

Programa de Proteção a
Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte

Avanços e Desafios



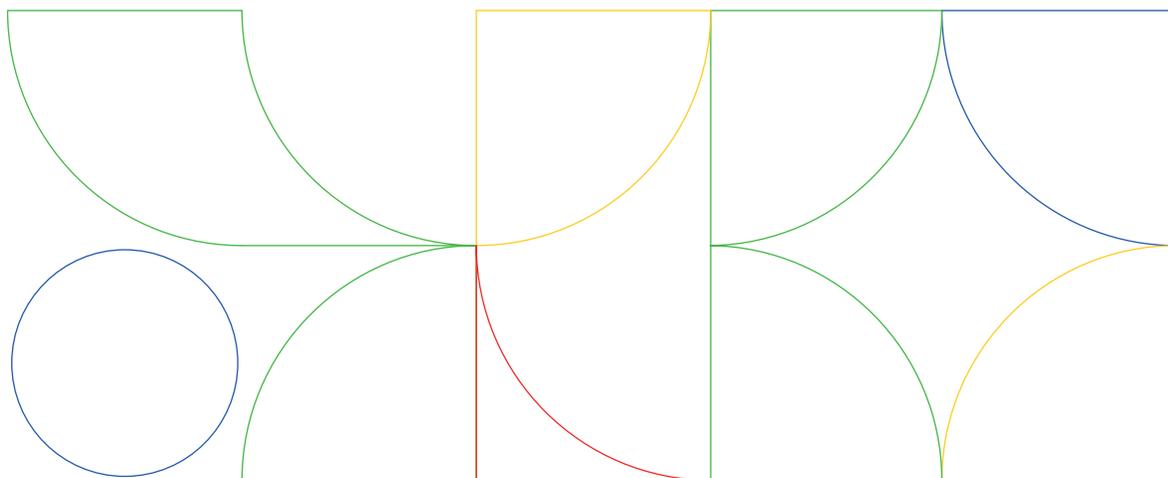
plan-eval*



MINISTÉRIO DOS
DIREITOS HUMANOS
E DA CIDADANIA

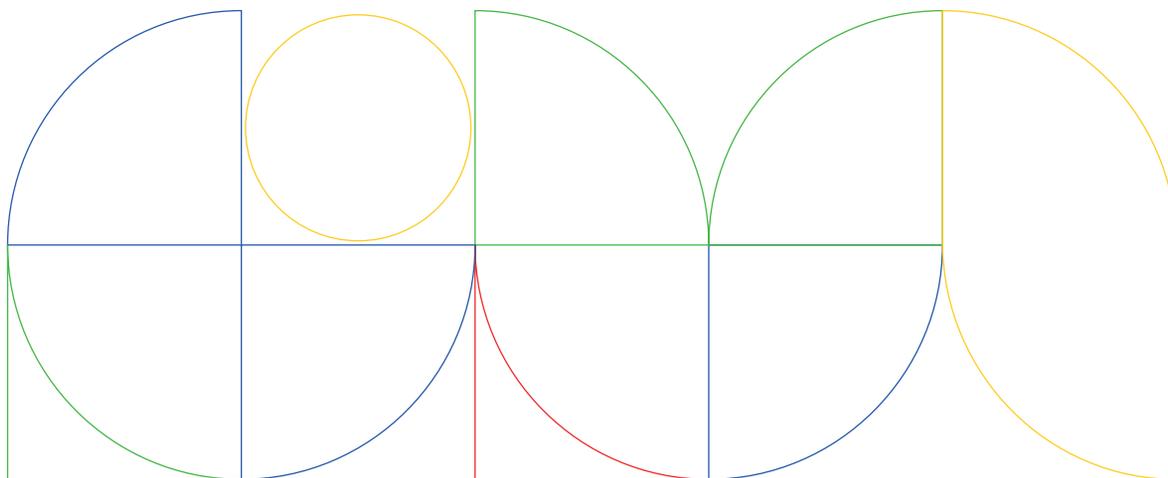




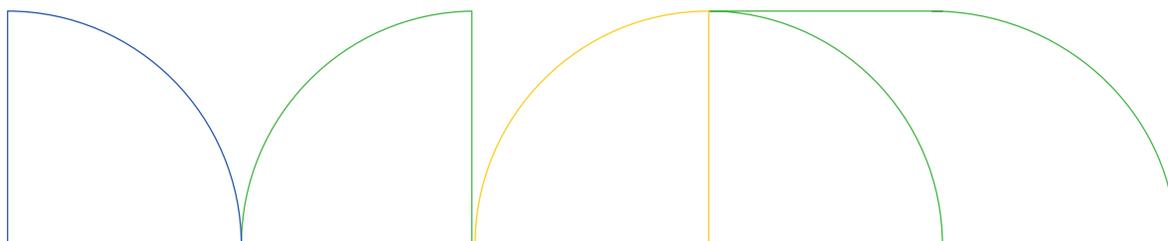


Programa de Proteção a
Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte

Avanços e Desafios



Brasília, 2023



Expediente

REALIZAÇÃO

Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania
www.gov.br/mdh/pt-br

Silvio Luiz de Almeida
Ministro

Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

Cláudio Augusto Vieira da Silva
Secretário Nacional e presidente do Conanda

Diretoria de Proteção da Criança e do Adolescente

Maria Luiza Moura Oliveira
Diretora de Proteção da Criança e do Adolescente

Denise Andreia de Oliveira
Coordenadora-Geral do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte

Conanda – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

AVALIAÇÃO

Plan Eval
www.plan-eval.com

Avaliadores: **Carla Sanche, Fabrizio Rigout, Julia M. Barreto e Liora Gandelman**

Coordenação e revisão de qualidade: **Fabrizio Rigout**

Gerente de projeto: **Laís Bertholino Faleiros**

Serviços ao cliente: **Natália Valdiones**

APOIO

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)
www.undp.org/pt/brazil

PRODUÇÃO EDITORIAL

Cross Content Comunicação
www.crosscontent.com.br

Coordenação: **Andréia Peres**

Edição: **Carmen Nascimento**

Projeto visual e diagramação: **Vitor Moreira Cirqueira**

Revisão: **Luciane Gomide**

AGRADECIMENTOS

Agradecemos a toda a equipe de gestão do PPCAAM pelo fornecimento de documentos, apoio ao agendamento de entrevistas e participação nas discussões. O nosso muito obrigado também aos entrevistados de todas as equipes executoras, secretarias estaduais e portas de entrada pelo tempo dedicado a esta avaliação.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Programa de proteção a crianças e adolescentes ameaçados de morte : avanços e desafios / [coordenação Fabrizio Rigout]. -- São Paulo : Plan Consultoria e Pesquisa em Ciências Sociais, 2023.

Vários autores.
Vários colaboradores.
Realização: Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania / Conanda - Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
ISBN 978-85-94370-03-7

1. Crianças e adolescentes - Assistência social
2. Crianças e adolescentes - Brasil 3. Crianças e adolescentes - Direitos 4. Crianças e adolescentes - Proteção I. Rigout, Fabrizio.

23-146696

CDD-305.23

Índices para catálogo sistemático:

1. Crianças e adolescentes : Direitos humanos : Sociologia 305.23

Henrique Ribeiro Soares - Bibliotecário - CRB-8/9314



Sumário

4

Prefácio

5

Apresentação

6

Capítulo 1

Sobre o programa

12

Capítulo 2

Sobre a avaliação

14

Capítulo 3

Resultados: os principais achados da avaliação

15 Efetividade

18 Eficácia

20 Eficiência

21 Coerência interna

23 Avaliação de processos

26

Capítulo 4

Ferramentas para o aprimoramento do Programa

26 Teoria da Mudança

29 Matriz de Indicadores

29 Sistemática de Monitoramento e Avaliação

31 Índice de Qualidade da Gestão

34

Capítulo 5

Recomendações

38

Bibliografia





Prefácio

O direito à vida

"É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão."

Artigo 227, Constituição da República Federativa do Brasil, 1988¹

A preservação da vida, com absoluta prioridade, é direito de crianças e adolescentes. Está na Constituição Federal, de 1988, e no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA),² de 1990, que trouxeram novos paradigmas para a construção de políticas de Estado de proteção aos direitos.

Antes mesmo de a Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC), da ONU, ser aprovada, a Constituição brasileira já havia colocado a criança como sujeito de direitos. Também antecipou outro conceito importante da Convenção – o de que cuidar da criança e do adolescente é responsabilidade não apenas da família, mas também do Estado e da sociedade. Elaborado com o objetivo de adequar as leis à nova Constituição, o ECA incorporou princípios e diretrizes da Convenção.

Nesse contexto histórico, vinculado ao processo de redemocratização do Brasil, surgiu anos depois, em 2003, o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM).

Instituído por meio de um decreto presidencial, em 2007, o PPCAAM despontou como uma resposta para os alarmantes índices de homicídio na infância e na adolescência. Na-

quela época, segundo o Mapa da Violência 2006,³ 72% das mortes ocorridas entre 15 e 24 anos aconteciam por causas externas e o homicídio era responsável por 40% delas.

Passados quase 20 anos, o Programa se consolidou como uma política de Estado, que vem sendo eficaz no cumprimento do objetivo de preservar a vida de seus protegidos – em geral, meninos pretos, moradores de comunidades vulneráveis, privados de direitos básicos e, por vezes, vítimas de outros tipos de violência e racismo.

Como sugere o título, a publicação *Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte: Avanços e Desafios* identifica os progressos promovidos pelo PPCAAM ao longo do tempo e examina os obstáculos que ainda precisam ser superados.

Apresenta ainda ferramentas de apoio à gestão e ao monitoramento, contribuições importantes para o futuro do PPCAAM e o fortalecimento do nosso trabalho pelos direitos humanos de crianças e adolescentes. A vida de cada um(a) deles(as) é de um valor único e inestimável.

Cláudio Augusto Vieira da Silva
Secretário Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

¹ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

² Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm.

³ WAISELFISZ, Julio Jacobo. Mapa da Violência 2006. Os jovens do Brasil. In: EGAS, Heloiza de Almeida Prado Botelho; SOARES, Márcia Ustra (org.). *Programa de proteção a crianças e adolescentes ameaçados de morte: PPCAAM*. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos, 2010. p. 12.





A contribuição da avaliação

Este relatório apresenta os principais resultados da Avaliação do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM), realizada durante o ano de 2022 pela Plan Eval, com o propósito de contribuir com o desenvolvimento de melhorias no Programa em âmbito nacional e estadual.

Com os dados levantados, espera-se promover o aprimoramento dos processos de gestão, ampliar a eficiência e a eficácia na tomada de decisões, melhorar a alocação e a utilização de recursos, aumentar a efetividade da execução do Programa, por meio da transparência das ações dos(as) gestores(as), bem como padronizar e aperfeiçoar o atendimento e a disponibilização das medidas protetivas no país.

A publicação está organizada em cinco capítulos. No Capítulo 1, estão descritos o contexto em que o Programa foi criado, seus objetivos e a forma como está estruturado em âmbito nacional e nos estados.

O Capítulo 2 apresenta o desenho do processo avaliativo, explicando seus objetivos e princípios condutores, bem como a abordagem metodológica empregada para responder às perguntas avaliativas nas dimensões de efetividade, eficácia, eficiência e coerência interna.

No Capítulo 3, estão detalhados os principais resultados e conclusões da avaliação, divididos em cinco blocos: efetividade, eficácia, eficiência, coerência interna e avaliação de processos.

O Capítulo 4 descreve as ferramentas de apoio à gestão e ao monitoramento do PPCAAM construídas de forma cola-

borativa com atores responsáveis pela gestão do Programa em nível nacional e a importância desses instrumentos para seu aprimoramento: Teoria da Mudança, Matriz de Indicadores, Sistemática de Monitoramento e Índice de Qualidade da Gestão do PPCAAM.

Por fim, o Capítulo 5 apresenta uma série de recomendações de ações práticas sobre os aspectos de maior relevância identificados ao longo do processo avaliativo, para que o Programa consiga obter maiores ganhos de eficiência, eficácia e efetividade em suas atividades.

A avaliação do PPCAAM permitiu compreender tanto sua complexidade quanto sua relevância para a proteção da vida de crianças e adolescentes ameaçados(as) de morte e de seus familiares. Dessa forma, os resultados e as reflexões geradas pelo processo avaliativo, assim como as ferramentas para monitoramento e avaliação e as recomendações sugeridas, serão contribuições fundamentais para garantir o futuro do Programa e, conseqüentemente, a assistência adequada a crianças e adolescentes em risco em todo o país.

A avaliação do PPCAAM permitiu compreender tanto sua complexidade quanto sua relevância

Sobre o Programa

"Meu filho começou como usuário e hoje é traficante. Já disse que ele está procurando a morte e, por isso, comprei seu caixão. Não quero passar pelo que outras mães passam, que é ter que pedir dinheiro para os vizinhos para poder dar um funeral decente para o filho."⁴

O depoimento em epígrafe da mãe de um adolescente da região metropolitana de Curitiba é um exemplo da violência que ameaçava a existência de muitas crianças e adolescentes nos grandes centros urbanos do país no início dos anos 2000, mesmo depois de 10 anos da instituição do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que adotou a doutrina da proteção integral à criança e ao adolescente. Segundo dados do Mapa da Violência 2010,⁵ em 2002, o número de homicídios na população de 0 a 19 anos, no Brasil, havia tido um aumento de 32,7% em relação a 1997, passando de 6.645 para 8.817.

