



ANÁLISE TÉCNICA

PLANO NACIONAL DE
ENFRENTAMENTO DA
VIOLÊNCIA CONTRA
CRIANÇAS E ADOLESCENTES

FICHA TÉCNICA

Articulação e mobilização

Coalizão Brasileira pelo Fim da Violência contra Crianças e Adolescentes

Redes, Fóruns e Grupos apoiadores

CEDECA Casa Renascer - RN

Comitê Nacional Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes

Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil

Grupo de Estudos, Pesquisas e Extensões no campo da Política da Criança e do Adolescente da Universidade Federal de Pernambuco (GECRIA-UFPE)

Rede Ecpat Brasil

Brasília, 14 de julho de 2022

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Embora o Brasil nunca tenha aprovado um documento de consolidação de uma Política Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, o país, por meio do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), aprovou em 2012 o Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes (2012 - 2021), o qual já se encontra expirado.

Contudo, a tradição de elaboração de planos temáticos é anterior à aprovação do Plano Decenal. O primeiro Plano a ser elaborado foi o Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil - PNEVSJ (2000), o qual foi revisado, em 2013, sob o título de Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes - PNEVSCA. Entre outros planos temáticos aprovados, também voltados para o enfrentamento de violações de direitos, mas não especificamente violências, encontram-se o Plano Nacional de Prevenção e erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador, primeiramente editado em 2004, e, posteriormente, reeditado por mais duas vezes, em 2011 e 2019; o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito à Convivência familiar e Comunitária (2006); o Plano Nacional Decenal de Atendimento Socioeducativo (2013); o Plano Nacional pela Primeira Infância, editado em 2010 e revisado em 2020.

Especificamente em relação ao Plano Nacional de Enfrentamento à violência sexual, o processo de revisão iniciado em 2019 a partir do Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA, foi interrompido pelo Decreto Presidencial 9.759/19, que definiu a extinção de colegiados da administração pública Federal direta, autárquica e fundacional a partir de 28 de junho de 2019. Em setembro de 2020, foi revogado o Decreto de 11 de outubro de 2007, que instituiu a Comissão Intersetorial de Enfretamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes no âmbito da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República e que tinha a atribuição articular ações e políticas públicas em consonância com o Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes.

O DECRETO Nº 10.482, DE 9 DE SETEMBRO DE 2020, instituiu nova Comissão Intersetorial de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes (CIEVSCA) no âmbito do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH) composta pelos seguintes órgãos: I - Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, que a presidirá; II - Ministério da Justiça e Segurança Pública; III - Ministério da Educação; IV - Ministério da Cidadania; V - Ministério da Saúde; VI - Ministério do Turismo; e VII - Conanda.

Em 17 de maio de 2021, o Governo Federal, por meio do Decreto nº 10.701/21, instituiu o Programa Nacional de Enfrentamento da Violência contra Crianças e Adolescentes – PNEVCA que foi formulado em reuniões mensais da Comissão Intersetorial de Enfretamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes. Tal programa integra ao rol de violências, além do abuso e exploração sexual, as violências institucional, física e psicológica.

O referido decreto considera o Conselho como um dos membros da comissão composta por outros 6 ministérios, e desconsidera sua atribuição deliberativa para a elaboração e aprovação da política para crianças e adolescentes em clara intenção de suprimir a efetiva participação social. Assim, em decisão votada nas 301ª e 302ª Assembleias Ordinárias, o Conanda se retirou do processo, entendendo que não deveria integrar tal Comissão instituída em evidente subterfúgio à necessária participação da sociedade civil- não endossando um Programa que descontinua avanços alcançados pelo Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual vigente, e sobretudo por identificar usurpação de sua competência normativa de formulação, deliberação e controle social da política nacional para crianças e adolescentes.

