

# Desafios da construção de um novo ator político: a sexualidade adolescente nas percepções de conselheiros de direitos / *Challenges for the construction of a new politic actor: adolescent sexuality at the perceptions of rights counselors*

---

VANESSA LEITE<sup>1</sup>

**Resumo:** O artigo se propõe a apresentar reflexões desenvolvidas em pesquisa que tiveram como objetivo identificar as percepções e representações de conselheiros de Direitos da Criança e do Adolescente sobre a possibilidade de afirmação da sexualidade como um direito dos adolescentes. Foram realizadas entrevistas envolvendo conselheiros de direitos do município e do Estado do Rio de Janeiro e do Conselho Nacional, tanto representantes governamentais quanto não governamentais. O texto explora: (1) aspectos ligados à estruturação dos conselhos, que permitem produzir certo retrato dos desafios e possibilidades de construção dessa nova forma de elaborar e controlar políticas públicas; (2) a ambiência para a discussão acerca da sexualidade adolescente nos Conselhos, bem como diferentes perspectivas em relação à sexualidade adolescente se articulam no discurso e atuação desses atores do campo de garantia dos direitos das crianças e adolescentes.

**Palavras-chave:** conselhos de direitos; sexualidade; adolescência; direitos sexuais.

**Abstract:** The article proposes to present reflections developed in research that aimed to identify the perceptions and representations of Child and Adolescent Rights Counselors statement about the possibi-

---

1 Doutora em Saúde Coletiva pelo Instituto de Medicina Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Pesquisadora Associada do Centro Latino-Americano em Sexualidade e Direitos Humanos (CLAM/IMS/UERJ) e do Laboratório Integrado de Diversidade Sexual e de Gênero, Políticas e Direitos (LIDIS/UERJ).

lity of sexuality affirmation as a right of adolescents. Qualitative interviews with Rights Counselors from the municipality and the State of Rio de Janeiro, as well as the National Council, were made, which included both governmental and non-governmental representatives. The text explores: (1) aspects of the structuring of the councils, which allow to build a certain picture of the challenges and possibilities of constructing this new way to elaborate and control public policies; (2) the ambience for the discussion of adolescent sexuality at the Councils, as well as different perspectives related to adolescent sexuality in the discourse and acting of the actors involved in the assurance field of children and adolescents.

**Keywords:** councils of rights; sexuality; adolescence; sexual rights.

A Constituição de 1988, conhecida como “constituição cidadã”, teve como uma de suas marcas o reconhecimento de muitos direitos de cidadania, tendo contudo, um conjunto de contradições, fruto da acirrada correlação de forças que marcou seu processo de elaboração. Segundo alguns analistas,<sup>2</sup> ela configura-se como liberal, democrática e universalista, expressando as contradições da sociedade brasileira e fazendo conviver as políticas governamentais com as políticas de mercado nas áreas da saúde, da previdência e da assistência social. Conseguiu-se no plano social, o avanço dos direitos das mulheres, das crianças e adolescentes, dos índios, dos trabalhadores rurais; e a inclusão da concepção de seguridade social, que compreende direitos universais à saúde, direitos à previdência e à assistência social (FALEIROS, 2000).

É importante ressaltar que são considerados inquestionáveis os avanços no domínio dos direitos humanos a partir da Constituição de 1988. Segundo Adorno, na experiência constitucional brasileira, desde o Império, nenhuma outra Carta foi tão arrojada no elenco de direitos civis, sociais e políticos afinados com a agenda dos direitos humanos.

---

2 Ver Faleiros (2000), Vianna (2002), Ramalho (2008), Adorno (2008).

Pois nesse domínio, a Constituição não se limitou a colher enunciados jurídico-filosóficos e a inscrevê-los na ordem constitucional como se fossem princípios ou orientações gerais a serem seguidos. Além de nomear os direitos, indicou instrumentos para sua garantia e efetividade (2008, p. 192). É importante frisar que todo seu processo histórico de elaboração estava impregnado por uma ambiência de efetivação internacional de direitos humanos e reconstituição de sociedades democráticas, bem como ligado às lutas pelo retorno ao Estado de Direito no Brasil. A Constituição de 1988 alargou o leque de direitos humanos como também os sujeitos de direitos. Seguindo, assim, uma tendência internacional chamada por Bobbio (1992) de especificação dos direitos humanos, processo no qual, tratados, regimentos, leis internacionais e nacionais passaram a se dirigir a grupos de sujeitos cada vez mais específicos, compreendidos como minoritários, seja pelo sexo, idade ou raça.

Para Carrara e Vianna, a especificação de sujeitos de direitos, tão cara ao processo mais geral de reelaboração dos direitos humanos no século XX, tem seu lugar no texto constitucional de 1988 em diversos momentos, indicando a necessidade de se reconhecer a qualidade diferenciada dos problemas que atingem “segmentos” diversos – mulheres, crianças, povos indígenas etc. (2008, p. 353). Subjacente à Carta constitucional encontra-se a noção de sujeito universal de direitos, sob dupla perspectiva. O sujeito titular de direitos individuais e o sujeito coletivo, a quem devem ser assegurados pela ação do Estado o conjunto de direitos de cidadania. A Constituição articula direitos individuais e coletivos e os declara indivisíveis. Ao Estado é atribuída na nova Carta a proteção dos cidadãos contra todo tipo de violação de direitos humanos, bem como de promoção, mediante políticas públicas, do acesso aos direitos econômicos, sociais, políticos e culturais (ADORNO, 2008).

Passadas duas décadas da promulgação da nova Carta um aspecto que sobressai daquele processo diz respeito à incorporação de novos

personagens institucionais da sociedade civil na “comunidade de intérpretes da Constituição” (LESSA, 2008, p. 365). E essa incorporação se dá pela abertura para os cidadãos de novos lugares de representação de sua vontade, ao garantir em sua formulação e em leis infraconstitucionais, a participação de segmentos organizados da sociedade civil na formulação, gestão e controle social das políticas públicas.

