

## **Observatório de Inovação Social do Turismo: o envolvimento da academia, governo e sociedade civil organizada no combate à exploração sexual de crianças e adolescentes no turismo<sup>1</sup>**

***Tourism Social Innovation Observatory: the partnership between academy, government and civil society in the combat against sexual exploration of children and adolescents in the tourism***

***Luiz Gustavo Medeiros Barbosa<sup>2</sup>***  
***Cristiane Rezende<sup>3</sup>***

### **Resumo**

*O Observatório de Inovação Social do Turismo é um programa de pesquisa que visa à geração de conhecimentos relevantes à questão da proteção contra a exploração sexual de crianças e adolescentes no turismo.*

*A integração entre academia, setor público e organizações não-governamentais constitui uma proposta de cooperação interinstitucional para o desenvolvimento de uma crítica sólida, academicamente fundamentada e que possa gerar mudanças positivas nas realidades locais.*

*Para o desenvolvimento das pesquisas, foram formados grupos de trabalho, compostos por acadêmicos e representantes da sociedade civil organizada e coordenados por professores de universidades locais de cinco municípios brasileiros que representassem diferentes realidades quanto aos problemas da exploração sexual de crianças e adolescentes no turismo: Brasília, Manaus, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo.*

*As pesquisas têm como objetivo fomentar uma reflexão teórica além de descrever as melhores práticas locais sobre o tema. Como estratégia, foi utilizada a participação da sociedade civil organizada nos grupos de pesquisa de forma a facilitar o acesso às comunidades que vivenciam o problema assim como induzir os governos locais na implantação de políticas sociais.*

<sup>1</sup>Trabalho apresentado no XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, nov. 2007.

<sup>2</sup>Doutorando em Administração pela Nottingham University Business School (2003-2009); Mestre em Gestão Empresarial pela EBAPE-FGV; Mestre em Planejamento e Projetos Turísticos pela Bournemouth University, UK; Economista pela UFF; Coordenador do Núcleo de Turismo, EBAPE/FGV; Coordenador e Professor do MBA em Turismo, Hotelaria e Entretenimento, EBAPE/FGV. Endereço: Praia de Botafogo, 190—Botafogo—Rio de Janeiro—RJ—CEP: 22.250-900. E-mail: [luiz.barbosa@fgv.br](mailto:luiz.barbosa@fgv.br). Tel.: 55 21 2559 5475

<sup>3</sup>Mestre em Administração Pública pela EBAPE/FGV; pós-graduada em Gestão de Turismo e Hotelaria pela EBAPE/FGV e graduada em Turismo pela Universidade Estácio de Sá. Pesquisadora e consultora do Núcleo de Turismo, EBAPE/FGV e projetos para órgãos públicos e privados ligados ao turismo. E-mail: [cristiane.rezende@fgv.br](mailto:cristiane.rezende@fgv.br); Endereço: Praia de Botafogo, 190 — Botafogo — Rio de Janeiro — RJ — CEP: 22.250-900; Tel.: 55 21 2559-5475.

*Ressalte-se que a participação da academia e da sociedade, por meio da troca das diferentes experiências locais poderá estimular ainda mais o desenvolvimento de ações fundamentadas para a proteção contra a exploração sexual de crianças e adolescentes no turismo.*

**Palavras-chave:** exploração sexual infanto-juvenil; turismo; observatórios, políticas públicas

**Abstract:**

*The Tourism Social Innovation Observatory is a research program with the objective of knowledge generation related to the protection against sexual exploration of children and adolescents in the tourism.*

*The integration between academy, public sector and non-governmental organizations is a proposal of inter-institutional cooperation for the development of critical, academically based that can generate positive changes in local realities.*

*To the research be carried through, it were formed work groups, integrated by researches and representatives of the civil society, organized and coordinated by professors of local universities of five Brazilian cities, which represents different realities in relation to the problems of the sexual exploration of children and adolescents in the tourism: Brasília, Manaus, Rio De Janeiro, Salvador and São Paulo.*

*The research had as objective, besides describing the best practices against sexual exploration, foment a theoretical reflection about the theme. As strategy, it was used the participation of civil society in the research groups to facilitate the access to the communities that live deeply the problem as well as inducing the local governments in the implementation of social policies.*

*It must be highlighted that the participation of the academy and the society, by means of exchange of different local experiences, may stimulate even more the development of actions based on the protection of for the protection of children and adolescents from sexual exploration in tourism.*

**Key-words:** sexual exploitation of children and youth; tourism; observatory, public policies

---

## 1. Introdução

A exploração sexual de crianças e adolescentes é um grave problema mundial que vem ganhando atenção de organismos internacionais, políticos, acadêmicos, da mídia e da sociedade civil. Corroborando com essa afirmativa, ressalta-se a realização, em 1996, do I Congresso Mundial contra a Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes, em Estocolmo, onde foram discutidas questões, como reformas legislativas, prevenção e reabilitação psicossocial, educação, saúde, valores humanos, o papel da mídia, pornografia envolvendo crianças e o turismo e a prostituição infantil.