A publicação de uma Política Pública de estado - de caráter contínuo e permanente - necessita respeitar o rito de aprovação observada a atribuição dos órgãos de controle social, tal como preconizado pela legislação vigente. A publicação do Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Contra Crianças e Adolescentes em 18 de maio de 2022 a despeito da não aprovação no órgão competente, o caracteriza apenas como um plano de governo iniciado apenas no último ano de mandato. Tecnicamente reconhece-se a necessidade de maior integração dos Planos e isso é viável com um gerenciamento matricial precedido da análise de todos os Planos Temáticos para identificação de duplicidade de ações e intersecções, com o objetivo de promover intervenções coordenadas entre todos os Planos de forma interministerial e intersetorial, assegurando a execução de intervenções específicas, em cada tipo de violência.

Em termos temáticos, o plano em questão não considera Trabalho Infantil como um tipo de violência na categorização trazida no Marco Conceitual (2.2). Este fenômeno social é citado explicitamente apenas no âmbito do Histórico do Plano. De acordo com a Política Nacional de Redução da Morbimortalidade por Acidentes e Violência do Ministério da Saúde (Portaria MS/GM nº 737 de 16/05/01), “Violência consiste em ações humanas individuais, de grupos, de classes, de nações que ocasionam a morte de seres humanos ou afetam sua integridade e sua saúde física, moral, mental ou espiritual (BRASIL, 2001)”. Nesse sentido, o Guia Técnico de Enfrentamento à Violência e ao Trabalho Infantil afirma que, “a exploração do trabalho infantil é reconhecido como uma das formas de exploração mais danosas ao desenvolvimento individual, é uma violência. Seus efeitos repercutem em diversas dimensões da vida adulta (baixa escolaridade, danos psicológicos, baixos salários, ocupações degradantes, exposição à violência, menor longevidade)” (Fundação

Abrinq, 2022). Além disso, considerando os mais vulneráveis dos vulneráveis, constata-se uma única menção às pessoas em situação de rua e uma ausência do entendimento que trabalho infantil, com suas mais de 1.8 milhão de crianças e adolescentes envolvidos, é uma das violações mais violentas, inclusive, em âmbito institucional, seja pela ausência ou pelo parco entendimento.

Em termos orçamentários, ainda há aspectos como baixa transparência ou ausência de microdados e parametrização das rubricas orçamentárias que permitam análises que subsidiem a elaboração, monitoramento e avaliação dos investimentos alocados às ações dos Planos Temáticos. A proposta do Plano Nacional de Enfrentamento da violência contra crianças e adolescentes não evidencia, do ponto de vista econométrico e contábil, como serão localizadas as dotações orçamentárias nas políticas públicas correspondentes às ações do referido Plano. Há potencial risco de redução da transparência e supressão de investimentos em intervenções específicas fundamentais para alcance dos objetivos dos Planos vigentes.

Ao se mencionar o Orçamento, vale lembrar a absoluta ausência de um programa interministerial e contínuo previsto no Plano Plurianual – PPA, priorizado na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e com dotação orçamentária exclusiva na Lei Orçamentária Anual – LOA, impossibilitando, assim, a análise do montante destinado à prevenção às violências e consequente avaliação e monitoramento integrado das ações e seus efetivos resultados na prevenção e enfrentamento às violências contra crianças e adolescentes.

O monitoramento e a avaliação dos Planos Temáticos podem ser guiados por um mecanismo integrado. Isso requer análise de viabilidade e desenho de um modelo de monitoramento e avaliação universais a todos os Planos. No entanto, este construto deve resultar do trabalho articulado com os Conselhos Estaduais de Direitos da Criança e do Adolescente – CEDCA's e amplo diálogo com a sociedade civil, uma vez que se pretende estabelecer uma metodologia nacional de monitoramento e avaliação. Para tanto, é fundamental que os Planos Temáticos abarquem aspectos estratégicos, táticos e operacionais.

Além dos eixos, seus objetivos e a correspondência com as diretrizes de um Plano Decenal, importa que as ações, no âmbito federal, estadual e municipal, os executores, os potenciais parceiros executores, o órgão competente para monitoramento e, sobretudo o detalhamento da origem do financiamento de cada ação proposta, estejam devidamente indicados e referenciados ao longo do Plano. Contudo, o documento em análise não dispõe de um instrumento operativo ou Plano Tático para a territorialização das ações com orientações específicas para Estados e Municípios.