Diante desse contexto, em 2003 foi criado o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM), como uma das estratégias do governo federal para o enfrentamento da letalidade desse público. Seu objetivo principal⁶ é preservar a vida de crianças e adolescentes ameaçados(as) de morte,⁷ com ênfase na proteção integral e na preservação, sempre que possível, da convivência familiar. Para lidar com o desafio da inclusão de adolescentes desacompanhados(as) de responsáveis legais, foi implementado no âmbito do Programa o projeto Família Solidária, uma alternativa a institucionalização de

crianças e adolescentes a serem protegidos por meio do acolhimento familiar junto a famílias capacitadas e habilitadas para atuar com esse público.

Tendo como base a doutrina de proteção integral e os demais princípios do ECA, o PPCAAM destina-se a situações de risco à vida, mesmo que não haja situação prévia de vulnerabilidade, garantindo o atendimento direto aos(as) ameaçados(as) e suas famílias. O Programa os(as) retira do local da ameaça e os(as) insere em novos espaços de moradia e convivência, de modo a construir oportunidades para os(as) protegidos(as), por meio do acesso a rede socioassistencial, acompanhamento escolar, inserção em projetos culturais e possibilidade de profissionalização. Quando não há possibilidade da inserção da família no Programa, é feita a solicitação de acolhimento institucional ou familiar (*confira quadro na página 10*).

Em âmbito nacional, o PPCAAM estrutura-se a partir de uma Coordenação Geral do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte, vinculada à Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, que

⁴ EGAS, Heloiza de Almeida Prado Botelho; SOARES, Márcia Ustra (org.). *Programa de proteção a crianças e adolescentes ameaçados de morte: PPCAAM*. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos, 2010, p. 12.

⁵ WAISELFISZ, Julio Jacobo. *Mapa da Violência 2010. Anatomia dos Homicídios no Brasil*. Instituto Sangari, p.46.

⁶ EGAS, Heloiza de Almeida Prado Botelho; SOARES, Márcia Ustra (org.). *Programa de proteção a crianças e adolescentes ameaçados de morte: PPCAAM*. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos, 2010, p.66.

⁷ Excepcionalmente, podem ser incluídos(as) jovens de até 21 anos, se egressos(as) do sistema socioeducativo.

articula a execução de ações de proteção nos estados, conferindo-lhes unidade.

Nos estados, o Programa estabelece convênio com as secretarias estaduais, que, por sua vez, firmam termos de colaboração com organizações da sociedade civil (OSC) para contratação de equipes técnicas. Nas unidades da federação em que não há convênios com o PPCAAM, a Coordenação Geral do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte conta com a assessoria do Núcleo Técnico Federal (NTF), que, além de avaliar a inclusão de casos no Programa e garantir a transferência dos(as) protegidos(as) para estados em que haja atuação local, também é responsável pelo processo de monitoramento e avaliação do Programa, gestão do SIPIA, assessoramento de segurança e inteligência e capacitação continuada das equipes locais. *(confira mais detalhes na página 8).*

Embora o conjunto das práticas adotadas para o atendimento das crianças e dos(as) adolescentes protegidos(as) deva seguir as normativas e metodologias do PPCAAM, a responsabilidade pela proteção não é exclusiva apenas de um setor da sociedade, da família ou do Estado. Trata-se de uma política pública mais ampla e abrangente, que depende dos serviços disponíveis e da articulação da rede socioassistencial presente nos estados. Assim, para que funcione de forma adequada, é preciso haver a interlocução e a atuação em conjunto de todos os setores e demais equipamentos envolvidos no atendimento ou na execução do Programa.⁸

Para colocar em prática o Programa, a Coordenação Geral do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte organiza os processos sob sua competência em diferentes áreas, com atribuições específicas.

Linha do tempo

2003

- Criação do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM), vinculado⁹ à Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SNPDCA).

2007

- Instituição oficial do Programa pelo Decreto nº 6.231/2007, posteriormente alterado pelo Decreto nº 9.371/2018 e consolidado pelo Decreto nº 9.579/2018;¹⁰ artigos 109 a 125.

2009

- Inclusão da modalidade de proteção em famílias no Programa por meio do instrumento jurídico de guarda provisória, com base na Lei nº 12.010/09,¹¹ com o projeto-piloto no estado do Pará intitulado Família Solidária.
- Criação do assessoramento de segurança e inteligência.

2010

- Início da execução do Núcleo Técnico Federal. A equipe do PPCAAM do Estado de Pernambuco passou a desenvolver uma metodologia específica para o acolhimento em Famílias Solidárias, a partir do projeto patrocinado pela Petrobras, sob a gestão da ONG Movimento Tortura Nunca Mais.

2011

- Início do processo de monitoramento do PPCAAM, com a formulação de uma metodologia para acompanhamento e avaliação técnica da ação de proteção nos estados.
- Implantação da matriz de análise de risco para a inclusão e proteção dos casos.

2013

- Criação do SIPIA-PPCAAM.

2018

- Estabelecimento de parceria para a execução do projeto Família Solidária, que viabiliza acolhimento familiar e comunitário de maneira alternativa à institucionalização.

2020

- Mudança na metodologia de monitoramento do PPCAAM, estabelecendo a realização de um diagnóstico inicial em estados com novos convênios e novas equipes de execução ou em locais com fragilidades de execução.

⁸ Minas Gerais, 2014.

⁹ Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/crianca-e-adolescente/protacao-a-criancas-e-adolescentes-ameacados-de-morte-ppcaam>. Acesso em: 6 de jun. 2022.

¹⁰ Idem.

¹¹ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2009/lei-12010-3-agosto-2009-590057-norma-pl.html>



Capítulo 1

Segurança e Inteligência

Por meio de uma consultoria contratada pelo NTF, essa frente de trabalho tem como funções principais analisar e orientar os casos graves sobre estratégias de segurança e inteligência e manter a metodologia atualizada e a equipe capacitada. Seu objetivo é avaliar os riscos da ameaça a fim de garantir a segurança não apenas dos(as) protegidos(as), mas também dos(as) profissionais do PPCAAM e do próprio Programa.

O NTF se reúne semanalmente para discutir os casos de transferência entre estados e outros que envolvam fragilidade de segurança para o(a) protegido(a), os(as) profissionais ou para o Programa. A consultoria de segurança do NTF também fica disponível para quaisquer emergências relacionadas aos demais casos de proteção.

Conveniamiento e Prestação de Contas

A Coordenação Geral do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte é responsável pelos convênios celebrados do PPCAAM, executando os procedimentos em três etapas: negociação e assinatura de contrato; acompanhamento da execução técnica dos convênios; e encerramento e prestação de contas. Também cuida da gestão do orçamento do Programa, balanceando os recursos direcionados a cada convênio.

Na primeira etapa, seu trabalho envolve a orientação e o diálogo com os parceiros (secretarias dos estados ou OSC) para a elaboração de propostas, análises, emissão de pareceres e posterior celebração do instrumento de repasse entre o Ministério e as Secretarias de estado ou OSC.

Na segunda etapa, realiza procedimentos administrativos para garantir a execução do plano de trabalho, como prorrogação de prazo, suplementação financeira, remanejamento de rubrica ou utilização de saldo. Também monitora o atendimento às metas dos Planos de Trabalho e a execução financeira.

Na terceira e última etapa, realiza o processo de prestação de contas técnica, verificando o cumprimento das metas físicas do Plano de Trabalho.

Monitoramento e Avaliação

Composta por três profissionais do NTF, essa área é responsável pelo acompanhamento das fases de planejamento, implementação e execução do PPCAAM, com base em critérios técnicos (não financeiros). Entre suas atribuições estão a realização de um diagnóstico inicial em estados com novas parcerias e em locais onde foram identificadas fragilidades de execução; a produção de um relatório com análise dos indicadores, das relações institucionais entre as entidades locais do PPCAAM, da metodologia e das boas práticas utilizadas pela equipe executora do Programa; e a elaboração do Plano de Ação para acompanhamento das recomendações propostas pela Equipe de Monitoramento junto aos atores locais durante a execução do Programa.

Sistema de Informação

O NTF conta com dois profissionais responsáveis pela manutenção do principal sistema de monitoramento do PPCAAM, o Sistema de Informação para a Infância e a Adolescência (SIPIA), no âmbito do Programa (SIPIA-PPCAAM). Suas principais funções são suporte, análise de dados, capacitação e gestão de projeto.

Entidades Executoras (Núcleo Técnico Federal e estados conveniados)

Têm equipes técnicas compostas por, no mínimo, coordenador(a)-geral, coordenador(a) técnico(a), advogado(a), assistente social, cientista social, psicólogo(a), educador(a) social, assistente administrativo(a), analista financeiro(a) e motorista. Realizam o acompanhamento



dos casos em toda sua trajetória na rede de proteção, desde a solicitação até o desligamento. Nos casos em que os(as) protegidos(as) permanecem no local de proteção, mantém-se o acompanhamento por mais 3 meses. Usando os instrumentos metodológicos do Programa, essas equipes atuam no fortalecimento das ações de enfrentamento da letalidade, para articular a política de proteção como uma das estratégias do Sistema de Garantia de Direitos (SGD).

Nos estados em que não há equipe para atuação local do PPCAAM, as solicitações de inclusão de crianças e adolescentes no Programa são enviadas para o NTF, que realiza os procedimentos de pré-avaliação, avaliação, análise e transferência do(a) protegido(a) para um estado conveniado. Todos os casos de transferência são articulados e acompanhados pelo NTF, inclusive nas situações em que, pela gravidade da ameaça, um estado conveniado precisa transferir o(a) protegido(a) para outro.

Fluxo do PPCAAM

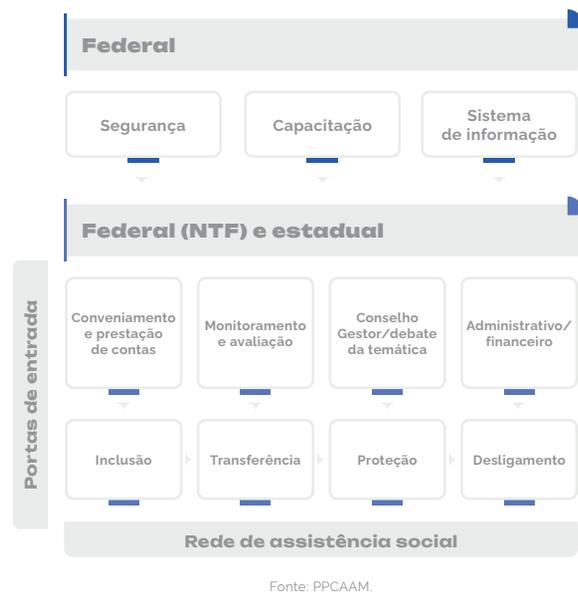
O ingresso de crianças ou adolescentes ameaçados(as) ocorre por meio das chamadas "portas de entrada" (*con-fira quadro*): o Conselho Tutelar, o Ministério Público, a Defensoria Pública e o Poder Judiciário. Esses órgãos devem ser acionados sempre que houver uma situação de risco à vida, articulando o contato com o PPCAAM de seu estado ou com o NTF por meio de uma solicitação de avaliação da ameaça (instrumental de pré-avaliação). Ela deve conter informações como: identificação do(a) ameaçado(a) e do(a) ameaçador(a), motivos da ameaça, quando a ameaça ocorreu e se ainda está ocorrendo, local e abrangência da ameaça e impossibilidade da proteção ser feita pelos meios convencionais previstos no ECA.

Após essa etapa, uma equipe vinculada ao PPCAAM se desloca até o local para conduzir uma entrevista de avaliação com os(as) envolvidos(as) a fim de verificar a existência da situação de ameaça de morte, bem como dos demais critérios de inclusão. Quando a criança ou o jovem e suas famílias são incluídos(as) no PPCAAM, a primeira medida é retirá-los(as) do local de ameaça e inseri-los(as) fora do contexto de ameaça.

Depois disso, é elaborado o Plano Inicial de Proteção e, posteriormente, o Plano Individual de Atendimento (PIA) para o(a) protegido(a) e seu núcleo familiar, seguindo as

normativas do PPCAAM e com a pactuação conjunta de todos os envolvidos, inclusive o SGD. Afinal, quando ingressam no Programa, os(as) protegidos(as) passam a estar sob responsabilidade de toda a rede de proteção e não exclusivamente do PPCAAM, que atua apenas como articulador nesse processo. A duração de inserção dos(as) protegidos(as) no Programa é de até um ano, podendo ser prorrogada em situações excepcionais.