Em função da multidisciplinaridade que envolve o problema, diversos atores devem unir esforços para elaborar, implementar e acompanhar constantemente medidas de prevenção, defesa, atendimento e punição.

Um dos resultados do referido evento foi o estabelecimento de uma agenda de ações que definiu como prioridade a eliminação da exploração sexual, com repercussões concretas em vários países que já a adotaram.

No Brasil, o combate à exploração sexual de crianças e adolescentes foi contemplado com a elaboração do Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil, e mais tarde, com o Programa de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes.

O Ministério do Turismo (MTur), em resposta às demandas do governo, criou o Programa Turismo Sustentável & Infância (TSI), com o objetivo de sensibilizar a sociedade e mobilizar o setor turístico para a adoção de práticas que promovam a proteção aos direitos das crianças e dos adolescentes.

Em função da necessidade de realização de pesquisas que identificassem a situação da exploração sexual no turismo e de um maior envolvimento da academia com o tema, o MTur estabeleceu uma parceria com a Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE-FGV) e o Instituto WCF-Brasil. Foi então criado o Observatório de Inovação do Turismo, em 2006.

O objetivo deste artigo é analisar a experiência do Observatório como uma proposta de cooperação interinstitucional. A integração entre a academia, o setor público e as organizações não-governamentais visa à geração de conhecimentos que possam operar mudanças na realidade das localidades estudadas.

---

## **2. A articulação do governo, academia e terceiro setor nas redes de políticas públicas**

### **2.1 O papel do governo**

Para entender a função do governo nas políticas públicas, cabe iniciar pela definição. Assim, política pública “é um sistema de decisões públicas que visa às ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, através da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação de recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos” (SARAVIA e FERRAREZI, 2006, p. 7).

Realizando uma retrospectiva histórica, verifica-se que, até os anos 1980, as políticas públicas no Brasil eram caracterizadas pela centralização decisória e financeira no âmbito federal. Os estados e os municípios ficavam a cargo da execução das políticas. Acrescenta-se a isso o caráter excludente e seletivo das políticas que beneficiavam apenas alguns segmentos da sociedade e não permitiam uma ampla participação desta nos processos de formulação, implementação e controle das políticas (FARAH, 2001).

A democratização dos processos decisórios e a descentralização administrativa começaram a ser contempladas nas políticas públicas principalmente após a Constituição Federal de 1988. O modelo de administração centralizada foi abalado por fatores, como perda do poder de intervenção do estado, crises fiscais, enxugamento da máquina burocrática e aumento do poder de organizações internacionais (ABRUCIO, 1998). O surgimento de um

movimento municipalista incentivou a descentralização do poder, e os municípios passaram a ser responsáveis por políticas de interesses locais.

Com esse novo quadro político, o papel do governo redefine-se. O estado torna-se o agente que determina diretrizes nacionais e articula parcerias para a implementação de políticas.

*O estado deve atuar predominantemente em problemas estratégicos — garantindo a equidade na aplicação de recursos, articulando o econômico e o social, definindo prioridades sociais e diretrizes gerais de uma política de desenvolvimento, garantindo o financiamento das políticas sociais, sinalizando a direção dos investimentos, somando esforços, promovendo sinergias, assumindo a concertação de atores e de alianças estratégicas para a superação dos problemas sociais (FERRAREZI, 1997, p. 10).*

Nos países em desenvolvimento, as falhas das políticas públicas são explicadas por aspectos político-institucionais, financeiros e técnicos. Com relação aos aspectos financeiros, a falta de recursos afeta diretamente a capacidade do estado de implementar políticas públicas. No que tange aos aspectos políticos e institucionais, considera-se a influência da baixa capacitação e motivação dos gestores públicos. Para o contexto deste trabalho, cabe ressaltar a falta de articulação entre o estado, a sociedade civil e as organizações responsáveis pelo planejamento das políticas públicas (OLIVEIRA, 2005).

## **2.2 O papel da academia**

O desempenho das universidades, e mais especificamente da universidade pública, é analisado por Chauí (2003) por meio de um olhar crítico. A autora aponta caminhos a percorrer e menciona a importância da autonomia universitária como direito de definir suas normas de formação, docência e pesquisa. Em se tratando de pesquisa, cabe às universidades e ao estado “fazer um levantamento das necessidades do seu país no plano do conhecimento e das técnicas e estimular trabalhos universitários nessa direção” (CHAUÍ, 2003, p. 10). O diálogo com a sociedade civil organizada e com os agentes do estado também é citado como uma forma de receber críticas, sugestões e demandas.

