



Universidade de Brasília
Curso de Gestão de Políticas Públicas

MOEMA TAYNARA TORRES FERREIRA

**ARTICULAÇÃO DO COMBATE À VIOLÊNCIA SEXUAL
CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES: O PAPEL DO
COMITÉ GESTOR DO PROGRAMA AÇÕES INTEGRADAS E
REFERENCIAIS DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA
SEXUAL INFANTO-JUVENIL NO TERRITÓRIO BRASILEIRO
- PAIR**

Brasília – DF
2013

MOEMA TAYNARA TORRES FERREIRA

**ARTICULAÇÃO DO COMBATE À VIOLÊNCIA SEXUAL
CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES: O PAPEL DO
COMITÉ GESTOR DO PROGRAMA AÇÕES INTEGRADAS E
REFERENCIAIS DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA
SEXUAL INFANTO-JUVENIL NO TERRITÓRIO BRASILEIRO
- PAIR**

Projeto de análise de políticas públicas a ser apresentado como trabalho final da disciplina de “Metodologia Científica Aplicada à Análise de Políticas Públicas”.

Professor Orientador: Janann
Joslin Medeiros

Brasília – DF

2013

RESUMO

Este relatório é resultado de pesquisa que teve por objetivo analisar o sistema de monitoramento, desenvolvido pela Secretaria de Direitos Humanos (SDH), para acompanhar e desenvolver ações no Programa Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Criança e o Adolescente (PNEVSCA) e dentro deste, no Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento da Violência Sexual Infantojuvenil no Território Brasileiro (PAIR). Por meio da observação participante, pesquisa documental e entrevistas foi possível verificar se o sistema de monitoramento auxilia na etapa de controle no PAIR e se, de fato, ele permite um acompanhamento da articulação em rede (relação institucional entre diferentes organizações), verificando a conformidade entre planejamento e execução. Para se chegar ao resultado final, foram utilizados instrumentos como: cartilhas explicativas das etapas do programa, as quais descrevem cada etapa a ser alcançada, o que permitiu a identificação do papel da equipe da SDH; relatório específico de projeto executado na área de fronteiras do país que permitiu uma visão do arranjo do sistema de monitoramento; sistema específico de prestação de contas utilizado também como principal modo de monitoramento. A partir disso, foi possível verificar que o sistema de monitoramento do Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento da Violência Sexual Infantojuvenil no Território Brasileiro, com enfoque nas regiões de fronteira do Brasil, é carente de um processo sistêmico de monitoramento, sendo este realizado concomitantemente a outros processos exercidos por uma só equipe.

SUMÁRIO

RESUMO.....	3
1 INTRODUÇÃO	5
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	16
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	22
4 DIAGNÓSTICO DA POLÍTICA PÚBLICA	25
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	35
Referências	37

1 INTRODUÇÃO

A Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SDH), criada pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, é o órgão da Presidência da República que trata da articulação, formulação e implementação de políticas públicas voltadas para a promoção e proteção dos direitos humanos. A SDH apoia projetos governamentais e de organizações da sociedade civil quando alinhados com as competências da SDH e com os objetivos dos programas governamentais sob sua responsabilidade no âmbito do Plano Plurianual e das leis orçamentárias anuais. (BRASIL, 2012)

A proteção da criança e do adolescente contra a violência sexual é um tema relativamente recente. Da década de noventa até os dias atuais, a discussão vem-se aprimorando e resultando em leis e programas de combate. A luta pelos direitos da criança e do adolescente teve como marco legal o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)¹, instrumento usado como ponto de partida. Gadelha (2011, p. 11) explica:

Para dar concretude às diretrizes do ECA, as políticas públicas devem ser organizadas segundo o princípio da municipalização/descentralização, da articulação de ações governamentais e não-governamentais e da participação da população, por meio de diversos conselhos, especialmente o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Conselho Tutelar.

O esforço na redução da violência por meio do atendimento às vítimas procura englobar a área da saúde, assistência social, educação, qualificação profissional e geração de trabalho e renda, de forma que as vítimas e seus familiares recebam o atendimento adequado à situação em que se encontram. O programa procura estabelecer diretrizes capazes de atender áreas que apresentem situações semelhantes no âmbito tanto da violência infanto-juvenil quanto dos aspectos culturais e geográficos, entre outros. Entretanto, não existe uma proposta de unificação de métodos, uma vez que se procura construir redes capazes de captar

¹ Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que “dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências”.

as especificidades de cada região ou município (SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS, 2013).

A SDH é a principal responsável pela implementação do Programa Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil no Território Brasileiro (PAIR), assim como pela sua disseminação por todo o território brasileiro incluindo as regiões de fronteira, objeto de estudo deste trabalho. A ela também são atribuídas a coordenação, a execução de projetos, o monitoramento e a avaliação do programa. (BRASIL, 2012)

O PAIR é uma ação do Programa Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes da Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente da SDH. O PAIR centra-se no desenvolvimento de metodologias de articulação de políticas e de intervenção em redes, assentadas na doutrina da proteção integral da criança e do adolescente, tendo por base os seis eixos do Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto Juvenil e os eixos do Sistema de Garantia de Direitos - SGD. (BRASIL, 2006)

A Figura 1 a seguir ilustra os três eixos que envolvem vários órgãos e instituições do poder público e da sociedade civil (poder judiciário, Ministério Público, delegacias, hospitais, abrigos, fundações, entre outros). O SGD é a articulação destes órgãos e instituições, com o objetivo de aplicar os instrumentos normativos existentes para garantir os direitos da criança e do adolescente.

Figura 1 – Sistema de Garantia de Direitos



Fonte: BRASIL, 2011, p. 11

Os eixos estratégicos abordados pelo Plano Nacional são: prevenção; atenção à criança e adolescentes e às suas famílias e à pessoa que comete violência sexual; defesa e responsabilização; protagonismo (participação); comunicação e mobilização social; e estudos e pesquisas.

O PAIR visa à reestruturação e integração dos órgãos auxiliares no combate à violência sexual contra crianças e adolescentes, além de propor novos meios de combate. Mostra-se um macro disseminador de ações preventivas, especificamente atuantes e avaliadoras. Tendo em vista a preocupação relativamente recente e específica com os direitos da criança e do adolescente, ainda é necessário que o programa realize análises quantitativas e qualitativas sobre a situação dos territórios por ele abrangidos em relação à situação infanto-juvenil destes lugares, bem como em relação às possibilidades orçamentárias e financeiras do local. Para tanto, o programa procura realizar um sistema local de coleta de informações como meio de captação da informação.

A metodologia do PAIR foi construída e vem sendo desenvolvida consoante o art. 86 ECA, que prevê que a política de atendimento dos direitos da criança e do

adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS, 2013).

A metodologia do PAIR teve sua ação experimental desenvolvida em seis municípios de seis estados distintos no período de 2003 a 2005, tendo como marco orientador e como base para intervenção os eixos do Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-juvenil. Atualmente, a metodologia do PAIR está em franco processo de expansão, hoje atingindo duzentos municípios. (GADELHA, 2011)

Três grupos de trabalho assumem a tarefa de coordenar as ações do PAIR no território nacional. São eles: Comitê Gestor; Grupo Técnico e Grupo de Suporte Técnico. O **Comitê Gestor** tem a responsabilidade de coordenar as macro-ações nos campos político e estratégico, com o objetivo de funcionar como ponto de convergência de atuação do programa. A coordenação desse comitê é de responsabilidade da SDH, por meio do Programa Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes. O **Grupo Técnico** acompanha a execução técnica do PAIR observando a execução das políticas por parte dos estados e municípios e o **Grupo de Suporte Técnico** presta assessoria técnica especializada aos estados e municípios. A Coordenação do Grupo Técnico e do Grupo de Suporte Técnico são de responsabilidade da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS)/ Escola de Conselhos. O **Comitê Gestor** é objeto de estudo desta pesquisa. (BRASIL, 2011)

A metodologia do PAIR é dividida em sete etapas principais e cada uma delas possui sua complexidade. São todos de fundamental importância para que a metodologia seja validada e o produto final seja atingido de maneira sólida. Passamos a explicar cada uma destas etapas:

1. Articulação Política e Institucional:

Esta etapa trata da apresentação da política. Baseada no eixo de mobilização e articulação do Plano Nacional, procura-se estabelecer relações sólidas com gestores públicos e articular organismos nacionais e internacionais com experiência na temática de proteção à criança e ao adolescente. Trata-se da mobilização de agentes importantes para a instituição da política.

