Entre o nacional e o internacional: as políticas públicas brasileiras contra a exploração sexual infantil

*Between the national and the international:
the Brazilian public policies against child
sexual exploitation*

Márcia de Paiva Fernandes

Resumo

A proposta deste artigo é analisar o motivo pelo qual políticas públicas para lidar com problemas sociais são adotadas pelos Estados com base nos resultados de negociações multilaterais. Para tanto, é feita uma tentativa de vincular a análise teórica sobre políticas públicas com as Relações Internacionais através do institucionalismo neoliberal e os jogos de coordenação. A fim de conduzir a análise, as políticas públicas brasileiras de combate à exploração sexual infantil são apresentadas. Por fim, as considerações finais avaliam tais políticas com base nas teorias apresentadas e apontam que o estudo de políticas públicas não está totalmente desvinculado da área de Relações Internacionais.

Palavras-chave: Brasil. Exploração sexual infantil. Políticas públicas. Relações Internacionais.

Abstract

The present article aims to analyze why public policies that deal with social problems are created by the States based on the results of multilateral negotiations. To this end, an attempt to link the theoretical analysis of public policies with the International Relations is carried out through neoliberal institutionalism and the coordination games. In order to conduct the analysis, the Brazilian public policies against child sexual exploitation are presented. Finally, the conclusion evaluates those policies according to the theories presented and point out that the study of public policies is not completely detached from the field of International Relations.

Key words: Brazil. Child sexual exploitation. International Relations. Public policies.

Introdução

O estudo sobre políticas públicas e todas as suas características é escasso em Relações Internacionais. Por ter seu escopo limitado ao âmbito doméstico, elas são analisadas no contexto em que se aplicam para medir sua efetividade perante o grupo social às quais se destinam. A própria natureza da política pública, portanto, a conecta com a dimensão interna e gera pouco espaço para o estabelecimento de vínculos com o âmbito internacional.

Contudo, é possível observar que existe um esforço dos Estados em estabelecerem políticas públicas com base em recomendações feitas em fóruns diplomáticos multilaterais. Mesmo na ausência de uma autoridade supranacional que determine o comportamento dos países, especialmente em questões vinculadas ao âmbito interno, existe uma pressão internacional para que sejam adotadas medidas nacionais para algumas situações, principalmente aquelas que envolvem problemas sociais.

Desse modo, o objetivo deste artigo é analisar o motivo que leva os Estados a implementar políticas públicas para tratar de problemas sociais com base nos resultados de negociações internacionais multilaterais. Para tanto, serão apresentadas as políticas públicas contra a exploração sexual infantil adotadas pelo Brasil com base nas diretrizes do *Protocolo Facultativo para a Convenção sobre os Direitos da Criança sobre a venda de crianças, prostituição e pornografia infantil (Protocolo)*. A escolha do *Protocolo* deve-se ao fato de este ser mais específico quando comparado à *Convenção sobre os Direitos da Criança (Convenção)* que, ao estabelecer diretrizes gerais, dificulta a análise das políticas adotadas nacionalmente.

Dentre as várias teorias sobre políticas públicas, a que será utilizada nesse artigo para analisá-las no âmbito interno será a abordagem neoinstitucionalista *polity-centered*, que defende a existência de um equilíbrio entre o Estado e a sociedade na adoção de políticas públicas em um sistema de influência mútua. Essa vertente considera que a efetividade das políticas públicas está sujeita à maneira como o Estado se insere na sociedade através de suas instituições, cuja força depende de contextos específicos (ROCHA, 2005). As dimensões *policy*, *polity* e *politics* – o conteúdo da política, a ordenação do sistema administrativo e o jogo de interesses do processo político, respectivamente – serão consideradas na análise efetuada devido à influência conjunta que possuem na adoção de toda política pública (FREY, 2000).

Por outro lado, para analisar a relação entre decisões tomadas no âmbito internacional e a produção de políticas públicas para tratar de problemas sociais, será utilizado o institucionalismo neoliberal desenvolvido por Robert Keohane a partir da perspectiva dos jogos de coordenação, cujas definições serão expostas adiante após a apresentação do conceito e da dinâmica das políticas públicas.

Políticas públicas e relações internacionais: breves considerações teóricas

Tanto na Ciência Política quanto nas Ciências Sociais, diversos autores têm apresentado conceitos de políticas públicas. De acordo com Saravia, a política pública 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 de recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos. (SARAVIA, 2006, p. 29).

Portanto, as políticas públicas referem-se às soluções adotadas para lidar com os problemas considerados públicos, incluindo assuntos de governo e de Estado. As políticas públicas de Estado se perpetuam no tempo a despeito da troca das administrações e envolvem todos os poderes estatais em seu processo de decisão (PARADA, 2006).

Existem seis estágios no ciclo das políticas públicas, a saber: “definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação” (SOUZA, 2006, p.29). A definição da agenda é, talvez, o ciclo mais importante porque seleciona os temas que serão discutidos pelo governo (SOUZA, 2006). Ao ser introduzido na agenda, o assunto passa a ser considerado como um problema público e a intervenção adotada pelas autoridades políticas para tratá-lo possui maior legitimidade (SARAVIA, 2006).

A principal ideia por trás da adoção de uma política pública é fazer com que sua implementação seja capaz de gerar mudanças em um determinado contexto. Assim, em sua análise é necessário compreender os motivos que levaram os tomadores de decisão – ou *policymakers* – a incluírem certos temas na agenda, o que vai além da constatação dos *inputs* na sociedade (MONTEIRO, 2006). Para tanto, de acordo com Subirats (2006), três aspectos são considera-

dos durante a deliberação sobre a inclusão de um tema na agenda: o apoio que ele terá, seu impacto social e sua capacidade de ser resolvido. Se um cenário negativo for vislumbrado para um desses aspectos, certamente a questão não será incluída na agenda.