Macroprocessos do PPCAAM



Família Solidária

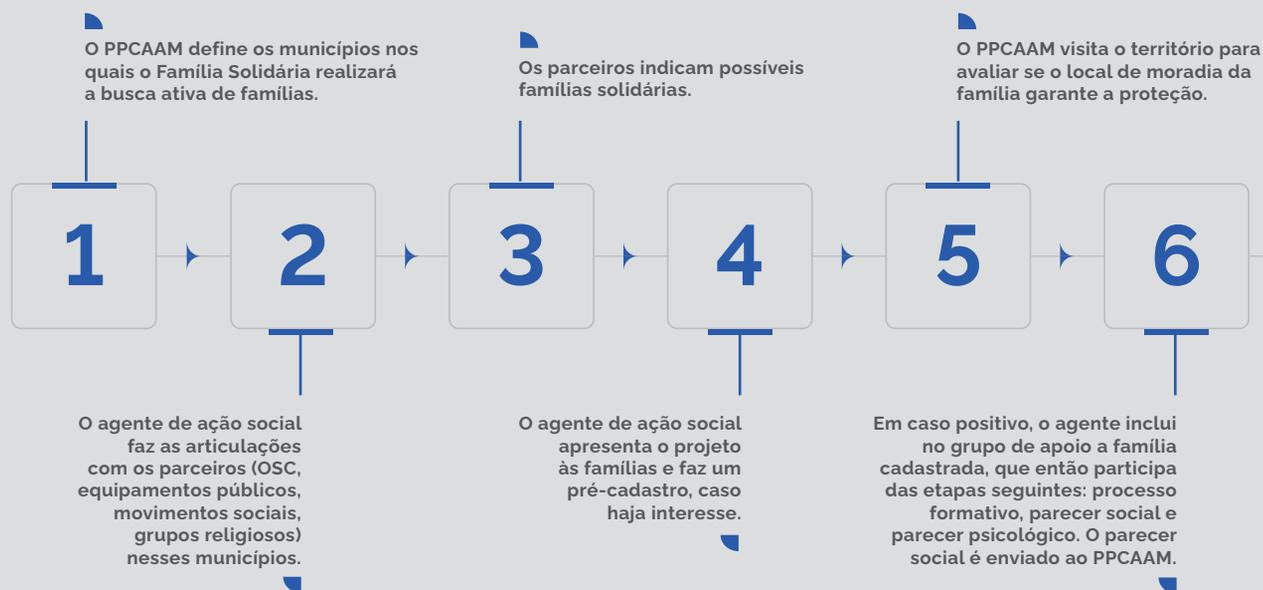
A partir do projeto piloto realizado no Pará com o objetivo de reduzir a dificuldade do PPCAAM com a rede de acolhimento institucional, o projeto Família Solidária está baseado no conceito de acolhimento familiar. Isso significa que as crianças e os(as) adolescentes ficam com outra família até que se torne seguro física e psicologicamente retornar à convivência com a sua de origem.

Apesar de o método de proteção em famílias estar previsto desde 2009, com base no instrumento "guarda provisória" da Lei nº 12.010/09, sua utilização como

forma de proteção de crianças e adolescentes incluídos(as) no PPCAAM é inovadora, com efeitos significativos. Em sua primeira execução, ocorrida entre 2010 e 2013, houve uma redução de 75% nos encaminhamentos para acolhimento institucional.¹²

No período avaliado, o Família Solidária era executado pelo Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares (GAJOP) por meio de um convênio com o governo federal, iniciado em 2018. O projeto contou, ainda, com uma equipe responsável pelo seu monitoramento no âmbito federal,

Fluxo de atuação do Família Solidária¹³



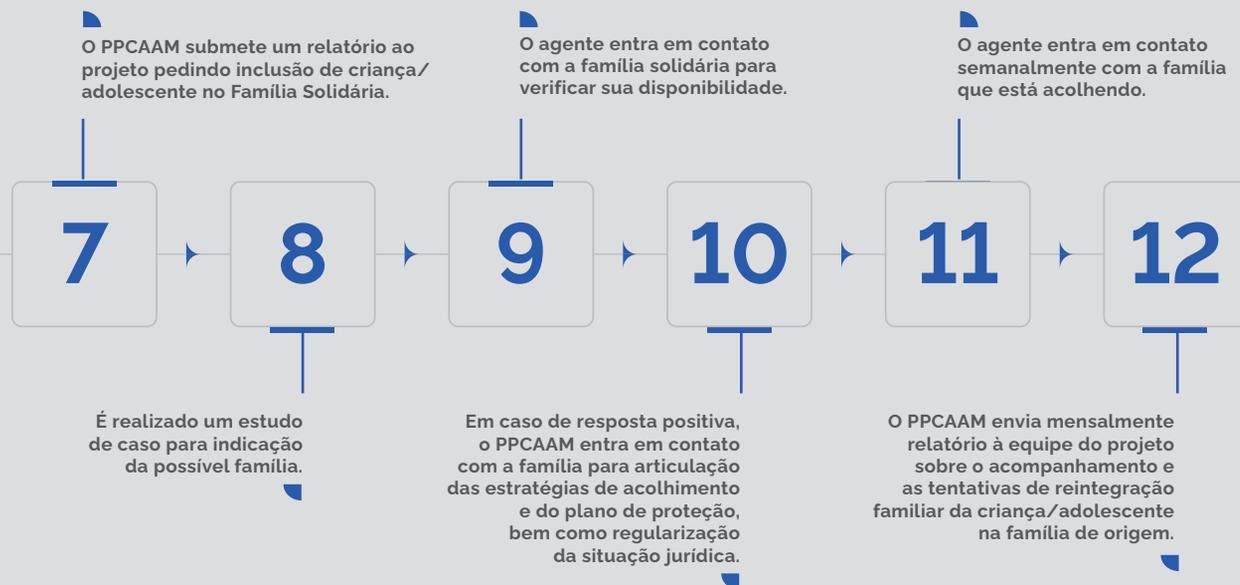
¹² CARNEIRO; PAZ, 2020.

¹³ O fluxo foi resumido com base no documento Quadro de Fluxo Organizacional no Rio de Janeiro (Família Solidária/GAJOP, sem data).

formada por um(a) coordenador(a), um(a) assistente social e um(a) advogado(a), com perspectiva de atuação semelhante ao do grupo de monitoramento que integra o NTF.

Nas oito unidades da Federação em que o Família Solidária esteve implantado (Alagoas, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Pará, Paraíba, Pernambuco e Rio de Janeiro), o projeto foi responsável por contratar um(a) agente de ação social para trabalhar em parceria com a equipe estadual do PPCAAM, com foco na captação, formação e acompanhamento das famílias solidárias, consolidando um cadastro de 140 famílias.

Em 2021, 67 famílias acolheram ou deram apoio comunitário a protegidos(as) do PPCAAM. Segundo membros do Programa em nível federal e estadual, essa modalidade de acolhimento tem grandes benefícios para os(as) protegidos(as), mas enfrenta dois desafios. O primeiro é o processo jurídico para passar a guarda provisória para a família de destino, o que pode ser ainda mais complexo e moroso em casos de transferência de estado. O segundo está no fluxo de informação entre os agentes de ação social e a equipe do PPCAAM, uma vez que esses agentes não compõem formalmente a equipe do Programa.



Sobre a avaliação

A Avaliação do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM) foi elaborada com o intuito de contribuir para o desenvolvimento de melhorias do Programa nas unidades federativas e o aprimoramento dos seus processos de gestão, de forma a aumentar a eficiência e a eficácia na tomada de decisões e na alocação e utilização de recursos, ampliar a efetividade de sua execução, por meio da transparência das ações dos(as) gestores(as), além de padronizar e aperfeiçoar o atendimento e a disponibilização das medidas protetivas no país.

Para isso, estabeleceu como objetivos identificar as principais lições aprendidas, as melhores práticas e os desafios a partir das diferentes realidades onde o PPCAAM é executado, bem como encontrar evidências preliminares sobre as capacidades das coordenações nacional, estaduais e conselhos gestores para atingir os objetivos do Programa.

Os achados da avaliação vão subsidiar o desenvolvimento de um índice para a mensuração da qualidade da gestão do PPCAAM, a realização de um seminário de discussão dos resultados para disseminar as informações levantadas e receber contribuições e a elaboração de uma sistemática de monitoramento, com detalhamento de indicadores, responsáveis e periodicidade, de forma a melhorar a tomada de decisão dos(as) gestores(as) do Programa.

O processo avaliativo foi conduzido de forma inclusiva, com o envolvimento dos parceiros das diversas esferas do Programa, com base em cinco princípios: participação, combinação de métodos, triangulação de dados, utilidade e transparência. Com isso, buscou-se agregar diferentes perspectivas, reduzir os vieses de interpretação, aumentar a validade das inferências, manter o foco nos usos pretendidos dos resultados e das recomenda-

ções e acompanhar de forma constante e próxima todas as etapas do trabalho.

Dimensões de avaliação

A avaliação foi construída considerando dois conjuntos de critérios: dimensões do Programa – Gestão, Entidades, Programas e Resultados – e dimensões avaliativas – Eficiência, Eficácia, Efetividade e Coerência Interna.

Dimensões do Programa

- **Gestão** – Formada pela Coordenação Geral do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (que, em 2022, quando foi realizada a avaliação, chamava-se Coordenação Geral de Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes), em âmbito federal, e por secretarias dos estados conveniados e conselhos gestores, em âmbito estadual.
- **Entidades** – Composta por organizações da sociedade civil (OSC), que executam o PPCAAM nos estados, e NTF, que atende os estados sem o Programa, por meio de uma equipe técnica vinculada à OSC Vida e Juventude.
- **Programa** – Constituída por profissionais de diferentes áreas de formação contratados(as) pelas OSC para realizar o acompanhamento dos casos durante toda a sua trajetória na rede de proteção.
- **Resultados** – Organizada para identificar as principais mudanças provocadas pelo Programa na vida dos(as) protegidos(as) e analisar se os atendimentos oferecidos foram capazes de garantir o acesso a direitos fundamentais.

Dimensões avaliativas

- 
Efetividade – Reflete a capacidade de promover as transformações esperadas, ou seja, em que medida as crianças e os(as) adolescentes ameaçados(as) de morte estão sendo protegidos(as) pelo Programa de forma a ter a vida preservada.
- 
Eficácia – Diz respeito ao cumprimento dos objetivos do Programa, ou seja, se o PPCAAM vem executando sua missão de disponibilizar mecanismos para a proteção de crianças e adolescentes ameaçados(as) de morte.
- 
Eficiência – Traduz-se na habilidade de produzir um mesmo resultado com um mínimo de insumos materiais e humanos, ou seja, quão bem utilizados estão sendo os recursos.
- 
Coerência interna – Transversal às demais, captura a compatibilidade entre a organização do Programa e o atingimento dos objetivos a que se propõe, ou seja, como a distribuição de responsabilidades, perfis de cargos e processos pode ser otimizada para contribuir com a ampliação da efetividade, da eficácia e da eficiência.¹⁴

Abordagem metodológica

Organizadas a partir das dimensões citadas, as atividades de pesquisa buscaram identificar a situação atual da gestão e da operação do Programa, seus desafios, gargalos e fatores críticos de sucesso.

Análise documental – Transversal a todas as etapas de trabalho, essa atividade envolveu a avaliação de materiais sobre as diferentes fases de planejamento e implementação do Programa e de documentação normativa. Além de informações sobre registros, encadeamento das ações e decisões, esses documentos trouxeram dados numéricos sobre o grau de cumprimento de metas, abrangência e cobertura dos atendimentos, entre outros aspectos do PPCAAM.

Entrevistas – Essa atividade incluiu conversas semiestruturadas com atores dos diferentes níveis de atuação no Programa, como técnicos(as) e gestores(as) em nível federal, coordenadores(as) estaduais e "portas de entrada" do sistema de Justiça (dimensão Gestão). Foram realizados ainda grupos focais com conselhos tutelares e gestores(as) das entidades executoras, que também responderam questionários padronizados (dimensão Entidades). Esse foi o mesmo método adotado com os(as) profissionais das entidades executoras (dimensões Programa e Resultados).

Métodos e perfis participantes

Dimensões, gestão e entidades

Entrevistas e grupos focais

53

participantes



34 entrevistados(as): técnicos(as) Coordenação Geral do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte, secretarias estaduais e portas de entrada do Judiciário.



5 grupos focais: conselhos tutelares (2); entidades executoras (3).

Dimensões, programa e resultados

Survey com profissionais

105

participantes



13 entidades: 10 advogados(as); 10 analistas financeiros(as); 11 assistentes administrativos(as); 13 assistentes sociais; 12 coordenadores(as) gerais; 12 coordenadores(as) técnicos(as); 15 educadores(as) sociais; 4 gestores(as) financeiros(as); 5 motoristas; 13 psicólogos(as).

Fonte: Plan Eval, 2022.

¹⁴ OCDE; MARINHO, FAÇANHA (2001); SANO, MONTENEGRO FILHO (2013).

Resultados: os principais achados da avaliação

Os resultados da avaliação do PPCAAM mostram que a missão do Programa corresponde aos desafios atuais da proteção à vida das crianças e dos(as) adolescentes ameaçados(as) de morte e que é muito relevante por ser a única política pública voltada para essa questão.

O PPCAAM é eficaz no cumprimento de seu objetivo de preservar a vida das pessoas inseridas no Programa, contribuindo para a redução da letalidade de crianças e adolescentes e trazendo transformações positivas para a vida dos(as) protegidos(as).

Desafios

Entre os desafios identificados, estão a necessidade de ampliar as inclusões, o que passa pela qualificação dos diferentes perfis de atores e instituições envolvidos com a implementação e gestão do Programa, sua maior divulgação e ampliação do orçamento.

O pós-desligamento é um desafio para a manutenção dessas mudanças a médio e longo prazo, assim como a existência de deficiências de naturezas diversas, principalmente relacionadas à rede de proteção, que ultrapassam o poder de gerência do Programa e acabam por comprometer a qualidade do PPCAAM, além de dificultar a plena garantia dos direitos sociais previstos no ECA.

Apesar de seu poder de influência limitado, o Programa pode atuar de maneira a melhor subsidiar a rede de pro-

teção, no sentido de oferecer informações constantes e qualificadas sobre sua relevância na preservação da vida dos(as) protegidos(as).

Também há dificuldades impostas pelo modelo de conveniamento e termos de colaboração, em especial os lapsos temporais que levam à suspensão do Programa nos estados. Dada a criticidade dos casos atendidos, é muito importante que as renovações dos instrumentos de repasse sejam mais rápidas, assim como os procedimentos de ajustes de prazos e verbas.