Na Constituinte, travou-se uma disputa em torno da definição de novos procedimentos e regras políticas que regulassem as relações do Estado com a sociedade, visando criar uma nova institucionalidade democrática. Instrumentos de democracia direta como plebiscitos, referendos e projetos de iniciativa popular, foram instituídos como mecanismos de ampliação da participação da sociedade nas decisões políticas. Nessa mesma perspectiva a Constituição de 1988 estabeleceu os conselhos de gestão setorial das políticas sociais, que constituem uma das principais inovações democráticas neste campo (RAICHELIS, 2000). A Constituição acabou agregando as reivindicações sociais no tocante aos princípios de participação da população nos processos decisórios e à mudança das práticas de elaboração e execução das políticas públicas. As políticas de saúde, de educação, da infância e da adolescência e de assistência social foram municipalizadas com controle social previsto para os respectivos conselhos. Estes devem ser paritários, ou seja, compostos com o mesmo número de representantes da sociedade civil e representantes do governo. Em cada área, a Constituição regulamentou diretrizes que foram posteriormente desenvolvidas a partir de legislação complementar.

Carvalho afirma que no terreno das políticas públicas, a existência de órgãos colegiados setoriais vinculados ao Executivo, em geral com funções de assessoramento e articulação, não é fenômeno novo no Brasil. Entretanto, não há na história do Estado brasileiro nada que se assemelhe aos conselhos de controle social propostos pela Constituição na atualidade, seja pela representatividade social que expressam, seja pela gama de atribuições e poderes legais de que são investidos, seja pela

extensão em que estão implantados por todo o país, nas três esferas governamentais (1995, p. 30). Embora não sejam os únicos canais de participação da sociedade, os conselhos revestem-se de características particulares, pois são canais permanentes e contam com garantia jurídico/formal. Após a Constituição de 1988 vários conselhos de representação descentralizada e paritária foram criados, cobrindo diferentes setores da política social, e outros, já vigentes, sofreram atualizações, assumindo caráter deliberativo.

No que se refere aos direitos sociais básicos da criança e do adolescente, estes foram reafirmados com a aprovação em 1990 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). A nova lei trouxe mudanças de conteúdo, método e gestão na relação do Estado e da sociedade civil com aquela categoria social. No que tange às mudanças de gestão trazidas pelo ECA, na política voltada a crianças e adolescentes, este introduziu uma nova divisão do trabalho social, não só entre os três níveis de governo – União, estados e municípios – como também entre o Estado e a sociedade civil organizada. A construção da descentralização da gestão de políticas e programas foi completamente articulada à proposta de participação da sociedade. O controle social a ser exercido pelos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente (nas esferas nacional, estadual e municipal) significa não só a consideração da diversidade regional e municipal, mas a possibilidade da sociedade civil permanecer interferindo efetivamente na formulação, implementação e fiscalização de políticas públicas.

Na realização do trabalho de campo da pesquisa<sup>3</sup> alguns entrevistados opinaram sobre como viam o processo de construção desse novo “ente político”, os Conselhos de Direitos. Esse não era o foco do trabalho, mas as reflexões sobre os desafios e possibilidades de construção de uma nova forma de elaborar e controlar políticas públicas apare-

---

3 A pesquisa foi desenvolvida no curso do mestrado em Saúde Coletiva do Instituto de Medicina Social da Uerj e base para a publicação intitulada *Sexualidade adolescente como direito? A visão de formuladores de políticas públicas* (LEITE, 2013).

ceram com muita expressividade na maioria das entrevistas. Paulo<sup>4</sup> fez uma apresentação do papel dos conselhos na história recente de nosso país, ressaltando a importância do controle social para uma sociedade que buscava democratizar-se e envolver-se mais nas políticas públicas. Em tom eufórico ele dizia:

(...) defendo que os conselhos são o que tem de mais bonito no resgate da democracia participativa, na história da redemocratização do país. É algo muito novo porque numa trajetória de vinte anos de Constituição é muito pouco (...). Você imagina a loucura que é a história democrática desse país. O Conselho é o que há de mais belo. Acho que os constituintes, até por toda essa trajetória de golpes e desencontros políticos, criam esse instrumento chamado de controle social e participação da comunidade.

Nessa perspectiva de maior envolvimento da sociedade na formulação de políticas públicas, Dario resalta o avanço que a própria noção de políticas públicas representa, ao ser incorporada aos pressupostos dos atores ligados aos direitos das crianças. Como afirmou, “política pública hoje é um instituto diferenciado, que está na Constituição de 88, mas é um instituto novo. Não se falava em políticas públicas. Hoje se fala e hoje se considera direito fundamental a implementação de políticas públicas”. Dario fez uma afirmação utilizando linguagem bastante interessante, considerando-se que o foco de discussão é sexualidade. Ao relatar como vê a experiência dos conselhos, afirma:

(...) a experiência democrática de participar de um Conselho, é *uma experiência muito excitante e pouco produtiva*. É excitante porque conduz aos debates permanentes, mas é pouco produtiva porque existem correntes que freiam qualquer avanço. Como se estivéssemos degladiando e não estivéssemos como companheiros de uma jornada (grifo da autora).

---

4 Todos os nomes aqui utilizados são fictícios, de modo a preservar o anonimato dos entrevistados e de pessoas citadas por eles.

Essa ideia de que os conselhos são uma proposta importante de democratização na formulação de políticas públicas, mas que ainda não conseguiu se efetivar em sua plenitude, é apresentada por outros entrevistados. Regina relata que nos seus primeiros contatos com o CMDCA não teve uma boa impressão, “porque eu ia para as assembleias e ouvia um blábláblá sem fim. Para quem não entende... Eu comecei a ir para as assembleias e percebi que aquele troço era um saco. Falava-se muito e fazia-se muito pouco”. Essa ideia de que há muita discussão e pouca execução também aparece na avaliação de Dario que afirma haver questões dentro do Conselho, “que predominantemente são de caráter discursivo. Não passam do discurso, do debate”.

Contudo, o aspecto mais enfatizado pelos entrevistados foi a existência de lutas internas no Conselho, que aparecem de diferentes formas. Os entrevistados comunicaram as dificuldades de convívio democrático entre governo e sociedade civil, bem como as disputas entre diferentes tendências dentro da própria sociedade civil. Dario explanou sobre o processo vivido ao longo dos anos, de construção de uma convivência mais harmoniosa entre governo e sociedade civil nos Conselhos de Direitos. Relata uma evolução nessa relação, pois:

(...) no início era como se nós estivéssemos numa arena conselheiros governamentais contra conselheiros não governamentais. Então era como se todos fossem inimigos. Até que nós avançamos, e houve muito investimento nesse sentido para que desmistificássemos essas questões de ser governo, não ser governo, ser governo e ser oposição permanente. Começamos a nos dar conta de que nossos objetivos são comuns, a gente tem que discutir políticas públicas. Havia até um certo ódio. Quando aparecia alguém do governo para falar, aparecia logo alguém da sociedade civil para desmontar aquele discurso.

Contudo, se por parte da sociedade civil historicamente houve uma postura de oposição permanente ao governo, por parte dos poderes constituídos, na visão dos interlocutores da pesquisa, há uma

desqualificação do papel do Conselho. Segundo Dario, “o Conselho não é reconhecido como um instrumento de formulação de políticas públicas. Não é reconhecido pelo Executivo, nem pelo Legislativo, porque ele sequer é conhecido”. Ele relata um total desconhecimento de setores dos primeiros escalões dos governos, pelo menos no Estado do Rio de Janeiro, onde atua, do papel deliberador de políticas públicas delegado aos Conselhos pelo ECA. Quando não há desconhecimento, há uma desqualificação que leva a que os representantes dos governos nos conselhos sejam muitas vezes funcionário de baixo escalão, que não têm poder efetivo de representação de seu órgão, não têm poder de decisão, pois o que é debatido e deliberado nos conselhos, não tem rebatimento concreto nas ações das Secretarias de Governo. Essa desqualificação do papel dos conselhos por parte dos governos faz com que eles continuem a definir suas políticas e projetos sem que isso seja sequer debatido pelos conselhos.

Apesar de seu envolvimento com os conselhos desde sua criação, Dario não deixa de fazer uma crítica ácida a tais espaços de participação, afirmando a existência de uma postura pouco ativa e positiva dos conselheiros. Ele afirma que há um “fosso intransponível”, que faz com que, em sua opinião, o Conselho permaneça isolado e sem poder deliberativo:

Nós não nos comunicamos. Somos incapazes de chegar à sociedade como Conselho. A gente não vai à rua. Se reúne duas vezes por mês e aquilo acaba ali. Quando as pessoas [da sociedade] vão, o governo não vai. Mas quando as pessoas vão, se limitam a assinar, assistir, discutir, debater. Dos 20, nós temos uma meia dúzia que participa dos debates, os outros são meros assistentes.

Esse isolamento dos conselhos contribui inclusive para que não participem das discussões sobre orçamento, em função de o Legislativo, que discute e aprova o orçamento, também não reconhecê-los como definidores de políticas. E, como bem disse Regina, “não se faz política pública sem dinheiro”. Mas para que possam ser espaços efetivos de



controle social, também seria necessário que os conselhos contassem com um corpo de funcionários que desse respaldo técnico à sua ação política. Em relação a esse tema, levantado por vários entrevistados, uma dificuldade enfrentada pelos conselhos para ocupar o papel que a legislação lhes outorgou, e que estaria ligada ainda à desvalorização do Executivo, diz respeito à pouca estrutura que é dada para seu funcionamento pelos órgãos governamentais, o que sobrecarrega os conselheiros e dificulta que o Conselho atue em diferentes frentes.

Vitória também relatou dificuldades na sociedade civil em ocupar esse lugar de conselheiro, pelo ônus que isso representa para as organizações, por ser esta uma função não remunerada. Para assumir efetivamente a função de conselheiro, é necessário um grande investimento em tempo e dedicação e, em geral, são os quadros mais qualificados das organizações que vão para a representação política. Segundo ela, sua instituição durante um período “tinha dado um tempo, por conta exatamente de ser uma função não remunerada”. Ela acrescenta que “essa questão da atuação do Conselho, você tem uma dificuldade para manter essa atividade com qualidade”. Se os conselhos, além do envolvimento que já exigem, ainda não contarem com infraestrutura de suporte para o exercício de suas atribuições, eles acabam não conseguindo assumir seu papel. A maioria das organizações não tem condições de disponibilizar integralmente um de seus quadros de direção para a atuação no Conselho, pois isso representaria prejudicar a contribuição desse profissional na condução das ações da organização. E, em função da crescente dificuldade enfrentada pelo terceiro setor na captação de recursos financeiros para seus programas e projetos, as equipes tendem a ficar mais enxutas. Assim, fica cada vez mais difícil que as organizações da sociedade civil possam se dedicar a essa função.

Em contrapartida, outros entrevistados, criticaram em direção contrária: afirmaram que o espaço dos conselhos, especialmente os municipais, é percebido por algumas instituições não governamentais como um espaço de busca de alternativas de financiamento e não como

espaço de formulação. O Conselho capitalizaria as instituições proporcionando a elas visibilidade pública, maior legitimidade junto a potenciais instituições de fomento e informação sobre alternativas de financiamento. Por este motivo, as instituições teriam uma relação utilitarista com os conselhos, o que faz com que haja inclusive possibilidade de processos de cooptação destas instituições não governamentais pelo governo, que ganha o voto de alguns representantes da sociedade civil, acenando com recursos para tais instituições. Isto é apontado tanto por entrevistados que são conselheiros governamentais, quanto pelos próprios não governamentais. Faleiros apontou esse aspecto ao afirmar que “vive-se um processo de conflito entre um modelo de garantia de direitos, descentralizado e participativo e uma política clientelista, de distribuição de favores, cooptadora e fragmentada, que usa os recursos públicos para fins privados” (2000, p. 50).

A complexa relação dos movimentos sociais brasileiros com o Estado tem como um de seus nós principais, a questão financeira, segundo Gohn (2000). A autora afirma que “todos os movimentos reivindicam e apregoam a autonomia e a independência ante o Estado” (2000, p. 32). Mas, na prática, o total isolamento nunca existiu, porque não é possível obter as demandas que os movimentos populares reivindicam fora da esfera estatal. Segundo a autora, “o Estado tem definido linhas de atuação aos movimentos à medida que cria programas sociais, com subvenções e financiamentos” (Idem). A questão, assim, estaria na postura que o movimento assume perante essa realidade.

Paulo também fez uma forte crítica à forma como os poderes lidam com os conselhos. Em relação ao Executivo ele afirma que há um movimento de engessamento dos conselhos, que se deve à sua vinculação a uma secretaria de governo, que faz com que suas decisões fiquem presas no emaranhado burocrático: “delibera, mas não executa”. E ainda há uma tradição nos governos de decidirem sozinhos. Assim, mesmo que a lei afirme que as políticas devam ser debatidas e deliberadas no espaço dos conselhos, os governantes fazem um “jogo de cena”

enviando representantes, mas, em última instância, são eles que decidem e executam os programas e projetos de sua conveniência. Ele justifica suas opiniões dizendo:

(...) porque a lei diz que ele [o Conselho] é autônomo, é paritário, é deliberativo, mas os vincula a uma secretaria, a um órgão administrativamente. Os caras, sabendo disso, criam muitas vezes na trajetória, um emaranhado que você ganha, mas não leva. Delibera, mas não se executa. Então, na verdade os conselhos sofrem hoje, pena que em tão pouco tempo já acontece isso, a sensação de cair no descrédito, de ser um arauto que fala para ninguém, que o que diz e anuncia não acontece. Só fica belo no papel, mas não se executa, não se cumpre.

O entrevistado acrescenta que essas posturas acabam trabalhando para o esvaziamento desse rico processo de democratização do qual os conselhos são instrumentos, através do fortalecimento da democracia participativa. Paulo ressalta que esse processo “leva a uma desmotivação de quem compõe aquele fórum e ao mesmo tempo, a um descrédito por parte da sociedade”. O Conselho passa a ser questionado inclusive na sua pertinência.

Raichelis (1998) aponta que os conselhos são espaços de disputa de concepções, de propostas e projetos políticos, espaços de confronto, mas também de negociação, articulação e construção de alianças, nos quais os avanços ou recuos são mediados pela correlação de forças num dado momento. Contudo, a autora apresenta um aspecto importante já relatado, que diz respeito ao fato de nem sempre o resultado depender dos sujeitos presentes naquele espaço, pois estes atores muitas vezes não dispõem da representatividade e legitimidade necessárias, como também não detêm o poder de decisão requerido, como é o caso recorrente no segmento de representantes governamentais. Todavia, um aspecto fundamental é que esse embate de concepções não se dá somente entre governo e sociedade civil, ele se coloca também entre diferentes tendências ou posições existentes na sociedade civil. Os entrevistados da pes-

quiza demonstraram claramente a existência de um embate de concepções que diz respeito à história, às vinculações ideológicas e à forma de atuar das organizações da sociedade civil. No decorrer das entrevistas pode-se, a partir do que os participantes apresentavam, construir um certo quadro das posições que compõem o campo e como isso determina seu posicionamento nos conselhos. Cada posição refere-se à outra de uma maneira peculiar.

Paulo relatou como um problema que a sociedade civil enfrenta nos conselhos é que “se cria muitas vezes a situação de blocos”. Mas o que se constata é que isto está na base da formação deste campo e se reflete ao longo de todo o trabalho. Para Paulo os embates no Conselho se dão entre as instituições que estão na ação direta e as instituições de pesquisa e *advocacy*. As instituições que estão ligadas mais à ação política mantêm a ideia de que o papel dos conselhos é cobrar do governo a implementação de políticas públicas e, segundo Paulo, elas acabam não valorizando aqueles que estão ocupados com a manutenção dos seus projetos. Ele critica uma postura que, na sua opinião, se prende à discussão filosófica e política e perde um certo pragmatismo. Ainda para Paulo, esse embate acaba enfraquecendo a sociedade civil, pois ela se divide no enfrentamento com o governo (que aparece em bloco quando tem algo de seu interesse para votar), pois os grupos ficam sob acusações mútuas. Essa divisão se reflete em diferentes momentos no Conselho. Com isso, a sociedade civil, que diferentemente do governo, é muito presente no Conselho, não constrói uma unidade.

Acreditamos que a separação entre as organizações não é simplesmente entre ação direta e ação política/pesquisa. Pois a composição dessas duas tendências tem como base diferenças de concepções e não de ações. Existe um grupo fortemente ligado à assistência, à filantropia e a uma base confessional, e outro que tem uma feição mais laica, vinculada ao *advocacy* e ao campo dos direitos humanos. A Igreja Católica sempre esteve à frente deste primeiro grupo de instituições. Elas são mais numerosas, e historicamente não se vincularam, em sua maioria, à

ação política. As ONGs – mais politizadas – são um fenômeno mais novo. Esse segundo grupo vem de uma formação mais recente e tem como perspectiva levar o campo dos direitos da infância e da juventude<sup>5</sup> da área da assistência social para a dos direitos humanos.

Esta divisão entre diferentes posições colaboraria para o enfraquecimento da sociedade civil nos conselhos e para sua baixa capacidade de efetivação de controle social. Contudo, como Lúcia afirmou, a própria igreja, por meio de suas instituições, não é um bloco monolítico e também se divide em alguns momentos. Ele deu como exemplo a eleição para a Presidência do Conanda, onde havia um candidato ligado a uma instituição religiosa, embora a própria Lúcia (sem ligação com a igreja) tenha sido escolhida, contando inclusive com o apoio de setores da igreja.<sup>6</sup>

Outra característica do campo, levantada por Lúcia quando falava de sua eleição como presidente do Conanda, diz respeito à dificuldade em enfrentar as assimetrias de poder definidas pelo gênero. Entrevistei mulheres que historicamente assumiram espaços de poder em suas instituições e nos conselhos. Contudo, isso ainda não é hegemônico. O campo é formado fundamentalmente por mulheres, mas os espaços estratégicos de poder, em sua maioria, ainda estão com os homens. Lúcia falava disso ao relatar que foi a primeira mulher presidente do Conanda, representante da sociedade civil. E que aproveitou

---

5 Trabalho com a concepção de *campo* proposta por Bourdieu. O autor define campos como “espaços estruturados de posições (ou de postos) cujas propriedades dependem das posições nestes espaços, podendo ser analisadas independentemente das características de seus ocupantes”. Para que um campo funcione, afirma Bourdieu, “é preciso que haja objetos de disputas e pessoas prontas para disputar o jogo, dotadas de *habitus* que impliquem no conhecimento e reconhecimento das leis imanentes do jogo, dos objetos de disputas etc.” (1983, p. 89). Por *campo de garantia dos direitos da criança e do adolescente* entendo ser o conjunto das arenas e dos atores que atuam em nossa sociedade, no sentido de desenvolver diferentes ações para ampliar a garantia do conjunto de direitos a que crianças e adolescentes são titulares.

6 Em direção semelhante à tendência apontada pela entrevistada, Ribeiro (2001) afirma que a Igreja Católica, inserida em um processo permanente de transformação, enquanto instituição social, não se apresenta de forma unívoca, pois nela se cruzam discursos e práticas contraditórias, o que determina posicionamentos políticos diferentes de setores ligados à igreja, mesmo atuando nos mesmos espaços sociais.

o momento de sua candidatura para levantar essa reflexão no Conselho. Do quanto o “discurso dos direitos” (sic) aparece dissociado. Um campo que se baseia na garantia de direitos das crianças e dos adolescentes, mas que ainda tem dificuldade em refletir sobre os direitos de outros grupos, como o das mulheres, por exemplo.<sup>7</sup> A entrevistada ressaltou o fato de ser uma mulher negra. Esse aspecto levantado por ela foi relevante, pois apontou uma dificuldade bastante presente no campo: lidar de forma articulada com os diferentes marcadores de diferença. As discussões acerca de geração e classe social (muito presentes nesse campo) constantemente se apresentam de forma desarticulada de outros marcadores como gênero, raça e orientação sexual, como se estas fossem questões menores. Há uma tendência universal a lidar com uma criança e um adolescente, não se dando conta que esses sujeitos são “atravessados” por diversas especificidades.

A forte presença de instituições religiosas no campo, apontada por todos os entrevistados, está ligada a um envolvimento histórico da igreja com a causa da infância e juventude. Muitos de seus integrantes, atuantes na formulação do próprio ECA, têm sua origem nas comunidades de base da própria Igreja, como Paulo, por exemplo. E há o entendimento de que essa presença é determinante da pauta, dos temas e do que é efetivamente debatido nos conselhos. A composição dos conselhos reproduziria essa característica do campo, contando com um grande número de entidades religiosas e dificultando a afirmação da laicidade daqueles espaços. Porém, apesar de dividida, segundo a maioria dos entrevistados, “é a sociedade civil que leva os conselhos”, como afirmou Lúcia. A participação dos representantes governamentais, com algumas exceções, é formal. Nos cenários municipal e estadual, os representantes do governo tendem a só se envolver efetivamente nas

---

7 Em relação aos limites no trato com as questões de gênero, Carrara e Vianna apontam que “se tomamos as relações de gênero como relações de poder complexas, outras frentes, como as que envolvem o acesso a bens sociais variados, necessariamente precisam também ser afetados pelo recorte de gênero” (2008, p. 342).

discussões que são do interesse do Executivo, como por exemplo, quando vai ser discutida a destinação dos recursos dos fundos.

Segundo Gohn (2000), de fato o ECA é um grande avanço na discussão sobre políticas públicas e seu controle, porque representa um mecanismo efetivo de participação da sociedade civil na gestão de políticas governamentais. Entretanto, os conselhos têm se conformado como arenas de lutas e confrontos. O governo tem apresentado resistências na institucionalização dos conselhos; a tendência nas políticas governamentais tem sido incluir os conselhos como partícipes consultivos, mas não deliberativos. Eles são ouvidos na hora do planejamento, mas não têm tido, segundo a autora, lugar à mesa na hora da decisão. A meu ver, isso ocorre principalmente na execução das políticas públicas. Historicamente, os governos decidiram sozinhos as prioridades em políticas a serem desenvolvidas. Em contrapartida, a sociedade civil, acostumou-se ao lugar de oposição e não de proposição e efetivo controle. Mudar isto, portanto, demanda um esforço de transformação da postura e busca de qualificação para intervir de forma propositiva nos conselhos. Este processo “implica também a superação de um certo maniqueísmo que atribuía identidades prévias ao processo político – um povo bom e uma burocracia ruim – inaugurando o reconhecimento de que os sujeitos políticos constroem-se no processo recíproco de interpelações” (FLEURY apud CARVALHO, 1995, p. 27).

Não é possível perder de vista que a criação dessas formas institucionais de participação, que os conselhos constituem com seu pluralismo, não instaura de forma mágica nem mecânica uma mudança de concepções e formas de atuar politicamente. A experiência dos conselhos na história do país é muito nova. O que se pode afirmar é que eles concretamente saíram do papel e ganharam vida a partir da atuação muitas vezes contraditória dos atores comprometidos com a causa da infância. A palavra de ordem, apresentada pelos interlocutores desta pesquisa, é “processo”. De parte da pesquisadora interessa entender a ambiência para a discussão acerca da sexualidade adolescente nesses espaços.

## Como o tema da sexualidade adolescente se faz presente nos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente

Ao conversar com os entrevistados sobre a abordagem do tema da sexualidade adolescente<sup>8</sup> pelas instituições, onde a ação junto a eles concretamente se efetiva, pode-se dialogar sobre algumas dimensões do exercício da sexualidade: homossexualidade e travestilidade; gravidez; sexualidade em situação de abrigo ou internação para cumprimento de medidas socioeducativas; bem como sobre as formas a partir das quais as hierarquias de gênero produzem formas diferenciadas do trato desses temas para meninas e meninos.

Todos os interlocutores afirmaram que a grande maioria das instituições não trata formalmente o tema da sexualidade com os adolescentes negando, de certa maneira, essa dimensão da vida deles. E, quando o fazem, é numa perspectiva de “prevenção” da gravidez e das doenças sexualmente transmissíveis. Ouviu-se de mais de um interlocutor que os adolescentes são tratados como “assexuados”. Não há uma perspectiva de articular a dimensão sexual a outras na vida dos adolescentes e, essa postura, estaria ligada a uma dificuldade dos profissionais em lidarem com o tema. A inabilidade destes, relatada pelos interlocutores, não seria apenas técnica, mas fundamentalmente ética, porque eles estariam imbuídos de preconceitos. As instituições, em sua grande maioria, quando confrontadas com o exercício da sexualidade adolescente, ao remeterem-se diretamente à discussão da prevenção das DST/Aids e à gravidez, demonstram manter, em última instância, uma

---

8 A autora utilizará ao longo do texto o termo “adolescentes”, porque dialogou na pesquisa, com o campo de garantia de direitos de crianças e adolescentes, que se organiza a partir da definição legal, proposta pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Contudo, há uma larga discussão acerca das concepções de “adolescência” e de “juventude”, que mereceriam aprofundamento, que não poderá ser feito neste momento. De toda forma, os dois termos, “adolescência” e “juventude” habitam trabalhos ligados a diferentes campos do conhecimento que operam com esses conceitos para se referir à parcela da população que vive um processo de passagem de entrada na vida adulta. Houve aproximação da perspectiva de que a adolescência não configura um fenômeno homogêneo, o que leva a considerar diferentes “adolescências”, pautadas por processos sociais distintos e atravessadas por diferentes marcadores sociais de diferença como classe social, gênero e raça.



postura de controle repressivo sobre os adolescentes, sem uma efetiva vinculação com a garantia de seus direitos.

Iniciou-se a abordagem dos entrevistados sobre os conselhos perguntando a eles que temas estes espaços têm debatido, quais têm sido seus temas prioritários. Pôde-se constatar que nas três esferas, com algumas especificidades, os temas são recorrentes. Isso se deve ao fato de que o Conanda define pautas nacionais a serem reproduzidas pelos conselhos estaduais e municipais. Por isso mesmo, o Conanda tem um papel de fomentador de alguns temas, até porque o campo se organiza a partir de conferências que acontecem em todos os municípios, estados e nacionalmente a cada dois anos e é ele que define os temas destas conferências. Em relação à sexualidade, a dinâmica nos conselhos não foi apontada como muito diferente da de outros temas. Como exemplo disso, verifica-se que foi o Conanda que acabou influenciando fortemente no processo que levou à incorporação do tema do enfrentamento ao abuso e exploração sexual pelos estados e municípios. Além da violência, os entrevistados relataram que a prevenção das DST/Aids e a gravidez na adolescência (com menor intensidade) também tornaram-se temas ligados ao exercício da sexualidade com que os conselhos municipais e estaduais, de alguma forma já se envolveram.

Além dos temas acima, houve relatos de que a visita íntima e a orientação sexual também foram temas debatidos pelos conselhos. Em relação à visita íntima aos adolescentes cumprindo medida de internação, Paulo relatou que houve uma grande polêmica no CEDCA, quando o tema foi trazido para a pauta pelo presidente do Conselho à época. Porém, frente às dificuldades de se chegar a um entendimento, o proponente retirou sua proposta e o tema nunca mais voltou. Já a discussão sobre orientação sexual foi tema proposto pelo Conanda na Conferência de 2004 e, como Célia relatou, foi um debate difícil e, apesar da orientação nacional, foi muito pouco discutido nos estados e municípios.

Em relação à dinâmica dos conselhos no que tange à definição das temáticas prioritárias das gestões, Célia ressaltou um ponto levantado por mais de um entrevistado, relativo ao fato de que quem compõe a gestão do Conselho, o pauta, especialmente se estiver na Presidência ou Vice-Presidência (dependendo, é claro, da “correlação de forças” no momento). Os conselheiros definem, de certa maneira, os temas prioritários da gestão. Célia utilizou como exemplo a inclusão do enfrentamento à exploração sexual na pauta do CEDCA, pois a despeito de algumas resistências encontradas entre os próprios conselheiros à época, como ela estava na Presidência e a referida gestão contava com outros atores comprometidos com o tema, o CEDCA investiu no tema.

Outro ângulo que influencia a dinâmica de abordagem e encaminhamento dos temas nos conselhos, diz respeito à forte presença da Igreja que, historicamente, envolveu-se com a causa da infância e da juventude, como relatado anteriormente. Há por parte de todos os entrevistados o entendimento de que essa presença é determinante da pauta, dos temas e do que é efetivamente neles debatido. Trava-se assim, na arena dos conselhos, uma luta ideológica, de concepções. Segundo Lúcia, quando o tema é sexualidade, esta luta fica clara, ao afirmar:

(...) eu acho que começa a existir algumas nuances de abertura, mas em pontos estratégicos, de conseguir fazer avançar a sociedade. Aí eu digo da Igreja liderando a sociedade civil, a gente ainda padece de grandes reflexões, porque tem um endurecimento em posições, são posições que entram em conflito com a autonomia de direitos, com a garantia da liberdade do sujeito. Tem um *front* aí bem... ligado à discussão do Estado laico. O conselho é um espaço deste confronto.

Vitória corroborou esse argumento, afirmando que assim como as instituições, os conselhos ainda não conseguem trabalhar com o tema da sexualidade adolescente na perspectiva de garantia de um direito. Ela relaciona essa dificuldade a “uma questão cultural”, e res-

salta que “tem a questão da formação dessas pessoas, tem toda a questão cristã, de formação religiosa e acaba transferindo sua visão pessoal para as ações, para sua profissão”.

Ao questionar os entrevistados se o tema da sexualidade adolescente estava presente nas discussões dos conselhos, Vitória explicitou que, na perspectiva do direito, o tema da sexualidade não está presente. Ele aparece pela via do enfrentamento à violência sexual e da prevenção das DST/Aids, afirmação de quase todos os entrevistados. O que nos leva a compreender que, assim como as instituições, os conselhos também não conseguem lidar com a afirmação da sexualidade como um direito, discussão que poderia se desdobrar no desenvolvimento de possíveis políticas e programas.