Durante a elaboração da agenda, a capacidade de rastreo, ou seja, a interpretação feita pelo *policymaker* sobre o cenário em que a política pública será implementada, deve ser feita de forma eficiente. Para evitar erros nessa interpretação que possam comprometer a efetividade da política, é necessário que o tomador de decisão tenha acesso às chamadas bases de dados estratégicos que fornecem informações sobre as dimensões *polity* e *politics* do país, bem como sobre a conjuntura internacional, relacionando-as a uma proposta de política específica (MONTEIRO, 2006).

Assim sendo, o *policymaker* não está imune às influências do meio externo e do próprio âmbito institucional: o jogo de interesses entre as forças políticas no processo de elaboração de políticas públicas possui grande poder sobre a definição da agenda, tornando legítimos alguns temas e relegando outros com base em interesses de grupos específicos (PARADA, 2006). Todavia, conforme um estudo de Skocpol citado por Rocha (2005), o êxito de tais grupos em influenciar o processo decisório de uma política pública é afetado pelas regras das instituições governamentais, uma vez que estas delimitam o alcance da atuação dos movimentos sociais.

As fases de identificação, avaliação e seleção das alternativas a serem adotadas são as que mais geram custos no processo de elaboração de políticas públicas. Geralmente, inicia-se a identificação de alternativas com a análise das políticas adotadas em contextos semelhantes, porém em muitos casos é necessário elaborar políticas públicas inovadoras para o problema e a conjuntura em questão. Nessa fase, muitas alternativas são apresentadas e é necessário selecionar as que serão avaliadas pelo *policymaker*, sendo que os grupos interessados também influenciam essa decisão (MONTEIRO, 2006).

Durante a implementação da política pública, vários obstáculos se apresentarão. Nesse momento, aparecem conflitos, rejeições, falhas e resistências à ação, bem como mudanças na própria política, fazendo com que o resultado obtido seja diferente do esperado. Porém, o *policymaker* sabe que esses problemas estarão presentes na adoção da política e cabe a ele adotar as medidas necessárias para que sua implementação seja possível apesar desses obstáculos (LABRA, 1999).

Por fim, a avaliação da política pública é essencial para verificar se sua adoção de fato causou as transformações que eram esperadas, se ela ainda é necessária e, caso seja, quais as mudanças que devem ser feitas para que sua efetividade aumente. Porém, de acordo com Parada (2006), a avaliação das políticas públicas é muito limitada e pouco divulgada para a população, especialmente na América Latina, e geralmente resultados de avaliações parciais ou de políticas de pouco impacto social são apresentados. Para reverter esse cenário, o autor defende a adoção da avaliação interativa, na qual é analisado o desenvolvimento de uma política de acordo com seus objetivos, com as expectativas dos grupos a qual foi destinada e com os resultados, baseando-se na interação entre os responsáveis por ela e as pessoas afetadas.

Deve-se ressaltar que a divisão do processo de elaboração da política pública em etapas corresponde a um tipo ideal que nem sempre será observado na realidade. Assim, nem toda política segue este processo de forma linear e muitas vezes uma das fases pode se estender por um tempo indefinido, aspecto chamado de *loop*. Ademais, é necessário considerar a existência de quatro defasagens em um processo decisório de política, quais sejam: defasagem de sinalização – decorre da ineficiência da capacidade de rastreamento do *policymaker* que não consegue detectar a necessidade de agir –, defasagem de ação – quando alternativas pouco eficazes são selecionadas para serem implementadas –, defasagem de resultado – quando a política adotada não gera os efeitos esperados – e, por fim, a defasagem de correção em que as mudanças necessárias para uma política não são adotadas ou são ineficazes (MONTEIRO, 2006).

As defasagens podem restringir a política a meras declarações carentes de recursos, comprometendo sua implementação (PARADA, 2006). Todavia, elas não são totalmente ignoradas pelo tomador de decisão e podem ser até mesmo manipuladas por ele. Uma política que gere pesados ônus para a sociedade pode ter suas ações mais efetivas adiadas a fim de que o próximo governo arque com eles e, do mesmo modo, uma situação de *loop* pode ser intencionalmente mantida pela mesma razão (MONTEIRO, 2006).

Toda política pública gera custos para a sociedade como um todo ou para grupos específicos e a sua adoção pelo governo considerará a maneira como eles serão distribuídos e o impacto que isso terá na manutenção do poder. Quanto mais concentrados forem os custos e os benefícios de uma política pública, maior rejei-

ção social ela terá, ao passo que quando estes forem amplamente distribuídos a resistência contra sua implementação será menor (LABRA, 1999).

Do mesmo modo, toda política pública está sujeita a mudanças, seja para corrigir suas defasagens ou para redistribuir custos e benefícios. Tais mudanças podem ser de primeira e segunda ordem quando implicam em alterações limitadas em políticas em execução para alcançar as metas estabelecidas. Já a mudança de terceira ordem inclui a modificação dos mecanismos e dos padrões de uma política pública e é por isso chamada mudança de paradigma, representando uma alteração na própria estrutura de poder (ROCHA, 2005).

Conforme apresentado por Saraiva (2006), uma política pública está integrada no quadro das políticas governamentais, não sendo possível analisá-la desconsiderando as dimensões *polity* e *politics*. Desse modo, o contexto institucional também deve ser analisado juntamente com os conteúdos da política pública e, de acordo com Levi, as instituições formais são as que se relacionam mais diretamente com a política, sendo um:

subconjunto particular de instituições, caracterizadas por arranjos formais de agregação de indivíduos e de regulação comportamental, os quais, mediante o uso de regras explícitas e de processos decisórios, são implementadas por um ator ou um conjunto de atores formalmente reconhecidos como portadores deste poder. As regras podem ser escritas e tidas como lei, escritas em geral, ou representar acordos verbais ou costumeiros [...]. No entanto, qualquer que seja o caso, as expectativas em termos de comportamento são relativamente claras (LEVI apud ROCHA, 2005, p. 21).