A comunicação entre os atores e instituições e com a sociedade de forma geral, considerada fator decisivo para o sucesso do PPCAAM, é avaliada como frágil em todos os níveis, demandando mais ações estruturadas e permanentes.

Outro desafio apontado pelos atores consultados é que os recursos humanos e financeiros necessários para a execução adequada e a melhoria do Programa são insuficientes. Há uma percepção de sobrecarga de trabalho para grande parte dos(as) profissionais das equipes, o que pode estar relacionado também com o fato de elas estarem localizadas somente nas capitais, sendo necessários longos deslocamentos para atendimentos em cidades do interior.

A avaliação apontou ainda que o processo atual de monitoramento garante um diagnóstico profundo de alguns estados por ano, de acordo com os novos convênios firmados, da troca de OSC e das dificuldades gerenciais

locais. O resultado desses diagnósticos permite, de um lado, melhorias nos Programas estaduais e, por outro, insumos para melhorias na gestão federal. Entretanto, falta um fluxo constante com todos os estados e há dificuldade de mensurar os resultados do Programa, desafios que podem ser superados com uma revisão da metodologia de monitoramento.

Outro desafio detectado foi a falta de homogeneidade no conhecimento dos atores fora das equipes executoras (profissionais das "portas de entrada", das secretarias estaduais e da rede de proteção, entre outros/as) sobre os fluxos do Programa e a delimitação de suas atribuições. Nas equipes executoras, os fluxos e responsabilidades estão

mais claros, mas há sobreposição de atividades entre diferentes cargos em razão da composição reduzida dessas equipes. Por fim, embora atualmente todas as atividades críticas sejam executadas e a proteção seja garantida, há oportunidades de otimização de processos e atualização da documentação, para dar maior clareza sobre as atribuições dos atores do Programa e incluir o uso de sistemas de informação no registro e monitoramento das atividades de proteção, o controle das atividades de conveniamento e prestação de contas e a realização de atividades on-line.

A seguir, estão apresentados os resultados divididos pelas dimensões avaliativas: efetividade, eficácia, eficiência, coerência interna e avaliação de processos.

Efetividade

Nessa dimensão, a avaliação buscou identificar se o PPCAAM foi capaz de promover as transformações esperadas, colaborando para proteger as crianças e os(as) adolescentes ameaçados(as) de morte e reduzindo a letalidade.

→ O Programa tem sido efetivo na proteção de crianças e adolescentes ameaçados(as) de morte e contribuiu com a redução da letalidade.

Os dados de monitoramento entre 2011 e 2020 demonstram que o Programa é eficaz no cumprimento do seu objetivo de preservar a vida dos(as) protegidos(as), com uma incidência de óbitos durante a proteção inferior a 0,1% e sem registro de adolescentes protegidos(as) mortos(as) em cinco anos dentro desse período.¹⁵

A efetividade da proteção também é atestada pela unanimidade do conjunto de participantes ligados(as) ao sistema de Justiça e às secretarias estaduais. O PPCAAM é muitas vezes apontado como "única tábua de salvação", "funda-

mental" para a proteção e ainda "política mais relevante de enfrentamento da letalidade entre crianças e adolescentes".

"Hoje é a única oportunidade, em termos de políticas públicas, que o jovem tem de se proteger. O adolescente vulnerável na comunidade não tem outra porta para se proteger diante de uma ameaça. O PPCAAM garante a política de proteção."

Em relação à letalidade, a contribuição é de, minimamente,¹⁶ 6,8%, o que corresponde à proporção entre o número

¹⁵ MMFDH, 2020.

¹⁶ Diz-se "minimamente" porque existe uma parcela de homicídios que ocorre sem qualquer ameaça prévia e que o Programa não teria como evitar.

Capítulo 3

de protegidos(as) e o número total de vítimas. Entre 2016 e 2020, o PPCAAM protegeu 2.560 ameaçados(as).¹⁷ Uma relação de 1 vida salva para cada 13 vidas perdidas. Nesse mesmo período, 34.918 crianças e adolescentes de até 19 anos foram mortos(as) de forma violenta e intencional no país.¹⁸

As dificuldades do Programa se manifestam de diversas formas. As entidades executoras apontam desafios na articulação com a rede de atendimento, o que repercute negativamente na experiência de proteção da criança ou do adolescente. Além disso, 78% afirmaram que a rede de atendimento não consegue executar adequadamente suas atribuições em conformidade com as prerrogativas e metodologias do Programa.

"Nós não podemos estar sós fazendo a nossa ação. A nossa ação é intermediária, ela é de início e de intermediação, nós precisamos de alguém que finalize esse processo lá na ponta, que é aquele que vai receber esse nosso protegido."

A respeito das fragilidades das redes de atendimento e garantia de direitos, algumas das pessoas entrevistadas lembraram que há um problema crítico no país, com falta de cobertura geográfica e ausência de profissionais em alguns serviços. Em especial foram citados os Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), pela importância do acompanhamento psicológico dos(as) protegidos(as).

"Os CAPS estão fragilizados! Hoje, a equipe é fragilizada principalmente no interior. O PPCAAM paga para o atendimento do adolescente na capital. Mas no interior o atendimento é raro, sem profissionais. Tem muitas áreas descobertas: não têm unidades de saúde na área que o protegido está."

Muitas vezes, as entidades acabam indo além de suas atribuições quando há omissão ou dificuldade de parte dos

demais serviços do SGD, preenchendo vazios deixados por elas. Esse esforço extra por parte das equipes está também relacionado a seu acionamento em casos que nem sempre são coerentes com o Programa. Em 2020, por exemplo, 24% das solicitações de inclusão foram efetivadas em proteção. Essa grande quantidade de solicitações não incluídas pode indicar uma má compreensão das "portas de entrada" sobre o funcionamento do PPCAAM ou falha na atuação local do SGD, o que faz com que o Programa seja acionado para cobrir outros serviços.¹⁹

Por outro lado, isso significa que em 76% das vezes em que o Programa é acionado, o caso não é incluído para proteção, apesar de toda a mobilização técnica e recursos empregados. O motivo mais relevante para a não inclusão é a não voluntariedade do(a) ameaçado(a) (41%). Os outros são não configuração da ameaça, cumprimento de medida socioeducativa, falta de retorno da porta de entrada e óbito.²⁰

Apesar disso, a percepção geral das equipes do PPCAAM é de que é preferível sempre estimular o acionamento do Programa a deixar que casos de ameaças reais sejam "menosprezados" pelas equipes das "portas de entrada", ainda que seja destacada a necessidade de capacitações frequentes, presenciais e efetivas dessas equipes.

Uma vulnerabilidade que não é capturada pelas estatísticas é a ocorrência de alguma demora para a efetivação do atendimento após o acionamento pela "porta de entrada". Alguns(mas) entrevistados(as) indicaram que, quando o caso implica deslocamento da equipe da instituição executora para outro município, com base na análise de risco, nem sempre é possível fazê-lo com a agilidade necessária para evitar sua evasão ou mesmo sua morte antes do atendimento.

¹⁷ MMFDH, 2020.

¹⁸ UNICEF, 2021.

¹⁹ MMFDH, 2020.

²⁰ Idem.

→ Integração de ações e capacitação e acompanhamento da rede de proteção persistem como desafios para aumentar a sua efetividade.

De acordo com a visão dos(as) profissionais das equipes executoras, o PPCAAM tem instrumentos e mecanismos satisfatórios (65%) e adequados (71%) para exercer a proteção à vida de crianças e adolescentes ameaçados(as) de morte, mas a complexidade do contexto impõe dificuldades à adequação dos procedimentos aos desafios individuais e problemas sociais, o que, conseqüentemente, impacta na efetividade das proteções e na capacidade de o Programa gerar transformações.

Os(as) entrevistados(as) destacaram que a efetividade da proteção poderia aumentar por meio de uma entrega mais completa de serviços após a inclusão, envolvendo atores da saúde, da educação, da rede de proteção e do Judiciário.

"O adolescente do PPCAAM tem grande dificuldade de conseguir acolhimento. A [rede de] proteção social faz a diferenciação e diz que o adolescente do PPCAAM não é seu público, não é perfil. [É] preciso capacitar os profissionais dos abrigos para entender e acolher. [...] Na perspectiva da assistência social, pensar uma metodologia que inclua o adolescente."

Para atingir a proteção integral com reinserção social segura, seria indispensável, segundo os(as) entrevistados(as), promover um acompanhamento da rede de proteção no que se refere à saúde mental e a reinserção do adolescente no sistema educacional, com um monitoramento que leve em conta seu histórico de violação de direitos, o que ainda está longe de ser a regra.

Essa necessidade de acompanhamento integral para aumentar a efetividade do PPCAAM é reconhecida pelo Pro-

grama, que em 2019 já enfatizava que "os dados apontam para a importância de políticas de proteção para adolescentes e jovens, uma vez que nessa fase vital está uma quantidade expressiva de ameaças ao direito à vida. [...] Nesse sentido, torna-se imprescindível que sejam implementadas e reforçadas políticas públicas, programas, projetos e ações que sejam adicionais e complementares à defesa da vida de crianças e adolescentes, bem como estabelecer os aspectos de continuidade nas ações de proteção de rede."²¹

Também foi levantada a necessidade de algum tipo de acompanhamento após o desligamento, especialmente pela rede de proteção, e a reinserção no mercado de trabalho, para garantia de renda.

"O Programa deveria possuir uma medida mais assertiva quanto ao desligamento. Há uma preocupação do que o adolescente fará após ser desligado do projeto."

"A saúde mental e localização do trabalho são os maiores desafios. Há muito preconceito pelas vestimentas deles que faz com que eles não consigam emprego. O que poderia ser feito: capacitação pelas 'portas de entrada'. Após o desligamento, cabe à rede garantir os direitos fundamentais."

Praticamente todos(as) os(as) entrevistados(as) destacaram que a letalidade é um fenômeno que resulta de uma realidade social em que as políticas de prevenção da violência não são suficientes para trazê-la a níveis aceitáveis.

Em relação às instituições envolvidas no Programa e na rede de proteção, os(as) entrevistados(as) fizeram uma

²¹ MMFDH, 2019, p. 27.

série de recomendações concretas que vão desde capacitar juizes(as) e coordenadorias da infância sobre o tema e o fluxo de atendimento até a celebração de termos de

colaboração técnica entre as secretarias para garantir atendimento aos(as) protegidos(as) dentro de suas áreas de competência, mas obedecendo às normas de sigilo.

Eficácia

Nessa dimensão, a avaliação buscou verificar se o PPCAAM cumpriu seus objetivos, entregando os resultados esperados.

→ O Programa está cumprindo sua missão, mas enfrenta problemas relacionados ao estigma dos(as) protegidos(as), à fragilidade na rede de atendimento e à lentidão na renovação dos convênios.

Durante as entrevistas, as pessoas afirmaram que os critérios de inclusão são claros e bem definidos e que o perfil majoritário de protegidos é de meninos pretos, moradores de comunidades vulneráveis, muitos com envolvimento com facções criminosas. Alguns dos(as) entrevistados(as) reforçaram ainda que são crianças e adolescentes privados de direitos básicos e, muitas vezes, vítimas de outros tipos de violência.

Tal perfil leva a resistências que dificultam a proteção, principalmente na modalidade de acolhimento institucional. Essa dificuldade foi bastante citada nas entrevistas e grupos focais como um dos gargalos mais críticos do Programa.

"Como esse menino vai se comportar? – ele vai com um estigma – vai levar droga para o acolhimento, o acolhimento não tem proteção policial, os autores da ameaça podem descobrir onde ele está e ameaçar os demais abrigados."

"O mais crítico é a estigmatização. (...) São, majoritariamente, adolescentes negros atravessados pelo racismo."

Para os(as) conselheiros(as) tutelares, a dificuldade ocorre no período entre o acionamento do PPCAAM e a definição se eles(as) serão ou não incluídos(as) no Programa. Nesses

momentos, os conselheiros(as) se sentem especialmente em risco, pois muitas vezes não conseguem o acolhimento nos espaços dedicados e têm que ficar responsáveis por eles(as).

"Muitas instituições aqui não querem acolher nem criança nem adolescente ameaçado, então a gente às vezes passa a noite procurando um local para acolher esses adolescentes e, sem encontrar, eles ficam bem resistentes, aí a gente tem que procurar o Ministério Público para conseguir esse acolhimento."

Além disso, quando os(as) protegidos(as) estão desacompanhados(as) de suas famílias ou responsáveis, a questão do acolhimento é ainda mais desafiadora, com a resistência da rede de proteção no município de destino.

"Tem entraves para operacionalizar a necessidade de acolher o adolescente em outros municípios. Você consegue o pedido judicial para enviar. Mas no local de recepção não consegue receber. Hoje o Programa funciona como um favor pedido a juizes, contato que o Programa tem. Fica dependendo pessoalmente, o juiz, Conselho Tutelar, promotor, equipe das instituições de acolhimento. Hoje as casas de acolhimentos às vezes convencem o juiz a não aceitar – nos casos dos adolescentes que vão sem a família."



Outro desafio ao cumprimento da missão do Programa diz respeito ao processo de conveniamento, em especial às renovações, que, muitas vezes, incorrem em lapsos temporais, com suspensão de repasses financeiros e consequente lacuna na execução. Alguns entrevistados(as) questionaram o instrumento de convênio, sugerindo que fosse substituído por outro que dê mais rapidez às renovações.