2. Diagnóstico:

Diagnóstico Rápido Participativo (DRP), é a etapa em que são coletados os dados da situação do local e de suas instituições em relação à violência sexual infanto-juvenil. Esta análise pode ser quantitativa (número de denúncias, atendimentos, programas e casos) ou qualitativa (infraestrutura dos conselhos tutelares, perfil socioeducativo e profissional dos membros dos conselhos tutelares).

3. Seminários Municipais para a Construção dos Planos Operativos Locais:

Nesta etapa, ocorre a mobilização da a rede local para a apresentação do DRP e constituição da Comissão Local do PAIR. Também é construído o Plano Operativo Local (POL), principal instrumento de planejamento das ações de enfrentamento.

4. Plano Operativo Local (POL):

Nesta etapa o objetivo é que se planejem ações de enfrentamento, de forma participativa e compartilhada, compatibilizando as propostas do Plano Municipal e do Plano Estadual de Enfrentamento.

5. Formação da Comissão Local:

O objetivo desta etapa é criar uma referência técnica de articulação e mobilização no município, preferencialmente vinculada ao Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, para monitoramento e avaliação das ações previstas no POL.

6. Capacitação/Matriz de Formação:

Trata-se de um curso com proposta curricular para capacitação dos atores envolvidos na política, nas redes formadas e nos comitês.

7. Monitoramento:

Esta etapa pode ser dividida em duas: em nível local existe o monitoramento do POL, onde o desenvolvimento de atividades (execução e efetividade) é analisado através da Comissão Local (municipal). Com base no Plano Nacional e no SGD, são analisados os impactos das ações e atividades desenvolvidas, tendo como subsídio instrumentos de monitoramento que propiciem a análise do estágio atual da

atividade ou ação e seus impactos nos eixos do Plano Nacional. São levados em conta os seguintes fatores:

Figura 2 – Fatores de referência para construção de instrumentos de monitoramento



Fonte: BRASIL, 2011, p. 103

Em nível nacional, por sua vez, existe o monitoramento de projetos por meio do **Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv)**, gerido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e adotado pela administração pública federal de forma ampla.

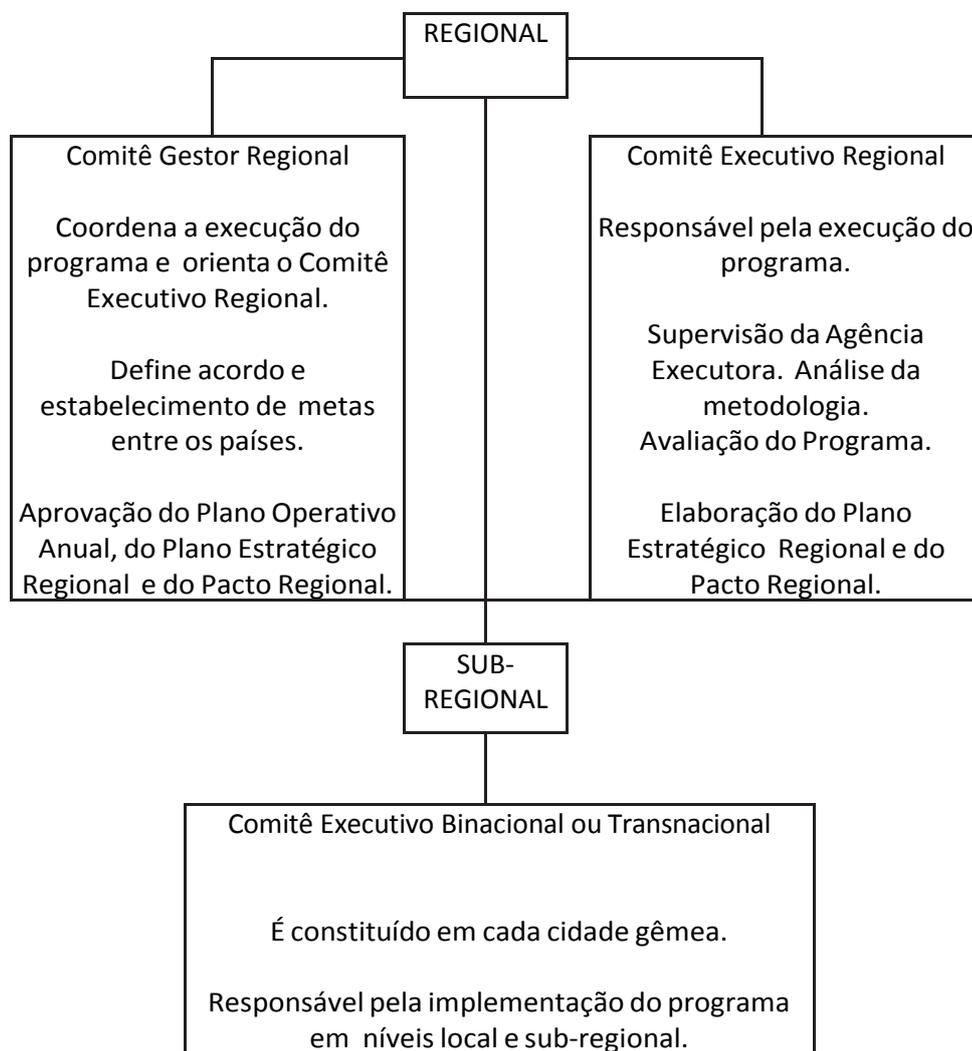
Paiva e Carvalho (2010) enfatizam que a elaboração de projetos deve ser feita em consonância com as situações locais já apresentadas e com propostas que sejam capazes de melhorar a realidade vivida. Os citados autores propõem que haja um prévio planejamento de ações envolvendo o contexto e situação do local e do alvo do projeto (um panorama da comunidade, do público alvo e suas características socioeconômicas). Este planejamento anterior também envolve as próprias possibilidades da organização, um momento para avaliar quais instrumentos ela dispõe como recurso, para que sejam alinhados com objetivos reais e de possível desempenho. Desta forma a elaboração de projetos é apresentada à SDH por instituições de diversas naturezas (pública, privada ou não-governamentais), não sendo de responsabilidade da SDH, a qual são atribuídas as funções de monitoramento destes projetos.

No caso dos municípios que se encontram em áreas de fronteira, podemos elencar objetivos específicos do PAIR, entre eles a maior abrangência das redes, que são compostas também pelos organismos internacionais, além da proposta de disseminar a metodologia de combate à violência contra criança e adolescente para os demais países participantes do Mercosul (SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS, 2013).

Deve ser destacado que o PAIR é um programa que abrange todo o território brasileiro, incentivando a formação de redes diferenciadas para cada demanda apresentada pelos diversos municípios, respeitando suas prioridades e diferenças entre si. Nesse quadro, há de se entender que as regiões de fronteiras muitas vezes são negligenciadas devido às inconsistências de responsabilidade entre os governos de cada país sobre a área problemática. Popularmente conhecidas como “terra de ninguém”, as regiões de fronteira carregam o peso desta expressão, que ilustra o descompromisso dos governos, que delegam para o outro país as demandas da região, que muitas vezes não são atendidas por nenhum dos “lados”. Entendendo essa peculiaridade, o PAIR nas regiões de fronteira propõe uma atuação em rede binacional.

A adaptação da metodologia do PAIR foi desenvolvida nas regiões de fronteira a partir do projeto denominado Estratégia Regional de Enfrentamento ao Tráfico de Crianças e Adolescentes para fins de Exploração Sexual no Mercosul. A esta metodologia adaptada às regiões de fronteira foi dado o nome de **PAIR Mercosul**. Os países envolvidos nesta cooperação são o Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, todos eles representados por instituições que tratam da temática dos direitos humanos e especificamente da criança e do adolescente. A estrutura organizacional se assemelha à do PAIR a nível nacional. A figura a seguir mostra como é feita a gestão de projetos pelos quatro países participantes. A gestão é feita de forma compartilhada com a criação de órgãos colegiados em dois níveis (regional e sub-regional)

Figura 3 – Estrutura Organizacional do PAIR Mercosul



Fonte: BRASIL, [s.d.], p. 08

Desenvolvido no âmbito do Mercosul, o PAIR Mercosul abrange inicialmente quinze cidades gêmeas (cidades que, apesar de estarem em linha de fronteira, seja esta fronteira um rio, uma ponte ou estrada, tornam-se uma só devido ao adensamento populacional e à integração da cultura e da economia) na fronteira entre Brasil, Uruguai, Paraguai e Argentina. Entretanto, existe a possibilidade de que a metodologia se desenvolva e passe a ser estendida a outras regiões com que o Brasil faz fronteiras. (BRASIL, [s.d.]d)

O projeto do PAIR Mercosul é inovador no sentido de que pretende fortalecer a cooperação entre países tornando-o:

[...] um mecanismo permanente de consulta e de cooperação para um melhor controle das fronteiras, a fim de evitar a duplicação de esforços e

recursos, e gerar um intercâmbio de informações sobre o assunto; [...] (BRASIL, [s.d.], p. 11).