*A universidade, tal como a concebemos hoje, é uma instituição recentíssima que já passou por inúmeras transformações. Foi pensada como a universidade da consciência, aquela que Ortega e Gasset e Humboldt consideravam ter como missão principal formar a consciência humana. Foi pensada também como a universidade do trabalho, sob inspiração americana, principalmente após os anos 50, e hoje tudo indica que estamos caminhando para um modelo que tem a ver com cidadania, os direitos do homem e a grande necessidade de realizar justiça e equidade (SLEUTJES, 1999, p. 100).*

Para alguns autores, a universidade tem o papel de associar ensino e pesquisa, estendendo os resultados à sociedade e universalizando o conhecimento (SLEUTJES, 1999).

A universidade tem, portanto, um papel fundamental na construção do futuro, como: (i) criar bases científicas; (ii) compreender as relações internacionais; (iii) compreender o mundo ante o fenômeno da globalização; (iv) contribuir na definição do posicionamento dos países diante do mundo globalizado (BUARQUE, p. 37).

Acadêmicos podem também contribuir no planejamento, na avaliação e na formulação de propostas, influenciando a escolha de alternativas da agenda política. Dessa forma, a academia também tem a importante função de participar da formulação de políticas públicas (KINGDON, 1995).

### **2.3 O papel do Terceiro Setor**

Com o declínio do modelo do *Welfare State* em uma série de países ao redor do mundo, a partir dos anos 1980, e a ascensão das administrações Reagan nos Estados Unidos e Thatcher na Inglaterra, ressurgiu uma concepção de estado mais liberal. As reformas implementadas nessa década suplantaram o papel tradicional do estado que se retraiu inicialmente na provisão de políticas sociais (FERRAREZI, 1997). Assim, o Terceiro Setor ganhou espaço e transformou-se em uma alternativa às demandas sociais não mais atendidas pelo estado liberal. “Não é por acaso que governos de diferentes países, das mais diversas tendências políticas têm sido obrigados a repensar seu papel na sociedade, transferindo à iniciativa privada e comunitária funções e atividades que julgam não poder realizar com eficiência e produtividade” (COSTA, 1998, p. 209).

O Terceiro Setor é uma denominação usada para conceituar “organizações que, sendo privadas, não se orientam para a conquista do lucro, e que, apesar de apresentarem um modelo organizacional interno típico de uma instituição privada, prestam serviços de interesse público” (BARROS, 1999, p. 187).

A despeito da constatação de uma tendência mundial, não se afirma que o Terceiro Setor deva substituir o estado ou mesmo preencher suas ausências. A sua atuação deve buscar proporcionar o bem-estar de uma comunidade, exercendo seu papel sob uma perspectiva solidária e democrática, na busca de justiça social (TENÓRIO, 2004).

Assim, é preciso compreender que o papel do Terceiro Setor é complementar ao do estado. Nesse sentido, tais organizações prestam relevantes serviços para as comunidades nas quais estão inseridas, sem, necessariamente, ocupar um vácuo institucional e organizacional deixado pelo estado, mas sim somando esforços aos deste.

### **2.4 Cooperação interinstitucional**

Historicamente, as reformas administrativas têm deixado, como legado, estruturas, normas, procedimentos padronizadores e sistemas centralizadores. Tendo isso em vista, ressalta-se a importância de quebrar padrões estabelecidos e implementar ações integradas. Cavalcanti (1998) destaca que a eficácia na implementação dos programas sociais é consequência de uma gestão pública integrada e orientada para relações interinstitucionais. O enfoque multissetorial no setor público é também exigido por causa da complexidade dos problemas sociais. Dessa forma, cada um dos atores pode contribuir com seus conhecimentos e suas experiências.

Em relação à cooperação interinstitucional, Buarque (2003) fornece um exemplo. Para o autor, a universidade deve estabelecer vínculos com outras universidades e com organizações que participem do processo de geração de conhecimento, como instituições de pesquisa públicas e privadas e organizações não-governamentais.

O estado, por sua vez, também deve estabelecer parcerias com as organizações do Terceiro Setor, desenvolvendo habilidades de articulação e negociação, em que se destaca a formação de redes (FERRAREZI, 1997).