Os(as) entrevistados(as) afirmaram ainda que as equipes executoras têm compreensão de seu papel, capacidade técnica, dedicação, mas a redução do quadro de técnicos atuantes nessas equipes é um fator que impacta na proteção, considerando as dimensões geográficas de alguns estados, o que leva a uma demora nos prazos de atendimento.

"Me preocupa a redução das equipes, redução da capacidade de atendimento, demora no atendimento, incapacidade de incluir, avaliações com conclusão de não inclusão com análises muito sucintas. A capacidade do Programa caiu muito! Equipes estão muito reduzidas! Os processos violentos são cada vez mais contundentes, com tons da barbárie cada vez mais escuros, e o tempo de resposta do PCCAAM é cada vez maior."

De forma geral, os(as) entrevistados(as) afirmam que há comunicação e diálogo entre as equipes estaduais do PCCAAM, porém há dificuldades em relação ao relacionamento com a coordenação nacional, gerando dúvidas, inclusive, sobre o papel dos estados no Programa. Algumas pessoas apontaram a necessidade de comunicações mais claras e que respeitem as diferenças sociais e culturais locais, e a carência de orientações práticas.

"Acho que precisa melhorar muito a comunicação com as organizações. Essa comunicação tem que ser clara, pois nós temos organizações espalhadas no Brasil inteiro, e com culturas totalmente diferenciadas, neces-

sidades diferenciadas pelas próprias regiões e públicos atendidos. Por mais que a gente tenha uma espinha dorsal do Programa, nós precisamos respeitar a cultura de cada região."

O relacionamento com as "portas de entrada" também foi apontado como um gargalo, principalmente devido à falta de conhecimento dessas equipes sobre as prerrogativas e metodologias do PCCAAM.

É unânime a compreensão da necessidade de uma maior divulgação do Programa, que depende de uma ampla rede de serviços básicos e do Sistema de Garantia de Direitos. Sem o conhecimento sobre o Programa, suas formas de funcionamento e procedimentos, os(as) entrevistados(as) concordam que é difícil conseguir efetivar as proteções.

Houve também menções sobre a diferença de conhecimento do Programa entre as grandes cidades e capitais e municípios menores e do interior, de onde surgem menos demandas. Outro aspecto apontado é o desconhecimento da população em geral, que não sabe que pode ter essa proteção.

"Muitos perdem os filhos por não saber que o Programa existe, principalmente essa população mais carente. Nossa periferia é gigantesca."

Todos os(as) gestores(as) das entidades participantes da avaliação afirmaram que as equipes executam o PCCAAM conforme as normativas estabelecidas. Os resultados da pesquisa realizada com os(as) profissionais das equipes executoras vão no mesmo sentido. Para esses profissionais, os atendimentos realizados pelas entidades garantem plenamente a proteção dos(as) ameaçados(as) e seus familiares, com preservação da identidade (99%), qualidade dos atendimentos (98%) e direitos fundamentais dessas pessoas (98%).



Eficiência

Nessa dimensão, a avaliação procurou identificar se o Programa conseguiu produzir resultados com os recursos materiais e humanos disponíveis.

→ **As equipes são qualificadas, mas sentem falta de mais capacitações e apontam dificuldades como a sobrecarga de trabalho e a falta de recursos físicos e/ou financeiros.**

Apesar de uma parcela dos(as) entrevistados(as) apontar que a equipe técnica do Programa é suficiente para sua boa execução, não há um consenso em relação a isso: 43% dos(as) entrevistados(as) indicaram a sobrecarga de trabalho como um dos principais desafios que impactam no seu dia a dia. Os que mais se ressentem disso são os coordenadores(as) gerais (67%), psicólogos(as) (54%); educadores(as) sociais (53%); assistentes sociais (46%) e coordenadores(as) técnicos(as) (42%).

Sobre o desafio da manutenção das equipes executivas, as entidades executoras indicaram que os valores dos salários das equipes técnicas estão desatualizados, o que prejudica a continuidade dos trabalhos, a manutenção dos(as) profissionais e até o interesse de manter a parceria.

Outra dificuldade encontrada é a instabilidade na renovação dos convênios. Os períodos de lapso – entre o encerramento de um convênio ou termo de colaboração e o início do seguinte – prejudicam a manutenção das equipes de trabalho, já que o repasse financeiro fica suspenso.

"No lapso quem sofre são as entidades executoras. A gente sofre com a equipe que tem que dispersar, tem contas a pagar, não sabe se vai ou se vem, a gente sofre com o 'demite e contrata', com o ônus trabalhista que isso pode ter."

Além do excesso de trabalho, a remuneração não adequada ou incoerente com as atividades desenvolvidas (27,6%) foi apontada como um dos principais fatores a impactar na qualidade do trabalho.

As capacitações oferecidas também foram, de modo geral, apontadas como insuficientes pelas entidades executoras e na autoavaliação dos(as) técnicos(as). Segundo eles(as), as principais lacunas estão nas "portas de entrada" e na rede de proteção. Além de aperfeiçoamento sobre a metodologia do Programa, os(as) técnicos(as) entendem como necessárias formações sobre temas recorrentes no atendimento aos casos, como saúde mental, drogadição e questões relacionadas a gênero e cor.

A maioria (55%) dos(as) gestores(as) das entidades executoras declararam ainda que há necessidade de mais recursos financeiros para a execução do Programa, enfatizando que são insuficientes, pois tanto os salários pagos às equipes quanto o valor repassado para as famílias estão desatualizados.

"Também não acho suficiente o recurso repassado para as famílias. Essa parametrização precisa ser revista com urgência. R\$ 1.322,00 não dá para ninguém sobreviver, muito menos com dignidade."

Outro ponto abordado pelos(as) gestores(as) foi a falta de segurança financeira para as entidades ao assumirem a execução, pois o Plano de Trabalho se configura quase que exclusivamente como uma previsão de uso dos recursos, e muitas vezes essa previsão acaba falhando.

"A importância de a gente ter um apoio do Estado em relação à manutenção da vida da instituição. Não faz sentido a gente ficar com todos os ônus. Se tem ação trabalhista



é para a instituição, se tem passivo trabalhista é para a instituição, se tem passivo tributário é para a instituição. Acabou o convênio, qualquer coisa que venha depois a

instituição tem que pagar, principalmente questões trabalhistas. E o que que resguarda a gente? Nada. Porque uma ação trabalhista é muito subjetiva."

→ **O monitoramento de atividades, produtos e resultados tem limitações, mas, de forma geral, o resultado entregue é considerado positivo pelos estados avaliados.**

Todos(as) os(as) entrevistados(as) apontaram que o monitoramento estadual cumpre sua função de acompanhar a execução do Programa pela OSC parceira e avaliar a eficiência e eficácia da execução.

"Mensalmente, recebemos relatórios qualitativo e quantitativo das ações do mês. [...] Fazemos reunião entre equipes da OSC e da secretaria para debater os casos, no sentido de verificar se precisam de alguma intervenção da secretaria, se precisam de vagas em abrigo, intervenção em algum serviço ou município."

Entretanto, em alguns estados o acompanhamento financeiro é feito exclusivamente por um setor segregado dentro da secretaria. Portanto, o(a) gestor(a) do PPCAAM não tem visibilidade do cumprimento do orçamento, o que pode dificultar a tomada de decisão gerencial relacionada à movimentação do orçamento.

Em relação ao monitoramento no nível nacional, a maioria dos estados apontou problemas no acompanhamento de todos os aspectos do Programa. Segundo eles, o modelo não permite trocas de informação e retorno sobre o de-

sempenho. Além disso, a metodologia não é capaz de avaliar todos os estados anualmente. Também não tem periodicidade e modelo de monitoramento do Plano de Ação padronizados e ainda encontra dificuldade para mensurar o impacto do Programa, uma vez que não se tem acesso a informações do contexto de vida de cada protegido(a) antes da inclusão e após o desligamento.

Apesar dessas limitações na metodologia atual de monitoramento, os estados que foram avaliados consideraram como positivo o resultado entregue e apontaram que algumas melhorias de gestão do Programa resultaram de sugestões e lições aprendidas, como reuniões periódicas com os(as) coordenadores(as) e gestores(as) estaduais e capacitações com o Conselho Gestor e responsáveis financeiros do Programa.

A não integração do sistema de dados SIPIA com o processo de monitoramento atual também foi outro ponto destacado nas entrevistas. Não há um esforço integrado de monitoramento. As mesmas informações tendem a ser fornecidas em diferentes momentos, por meio de diversos instrumentos.

Coerência interna

Nessa dimensão, a avaliação verificou se há compatibilidade entre a organização do Programa e o atingimento dos seus objetivos.

→ **Falta clareza sobre as atribuições, especialmente por parte dos(as) profissionais que atuam nas entidades executoras, o que pode levar à transferência de responsabilidades entre os(as) profissionais e à sobrecarga da equipe.**

De forma geral, a falta de clareza sobre as atribuições, especialmente por parte dos(as) profissionais que atuam nas entidades executoras, mostra que há diferentes cenários de entendimento de quem é o responsável pela execução de determinadas atividades.

"Quem é o gestor da política de proteção é o estado, nós somos apenas colaboradores. E às vezes a gente entra em conflito ali porque parece que isso para o estado não é muito claro. A impressão que nos dá é que se o estado está repassando recursos para a entidade, então ela que tem que dar conta de tudo. Enquanto a gente não entende dessa forma. Aí é o nosso ponto de diálogo mais intenso, porque o estado é o gestor da política, nós só colaboramos com essa gestão, então quem tem que assumir o protagonismo de determinadas situações é o estado."

Apesar de essa falta de clareza parecer não impactar no dia a dia do Programa, ela pode levar a transferência de responsabilidades, sobrecarga de alguma equipe e, conseqüentemente, mau desempenho da atividade.

"Eu não tenho só um chefe, eu tenho vários. Eu tenho a minha chefe na instituição, mas eu também respondo à coordenação geral e ao estado. E também respondo às 'portas de entrada', que também têm uma incidência sobre nós. Então, todo mundo manda no PPCAAM. A gente fica nessa situação difícil de atribuição e isso estoura sempre nas equipes e nas instituições."

As entidades executoras apontaram também que falta ação do NTF na disponibilização de materiais normativos atualizados e de referência do Programa, bem como nos períodos de lapso contratual. Hoje, tais atividades não são atribuições do NTF.

→ **As atividades e instrumentos são, de modo geral, suficientes e adequados, mas há oportunidades de otimização e lacunas de direcionamento às ações de proteção.**

Dos(as) entrevistados(as) das equipes técnicas do Programa, 71% afirmaram estar satisfeitos(as) com a adequação e suficiência das atividades e com os instrumentos para garantir a proteção de crianças e adolescentes ameaçados(as) de morte. No entanto, 30% deles(as) apontaram como principal dificuldade a adequação dos procedimentos aos desafios individuais dos(as) ameaçados(as) e aos problemas sociais.

Entre as sugestões apresentadas estão a migração de atividades para o on-line e o estabelecimento de instrumentais padronizados e mais eficientes, bem como a atualização do guia de procedimentos, para que possa abarcar mais o

trabalho do dia a dia. De modo geral, os(as) entrevistados(as) entendem que os resultados são atingidos e as atividades cumpridas, mas também indicam que há oportunidades de melhoria na estrutura do Programa que impactariam ainda mais os resultados, considerando a inserção social dos(as) protegidos(as), especialmente após o período de proteção.

"Poderíamos dialogar mais com os movimentos sociais para nos apoiar a conseguir ter mais acesso a políticas públicas para os protegidos."

Avaliação de processos

Essa etapa do trabalho teve como objetivo identificar e analisar os processos do PPCAAM. Com base nessa avaliação, é possível promover uma revisão nos procedimentos de forma a contribuir para um maior alinhamento na execução das atividades do Programa.

Para a avaliação de cada processo, foram considerados os seguintes fatores: leis, normas e procedimentos; objetivo do processo; indicadores; entradas; etapas e atividades; saídas; atores envolvidos; e sistema, infraestrutura e instrumentos.

A partir das entrevistas de familiarização realizadas na etapa 1 dessa avaliação, foi feita a identificação dos macroprocessos do PPCAAM.

Capacitar equipes

O processo de capacitação é o treinamento completo dado às equipes técnicas estaduais sobre metodologia, segurança e SIPIA. Nesse modelo, ele é realizado em duas etapas: primeiro, são abordadas questões conceituais sobre o Programa e os procedimentos e instrumentais da metodologia; posteriormente, é feita a capacitação sobre o uso do SIPIA.

Essa divisão foi apontada como uma dificuldade, assim como o momento em que a capacitação é realizada, após uma nova OSC já estar executando o PPCAAM, quando ainda não tem conhecimento pleno da metodologia. As entrevistas também identificaram a carência de capacitação para as secretarias estaduais, "portas de entrada" e Conselho Gestor.

Gerir sistemas de informações

Nesse campo, foram identificados três processos distintos:

- **Dar suporte a usuários(as) do SIPIA** – Receber, avaliar e processar solicitações de inclusão ou exclusão de usuário(a), tirar dúvidas e dar suporte a usuários(as), gerenciar correção de bugs no sistema. Esse processo é realizado atualmente de forma manual. As principais demandas, como inclusão/exclusão de usuários(as), troca de senha e gestão da visibilidade dos casos, serão solucionadas no novo SIPIA. Porém, é necessário padronizar o canal de solicitação de suporte para que o responsável consiga gerenciar as demais demandas.
- **Disponibilizar relatórios de indicadores de gestão** – Verificar inclusão de dados no siste-

ma, solicitar preenchimento de planilha, compilar dados enviados, atualizar painel de indicadores, gerar relatório anual do PPCAAM e prover gestores(as) com dados atualizados. A necessidade dessas atividades foi identificada na pesquisa com as entidades executoras, que apontou a existência de divergência entre os dados reais e os inseridos no SIPIA, que não é usado corretamente por todos(as) os(as) profissionais envolvidos(as).