O esforço da SDH em desenvolver ações conjuntas envolve a preocupação em abranger entes públicos e privados e, no caso das regiões de fronteira, há necessidade de atuação de organismos internacionais. Entre as organizações focadas para desenvolvimento das ações conjuntas, procura-se: estimular o envolvimento da mídia, na condição de formadores de opinião e sensibilizadores da sociedade civil; preparar o sistema de investigação bem como de defesa jurídica, qualificando estas áreas conforme as necessidades que envidam a violência infanto-juvenil; e fortalecer as articulações nacionais, regionais e locais de combate e potencializar a articulação entre os órgãos do sistema de garantia de direitos (SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS, 2013).

É importante destacar que o PAIR Mercosul é financiado pelo BID (Banco Internacional do Desenvolvimento) e conta com a contrapartida de cada país participante.

As regiões de fronteira foram assumidas como alvo da pesquisa aqui relatada por apresentarem situação especial em relação às demais regiões do país. Existem muitas vezes nestas regiões conflitos políticos, culturais e econômicos, além de grande movimentação de pessoas de diferentes lugares e com diversos objetivos (a trabalho, a negócios, a passeio, praticando atividades ilícitas, entre outros). Outra característica dessas regiões que chamou a atenção para a pesquisa foi a distância física entre as áreas de fronteira e a sede da SDH, organização que realiza o monitoramento a nível nacional. Acredito serem relevantes para a política pública em tela e seu monitoramento as consequências dessa distância.

O estudo propõe-se a analisar o monitoramento das ações articuladas em rede pelo PAIR através do seu órgão matriz (a SDH), e o projeto inicial seria verificar o impacto do monitoramento nas regiões em que o Brasil possui fronteira com Paraguai e Argentina, focando no mínimo dois períodos diferentes em que se obtivessem informações acerca do combate à violência sexual contra crianças e adolescentes nessas regiões de fronteira. Entretanto, depois de iniciada a imersão na SDH e estudados os dados disponíveis, foi dada ênfase ao convênio celebrado entre a SDH e a ASBRAD (Associação Brasileira De Defesa da Mulher da Infância e da Juventude), o qual trata de cinco municípios que se encontram em regiões de fronteiras (Roraima, Rondônia, Mato Grosso, Paraná e Rio Grande do Sul) e se

tornou alvo principal da pesquisa devido à relevância do trabalho feitos nestes locais. Os procedimentos do monitoramento são a principal unidade de análise da pesquisa.

Sabendo que “a cooperação entre os Estados enquanto rede pretende um modelo de relação institucional que abrange organizações de diferentes naturezas (públicas, privadas e não governamentais)” (BRASIL, [s.d]d), a pergunta que se faz nesta pesquisa é **“de que forma o PAIR monitora junto aos Comitês Gestores regionais as ações executadas em rede para aprimoramento do combate à violência sexual contra crianças e adolescentes nos municípios em região de fronteiras?”**

Objetivo Geral

Coerentemente com a pergunta de pesquisa acima exposta, o objetivo geral do presente trabalho é investigar o papel da Secretaria de Direitos Humanos (SDH) no monitoramento do PAIR em rede pelo território de fronteira entre Brasil, Argentina e Paraguai.

Objetivos Específicos

São objetivos específicos da pesquisa:

- identificar os principais meios de monitoramento do PAIR, a fim de averiguar o modo como estes funcionam, tendo em vista a distância física em que se encontram o órgão monitorador e a unidade monitorada (neste caso as regiões de fronteira);
- caracterizar a abrangência da utilização do sistema de informação utilizado pela SDH por meio das principais informações que este sistema capta e dissemina;
- com base nos resultados esperados pelo PAIR, verificar a adequação das informações captadas pelo sistema de informação para que se identifiquem os problemas de execução da política na região de interesse e se efetuem ações corretivas quando necessário; e
- analisar dados quantitativos de denúncias e pesquisas, entre outros procedimentos, podendo assim verificar os meios de monitoramento e os

resultados que este possa trazer na verificação de dados e resultados quantitativos e qualitativos do programa.

No próximo capítulo, será apresentado o material teórico de apoio à pesquisa, fundamental para a compreensão do resultado e diagnóstico encontrados. Procurou-se por referências utilizadas pela SDH na elaboração do PAIR, assim como autores complementares na literatura de redes de políticas públicas e controle administrativo, entre outros assuntos.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo apresenta as bases teóricas utilizadas na compreensão do diagnóstico da política pública e está dividido em duas seções: **(i) redes de políticas públicas e o PAIR** – literatura de redes e políticas públicas utilizadas na melhor compreensão da metodologia em redes do PAIR, fundamental também para o PAIR Mercosul por se constituir em uma rede mais ampla e complexa por envolver mais de um país; **(ii) monitoramento e controle** – o monitoramento, alvo da pesquisa, é um instrumento de controle, e a maneira que estes conceitos interagem entre si é crucial para as respostas à pergunta norteadora desta pesquisa.

Redes de Políticas Públicas e o PAIR

Políticas Públicas podem ser formuladas e implementadas de diversas maneiras, conforme a realidade em que se encontra seu público alvo. Muitas vezes as políticas de nível federal em países de grande expansão territorial, como o Brasil, precisam adaptar as formas de se gerir uma mesma política em unidades diferentes. Para que exista maior adaptação a cada realidade dos locais, uma política pública abrangente precisa de: especialização no foco da política; inovação; velocidade; flexibilidade e maior alcance da política. (GOLDSMITH, 2011)

Muitas vezes, as parcerias são o melhor meio de se atingir um resultado esperado em políticas de grande alcance. É o caso do PAIR nas fronteiras, que cria laços com as principais organizações atuantes no combate à violência, para então formar uma rede com um mesmo método de atuação. As redes proporcionam um conhecimento mais compartilhado entre as entidades governamentais e não governamentais. Calmon (2010, p. 11) explica que:

Redes de políticas públicas são um conjunto de relacionamentos entre atores heterogêneos e interdependentes, que atuam em um mesmo subsistema de políticas públicas a partir de uma determinada estrutura de governança, composta por regras formais, informais e maneiras e formas de interpretá-las e implementá-las.

Atualmente, o estabelecimento de redes de políticas públicas tem sido uma alternativa muito utilizada em políticas abrangentes. As facilidades do mundo

globalizado geram uma inclinação positiva para o uso dessas redes como forma de articulação entre os diversos atores, possibilitando também maior participação da sociedade. Teixeira (2002, p. 01) aponta que as redes gestoras de políticas públicas têm sido formadas principalmente no âmbito das política sociais:

Neste sentido, as redes têm sido vistas como a solução adequada para administrar políticas e projetos onde os recursos são escassos, os problemas são complexos, existem múltiplos atores envolvidos, interação agentes públicos e privados, centrais e locais, há uma crescente demanda por benefícios e por participação cidadã.

Calmon (2010, p. 9) destaca a importância da interdependência de atores e organizações na análise da rede de políticas públicas. Para ele, é necessário que sejam conservadas as particularidades de cada ator envolvido, visto que cada um desempenha um papel diferente e possivelmente um não conseguirá desempenhar o papel de outro. Nesse caso, as ações de cada ator da política pública se completam e tornam-se institucionalizadas,

[...] estabelecendo-se regras formais e informais de interação, arenas, processos de certificação de atores, divisão de trabalho, jurisdições, especialização e procedimentos para lidar com delegação e monitoramento das ações sujeitas a relacionamento entre agente e principal. Em outras palavras, as transações entre atores passam a ser regulado por um arranjo institucional específico, nem sempre formalizado, que reflète a estrutura da rede onde esses atores se inserem. (CALMON, 2010, p. 9).