Instituições formais, portanto, são organizadas racionalmente e buscam alocar e conquistar recursos a fim de alcançar as metas que possuem (SARAVIA, 2006). Ao mesmo tempo em que suas decisões políticas buscam atingir pontos de equilíbrio estáveis (ROCHA, 2005), é preciso considerar que elas estão imersas em uma realidade mutável e são influenciadas tanto por seus próprios agentes quanto por grupos externos, sendo capazes de se adaptarem conforme a situação (SARAVIA, 2006). Percebe-se, portanto, que embora o Estado possua um grande poder sobre o processo de elaboração de políticas públicas, sua relação com a sociedade é constante e varia em graus de influência. Assim, ao mesmo tempo em que as instituições estatais delimitam o alcance do poder que os grupos interessados possuem no processo de de-

cisão de política, estes sempre influenciarão as decisões tomadas em maior ou menor grau, o que depende do contexto político de cada país (ROCHA, 2005).

No âmbito doméstico é clara a complexidade que envolve a elaboração de políticas públicas através da atuação das instituições estatais e sua relação com os grupos de interesse e dos dilemas existentes no processo de decisão. Além de todos esses fatores, é possível observar que decisões tomadas em fóruns diplomáticos multilaterais influenciam a adoção de políticas no âmbito nacional. O esforço em relacionar o contexto internacional com a adoção de políticas públicas consiste justamente em entender essa influência externa em questões nacionais.

A resposta parte do pressuposto de que as instituições e as organizações internacionais são consideradas importantes instrumentos de cooperação para os Estados. Isso porque, de acordo com os pressupostos do institucionalismo neoliberal, as instituições internacionais, manifestadas muitas vezes através de regimes e de organizações, são capazes de resolver os problemas de ação coletiva, gerando maior confiança na relação entre os países (KEOHANE, 1988).

Robert Keohane busca explicar a origem e a permanência das organizações internacionais através do institucionalismo da escolha racional, uma das escolas de pensamento do neoinstitucionalismo. O autor reconhece que os países buscam maximizar seus ganhos e diminuir as perdas que podem sofrer e, na medida em que cada Estado adota esse comportamento utilitário, a cooperação fora de um contexto institucional tende a ser inexistente. Isso porque não há incentivos para confiar que os países cumprirão os acordos estabelecidos, o que acarreta em resultados sub-ótimos para todos os atores envolvidos. O foco do autor, portanto, são as organizações formais da política internacional que são definidas a partir de regras duráveis que ditam comportamentos, constroem as ações e delimitam as expectativas de seus membros (HALL; TAYLOR, 2003; KEOHANE, 1988).

Ao perceberem que o dilema de ação coletiva não é resolvido fora de um contexto institucional e que ele gera resultados inferiores em relação a uma situação de cooperação, os países percebem as vantagens que o estabelecimento de organizações pode trazer para suas interações. Sua estrutura permite que as informações sobre o comportamento e sobre as intenções de cada Estado se-

jam disponibilizadas para todos os seus membros, tornando suas ações mais previsíveis e reduzindo os custos de transação entre eles, aumentando as suas chances de cooperarem. A possibilidade de rodadas posteriores, ou seja, de que a interação no contexto organizacional se repetirá muitas vezes, e a capacidade de monitoramento também são aspectos importantes que garantem a observância das regras de uma organização, já que a reputação de um país se torna comprometida ao ser constatado o seu descumprimento (KEOHANE, 1988).

Portanto, as organizações internacionais possuem a capacidade de moldar o comportamento dos países em torno de ações que diminuam os resultados sub-ótimos, fazendo com que seja mais custoso para um país estabelecer arranjos fora de seu contexto do que dentro dele (KEOHANE, 1988). Ao apresentar benefícios maiores do que os custos de sua criação e manutenção e ao elevar as desvantagens tanto dos comportamentos desviantes quanto de cenários alternativos para a relação entre os Estados, as organizações se mantêm no sistema internacional (ROCHA, 2005).

Mas, se as organizações internacionais são criadas e mantidas a fim de gerar maiores incentivos para a cooperação internacional, por que elas incluem em sua agenda temas sociais ligados ao âmbito doméstico? Se as políticas públicas contra a exploração sexual infantil estão vinculadas ao contexto interno, por que são discutidas de forma multilateral?

Os temas sociais e a proteção infantil no contexto internacional

Segundo Alves (2001), os eventos do final do século XX tornaram propícia a introdução de problemas sociais nas agendas das conferências internacionais. O fim da Guerra Fria permitiu a discussão de temas diferentes da segurança, as operações de paz alertaram a sociedade internacional sobre as condições de vários países e o fortalecimento da sociedade civil exerceu maior pressão sobre os governos a fim de resolver os problemas sociais. Esse período reforçou para os Estados a concepção de que a humanidade ingressou em um momento “[...] que não mais admite derrogações à proclamação de ser a pessoa humana detentora de uma dignidade essencial específica, cujo valor se sobrepõe a quaisquer circunstâncias [...]” (MARTINS, 2001, p. 9).

As conferências multilaterais passaram a elaborar soluções para os problemas sociais em questão, abandonando a tradição de emitir declarações e não propor planos de ação (MARTINS, 2011). A maneira com que os problemas sociais foram incluídos na agenda demonstrou a inovação de sua abordagem ao estabelecer uma relação entre o local, o nacional e o internacional de um modo que influenciasse todas as cúpulas posteriores sobre o tema (ALVES, 2001).

Assim, assuntos antes restritos às jurisdições domésticas adquiriram maior importância perante a Organização das Nações Unidas (ONU) e demonstraram a necessidade de serem analisados coletivamente. A discussão multilateral sobre problemas sociais no cenário internacional refletiu um jogo de coordenação entre os Estados, ou seja, uma situação em que não havia interesses discrepantes na medida em que todos reconheciam a necessidade de solucioná-los e, portanto, foi necessário apenas encontrar uma solução em que os interesses dos países convergissem. Nesse tipo de jogo os Estados já partem para a negociação com um interesse comum, sendo necessária a coordenação dos compromissos que irão assumir. Como já existe um padrão esperado de suas ações, não é necessário que as decisões tomadas possuam um rigoroso mecanismo de *enforcement* no âmbito de uma rígida organização formal de monitoramento (MARTIN, 1992).

Um exemplo desta situação, a Cúpula Mundial sobre a Criança inaugurou a discussão sobre a proteção infantil e não encontrou grandes dificuldades para sua realização. Apesar de ter havido receio em relação à possível ingerência ocidental ao tratar de questões vinculadas ao âmbito doméstico na ONU, a discussão sobre a proteção das crianças possuía um caráter emotivo, favorecendo a criação de um ambiente propício para a coordenação entre os Estados. As principais diferenças giravam em torno de cisões ideológicas – encerradas com o fim da Guerra Fria – e de questões econômicas e culturais entre países do Norte e do Sul, mas que não ameaçaram o êxito da Cúpula porque os Estados não possuíam interesses divergentes e foi necessária a coordenação entre eles a fim de alcançar um consenso na definição dos direitos da criança (ALVES, 2001).

Desse modo, a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) adotou a *Convenção*, considerada como um instrumento de proteção internacional. De acordo com o documento, criança é todo indivíduo menor de 18 anos, a não ser os que atingem a maioridade

mais cedo quando a lei nacional permite, e possui o direito à vida, à educação primária gratuita e à proteção contra danos e negligência que devem ser garantidos pelo Estado, dentre outros (CONVENÇÃO..., 1989).

Reconhecendo a importância dessa *Convenção* e os novos desafios impostos ao seu cumprimento, muitos dos Estados signatários concordaram que era necessário estender sua aplicação para proteger as crianças das seguintes situações: venda, prostituição e pornografia. A definição de cada uma dessas situações é apresentada a seguir:

- a) Venda de crianças significa qualquer ato ou transação pelo qual uma criança seja transferida por qualquer pessoa ou grupo de pessoas para outra pessoa ou grupo mediante remuneração ou qualquer outra retribuição; b) Prostituição infantil significa a utilização de uma criança em atividades sexuais mediante remuneração ou qualquer outra retribuição; c) Pornografia infantil significa qualquer representação, por qualquer meio, de uma criança no desempenho de atividades sexuais explícitas reais ou simuladas ou qualquer representação dos órgãos sexuais de uma criança para fins sexuais (CONVENÇÃO..., 1989).

O desejo de proteger as crianças contra situações de exploração sexual resultou no *Protocolo*, que obteve 167 ratificações até o momento, dentre as quais a do Brasil, no ano de 2004 (OPTIONAL..., 2000). O órgão responsável por monitorar o cumprimento tanto do *Protocolo* quanto da *Convenção* é o Comitê sobre os Direitos da Criança¹ ao qual todos os Estados que os ratificaram devem submeter relatórios regulares para demonstrar como as diretrizes estabelecidas nesses dois instrumentos são adotadas nacionalmente, (COMMITTEE..., 2012).

Em seu Artigo 1º, o *Protocolo* recomenda que os Estados proíbam a venda de crianças, a prostituição e a pornografia infantil. Essas situações se enquadram na definição de exploração sexual que, por sua vez, não deve ser confundida com abuso. De acordo com Ippolito, a exploração sexual infanto-juvenil:

Portanto, o *Protocolo* destina-se a recomendar ações para os Estados signatários apenas para os casos de exploração sexual. Assim sendo, o documento destaca, em seus demais artigos, a importância da adoção de medidas apropriadas para proteger os direitos das crianças que passaram pelas situações por ele recriminadas,

1. O Comitê sobre os Direitos da Criança é composto por 18 especialistas responsáveis por monitorar a implementação da *Convenção* e de seus dois protocolos (COMITEE..., 2014).

mas também recomenda a necessidade de prevenção dessas situações através de leis e de políticas públicas. Desse modo, o *Protocolo* defende a mobilização social, as campanhas sociais, as medidas de reinserção, bem como de recuperação física e psicológica das crianças vítimas de exploração sexual (OPTIONAL..., 2000).

A elaboração de protocolos e convenções não elimina, por si só, os problemas que neles são denunciados e, portanto, devem ser usados como fontes norteadoras para os agentes estatais elaborarem as políticas e as leis (ALVES, 2001). É nesse sentido que as políticas públicas brasileiras contra a exploração sexual infantil são apresentadas na próxima seção.

Implementação do Protocolo no âmbito nacional: as políticas públicas contra a exploração sexual infantil

O Brasil possui um quadro normativo consolidado em relação à proteção dos direitos da criança, inclusive sobre as questões de exploração sexual. O Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990 estabelece todos os direitos infanto-juvenis, considerando que criança é todo indivíduo de até 12 anos e adolescente todo aquele que possui entre 12 e 18 anos e proibindo sua submissão à exploração sexual com pena de quatro a dez anos acrescida de multa (BRASIL, 1990). Um recente avanço na legislação sobre a questão foi efetivado em 2014 com a aprovação da lei que classifica como crime hediondo a exploração sexual infantil (PARA SENADORES..., 2014).

Atualmente, existem dois projetos de lei tramitando no Legislativo. O primeiro, apresentado em 2004 e enviado para a Câmara dos Deputados no ano seguinte, defende o fechamento de estabelecimentos que hospedem crianças e adolescentes desacompanhados dos pais ou responsáveis e sem autorização (SENADO FEDERAL, 2004). O segundo projeto foi apresentado em 2009 e defende o endurecimento da pena aplicável aos acusados de abuso sexual infantil (COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA, 2009).

Além de leis, o Brasil possui políticas públicas que foram implementadas para lidar com situações que envolvam crimes sexuais contra crianças e adolescentes, sendo que o Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil, lançado em 2000, possui a função de estruturar políticas de garantia dos direitos da criança e do adolescente e está organizado em seis eixos,

a saber: “Análise da Situação, Mobilização e Articulação, Defesa e Responsabilização, Atendimento, Prevenção, e Protagonismo Infanto-Juvenil” (BRASIL, 2013). A fiscalização do cumprimento dos direitos infanto-juvenis em tais eixos cabe ao Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e à Comissão Intersectorial de Enfrentamento à Violência Sexual que reúne membros federais, internacionais e civis e possui o papel de sugerir e apoiar as políticas públicas de combate a este tipo de violência (BRASIL, 2013).

Em resposta à criação deste plano nacional, foi criado em 2002 o Programa Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes (PNEVSCA) cujo objetivo é incentivar a elaboração de políticas públicas para combater a violência sexual contra esses dois grupos no Brasil. Isso deve ser feito através da mobilização de programas governamentais, organizações internacionais, universidades e sociedade civil, promovendo a cooperação entre todos eles (CRIANÇAS..., 2012).

As políticas públicas para o combate da exploração sexual são coordenadas pelo PNEVSCA, as duas primeiras sendo o Programa Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil no Território Brasileiro (PAIR) lançado em 2002 e o Programa Sentinela em vigor desde 2001. O PAIR cria e fortalece redes locais através da integração de serviços com a participação social, de planos operativos locais e da capacitação de equipes nos municípios nos quais está presente para formar uma rede de proteção, além da utilização de plataformas de ensino semipresenciais de disseminação nacional (OBSERVATÓRIO..., 2015). Já o Programa Sentinela possui um conjunto de medidas de assistência social para o atendimento de crianças e adolescentes vítimas da exploração sexual, bem como aos seus familiares (MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2001).

A Comissão Intersectorial criou a Matriz Intersectorial de Enfrentamento à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, uma plataforma *online* que apresenta tanto as estatísticas dos casos de exploração sexual infantil através dos casos que são denunciados no Disque Denúncia Nacional de Abuso e Exploração contra Crianças e Adolescentes – o Disque 100 – quanto as políticas destinadas ao combate desta exploração. O Disque 100 registra mais casos de abuso do que de exploração sexual, sendo que a faixa etária das vítimas é entre 7 e 14 anos, a maioria de meninas negras, que são

abusadas ou exploradas na própria residência ou na via pública na maioria dos casos (PANORAMA..., 2014).

Se até 2002 havia apenas duas políticas de combate à exploração sexual infantil no país, este número passou para cinco em 2010, a saber: o Programa Turismo Sustentável e Infância busca promover a conscientização a fim de proteger crianças e adolescentes da exploração sexual no turismo através da criação de empregos e geração de renda, desenvolvido pelo Ministério do Turismo; o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) atende as situações descritas no Programa Sentinela e atua com o suporte financeiro dos municípios que demandaram maior intervenção do Estado, desenvolvido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e, por fim, destaca-se a atuação do Ministério da Justiça através da Polícia Federal para combater a pornografia infantil na internet e averiguar as regiões onde há mais casos de exploração sexual através do Programa Operação Mapear, contribuindo para avaliar em quais áreas há maior necessidade de implementação de políticas públicas (PANORAMA..., 2014).

Deve-se ressaltar o papel que as campanhas possuem no combate à exploração infantil no Brasil através da mobilização nacional e que possuem o apoio da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH) e da Comissão Intersectorial. Dentre elas, destacam-se a *Campanha do 18 de maio*, Dia Nacional de Combate ao Abuso a à Exploração Sexual Contra Crianças e Adolescentes, quando várias atividades de mobilização social são realizadas no país (BRASIL, 2013) e a campanha *Empresas contra a Exploração Sexual* empreendida pela SDH com o setor privado para incentivar a responsabilidade social de garantia dos direitos de crianças e adolescentes (SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS, 2015).

Nota-se, pois, que após a ratificação do *Protocolo* pelo Brasil em 2004 o número de políticas públicas de combate à exploração sexual infantil aumentou e passou a envolver a participação de um maior número de instituições formais. De acordo com as regras da AGNU, a ratificação do *Protocolo* torna obrigatório o cumprimento de suas disposições internamente (ALVES, 2001) e, conforme a lógica de funcionamento das organizações internacionais, a reputação do Brasil seria comprometida perante os demais países se o monitoramento do Comitê sobre os Direitos da Criança detectasse sua deserção em relação ao compromisso assumido ao ratificar o documento.

As informações sobre as ações efetuadas para combater a exploração sexual infantil são disponibilizadas para todos os países e casos de descumprimento ou não observância dos compromissos são repreendidos de forma multilateral. Isso porque os países que ratificaram o *Protocolo* preveem que todos irão combater a exploração sexual não apenas porque seus comportamentos devem se ajustar a essa decisão a fim de não prejudicar sua reputação e a confiança neles em conferências posteriores, mas também porque a própria introdução desse tipo de problema social na agenda da AGNU reflete um problema de ação coletiva cuja estratégia dominante é coordenar as ações em torno de um resultado equilibrado.

Em problemas de coordenação como esse, a escolha pela deserção é pouco provável. Se o Brasil propusesse questões que apresentassem um desrespeito aos direitos da criança, ou seja, se ele alterasse o ponto de equilíbrio alcançado, sua deserção seria pública porque teria que conquistar o apoio dos demais participantes (MARTIN, 1992). Considerando o forte apelo emocional que envolve a exploração sexual infantil, é pouco provável que um desertor obtenha apoio significativo, favorecendo assim não apenas o alcance de tal ponto de equilíbrio, mas também a sua manutenção no futuro.

Assim sendo, um documento como o *Protocolo* adotado pela AGNU, que não possui mecanismo de *enforcement* além da perda da boa reputação, foi o suficiente para garantir a coordenação entre seus membros e a observância de suas diretrizes, como no caso do Brasil. As normas multilaterais da AGNU favoreceram o alcance do consenso porque reduziram os custos de transação do estágio de negociação ao fornecer informações – principalmente as intenções futuras – sobre os Estados em relação ao tema abordado. Desse modo, os custos em estabelecer uma forte organização formal de monitoramento seriam maiores que seu benefício devido à pouca probabilidade de deserção típica de um contexto de coordenação (MARTIN, 1992).

Além do desejo de adotar as disposições do documento, a introdução deste tema na agenda política brasileira foi favorecida pelo apelo emocional que possui também no âmbito doméstico e por apresentar apoio político, impacto social e capacidade de solução se as origens do problema forem atacadas. O uso eficiente da capacidade de rastreamento e das bases de dados estratégicos sobre o funcionamento do aparato estatal permitiu aos *policymakers* brasi-

leiros a adoção de políticas envolvendo vários ministérios em uma tentativa de adotar políticas capazes de atacar as causas da exploração sexual infanto-juvenil no país. Assim sendo, as dimensões *policy* e *polity* foram trabalhadas em conjunto durante a elaboração das políticas públicas de combate a esta situação, ao passo que o jogo de interesses políticos presentes na dimensão *politics* não foi um obstáculo devido à ausência de grupos opositores ao tema.

As políticas públicas de combate à exploração sexual existentes atualmente no Brasil são soluções encontradas pelos *policymakers* para o tratamento dessa situação específica, não sendo, portanto, adaptações de modelos já existentes. Nesse sentido, os obstáculos observados durante a implementação das políticas tendem a ser maiores, bem como o tempo gasto para resolvê-los. Dois problemas que as políticas públicas contra exploração sexual infantil têm enfrentado recentemente são a atribuição da culpa por tal ato ao próprio comportamento da vítima – destituindo-a de apoio social e contribuindo com a impunidade de seu explorador – e o fato de apenas as capitais receberem mais recursos financeiros, concentrando a atuação dos agentes estatais em algumas regiões metropolitanas e desconsiderando as cidades do interior do país (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS CENTROS DE DEFESA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, 2009).

Mudanças de primeira e segunda ordem são suficientes para a solução desses dois problemas. As campanhas de conscientização nacional possuem grande potencial para eliminar a tradição de responsabilizar a vítima pela exploração sexual ao usar recursos midiáticos populares e estratégias educacionais para chamar a atenção da sociedade para o problema e demonstrar as maneiras de denunciar os casos de exploração. O relatório enviado pelo Brasil ao Comitê sobre os Direitos da Criança destaca o êxito de tais campanhas (BRAZIL, 2012), mas é necessário ressaltar que a repercussão da iniciativa de conscientização nacional pode ser muito maior e que poucas mudanças foram feitas nas campanhas com o objetivo de tentar eliminar o pensamento de que a criança ou adolescente é responsável pela exploração que sofre por ter sido conivente, especialmente nos casos de prostituição.

Já a concentração de recursos nas grandes capitais está relacionada ao maior número de denúncias em regiões metropolitanas. Porém, esse cenário não necessariamente implica que a ocorrência da exploração sexual é maior nos grandes centros urbanos do país,

mas sim que a implementação das políticas públicas nas capitais tem apresentado resultados mais positivos do que no interior, seja pela maior quantidade de recursos que possuem ou pelo melhor desempenho de suas instituições locais, fazendo com que o número de denúncias nessas cidades seja grande, o que gera maior intervenção pública (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS CENTROS DE DEFESA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, 2009). O fortalecimento das instituições locais permitirá a reversão desse cenário e facilitará a implementação das políticas contra a exploração sexual em cidades do interior do país.

Poucos esforços têm sido observados nas políticas contra a exploração sexual infantil para solucionar os problemas citados, perpetuando a sua implementação apesar dessas mudanças necessárias e capazes de serem feitas. Desse modo, é possível observar a ocorrência da defasagem de correção nas campanhas de conscientização nacional e na alocação dos recursos das demais políticas apresentadas que não necessariamente precisam passar por uma mudança de paradigma: basta os ministérios e também as instituições da sociedade civil inserirem esses problemas em sua agenda e realizar as mudanças necessárias. A demora em realizar essas mudanças, bem como a existência de *loops* nas propostas para a legislação, evidencia uma fraqueza institucional da política brasileira ao atuar de forma lenta sobre um tema que não possui nem opositores políticos e nem rejeição social quanto à concentração de benefícios.

Apesar da existência dessas defasagens, as políticas públicas do Brasil contra a exploração sexual infantil têm apresentado resultados positivos. De acordo com o relatório brasileiro enviado ao Comitê sobre os Direitos da Criança, as políticas de redução da pobreza permitiram às crianças o maior acesso à educação e a diminuição dos casos de exploração sexual no país na última década. Além disso, o relatório destaca o êxito que as políticas apresentadas acima obtiveram no atendimento e na reinserção social das vítimas, bem como a legislação em vigor que protege os direitos infanto-juvenis (BRAZIL, 2012).

A capacidade de resolução da exploração sexual reside na eliminação de suas causas e, no caso brasileiro, a pobreza é a principal delas. Um exemplo de política pública efetiva que busca combater este causador da exploração sexual é o Programa Turismo Sustentável que, aliado às políticas de redistribuição de renda e de maior

acesso à educação, tem contribuído de fato para a redução do número de crianças e adolescentes explorados sexualmente através da geração de empregos.

O PAIR deve ser considerado como um exemplo da maneira efetiva que o Estado brasileiro se insere na sociedade para combater a exploração sexual infanto-juvenil. Única política pública que envolve a participação ativa da sociedade, este programa permite o engajamento dos grupos sociais afetados e interessados pelo problema e introduz a discussão sobre a exploração sexual em todos os segmentos da sociedade, podendo ser mais explorado para gerar maior conscientização e mobilização social sobre o problema.

Mesmo com as políticas públicas de participação social e de tentativa de eliminação da principal causa da exploração sexual infantil no país, casos de venda, prostituição e pornografia envolvendo crianças e adolescentes continuam sendo denunciados ou flagrados. As políticas públicas de atendimento às vítimas também são bons exemplos de ações efetivas do governo brasileiro não apenas de socorro imediato, mas inclusive de reinserção social e familiar.

Considerações finais

Em relação às diretrizes estabelecidas pelo *Protocolo*, é possível afirmar que o Brasil tem adotado leis e políticas públicas capazes de atender as recomendações do documento. Os casos de exploração sexual são caracterizados como crimes na legislação em vigor e o Poder Legislativo tenta endurecer ainda mais as penas aplicáveis. Prevenção, proteção, atendimento, reinserção e mobilização são os eixos norteadores para o combate efetivo da exploração sexual infantil apontados pelo *Protocolo* e as políticas públicas brasileiras buscam agir em todos eles, embora o alcance delas possa ser maior.

Duas razões podem ser apontadas como causa da adoção de políticas públicas para lidar com temas sociais com base no resultado de negociações multilaterais. A possibilidade de criar uma reputação negativa perante os demais Estados que ratificaram o documento: caso o país opte por não proteger as crianças contra a exploração sexual poderia diminuir a confiança de que ele cumprirá acordos negociados futuramente. Assim sendo, a participação do desertor em pactos futuros encontraria maior resistência perante

os demais Estados, gerando maior desgaste para convencê-los de que cumprirá seus compromissos do que se sua reputação já não estivesse prejudicada.

A segunda razão está relacionada ao apelo emocional que a discussão sobre o combate da exploração sexual infantil possui, gerando convergência de interesses e poucos incentivos para alterar o ponto de equilíbrio alcançado pela coordenação das posições dos países. Como o objetivo já era comum para todos os Estados que discutiram o tema, a solução encontrada tende a ser adotada internamente porque não implica em prejuízos para seus interesses, mas sim na coordenação de suas diferentes estratégias para combater a exploração sexual infantil.

No caso brasileiro, é possível observar a efetividade das políticas públicas contra a exploração através da existência de um quadro institucional consolidado e bem organizado que busca incluir atores de vários segmentos afetados pelo problema. Até mesmo no processo de elaboração destas políticas, a mobilização entre o governo e os segmentos da sociedade que mais podem influenciar o combate à exploração sexual infantil pode ser observada através das metas do PNEVSCA.

As políticas públicas brasileiras que buscam erradicar a exploração sexual se mostram efetivas na medida em que possuem um equilíbrio entre as instituições estatais e a sociedade no seu processo de adoção. Embora o alcance destas políticas possa ser muito maior, a abordagem sistêmica empregada pelo Brasil contra o problema cumpre as determinações do *Protocolo* e demonstra a efetividade das políticas públicas adotadas ao não se limitar ao atendimento e reinserção social das vítimas, mas também ao tentar prevenir a sua exploração sexual e conscientizar a sociedade sobre esse grave problema.

Por fim, verifica-se que a análise de políticas públicas não está totalmente desvinculada das Relações Internacionais, embora não seja seu campo principal. A construção de um quadro teórico capaz de vincular definitivamente essas duas áreas está muito além do objetivo desse artigo, mas foi permitido observar que, em se tratando de problemas sociais, a conjunção do neoinstitucionalismo *polity-centered*, do institucionalismo neoliberal e dos jogos de coordenação pode ser utilizada para compreender o motivo pelo qual os Estados transformam em políticas públicas as diretrizes estabelecidas no âmbito internacional.

Referências

ALVES, José Augusto Lindgren. Os “novos temas” e a cúpula precursora sobre a criança. In: ALVES, José Augusto Lindgren. **Relações Internacionais e temas sociais**: a década das conferências. Brasília: IBRI, 2001. Cap. 2, p. 43-57.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS CENTROS DE DEFESA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. **Relatório preliminar da ANCED**: análise sobre os direitos da criança e do adolescente no Brasil. São Paulo: Seção DCI Brasil, 2009. Disponível em: <<https://dl.dropboxusercontent.com/u/107590005/pdf-pt/relatorio-preliminar-da-anced-analise-sobre-os-direitos-da-criana-e-do-adolescente-no-brasi.pdf>>. Acesso em: 01 mar. 2014.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 jul. 1990. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=16/07/1990>>. Acesso em: 02 abr. 2014.

BRASIL. Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes. **Seminário de Revisão do Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil**, 2013. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/bibliotecavirtual/criancas-e-adolescentes/publicacoes-2013/pdfs/plano-nacional-de-enfrentamento-da-violencia-sexual-contracrianca-e-adolescentes>>. Acesso em: 05 mai. 2015.

BRAZIL. **Fourth Brazilian report to the 1989 United Nations Convention on the rights of the child**. Brasília, 2012. Disponível em: <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCRC%2fADR%2fBRA%2f13752&Lang=en>. Acesso em: 19 set. 2014.

CARDOSO, Tatiane Aparecida Silva; MENEZES, Rafael Erik. **Violência Sexual e ausência do Estado**: contexto de violência contra crianças e adolescentes. ANCED, 2004. Disponível em: <<http://www.anced.org.br/cyberteca/publicacoes/a-defesa-de-criancas-e-adolescentes-vitimas-de-violencias-sexuais/16.pdf/view>>. Acesso em: 24. Out. 2012.

COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA. **Projeto de Lei Nº 5.658, de 2009**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/826793.pdf>>. Acesso em: 08 abr. 2014.

COMMITTEE on the rights of the child: monitoring children’s rights. Geneva: United Nations Human Rights, 2012. Disponível em: <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/>>. Acesso em: 05 mai. 2015.

CONVENÇÃO sobre os Direitos da Criança. [S.l.]: UNICEF, 1989. Disponível em: <http://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10120.htm>. Acesso em: 07 abr. 2014.

CRIANÇAS e adolescentes. [S.l.]: Secretaria de Direitos Humanos, 2012. Programas. Disponível em: <<http://www1.direitoshumanos.gov.br/acessoinformacao/acoes-e-programas/criancas-e-adolescentes>>. Acesso em: 05 mai. 2015.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, [S.l.], n. 21, p. 211-259, 2000. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/>>

index.php/PPP/article/viewFile/89/158>. Acesso em: 18 set. 2014.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, [S.l.], n. 58, p. 193-223, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a10n58.pdf>>. Acesso em: 18 set. 2014.

KEOHANE, Robert O. International institutions: two approaches. **International Studies Quarterly**, [S.l.], v. 32, n.4, p. 379-396, dez. 1988. Disponível em: <[http://academico.diretorio.fgv.br/ccmw/images/4/42/KEOHANE_International_Institutions-two_approaches_\(JSTOR\).pdf](http://academico.diretorio.fgv.br/ccmw/images/4/42/KEOHANE_International_Institutions-two_approaches_(JSTOR).pdf)>. Acesso em: 18 set. 2014.

LABRA, Maria Eliana. Análise de políticas, modos de *Policy-Making* e intermediação de interesses: uma revisão. **Physis: Revista Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 131-166, 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/physis/v9n2/08.pdf>>. Acesso em: 18 set. 2014.

MARTIN, L. Lisa. Interests, power, and multilateralism. **International Organization**, [S. l.], v.46, n. 4, p. 765-792, 1992. Disponível em: <<http://www-jstor-org.ez93.periodicos.capes.gov.br/stable/pdfplus/2706874.pdf?acceptTC=true&jpdConfirm=true>>. Acesso em: 11 abr. 2014.

MARTINS, Estevão de Rezende. Ética e relações internacionais: elementos de uma agenda político-cultural. **Revista Brasileira de Política Internacional**, [S.l.], v. 44, n. 2, p. 5-25, 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v44n2/a01v44n2.pdf>>. Acesso em: 18 set. 2014.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Portaria nº 878, de 03 de dezembro de 2001**. Estabelece diretrizes e normas do Programa Sentinela e dá outras providências. Brasília: Secretaria de Estado e Assistência Social, 2001. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/legislacao-2011/portarias/2001/Portaria,P20no,P20878-,P20de,P2003,P20de,P20dezembro,P20de,P202001.pdf.pagespeed.ce.EFA5hhHNy9.pdf>>. Acesso em: 05 mai. 2015.

MONTEIRO, Jorge Vianna. O processo decisório de política. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas Públicas**: coletânea. Brasília: ENAP, 2006. Cap. 4, v. 1, p. 269-288. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2861>. Acesso em: 18 set. 2014.

OBSERVATÓRIO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. **Coordenação de enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes**, 2015. Disponível em: <http://www.obscriancaeadolescente.gov.br/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=75&Itemid=160>. Acesso em: 05 mai. 2015.

OPTIONAL protocol to the convention on the rights of the child on the sale of children, child prostitution and child pornography. New York: United Nations Human Rights, 2000. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/OPSCCRC.aspx>>. Acesso em: 05 mai. 2015.

PANORAMA geosocioeconômico do Brasil: o retrato social da criança e do adolescente. [S.l.]: Matriz, 2014. Disponível em: <<http://matriz.sipia.gov.br/panorama-socioecon%C3%B4mico>>. Acesso em: 08 abr. 2014.

PARA Senadores, exploração sexual de menores como crime hediondo é passo importante. Brasília: Senado Federal, set. 2014. Disponível em: <<http://www12>

senado.gov.br/noticias/materias/2014/05/22/para-senadores-exploracao-sexual-de-menores-como-crime-hediondo-e-passo-importante>. Acesso em: 15 set. 2014.

PARADA, Eugenio Lahera. Política y políticas públicas. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006. Cap. 1, v. 1, p. 67-95. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2858>. Acesso em: 18 set. 2014.

PROTOCOLO facultativo para a convenção sobre os Direitos da Criança sobre a venda de crianças, prostituição e pornografia infantis. [S.l.]: Unicef Brasil, 2014. Disponível em: <http://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10123.htm>. Acesso em: 05 abr. 2014.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as Políticas Públicas: algumas observações. **Civitas**, Porto Alegre, v. 5, n. 1, p. 11-28, jan./jun. 2005. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/viewFile/32/6998>>. Acesso em: 18 set. 2014.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas Públicas**: coletânea. Brasília: ENAP, 2006. p. 21-42. Cap. 1. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2857>. Acesso em: 18 set. 2014.

SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS. **Empresas contra a Exploração**, 2015. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes/programas/enfrentamento-a-violencia-sexual/observatorio-nacional-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-1/empresas-contra-a-exploracao>>. Acesso em: 05 mai. 2015.

SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei nº 5.658, de 2009**. Comissão de Seguridade Social e Família. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/826793.pdf>>. Acesso em: 08 abr. 2014.

_____. **Projeto de Lei do Senado Federal nº 255 de 2004**. Altera o dispositivo da lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente. Prevê o fechamento definitivo de hotel, pensão, motel ou congêneres, quando hospedarem crianças e adolescentes desacompanhados dos pais ou responsáveis, ou sem autorização. Brasília: Senado Federal, Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/Materia/detalhes.asp?p_cod_mate=70036>. Acesso em: 07 abr. 2014.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>>. Acesso em: 11 abr. 2014.

SUBIRATS, Joan. Definición del problema: relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas Públicas**: coletânea. Brasília: ENAP, 2006. Cap 3, p. 199-218. , v. 1. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2859>. Acesso em: 18 set. 2014.