- **Gerir melhorias no sistema SIPIA** – No momento, as melhorias consolidadas estão sendo desenvolvidas para a nova versão do SIPIA. Após a troca do sistema, atividades relacionadas a identificação de melhorias e correções ainda deverão ser implementadas.

Capítulo 3

Conveniar entidades

Essa dimensão apresenta quatro processos distintos: gerir orçamento do PPCAAM; conveniar estados ao Programa; gerir prazos e verbas dos convênios; e aprovar prestação de contas dos convênios.

Os processos de conveniamento e prestação de contas envolvem muita interação entre a área responsável na Coordenação Geral do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte, as secretarias es-

taduais e as OSC. As entrevistas revelaram a ocorrência de casos de lapsos em convênios entre a União e os estados devido à demora na revisão de documentos e na negociação de orçamento; dificuldades das secretarias estaduais para a elaboração de Plano de Trabalho e a execução dos procedimentos de gestão de prazos e verba, por falta de capacitação para as equipes das OSC. Outros desafios são a execução manual, por questão de sigilo, e a sobrecarga da equipe.

Monitorar o Programa

Esse processo envolve a realização de um diagnóstico inicial em estados com novas parcerias ou em locais onde foram identificadas fragilidades. Como resultado do diagnóstico inicial, é produzido um relatório com análise dos indicadores, das relações entre as entidades locais, da metodologia e das boas práticas da equipe executora. Outro produto é o Plano de Ação para acompanhamento da execução do Programa.

Foram apontados como pontos fortes desse formato a equipe focada no monitoramento, os indicadores em constante

aprimoramento, o relatório de monitoramento e o Plano de Ação. O diagnóstico entregue ao estado no início de seu período de convênio permite a implementação das orientações e melhorias propostas. Porém, foi levantado que ainda há deficiências na coleta de informações para mensurar o impacto do PPCAAM na vida dos(as) protegidos(as) e avaliar a evolução do Programa nos estados. Outro ponto é que atualmente não é possível extrair do SIPIA informações para o monitoramento, o que também não está sendo considerado no novo sistema.

Incluir crianças e adolescentes ameaçados(as) de morte

Esse processo, iniciado pelas "portas de entrada", abrange todas as atividades necessárias para avaliar, decidir sobre a inclusão e efetuar a inclusão ou registrar a decisão de não inclusão de uma criança ou adolescente no PPCAAM. Todos os(as) promotores(as) de Justiça e juizes(as) entrevistados(as) conhecem o Programa e seu papel na prática, mas há uma percepção geral de que o PPCAAM ainda é pouco conhecido em cidades do interior.

Na pesquisa realizada com as equipes executoras estaduais, foram verificadas três atividades críticas nesse processo: análise dos relatórios de pré-avaliação e avaliação dos casos de solicitação de inclusão no Programa; cumprimento do prazo de realização da entrevista; e cumprimento do roteiro para a entrevista de avaliação. Percebeu-se que há exceções para a execução dessas atividades, mas há uma forte tendência a seguir os procedimentos estabelecidos.

Transferir protegido(a) para local de proteção em outra UF

Esse processo é sempre executado pelo NTF. A pesquisa identificou como atividade crítica o monitoramento das transferências, uma vez que esses casos exigem atenção de

diversos atores e apresentam maiores riscos. Concluiu-se que é necessário reforçar a relevância dessa atividade, bem como definir de forma mais clara os envolvidos.

Proteger criança ou adolescente incluído(a)

A proteção possui três momentos fundamentais: adaptação, inserção social e desligamento. Porém, o desligamento foi tratado como um processo à parte. A pesquisa com as equipes executoras estaduais identificou quatro atividades críticas do processo de proteção:

- Realização do PIA em conjunto com o(a) protegido(a) e a família ou funcionário(a) do acolhimento.
- Realização do acompanhamento técnico sistemático ao(à) protegido(a), com condução dos atendimentos sempre em dupla.

- Transferência de residência ou acomodação em ambiente compatível com a proteção e a condição socioeconômica.
- Viabilização de contato regular com familiares e cuidadores(as).

As entrevistas revelaram que falta homogeneidade na atribuição dos(as) envolvidos(as) para a elaboração do PIA: mais de 30% dos(as) profissionais que deveriam executar essa atividade afirmaram que não se envolvem nessa ação. E verificou-se um percentual significativo de advogados(as) que executam essas atividades, embora elas não façam parte de suas atribuições. Esses dados indicam a necessidade de haver maior alinhamento sobre os procedimentos e os(as) responsáveis.

Desligar protegido(a) do PPCAAM

O desligamento pode ocorrer por consolidação da inserção social, quebra de regras, evasão, solicitação do(a) incluído(a), decisão judicial ou óbito. Também ocorrem desligamentos nos casos de transferência, podendo o(a) protegido(a) optar por permanecer no local de proteção, por retornar ao local de origem ou ir para um terceiro local. Em todas as situações, devem ser cumpridos alguns procedimentos obrigatórios.

Sobre a frequência com que os(as) protegidos(as) permanecem por até 12 meses no Programa e a realização da assinatura do termo de desligamento com a "porta de entrada" do local de proteção, a pesquisa não identificou grande variação por cargo, com exceção dos(as) psicólogos(as) – 23% afirmaram não executar essa atividade. Esse aspecto não traz prejuízos para o Programa, porém a distribuição de atribuições nos estados pode ser melhorada para maior padronização.

Ferramentas para o aprimoramento do Programa

Neste capítulo, são apresentadas as ferramentas de apoio à gestão e ao monitoramento do Programa. Elas foram construídas de forma colaborativa com os atores responsáveis pela gestão em

nível nacional e são fundamentais para o aprimoramento do processo. São elas: Teoria da Mudança, Matriz de Indicadores, Sistemática de Monitoramento e Índice de Qualidade da Gestão do PPCAAM.

Teoria da Mudança

A Teoria da Mudança (TdM) é uma ferramenta usada com o objetivo de formular soluções para problemas sociais complexos. Ela explica a iniciativa ou a lógica das intervenções e como as realizações "iniciais e intermediárias preparam o terreno para os resultados de longo prazo",²² fazendo uma "descrição abrangente e ilustrativa de como e por que se espera que uma mudança desejada aconteça em determinado contexto".²³

Na prática, a TdM especifica o propósito, os resultados e as atividades de um projeto ou programa, as relações causais entre eles, as suposições e fatores externos que afetam o alcance dos resultados esperados e um método de verificação desses resultados. Por isso, é utilizada

como base para o planejamento e a avaliação de questões complexas e o desenvolvimento de sistemas de monitoramento, pois todos os aspectos devem ser mensuráveis para garantir a execução adequada do projeto.

A TdM desenvolvida para o PPCAAM perpassa os dois níveis de atuação do Programa: gestão e proteção.

Gestão

Refere-se à administração do Programa no âmbito central. A TdM tem como base esse nível porque suas atividades são fundamentais para o sucesso da proteção. Na gestão, foram apresentadas as seguintes atividades e entregas:

²² ANDERSON, 2006.

²³ CENTER FOR THEORY OF CHANGE, s.d.

Capacitar – Atividade voltada para a formação dos(as) profissionais envolvidos(as) no PPCAAM nas equipes executoras, nas "portas de entrada", na rede de proteção, no Conselho Gestor e nas secretarias conveniadas.
Entregas: profissionais capacitados(as); os(as) envolvidos(as) no PPCAAM terão as competências necessárias para realizar suas funções.

Conveniar – Atividade focada em firmar convênio entre a União e as secretarias de Estado. As secretarias estaduais conveniadas, por sua vez, estabelecem termos de colaboração com as OSC para contratação das equipes técnicas.
Entregas: convênios realizados e programas financiados nas UF, já que o financiamento é condição inerente à implementação do PPCAAM.

Promover e articular – Atividade relacionada à divulgação e ao fortalecimento do Programa com base em estratégias de comunicação e de construção de relações entre instituições. As duas ações foram consideradas uma única atividade porque são complementares.
Entregas: eventos de promoção; atores institucionais articulados com o PPCAAM (profissionais trabalhando de forma organizada, segundo a metodologia do Programa); e divulgação de publicações e campanhas, para ampliar o conhecimento sobre o Programa e potencializar seus resultados.

Condições e premissas para as atividades e entregas: participação efetiva dos(as) profissionais nas capacitações, com horário de trabalho reservado para isso; existência de estados interessados em se conveniar e executar o Programa; capacitação contínua das "portas de entrada" sobre o PPCAAM; e atualização e efetivação da metodologia de monitoramento.

Proteção

Esse nível se relaciona ao objetivo do Programa, que é preservar a vida e assegurar a garantia dos direitos do público-alvo. Na proteção, foram apresentadas as seguintes atividades e entregas:

Avaliar – Primeira atividade para a inclusão da criança ou do adolescente ameaçado(a) de morte no PPCAAM. Consiste em analisar cada caso, detalhando a natureza da ameaça e verificar se os critérios são preenchidos. Em caso negativo, é registrada a decisão de não inclusão e realizadas orientações para outras formas de atendimento no SDG.

Incluir – Atividade realizada quando a criança ou o(a) adolescente é considerado(a) elegível para o Programa, na sequência da atividade avaliar.

Transferir – Atividade-chave para o início da consolidação da proteção. A transferência do(a) protegido(a) para um local distante da ameaça visa garantir a segurança e as condições de inclusão social.

Entrega das três atividades: a criança ou o(a) adolescente afastado(a) da ameaça.

Articular – Atividade importante para garantir os direitos dos(as) protegidos(as) em diferentes esferas públicas, uma vez que o Programa apresenta interface com diferentes órgãos.

Acompanhar²⁴ – Essa atividade complementa a ação de articular, pois, durante o acompanhamento da trajetória do(a) protegido(a) — no período de inclusão ou após o desligamento —, são tomadas

²⁴ O Plano Individual de Acompanhamento (PIA) é um instrumento importante para realizar essa atividade.

Capítulo 4

providências em relação a documentação, acesso à saúde, educação, assistência social, profissionalização e trabalho. Isso exige uma intensa articulação entre o PPCAAM e os demais órgãos.

Desligar – Atividade que pode ocorrer, a qualquer tempo, por solicitação do(a) protegido(a), por consolidação da sua inserção social e pelo descumprimento das regras de proteção.

Entregas das três atividades: a criança ou o(a) adolescente inserido(a) nos eixos Promoção e Defesa do SGD²⁵ e, como consequência, a criança ou o(a) adolescente com sua vida protegida e preservada. Como o Programa visa também a reinserção social dos(as) protegidos(as), o resultado final

desejado é a redução do número de crianças e adolescentes vítimas de morte violenta.

Condições e premissas para as atividades e entregas: apresentação dos(as) ameaçados(as) de forma voluntária para inclusão no PPCAAM, após avaliação do caso e preenchidos os critérios de elegibilidade; oferta de vagas para acolhimento familiar, institucional ou em Família Solidária a protegidos(as) desacompanhados(as) da família; diálogo permanente com as redes de proteção; mapeamento, atualização e resposta das demandas das famílias dos(as) protegidos(as); transferência de local para proteção do(a) ameaçado(a); reconhecimento do(a) protegido(a) como beneficiário das políticas pela rede de proteção; não evasão do(a) protegido(a) do Programa; manutenção da proteção após o desligamento.

Esquema da Teoria da Mudança



*Equipes executoras, portas de entrada, RP, CG e Secretarias.

Fonte: Plan Eval, elaboração própria.

²⁵ O SGD é uma articulação de instituições públicas e da sociedade civil para aplicar os instrumentos normativos e garantir o funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle dos direitos das crianças e dos(as) adolescentes.

Matriz de Indicadores

Indicadores são medidas verificáveis de mudança projetadas para fornecer um padrão a partir do qual avaliar, estimar ou demonstrar o progresso. Eles evidenciam uma condição ou a obtenção de certos resultados e podem cobrir aspectos quantitativos e qualitativos dos objetivos de um programa ou projeto.²⁶ Embora existam outras formas de expressar resultados sobre determinado aspecto, como relatórios periódicos detalhados, os indicadores agilizam a análise por sua objetividade e concisão.

Pela riqueza de informações traduzidas pelos indicadores e a complexidade envolvida no processo de planejamento, o uso desse recurso permite realizar o acompanhamento e a avaliação do desempenho ao longo do tempo, bem como a comparação entre o desempenho anterior e o corrente, entre este e o padrão de comparação e entre o desempenho planejado e o real.

Assim, a Matriz de Indicadores é uma ferramenta que reúne métricas quantitativas e qualitativas capazes de efetivamente medir os resultados, detalhando as formas de observação dos indicadores, as fontes e a periodicidade. Para compor essa matriz, os indicadores devem ser os mais adequados possíveis à realidade da intervenção social, porém apresentando suas propriedades clássicas: serem compreensíveis, propiciarem fácil acesso à mensuração/obtenção dos dados, terem fontes confiáveis, apresentarem custo razoável frente à realidade financeira da intervenção, possibilitarem a medição periódica, ter objetivos claros e definidos, entre outras. A Matriz de Indicadores do PPCAAM foi construída a partir do diálogo e da colaboração dos(as) técnicos(as) e gestores(as) do Programa, após a validação e a pactuação da TdM com a Coordenação Geral do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte e o desenvolvimento de métricas para cada um de seus elementos.