Teixeira (2002, p. 13) alerta que essa interdependência pode causar dificuldades na gestão das redes. Entre essas dificuldades, é relevante destacar o *accountability* e o controle, utilizados no monitoramento da política pública. Para que essas dificuldades sejam minimizadas, a mesma autora fala da importância do desenvolvimento de instrumentos de coordenação e controle. Ambos precisam ser instrumentos integrados, para que o controle não interfira nas relações entre a rede e que seja possível a coordenação entre as organizações interdependentes. Um dos métodos propostos por Teixeira (2002, p. 16) é o incrementalismo:

Muitos autores sugerem a substituição dos métodos tradicionais de planejamento pelo incrementalismo, no qual os administradores, ao invés de definirem objetivos e as estratégias para alcançá-los, refinam suas idéias diversas vezes, aprimorando ou contrariando a conduta precedente. O incrementalismo permite manter o tema central da discussão constante e adaptar meios e fins de ações mais operacionais. Para a implementação do planejamento incremental são necessários o desenvolvimento de um sistema de informação que permita o seguimento e a avaliação periódica das ações e o estabelecimento de canais efetivos de comunicação e negociação.

Motti e Santos (2010) descrevem as redes de proteção social abordadas no PAIR fazendo comparações com as redes utilizadas pelos pescadores e as redes de dormir, utilizadas principalmente nas regiões norte e nordeste do país. Essa analogia demonstra a preocupação com a manutenção das redes, a forma como elas trabalham e o objetivo ao qual servem. Assim como a rede de dormir, uma rede de proteção “nos dá a ideia de proteção, cuidado, acolhimento”. Estas redes de proteção precisam ser fortes e ter sua força bem distribuída, para que empenhem com sucesso seu objetivo.

A definição de redes de proteção utilizada por Motti e Santos (2010, p. 86) é:

Articulação de pessoas, organizações e instituições com o objetivo de compartilhar causas e projetos, de modo igualitário, democrático e solidário. É a forma de organização baseada na cooperação, na conectividade e na divisão de responsabilidades e competências.

Nessa definição, encontra-se o princípio de que a rede de proteção é formada por uma “teia social” onde atores sociais e instituições agem partindo de um princípio norteador, resultando uma articulação política entres esses agentes. Destaca-se, também, que no modelo de redes de proteção social as decisões são tomadas de forma horizontal, em consonância com os atores envolvidos e as diretrizes do Plano Nacional, não existindo hierarquia. (MOTTI; SANTOS, 2010)

Motti e Santos (2010) destacam, também, a importância de se trabalhar em rede frente à complexidade do fenômeno que se deseja combater e ao número de indivíduos envolvidos. Dessa forma, acredita-se que a articulação em rede é capaz de integrar instituições de vários segmentos de forma que trabalhem seus recursos em prol da política pública.

Deve ser dito que o alcance crescente da rede depende de um aporte de recursos, e apesar do processo de monitoramento ser de caráter complementar, ele está intimamente ligado ao bom andamento da política (SANTOS, 2010).

Monitoramento e Controle

Acredita-se que, com um sistema de monitoramento bem executado, a avaliação final do programa, bem como os indicadores que dela são criados, tendem a ser mais específicos e próximos da realidade. Além dessa contribuição para a avaliação final, o monitoramento possibilita detectar deficiências e necessidades de ajustes durante a política (CUNHA, 2006).

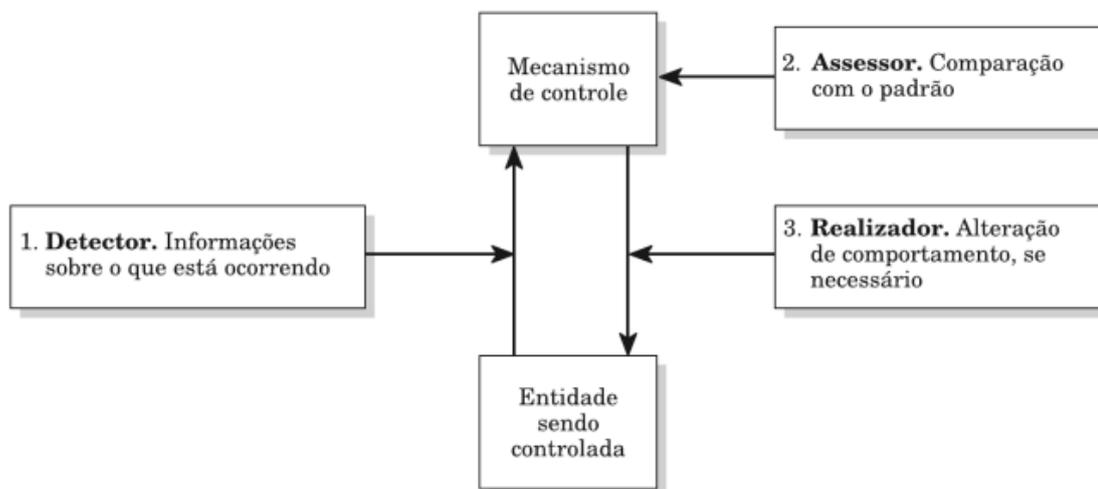
De acordo com Silva (2003, p.94), controle é o processo administrativo que consiste em verificar se tudo está sendo feito de acordo com o que foi planejado e as ordens dadas, bem como demonstrar as faltas e os erros, a fim de repará-los e evitar sua repetição. Essa fase do ciclo da política pública que tem como instrumento o monitoramento é fundamental para a manutenção da política, possibilitando sua avaliação e assim, a abertura de um novo ciclo a partir das informações já adquiridas na experiência anterior.

Anthony e Govindarajan (2008, p. 2) apontam quatro mecanismos importantes no processo de controle, são eles:

1. um mecanismo detector ou sensor – que mede o que realmente ocorre no processo que está sendo controlado;
2. um mecanismo assessor – que determina a importância das ocorrências, fazendo uma comparação em relação a algum padrão ou expectativa do que deveria estar ocorrendo;
3. um mecanismo realizador – (frequentemente chamado de *feedback*) que altera o padrão de comportamentos se o assessor indicar que ele precisa ser alterado; e
4. uma rede de comunicações –que transmite informações entre o detector e o assessor e entre o assessor e o realizador.

Veja-se a síntese na Figura 4 abaixo:

Figura 4 – Mecanismos do processo de controle



Fonte: ANTHONY E GOVINDARAJAN, 2008, p.3

Anthony e Govindarajan (2008), descrevem este processo como mais simples processo de controle, ressaltando que, no controle gerencial, existem desdobramentos que podem tornar o processo mais complexo, como por exemplo a hierarquia existente na organização. Para os citados autores (ANTHONY; GOVINDARAN, 2008, p. 4), no processo de controle simples: os detectores reportam o que está acontecendo em toda a organização; os assessores comparam esta informação com a situação desejada; os realizadores efetuam a ação corretiva se perceberem diferença significativa entre a situação real e a desejada; e o sistema de informação reporta o que está ocorrendo e como a situação existente está sendo equiparada à situação desejada.

Uma vez que o monitoramento gerencial não é advindo de teorias exatas, Anthony e Govindarajan (2008) falam que o planejamento de ações também é parte do controle, pois não é um padrão preestabelecido. É necessário que sejam criadas metas para que posteriormente os resultados sejam a elas relacionados, a fim de encontrar lacunas ou a execução perfeita das ações. A organização pode ter mecanismos que realizem este controle, porém um deles é o gestor, um mecanismo de percepção (e não exatidão) sobre a política pública. Para os referidos autores, isso torna o processo de controle mais complexo, pois não é automático, mas é feito de maneira mais pessoal. Essa complexidade não significa necessariamente uma perda de fidelidade aos fatos.