Para Regina, o Conselho ainda não conseguiu se envolver em outros temas ligados à sexualidade, não pela dificuldade em pautar o tema, mas por uma certa hierarquia de “emergências”: “não é dada prioridade. A gente só dá prioridade para a emergência. É tanto problema, tanto problema... que não se consegue dar conta nem dos problemas”. Regina e outros entrevistados defendem uma “hierarquia de emergências”. Enfrenta-se a situação de crianças morrendo de fome, morrendo de dengue, sendo exploradas nas ruas, fumando *crack*, e a sexualidade não pode ser uma emergência. Essa perspectiva apareceu em outros discursos, uma hierarquização não só das necessidades, mas também dos direitos.

Em resposta a essa perspectiva, diferentes autores<sup>9</sup> apontam que os direitos sexuais devem ser entendidos não como um supérfluo, mas como um direito básico que é essencial para reivindicar qualquer outro direito e que deveria compor os processos de construção de um novo patamar de cidadania para diferentes sujeitos. Como propõem Cornwall e Jolly (2008), a sexualidade tem ramificações em cada uma das

---

9 Ver Petchesky (1999); Corrêa e Ávila (2003); Corrêa (2004); Rios (2007); Cornwall e Jolly (2008); Armas (2008).

dimensões da pobreza e implicações para vários aspectos do desenvolvimento. Além disso, há o entendimento que os princípios de integralidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos baseiam-se no fato de que as violações de certos direitos afetam os demais, indicando um enfoque da sexualidade inter-relacionada aos direitos à educação, saúde, trabalho entre outros. Nesse sentido, sem o reconhecimento das implicações da sexualidade para tudo aquilo que constitui o desenvolvimento, os esforços para melhorar a vida das pessoas que vivem na pobreza seriam menos capazes de fazer uma diferença genuína e duradoura. Também para Armas (2008), os direitos sexuais não são menos importantes do que os direitos à educação, à saúde ou ao trabalho. Para o autor, apesar do consenso teórico sobre a integralidade, formuladores/as de políticas raramente tentam levar em consideração os muitos vínculos reais e práticos entre os direitos sexuais e outros direitos.

O quadro apontado pelos entrevistados, acerca do modo como as questões ligadas à sexualidade estão ou já estiveram presentes nos conselhos, confirma as impressões iniciais de que há uma “negativação” do exercício da sexualidade no campo, tanto na ação das instituições, quanto no espaço dos conselhos. Estes são arenas privilegiadas para o confronto das diferentes tendências e concepções do campo. O contato com o discurso dos conselheiros possibilitou perceber que a discussão da sexualidade, esse “território pantanoso”, nas palavras de Paulo, pode se fazer presente desde que se mantenha a criança e o adolescente no lugar da vítima, da que vai ser cuidada, protegida. A sexualidade adolescente não pode aparecer como o “território do prazer”. A violação na sexualidade parece atuar como a frágil “ponte”, que possibilita a comunicação entre tendências que têm concepções muito diferentes, por vezes antagônicas, tanto em relação à adolescência quanto à sexualidade.

A perspectiva da violação possibilita a construção de alianças e de uma agenda comum, pois é mais difícil rejeitar a discussão da

sexualidade quando ela é feita em nome da proteção das “pobres crianças violentadas”. Contudo, a perspectiva da violação pode também atuar como uma providencial “parede de vidro”, a que todo o campo se submete, um limite concreto e pouco visível, estabelecendo até onde se pode ir no tema, até onde existe acordo.

Busco contribuir para uma reflexão acerca da emergência no espaço político dos direitos humanos de “novos direitos” e de “novos sujeitos de direitos”, buscando articular direitos sexuais e adolescentes. Debater a construção do ideário dos direitos sexuais é acompanhar um processo ainda em construção e muito recente, e que envolve, um conjunto heterogêneo de atores. As questões de sexualidade no contexto dos direitos humanos partiram da ideia de direitos reprodutivos e possibilitaram a construção da ideia de direitos sexuais. Corrêa (2004) afirma que a linguagem dos direitos sexuais e reprodutivos ganhou legitimidade no contexto de luta pela garantia dos direitos de cidadania das mulheres, numa perspectiva de autodeterminação de seus corpos e relações. Contudo, nenhum instrumento internacional relevante, anterior a 1993, faz qualquer referência à sexualidade e suas manifestações. Nesse sentido, a Conferência Mundial de Direitos Humanos de 1993 (Viena) teve papel fundamental, pois sua declaração introduziu o “sexual” na linguagem dos direitos humanos, mas este surge ligado à violação de direitos (PETCHESKY, 1999).

Apenas na Conferência Mundial sobre População do Cairo em 1994, a sexualidade apareceu como algo positivo, sem estar ligada necessariamente à violência. O Plano de Ação do Cairo afirmou os “direitos reprodutivos” como categoria no interior dos direitos humanos já reconhecidos em tratados internacionais, possibilitando a construção da ideia de “direitos sexuais”, que permeou as discussões na IV Conferência Mundial da Mulher em 1995 (Beijing). Pois o conceito de “direitos sexuais” só começou a ser forjado na década de noventa, pelos movimentos de gays e lésbicas europeus e norte-americanos, e passa também a ser assumido por setores do movimento feminista.

A ideia de “direitos sexuais” foi forjada na perspectiva de descolar a sexualidade da reprodução e da patologia. Dissemina a ideia da sexualidade como algo positivo em si mesma, um direito humano, não necessariamente ligada à violência, ao casamento ou à reprodução. O ideário dos direitos sexuais, construído a partir das lutas feministas e LGBT, ao ganhar expressão no campo dos direitos humanos, abre espaço para que novos sujeitos passem também a ser titulares desses direitos. Os direitos sexuais podem se generalizar, passando a ser não mais direitos de alguns, mas de todos. Proponho discutir que os direitos sexuais, em uma perspectiva positiva, possam compor a agenda de direitos humanos fundamentais dos adolescentes e jovens, para além da perspectiva negativada (ligada à violência ou às doenças), que historicamente eles assumiram nas políticas e ações voltadas a esse público. Não podemos perder de vista que os direitos sexuais são “um produto em construção” e que enfrentam dificuldades políticas, sociais e culturais para seu efetivo reconhecimento e afirmação. A discussão acerca da possibilidade de afirmação da sexualidade como um direito dos adolescentes pode desvelar algumas das mais complicadas dificuldades dessa construção. A ideia de exercício da sexualidade como direito baseia-se em princípios que podem moldar uma nova perspectiva de atuação junto a esse público, focada no prazer, na autonomia, na possibilidade de liberdade, de exercício de direitos e, por isso também, em um novo patamar de cidadania desses sujeitos.

No cenário político dos direitos humanos, tem-se encontrado bastante dificuldade para afirmação da sexualidade como um direito ou campo de exercício de direitos, se não estiver vinculada à reprodução, à violência e às doenças. Quando se pensa sexualidade para o conjunto de sujeitos de direitos, o enfoque do risco ou da vitimização permanece. Mesmo para as mulheres, os direitos sexuais ainda não estão completamente incorporados, bem como para a população LGBT, que ainda enfrenta fortes preconceitos. Se para outros sujeitos de direitos há dificuldade de incorporação da sexualidade como um direito, para os adolescentes então, sujeitos historicamente tutelados, sua postulação

enfrenta reações ainda mais céticas. Assim, elaborar políticas sob a perspectiva do exercício da sexualidade como um direito dos adolescentes demanda do campo dos direitos da criança e do adolescente refletir e enfrentar suas próprias concepções e práticas.

## Referências

- ADORNO S. Direitos humanos. In: OLIVEN, R. G.; RIDENTI, M.; BRANDÃO, G. M. (orgs.) *A Constituição de 1988 na vida brasileira*. 1. ed. São Paulo: Hucitec, 2008.
- ARMAS, H. Explorar os vínculos entre sexualidade e direitos para enfrentar a pobreza. In: CORNWALL, A.; JOLLY, S. (orgs.) *Questões de sexualidade: ensaios transculturais*. Rio de Janeiro: Abia, 2008.
- BOBBIO, N. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BOURDIEU, P. *Questões de sociologia*. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983.
- CARRARA, S.; VIANNA A. de R. B. Os direitos sexuais e reprodutivos no Brasil a partir da Constituição Cidadã. In: OLIVEN, R. G.; RIDENTI, M.; BRANDÃO, G. M. (orgs.) *A Constituição de 1988 na vida brasileira*. 1. ed. São Paulo: Hucitec, 2008.
- CARVALHO, A. I. de. *Conselhos de saúde no Brasil: participação cidadã e controle social*. Rio de Janeiro: Fase/Ibam, 1995.
- CARVALHO, D. B. B. de. Políticas sociais, setoriais e por segmento: criança e adolescente. In: *Capacitação em serviço social e política social*. CFess/Abepss, mód. 3. Brasília: UnB-EaD, 2000.
- CORNWALL, A.; JOLLY, S. A sexualidade é importante. In: CORNWALL, A.; JOLLY, S. (org.) *Questões de sexualidade: ensaios transculturais*. Rio de Janeiro: Abia, 2008.
- CORRÊA, S. Direitos sexuais numa perspectiva internacional e histórica. In: TERTO JR., V. et al. (orgs.) *Direitos sexuais e reprodutivos como direitos humanos*. Porto Alegre: Nupacs, 2004.
- CORRÊA, Sonia; AVILA, Maria Betânia. Direitos sexuais e reprodutivos – Pauta global e percursos brasileiros. In: BERQUO, Elza (org.) *Sexo & vida: panorama da saúde reprodutiva no Brasil*. Campinas: Unicamp, 2003.

- FALEIROS, V. de P. Natureza e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil. In: *Capacitação em Serviço Social e política social*, mód. 3. Brasília: UnB-EaD, 2000
- GOHN, M. da G. *Os sem-terra, ONGs e cidadania: a sociedade civil brasileira na era da globalização*. São Paulo: Cortez, 2000.
- LEITE, V. J. *Sexualidade adolescente como direito? A visão de formuladores de políticas públicas*. Rio de Janeiro: Eduerj, 2013.
- LESSA, R. A Constituição brasileira de 1988 como experimento de filosofia pública: um ensaio. In: OLIVEN, R. G.; RIDENTI, M.; BRANDÃO, G. M. (orgs.) *A Constituição de 1988 na vida brasileira*. 1. ed. São Paulo: Hucitec, 2008.
- MINISTÉRIO DA SAÚDE. Secretaria de Gestão Estratégica e Administrativa. *A construção do SUS: histórias da reforma sanitária e do processo participativo*. Brasília: Ministério da Saúde, 2006.
- PETCHESKY, R. P. Direitos sexuais: um novo conceito na prática política internacional. In: BARBOSA, R. M.; PARKER, R. (orgs.) *Sexualidades pelo avesso: direitos, identidades e poder*. Rio de Janeiro: 34, 1999.
- RAICHELIS, R. *Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática*. São Paulo: Cortez, 2000.
- RAMALHO, J. R. Trabalho, direitos sociais e sindicatos na Constituição de 1988: duas décadas de acirrada disputa política. In: OLIVEN, Ruben George; RIDENTI, Marcelo; BRANDÃO, Gildo Marçal (orgs.) *A Constituição de 1988 na vida brasileira*. 1. ed. São Paulo: Hucitec, 2008.
- RIBEIRO, L. *Sexualidade e reprodução: o que os padres dizem e o que deixam de dizer*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.
- RIOS, Roger Raupp. Notas para o desenvolvimento de um direito democrático da sexualidade. In: RIOS, Roger Raupp (org.) *Em defesa dos direitos sexuais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.
- VIANNA, L. W. Apresentação. In: VIANNA, Luiz Werneck (org.) *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG / Rio de Janeiro: Luperj/Faperj, 2002.