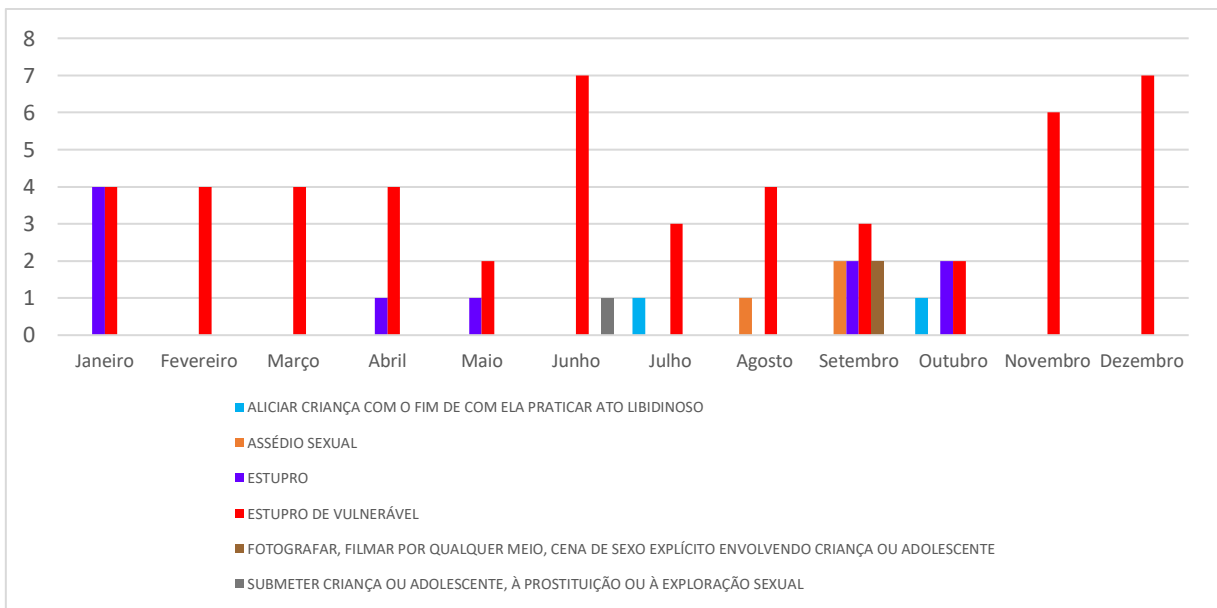
Essa ação é coordenada pela rede pública de educação municipal de Araguaína, que engloba uma série de atividades voltadas para os alunos, pais, servidores municipais e a comunidade em geral. Entre as iniciativas realizadas, destacam-se as palestras de conscientização e combate à pedofilia.

**Gráfico 7 – Violência sexual contra crianças e adolescentes na cidade de Araguaína registrados 2016 na Secretaria de Segurança Pública do Estado de Tocantins.**



Fonte: SSP-TO (2022). Elaborado pelo autor.

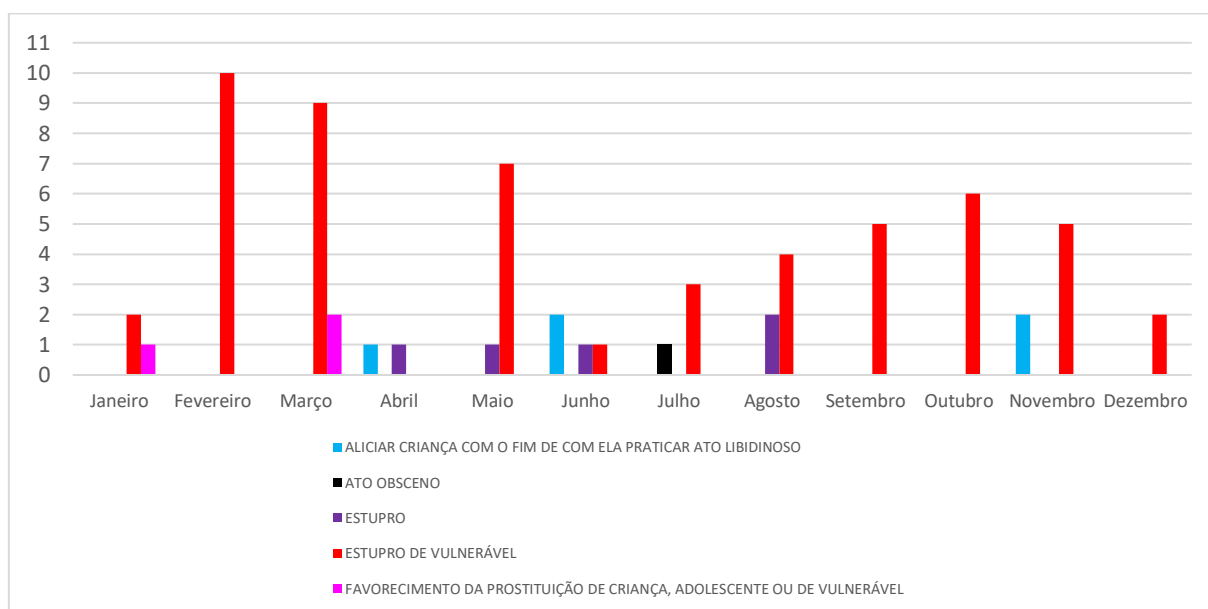
**Gráfico 8 – Violência sexual contra crianças e adolescentes na cidade de Araguaína registrados 2017 na Secretaria de Segurança Pública do Estado de Tocantins.**



Fonte: SSP-TO (2022). Elaborado pelo autor.

Ao comparar o Gráfico 9 de 2018 com o do ano anterior, observa-se que, apesar da instituição da campanha do Agosto Branco, não houve uma diferença significativa nos registros de violência sexual contra crianças e adolescentes. Não foi observada uma redução ou aumento substancial nesses registros.

**Gráfico 9 – Violência sexual contra crianças e adolescentes na cidade de Araguaína registrados 2018 na Secretaria de Segurança Pública do Estado de Tocantins.**