No controle gerencial, é necessária a integração de vários agentes coordenados. Trata-se do trabalho de cada indivíduo envidando seus esforços para a harmonia das ações desenvolvidas. Os resultados dessas ações serão visíveis com o tempo, mas nem sempre serão de fácil predição. No caso de ações inesperadas, o gestor terá a opção de decidir agir ou não. Nem sempre o gestor conseguirá prever os resultados de suas decisões, mas saberá quando houver a necessidade de tomá-las. (ANTHONY; GOVINDARAJAN, 2008)

Um dos elementos principais destacado no processo de controle costuma ser a identificação de um padrão, necessário para se fazerem previsões de acontecimentos futuros. No caso do programa foco desta pesquisa, esse padrão deve considerar vários aspectos, visto que o Brasil possui grande variedade de condições socioeconômicas e culturas, e essa variedade inclui a forma de pensar dos cidadãos, suas atitudes frente às situações diversas, o modo com que são tratados os assuntos sensíveis e a forma como são tratadas as populações mais vulneráveis de cada região e outros problemas.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A imersão foi realizada na Secretaria de Direitos Humanos (SDH), juntamente à equipe da Coordenação do Programa Nacional de Enfrentamento à Violência Contra a Criança e o Adolescente, a qual também coordena o PAIR. A equipe conta com sete integrantes sendo eles: Coordenador Geral; Assistente Geral; Assistente Social; psicóloga; e duas assistentes administrativas. O período de imersão parcial foi do mês de setembro a outubro do ano 2013.

A imersão na organização envolve diversos métodos de pesquisa. Entre eles, estão a análise documental, as entrevistas e a observação participante. Todos esses procedimentos foram realizados neste estudo.

A observação participante é utilizada como meio de entendimento sobre os processos que se dão no âmbito da matriz de monitoramento (SDH). A imersão no órgão matriz de monitoramento da política objetiva levar ao entendimento de como a teoria se encaixa na prática vivida pelos responsáveis pelo monitoramento.

Angrosino (2009, p. 74) destaca que “a observação é o ato de perceber um fenômeno, muitas vezes como instrumentos, e registrá-los com propósitos científicos”. A observação participante é um método de pesquisa que nos é proporcionado com a imersão. Ela proporciona ao pesquisador a possibilidade de vivência na política pública, tornando mais fácil o manuseio de informações obtidas por outros métodos. É fundamental para que o pesquisador possa reforçar suas impressões sobre o objeto estudado ou até mesmo modificá-las, embora seja necessário que não existam preconceitos ou concepções que possam direcionar imediatamente a uma determinada linha de pensamento.

Nesta pesquisa, considera-se que a imersão foi fundamental para a integração dos dados e métodos objetivos e subjetivos, proporcionando uma visão ampla do modo de funcionamento do monitoramento, parte da política pública que foi analisada.

Outra técnica relevante é a pesquisa documental. O estudo e pesquisa da documentação produzida pelo monitoramento trouxe uma análise documental onde os aspectos técnicos e intrínsecos da informação puderam ser verificados. A análise documental foi bastante utilizada na pesquisa, e por se tratar de um método de

maior objetividade, desempenhou papel de afirmador das demais técnicas de pesquisa, no sentido de que foi subsídio para confirmação de informações extraídas de entrevista ou observação participante.

Foram disponibilizados à aluna um conjunto relevante de documentos, destacando-se: o projeto proposto pela ASBRAD; a minuta do convênio celebrado com a ASBRAD; o parecer técnico sobre a ASBRAD dado pela SDH; o Relatório Final produzido pela ASBRAD em regiões de fronteira; e o relatório de cumprimento de objeto emitido pela SDH.

A maior parte do material consultado foi disponibilizado eletronicamente, exceto pelos processos dos convênios PAIR que foram disponibilizados fisicamente. Ainda assim, a pesquisa possui um caráter qualitativo, já que está ligada à subjetividade do fenômeno, procurando caracterizar aspectos que não se podem mensurar.

De acordo com Minayo (1994, p. 21), a pesquisa qualitativa:

Trabalha com o universo de significados, motivos, aparições, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis.

Ainda de acordo com a autora citada, é importante destacar que não existe uma divisão entre qualitativo/subjetivo e quantitativo/objetivo. As duas formas de pesquisa podem se mesclar sem a necessidade de vinculação obrigatória entre os quatro elementos (MINAYO, 1994).

Foram utilizadas entrevistas individuais com o Coordenador Geral, o assistente geral e com uma estagiária no âmbito da SDH, de forma semiestruturada, para que se pudesse facilitar a análise dos resultados.

Dessa forma, foram englobados a análise sistemática da política pública, a visão do pesquisador sobre o trabalho que a equipe desenvolve e o ponto de vista dos próprios indivíduos atuantes no monitoramento da política.

Foi adotada nestas entrevistas a perspectiva da pesquisa etnográfica, em que as entrevistas são feitas de forma peculiar, pois existe uma relação direta entre o pesquisador e a comunidade pesquisada. Para que tenha confiabilidade, uma entrevista deve ser, segundo Angrosino (2009, p. 62):

[...] um cuidadoso registro de dados sistematicamente organizados” devendo se enquadrar em um parâmetro adequado uma vez que não se trata apenas de uma conversa amistosa ou de um interrogatório policial. É preciso que o pesquisador tenha um objetivo e meios de alcançá-los sem

agir de forma autoritária, podendo então deixar uma abertura para que o entrevistado possa expressar-se além do pretendido. É importante que a entrevista seja realizada com base em um roteiro prévio, que aborde todas as questões já conhecidas e as que se deseja conhecer.

O diário de campo foi o principal meio de organização das informações coletadas mediante a observação participante, servindo como guia para obtenção da pergunta a ser respondida e demais considerações a serem feitas.

O diário de campo é uma técnica utilizada pelos pesquisadores para fins de registros das informações que advirem da pesquisa de campo. De forma pessoal, o pesquisador organiza diariamente os fatos que decorram de sua observação, podem ser eles reuniões, situações, seus próprios pensamentos e todo o tipo de decorrências que possam surgir. O diário de campo é um meio de organização muito útil para que o mínimo de informações seja perdido, servindo como um suporte para que o pesquisador possua detalhes da sua pesquisa em campo, já que terá um meio de retorno aos fatos experimentados.

Nesta pesquisa, foram realizados cinco diários de campo a respeito do que se pôde extrair da vivência junto à equipe gestora do PAIR. Nesses diários, procurei seguir o cronograma feito no projeto de pesquisa, bem como os objetivos previamente traçados. Tendo isto como base, relacionei as novas informações passadas ou percebidas, mesclando nos diários minhas percepções individuais e os documentos e dados aos quais tive acesso.

Por meio da combinação desses diversos métodos de pesquisa, e priorizando os que mais se adequavam à estrutura encontrada, foi possível descrever a atuação da SDH no monitoramento das redes de atuação no combate à violência contra a criança e adolescente nas regiões de fronteira. O próximo capítulo discorre sobre o que foi possível constatar a partir dos métodos e das referências utilizados.

4 DIAGNÓSTICO DA POLÍTICA PÚBLICA

Este capítulo destina-se à análise em si da pesquisa de campo realizada. Para melhor apresentá-la, serão desenvolvidos os vários dados adquiridos na pesquisa, através dos métodos já explicitados e que contribuiram para o diagnóstico final sobre o PAIR Mercosul. As informações foram colhidas através da pesquisa documental realizada, complementada por dados das entrevistas e pelas observações da pesquisadora, incluindo-se o diário de campo. Como explicado na Introdução, apesar de a pergunta de pesquisa ser mais ampla, abrangendo regiões de fronteira de forma geral, orientou-se o trabalho para o PAIR Mercosul e, mais especificamente, para o projeto ASBRAD. O PAIR Mercosul trata da implantação de uma estratégia regional de enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes e tráfico para esses fins nas quinze cidades gêmeas das fronteiras entre Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, construída a partir de experiências validadas e sistematizadas de mobilização, organização, fortalecimento e integração de redes e serviços locais de prevenção, atendimento, defesa e responsabilização. Entretanto, as cidades apresentadas pelo Projeto ASBRAD são as cidades de Pacaraíma/RR, Guajará Mirim/RO, Cáceres/MT, Foz do Iguaçu/PR e Uruguaiana/RS, formando fronteiras em três regiões do país (norte, centro-oeste e sul). Inicialmente, haviam sido escolhidas cidades específicas cujo monitoramento seria alvo da pesquisa. Seriam cidades de Foz do Iguaçu (Paraná), Ciudad del Este (Paraguay) e Puerto Iguazu (Argentina). Entretanto, foi encontrado um único convênio que se destinava às regiões de fronteira – Projeto Fronteiras da ASBRAD – e as cidades por ele abordadas tornaram-se foco do estudo.

Atuação em Redes

A estratégia definida para o PAIR Mercosul assenta-se no estabelecimento de mecanismos de cooperação internacional que permitam a construção coletiva de soluções efetivas, a troca de informações e experiências, a coordenação das intervenções nacionais e o estímulo a ações conjuntas que atraiam e racionalizem o

investimento público dos diferentes países envolvidos. A cooperação está fundamentada no conceito de rede como um modelo de relação interinstitucional que abrange organizações de diferentes naturezas (públicas, privadas e não governamentais) dos vários países envolvidos, independentes, ligadas entre si por múltiplas formas de relação, com objetivos comuns ou complementares, que desenvolvem estratégias e ações coordenadas, trocam informações e experiências e compartilham resultados visando interesses comuns. Não existe um formato pré-estabelecido para essa rede, cuja estratégia de operação, estrutura organizacional, processos de decisão e formas de gestão serão determinadas pelas especificidades das organizações que a compõem.

Os objetivos de caráter processual da rede incluem, em nível transnacional e nacional (SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS, 2013):

- fortalecimento da capacidade de gerar e compartilhar informações estatísticas, bibliográficas, documentais e registros administrativos sobre exploração sexual e tráfico para esse fim, que permitam: (a) identificar e alertar sobre situações de risco e grupos vulneráveis, (b) dimensionar e qualificar a oferta e a demanda de serviços de prevenção, atendimento, responsabilização etc.; (c) dimensionar e qualificar os investimentos programados e em execução por organizações governamentais e não-governamentais que atuam na área; (d) avaliar as intervenções em execução;
- desenvolvimento e uso compartilhado de metodologias de ação baseada em experiências avaliadas como bem sucedidas nos diferentes países;
- mobilização, sensibilização e qualificação dos profissionais e organizações que atuam na área nos diferentes países; e
- desenvolvimento de registros atualizados e qualificados das instituições e dos profissionais com experiência na área.

Não foi possível, através da imersão, detectar e analisar as ações em rede no PAIR Mercosul. O convênio realizado entre a SDH e a ASBRAD não fazia referência à atuação de outras instituições brasileiras ou dos países com que

existem fronteiras. Por um outro lado, para o relatório final enviado pela ASBRAD à SDH, foi necessária uma pesquisa entre as diversas organizações das regiões alvo, incluindo-se escolas, polícias, sociedade civil, entre outras. Empreende-se então que mesmo sem a formação institucionalizada de uma rede, é necessário que haja comunicação entre organizações de toda natureza, pra que se obtenha informações e melhor desempenho de projetos. Dentre os quatro objetivos elencados à cima nota-se que o de *fortalecimento da capacidade de gerar e compartilhar informações* foi atingido mesmo sem uma instituição de redes, embora se esta existisse, poderia ser melhor desempenhado.

Os demais objetivos, embora sejam possíveis de se atingir sem o estabelecimento de redes, mostram-se mais complexos, devido à necessidade de um envolvimento mais profundo entre organizações. Através do convênio realizado entre a SDH e a ASBRAD ou demais instrumentos utilizados nesta pesquisa não foi possível identificar a realização dos demais objetivos entre uma rede.

Controle da Política Pública

Para cada um dos mecanismos apresentados por Anthony e Vijay Govindarajan (2008), há uma medida prevista no PAIR. Procura-se garantir a efetiva participação dos atores que contemplem a fiscalização da proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes e o controle das políticas voltadas para o segmento Infanto-juvenil; também se procura manter os atores estratégicos mobilizados, e acompanhar sistematicamente os dados gerados pelos planos operacionais. O mecanismo realizador é executado pelo eixo de atendimento no PAIR, onde as atividades são realizadas considerando-se o contexto multidimensional em que está configurada a violência sexual, estando, em princípio, prevista a realização das devidas mudanças quando detectadas as necessidades. Em princípio essas necessidades são medidas a partir de: fragilidade das redes formadas na região, estudo de casos específicos, interação da rede e serviços prestados. Dessa forma, são construídos indicadores de processos e impactos, estes indicadores são utilizados para a manutenção do programa. O eixo de mobilização e articulação do programa trabalha a fim de construir uma base para a formação e sustentabilidade do trabalho em rede. A participação é considerada o

caminho eficaz para o fortalecimento da rede, uma vez que o governo por si só, muitas vezes, não possui o recurso suficiente para manutenção da política pública, tornando-se necessária a mobilização de outros segmentos como OnGs, associações e sociedade civil, capazes de se empenhar na tarefa do enfrentamento contra a violência.

A realidade vivida pela equipe instituída na SDH é a de controle burocrático. A eles são enviados todos os tipos de documentos que comprovem a execução do plano de trabalho previamente elaborado, incluindo-se os gastos financeiros atribuídos a cada ação. Não podemos afirmar que esta é a realidade vivida a nível local, onde também existem responsáveis pelo monitoramento destes projetos, podendo estes estarem mais ligados aos aspectos mais estruturais, como a utilização de indicadores na manutenção do programa.

Monitoramento da Política Pública

De acordo com a Cartilha Passo a Passo da Metodologia PAIR (BRASIL, 2011, p. 89):

O monitoramento do POL (Plano Operativo Local) deve ser feito com vistas à manutenção e mudança dos aspectos que enfrentam dificuldades. O monitoramento é feito por meio de produção de relatórios sistemáticos, notas informativas, visitas técnicas e reuniões virtuais e presenciais. O monitoramento da execução do POL compete à comissão local, que deverá remeter o processo de monitoramento para análise e validação do Conselho de Direitos.

De acordo com a Cartilha Passo a Passo (BRASIL, 2011) o acompanhamento das ações previstas no PNEVSCA compete ao Comitê Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual Contra Crianças e Adolescentes (Conanda), sendo este o principal Comitê responsável pelo monitoramento a nível nacional.

Foi informado através de entrevista com o assistente geral que não existe um momento específico em que se chame de “monitoramento de ações”. O monitoramento acontece de forma concomitante à verificação da prestação de contas e dos relatórios enviados pelos conveniados. Qualquer membro da equipe pode realizar este procedimento, assim como os demais procedimentos que sejam necessários. As informações obtidas através de relatórios ou prestação de contas

são a totalidade do acompanhamento que a equipe faz em relação às ações desenvolvidas nos projetos conveniados. Foi relatado que existe, de forma esporádica, o deslocamento de algum membro da equipe até a localidade em que está sendo executado o projeto, porém isso não acontece com frequência devido aos baixos recursos humanos e orçamentários.

Como anteriormente comentado, a equipe da SDH voltada ao PAIR conta com apenas sete componentes. Na prática, todas as demandas podem ser atendidas por todos. Percebe-se que a quantidade de membros da equipe é inferior ao necessário para todo o trabalho desenvolvido, visto que lidam com os procedimentos e resultados desenvolvidos pelos convenientes e, esporadicamente, faz-se necessária a visita *in loco* para acompanhamento das ações.

Vê-se que o monitoramento por parte da SDH existe, porém não foi desenvolvido para que fosse feito sistematicamente ou baseado em algum processo preestabelecido, ele surge como um produto da prestação de contas dos convênios que podem, ou não, enviar relatórios especificando as ações tomadas ao longo do projeto. Caso existam problemas na prestação de contas, tomam-se medidas para que a situação seja regularizada. Todo este processo é realizado por meio do Siconv.

A SDH celebra convênios com outros órgãos conveniados, participando desde a elaboração do plano de trabalho até a prestação de contas. O principal momento em que a equipe da coordenação do PAIR tem para a realização do monitoramento é quando os conveniados enviam relatórios ou sua prestação de contas (mais profundamente na prestação de contas, pois os relatórios não possuem periodicidade ou conteúdo preestabelecidos).

Deve ser dito que são poucos os convênios feitos em que a área de atuação está nas regiões de fronteira. Na verdade, o único convênio apresentado na documentação disponibilizada à aluna pela coordenação do PAIR, como anteriormente referido, foi o celebrado com a ASBRAD (Associação Brasileira de Defesa da Mulher, da Infância e da Juventude) e trata-se do Projeto FRONTEIRAS – Disseminação da Metodologia de Atendimento às Vítimas de Tráfico de Pessoas na Fronteira.