As redes são citadas por diversos autores como uma alternativa para implementação de políticas sociais. Elas são formadas pelo estado, que tem o papel aglutinador, organizações não-governamentais, universidades, empresas privadas e outros atores da sociedade. Eis como são definidas:

*[...] arranjos interorganizacionais interdependentes. Nesse contexto, as políticas públicas não são formuladas, e muito menos implementadas, no contexto de uma única organização. Os intrincados processos decisórios em questão dizem respeito a um conjunto de organizações e a um complexo sistema de relações formais e informais que entre elas se estabelece. A rede interinstitucional explica um padrão de interação intensiva de organizações autônomas que se dispõem a atuar conjuntamente, como um sistema, para alcançar objetivos próprios ou coletivos, ou resolver problemas específicos de uma clientela alvo (PECI e COSTA, 2002, p. 4).*

Cavalcanti (1998) define sete passos para implementação de uma política pública, incluindo a análise de papéis e a relação entre atores implicados nas políticas. O primeiro passo é a discussão de conceitos e premissas básicas. O segundo, a decomposição da política, seguido da identificação das relações entre os elementos que a compõem. Em quarto lugar, propõe-se identificar todas as organizações públicas e privadas que têm algum tipo de relação com a política pública para, em seguida, vinculá-las a objetivos, diretrizes, estratégias e programas da política pública. O sexto e o sétimo passos são a categorização de competências e a avaliação da natureza das articulações, o que dará subsídios para análise das relações interorganizacionais.

---

### **3. A exploração sexual de crianças e adolescentes no turismo**

Define-se exploração sexual como ato ou jogo sexual em que a pessoa em situação vulnerável é explorada para obter lucro ou vantagem por meio da relação sexual, prostituição, indução à participação em *shows* eróticos, fotografias, filmes pornográficos (VIVARTA, 2003).

A exploração sexual no turismo é aquela que acontece em equipamentos turísticos (hotéis, casas de *show*) ou por meio do favorecimento, aliciamento e organização de funcionários de empresas ligadas ao turismo (agências, empresas de transporte, taxistas).

*A violência sexual contra crianças e adolescentes tem origem nas relações desiguais de poder entre os personagens do crime. Dominações de gênero, classe social e faixa etária sob o ponto de vista histórico e cultural, contribuem para a manifestação de abusadores e exploradores. A fragilidade da vítima, sua incapacidade de resistir aos ataques e o fato de a eventual revelação do crime não representar grande perigo para quem o comete são condições que favorecem sua ocorrência (VIVARTA, 2003, p. 27).*

Considerada como uma das piores formas de trabalho infantil, a exploração sexual possui relação com o tráfico de seres humanos. O relatório “Uma aliança global contra o trabalho

forçado”, publicado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) em 2005, estima que, aproximadamente, 2,4 milhões de pessoas foram traficadas em todo o mundo para serem submetidas a trabalhos forçados: (i) cerca de 43% para fins de exploração sexual; (ii) 32% com a finalidade de exploração econômica; e (iii) 25% traficadas para uma combinação dessas formas ou por razões indeterminadas (OIT, 2006).

Os dados da exploração sexual de crianças e adolescentes podem ser obtidos por meio de ocorrências policiais, mas não há ainda uma pesquisa disponível que forneça essa informação de forma consolidada.

O Disque Denúncia, uma importante fonte de dados, foi criado em 1997 por iniciativa da sociedade civil, e a continuação dessa ação coube à Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH), desde 2003. Relatórios das denúncias, disponibilizados pela Secretaria para este trabalho, indicam parte do tamanho do problema. Até junho de 2007, foram registradas, em média, 49 denúncias por dia; a maior parte vinda do Sudeste, seguida do Nordeste, Sul, Norte e Centro-Oeste. Segundo informações da SEDH, em uma denúncia pode haver registros de diferentes tipos de violência sofrida por uma ou mais vítimas. Tendo isso em vista, as denúncias são categorizadas, e a distribuição percentual soma mais de 100%. Os dados revelam que 33,16% das denúncias dizem respeito à violência física e à psicológica; 32,17% estão relacionadas com a negligência; 19,35%, com o abuso sexual; 14,26% têm relação com exploração sexual comercial; 0,69%, com pornografia e 0,36%, com o tráfico de seres humanos.

---

#### 4. Programa Turismo Sustentável & Infância

O I Congresso Mundial contra a Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes, realizado em 1996, em Estocolmo, representou um marco de mobilização mundial, reunindo representantes de 125 países. O governo brasileiro assumiu o compromisso político de eliminar a exploração sexual comercial de crianças, firmado no documento denominado “*The Stockholm Declaration and Agenda for Action*”. Com relação ao envolvimento do setor de turismo no evento, destaca-se, além da participação de representantes da área, a realização do painel intitulado “Turismo e prostituição infantil” (MJ, 2000; MUNTARBHORN, 1996).

Em 2001, o II Congresso Mundial contra a Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes, realizado em Yokohama, teve o objetivo de acompanhar os resultados alcançados desde o primeiro congresso, verificar as lições aprendidas, identificar desafios e lacunas (MUNTARBHORN, 2001).

