



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Secretaria Especial dos Direitos Humanos
Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente

Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à
Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes no Território Brasileiro
(PAIR)

Parâmetros Metodológicos do PAIR



Brasília, fevereiro de 2006

PARÂMETROS METODOLÓGICOS DO PAIR

Introdução

A Violência Sexual contra crianças e adolescentes consiste em um fenômeno social complexo e multicausal, devendo ser analisado pelos diversos aspectos que o compõem. Dessa forma, seu enfrentamento exige uma série de medidas de caráter político, administrativo e legal. Essas premissas estão consolidadas no Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil, construído pelo Estado Brasileiro em junho do ano 2000.

A resposta brasileira ao fenômeno da violência sexual contra crianças e adolescentes vem sendo construída desde a década de noventa, reunindo experiências desenvolvidas pela sociedade civil e poder público. O poder público começa a dar sua resposta a esse desafio, de forma mais sistemática, com a instituição do Programa de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual contra Crianças e Adolescentes, inserido no Plano Plurianual, a partir de 2000. Sua primeira ação concreta foi a criação do Programa Sentinela, no âmbito da Política Nacional de Assistência Social.

O tema da violência sexual contra criança e adolescente no consenso brasileiro sempre foi um fenômeno debatido sob o paradigma dos direitos humanos. Por se tratar de um fenômeno multifacetado, a violência sexual contra crianças e adolescentes leva a considerar que as dimensões cultural, social, política e criminal se articulam dialeticamente se concretizando como um crime, uma violação legal de direitos humanos universais.

Ao entender que os direitos humanos universalmente reconhecidos devem orientar a política pública de enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes, o governo federal transferiu a Coordenação do Programa Nacional de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes para a Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH), em 2004. A missão da SEDH é a articulação das políticas para a garantia dos direitos humanos, a partir do novo paradigma da doutrina da proteção integral, no caso da criança e do adolescente.

Em junho de 2002, como resposta às orientações contidas na Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para Fins de Exploração Sexual Comercial no Brasil (PESTRAF), a Secretaria de Estado de Assistência Social do então Ministério da Previdência e Assistência Social e a Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, naquele período ligada ao Ministério da Justiça, articuladas com a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID) assinaram um Memorando de entendimento para

PARÂMETROS METODOLÓGICOS DO PAIR

elaboração de uma metodologia de intervenção. Esse memorando foi reafirmado em novembro de 2004. Nesse momento, assinaram o documento, o representantes da USAID, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e da Secretaria Especial de Direitos Humanos já ligada à Presidência da República.

Em 2003, após a primeira reunião ministerial, onde o Presidente da República declara a seus ministros a prioridade de seu governo no combate à violência sexual contra crianças e adolescentes, a Secretaria Especial dos Direitos Humanos, o então Ministério de Assistência Social, hoje Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, a USAID e a Partners of the Americas elaboram o programa “Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil no Território Brasileiro” – PAIR. O programa tem como marco conceitual o Artigo 86 do ECA¹ e como referência metodológica o Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil.

Os objetivos estratégicos do PAIR são:

- Integrar políticas para a construção de uma agenda comum de trabalho, entre Governos, Sociedade Civil e Organismos Internacionais, visando o desenvolvimento de ações de proteção a crianças e adolescentes vulneráveis ou vítimas de violência sexual e tráfico para fins sexuais; e,
- Desenvolver metodologias exitosas de enfrentamento a violências sexuais contra crianças e adolescentes, que possam ser estendidas para outras regiões brasileiras, a partir de ações referenciais de organização, fortalecimento e integração dos serviços locais, possibilitando a construção de uma Política Municipal de Proteção Integral a Criança e ao Adolescente, assegurada a participação social na construção dos processos.

O PAIR foi implantado, inicialmente, nos seguintes municípios:

- Região Norte: Pacaraima – RR, Manaus – AM, Rio Branco – AC
- Região Centro-Oeste: Corumbá – MS
- Região Nordeste: Feira de Santana – BA e Campina Grande – PB

¹ Art. 86 – 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.

PARÂMETROS METODOLÓGICOS DO PAIR

Esses municípios foram selecionados a partir do cruzamento de informações de Pesquisas: a PESTRAF; e a Pesquisa Aids nas Fronteiras, ambas realizadas com apoio financeiro da USAID.