A ASBRAD enviou um relatório à SDH onde expõe a situação crítica nas regiões de fronteira no que diz respeito à violência sexual contra crianças e

adolescentes. O projeto concentra-se nas cidades de Pacaraima (RR), Guajara-Mirim (RO), Cáceres (MT), Foz do Iguaçu (PR) e Uruguaiana (RS).

O sistema SIPIA não é utilizado para o monitoramento do programa, este é um sistema alimentado por dados de Estados e Municípios sobre a situação de crianças e adolescentes em cada localidade, com o objetivo de formular políticas públicas capazes de defender direitos estabelecidos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). O SICONV é o meio utilizado para monitoramento. Neste sistema, são cadastradas as prestações de contas advindas de convênios realizados. Este sistema é alimentado pelos dois celebrantes do convênio, SDH e instituição/órgão.

Para que as organizações enviem suas propostas relativas ao PAIR, elas precisam estar cadastradas no Siconv, o portal dos convênios do governo federal. Por meio deste instrumento, são abertos editais e as organizações que tenham projetos de acordo os termos de algum edital enviam suas propostas para celebração de convênio. Sendo selecionado um projeto, a organização realiza uma Proposta/Plano de Trabalho, que deverá estar completamente de acordo com a proposta e o edital, e então será assinada/o pelas partes uma vez que esta proposta seja aceita. A organização que estava na condição de proponente torna-se a parte **conveniente** – o órgão da Administração Pública Direta, Autarquias ou Fundações que esteja recebendo o recurso e tem a responsabilidade de utilizá-lo – e o órgão federal que concede ou repassa os recursos financeiros ou descentraliza créditos orçamentários, neste caso a SDH, torna-se a parte **concedente**. Está celebrado o convênio. O acompanhamento e execução do projeto é realizada por meio do Siconv, bem como a prestação de contas.

Todas as informações necessárias à equipe da SDH devem estar registradas no SICONV. A equipe só tem acesso a informações por outros meios de forma extraoficial ou quando existe uma situação especial com algum convênio. A leitura do convênio foi importante para entender a dinâmica da relação entre conveniente e concedente.

Por se tratar de projetos em andamento em várias regiões do país, é fundamental que exista um sistema capaz de controlar de que modo os recursos financeiros aplicados estão sendo utilizados, bem como o seguimento do plano de trabalho estabelecido, a fim de verificar se as etapas estão sendo executadas de modo que seja possível alcançar o objetivo final. O SICONV é o responsável por

fazer essa ligação entre o conveniente e concedente, a equipe da coordenação PNEVSCA é capaz de administrar informações através deste sistema, toda a equipe realiza esta atividade.

O SICONV é o sistema de cadastro de convênios utilizado por toda a equipe da SDH responsável pelo monitoramento do PAIR, estava disponível uma cartilha feita por uma servidora que trabalhou na equipe, onde havia as principais características do SICONV, servindo como uma espécie de manual de utilização e principais informações sobre o sistema que um novo integrante da equipe deveria saber para conseguir um bom acesso ao sistema, entendendo sua utilidade e a forma de utilização. Verificada a grande importância deste sistema para a equipe, fiz a leitura desse documento e procurei utilizar o sistema como forma de análise sobre o PAIR.

Tive acesso ao Relatório Final ASBRAD, documento sigiloso produto de um ano de pesquisa nas regiões de fronteira. O relatório possui uma descrição sobre o abuso e exploração sexual em cada região com base no depoimento de vários representantes de órgãos públicos de importante atuação (Polícia Federal, CRAS - Centro de Referência em Assistência Social - e professores das escolas locais, entre outros) além de conter as observações feitas pelos pesquisadores. O relatório mostra peculiaridades dessas regiões, como a grande movimentação de estrangeiros e caminhoneiros, pessoas que estão de passagem e não têm vínculo com as comunidades. A grande variedade de etnias presente nestas regiões também é mencionada como característica especial destes lugares, sendo detectada a presença de tribos indígenas diferentes tanto do Brasil como dos países na fronteira, comerciantes que vivem na cidade, corpo militar do Exército advindo de vários lugares do país, entre outros grupos.

O resultado obtido pela equipe foi usado como subsídio no que se propõe o projeto FRONTEIRAS:

[...] diagnosticar e analisar aspectos econômicos, sociais e culturais em 04 (quatro) municípios que apresentam maior incidência de crianças e adolescentes vítimas de tráfico para fins de exploração sexual; adaptar a metodologia de atendimento a vítimas de tráfico de pessoas no Posto de Atendimento Humanizado a Deportados e Inadmitidos do Aeroporto Internacional de Guarulhos/SP para o público de crianças e adolescentes; capacitar atores das redes locais de enfrentamento ao tráfico de pessoas em cidades que fazem fronteiras com outros

países e que possuem altos índices de crianças e adolescentes traficados para fins de exploração sexual. (ASBRAD, 2010)

O mapeamento nessas regiões de fronteiras feito pela ASBRAD resultou em informações importantes para o combate à violência sexual contra a criança e ao adolescente, incluindo denúncias feitas onde é necessária a intervenção das autoridades competentes. Nota-se que o assunto é delicado e, muitas vezes, negligenciado. Em alguns casos, os problemas envolvem representantes do poder público. Também foi identificado através do relatório que a violência contra a criança e o adolescente está, na perspectiva dos cidadãos, relacionada à prostituição, havendo uma identificação da criança e adolescente através das suas atitudes e não da idade propriamente dita. Caso a adolescente tenha 14 anos, porém apresenta atitudes adultas (como namoro, cuidado da casa, trabalho) ela é vista pela comunidade como uma adulta, não possuidora dos direitos da criança e adolescentes.

Deve ser destacado que o mencionado convênio é o único celebrado pela SDH até agora tendo como objeto as regiões de fronteira no âmbito do PAIR. Ele foi assinado em 2011 com validade de doze meses, portanto já apresentou o relatório final, como comentado acima, e atualmente não está em vigor.

Através de documentos cedidos pela equipe, foi possível captar informações técnicas do convênio, importantes para o entendimento da maneira como funciona o monitoramento de forma geral.

O objeto do convênio é:

Disseminar e sistematizar a metodologia de atendimento à vítimas de tráfico de pessoas no posto de atendimento humanizado a deportados e a inadmitidos do aeroporto internacional de Guarulhos/SP em cinco municípios de fronteira do Brasil e nos quais foi implantado o Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil no Território Brasileiro – PAIR. (Retirado da Minuta do Convênio)

Todos os resultados gerados através do projeto são de propriedade da SDH, não sendo permitida a sua utilização por nenhum outro órgão sem autorização prévia. É dever da SDH enviar recursos, registrar os devidos documentos de

prestação de contas no SICONV, acompanhar o programa, supervisionar o convênio, enfim, monitorar o programa.

Nota-se que a SDH desempenha um papel principalmente financeiro sobre o convênio e uma evidência disto é que o monitoramento é realizado quase que exclusivamente através da prestação de contas. Ao conveniente são atribuídas todas as funções de gestão estabelecidas no convênio, como a disponibilização do espaço onde serão exercidas as atividades, contratação e gestão de pessoal, disponibilização de resultados, entre outras. Neste cenário a função da SDH seria o repasse financeiro.

É importante ressaltar que a SDH não é a formuladora dos projetos aos quais fornece recursos para sua execução. Esses projetos vêm de associações (como o caso da ASBRAD), ONGs, entidades privadas sem fins lucrativos, entre outras. A proposta de projeto é apresentada para que se verifique a conformidade com os objetivos do PAIR e, posteriormente, é assinado um contrato com a formulação do plano de trabalho.