No âmbito nacional, a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em 1990, representou um avanço no reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos. O Estatuto dispõe sobre direitos fundamentais, prevenção, política de atendimento, medidas de proteção, prática do ato infracional, medidas pertinentes aos pais ou responsáveis, conselho tutelar, acesso à justiça, crimes e infrações administrativas. Destacam-se dois artigos:

*Art. 3.º A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo de proteção integral de que trata essa*

*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.*

*Art. 244-A Submeter criança ou adolescente, como tais definidos no caput do art. 2.º desta Lei, à prostituição ou à exploração sexual:*

*Pena — reclusão de quatro a dez anos, e multa.*

*§ 1.º Incorrem nas mesmas penas o proprietário, o gerente ou o responsável pelo local em que se verifique a submissão de criança ou adolescente às práticas referidas no caput deste artigo.*

*§ 2.º Constitui efeito obrigatório da condenação a cassação da licença de localização e de funcionamento do estabelecimento.*

Considerando os direitos das crianças e dos adolescentes assegurados pelo Estatuto e assumindo a exploração sexual como tipo penal previsto em Lei, em 1993, a realização de uma CPI sobre a violência sexual contra crianças e adolescentes no Brasil resultou na mobilização da sociedade civil, do Executivo, Legislativo e Judiciário, da mídia e de organismos internacionais. Com a visibilidade adquirida, a prevenção e o combate à exploração sexual de crianças e adolescentes foram fortalecidos por programas, pesquisas, campanhas e notícias na mídia (MJ, 2000).

Em junho de 2000, um encontro realizado na cidade de Natal com a presença de representantes do Legislativo, Judiciário, Ministério Público, órgãos dos Executivos federal, estadual e municipal, e organizações não-governamentais nacionais e internacionais, resultou na elaboração do Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil.

O Plano tem como objetivo “estabelecer um conjunto de ações articuladas que permita as intervenções técnico-política e financeira para o enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes” e está estruturado em seis eixos estratégicos, a saber: (i) análise da situação; (ii) mobilização e articulação; (iii) defesa e responsabilização; (iv) atendimento; (v) prevenção; e (vi) protagonismo infanto-juvenil (MJ, 2000, p. 14-5).

Como resposta às demandas do Plano Nacional, foi criado, em 2002, o Programa de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes. Em 2003, por determinação do Presidente da República em seu primeiro encontro ministerial, o combate à exploração sexual de crianças e adolescentes entrou na agenda de governo como uma questão prioritária e tornou-se objeto de ações de vários ministérios.

Nesse contexto, o Ministério do Turismo (MTur) criou o Programa Turismo Sustentável & Infância (TSI), em conformidade com as diretrizes do programa acima mencionado e também em consonância com ações de organismos internacionais, como a Organização Mundial do Turismo. Os objetivos do TSI são: (i) transversalizar o tema nas diversas áreas e secretarias do Ministério do Turismo; (ii) esclarecer e fomentar no setor turístico a adoção da estratégia de Código de Conduta; (iii) fomentar a elaboração de instrumentais para a difusão da cultura de Turismo Sustentável e Infância; (iv) mobilizar permanentemente a sociedade para monitorar a adoção de práticas sustentáveis e o

posicionamento do Brasil no exterior; (v) incentivar programas de responsabilidade social para apoiar projetos ligados ao turismo para a promoção e proteção dos direitos da criança (MTur, 2007).

Entre as ações empreendidas pelo MTur, estão: (i) o lançamento da campanha “Turismo Sustentável e Infância”, unificada para a América do Sul, (ii) a realização da Reunião de Ministros e Autoridades de Turismo dos Países da América do Sul, (iii) a realização de seminários denominados “Turismo Sustentável e Infância”; e (iv) a participação nas duas edições do Fórum Mundial de Turismo.

---

## 5. O Observatório de Inovação Social do Turismo

Em 2002, por solicitação do extinto Ministério do Esporte e Turismo e do Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur), o Núcleo de Turismo da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE) da Fundação Getúlio Vargas elaborou um programa de ensino e pesquisa denominado Observatório de Inovação do Turismo que foi concebido em resposta à necessidade de desenvolver o pensamento estratégico para a atividade turística. O seu objetivo inicial era identificar as tendências do turismo internacional e aproximá-las da realidade brasileira, fomentando a discussão acadêmica e difundindo o conhecimento gerado com base nesses trabalhos.

No ano seguinte, o então recém-criado Ministério do Turismo e a Embratur mantiveram o apoio ao projeto. Em 2004, a Confederação Nacional do Comércio (CNC), o Serviço Social do Comércio (SESC) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) juntaram-se ao programa, incentivando sua continuidade. Embora mantendo o seu objetivo inicial, um novo desafio foi então colocado: o de propor soluções que contribuíssem para o desenvolvimento do turismo no País. A produção acadêmica realizada pelos professores e alunos do Observatório vem sendo publicada, já tendo gerado dois livros, possibilitando a difusão do conhecimento entre profissionais e acadêmicos.

Em função dos resultados alcançados pelo Observatório de Inovação do Turismo, o Ministério do Turismo solicitou à EBAPE-FGV, em 2006, a criação do Observatório de Inovação Social do Turismo, com o objetivo de produzir conhecimentos relevantes às questões relacionadas com o turismo e seu impacto social. Uma parceria entre a área acadêmica, o setor público e a sociedade civil organizada foi então estabelecida. A união entre o Núcleo de Turismo e o Programa de Estudos em Gestão Social, da EBAPE-FGV, compõe o braço acadêmico dessa parceria. O Ministério do Turismo representa o setor público, e o Instituto WCF-Brasil, as organizações não-governamentais.

A integração entre esses três atores constitui uma proposta de cooperação interinstitucional para o desenvolvimento de uma crítica sólida, academicamente fundamentada e propositiva de caminhos que possam gerar mudanças positivas para as realidades locais.

Os objetivos específicos do Observatório são: (i) produzir conhecimentos, por meio da feitura de pesquisas; (ii) sensibilizar e mobilizar os participantes do setor de turismo, por meio da realização do Prêmio de Responsabilidade Social em Turismo.

Com a finalidade de desenvolver a reflexão continuada, orientada para a ação transformadora, ficou definido que o Observatório Social iria estudar questões relacionadas

com a exploração sexual de crianças e adolescentes no turismo. Os resultados desses estudos representam a contribuição de cada um dos atores para o Programa Turismo Sustentável & Infância, do Ministério do Turismo: o governo cumprindo o papel de avaliar a política implementada; a academia criando bases científicas para entender o problema; o Terceiro Setor exercendo seu papel voltado ao interesse público.

Assim como preconizado por Buarque (2003), e mencionado anteriormente, a universidade deve estabelecer vínculos com outras universidades e organizações. Dessa forma, as pesquisas — iniciadas em abril de 2007 — foram desenvolvidas em cinco capitais brasileiras, com a coordenação de professores de universidades localizadas em cada uma das cidades. No Rio de Janeiro e em São Paulo, a coordenação ficou a cargo de professores da Fundação Getúlio Vargas (FGV); em Salvador, da Universidade Federal da Bahia (UFBA); em Brasília, da Universidade de Brasília (UnB) e, em Manaus, da Universidade Federal do Amazonas (UFAM). Em cada cidade existe um grupo formado por um coordenador, um mestrando, um graduando e um representante de ONG.

Os grupos de pesquisa elaboraram um artigo que descreve a situação da exploração sexual de crianças e adolescentes em suas respectivas cidades. Foram apresentados os aspectos metodológicos e a base conceitual, as ações de prevenção e de combate à exploração sexual realizadas pelos governos estadual e municipal, por organizações não-governamentais e empresas ligadas ao setor de turismo.

Além disso, cada grupo realizou pesquisas exploratórias, identificando organizações, que executam trabalhos de proteção aos direitos das crianças e dos adolescentes em suas cidades, e selecionando uma organização para um estudo mais aprofundado. O resultado será um estudo de caso que deverá abordar aspectos, como (i) caracterização da organização; (ii) relato da experiência, contendo objetivos, processo de implementação e ações e (iii) avaliação da experiência.

A função de pesquisar, tão importante papel das universidades, é então atendida com a participação direta de representantes da sociedade civil organizada. É importante destacar que os objetivos do Observatório de Inovação Social estão em consonância com os dois primeiros eixos estratégicos do Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil. Entre as atividades definidas pelo primeiro eixo (Análise da situação), destacam-se as seguintes: conhecer o fenômeno da violência sexual contra crianças e adolescentes em todo o País, fazer o diagnóstico da situação do enfrentamento da problemática e divulgar dados e informações coletados à sociedade civil brasileira. Com relação ao segundo (Mobilização e articulação), ressaltam-se duas atividades: fortalecer as articulações nacionais, regionais e locais de combate à violência sexual; comprometer a sociedade civil no enfrentamento dessa problemática.

Os mestrandos e graduandos, respectivamente, estão desenvolvendo as dissertações e monografias no tema, o que contribuirá para estimular a elaboração de outros trabalhos e para a disseminação de conhecimentos entre as cinco universidades, que são também funções da academia.

O envolvimento de pesquisadores de ONGs é importante pela experiência prática na condução de projetos que visam à proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes, pela facilidade de acesso às comunidades que vivenciam o problema e pela relação

interinstitucional estabelecida com organizações que têm o papel de atender a demandas sociais.

A universalização do conhecimento será promovida pela publicação de artigos e estudos de caso que estão sendo elaborados.

A atuação do estado permeia todas essas atividades, ao considerar-se que as ações do Observatório Social visam a atender ao Programa Turismo Sustentável e Infância e que o Ministério do Turismo foi o articulador da parceria com a Fundação Getulio Vargas e o Instituto WCF-Brasil.

Por fim, o Prêmio de Responsabilidade Social em Turismo é a primeira iniciativa que busca ir ao encontro do objetivo estabelecido pelo TSI de incentivo a programas de responsabilidade social que tenham o intuito de proteger os direitos da criança. Serão premiadas empresas e organizações não-governamentais que promovam projetos ou experiências com o objetivo de contribuir para a prevenção e combate à exploração sexual de crianças e adolescentes. Além de estimular o desenvolvimento de ações similares em outras organizações, pretende-se identificar as instituições que desenvolvem esses projetos, montando assim um quadro das ações empreendidas em âmbito nacional.

---

## 6. Considerações finais

A exploração sexual de crianças e adolescentes é um sério problema mundial. O medo que a vítima tem de denunciar, a omissão por parte de familiares e pessoas próximas e o tabu ou dificuldade em tratar o tema apenas agravam a invisibilidade do fenômeno.

No turismo, a exploração é favorecida, permitida e organizada por pessoas que trabalham em empresas do setor turístico ou outros estabelecimentos que os turistas freqüentam. Ao contrário do que se pensa, a maior parte dos casos conhecidos de exploração sexual no turismo acontece por parte de turistas domésticos, e não por turistas estrangeiros. Embora se possa argumentar que existem mais turistas domésticos viajando pelo Brasil, a importância da constatação desse fato reside na verificação da ignorância das pessoas, da percepção errada que se tem da realidade e da necessidade da realização de estudos e pesquisas.

Ainda há poucos dados disponíveis, e alguns são provenientes de instituições que, embora ofereçam relevante contribuição, não têm como foco principal o tratamento dessa problemática, como a Organização Internacional do Trabalho. Mais do que dados, há que se estudar o fenômeno, estabelecer conceitos e analisar especificidades locais.

Nesse contexto, a interação com profissionais de outras áreas de conhecimento, como a sociologia, a antropologia e o direito, torna-se relevante. Imprescindível é também a articulação com entidades de defesa dos direitos humanos e organizações não-governamentais, que estão envolvidas na prática solidária.

Ao estado cabe definir as políticas públicas de prevenção, proteção e atendimento e também estabelecer marcos legais que impeçam a impunidade desse crime, a qual pode contribuir para o aumento de sua incidência. Acrescente-se a essas tarefas, a articulação

com as academias, o Terceiro Setor e outras organizações envolvidas, promovendo sinergia e aproveitando os conhecimentos e as experiências de cada uma das instituições.

Alcança-se a prevenção com ações que proporcionem melhores condições de vida para as crianças, os adolescentes e as famílias em situação de vulnerabilidade, informando a sociedade sobre como identificar e agir para prevenir a exploração sexual de crianças e adolescentes e desarticulando as redes de exploração.

A proteção envolve sensibilizar permanentemente a sociedade sobre formas de agir em situações de exploração, como a utilização do serviço de Disque Denúncia. Além disso, é necessário afastar as crianças e os adolescentes da situação de exploração sexual.

O oferecimento de assistência e provimento de serviços básicos — como saúde, educação e lazer às crianças e aos adolescentes que sofreram exploração sexual — fazem parte das medidas de atendimento.

No que se refere à punição, é de responsabilidade do Poder Público cumprir medidas de penalização presentes na legislação.

Para que o estado possa exercer todas as suas responsabilidades, a articulação de políticas já existentes é uma alternativa para minimizar esforços, reduzir custos e ganhar agilidade na implementação de ações. Dessa forma, a utilização de programas sociais — por exemplo, o Bolsa Família e o Bolsa Escola — constitui um dos exemplos: ambos os programas possuem atendimento no âmbito municipal, e é fundamental a articulação entre os níveis de governo.

Assim, a descentralização de políticas e a articulação intergovernamental seriam também medidas para proporcionar aos estados e municípios implementar ações em seus territórios, pois é aí que se encontram elementos indicativos das diversas realidades do País, possibilitando o desenho de políticas apropriadas.

O envolvimento das comunidades implicadas torna mais fácil conhecer a realidade do problema, e a participação das universidades auxilia na elaboração, formulação e definição de políticas prioritárias.

A criação do Observatório de Inovação Social do Turismo vem atender às necessidades de estudar a situação da exploração sexual no País por meio da realização de estudos e pesquisas. Ressalte-se que as pesquisas limitam-se, neste momento, a cinco capitais brasileiras.

O vínculo com outras universidades e com organizações não-governamentais é essencial para troca de informações e experiências, promovendo a diversidade na discussão.

A sensibilização entre os alunos de mestrado e graduação é importante para a disseminação do tema entre as universidades. Além disso, a produção de dissertações e monografias e a publicação dos resultados das pesquisas contribuirão para a universalização do conhecimento.

O Prêmio de Responsabilidade Social em Turismo irá sensibilizar e estimular ainda mais a adoção de ações de proteção aos direitos das crianças e dos adolescentes por empresas e outras organizações.

---

### Referências bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK, Peter. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

BARROS, Marco Aurélio Nunes de. O Terceiro Setor como campo de pesquisas e mercado de trabalho para os profissionais de administração. In: *Revista de Administração Pública — RAP*, Rio de Janeiro, v. 33 (3), maio/jun. 1999.

BUARQUE, Cristovam. *A universidade numa encruzilhada*. Trabalho apresentado na Conferência Mundial de Educação Superior, UNESCO, Paris, jun. 2003. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001363/136394por.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2007.

CAVALCANTI, Bianor Scelza. Implementação de Programas Sociais de Massa: a gestão estratégica no contexto interorganizacional da política pública. *Revista Paranaense*, Curitiba, n.º 93, jan./abr. 1998.

CHAUÍ, Marilena. A universidade pública sob nova perspectiva. In: *Revista Brasileira de Educação*, n.º 24, set./dez. 2003.

COSTA, Frederico Lustosa da. A reforma do Estado e as organizações sociais. In: *Revista de Administração Pública — RAP*, Rio de Janeiro, v. 32 (5), set./out. 1998.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. In: *Revista de Administração Pública — RAP*, Rio de Janeiro, v. 35 (1), jan./fev. 2001.

FERRAREZI, Elisabete. Estado e setor público não estatal: perspectivas para a gestão de novas políticas sociais. *Revista del Clad Reforma y Democracia*, Caracas: jan. 1997. Disponível em: <[www.rits.org.br/acervo-d/Ferrarezi.doc](http://www.rits.org.br/acervo-d/Ferrarezi.doc)>. Acesso em: 28 jun. 2007.

KINGDON, John W. *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little, Brown, 1995.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA (MJ). *Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infante-Juvenil*. 3. ed. Brasília: SEDH/DCA, 2002.

MINISTÉRIO DO TURISMO (MTur). *Programa Turismo Sustentável & Infância*. Disponível em: <[http://institucional.turismo.gov.br/portalmtur/opencms/institucional/estrutura/arquivos\\_gabinete/turismo\\_sustentavel\\_infancia.html](http://institucional.turismo.gov.br/portalmtur/opencms/institucional/estrutura/arquivos_gabinete/turismo_sustentavel_infancia.html)>. Acesso em: 12 maio 2007.

MUNTARBHORN, Vitit. *General Rapporteur's report from 1st World Congress against CSEC*. Stockholm, Sweden, 1996. Disponível em:

<<http://www.csecworldcongress.org/en/stockholm/Reports/index.htm>>. Acesso em: 8 jun. 2007.

\_\_\_\_\_. *General Rapporteur's report from 2nd World Congress against CSEC*. Yokohama, Japan, 20 December 2001. Disponível em: <<http://www.csecworldcongress.org/en/yokohama/index.htm>>. Acesso em: 8 jun. 2006.

OLIVEIRA, José Antonio Puppim. Repensando Políticas Públicas: Por Que Frequentemente Falhamos no Planejamento? XXIX Congresso Anual da ANPAD. *Anais do XXIX ENANPAD*. Brasília, set., 2005.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Tráfico de pessoas para fins de exploração sexual*. 2. ed. Brasília: OIT, 2006. Disponível em: <[www.oitbrasil.org.br/info/downloadfile.php?fileId=253](http://www.oitbrasil.org.br/info/downloadfile.php?fileId=253)>. Acesso em: 8 jun. 2007.

PECI, Alketa; COSTA, Frederico José Lustosa da. Redes para implementação de políticas públicas: obstáculos e condições de funcionamento. XXVI Congresso Anual da ANPAD. *Anais do XXVI ENANPAD*. Salvador, set., 2002.

SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. *Políticas públicas*. Brasília: ENAP, 2006.

SLEUTJES, Maria Helena Silva Costa. Refletindo sobre os três pilares de sustentação das universidades: ensino-pesquisa-extensão. In: *Revista de Administração Pública — RAP*, Rio de Janeiro, v. 33 (3), maio/jun. 1999.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. *Um espectro ronda o Terceiro Setor, o espectro do mercado: ensaios de gestão social*. 2. ed. Ijuí: Unijuí, 2004.

VIVARTA, Veet (Coord.). *O grito dos inocentes: meios de comunicação e a violência sexual contra crianças e adolescentes*. São Paulo: Cortez, 2003.