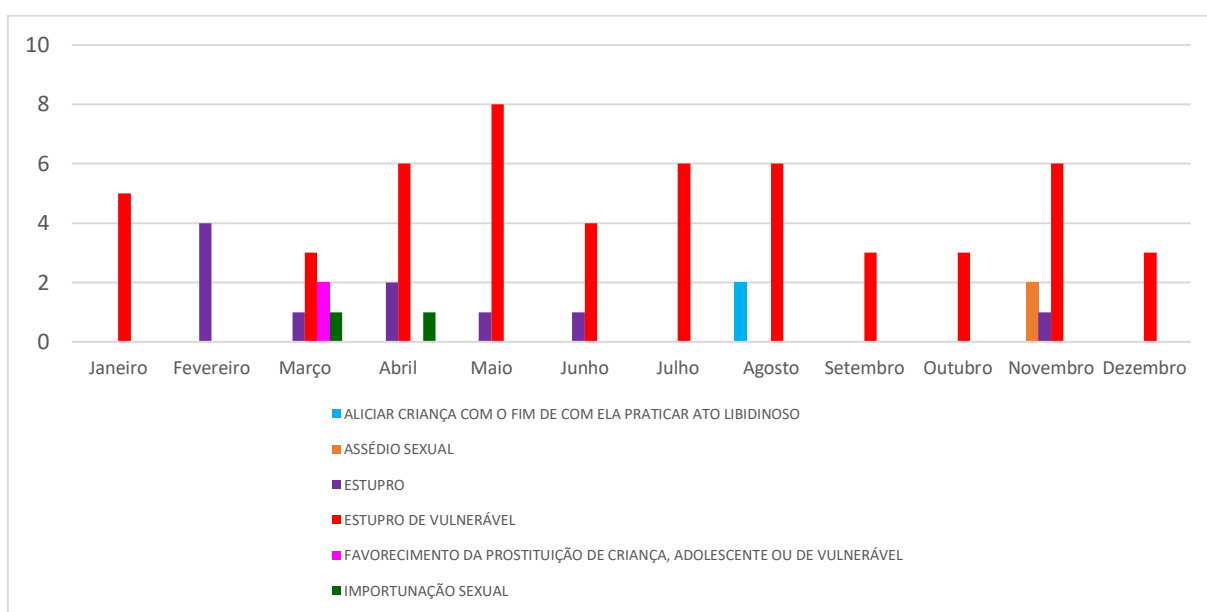
Fonte: SSP-TO (2022). Elaborado pelo autor.

Em 2019, foram aprovadas duas Leis Municipais, a nº 3.105 e a nº 3.108, ambas datadas de 23 de setembro. A primeira lei estabelece a obrigatoriedade da fixação de placas em locais visíveis, contendo alertas sobre a exploração sexual de crianças e adolescentes como crime, juntamente com os telefones de contato do conselho tutelar e da polícia militar. Essa exigência abrange casas de eventos artísticos, como boates, bares, casas de shows, bem como hotéis, motéis, pensões e outros estabelecimentos similares. No entanto, não houve um impacto claro dessas leis no aumento ou redução dos registros de casos de violência sexual contra crianças e adolescentes, conforme demonstrado no Gráfico 10.

A segunda lei aprovada em 2019, a nº 3.108, institui a Semana Municipal de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes. Essa semana foi estabelecida para ocorrer uma semana antes do dia 18 de maio, que é o Dia Nacional de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes.

Essa iniciativa tem como objetivo promover a conscientização e o combate a essas formas de violência, por meio de palestras, atividades educacionais e culturais. No entanto, assim como a lei anterior, não houve um impacto claro dessa medida na redução dos registros de casos de violência sexual contra crianças e adolescentes, como mostrado no Gráfico 10.

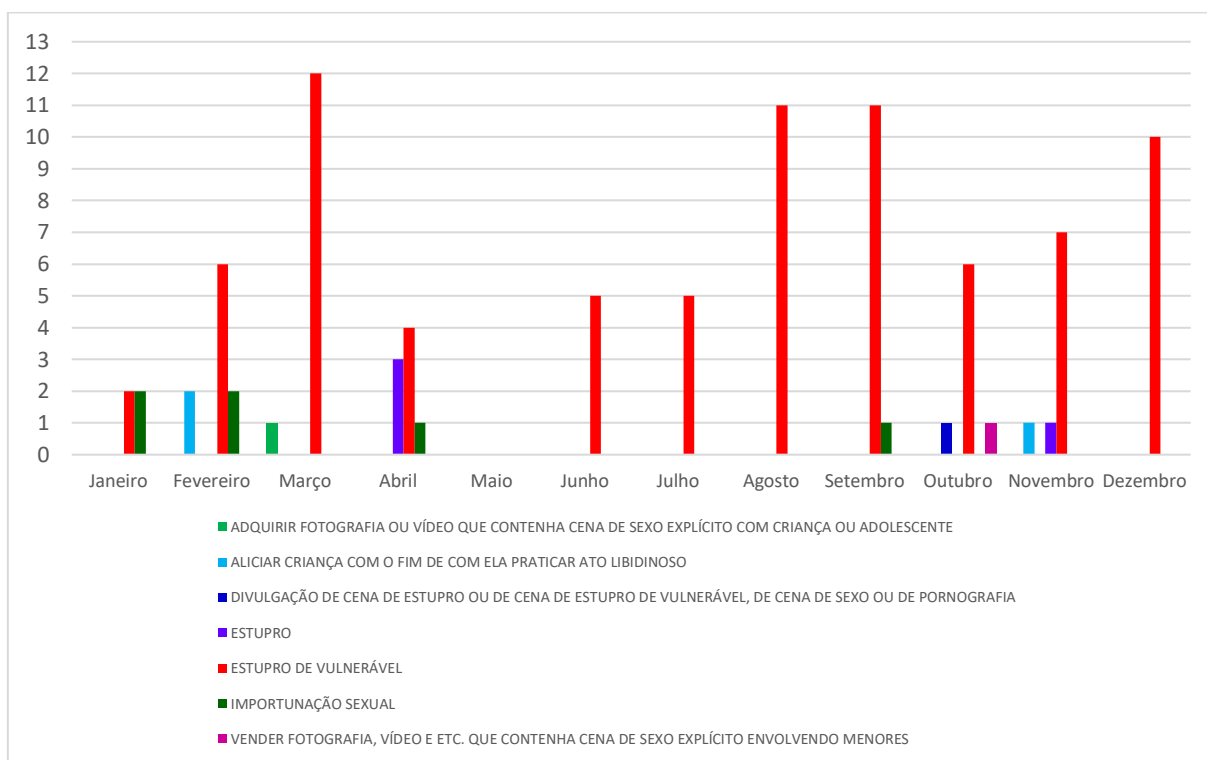
**Gráfico 10 – Violência sexual contra crianças e adolescentes na cidade de Araguaína registrados 2019 na Secretaria de Segurança Pública do Estado de Tocantins.**



Fonte: SSP-TO (2022). Elaborado pelo autor.

Por se tratar de uma ação que teria vigor no ano seguinte, ao observarmos o Gráfico 11, notamos que não houve nenhum registro na Secretaria de Segurança Pública de casos relacionados à violência sexual contra crianças e adolescentes durante esse período específico, ou seja no mês de maio. É importante destacar que esse cenário coincide com o início da pandemia da COVID-19, quando medidas de isolamento social foram implementadas para conter a propagação do vírus. Essas restrições e mudanças nos serviços públicos, incluindo os horários de funcionamento e a forma de atendimento, podem ter influenciado na falta de registros de violência sexual. Portanto, é possível inferir que o contexto do isolamento social pode ter impactado nos registros de violência sexual contra crianças e adolescentes durante esse período.

**Gráfico 11 – Violência sexual contra crianças e adolescentes na cidade de Araguaína registrados 2020 na Secretaria de Segurança Pública do Estado de Tocantins.**



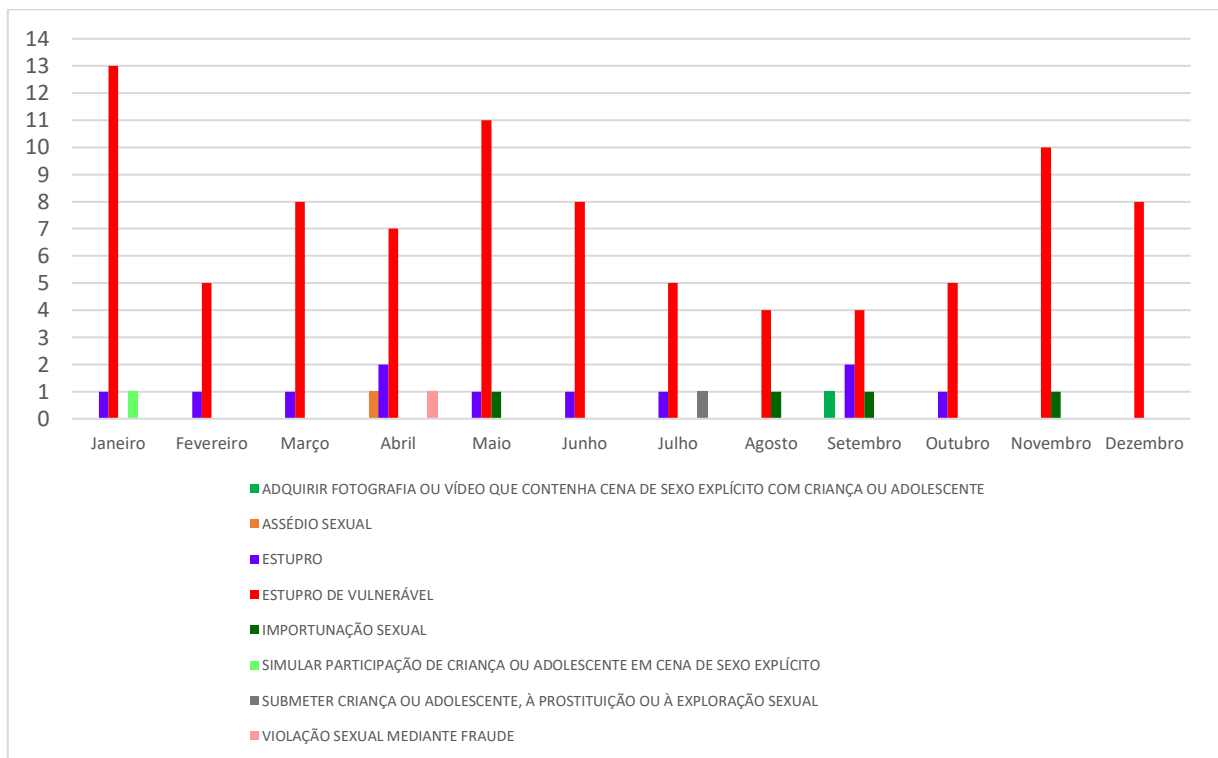
Fonte: SSP-TO (2022). Elaborado pelo autor.

De acordo com os dados apresentados pela Secretaria de Segurança Pública do Estado de Tocantins, o ano de 2021 registrou o maior número de casos de violência sexual contra crianças e adolescentes na cidade de Araguaína, conforme demonstrado no Gráfico 12. Esses registros levantam a possibilidade de que as políticas públicas instituídas pelas leis municipais nº 3.071 de 19 de agosto de 2018 e 3.108 de 23 de setembro de 2019, que têm como objetivo conscientizar e combater a violência sexual, onde houve um aumento dos registros de casos, indicando a efetividade da campanha.

Nos gráficos dos anos de 2019, 2020, 2021 e 2022, é possível observar um aumento no registro de ocorrências de estupro de vulneráveis, que é o público-alvo da campanha do "Agosto Branco" instituída pela Lei Municipal nº 3.071 de agosto de 2018. No entanto, é importante destacar que esse aumento nas ocorrências não necessariamente indica um aumento nos casos efetivos de violência sexual. Além disso, não há registros da realização da campanha, o que pode indicar a falta de implementação adequada das políticas públicas.

É importante considerar que o abuso sexual é um tema complexo e muitas vezes é difícil para as vítimas denunciarem, devido à coerção do agressor, resultando em subnotificação dos casos, como apontado por Maio e Oliveira (2017) que destacam a raridade das denúncias devido à complexidade desse tipo de violência.

**Gráfico 12 – Violência sexual contra crianças e adolescentes na cidade de Araguaína registrados 2021 na Secretaria de Segurança Pública do Estado de Tocantins.**

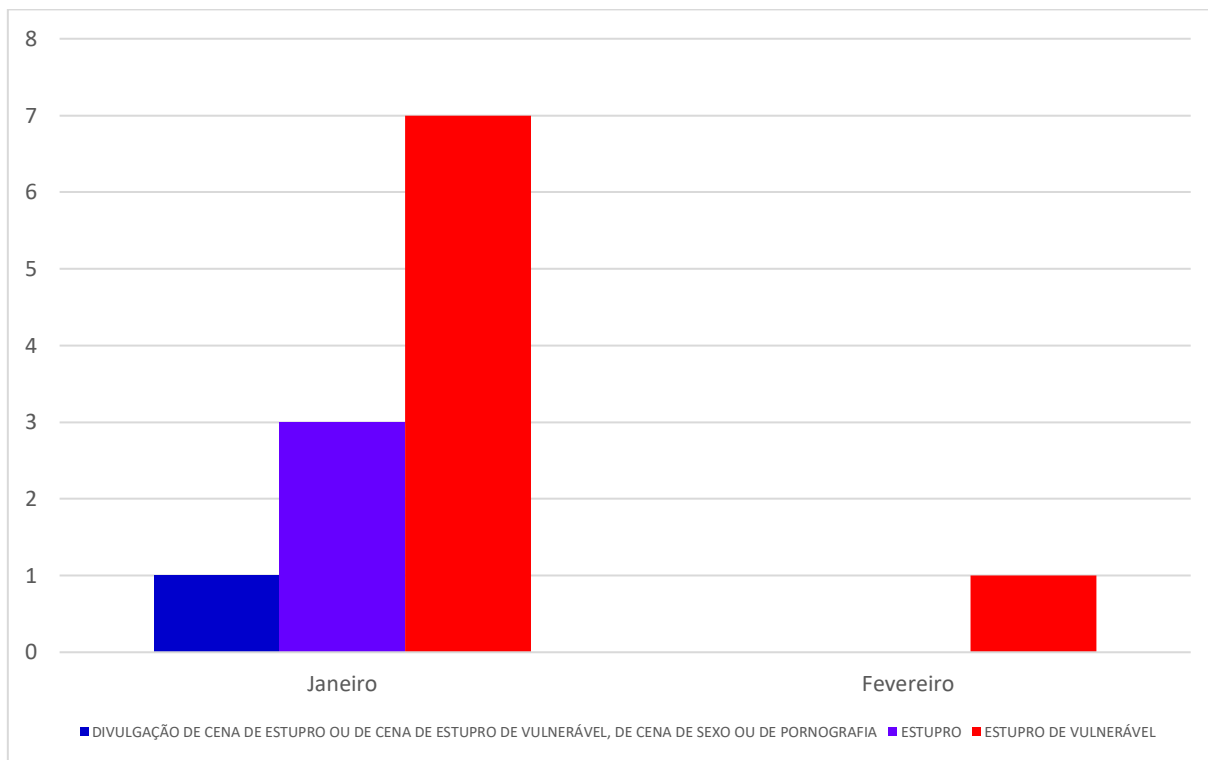


Fonte: SSP-TO (2022). Elaborado pelo autor.

No final do ano de 2021, foi sancionada a Lei Municipal nº 3.239 de 10 de dezembro de 2021, que estabelece diretrizes gerais para a aplicação das leis municipais relacionadas ao combate e prevenção da violência sexual contra crianças e adolescentes. No entanto, com base nos dados disponíveis neste estudo, não é possível observar diretamente se houve alguma mudança nos registros de violência sexual no ano seguinte à sanção da lei. O Gráfico 13 apresenta o total de ocorrências registradas, aos quais tivemos acesso, em 2021.



**Gráfico 13 – Violência sexual contra crianças e adolescentes na cidade de Araguaína registrados 2022 na Secretaria de Segurança Pública do Estado de Tocantins.**



Fonte: SSP-TO (2022). Elaborado pelo autor.

As Leis Municipais nº 3.239, de 10 de dezembro de 2021, nº 3.320, de 19 de setembro de 2022, as Leis Complementares nº 131, de 16 de dezembro de 2022, nº 133, de 20 de dezembro de 2022, e a Lei Municipal nº 3.369, de 09 de janeiro de 2023, por terem sido estabelecidas após o levantamento dos dados para a pesquisa, não podem ser tratadas nesta pesquisa para verificar se houve alguma alteração no quantitativo de ocorrências registradas na SSP-TO.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho foi problematizar como as políticas públicas existentes na cidade de Araguaína, no norte do estado do Tocantins, são disponibilizadas para atuar de forma a prevenir e combater o abuso sexual de crianças e adolescentes no município. Para tanto, buscou-se ao longo dos capítulos desenvolver, partindo de um contexto histórico mais amplo, até chegar ao contexto brasileiro e local sobre as políticas públicas e a violência contra a criança e os adolescentes, convergindo nas políticas públicas voltadas para a prevenção e o combate da violência sexual contra crianças e adolescentes implementadas na cidade de Araguaína.

O estado brasileiro, como aponta este estudo, passou por diversas Constituições Federais, nas quais pouco era abordado sobre a criança e o adolescente e menos ainda sobre as violências que sofriam, especialmente sobre a violência sexual. Foi apenas na Constituição de 1988 que o país assumiu um papel mais ativo nos cuidados com a infância e a adolescência, culminando com a aprovação do Estatuto da Criança e Adolescente (ECA), em 1990, que foi uma grande conquista de proteção social para as crianças e os adolescentes, deixando claro que é responsabilidade do estado e da sociedade como um todo o dever de cuidar deles.

A prevenção e o amparo à criança e ao adolescente vítimas da violência sexual precisam ser efetivados por meio de políticas públicas cada vez mais adequadas e efetivas. Em especial, a prevenção precisa estar constantemente em debate e aprimoramento na agenda política, pois os registros de casos de violência sexual, como observado na cidade de Araguaína, mantêm uma tendência de aumento.

Em Araguaína-TO, as políticas públicas municipais de prevenção à violência sexual infantojuvenil são tratadas pelas leis municipais, mas as de amparo são quase inexistentes. Vale ressaltar que pouco ainda se tem de políticas públicas que atuam diretamente nos casos de estupro de vulneráveis, casos que são recorrentes, conforme os dados coletados da Secretaria de Segurança Pública do estado do Tocantins.

Uma outra forma de olhar para a violência sexual contra crianças e adolescentes pode nos levar ao processo de urbanização da cidade de Araguaína, motivado pela construção da BR-153, fazendo a cidade crescer subitamente, chegando a ser considerada a capital econômica do estado do Tocantins antes da criação da capital Palmas, hoje a maior cidade do estado.

Atualmente, com o segundo maior PIB do estado, de acordo com os dados do IBGE, Araguaína ainda faz uso desse título, mas em seu outro lado é a única cidade do Tocantins que tem os aglomerados subnormais, onde infelizmente, segundo o que foi apresentado no trabalho, pode haver uma maior recorrência da violência sexual contra crianças e adolescentes.

Vale ressaltar que a violência sexual contra crianças e adolescentes não é exclusiva de uma determinada classe social, pois, conforme indicam os registros oficiais, tais crimes acontecem independentemente da classe social, tendo como vítimas meninos e meninas e como agressores homens e mulheres que deveriam justamente preservar a vida deles. No entanto, como observado nos dados das ocorrências disponibilizados pela SSP-TO, os casos de violência sexual infantojuvenil têm como vítimas, em sua maioria, meninas pardas e negras e os agressores são, em sua maioria, homens.

Apesar do problema ser geral, a localização dos instrumentos sociais se dá em regiões nobres ou centrais da cidade, conforme apresentado neste trabalho. A melhor localização desses instrumentos sociais, como as duas unidades do Conselho Tutelar, a Delegacia de Vulneráveis e a Polícia Militar, favorece o acesso para os estratos sociais mais favorecidos do tecido urbano de Araguaína, configurando um distanciamento geográfico e institucional em relação à população mais periférica da cidade.

Os dados levantados por este estudo podem contribuir para um olhar diferente para os casos de violência sexual contra crianças e adolescentes, a fim de avaliar melhor se as políticas públicas estão alcançando os objetivos propostos, para que assim possam ser ajustadas ou ainda encerradas e criadas outras novas que sejam mais efetivas no combate e na prevenção da violência sexual infantojuvenil.

Não há fórmula mágica para mitigar a violência sexual contra crianças e adolescentes, mas abrir espaço para um diálogo com a sociedade como um todo e com o poder público, considerando os burocratas que estão na linha de frente, seja da prevenção ou do combate a essa violência, acreditamos que possa ser um caminho assertivo para que se tenham políticas públicas mais eficientes que previnam e combatam a violência sexual contra crianças e adolescentes.

O poder municipal precisa assumir o seu papel de regulador e fiscalizador das leis que desenvolvem as políticas públicas, pois sem o seu papel ativo, essas leis se

tornam apenas "leis para inglês ver", contribuindo apenas para serem usadas em palanque político em período eleitoral.

Por meio deste estudo, mesmo com o desejo de ver a violência sexual contra crianças e adolescentes reduzida, é possível observar evidências de que as leis municipais de Araguaína, que tratam do amparo à violência sexual contra esse grupo, têm impactado no aumento das denúncias, conforme o aumento dos registros nas ocorrências na Secretaria de Segurança Pública do estado do Tocantins. Com base nos dados fornecidos pelo banco de dados, o aumento nos registros das ocorrências indica que as campanhas têm sido efetivas, possibilitando a conscientização e lançando mão de espaços para que as vítimas possam sentir-se seguras para denunciar ou para que a comunidade tenha acesso a mais informações sobre o que vem a ser a violência sexual contra crianças e adolescentes.

Outro fator importante a ser notado é a ausência de informações, na Secretaria de Segurança Pública do Estado do Tocantins, sobre as ocorrências registradas desde quando o município ainda pertencia ao estado de Goiás e também quando passou a ser do estado do Tocantins. É possível ter acesso apenas aos dados parciais das ocorrências registradas a partir do ano de 2013. Tais evidências suscitam questionamentos que podem ser explorados em outros estudos, como se não houveram ocorrências de violência sexual contra crianças e adolescentes, e se houve, onde estão esses dados?

Foi buscado acesso aos dados das denúncias registradas no Conselho Tutelar do Município de Araguaína, mas os dados oferecidos eram parciais e variavam em sua forma de tabulação e qualificação das denúncias, o que inviabilizou seu uso nesta pesquisa. Além disso, eles eram organizados de forma individual por cada conselheiro e apresentavam inconsistências na somatória dos registros nos relatórios. É importante salientar que há o Sistema de Informação para a Infância e a Adolescência - SIPIA, que é o sistema de registro das informações das denúncias nos Conselhos Tutelares. No entanto, as informações registradas até o momento partem do mês de fevereiro de 2022, embora o sistema venha sendo implantado em âmbito nacional desde 2000.

Dessa forma, observam-se alguns entraves, desde a não realização da denúncia, que pode ser motivada pelo poder e pelas ameaças que o agressor exerce sobre a vítima, até a falta de apoio da rede de apoio à vítima e a dificuldade de acesso aos instrumentos sociais. Quando ocorre a denúncia, pode haver dificuldade em

considerar com veracidade o abuso, o que resulta na falta de apuração adequada e no registro insuficiente em indicadores acessíveis para o poder público e a sociedade como um todo. Esses dados seriam importantes para que os governantes pudessem incluir em suas agendas políticas pautas mais adequadas, e a sociedade pudesse cobrar do estado ações de prevenção e enfrentamento condizentes com a realidade.

A intenção inicial deste estudo era estabelecer uma relação entre os registros das ocorrências na Secretaria de Segurança Pública do estado do Tocantins e as denúncias recebidas nos Conselhos Tutelares, a fim de verificar se os quantitativos poderiam ser correlatos.

Durante a busca por referencial teórico sobre a temática abordada, em especial em estudos na cidade de Araguaína, encontrou-se pouca informação. Portanto, este estudo se coloca o desafio de desbravar um caminho ainda pouco explorado, mas de grande importância social. Assim, ele não é o fim, mas o início de outras reflexões que podem surgir a partir dele, uma vez que é possível constatar um grau considerável de invisibilidade da problemática em questão perante o poder público.

## REFERÊNCIAS

ALA-HARJA, Marjukka; HELGASON, Sigurdur. **Em direção às melhores práticas de avaliação**. Revista do Serviço Público, v. 51, n. 4, p. 5-60, 2000.

ALBERTO, Maria de Fátima Pereira; SILVA, Ana Cristina Serafim da; GOMES, Vanessa Cavalcante; ARAÚJO, Antonia Marize Guerra; OLIVEIRA, Denise de. **A exploração sexual infantojuvenil sob a ótica de membros da população**. Psicologia em Revista, Belo Horizonte, v. 15, n.3, p. 41-59, 2009. Disponível em: <[http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1677-11682009000300004](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1677-11682009000300004)>. Acesso em: 06 set 2020.

ALMEIDA, Kleyde Nascimento. **Percepções dos conselheiros tutelares de Arraias-TO sobre o abuso sexual infantojuvenil**. Monografia de Graduação. Curso de Licenciatura em Pedagogia. Universidade Federal do Tocantins. Arraias, 2019. Disponível em: <<http://repositorio.uft.edu.br/bitstream/11612/2104/1/TCC%20Monografia%20-%20Kleyde%20Nascimento%20de%20Almeida.pdf>>. Acesso em: 05 set 2020.

AMORIM FILHO, O; SERRA, R. V. (2001). Evolução e perspectivas do papel das cidades médias no planejamento urbano e regional, in Andrade, T. A., & Serra, R. V. (orgs). **Cidades médias brasileiras**. Repositório do Conhecimento do IPEA. Disponível: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3081>. Acesso: 14 ago 2021.

ANTERO, Roberto. **Urbanização pela migração em Araguaína (TO)**. Caminhos da Geografia – revista online, v. 17, n. 59, p. 228-243, Uberlândia, 2016. Disponível em: <<https://seer.ufu.br/index.php/caminhosdegeografia/article/view/33488/18903>>. Acesso em: 27 jun 2023.

ARAGUAÍNA. **Araguaína realiza Semana de Combate ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes**, 2023. Disponível em: <<https://www.araguaina.to.gov.br/noticias/2023/araguaina-realiza-semana-de-combate-ao-abuso-e-exploracao-sexual-de-criancas-e-adolescentes>>. Acesso em 02 jul 2023.

ARAGUAÍNA. **Lei Municipal nº 3.018**, de 22 de agosto de 2016.

ARAGUAÍNA. **Lei Municipal nº 3.071**, de 19 de março de 2018.

ARAGUAÍNA. **Lei Municipal nº 3.105**, de 23 de setembro de 2019.

ARAGUAÍNA. **Lei Municipal nº 3.108**, de 23 de setembro de 2019.

ARAGUAÍNA. **Lei Municipal nº 3.239**, de 11 de dezembro de 2021.

ARAGUAÍNA. **Lei Municipal nº 3.320**, de 19 de setembro de 2022;

ARAGUAÍNA. **Lei Municipal nº 3.369**, de 9 de janeiro de 2023.

ARAGUAÍNA. **Plano Diretor – Volume I**. 2004.

ARAÚJO, Maria de Fátima. **Violência e abuso sexual na família**. Psicologia em Estudo, v. 7, n. 2, p. 3-11, Maringá, 2002. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1413-73722002000200002>>. Acesso em 12 set 2020.

ARIÈS, Philippe. **História Social da Criança e da Família**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1986.

AZEVEDO, Elaine Christovam de. **Atendimento psicanalítico a crianças e adolescentes vítimas de abuso sexual**. Psicologia: Ciência e Profissão, vol. 21, n. 4, Brasília, 2001. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1414-98932001000400008>>. Acesso em 12 set 2020.

BARBOSA, Daniella Kehrig. **Modelos de intervenções à criança e ao adolescente vítimas de violência**. Monografia de Graduação. Curso de Psicologia. Universidade do Vale do Itajaí. Biguaçu, 2007. Disponível em: <<http://siaibib01.univali.br/pdf/Daniella%20Kehrig%20Barbosa.pdf>>. Acesso em 11 set 2020.

BRASIL. **Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes**. 2013. Disponível em: <[https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/sedh/08\\_2013\\_pnevsca.pdf](https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/sedh/08_2013_pnevsca.pdf)>. Acesso em 15 nov 2022.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Lei 8.069 de 13 de julho de 1990. Brasília, 13 jul 1990.

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília, 05 out 1988.

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília, 24 jan 1967.

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília, 18 set 1946.

BRASIL. **Código Penal**. Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940. Rio de Janeiro, 7 dez 1940.

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília, 10 nov 1937.

BRASIL. **Lei Complementar nº 124**, de 03 de janeiro de 2007. Brasília, 03 de Jan 2007.

BRASIL. **Lei nº 6.697**, de 10 de outubro de 1979. Brasília, 10 out 1979.

BRASIL. **Decreto Lei nº 17.948-A**, de 12 de outubro de 1927. Rio de Janeiro, 12 out 1927.

BRASIL. **Lei nº 5.083**, de 1º de dezembro de 1929. Rio de Janeiro, 01 dez 1926.

CANÇADO, Ana Cardoso; BARROS, Fabiane Santos; BARROS, Fernando Santos. **Políticas públicas no brasil**: revisão sistemática da literatura. Revista Observatório, 7(1), 2021.

CHAUÍ, M. **Participando do debate sobre mulher e violência**. In: Cardoso, R.; Chauí, M.; Paoli, M. C. (org.). *Perspectivas Antropológicas da Mulher*. Rio de Janeiro: Zahar, 1985. pp. 25-62.

COMITÊ CRC - **Comitê dos Direitos da Criança CRC**. COMENTÁRIO GERAL N. 8. Genebra (2006). Disponível em: <<http://www.naobataeduque.org.br/documentos/d9891e21b98d60dfce7318f013c0091d.pdf>>. Acesso em 13 out 2022.

BECKER, Daniel. **O que é Adolescência**. São Paulo: Brasiliense, 2003.

DAGNINO, Renato; THOMAS, Hernán; COSTA, Greiner; GOMES, Erasmo. **Metodologia de análise de políticas públicas**. Campinas: Grupo de Análise de Políticas de Inovação, Universidade Estadual de Campinas, 2002.

DEMO, Pedro. **Introdução à metodologia da ciência**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 1985.

DEL PRIORE, Mary. **O cotidiano da criança livre no Brasil entre a Colônia e o Império**. In: PRIORE, Mary del (Org.). *História das crianças no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2010.

DYE, Thomas R. Chapter 1 – Policy Analysis: What Governments Do, Why They Do It and What Difference It Makes. **Understanding Public Policy**. 14ª ed. Harlow, England: Pearson Education Limited, 2013.

DUBOWITZ, Howard; BLACK, Maureen; HARRINGTON, Donna. **The diagnosis of child sexual abuse**. *American Journal of Diseases of Children*, Chicago, n. 146, p. 668-693, 1992.

BENINI, Édi A.; BENINI, Elcio G.; NOVAES, Henrique T. Os grilhões da gestão pública: o processo decisório e as formas contemporâneas de dominação patrimonialista. **Gestão pública e sociedade: fundamentos e políticas públicas de economia solidária**, p. 217, 2011.

FALEIROS, Eva T. Silveira. **A exploração sexual comercial de crianças e de adolescentes no mercado do sexo**. In: LIBÓRIO, Renata Maria Coimbra; SOUSA, Sônia M. Gomes (Eds.). *A exploração sexual de crianças e de adolescentes no Brasil: reflexões teóricas, relatos de pesquisas e intervenções psicossociais*. Goiás: Editora da Universidade Católica de Goiás, 2004.

FALEIROS, Vicente de Paula. **Infância e processo político no Brasil**. In: RIZZINI, Irene; PILLOTTI, Francisco (Orgs.). *A arte de governar crianças. A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. São Paulo: Cortez Editora, 2009.

FALEIROS, Vicente de Paula. **Abuso Sexual de Crianças e Adolescentes**: Trama, Drama e Trauma. *Revista Serviço Social & Saúde*, Campinas, v. 2, n. 2, p. 65-82, 2003. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/sss/article/view/8636441>>. Acesso em 06 de set 2020.



FALEIROS, Vicente de Paula. **Redes de Exploração e Abuso Sexual e redes de Proteção**. Brasília, Anais do IX Congresso Nacional de Assistentes Sociais, 1998.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **A política da avaliação de políticas públicas**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 20, p. 97-110, 2005.

FIORI, J. L. **O Estado do Bem Estar Social: padrões e crises**. *Physis - Revista de Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, p. 129-147, 1997.

FRANCISCHINI, Rosângela; NETO, Manoel Onofre Souza. **Enfrentamento à violência contra crianças e adolescentes: projeto escola que protege**. *Revista do Departamento de Psicologia UFF, Niterói*, v. 19, n. 1, p. 243-252, 2007.

FRANCISCO, J. C.; LIMA, A. S.; GROPPPO, L. **A Tramitação e aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente no Congresso Nacional (1989-1990)**. *Emancipação*, [S. l.], v. 20, p. 1–21, 2020. Disponível em: <<https://revistas.uepg.br/index.php/emancipacao/article/view/15252>>. Acesso em: 15 nov. 2022.

FREY, Klaus. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 21, 2000.

FREY, Klaus. **Análise de Políticas Públicas: algumas reflexões conceituais e suas implicações para a situação brasileira**. *PPGSP/UFSC, Cadernos de Pesquisa*, n. 18, p. 1-36, set. 1999.

FRONZA, Claudia Sombrio; NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. **A avaliação e a análise de políticas públicas: uma distinção necessária**. *Argumentum*, v. 7, n. 2, p. 103-116, 2015.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, Romeu. **A análise de dados em pesquisa qualitativa**. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. 14ª ed. Rio de Janeiro: Editora Vozes, p. 67-80, 1999.

HARVEY, D. **Condição Pós-Moderna**. São Paulo: Editora Loyola, 17ª edição, 2008a.

HARVEY, D. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Edições Loyola, 2008b.

HOBSBAWM, E. J. **A era dos extremos**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IBGE. **Cidades**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 01 de jul de 2023.

IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Aglomerados subnormais: primeiros resultados. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em:

<[https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/92/cd\\_2010\\_aglomerados\\_sub\\_normais.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/92/cd_2010_aglomerados_sub_normais.pdf)>. Acesso em: 11 jun 2023.

JAHAN, Sarwat; MAHMUD, Ahmed Saber; PAPAGEORGIU, Chris. **¿Qué es la economía keynesiana**. Finanzas y Desarrollo, setembro. 2014. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2014/09/pdf/basics.pdf>>. Acesso em: 01 mar 2022.

JORGE, Maria Helena Prado de Mello; WAKSMAN, Renata D.; PFEIFFER, Luci; HARADA, Maria de Jesus C. S. **Formas de violência contra a criança e o adolescente**. In: WAKSMAN, Renata Dejtiar; HIRSCHHEIMER, Mário Roberto; PFEIFFER, Luci (Orgs.). Manual de Atendimento às Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência. CFM. Brasília. 2018.

JUNIOR, Rui Ferreira Barbosa; SANTOS, Moacir José dos. **A urbanização da cidade**. In: III Congresso Internacional de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento. Universidade de Taubaté. Disponível em: <[https://www.academia.edu/download/57108902/MPH1081\\_1427392152.pdf](https://www.academia.edu/download/57108902/MPH1081_1427392152.pdf)>. Acesso em 05 jul 2021.

LASSWELL, Harold Dwight. **Politics: Who Gets What, When, How**. Cleveland, Meridian Books, 1950.

LAVORATTI, C. **Seção Temática 30 Anos do Estatuto da Criança e do Adolescente - Apresentação**. Emancipação, [S. l.], v. 20, p. 1–2, 2021. Disponível em: <<https://revistas.uepg.br/index.php/emancipacao/article/view/17466>>. Acesso em: 15 nov. 2022.

LEFEBVRE, Henry. **O Direito à Cidade**. Trad. T. C. Netto. São Paulo: Editora Documento, 2011.

LIBÓRIO, Renata Maria Coimbra. **Adolescente em situação de prostituição: uma análise sobre a exploração sexual comercial na sociedade contemporânea**. Psicologia: Reflexão e Crítica, v. 18, n. 3, p. 413-420, 2005. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-79722005000300016>>. Acesso em: 10 set 2020.

LIMA, Joana Azevêdo; ALBERTO, Maria de Fátima Pereira. **Abuso Sexual Intrafamiliar: As mães diante da vitimação das filhas**. Psicologia & Sociedade, v. 24, n. 2, p. 412-420, 2012. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=309326586019>>. Acesso em 04 set 2020.

LIMONAD, Ester. **Reflexões sobre o espaço, o urbano e a urbanização**. GEOgraphia, v. 1, n. 1, 1999. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/303895811\\_Espaco-Tempo\\_e\\_urbanizacao\\_Alguas\\_consideracoes\\_sobre\\_a\\_urbanizacao\\_brasileira](https://www.researchgate.net/publication/303895811_Espaco-Tempo_e_urbanizacao_Alguas_consideracoes_sobre_a_urbanizacao_brasileira)>. Acesso em 04 jul 2021.

MAIO, E. R.; OLIVEIRA, M. de. **Violência sexual contra crianças e adolescentes: o silenciamento enquanto marcador do aumento dos casos**. Educação em Análise, Londrina, v. 2, n. 2, p. 251–270, 2018. Disponível em: <<https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/educanalise/article/view/31977>>. Acesso em: 02 jul 2023.

MARCÍLIO, Maria Luiza. **A roda dos expostos e a criança abandonada na história do Brasil: 1726-1950.** In: FREITAS, Marcos Cezar de (Org). História social da infância no Brasil. São Paulo: Cortez, 2011.

MALCHIODI, Cathy A. **Breaking the Silence: Art Therapy with Children from Violent Homes.** New York: Brunner/Mazel, 1990.

MELEIRO, Maria Luiza de Andrade Picanço. **Violência urbana: direitos humanos e questões sociais.** Revista Internacional CONSINTER de Direito, no. 11, 2020. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.19135/revista.consinter.00011.08>>. Acesso 26 jun 2021.

MELO, Marcus André. **As sete vidas da agenda pública brasileira.** In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 1998. p. 11-28.

MENEZES, Kellen Cristiny Araujo; SILVA, Ana Cristina Serafim da Silva. **Violência sexual no Tocantins: A atuação da rede de proteção.** Revista Humanidades & Inovação, v. 6, n. 17, 2019. Disponível em: <<https://revista.unitins.br/index.php/humanidadeseinovacao/article/view/1964>>. Acesso em: 05 set 2020.

Ministério da Saúde. Brasil. **Notificação de maus-tratos contra crianças e adolescentes pelos profissionais de saúde: um passo a mais na cidadania em saúde.** Brasília: Ministério da Saúde, 2002.

Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT). **Violência sexual contra crianças e adolescentes: identificação e enfrentamento.** Brasília, 2015. Disponível em: <[https://www.mpdft.mp.br/portal/pdf/imprensa/cartilhas/cartilha\\_violencia\\_contra\\_criancas\\_adolescentes\\_web.pdf](https://www.mpdft.mp.br/portal/pdf/imprensa/cartilhas/cartilha_violencia_contra_criancas_adolescentes_web.pdf)>. Acesso em 06 set 2020.

MONTI, Eduardo Monteiro Gonzaga do. **Aulas régias: luz que emana do trono.** Quaestio - Revista de Estudos em Educação, Sorocaba, SP, v. 20, n. 1, 2018. Disponível em: <<https://periodicos.uniso.br/quaestio/article/view/3065>>. Acesso em: 6 nov. 2022.

MOTTA, Diana. MATA, Daniel da. **A importância da cidade média.** Ipea 2009. Ano 6. Edição 47. Disponível em [https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1002:catid=28](https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1002:catid=28) . Acesso em 15 ago 2021.

NETO, José Vieira. **O fenômeno da urbanização no Brasil e a violência nas cidades.** Espaço em Revista, [S. l.], v. 13, n. 2, 2012. Disponível em: <<https://www.revistas.ufg.br/espaco/article/view/16888>>. Acesso em: 4 jul. 2021.

NETO, Marcos Antonio Pereira; DA SILVA, Elias. Um estudo socioespacial dos aglomerados subnormais de Araguaína-TO. **Revista Tocantinense de Geografia**, v. 7, n. 13, p. 159-170, 2018.

OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico). **Ministerial Symposium on the Future of Public Services**, Paris, OCDE, mar. 1996.

OLIVEIRA, Ilmara de Jesus; CRUZ, Cleide Ane Barbosa. **Abuso sexual**: uma reflexão sobre a violência contra crianças e adolescentes. Revista Científica ITPAC, v. 8, n. 1, pub. 2, Araguaína, 2015. Disponível em: <[https://assets.unitpac.com.br/arquivos/Revista/76/Artigo\\_2.pdf](https://assets.unitpac.com.br/arquivos/Revista/76/Artigo_2.pdf)>. Acesso em 06 set 2020.

ONU NEWS. **Organização Mundial da Saúde declara novo Coronavírus uma pandemia**. 2020. Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2020/03/1706881>>. Acessado em: 04 jun 2021.

PACÍFICO FILHO, M., BORGES, T. P., TELES, M. P. L., & CANÇADO, A. C. (2020). **Cidades Médias na Amazônia Legal**: Araguaína/TO, Imperatriz/MA e Marabá/PA – indutoras de desenvolvimento e desigualdades. Redes (St. Cruz Do Sul Online), 25(4), 1477-1503. <https://doi.org/10.17058/redes.v25i0.1513>

PEREIRA, A. J. ; DIAS, J. B. A URBANIZAÇÃO DA CIDADE DE ARAGUAÍNA – TO: O Setor Santa Helena como estudo de caso. **Revista Tocantinense de Geografia**, v. 9, n. 17, p. 134-154, 31 mar. 2020.

PINHEIRO, Veralúcia. **Família, violência e silêncio**: Um estudo sobre meninas vítimas de abuso sexual. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Goiás, 2000.

PFEIFFER, Luci; SALVAGNI, Edila Pizzato. **Visão atual do abuso sexual na infância e adolescência**. J. Pediatr. (Rio J.), Porto Alegre, v. 81, n. 5, supl., p. s197-s204, 2005. <Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0021-75572005000700010>>. Acesso em 04 set 2020.

RIBEIRO, Janille Maria. O uso do castigo físico em crianças e adolescentes como prática educativa: algumas perspectivas da Sociologia, Filosofia e Psicologia. **Pesqui. prá. psicossociais**, São João del-Rei , v. 9, n. 2, p. 213-221, dez. 2014 . Disponível em <[http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1809-89082014000200007&lng=pt&nrm=iso](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1809-89082014000200007&lng=pt&nrm=iso)>. acessos em 09 jul. 2022.

RICHARDISON, Roberto Jarry. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

RIZZINI, Irene. **O século Perdido**: Raízes Históricas das Políticas Públicas para a Infância no Brasil. 2ª Ed. São Paulo: Cortez, 2008.

RIZZINI, Irene. (Coord.). **Acolhendo crianças e adolescentes**: Experiências de promoção do direito à convivência familiar e comunitária no Brasil. São Paulo, SP: Cortez, 2006.

RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. **Unidade I**. Para aprender políticas públicas. Brasília, DF: IGEPP, 2013a.

RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. **Unidade II**. Para aprender políticas públicas. Brasília, DF: IGEPP, 2013b.

RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. **Unidade IV**. Para aprender políticas públicas. Brasília, DF: IGEPP, 2013c.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Editora Hucitec, 1993.

SANTOS, Mônica Pereira dos Santos; SANTIAGO, Mylene Cristina; VENTURINI, Angela Maria; DAVID, Viviane Felipe; ESTEVES, Maria Lúcia; PIMENTEL, Daniely Pinheiro; POUBEL, Marcos; AMORIM, Michelli Silva Sousa Agra. **Direitos humanos e estatuto da criança e do adolescente**: estudo de caso em uma ONG no Rio de Janeiro/BR. 2012. Disponível em: <<http://www.lapeade.com.br/publicacoes/artigos/Direitos%20Humanos%20e%20Estatuto%20da%20Crian%C3%A7a%20e%20do%20Adolescente.pdf>>. Acesso em: 11 set 2020.

SANTOS, Samara Silva dos; PELISOLI, Cátula; DELL'AGLIO, Débora Dalbosco. **Desvendando segredos**: padrões e dinâmicas familiares no abuso sexual infantil. In: HABIGZANG, L. F.; KOLLER, S. H. (Orgs.). *Violência contra crianças e adolescentes: teoria, pesquisa e prática*. Porto Alegre: Artmed, 2012. p. 55-68.

SARAVIA, Enrique. **Introdução à Teoria da Política Pública**. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). *Políticas Públicas: coletânea*. Volume 1. Brasília: ENAP, 2006, p. 21-42.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas**: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. Cengage Learning, 2017.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos. 2ª Ed. Cengage Learning, 2013.

SCHMITTER, Phillippe. **Reflexões sobre o Conceito de Política**. In: BOBBIO, Norberto. *Curso de Introdução à Ciência Política*. 2ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1979. p. 31-39.

SCHMITTER, Philippe C. Reflexões sobre o conceito de política. **Revista de Direito Público e Ciência Política**, v. 8, n. 2, p. 45-60, 1965.

SILVA, Ana Cristina Serafim da; ALBERTO, Maria de Fátima Pereira. **Fios Soltos da Rede de Proteção dos Direitos das Crianças e Adolescentes**. *Psicologia: Ciência e Profissão*, v. 39, e185358, 1-13, 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1982-3703003185358>>. Acesso em: 01 set 2020.

SILVA, Ana Cristina Serafim; ALBERTO, Maria de Fátima Pereira. **Exploração sexual comercial de crianças e adolescentes**: a vivência subjetiva do corpo. *Psicologia em Revista*. Belo Horizonte, v. 22, n. 1, p. 69-87, 2016. Disponível em: <[http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-389X2010000100013](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-389X2010000100013)>. Acesso em: 11 set 2020.

SILVA, Carlos Cardoso. **A Fenomenologia e a formação humana na perspectiva de Edmund Husserl**. DESAFIOS - Revista Interdisciplinar Da Universidade Federal Do Tocantins, 4(2), 96-111, 2017. Disponível em: <<https://doi.org/10.20873/uft.2359-3652.2017v4n2p96>>. Acesso em: 10 abr 2021.

SILVA, R. A. DA. **Desigualdades socioespaciais na cidade média de Araguaína-TO**. 2016. 182 f. Tese (Doutorado em 2016) - Universidade Estadual do Ceará. 2016. Disponível: <<http://siduece.uece.br/siduece/trabalhoAcademicoPublico.jsf?id=86868>> Acesso em: 15 ago 2021.

SCARANO, Julita. **Criança esquecida das Minas Gerais**. In: PRIORE, Mary del (Org.). História das crianças no Brasil. São Paulo: Contexto, 2010.

SODRÉ, Reges. **Insegurança urbana e estigmas socioespaciais em Araguaína-TO**. Caderno de Geografia, v. 32, n. 69, p. 591-591, 2022.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias [online], n. 16, pp. 20-45, 2006. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>>. Acessado em 12 dez 2021.

SOUZA, Jessé. **A elite do atraso: da escravidão à Lava Jato**. Leya, 2017.

SOUZA, Jessé. **A ralé brasileira: quem é e como vive**. Civilização Brasileira, 2009.

SUÉCIA. **I Congresso mundial contra a exploração sexual comercial de crianças e adolescentes**. Declaração e Agenda para Ação de Estocolmo, 1996. Disponível em: <<https://www.mpam.mp.br/attachments/article/2250/DECLARA%C3%87%C3%83O%20DE%20ESTOCOLMO.pdf>>. Acesso em: 15 nov 2022.

TEODORO, Cristina. Violência sexual na infância: gênero, raça e classe em perspectiva interseccional. **Zero-a-seis**, v. 24, p. 6, 2022.

TRINDADE JUNIOR., S.-C. C. da. Cidades médias na Amazônia oriental: das novas centralidades à fragmentação do território. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 13, n. 2, p. 135-151, nov. 2011. Disponível em: <<http://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/viewFile/399/375>>. Acesso em: 11 ago 2021.

VIEIRA-DA-SILVA, Ligia Maria. **Avaliação de políticas e programas de saúde**. Editora FIOCRUZ, 2014.