Notou-se que o processo de monitoramento desenvolvido a nível nacional possui um caráter exclusivamente burocrático, necessitando de instrumentos de apoio a fim de que outros níveis da política sejam monitorados e se necessário, desenvolvidos. Esta interação poderia ser feita, por exemplo com o SIPIA (Sistema de Informações Para Infância e Adolescência), utilizado para registros e tratamento de informações relacionadas à garantia de direitos da criança e do adolescente e ligação direta com os Conselhos Tutelares, que enviam suas demandas

A coordenação responsável por esse processo de prestação de contas também é envolvida em outros assuntos relacionados ao PNEVSCA. Nota-se que a equipe possui um número reduzido de pessoas, por se tratar de uma área que abrange todo o território nacional e possui várias pastas incluídas em sua agenda, sendo o PAIR uma entre tantas. A SDH empenha seu máximo esforço para atender todas as demandas que surgem na área de proteção aos direitos humanos, porém ainda está em fase de expansão visto à grande quantidade de políticas que lhe são demandadas. Diariamente, a equipe técnica da SDH está empenhando esforços na concepção de novos sistemas de monitoramento e nos próprios sistemas já existentes, o SIPIA (Sistema de Informações para a Infância e Adolescência), que é aprimorado constantemente e recebeu atualização ainda neste ano. Isto deixa uma

expectativa de que a tendência é que os métodos utilizados para a manutenção e monitoramento das políticas sejam expandidos, e não estagnado.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O PAIR é um programa de grande alcance e enfrenta dificuldades devido à sua abrangência e complexidade. A honrosa missão de proteger as crianças e adolescentes da violência sexual depara-se com várias mazelas da sociedade, entre elas a diversidade cultural (principalmente nas regiões de fronteira onde se encontram variados povos), aspectos sociais que envolvem populações em situações de risco como o medo da exposição dos problemas, falhas na administração de recursos, má gestão dos programas, entre tantas outras variáveis que surgem.

Foi verificado que o sistema de monitoramento do PAIR, de maneira geral, pode ser mais bem desenvolvido. Em nível nacional, encontra-se o monitoramento na forma de prestação de contas, o que não exclui a possibilidade de existirem outras formas de monitoramento regional, onde existem comitês voltados à execução dos Planos Operativos Locais.

A resposta para a pergunta norteadora da pesquisa – *de que forma o PAIR monitora junto aos Comitês Gestores regionais as ações executadas em rede para aprimoramento do combate à violência sexual contra crianças e adolescentes nos municípios em região de fronteiras?* – foi respondida por meio de observação das rotinas e procedimentos, acompanhamento dos relatórios envolvidos no monitoramento, mas principalmente mediante a identificação da estrutura de funcionamento desses sistemas de acompanhamento. Estes meios levaram à conclusão de que o monitoramento é feito de forma exclusivamente burocrática, havendo uma participação da SDH somente no sentido financeiro, onde há uma contrapartida e um controle do que está sendo executado com estes recursos repassados.

A pesquisa preocupou-se em focar as regiões de fronteira do Brasil, muitas vezes negligenciadas pelo governo de ambos países, um ambiente onde se evita a construção de moradia fixa, gerando alta rotatividade de trabalhadores e conseqüentemente, de servidores públicos. De fato, a região apresenta especificidades que tornam a implementação, execução e avaliação de políticas públicas uma situação ainda mais delicada e complexa do que em regiões não

fronteiriças. Porém, através da mídia, das ações propostas pela SDH e pelos dados obtidos na imersão, atualmente é observável a crescente preocupação com a violação dos direitos humanos nessas regiões, onde o governo procura regular a entrada e saída de materiais, mas não realiza nenhuma espécie de controle na movimentação de pessoas ou suas intencionadas práticas dentro do país.

A partir da imersão, percebe-se que o monitoramento existente não é realizado por meio de um sistema informatizado amplo e complexo, capaz de cruzar dados e gerar relatórios periódicos, para de fato acompanhar a política pública de perto. Tampouco é capaz de unir todos os componentes da política, incluindo-se técnicos, gestores e público alvo.

Existe uma relação bilateral entre a SDH e o conveniente, onde os recursos financeiros são disponibilizados e, em contrapartida, são recebidos os documentos que comprovam o que foi gasto e se estava de acordo com o plano preestabelecido. A consequência desse modelo de monitoramento é o desconhecimento da realidade vivida no local, afastando o órgão matriz da compreensão da causa dos resultados obtidos na política.

Em geral, as políticas públicas começam a ser avaliadas pelos números que ela gera. Por ser um instrumento de fácil manuseio e manutenção, o orçamento é o primeiro meio que a gestão utiliza para averiguação do andamento de uma política. Por ser uma política relativamente nova para solucionar um problema ainda recentemente identificado, seu monitoramento ainda poderá sofrer modificações no sentido da melhora, à medida que a equipe da SDH demandar maiores informações do projeto desenvolvido não só nas regiões de fronteira, mas em todo o Brasil.

Em suma, a equipe da SDH realiza de fato o monitoramento dos convênios que celebra, em meio às outras atividades que a equipe executa. Entretanto, seria de extrema importância a presença de um sistema mais voltado ao monitoramento propriamente dito e não meramente a conferir a correta prestação de contas, tanto quanto uma equipe com disponibilidade de dedicar-se exclusivamente a essa tarefa.

Referências

AGROSINO, M. *Etnografia e Observação Participante*. Porto Alegre: Artmed, 2009.

ANTHONY, R.N.; GOVINDARAJAN,V. *Sistemas de Controle Gerencial*. 12ª ed. Editora Mc Graw Hill, 2008.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DEFESA DA MULHER, DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE - ASBRAD, *Projeto ASBRAD*. 2010.

BRASIL, Secretaria de Direitos Humanos, SDH/PR. *Cartilha PAIR: 1. Ponto de Partida*, [s.d.].

BRASIL, Secretaria de Direitos Humanos, SDH/PR. *Cartilha PAIR: 2. Metodologia do PAIR*, [s.d.].

BRASIL, Secretaria de Direitos Humanos, SDH/PR. *Cartilha PAIR: 3. Reconhecendo as diferentes realidades do Brasil*, [s.d.].

BRASIL, Secretaria de Direitos Humanos, SDH/PR. *Cartilha PAIR: 4. PAIR Mercosul*, [s.d.].

BRASIL, Secretaria de Direitos Humanos, SEDH/DCA. *Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infantojuvenil*. 3ª ed. Brasília, 2002.

BRASIL, Secretaria dos Direitos Humanos, *Relatório de Gestão do Exercício de 2011, 2012*.

BRASIL, Secretaria Especial dos Direitos Humanos, *Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes no Território Brasileiro – Parâmetros Metodológicos do PAIR*, 2006.

BRASIL. Lei Federal nº 8.069/1990, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8069.htm>. Acesso em: 03 de junho de 2013.

BRASIL. SEDH. *Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária*. Brasília, 2006..

BRASIL. SEDH. Programa Nacional de Direitos Humanos. PNDH-3. Decreto nº7037, atualizado pelo Decreto nº7177, de 12 de Maio de 2010. Brasília, 2010.

CALMON, Paulo C. P. *Redes e Governança das Políticas Públicas*. Brasília, 2010. Texto desenvolvido para a Secretaria de Assuntos Estratégicos/Presidência da República.

CUNHA, C. G. S da. *Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil*. 2006:

GADELHA, Graça. PAIR – *Material Didático 1 – Articulação político institucional*. SDH/PR, 2011.

GOLDSMITH, S. & EGGERS, W. *Governar em rede: o novo formato do setor público*. Brasília: ENAP, 2006.

LIMA, Telma Cristiane S. et al. *A documentação no cotidiano da intervenção dos assistentes sociais: algumas considerações acerca do diário de campo*. Revista Textos & Contextos. Porto Alegre, v. 6, nº. 1, p. 93-104. jan./jun. 2007.

MINAYO, M C. S.(org.). *Pesquisa Social: teoria, método e criatividade*. 22º edição. Petrópolis (RJ): Vozes, 1994.

MOTTI, A. J. A.; SANTOS, J dos. *Redes de proteção social à criança e ao adolescente: limites e possibilidades*. Brasília (DF): 2011.

SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS, SDH. PAIR Mercosul – O Programa.

Disponível em:

<http://mercosul.ledes.net/site/pt_BR/index.php?toSection=15&ItemID=13>. Acesso

em: 16 de julho de 2013.

SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS, SDH. Sistema de Gestão PAIR – Metas e ações. Disponível em:

<<http://pair.ledes.net/index.php?toSection=institucional&ItemID=7>>. Acesso em: 16

de julho de 2013.

SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS, SDH. Sistema de Gestão PAIR – Sobre o PAIR. Disponível em:

<<http://pair.ledes.net/index.php?toSection=institucional&ItemID=12>>. Acesso em: 16

de julho de 2013.

SILVA, A. T da. *Administração Básica*. 3ª ed. Editora Atlas, 2003