Em que pese o desafio de territorialização de um Plano Nacional, importa considerar que um Plano único, abrangente e, em certa medida, genérico, encontrará muita resistência na territorialização por parte dos Poderes Executivos Municipais, considerando a distância entre as macros ações

propostas e os recursos materiais e imateriais disponíveis nos municípios brasileiros. Nesse contexto, Planos Temáticos, com um espectro de ações diversificado, potencialmente, são mais efetivos na implementação local em consonância com os planos municipais.

Não obstante, a proposta de unificação dos planos deve derivar de uma avaliação técnica, validada pelo CONANDA, que justifique os ganhos da unificação, evidencie a viabilidade metodológica de implementação e territorialização, assegurando que o investimento para a elaboração do processo será convertido em ganhos substanciais, conforme responsabilidade legal imputada ao executor dos gastos públicos.

Não menos importante, os Planos Temáticos são resultados de lutas sociais por direitos humanos de crianças e adolescentes, correspondendo à aspiração da sociedade na construção democrática para o enfrentamento e responsabilização das violações de direitos. Um eventual processo de maior integração dos Planos deve, como premissa, emergir como solução coletiva amplamente discutida, e não de forma unilateral e decretada pelo Poder Executivo como alternativa questionável de imprimir suas preferências em políticas públicas.

ADEQUAÇÃO AOS MARCOS NORMATIVOS

8

Embora o Plano Nacional de Enfrentamento da Violência contra Crianças e Adolescentes mencione os principais marcos normativos internacionais, os artigos constitucionais, o ECA, as Leis Menino Bernardo (Lei nº 13.010/2014), Lei da Escuta Protegida (Lei nº 13.431/2017), Lei Henry Borel (Lei nº 14.344/2022), o documento não apresenta, como o encontrado em outros documentos citados (ex. Guia de Referência) uma seção específica para a sistematização dos marcos normativos relativos aos direitos das crianças e adolescentes, na qual deveria estar previsto um quadro sinótico com os principais instrumentos e dispositivos legais pertinentes ao enfrentamento da violência contra crianças e adolescentes. Ademais, não consta no Plano um balanço do potencial normativo dessas legislações para o enfrentamento das violências contra crianças e adolescentes e em que medida dão suporte para a implementação das ações propostas.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICO-CIENTÍFICA

Embora o Plano mencione estudos de importantes pesquisadores sobre a temática da violência, como por exemplo Foucault, Minayo, Faleiros, a sua utilização é aleatória, não se caracterizando

como um documento suficientemente informado e fundamentado a partir de conclusões de estudos e pesquisas sobre cada uma das violências abordadas.

Além disso, o documento apresenta um marco conceitual dos tipos de violência abordados, o que é em si mesmo positivo. Contudo, há uma confusão entre marco histórico e marco conceitual.

O marco histórico não é focado nas quatro formas de violência, mas sim em uma história ampla da proteção de crianças e adolescentes. Este marco histórico não apresenta rigor acadêmico-científico, com a análise de periodização histórica, mas sim uma coletânea de fatos históricos sem indicação de como foram realizadas as escolhas. Assim o retrato apresentado é seletivo, possui grandes gaps temporais e não apresenta fatos relacionados a cada uma das formas de violência, por exemplo a história dos castigos corporais, não foi contemplada.

Embora o marco conceitual tenha se centrado nas definições legais, apresentadas pela Lei 13.431/2017, não apresenta uma sistemática para todas as formas de violências. Assim, um esquema como a definição de lacunas conceituais, principais causas, práticas mais recorrentes, perfil da violência (vítimas, perpetradores, e ocorrências), resultados das políticas e programas já implementados, não foi seguido no marco conceitual.

As evidências estatísticas são utilizadas aleatoriamente de maneira ilustrativa e não com base em análise de séries históricas. O Plano Nacional, além de não inovar nas ações constantes nos planos anteriores, não apresenta qualquer balanço das políticas previstas nestes

Parte dos objetivos e ações são reformulações do Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes anterior. As redações e conteúdos destas ações, notadamente, foram generalizadas para abarcar as violências trabalhadas no plano. Foram suprimidos os conteúdos relacionados aos direitos sexuais e reprodutivos, o que reflete uma posição conservadora em relação a este tema. Reforça-se que o debate, reconhecimento e garantia dos direitos sexuais e reprodutivos são parte das estratégias de enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes.

Diversas ações e posicionamentos do Governo Federal caminham na contramão desta perspectiva, a exemplo das intervenções nos casos de aborto legal de crianças e adolescentes vítimas de violência sexual e na institucionalização, através do Programa Nacional de Prevenção ao Risco Sexual Precoce a Gravidez na Adolescência, da abstinência sexual como forma de prevenção à gravidez na adolescência (dissociada da oferta de métodos contraceptivos e de informações, através da educação sexual)¹

¹ Ver nota da Sociedade Brasileira de Pediatria (SBP) sobre tal investida do Gov. Federal:
https://www.sbp.com.br/fileadmin/user_upload/22302c-DocCient-Abstinencia_sexual_na_Adolesc.pdf

No que se refere a ação 4.2, do Objetivo 4, é válido chamar atenção para os posicionamentos e ações do Governo Federal direcionados às famílias. A Cartilha de Políticas Familiares, publicada pelo MMFDH e a Secretaria Nacional da Família (SNF), cita dados de estudo que relaciona a “formação conjugal” e o casamento à prevenção da violência. Vejamos os trechos citados (ambos na p. 13) do documento:

“O casamento produz efeitos positivos sobre o bem-estar econômico e a saúde tanto dos adultos, quanto das crianças (NOCK, 2005).”

“Ter sido criado em uma família formada por um casal reduz a probabilidade de a criança viver na pobreza em cerca de 80%” (RECTOR, 2010).”

A análise da ação 4.2 somada aos trechos acima citados reforça a preocupação com a culpabilização das famílias pelas violências sofridas pelas crianças e adolescentes. Culpabilização esta que recai, principalmente, sobre aquelas famílias que não se enquadram num padrão (hetero, cis, patriarcal) notadamente defendido pelo Governo. As famílias que não estão nesse modelo são consideradas desestruturadas e propícias à violência/violação de direitos de crianças e adolescentes.

Por fim, metodologicamente, é preciso diferenciar o que é um objetivo de uma estratégia para que o propósito/ finalidade seja alcançado. Nesse horizonte, o documento trata estratégia como objetivo e isso implica em indicadores enviesados como balizadores.

10

ANÁLISE DE OBJETIVOS E CONVERGÊNCIA COM A AGENDA 2030

O Plano não possui uma seção de objetivos geral e específicos, embora os objetivos estejam descritos por eixos do plano. O objetivo geral é amplamente descrito sem oferecer metas claras para aferição e mensuração.

"Reduzir os índices da violência contra crianças e adolescentes no Brasil, assim como estruturar propostas metodológicas e sistematizar ações de enfrentamento aos diferentes tipos de violência contra crianças e adolescentes, articulando e assegurando a implementação e a execução das ações nos seus diferentes eixos de forma nacional"

Embora o Brasil tenha assinado a Declaração dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), o documento não faz qualquer menção ou correlação com as metas estabelecidas nesta Declaração. Da mesma forma, tão pouco faz referências ao status do Brasil em comparativos internacionais como *Indice of Shadows*.

GRAU DE PARTICULARIZAÇÃO DE ESTRATÉGIAS

O documento é em realidade um agrupamento de ações possíveis por eixos, não apresentando uma estratégia geral para o enfrentamento de cada forma de violência. Neste listado de ações recomendadas nem sempre é possível relacionar a ação com o tipo de violência. Assim, após a leitura, um gestor público teria muita dificuldade em captar o que precisa fazer para enfrentar a violência física, por exemplo.

Percebe-se ainda que as ações não foram definidas a partir de reflexões mais adensadas das teorias de mudança. A exemplo do eixo prevenção no qual existe uma super ênfase nas campanhas e capacitações e muito pouco sobre formas redução do racismo e violência de gênero estruturais.

Em relação à prevenção das violências, constata-se que os verbos utilizados para os objetivos são verbos frágeis, pouco proativos e indicativos como "incentivar". É perceptível a ênfase no desenvolvimento de campanhas e capacitações. Pelo menos cinco objetivos são dedicados à capacitação de setores diferentes. O fator preventivo de maior peso, constante no Plano Decenal de Direitos Humanos, a universalização das políticas sociais básicas e a garantia da proteção social para grupos vulneráveis não foram consideradas. Da mesma forma, vieses culturais -sabidamente perpetradores das violências contra crianças e adolescentes- estruturais como racismo, masculinidade tóxica, não empoderamento de meninas, práticas tradicionais de castigo físico não foram enfrentadas.

11

ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO

Como sabido, a extensão continental do Brasil, aliada a questões sociais, econômicas e culturais bem distintas entre as regiões ou até mesmo dentro de um estado federativo, particulariza significativas diferenças entre grandes centros urbanos e cidades interioranas. Posto isto, nos compele o guia para a construção de um plano de implementação mais propositivo em concretude, de ações mais direcionadas às reais necessidades impostas pela problemática da violência sexual contra crianças e adolescentes, com uma abordagem menos restritiva, como a imposta no plano, à uma abordagem mais complexa, profunda e clínica.

O PLANO NACIONAL DE ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES estabelece diretrizes, querências e entes responsáveis pelas ações. Por conseguinte, carece de profundidade quanto à execução das ações, considerando onde as ações serão sentidas, com medidas mais concretas. Para

além disto, não há menção à estratégia de implementação do referido Plano. O pressuposto analítico dos estudos de implementação é de que há muitos fatores que interferem e influenciam a implementação de políticas públicas².

Outro ponto a ser considerado no PNEVCA é quanto aos indicadores, uma vez que explicitam o indicador referente a ação, sem apresentar, no entanto, uma meta objetiva de alcance. Vale salientar que não há clareza quanto a priorização das ações considerando a linha temporal estabelecida. Conforme abordado no plano em questão, a problemática da violência sexual de crianças e adolescentes e seus desdobramentos é ampla e distinta se aplicada de forma não linear no território nacional. Abordar a complexidade do tema de forma geral e desenvolvendo ações igualitárias nos diversificados cenários nacionais é fatalmente minimizar a eficiência do resultado esperado. A construção de formulação ou planejamento estratégico para cada tipo de violência, considerando as particularidades regionais, garantirá chegar mais próximo da eficácia das ações e da eficiência do processo.

O combate ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes enquanto projeto social e político, nos moldes explicitado por Secchi (2010) com as etapas, principalmente de formulação ou planejamento estratégico; incluindo o PNEVCA como gerador de diretrizes; os planos de ações que deverão ser desenvolvidos; e ainda a etapa de implementação ou execução, não devem sofrer embargos de ordem ideológica partidária. Mecanismos devem ser pensados e considerados na manutenção dos laços estabelecidos nos entes federativos e municipais.

Ante o exposto, se torna pertinente frente a essa questão fundamentalmente séria, complexa e urgente, que é a violência e exploração sexual de crianças e adolescentes, um plano com abordagem terminante e clara quanto à sua implementação. E ainda, com ações que incidam a compreensão acerca das diversas conjunturas sociais, culturais, econômicas e territoriais, que são próprias de cada região.

12

FINANCIAMENTO

Aspectos considerados essenciais para a efetividade de um plano, como estratégias de financiamento e cofinanciamento, e responsabilidades dos entes federados não foram mencionados no Plano que também não se debruça neste aspecto fundamental em uma seção exclusiva. Há menção para a garantia e realização de estudos e pesquisas no Orçamento Criança, sem, contudo, explicitar como este deve ser composto. O PNEVCA não apresenta uma estratégia de financiamento factível, que dialogue com as peças orçamentárias da União (PPA/LOA/LDO). No

² “Se não existe um espaço social específico para a implementação, é porque os ‘projetos’ e os ‘programas’ governamentais são portadores de muitas ambiguidades: seus objetivos frequentemente são vaporosos, os interesses protegidos são contraditórios, os meios atribuídos são imprevisíveis, a repartição das competências é pouco ou mal fixada” (Lascoumes e Le Galès, 2012, p. 82).

documento a sigla PPA (Plano Plurianual) é mencionada apenas 2 vezes: a primeira na lista de siglas e a segunda no objetivo 6 (Eixo Prevenção), que visa capacitar os agentes e gestores do SGDCA para acompanhar/formular as peças orçamentárias nas suas instâncias federativas. Não há nenhuma menção direta ao Orçamento da União para fazer face aos recursos necessários para exequibilidade do PNEVCA.

Considerando que desde 2016 está em vigor a Emenda Constitucional nº 95, que tem imprimido um desmonte avassalador nas políticas sociais, programas e projetos do Governo Federal, incluindo aqueles relacionados à proteção integral de crianças e adolescentes, importa destacar os dados contidos na publicação do INESC (2022) “A conta do desmonte - Balanço do Orçamento Geral da União em 2021”:

- Considerando a subfunção Assistência à Criança e ao Adolescente, que agrega 30 ações, em 2021 apenas 3 delas tiveram recursos autorizados (14UF – Construção, Reforma, Equipagem e Ampliação de Unidades de Atendimento Socioeducativo; 217M – Desenvolvimento Integral na Primeira Infância – Criança Feliz e 21AR Promoção e Defesa de Direitos para Todos (esta não teve recurso executado). Algumas outras executaram apenas os restos a pagar do exercício anterior. (p.96)
- Em 2021, os gastos nesta subfunção diminuíram 28,1% em comparação a 2019. E dos R\$ 382,2 milhões executados, R\$ 363,4 milhões, o que corresponde a 95%, são referentes ao programa Criança Feliz, do Ministério da Cidadania. (p.96)
- Importa destacar que o PPA 2020-2023, que vai fazer face à maior parte do Governo Bolsonaro, exclui o programa orçamentário “Proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes”, substituindo-o por um específico de “Atenção à Primeira Infância” (BEHRING, 2020). Os recursos orçamentários destinados às crianças e adolescentes estão diluídos num programa intitulado “Proteção à vida, fortalecimento da família, promoção e defesa dos direitos humanos para todos”³ O que dificulta o controle social dos gastos nesta área, tendo em vista que os recursos e ações são invisibilizados e diluídos num orçamento genérico.
- Importa lembrar que ainda que, em 2021, o Ministério Público Federal abriu inquérito para investigação do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), ao qual está vinculada à Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (SNDCA), pela baixa execução orçamentária do referido órgão.

13

Os dados acima reforçam a preocupação com a efetividade de um Plano que nasce sem clareza na indicação de quais as fontes de recursos garantirão a exequibilidade do que está planejado. Em se

³ <http://www.portaltransparencia.gov.br/orgaos-superiores/81000?ano=2020>

tratando de crianças e adolescentes, vale revisitar a legislação vigente que preconiza a destinação prioritária de recursos.

GOVERNANÇA

Assim como toda questão estrutural, o enfrentamento às violências contra crianças e adolescentes, demanda ações intersetoriais coordenadas em multinível para que o plano tenha efetividade e coesão. Ainda que o plano considere a implementação de uma Comissão Intersetorial de Enfrentamento a Violência contra Crianças e Adolescentes (CIEVCA), sua estrutura de composição não está clara, e nem sua relação com o planejamento de implementação. Há que se constituir de maneira ordenada e alinhada, uma governança que envolva todos os atores do sistema de garantia de direitos (observadas as resoluções 113 e 117 do CONANDA) de crianças e adolescentes (públicos e sociedade civil) capaz de acompanhar, monitorar e guiar os diferentes níveis de implementação do plano em acordo com as estratégias estabelecidas de maneira global, bem como sua transposição para a execução local.

O atual PNEVCCA não estabelece em que níveis a gestão deve estar articulada para garantir a implementação e os resultados do plano de maneira a atingir seus objetivos de curto, médio e longo prazo. Outro ponto de atenção está ligado à falta de clareza sobre como a gestão de dados pautará a estratégia de governança para retroalimentar todos os seus níveis de planejamento e execução, principalmente aqueles dedicados ao atendimento.

Cabe ressaltar que o item 4 -Monitoramento e Avaliação- apresenta informações confusas quanto à metodologia proposta para acompanhar a execução do Plano. Num momento se refere a produção semestral de dados, num outro diz que os dados serão coletados anualmente. Outrossim, não há nenhuma estratégia estabelecida para a prestação de contas ao CONANDA, enquanto órgão fiscalizador e deliberativo, quanto a execução do PNEVCA, como envio de relatórios periódicos, por exemplo.

Todos estes apontamentos são de suma importância para garantir que em um país de extensão continental como o Brasil, o Plano Nacional de Enfrentamento da Violência contra Crianças e Adolescentes possa ganhar engajamento, tração, capilaridade e relevância nos territórios; bem como evoluir sua implementação baseada em evidências.

PREVENÇÃO

Em relação aos objetivos, a violência sexual não aparece em nenhum, sendo mencionada apenas nas ações dos objetivos nº 1, 2, 3, 4, 5 e 7, em um total de 9 ações. Assim, apenas 17,31% das ações de prevenção fazem uma relação direta com uma das expressões da violência sexual (abuso ou exploração sexual).

As 9 ações de prevenção que de alguma forma se relacionam ao abuso e exploração sexual estão centralizadas em propostas de capacitações e campanhas. As campanhas estão pulverizadas repetidamente nos objetivos.

As famílias estão implicadas na maioria das ações e sempre como receptadoras de conteúdo para prevenção, sem propostas participativas que as tornem protagonistas nas ações de prevenção.

A estratégia de campanhas é bastante relevante, porém não suficiente para o enfrentamento das violências contra crianças e adolescentes. Nesse caso ainda, a criação da campanha “Maio Laranja” se sobrepõe a Campanha Nacional do 18 de maio, liderada nacionalmente pelo Comitê Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, com slogan “Faça Bonito: Proteja nossas Crianças”. A ação de prevenção prevista no referido Plano, indica a inclusão do Dia Nacional de Prevenção à violência contra crianças e adolescentes (18 de Maio) e o Maio Laranja no calendário escolar, mas não se articula com o objetivo ao qual está vinculada. Há trechos do texto que não apontam redação suficientemente clara para subsidiar a execução das ações, a exemplo da ação 3.1 que indica a capacitação das equipes multiprofissionais para o uso seguro das ferramentas de TICs, e acrescenta que “a atuação será junto às crianças e adolescentes e suas famílias na área de defesa e repressão dos crimes sexuais” sem indicar explicitamente o que será feito com cada público, o que pode dar margem a uma interpretação equivocada ou imprecisa do imperativo recomendado.

Embora o Plano mencione em sua ação de número 4.4 a necessidade de “Orientar a inserção da temática da prevenção à violência contra crianças e adolescentes de forma transversal (prevenção, autoproteção, autopreservação, identificação e comunicação da violência sexual) no Projeto Político Pedagógico das Escolas de Educação Básica e do Ensino Superior, de acordo com as diretrizes nacionais para educação em direitos humanos.” observa-se que: 1) A última alteração realizada na BNCC, no ano de 2017, foi duramente criticada justamente por excluir a perspectiva de gênero, diversidade sexual e educação sexual e não há movimentações que indiquem, por parte do Governo Federal, a pretensão de rever tal posicionamento, e percebe-se a difusão do que é denominado como “ideologia de gênero”. 2) Para o desenvolvimento de ações de autoproteção é preciso que sejam abordados os direitos sexuais de crianças e adolescentes e a educação sexual. 3) A ação 4.4

se aproxima de uma ação do Plano Nacional de 2013 que fazia referência diretamente à educação sexual. “Implementação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, garantindo que seja inserido o tema de Educação em Sexualidade, de forma transversal, no currículo da Educação Básica e do Ensino Superior de acordo com as diretrizes nacionais para educação em direitos humanos”.

A descontextualização em torno das ações reflete falta de compromisso com a implementação das ações do novo Plano. Outro exemplo, é a ação 5.7. “Ampliar o Programa de aprendizagem profissional nos entes federativos e nas empresas voltado prioritariamente para adolescentes vítimas de exploração sexual”. Contudo, no mesmo mês do lançamento do Plano foi lançada uma *Carta de entrega coletiva de cargos de Coordenação de Fiscalização de Aprendizagem Profissional*, com críticas a ação do Governo no campo da Aprendizagem Profissional:

“Nós, Auditores-Fiscais do Trabalho, servidores de carreira do Ministério do Trabalho e Previdência, e Coordenadores de Fiscalização de Aprendizagem Profissional nas 27 unidades da federação do País informamos a ENTREGA COLETIVA da função de Coordenador de Fiscalização de Aprendizagem Profissional, em razão dos ataques promovidos pelo Governo Federal ao instituto da Aprendizagem Profissional e à Fiscalização do Trabalho por meio da edição da Medida Provisória 1.116, de 04 de maio de 2022 e do Decreto 11.061, de 04 de maio de 2022.”⁴

Observa-se ainda que, no eixo analisado, a exploração sexual contra crianças e adolescentes torna-se ainda mais invisibilizada, carecendo de estratégias mais evidentes no âmbito da prevenção.

16

ATENDIMENTO

Apesar de ser um eixo de atendimento, no que diz respeito a violência sexual, as três ações propostas não contemplam suficientemente especificidades sobre o tema. As ações são bastante abrangentes e desconsideram singularidades a respeito do atendimento de crianças e adolescentes e tratam apenas: da criação dos comitês, em especial nos conselhos de direitos tal como preconizado pelo Decreto 9603/2018; da implementação da Lei 13.431/17; e de orçamento para capacitação continuada de conselhos tutelares.

Assim como os demais eixos, são apresentadas ações de formação e campanhas que nem sempre se articulam com o objetivo proposto. Os indicadores são vagos e servem pouco a futuros processos de monitoramento.

A ação 2.8, que trata de implementar orçamento para formação continuada de Conselhos Tutelares para o enfrentamento da exploração sexual de crianças e adolescentes, é a única ação entre as 47

⁴ Para ver documento na íntegra: https://sinait.org.br/docs/entrega_coletiva_aprendizagem.pdf

do eixo do atendimento que aborda a exploração sexual. Considerando a complexidade do enfrentamento da exploração, há uma omissão do Plano Nacional ao crime e a urgência da implementação de ações intersetoriais por parte das políticas públicas. Ademais a ênfase dada ao Conselho Tutelar, dá margem a interpretação de o órgão ser o único responsável pelo enfrentamento das violências, contrariando o disposto no Estatuto da Criança e do Adolescente quanto a atuação integrada das Políticas Públicas, nas resoluções 113 e 117/2006 do CONANDA quanto a organização de um Sistema de Garantia de Direitos, da própria Lei 13431/2017 que enfatiza a necessidade de integração para o atendimento e do Decreto 9603/2018 que trata da capacitação preferencialmente conjunta entre os atores.

DEFESA E RESPONSABILIZAÇÃO

Caracteriza este eixo ações de alta complexidade operacional e alto custo de implementação, sem qualquer indicação das fontes de financiamento e/ou cofinanciamento. Algumas ações estão agrupadas, perdendo-se qualidade descritiva na definição de responsabilidades e parcerias. Observa-se ainda que a destinação orçamentária é compreendida como uma ação e específica para determinado objetivo, por exemplo, a ação 2.1 “Garantir orçamento para implantação e/ou estruturação de promotorias, defensorias e varas especializadas em crimes contra crianças e adolescentes, nas comarcas com dados de maior especificidade, oriundos do SGD de Crianças e Adolescentes, observado o princípio da regionalização”.

As três ações do eixo que envolvem diretamente violência sexual contra crianças e adolescentes envolvem criação de promotorias, sistema integrado e comunicação entre os membros da polícia e judiciário. Apesar da importância dessas ações, elas não respondem suficientemente as questões quanto a defesa e responsabilização se observado o fenômeno da violência sexual. O Plano intenciona comunicar um fortalecimento do sistema de responsabilização, mas não aborda de maneira aprofundada nem as possibilidades de atendimento ao autor da violência, medida claramente necessária a fim de reduzir a reincidência