Em 2005, dois novos municípios foram incorporados ao Programa: Belo Horizonte-MG, Fortaleza-CE; e em 2006, São Luís – MA.

Estados que fazem parte da Expansão 2006:

ESTADOS	Nº DE MUNICÍPIOS
Acre	07
Amazonas	03
Bahia	08
Ceará	03
Maranhão	05
Mato Grosso do Sul	04
Minas Gerais	03
Paraíba	04
Roraima	03
Rio Grande do Norte:	01
Pernambuco:	04

Ao longo do processo, agregaram-se novos parceiros ao PAIR, destacando-se a participação de outros ministérios e organismos internacionais como:

- Ministérios da Saúde – através da Política Nacional de Prevenção a Morbimortalidade por Acidentes e Violências, das demais políticas decorrentes, e de todo o suporte da rede do Sistema Único de Saúde para o atendimento a mulheres, crianças e adolescentes em situação de violência;
- Ministério da Justiça – com reforço ao trabalho de articulação para garantir a responsabilização do agressor e o combate ao tráfico de crianças e de adolescentes para fins de exploração sexual;
- Ministério da Educação – através de sua política de inclusão educacional, com destaque ao Programa Escola que Protege;
- Ministério do Turismo – por meio do Programa Turismo Sustentável e Infância.
- Organização Internacional do Trabalho – fortalecer e ampliar as ações do PAIR na área de defesa e responsabilização.

PARÂMETROS METODOLÓGICOS DO PAIR

Para organizar as ações do PAIR, do ponto de vista das gestões política e técnica e de execução, foi estabelecida a seguinte estrutura organizacional:

a) Comitê Gestor: Coordenação Política, composta por Gestores da Secretaria Especial dos Direitos Humanos, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome e da Agência Norte Americana para o Desenvolvimento Internacional - USAID;

b) Grupo Técnico: Acompanhamento e execução técnica, com a seguinte composição: Assessores Técnicos dos Ministérios e das Organizações envolvidas (Secretaria Especial dos Direitos Humanos, Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério da Saúde, Ministério da Educação, Ministério da Justiça, Organização Internacional do Trabalho, a ONG Partners of the Americas).

c) Grupo de Suporte Técnico: Assessoria técnica especializada realizada diretamente nos municípios, sob a coordenação de duas instituições que agregam conhecimento e competência técnica em âmbito nacional: Programa Escola de Conselhos–PROEX, da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, e ao Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente da Bahia – CEDECA/BA; Aldeia Juvenil da Universidade Católica de Goiás; Instituto Brasileiro de Inovações em Saúde Social – IBISS/RJ; ASPPE - Projeto Espaço Meninas/Santos-SP; Projeto Camará/São Vicente-SP; além de contar também com a contribuição de consultor no eixo do Protagonismo Juvenil.

A assessoria do Grupo de Suporte Técnico, aliada ao trabalho de assistência técnica prestada por consultores do Grupo Técnico aos municípios, fortalece as ações do PAIR, formando um conjunto de experiências e metodologias como subsídios ao desenvolvimento de competências locais.

REFERENCIAL METODOLÓGICO

Toda a construção do Programa seja na esfera federal, estadual ou municipal, é pautada pela participação da sociedade civil, pioneira no enfrentamento à violência sexual no Brasil. Nesta perspectiva, os principais parceiros são, entre outros:

- Conselho Nacional dos Direitos da Criança e Adolescente
- Conselhos Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente
- Comitê Nacional, Estadual e Municipal de Enfrentamento à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes ;

PARÂMETROS METODOLÓGICOS DO PAIR

- ONGs com experiência na área e,
- Organizações juvenis.

Até 2005, a metodologia de implantação do PAIR seguiu o roteiro de atividades listado abaixo:

1) Visita de articulação política e institucional – Reuniões de articulação com Gestores estaduais e municipais, além da sociedade civil, com a finalidade de solicitar parceria e promover a mobilização das forças locais para esse processo;

2) Diagnóstico Rápido e Participativo – Levantamento de informações quanto à demanda de crianças e adolescentes em situação de violência sexual, bem como a organização e estruturação dos serviços da rede. O produto resultante desse trabalho é o geo-processamento das demandas e o geo-referenciamento dos serviços e programas. Os resultados são apresentados aos municípios quando da realização dos seminários para Construção dos Planos Operativos Locais, servindo como base para análise da realidade e estabelecimento de estratégias para sua superação.

3) Seminário para a Construção do Plano Operativo Local - estruturado de maneira a privilegiar a construção coletiva, tendo como roteiro para reflexão:

- Apresentação dos resultados locais da Pesquisa Nacional sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para Fins de Exploração Sexual Comercial (Pestraf) na Cidade;
- Apresentação dos resultados do Diagnóstico Participativo;
- Apresentação do Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil – PAIR;
- Apresentação da pesquisa Crianças, Adolescentes e Famílias em situação de Exploração Sexual e Tráfico: Limites e Possibilidades de Intervenção em Redes – Universidades / OIT;
- As Ações da Política Nacional de Saúde, de Educação, de Segurança Pública, de Assistência Social frente às Ações de Combate à Violência Sexual Infanto-Juvenil;
- Trabalho em Oficinas, orientadas pela lógica dos seis eixos preconizados no Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil (análise da situação; mobilização e articulação; defesa e responsabilização; atendimento; prevenção; e protagonismo juvenil).

PARÂMETROS METODOLÓGICOS DO PAIR

- Ao final do Seminário é eleita a Comissão de articulação e Monitoramento do Plano Operativo Local
- 4) Capacitação dos operadores das redes de atenção, defesa e responsabilização – com carga horária de oitenta horas aulas (60 horas/aula - formação geral, e 20 horas/aula - capacitação específica);
 - 5) Assessoria Técnica à Rede – realizada pelo Grupo de Suporte Técnico - GST, com reuniões específicas nos municípios (rede local);
 - 6) Monitoramento e Avaliação dos Pactos da Sociedade. Este processo é realizado pelo Grupo de Suporte Técnico, através de oficinas com a rede.

JUSTIFICATIVA PARA EXPANSÃO

Em 2003, na primeira reunião interministerial, o Presidente da República determina que o combate ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes é prioridade em seu Governo, e uma das metas presidenciais.

Em 2004, o Tribunal de Contas da União – TCU realizou uma auditoria operacional cujo objeto foi o Programa Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes. O principal objetivo desse trabalho foi verificar se o referido Programa, coordenado pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, por meio da Ação “Serviço de Proteção Socioassistencial às Crianças e aos Adolescentes Vítimas de Violência, Abuso e Exploração Sexual” (Programa Sentinela, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome), assegura a prestação de serviços, de forma integrada a outras políticas públicas e a inserção dos beneficiários na rede de serviços, promovendo a proteção das vítimas e o fortalecimento da auto-estima e convivência familiar.

Alguns dos municípios que foram avaliados pelo TCU vinham sendo assistidos pelo PAIR. Nesses, o TCU percebeu um diferencial no que diz respeito ao impacto do Programa nas ações municipais de enfrentamento à violência sexual infanto-juvenil. Em seu relatório divulgado em 2004, com destaque ao item 3 - Financiamento, equidade e articulação do Programa Sentinela, e o subitem 3.4.3, o Tribunal aponta que “os objetivos almejados pelo PAIR são consoantes com as necessidades de melhoria identificadas pelo presente trabalho do TCU, no que diz respeito à integração e articulação do Programa Sentinela. Contudo, sua abrangência é mínima, considerando que foi implantado em 7 municípios”. No subitem 3.4.4, acrescenta “dessa forma, propõe-se recomendar que a SEDH envie esforços no sentido de buscar recursos e parcerias visando o aumento da abrangência do PAIR, e elabore

PARÂMETROS METODOLÓGICOS DO PAIR

estudo com vistas a propor a sua inclusão como uma Ação do Programa de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, na oportunidade da próxima revisão do PPA.” E na Proposta de Encaminhamento da Avaliação Final (item 10) o TCU faz uma expressa recomendação à SEDH para que dissemine a metodologia do PAIR.

Com esse reconhecimento externo, a SEDH fortaleceu sua posição de expandir o PAIR em 2006, bem como apresentou proposta de inclusão do PAIR no PPA, quando de sua revisão no início de 2005. A proposta foi aceita, mas sem previsão orçamentária.

Por outro lado, através de um estudo, coordenado pela SEDH, e realizado pelo Instituto Violes/UNB, com apoio do UNICEF, foram levantados 932 municípios vulneráveis à Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes. Tal estudo teve como base a primeira Pesquisa da Polícia Rodoviária Federal que apontou 644 pontos de exploração sexual comercial infanto-juvenil nas rodovias federais em 2004; os dados apontados pela PESTRAF; o Relatório da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito contra o abuso e a exploração sexual de crianças e adolescentes do Congresso Nacional; os dados do Disque Denúncia de Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes. O trabalho resultou no documento intitulado Matriz Intersetorial de Enfrentamento à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, referencial para a implementação de ações nas áreas consideradas de maior vulnerabilidade em relação ao fenômeno da exploração sexual e tráfico, para esses fins.

Dos 932 municípios vulneráveis, a Comissão Intersetorial de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes priorizou 97 municípios em todo o país, para o desenvolvimento de ações do Governo Federal no enfrentamento ao abuso e à exploração sexual comercial.

METAS ESTRATÉGICAS

Com sua metodologia já testada e validada, a proposta da SEDH e parceiros nacionais tem por objetivo principal fazer com que os Estados, com base na experiência de implantação nos municípios-piloto, e valendo-se de toda a documentação produzida pelo PAIR, estendam a metodologia do Programa para outros municípios onde a situação de exploração sexual ainda é grave, principalmente nas cidades localizadas nas Regiões Metropolitanas no entorno das capitais.

PARÂMETROS METODOLÓGICOS DO PAIR

EXPANSÃO DA METODOLOGIA

O Projeto prevê um forte componente de articulação política, parte integrante da metodologia, de pesquisa e de capacitação. Para tanto, estão previstas a articulação e a parceria entre governos e universidades. As universidades ficarão responsáveis pelo suporte teórico necessário ao desenvolvimento da metodologia do projeto, bem como pelos componentes que envolvem diagnóstico, pesquisa, capacitação, sistematização, dentre outros. A articulação política são de responsabilidade dos diversos níveis de governo.

Para assessorar o processo de expansão da metodologia do PAIR, a Universidade Federal do Mato Grosso do Sul² será a Universidade responsável pelo processo de repasse às demais instituições formadoras – Universidades Públicas e Filantrópicas, incluindo as estratégias do PAIR, com ênfase na metodologia de capacitação.

O Programa prevê uma coordenação em cada nível de governo: (Federal, Estadual e Municipal), com base de execução municipal

Os Governos Estaduais enquanto coordenadores das políticas, nesta nova fase de disseminação da metodologia do PAIR, assumem um papel estratégico junto aos municípios priorizados pela Matriz do ESCCA.

Para tanto, a UFMS e os principais parceiros nacionais do Programa, repassarão a metodologia para as redes estadual e municipal (governo e sociedade civil).

O Programa propõe a construção de estratégias de enfrentamento da exploração sexual de crianças e adolescentes, definidas a partir de experiências validadas e sistematizadas de mobilização, organização, fortalecimento e integração de redes e serviços locais de prevenção, atendimento, defesa e responsabilização.

Com essa finalidade deverão ser desenvolvidos nos municípios, de forma coletiva, os seguintes produtos:

(i) Diagnóstico Rápido e Participativo da exploração sexual de crianças e adolescentes, incluindo o tráfico interno e internacional, quando for o caso, visando a mapear os fluxos e avaliar a qualidade de atendimento, bem como a estrutura organizacional e operacional dos programas, serviços, e redes de

² projetos@nin.ufms.br

PARÂMETROS METODOLÓGICOS DO PAIR

serviços de enfrentamento da exploração sexual e do tráfico a ela associados, existentes em cada município.

(ii) Planos Operativos Locais, em consonância com os resultados obtidos nas sondagens e, quando for possível, com o respaldo de outras pesquisas relacionadas ao tema.

(iii) Capacitação dos principais atores que compõem as redes de atendimento, prevenção, defesa e responsabilização, para qualificação dos Planos Operativos Locais, consolidação dos Pactos com a Sociedade e instalação de processos para que possam trabalhar de forma articulada, a partir do aprimoramento no conhecimento do fenômeno em todos os municípios-piloto, e a percepção da importância na atuação articulada.

(iv) Sistema de Monitoramento e Avaliação que permita o acompanhamento das atividades realizadas e para subsidiar a troca de informações e experiências.

(v) Sistematização e publicação de manual de referência, com as atividades desenvolvidas e resultados alcançados em cada município-piloto, visando à disseminação dos instrumentais teóricos e metodológicos nos demais municípios onde exista o problema

Os itens a serem financiados pela SEDH-PAIR são: apoio ao diagnóstico local; seminário para a elaboração do Plano Operativo; capacitação da rede, assessoria técnica especializada; e monitoramento e avaliação.

As atividades a serem desenvolvidas em cada um dos municípios são como segue:

Com relação ao componente 1: Diagnóstico Rápido e Participativo da exploração sexual de crianças e adolescentes, incluindo o tráfico, visando a mapear os fluxos e avaliar a qualidade de atendimento, bem como a estrutura organizacional e operacional dos programas, serviços, e redes de serviços de enfrentamento da exploração sexual e do tráfico a ela associados, existentes em cada município.

(i) Levantamento e mobilização dos organismos públicos dos três níveis de governo que possuam representação no Município-piloto;

(ii) Organização e realização de reuniões de articulação política visando a estabelecer parcerias e a promover a mobilização das forças locais para esse processo;

PARÂMETROS METODOLÓGICOS DO PAIR

- (iii) Definição da metodologia e instrumento de diagnóstico participativo e para o diagnóstico dos conselhos tutelares;
- (iv) Levantamento das informações sobre a demanda de crianças e adolescentes em situação de violência sexual, bem como sobre a organização e estruturação dos serviços da rede;
- (v) Levantamento de informações sobre as condições de funcionamento das instituições que prestam serviços no município e de seu funcionamento em rede, incluindo o perfil dos profissionais, condições de trabalho da instituição;
- (vi) Análise das informações coletadas e elaboração de relatório com o geoprocessamento das demandas e da oferta dos serviços; e
- (vii) Desenvolvimento de pesquisas acadêmicas com base nas situações identificadas nos diagnósticos.

Com relação ao Componente 2 - Planos Operativos Locais.

- (i) Realização de reunião preparatória para organização das atividades de elaboração dos Planos Operativos Locais de forma participativa;
- (ii) Realização de seminário local com a participação dos principais atores no Município;
- (iii) Publicação e divulgação dos Planos Operativos Locais elaborados de forma participativa; e
- (iv) Eleição da Comissão de articulação e acompanhamento do Plano Operativo Local, formalizado através de resolução do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Com relação ao componente 3: Capacitação dos principais atores que compõem as redes de atendimento, prevenção, defesa e responsabilização, para qualificação dos Planos Operativos Locais, consolidação dos Pactos com a Sociedade e instalação de processos para que possam trabalhar de forma articulada.

- (i) Elaboração de Matriz Pedagógica;
- (ii) Seleção, preparação e publicação de material instrucional;
- (iii) Realização de oficinas de capacitação dos operadores de rede com carga horária sugerida de 80 horas (60 horas/aula – formação geral, e 20 horas/aula - capacitação específica), conforme Matriz Curricular Pedagógica .e
- (iv) Elaboração de Pactos com a Sociedade.

PARÂMETROS METODOLÓGICOS DO PAIR

Com relação ao componente 4 – Sistema de Monitoramento e Avaliação que permita o acompanhamento das atividades realizadas e para subsidiar a troca de informações e experiências.

- (i) Elaboração de metodologia para o monitoramento e avaliação do projeto;
- (ii) Coleta e tratamento de informações sobre as atividades, resultados, custos e impactos do projeto;
- (iii) Assistência Técnica continuada para validação dos Planos Operativos Locais dos municípios.

Com relação ao componente 5 - Sistematização e publicação das atividades desenvolvidas e resultados alcançados.

- (i) Identificação e sistematização das experiências bem sucedidas a serem divulgadas e disseminadas.
- (ii) Análise e sistematização dos registros feitos e dos relatórios de monitoria e avaliação.
- (III) Elaboração e publicação de relatos de boas práticas