Sistemática de Monitoramento e Avaliação

A metodologia de monitoramento do PPCAAM foi construída a partir da Teoria de Mudança. Com a definição dos indicadores para a execução das atividades, a entrega dos produtos e o alcance dos resultados, estabeleceu-se a rotina de coleta, análise e comunicação desses indicadores. Essa estrutura consolidada tem como objetivo apoiar a gestão do Programa, oferecendo informações relevantes para auxiliar a tomada de decisão sobre alocação de recursos, estratégias e ações, além de orientar a avaliação regular do progresso em direção aos resultados. Para isso, a Sistemática de Monitoramento e Avaliação do PPCAAM

foi detalhada nas fichas dos indicadores e fluxos para que esse processo gere aprendizagem, disseminação de boas práticas e implementação de melhorias no Programa. Como as atividades de proteção geram resultados iniciais e não produtos, para garantir um acompanhamento próximo desses resultados primários, seus indicadores foram incluídos na rotina de monitoramento.

Assim, a avaliação do Programa é feita com base na verificação dos indicadores de resultados Intermediários e de resultado final. Também inclui uma reflexão anual sobre

²⁶ CONEVAL, 2014.

Capítulo 4

o alcance dos resultados do Programa a partir da análise dos indicadores de resultados, da consolidação do Índice de Qualidade da Gestão e de uma análise qualitativa com os atores do PPCAAM (confira a tabela da página 31).

É possível estabelecer uma rotina para cada uma das dimensões de monitoramento e avaliação, definindo periodicidade e responsáveis de coleta, análise e comunicação para cada conjunto de indicadores. A coleta é o

momento em que as variáveis são registradas e ficam disponíveis para a etapa seguinte. A análise inclui a geração do indicador na forma de apresentação indicada, a busca de informações que expliquem seu desempenho e a proposição de Plano de Ação para melhorias. Na etapa de comunicação e aprendizagem, são disponibilizadas as informações geradas na etapa anterior e as reflexões sobre como os eventos ocorridos podem gerar melhorias nos processos do Programa.

Ciclos de monitoramento e avaliação do PPCAAM



Monitoramento da gestão – Acompanha os indicadores das atividades de Capacitar, Conveniar e Promover e Articular e suas respectivas entregas. A análise desses indicadores deve ser quadrimestral, tempo adequado para verificar mudanças e evitar sobreposição com o monitoramento da proteção. Em relação à comunicação, o principal público interessado nesses indicadores são os(as) gestores(as) das secretarias estaduais que executam o Programa, já que são os responsáveis pela capacitação, pelo conveniamento e pela articulação com a rede local.



Monitoramento da proteção – Acompanha os indicadores das atividades de Avaliar, Incluir, Transferir, Articular, Acompanhar e Desligar e os resultados iniciais. A análise desses indicadores deve ser trimestral, tempo adequado para verificar mudanças e ainda permitir um acompanhamento próximo dos principais dados da proteção. A análise dos indicadores por estado deve ser realizada em conjunto pela equipe de monitoramento e os(as) coordenadores(as) da equipe estadual. A comunicação deve ser realizada em reunião com todos(as) os(as) coordenadores(as) gerais para discussão do desempenho consolidado.

★★★ **Avaliação** – Para a avaliação anual, há dois níveis de análise. O primeiro consolida os indicadores nacionais de resultado intermediário e resultado final, bem como o Índice de Qualidade da Gestão e os aprendizados gerados nos monitoramentos realizados ao longo do ano, para refletir sobre o impacto gerado pelo Programa e suas estratégias. A partir dessa análise inicial e do desempenho dos estados no Índice de Qualidade da Gestão, passa-se para o segundo nível, de avaliação estadual. Seis estados são selecionados para o processo, que inclui visitas presenciais a fim de ter um diagnóstico mais completo da realidade do PPCAAM em cada UF.

Embora o SIPIA esteja atualizado e disponível para todas as equipes e a equipe de Monitoramento esteja dedicada exclusivamente a esse processo, deve haver um esforço adicional inicial para a criação, a implantação e a revisão dos instrumentos de coleta, análise e comunicação.

O Monitoramento e Avaliação inclui ainda a etapa de aprendizagem, para garantir que todos os aprendizados sejam discutidos, registrados, transformados em sugestões de ações de melhoria e divulgados aos(às) interessados(as). Essa é a base para uma gestão adaptativa do Programa, a criação de memória institucional e uma melhor comunicação.

Ações para a implementação da ferramenta

Nível de Monitoramento e Avaliação	Ações relevantes
 <p>Monitoramento da Gestão</p>	<ul style="list-style-type: none"> Elaborar instrumentos de coleta. Elaborar painel de geração dos indicadores e gráficos (<i>dashboard</i>), idealmente em software adequado à atualização automática no momento da inserção de novos dados. Elaborar documento de comunicação.
 <p>Monitoramento da Proteção</p>	<ul style="list-style-type: none"> Elaborar painel de geração dos indicadores e gráficos, por meio de uma evolução do próprio SIPIA ou a integração automática com software adequado (como o Power BI). Implantar o novo SIPIA. Elaborar documento de registro das análises para comunicação.
 <p>Avaliação</p>	<ul style="list-style-type: none"> Elaborar painel de geração dos indicadores e gráficos, por meio de uma evolução do próprio SIPIA ou da integração automática com software adequado (como o Power BI). Elaborar painel de geração do Índice de Qualidade da Gestão. Elaborar documento de registro das análises para comunicação em nível nacional e estadual.

Fonte: Plan Eval, elaboração própria.

Índice de Qualidade da Gestão

Essa ferramenta tem como objetivo incentivar o aprimoramento da eficiência, da eficácia e da efetividade da gestão do PPCAAM, fornecendo indicadores para o acompanhamento dos seus resultados ao longo do tempo. O Índice de Qualidade de Gestão (IQG) deve ser calculado todo ano para ser apresentado e discutido na reunião anual do Programa (*confira quadro na página 32*).

No aspecto hierarquia de objetivos, conforme expresso na Teoria da Mudança, o IQG engloba o nível de resultados para a dimensão Proteção e o nível de entregas para a dimensão Gestão – as atividades foram excluídas por serem meios para um fim (entregas, no caso da Gestão, e resultados, no caso da Proteção). Também foi excluído o resultado final (impacto), porque ele depende de uma série

Capítulo 4

de outros programas e políticas de proteção à infância e à adolescência e, portanto, não pode ser atribuído integralmente ao PPCAAM.

Em relação aos critérios de qualidade de gestão, o índice abrange três das dimensões abordadas na avaliação do PPCAAM: Efetividade, Eficácia e Eficiência. A dimensão de Coerência Interna não foi incorporada porque se refere à organização dos processos do Programa e não a seus resultados.

Quanto ao recorte espacial e às unidades de análise, na dimensão Proteção o foco está na criação de um índice no plano estadual, pois é nesse nível de governo que se concretizam as ações finais do Programa e seus resultados – a gestão estadual é a responsável pela alocação eficiente dos recursos e a efetiva proteção das crianças e dos(as) adolescentes ameaçados(as) de morte. Na dimensão Gestão, que inclui ações em âmbito nacional e estadual, o recorte é nacional. Assim, foram desenvolvidos dois índices: um IQG-Gestão e outro IQG-Proteção.

Cálculo do IQG



Dimensão Proteção

É a soma das ponderações dos indicadores de resultados dessa dimensão transformados cada um deles para uma escala contínua de 0 a 1. Foi dado peso 1 para cada indicador de resultado inicial e peso 2 para cada indicador de resultado intermediário. Esses pesos podem ser alterados mediante discussão interna sobre a importância maior ou menor de cada indicador. O índice resultante varia de 0 (escore mínimo) a 1 (escore máximo). Em caso de alteração dos pesos ou supressão de indicadores, deve-se ter o cuidado de manter sempre a soma dos pesos igual a 1. As variáveis utilizadas na composição do IQG-Proteção incluem os seguintes indicadores:

- Total de óbitos de crianças e adolescentes protegidos(as) em decorrência da concretização da ameaça inicial ou nova durante a proteção.
- Total de óbitos de familiares durante proteção em decorrência da concretização da ameaça inicial ou nova.
- Taxa de desligamentos exitosos.
- Porcentagem de protegidos(as) que receberam a ameaça que motivou o ingresso no Programa durante a proteção.
- Porcentagem de protegidos(as) que receberam novas ameaças durante a proteção.
- Taxa de protegidos(as) matriculados(as) na educação básica.
- Taxa de protegidos(as) inseridos(as) em serviços, programas ou projetos e/ou recebendo benefícios da Assistência Social.
- Taxa de protegidos(as) inseridos(as) no SUS.
- Taxa de famílias com moradia adequada.
- Taxa de crianças e adolescentes participando de atividades culturais ou esportivas.
- Taxa de crianças e adolescentes com frequência escolar.

- Taxa de familiares inseridos no mundo do trabalho.
- Taxa de adolescentes inseridos(as) no mundo do trabalho seguro e/ou curso profissionalizante.
- Média e distribuição das rendas familiares no momento do desligamento.

A ferramenta tem como objetivo incentivar o aprimoramento da eficiência, da eficácia e da efetividade da gestão do Programa, fornecendo indicadores para o acompanhamento dos seus resultados



Dimensão Gestão

Soma das ponderações de cada um dos indicadores de entregas dessa dimensão transformados para uma escala contínua de 0 a 1. Foram dados pesos iguais para cada indicador. Esses pesos podem ser alterados mediante discussão interna sobre a importância maior ou menor de cada indicador. O procedimento relativo à alteração de pesos é o mesmo do IQG-Proteção.

As variáveis utilizadas na composição do IQG-Proteção incluem os seguintes indicadores:

- Total de capacitados(as).
- Porcentagem de capacitados(as).
- Total de capacitados(as) de cada instituição (equipes executoras, PdE, RP, CG e secretarias).
- Valor total de repasse realizado/empenhado.
- Total de participantes.
- Total de documentos publicados.
- Total de publicações produzidas.

Fonte: Plan Eval, elaboração própria.

Recomendações para a ação

As recomendações apresentadas neste capítulo são sugestões de ações práticas derivadas do processo avaliativo do PPCAAM, que incluíram também reflexões e ferramentas apresentadas nos capítulos anteriores. Seu principal objetivo é ampliar os ganhos de eficiência, efetividade e eficácia do Programa.

1

Oferta permanente de alternativas de capacitação para os diferentes perfis de atores e instituições envolvidos com o PPCAAM.

É necessário ampliar o público receptor das capacitações e os formatos de apresentação do conteúdo técnico e das orientações sobre o Programa. Para isso, recomenda-se:

- Disponibilizar ambiente de aprendizado on-line para formações autoinstrucionais, com materiais em diferentes formatos, como cartilhas, artigos e videoaulas, possibilitando ganhos de escala.
- Segmentar as capacitações pelos perfis atuantes no PPCAAM, como atores do sistema de Justiça, conselhos de direitos, conselheiros tutelares, entidades executoras, rede de proteção, secretarias estaduais, secretarias municipais e instituições de acolhimento, aprofundando aspectos específicos para cada perfil.
- Incluir entre os temas abordados nas capacitações para as equipes executoras, redes de proteção e instituições de acolhimento questões relacionadas aos casos, como enfrentamento de violência de gênero, preconceito racial, uso de drogas, acolhimento psicológico, além do uso dos instrumentos e procedimentos.
- Disponibilizar para gestores(as) dos convênios e parcerias capacitações específicas sobre a gestão dos contratos e o uso de ferramentas gerenciais e jurídicas que favoreçam, por exemplo, a redução dos intervalos entre as renovações e a prestação de contas.
- Implementar um programa de "formação de formadores", que possam realizar as capacitações presenciais em nível local, para dar escala e proximidade ao PPCAAM. É necessário que sejam previstos recursos específicos para esse fim, diferentes daqueles destinados à proteção, e que a implantação seja feita pela gestão nacional do Programa.
- Desenvolver um repositório centralizado de documentos e informações, gerenciado pela Coordenação Geral do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte, com publicações revisadas e atualizadas anualmente e um painel de indicadores sobre a atuação do PPCAAM, que possa servir como um sistema de gestão desses dados e estabelecer a referência nacional do Programa.

2

Promoção de ações de comunicação interna e externa para ampliar o conhecimento sobre o PPCAAM e seu funcionamento.

A comunicação interna – entre os atores envolvidos na execução e implementação do PPCAAM – e a comunicação externa – com a sociedade em geral – são fatores críticos para o sucesso do Programa. Assim, deve-se realizar ações sistemáticas e estruturadas para diferentes públicos.

blições com análises sobre a violência contra adolescentes e recomendações para atuação dos órgãos competentes, além de disponibilizar um *dashboard* on-line de monitoramento de homicídios no estado.

Comunicação externa

- Divulgar o PPCAAM para a sociedade em geral, ampliando o conhecimento sobre suas possibilidades de proteção, por exemplo, por meio de campanhas de comunicação social e de parcerias com outros programas de proteção (como o Provida e o PPDDH), comitês e associações estaduais de conselheiros(as) tutelares.
- Aumentar a participação dos(as) técnicos(as) e gestores(as) nacionais e estaduais em fóruns e instâncias sobre crianças e adolescentes, para ampliar seu conhecimento e fortalecer o Programa, assim como trocar experiências, envolver-se com pesquisas acadêmicas sobre o tema e estimular discussões sobre as modalidades de proteção e alternativas, como programas locais de pré-proteção.
- Produzir e disseminar evidências e recomendações de forma sistemática para aprimorar estratégias de proteção, mensurar o impacto do Programa e fortalecer seu papel como referência para a proteção de crianças e adolescentes ameaçados(as) de morte no país, tendo como referência o Comitê Cearense pela Prevenção de Homicídios na Adolescência, que produz pu-

Comunicação interna

- Divulgar o Programa para a rede de proteção por meio de materiais informativos, como cartilhas, com informações sobre o funcionamento do PPCAAM, o perfil dos(as) protegidos(as) – abordando, de forma intencional, a quebra de preconceitos e estigmas –, o papel da rede na preservação da vida de crianças e adolescentes e os contatos em cada estado.
- Incluir o PPCAAM como tema regular nas capacitações realizadas pelos órgãos representantes das "portas de entrada" para ampliar o conhecimento sobre o Programa e padronizar as formas de atuação, por meio da disponibilização de materiais informativos e de parcerias com associações, conselhos de juízes(as), defensores(as), promotores(as) de Justiça e conselheiros(as) tutelares.

3

Definição objetiva das distintas competências de execução do PPCAAM.

As pesquisas demonstram que há uma sobreposição de atribuições na realização de atividades de rotina entre os diferentes perfis profissionais e que o papel dos estados não está definido de forma homogênea. Para resolver essas questões, é necessário:

—> Revisar as composições das equipes executoras em termos quantitativos e de localização geográfica, para favorecer ganhos de eficiência nos atendimentos, principalmente nas etapas de avaliação e inclusão, a partir de critérios como histórico de solicitações, extensão territorial do estado e população, e estabelecer núcleos regionalizados de atendimento que reduzam as distâncias e a necessidade de deslocamentos das equipes.

—> Reavaliar o papel das secretarias e dos(as) gestores(as) estaduais no PPCAAM, estabelecendo de forma objetiva como devem atuar e seu papel no monitoramento e gestão do Programa, em especial na articulação com outras secretarias estaduais e municípios para garantir a plena inserção dos(as) protegidos(as) no SGD.

—> Estabelecer os fluxos, papéis e responsabilidades após o desligamento dos(as) protegidos(as), ampliando a atuação do Programa no acompanhamento por um período determinado, em parceria com as redes de proteção e conselhos tutelares, de forma a observar seus impactos em médio e longo prazos.

4

Revisão do sistema de conveniamento para estabelecer o PPCAAM nos estados.

Dificuldades burocráticas e políticas para a renovação dos termos de convênio e/ou dos termos de colaboração fragilizam a preservação da vida dos(as) protegidos(as). Por isso, deve-se:

—> Analisar, a partir da orientação de especialistas jurídicos(as) da área de convênios e termos de colaboração com a administração pública, a viabilidade de mudar o formato de conveniamento para outro que seja ao mesmo tempo rápido e seguro para o repasse dos recursos e a redução dos lapsos temporais, a maior autonomia para os estados adaptarem a proteção às suas necessidades e, principalmente, a preservação dos(as) protegidos(as).

—> Implementar melhorias processuais e de gestão dos termos nos casos em que seja necessário permanecer no sistema de convênio, para torná-lo mais ágil e evitar lapsos temporais e interrupções das proteções.

—> Incluir o PPCAAM no sistema direcionado para a gestão de convênios de programas de proteção, que está sendo desenvolvido pelo Ministério com o objetivo de responder às suas necessidades e complexidades, incluindo o estabelecimento dos convênios com os estados, a gestão de prazos e verbas e as prestações de contas.

5

Fortalecimento legal e processual das modalidades de proteção “acolhimento institucional” e “Família Solidária”.

O acolhimento institucional é uma modalidade crítica do PPCAAM, que apresenta dificuldades operacionais relevantes, como falta de vagas nos locais de proteção, rejeição dos(as) protegidos(as) por preconceito e dúvidas dos atores envolvidos. Nesse sentido, recomenda-se:

—▶ Fortalecer os debates em andamento no âmbito do Conselho Nacional de Justiça sobre temas como a definição dos atores responsáveis pela garantia de vagas no acolhimento institucional, a criação de mecanismos de cooperação jurídica e da figura de um(a) “juiz(a) neutro(a)”, que determine o acolhimento institucional a ser

acatado pelas instituições de acolhimento, e o desenho de um fluxo comum a ser empregado pelas “portas de entrada” do sistema de Justiça em todos os estados.

—▶ Desenvolver, em conjunto com representantes do sistema de Justiça, um instrumento específico voltado para as necessidades do PPCAAM, visando ter, no médio prazo, uma sistemática de acolhimento mais eficaz e adequada ao perfil do público-alvo do Programa, em alternativa à modalidade Família Solidária, baseada no conceito da guarda provisória.

Bibliografia

- ANDERSON, A. *The community builder's approach to theory of change: a practical guide to theory development*. New York: The Aspen Institute, 2006.
- AUSAID. The logical framework approach. *Australian Agency for International Development (AusAid)*, 2005. p. 23.
- BRASIL. Decreto nº 6.231/2007, posteriormente alterado pelo Decreto nº 9.371/2018. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/crianca-e-adolescente/protacao-a-criancas-e-adolescentes-ameacados-de-morte-ppcaam>. Acesso em: 6 de jun. 2022.
- CARNEIRO, A. A.; PAZ, M. S. Projeto Família Solidária: um marco inovador na Política de Proteção para crianças e adolescentes ameaçados de morte. GAJOP, 2020. Disponível em: <https://gajop.org/noticias/projeto-familia-solidaria-um-marco-inovador-na-politica-de-protacao-para-criancas-e-adolescentes-ameacados-de-morte/>. Acesso em: 22 fev. 2023.
- CENTER FOR THEORY OF CHANGE. What is a Theory of Change? Disponível em: <https://www.theoryofchange.org/what-is-theory-of-change/>.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL). *Manual para el diseño y la construcción de indicadores: instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales de México*. México, DF: 2013.
- COORDENAÇÃO GERAL DE PROTEÇÃO A CRIANÇAS E ADOLESCENTES AMEAÇADOS DE MORTE. *Guia sigiloso de procedimentos do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte*. PPCAAM, 2016.
- FRANKEL, N.; GAGE, A. M&E Fundamentals: A self-guided minicourse. *Measure Evaluation*, jan. 2007. p. 46.
- GTZ GMBH. ZOPP: *Planejamento de Projetos Orientado por Objetivos*. 1998-2000. Frankfurt: Eschborn, 1998. p. 29. Disponível em: <https://pmkb.com.br/uploads/2013/08/cartilha-zopp-portugues.pdf>.
- JANNUZZI, P. M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de Programas sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 56, n. 2, 2005. p. 137-160. Disponível em: http://fecam.net.br/uploads/28/arquivos/4054_JANUZZI_P_Construcao_Indicadores_Sociais.pdf. Acesso em: 21 ago. 2019.
- MARINHO, A.; FAÇANHA, L. O. *Programas sociais: efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação*. Texto para discussão 787. Rio de Janeiro: Ipea, 2001. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2328/1/TD_787.pdf. Acesso em: 20 jun. 2022.
- MINAS GERAIS. *PPCAAM e as portas de entrada: o ponto de partida para a proteção*. Minas Gerais: Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social/Superintendência de Políticas de Proteção aos Direitos Humanos, 2014.
- MINISTÉRIO DA MULHER, FAMÍLIA E DIREITOS HUMANOS (MMFDH). *Relatório Anual PPCAAM*. Brasília: 2020.



- MINISTÉRIO DA MULHER, FAMÍLIA E DIREITOS HUMANOS (MMFDH). *Relatório Anual PPCAAM*. Brasília: 2019.
- MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS (MDH). Um novo olhar PPCAAM: Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte. Brasília: Ministério dos Direitos Humanos, Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, 2017.
- OECD DAC. *Network on development evaluation (Eval-Net)*. Evaluation criteria. Disponível em: <https://www.oecd.org/dac/evaluation/daccriteriaforevaluating-developmentassistance.htm>. Acesso em: 8 jun. 2022.
- PATTON, M. Q. *Utilization-Focused evaluation*. Sage Publications, 1997.
- PPCAM-CE. *Relatório de Monitoramento – Diagnóstico inicial: Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte do Estado do Ceará*. 2021.
- SANO, H.; MONTENEGRO FILHO, M. J. F. As técnicas de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade na gestão pública e sua relevância para o desenvolvimento social e das ações públicas. *Desenvolvimento em Questão*, ano 11, n. 22, jan./abr. 2013.
- SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS (SDH). *Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte: PPCAAM*. Brasília: Presidência da República, 2010.
- SILVA, R. R.; JOPPERT, M. P.; GASPARINI, M. F. V. (org.). *Diretrizes para a prática de avaliação no Brasil*. Rio de Janeiro: Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação, 2020.
- UNICEF. *Panorama da violência letal e sexual contra crianças e adolescentes no Brasil*. Brasília: 2021.



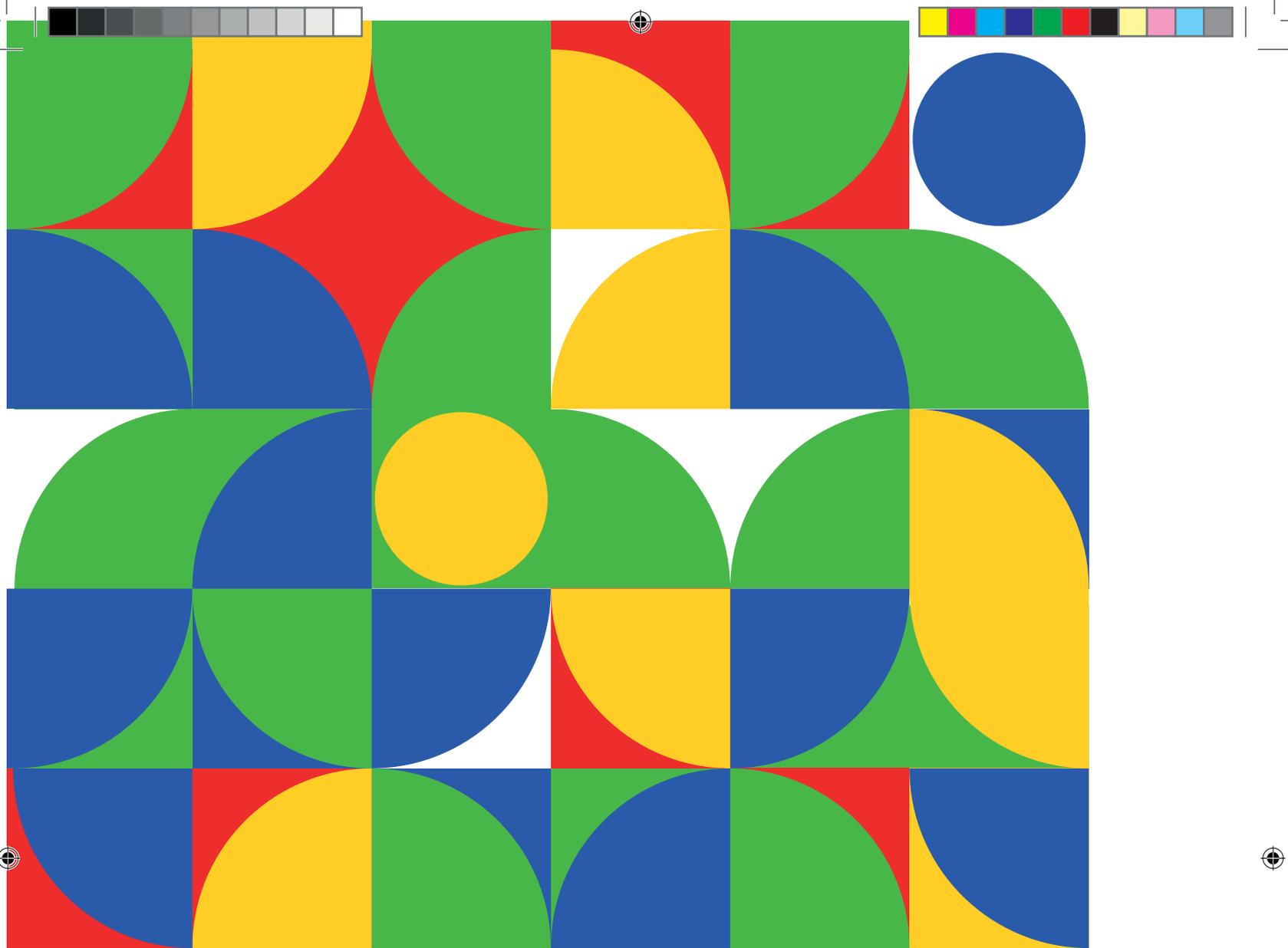


Plan Eval, PNUD, Conanda e Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania.

É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte.







A publicação *Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte: Avanços e Desafios* apresenta os principais resultados da avaliação realizada durante o ano de 2022 pela Plan Eval, com o propósito de contribuir com o desenvolvimento de melhorias no Programa em âmbito nacional e estadual. Traz ainda ferramentas de apoio à gestão e ao monitoramento do Programa, contribuições importantes para o futuro do PPCAAM e o fortalecimento do trabalho pelos direitos humanos de crianças e adolescentes.

plan-eval*



CONANDA
Conselho Nacional dos Direitos
da Criança e do Adolescente

MINISTÉRIO DOS
DIREITOS HUMANOS
E DA CIDADANIA

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO