



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO - FE
ESCOLA NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE –
ENDICA / ESCOLA NACIONAL DE SOCIOEDUCAÇÃO – ENS**

KARLA DANIELLE LIMA PEREIRA

**MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE PROTEÇÃO A
CRIANÇAS E ADOLESCENTES AMEAÇADOS DE MORTE – PPCAAM, NO
PERÍODO DE PANDEMIA DA COVID-19: DESAFIOS E BOAS PRÁTICAS**

**BRASÍLIA
2022**

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO - FE
ESCOLA NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE – ENDICA
/ ESCOLA NACIONAL DE SOCIOEDUCAÇÃO – ENS

KARLA DANIELLE LIMA PEREIRA

MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE PROTEÇÃO A CRIANÇAS
E ADOLESCENTES AMEAÇADOS DE MORTE – PPCAAM NO PERÍODO DE
PANDEMIA DA COVID-19: DESAFIOS E BOAS PRÁTICAS

Trabalho de Conclusão do Curso apresentado como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Garantia dos Direitos e Política de Cuidados à Criança e ao Adolescente.

Eixo: Política de Atendimento e Medida de Proteção.

Orientadora: Dra. Kênia Cristina Lopes Abrão.

BRASÍLIA
2022

Ficha catalográfica elaborada automaticamente, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Pereira, Karla Danielle Lima
PP436m MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE PROTEÇÃO A CRIANÇAS E ADOLESCENTES AMEAÇADOS DE MORTE – PPCAAM NO PERÍODO DE PANDEMIA DA COVID-19: DESAFIOS E BOAS PRÁTICAS /
Karla Danielle Lima Pereira; orientador Kênia Cristina Lopes
Abrão. -- Brasília, 2022.
29 p.

Monografia (Especialização - Garantia dos Direitos e Política de Cuidados à Criança e ao Adolescente) -- Universidade de Brasília, 2022.

1. . I. Abrão, Kênia Cristina Lopes , orient. II. Título.

RELATÓRIO DE EXAME DE TCC

1. Identificação do(a) cursista

Nome: Karla Danielle Lima Pereira

Grupo: 2

2. Título do TCC

Monitoramento e avaliação do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte – PPCAM, no período de pandemia da Covid-19: desafios e boas práticas

3. Comissão Examinadora

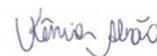
Nome

Função

Assinatura

Dra. Kênia Cristina Lopes Abrão

Orientadora



Me. Jardel Pereira da Silva

Examinador externo



4. Resultado

A Comissão Examinadora, em 25 de Fevereiro de 2022, após exame do TCC do(a) candidato(a) decidiu:

Pela aprovação do TCC, com nota 100,00

Pela reprovação do TCC, com nota

RESUMO

O objetivo deste artigo é relatar a experiência do Monitoramento e Avaliação do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte – PPCAAM. Este trabalho requereu o uso de pesquisa bibliográfica e documental. Buscou pontuar as características originais da sistemática do Monitoramento do Programa que por sua vez sofreu alterações durante o período pandêmico no ano de 2021. Considerando a importância do monitoramento e avaliação das políticas públicas e diante do novo panorama instaurado, com o advento da pandemia, foram necessárias readequações na Metodologia de Monitoramento do Programa e a adoção do teletrabalho. O artigo culmina com o apontamento dos desafios e das boas práticas dos estados monitorados, apontando que, diante da nova conjuntura, a adoção de novas estratégias e modelos de interação entre as equipes do PPCAAM foi decisiva para manter os trabalhos com os estados monitorados. Essa prática teve resultados positivos e contribuiu com a continuidade do monitoramento.

Palavras Chave: Monitoramento e Avaliação. Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte – PPCAAM.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	6
2 METODOLOGIA.....	10
3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	12
3.1 ALTOS ÍNDICES DE VIOLÊNCIA CONTRA CRIANÇA E ADOLESCENTE	12
3.2 A IMPORTÂNCIA DO MONITORAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	15
3.3 METODOLOGIA DE MONITORAMENTO PARA O PPCAAM.....	17
3.4 DESAFIOS E BOAS PRÁTICAS IDENTIFICADAS PELOS ESTADOS MONITORADOS DURANTE O PERÍODO PANDÊMICO	23
4 CONCLUSÃO.....	24
REFERÊNCIAS	25

1 INTRODUÇÃO

A promulgação da Constituição Federal de 1988 foi um avanço democrático importante ao reconhecer a criança e o adolescente como sujeitos de direitos e deveres. Em seu artigo 227 está disposto que:

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 (BRASIL, 1988).

Corroborando com esses pressupostos, dois anos depois foi criado o Estatuto da Criança e do Adolescente-ECA (BRASIL, 1990), que regulamentou as conquistas relativas aos direitos da criança e do adolescente, presentes no artigo 227 da Carta Cidadã. Além disso, o ECA inovou ao estabelecer a Doutrina da Proteção Integral dos direitos desse público, mediante o princípio do melhor interesse do e o da prioridade absoluta, ambos considerados princípios fundamentais que preveem o tratamento desses sujeitos com prioridade absoluta.

Segundo o artigo 5º, *caput* da Constituição Federal Brasileira, o direito à vida é uma garantia fundamental a todos os brasileiros e estrangeiros que aqui no Brasil residem:

Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. (BRASIL, 1988).

No entanto, embora a legislação infantojuvenil tenha avançado no Brasil, ainda se identifica que o direito à vida de crianças e adolescentes é constantemente violado. O cenário de letalidade dessa camada da população brasileira é ser alarmante. São indivíduos que, ainda estão em fase de desenvolvimento e acabam perdendo suas vidas precocemente.

Segundo dados da versão mais atualizada do Índice de Homicídios na Adolescência – IHA, uma métrica de análise desenvolvida pelo UNICEF, o Observatório de Favelas e a Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente, “a cada mil adolescentes de 12 anos, 3.65 serão assassinados antes mesmo de completar os 19 anos de idade” (BRASIL, 2014a, p. 13). Esse apontamento é feito utilizando os dados de 2014, sobre o tema da letalidade com relação aos adolescentes entre 12 e 18 anos, dos municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes. Ainda na mesma análise, demonstrou-se que, caso essa realidade se mantenha, estima-se que haverá um aumento ainda maior de adolescentes mortos no Brasil.

Dados do estudo do Fórum Brasileiro de Segurança Pública e do UNICEF corroboram com pesquisas que tratam sobre o tema da letalidade e afirmam que “os negros, do sexo masculino e com idade entre 15 e 19 anos” representam a parcela que mais morre violentamente no Brasil. O levantamento realizado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública sobre a Violência contra Crianças e Adolescentes (2019-2021) reafirma essa situação.

O levantamento identificou 3.717 casos de mortes violentas intencionais¹. O grupo etário com maior número de vítimas é o de 15 a 17 anos, significando 82% do total de casos levantados deste crime. A maior parte das vítimas de MVI são do sexo masculino (86%). Quanto maior a faixa etária, maior a desigualdade de gênero na distribuição das vítimas. Do total de vítimas de MVI com registros disponíveis de raça/cor, 78% são negras. A diferença racial também se acentua de acordo com o aumento da faixa etária da vítima (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2021, p. 7).

O mesmo trabalho demonstra os tipos de crimes praticados contra a população infanto-juvenil, conforme descrito no trecho abaixo:

Com base em dados de 12 Unidades da Federação selecionadas a partir da diferença regional e da disponibilidade de informações, tendo a finalidade de promover um olhar inédito para o contexto da violência contra crianças, por meio da compilação de dados de Boletins de Ocorrência. Os crimes aqui considerados são: maus tratos (art. 136 do Código Penal e art. 232 do Estatuto da Criança e do Adolescente), lesão corporal dolosa em contexto de violência doméstica (art. 129, §9º do código penal), exploração sexual (art. 218-B do código penal e artigo 244-A do ECA), estupro (inclui estupro de vulnerável) e morte violentas intencionais (homicídios dolosos, feminicídios, latrocínio, lesão corporal seguida de morte e mortes decorrentes de intervenção policial). A escolha dos crimes se deu a partir de conversas com profissionais da segurança pública, além do conhecimento agregado do Fórum Brasileiro de Segurança Pública a respeito da disponibilidade de informações das instituições. Os dados considerados são aqueles cujos crimes tiveram vítimas de 0 a 17 anos entre 2019 e o primeiro semestre de 2021 (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2021, p. 3).

O Brasil é um país que apresenta altos índices de letalidade contra esse segmento da sociedade. Mais uma vez esses dados podem ser observados em um estudo realizado pela UNICEF e parceiros do ano 2021. O estudo apontou que, entre 2016 e 2020, uma média de 6.970 mil crianças e adolescentes de até 19 anos foram mortos anualmente no país (UNICEF, 2021).

O estudo identificou 34.918 mortes violentas intencionais de crianças e adolescentes no país nesse intervalo de tempo [...]. A grande maioria das vítimas são adolescentes – em mais de 31 mil desses casos, as vítimas estavam na faixa etária entre 15 e 19 anos. Essa constatação não deve ocultar que foram identificadas nesse período pelo

¹ Segundo o Glossário do Panorama da violência letal e sexual contra crianças e adolescentes no Brasil, o termo “Mortes Violentas Intencionais (MVI)” – significa a categoria que agrega os seguintes tipos de crime: homicídio doloso; feminicídio; latrocínio; lesão corporal seguida de morte; e mortes decorrentes de intervenção policial (em serviço e fora dele) (UNICEF, 2021).

menos 1.070 de crianças de até 9 anos de idade: em 2020, foram 213 mortes violentas intencionais nessa faixa etária (UNICEF, 2021, p. 5).

O estudo ainda aponta o perfil das vítimas e descreve a forma dos homicídios.

As características das mortes são diferentes entre as diversas faixas etárias. Entre as crianças de até 9 anos, 33% das vítimas eram meninas; 44% eram brancas; 40% morreram dentro de casa; 46% das mortes ocorreram pelo uso de armas de fogo e 28% pelo uso de armas brancas ou por “agressão física”. Já na faixa etária entre 10 e 19 anos, 91% das vítimas eram meninos; 80% eram negras; 13% morrem em casa; 83% das mortes ocorreram em decorrência do uso de armas de fogo (UNICEF, 2021, p. 5).

Diante dessa realidade, o PPCAAM atua no atendimento direto das crianças e adolescentes ameaçados e suas famílias, com o objetivo de oportunizar a proteção à vida daqueles que estão em situação de risco iminente de morte.

Em 2003 foi criado, no âmbito do Governo Federal, o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes ameaçados de morte (PPCAAM), para atuar como uma estratégia direta de enfrentamento à letalidade de crianças e adolescentes no país; ou seja, trata-se de uma política pública de proteção de crianças e adolescentes ameaçados de morte, com metodologia assente e multidisciplinar. O Programa foi instituído oficialmente em 2007, pelo Decreto 6.231/07, de 11 de outubro de 2007 e posteriormente substituído pelo Decreto nº 9.579, de 22 de novembro de 2018, nos artigos 109 a 125 (BRASIL, 2007; 2018).

Particularmente nos casos em que a vítima é ameaçada de morte, o PPCAAM é acionado, através de uma das portas de entrada, e após a realização do diagnóstico do caso, feito por uma equipe técnica multidisciplinar, caso se verifique a situação de ameaça, a referida equipe dá início as ações necessárias para o ingresso no Programa.

Atualmente, o PPCAAM é coordenado nacionalmente pela Coordenação Geral de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente – CGDDCA, vinculada à Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (SNDCA/MMFDH). Ele também é assessorado por uma equipe de profissionais ligados ao Núcleo Técnico Federal – NTF, que atua no gerenciamento da execução da política nos estados onde o Programa não está implementado, e no monitoramento dos estados executores (onde há o Programa).

O trabalho desenvolvido pelos profissionais do PPCAAM é pautado no cumprimento das diretrizes gerais do Programa, que constam no seu Decreto Federal instituidor e nos procedimentos estabelecidos pela Coordenação Geral.

Nesse sentido, em 2017 foi construída a versão mais recente do Guia de Procedimentos do PPCAAM. Trata-se de um material elaborado por grupos de trabalho de profissionais do Programa. O material é disponibilizado aos parceiros da rede de proteção e aos atores do Sistema de Garantia de Direitos (SGD), funcionando como subsídio acerca do funcionamento e procedimentos metodológicos do Programa. Ademais, o Guia funciona como um material orientador para a execução e monitoramento do Programa, uma vez que as atividades devem ocorrer de forma segura e padronizada, bem como para direcionar a atuação das equipes técnicas junto aos casos dos protegidos.

O Guia de Procedimentos do PPCAAM apresenta as diretrizes e os procedimentos metodológicos da Política, que são estabelecidos nacionalmente e devem ser rigorosamente seguidos pelas equipes técnicas que atuam nos estados executores do Programa, para que a execução ocorra de forma efetiva.

A segurança do Programa é constituída por parâmetros que devem ser adotados para garantir um padrão de execução mínimo entre todos os estados, o que caracteriza as diretrizes nacionais do PPCAAM. Estas diretrizes são pensadas não somente para a variável de segurança, mas para muitas outras que compõem o universo complexo de execução de uma política nacional (BRASIL, 2017a, p. 52).

Atualmente, o PPCAAM é executado no Distrito Federal e em 16 unidades da federação, sendo eles, Ceará, Pernambuco, Acre, Pará, Alagoas, Paraíba, Bahia, Maranhão, Rio de Janeiro, São Paulo, Amazonas, Espírito Santo, Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Norte e Rio Grande do Sul.

Em 2021, em decorrência da pandemia da Covid-19 que assolou todo o mundo e causou impactos das mais variadas formas, um novo ritmo impôs-se às atividades de monitoramento do PPCAAM, exigindo readequações que permitissem a continuidade do processo de monitoramento junto aos estados executores, e não oferecessem nenhum risco para a saúde de todos os envolvidos.

No bojo das mudanças trazidas pelo período pandêmico, foi necessário pensar uma nova dinâmica de trabalho para o Monitoramento do PPCAAM. Nesse sentido, novas medidas foram adotadas, contemplando a criação de procedimentos metodológicos, a reformulação dos instrumentais próprios do monitoramento e a adoção do recurso das reuniões *online*. Essas ações também foram pensadas visando integrar as equipes de trabalho e minorar os impactos da nova realidade.

As consequências dessa nova conjuntura foram sentidas por todos os atores do PPCAAM. As equipes monitoradas relataram que tais mudanças representaram determinados

desafios: no início da pandemia alguns membros encontraram dificuldades para se ajustar ao novo formato das reuniões *online*, necessárias para concretizar as articulações com os atores das redes de proteção local; dificuldade para mobilizar os membros do Conselho Gestor para participarem dessas reuniões e, conseqüentemente, foi percebida também uma falta de *quórum* nos encontros de trabalho do colegiado. Tais situações foram trazidas pelos relatos dos profissionais do PPCCAM durante as reuniões *online* do monitoramento.

A partir desses pressupostos e, considerando as leituras e debates durante o Curso de Especialização em Garantia dos Direitos e Política de Cuidados à Criança e ao Adolescente oferecido pela Escola Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – ENDICA / Escola Nacional de Socioeducação - ENS, em parceria com FE/UNB, a autora foi instigada a problematizar o cenário atual do PCCAAM. Nessa perspectiva, este trabalho tem por objetivo apresentar um relato de experiência sobre o processo de Monitoramento do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte, bem como as boas práticas e desafios ambientados no período da Pandemia do Covid-19, durante o ano 2021.

Para tanto, o artigo pontua inicialmente a violência contra o segmento infanto-juvenil no Brasil, que está longe de ser erradicada, tendo em vista o pouco engajamento político sobre essa demanda. Em seguida, apresenta uma breve conceituação do Monitoramento e Avaliação das políticas públicas e como o processo foi planejado originalmente. Também é mostrada a operacionalização da Equipe Federal no processo de Monitoramento, assim como as readaptações que foram realizadas devido às exigências sanitárias impostas pelo período pandêmico. Por fim, apresenta o cenário dos estados executores, considerando os avanços e desafios identificados nesse cenário.

2 METODOLOGIA

Esta pesquisa consiste em relatar a experiência acerca da realização do Monitoramento e Avaliação do PCCAAM durante o período da pandemia da Covid-19, desenvolvida por meio de uma pesquisa qualitativa e bibliográfica.

A escolha pela pesquisa qualitativa vem ao encontro do que sustenta Minayo (1994; 2000). De acordo com a autora, a pesquisa qualitativa responde a questões particulares, enfoca um nível de realidade que não pode ser quantificado e trabalha com um universo de múltiplos significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes.

A abordagem qualitativa requer um estudo abrangente do objeto de pesquisa, levando em conta o contexto em que ele se desenvolve e suas características particulares. Segundo André, (2000 *apud* SUASSUNA, 2008):

[...] numa abordagem qualitativa, a teoria vai sendo construída e reconstruída no próprio processo de pesquisa, o mesmo se dando com as opções metodológicas, que vão sendo gradualmente explicadas e redefinidas. A análise ocorre paralelamente à observação, na medida em que o pesquisador seleciona aspectos que devem ser explorados e decide quais os que devem ser abandonados. Assim, as categorias analíticas podem derivar diretamente da teoria que respalda a pesquisa ou surgir do próprio conteúdo dos dados sob análise (ANDRÉ, 2000 *apud* SUASSUNA, 2008, p. 349).

Para elaborar esse trabalho de avaliação do Monitoramento do PPCCAM foi utilizada uma abordagem qualitativa de investigação com o intuito de compreender esse processo de forma detalhada.

No que concerne à pesquisa bibliográfica, esta foi fundamentada em autores que tratam da temática da violência contra o segmento infante-juvenil, assim como os que dissertam sobre os processos de Monitoramento e Avaliação.

No que tange à pesquisa bibliográfica, para Fonseca (2002), é realizada:

[...] a partir do levantamento de referências teóricas já analisadas, e publicadas por meios escritos e eletrônicos, como livros, artigos científicos, páginas de *web sites*. Qualquer trabalho científico inicia-se com uma pesquisa bibliográfica, que permite ao pesquisador conhecer o que já se estudou sobre o assunto. Existem, porém, pesquisas científicas que se baseiam unicamente na pesquisa bibliográfica, procurando referências teóricas publicadas com o objetivo de recolher informações ou conhecimentos prévios sobre o problema a respeito do qual se procura a resposta (FONSECA, 2002, p. 32).

No decorrer da realização da pesquisa bibliográfica é necessário que o pesquisador esteja atento à veracidade das informações obtidas. Nesse sentido, conforme Amaral (2007) diz:

[...] é uma etapa fundamental em todo trabalho científico que influenciará todas as etapas de uma pesquisa, na medida em que der o embasamento teórico em que se baseará o trabalho. Consistem no levantamento, seleção, fichamento e arquivamento de informações relacionadas à pesquisa (AMARAL, 2007, p. 1).

A revisão da literatura sobre a temática se deu a partir das pesquisas feitas nos bancos de dados do *Google* acadêmico, na plataforma *Scielo*, buscados por meio das palavras chaves: “Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas”, “Pesquisas Qualitativas, Documentais e Bibliográficas”, “Enfrentamento da letalidade de crianças e adolescentes”, “Programa de Proteção” e “PPCAAM”, ademais foram feitas pesquisas nos livros de autores que desenvolveram trabalhos correlacionados ao tema e estudos similares.

Nesse contexto, este trabalho buscou apreender a realidade a partir da experiência da realização do Monitoramento e Avaliação do PPCAAM, realizado por meio da Equipe de Monitoramento Federal do NTF, lotada em Brasília, da qual eu faço parte há pouco mais de um ano.

Em 2021, a referida equipe monitorou cinco unidades da federação, conforme previsto no Plano de Ação do Programa, que possuem o PPCAAM implementado, a saber: os estados do Rio Grande do Norte, Espírito Santo, Ceará, Bahia e Paraíba.

Em cada um desses locais, a Equipe de Monitoramento Federal realizou o acompanhamento, junto aos atores locais, sendo eles: a pessoa de referência da Secretaria do Estado conveniado, os representantes da Instituição Executora, a Coordenação e Equipe Técnica e os membros do Conselho Gestor de cada Programa local.

Diante do período pandêmico, os procedimentos foram feitos de forma remota, e o acompanhamento ocorreu por meio dos envios e devolutivas dos instrumentais respondidos por meio do auxílio de ferramentas de comunicação remota e do teletrabalho², uma vez que as reuniões passaram a ser realizadas no formato *online*, tais mudanças permitiram a continuidade das atividades do Monitoramento. Ressalta-se que essa forma de organização das atividades e as reformulações feitas no cotidiano de atuação do monitoramento do Programa são inéditas.

3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

3.1 ALTOS ÍNDICES DE VIOLÊNCIA CONTRA CRIANÇA E ADOLESCENTE

A Constituição Federal do Brasil em 1988 (BRASIL, 1988) estabeleceu, a partir do seu artigo 227, que nenhuma criança deverá ser objeto de qualquer forma de violação, negligência, crueldade e opressão, ressaltando que a responsabilidade de garantir os direitos de crianças e adolescentes é compartilhada entre Estado, famílias e sociedade. Em 1990, entrou em vigor a Lei nº 8.069 (BRASIL, 1990), que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, apresentando mudanças significativas em relação à garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes no Brasil sob a luz da doutrina à proteção integral.

² Segundo o texto do artigo 75-B da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), entende-se por teletrabalho a modalidade de prestação de serviços que é realizada predominantemente fora das dependências da empresa, ou seja, tais atividades laborais são realizadas a distância e preveem a utilização de ferramentas de tecnologias de informação e de comunicação (BRASIL, 2017b).

De acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990), no seu artigo 5º ficou estabelecido que: “nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão punido na forma da lei qualquer atentado por ação ou omissão aos seus direitos fundamentais”. No entanto, embora a legislação infanto-juvenil, na atualidade, represente um marco, reconhecido internacionalmente, na defesa dos seus direitos, a violência contra crianças e adolescentes permanece sendo destaque na sociedade brasileira, e representa ainda um grande desafio a ser superado.

O contexto atual mostra que o público infanto-juvenil é, sistematicamente, alvo de vários tipos de violências. Segundo Mello (2017), os sofrimentos são múltiplos. Os principais tipos de violência contra crianças e adolescentes são: negligência, abandono, violência psicológica ou emocional, violência física e violência sexual. Esse cenário de violações é cotidianamente vivenciado dentro e fora das residências brasileiras, e os responsáveis por essas práticas vão desde os membros da família nuclear ou extensão, a membros da sociedade em geral.

No ambiente doméstico, muitas vezes crianças e adolescentes são vistos como propriedades de suas famílias, e passam a ser vítimas da reprodução de práticas culturais onde se entende que se deve “bater para educar”. Em muitos casos, os próprios pais foram criados inseridos em um contexto violento e, por vezes, acabam reproduzindo essa atitude, sem considerar os impactos negativos e duradouros dessa prática na vida das vítimas. São situações em que ocorrem violações de direitos e não se reconhece a criança ou o adolescente como um ser que ainda está em fase de desenvolvimento e que precisa de cuidados e de proteção, perpetuando uma mentalidade adultocêntrica,³ ou seja, de tratar de forma discriminada esse segmento da sociedade em razão de sua pouca idade, considerando-os como seres inferiores, os quais podem ser objetificados e não reconhecidos como sujeitos de direitos.

Esta é uma realidade que se mantém na contramão absoluta do Estatuto da Criança e do Adolescente, que, em seu artigo 232, prevê como crime o ato de “submeter criança ou adolescente sob sua autoridade, guarda ou vigilância a vexame ou a constrangimento.” São práticas violentas que deixam consequências de todas as ordens: física, emocional e psicológica.

³ Segundo Santiago e Faria (2015, p. 73) pela perspectiva adultocêntrica “as crianças são percebidas como inferiores em relação ao grupo dominante composto por pessoas adultas: o adultocentrismo é um dos preconceitos mais naturalizados pela sociedade contemporânea”. Nessa visão adultocêntrica, a criança ainda é vista como um ser inacabado e incompleto.

Diversos estudos no Brasil têm demonstrado um significativo crescimento da violência letal de adolescentes e jovens. Segundo dados do Atlas da Violência (IPEA, 2021), no que se refere aos casos de violência letal, somente em 2019 dos 45.503 homicídios ocorridos no Brasil 23.327 vitimaram jovens entre 15 e 19 anos, ou seja, 51,3% desse público perderam a vida prematuramente vítimas da violência letal. Nesse sentido, aponta-se que no território brasileiro a principal causa de morte dos jovens é a violência.

É um fato global que homens adolescentes e jovens entre 15 e 29 anos são os que mais apresentam risco de serem vítimas de homicídios. Contudo, conforme se concluiu no relatório sobre os homicídios em todo o planeta realizado pela UNODC em 2019 (UNODC, 2019a), pesa para essa situação mundial o contexto do continente americano, onde os fatores estruturais que causam a mortalidade violenta são os conflitos, frutos da ação do crime organizado e das mortes decorrentes do uso de armas de fogo (IPEA, 2021).

Considerando ainda a série histórica de 2009 a 2019, foram 333.330 jovens assassinados. Os conflitos provocados pelo crime organizado e mortes decorrentes do uso de armas de fogo são entendidos como os fatores estruturais que causam essa realidade no Brasil, segundo informações do Relatório sobre os Homicídios em todo o Planeta, realizado pela UNODC em 2019 (IPEA, 2021).

Dessa forma, em decorrência dos altos índices de violência contra esse segmento da sociedade, é de suma importância ampliar a agenda governamental de combate à letalidade e promover mais espaços para se discutir e implementar políticas públicas voltadas à prevenção e redução da violência contra crianças e adolescentes, efetivando a doutrina da proteção integral insculpida na Constituição Federal.

Diante da extrema gravidade da onda de letalidade que atinge a juventude brasileira, onde se identifica que o direito à vida de crianças e adolescente vem constantemente sendo violado, em 2003 foi criado, no âmbito do Governo Federal, o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes ameaçados de morte – PPCAAM. Consoante o Guia de Procedimentos do PPCAAM, o Programa é uma Política Pública criada para atuar como uma estratégia direta de enfrentamento à letalidade de crianças e adolescentes no país e com o objetivo de oportunizar a proteção, preservação e promoção da vida daqueles casos onde crianças ou adolescentes se encontram em situação de risco iminente de morte (BRASIL, 2017a).

Com 18 mais de anos de trajetória, o PPCCAM tem se reafirmado como uma importante estratégia de interlocução junto aos agentes públicos, aos estados e à comunidade em geral, atuando também como um propulsor de mais visibilidade, em nível nacional, para o debate sobre o fenômeno da letalidade das crianças e adolescentes brasileiros. Trata-se de uma iniciativa inédita no Brasil, para o atendimento de crianças e adolescentes ameaçados de morte, com uma metodologia própria. O PPCAAM representa ainda uma política pública que

busca somar esforços com todos os atores do Sistema de Garantia de Direitos, para chamar a atenção de toda a sociedade para a criação de estratégias eficazes de combate aos altos índices de letalidade contra o público infanto-juvenil brasileiro.

3.2 A IMPORTÂNCIA DO MONITORAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Até meados do século XX, a prática de se avaliar os programas sociais ainda não tinha tomado força no âmbito da administração pública brasileira, entretanto, no decorrer das profundas transformações econômico-sociais ocorridas no país, como aponta Antero (2003, p. 801), além desse contexto, surge também a necessidade, “sobretudo com o debate sobre a crise do Estado, que se fortaleceu na década de 1990” de monitorar as políticas públicas e programas sociais. Houve, portanto, também um agravamento da carência de se obter maior controle e eficiência dos investimentos governamentais nos programas sociais.

A avaliação sistemática, contínua e eficaz desses programas pode ser um instrumento fundamental para se alcançar melhores resultados e proporcionar uma melhor utilização e controle dos recursos neles aplicados, além de fornecer aos formuladores de políticas sociais e aos gestores de programas dados importantes para o desenho de políticas mais consistentes e para a gestão pública mais eficaz (COSTA; CASTANHAR, 2003).

Com a descentralização da execução dos serviços públicos para o setor privado passou-se a exigir da administração pública o desenvolvimento de instrumentos e metodologias de monitoramento e avaliação, visando à apreciação mais detalhada sobre o desempenho dessas empresas executoras, assim como a elaboração de procedimentos metodológicos que auxiliassem na criação de indicadores, a fim de subsidiar o poder público em seu processo de tomada de decisão e a mensuração da eficácia das políticas públicas.

Com base nos referenciais teóricos aqui analisados, não há uma só definição para o conceito de monitoramento. Segundo Antero (2003), “o monitoramento fundamenta-se principalmente nos dados da implementação, com a possibilidade de detectar os desvios [...] para oportunamente definir ações corretivas e manter em curso o objetivo da ação” (ANTERO, 2003, p. 806).

Tal processo tem como função identificar as dificuldades no decorrer da execução de determinado projeto para futuramente corrigi-las, analisando os dados e as informações obtidas com a devida profundidade.

Em uma conceituação abrangente, a avaliação e o monitoramento de programas que consistem na verificação da adequação do desenho à sua finalidade e aos objetivos pretendidos, da correlação entre os serviços prestados e as metas definidas estrategicamente, dos efeitos (resultados e/ou impactos) mensuráveis e, por fim, da lógica de eficiência subjacente, ou seja, examinar se os benefícios advindos da política compensam seus custos. A avaliação necessita das informações provenientes do monitoramento para realizar o julgamento que lhe cabe a respeito da eficiência, eficácia e efetividade dos programas; ambos os estudos são, portanto, complementares. Porém, a primeira vai além, pois verifica se o plano originalmente traçado está, de fato, produzindo as transformações pretendidas (RAMOS; SCHABBACH, 2012, p. 1280).

Para Jannuzzi (2013) o processo de Monitoramento e Avaliação representa:

Processos analíticos organicamente articulados, que se complementam no tempo, com o propósito de subsidiar o gestor público de informações mais sintéticas e tempestivas sobre a operação do programa – resumidas em painéis ou sistemas de indicadores de monitoramento – e informações mais analíticas sobre o funcionamento desses, levantadas nas pesquisas de avaliação (JANNUZZI, 2013, p.12).

Vislumbrando a eficiência das Políticas Públicas, entende-se que o monitoramento e a avaliação são importantes instrumentos, que contribuem para melhorar a qualidade de execução, melhor aproveitamento dos recursos investidos e possibilitando um maior controle sobre os resultados e impactos.

No Brasil, o crescente interesse dos governos com a avaliação está relacionado às questões de efetividade (alcance das metas, aferição dos resultados esperados e não esperados dos programas) ou eficácia (à maior produção, maior eficácia), à eficiência (a um menor custo de produção, maior eficiência), ao desempenho e à *accountability* da gestão pública. A avaliação permite ao governante certo conhecimento dos resultados de um dado programa ou projeto, informação essa que pode ser utilizada para melhorar a concepção ou a implementação das ações públicas, fundamentar decisões, promover a prestação de contas (RAMOS; SCHABBACH, 2012, p.1273).

O Monitoramento e Avaliação se mostram como ferramentas vitais para a melhoria da gestão de políticas públicas. Araújo (2017) define:

O monitoramento é o acompanhamento técnico e metodológico periódico das políticas a fim de medir o impacto das ações e de seus principais entraves e conseguir propor medidas facilitadoras, visando ao aprimoramento contínuo e efetivo da ação governamental e, conseqüentemente, da gestão das políticas públicas. Esse aprimoramento tem o objetivo de alcançar informações por meio de indicadores que subsidiem a revisão constante das práticas de trabalho e suas interseções entre os atores políticos (ARAÚJO, 2017, p.55).

Nesse sentido é importante fortalecer o carácter de qualificação que é inerente ao monitoramento, uma vez que determinados setores técnicos utilizam essa etapa apenas como um recurso de fiscalização de políticas públicas.

3.3 METODOLOGIA DE MONITORAMENTO PARA O PPCAAM

Vale destacar que a metodologia desenvolvida de proteção de crianças e adolescentes ocorreu por meio da parceria com a Rede de Proteção e o Sistema de Garantia de Direitos – SGD⁴, e está descrita no Guia de Procedimentos (PPCAAM, 2017), um material orientador onde se demonstra também o Fluxo Metodológico do processo de Monitoramento e Avaliação. Contudo, tais processos metodológicos podem sofrer variações e, diante uma situação específica, podem ser readequados, como foi no caso da pandemia.

Importa ressaltar que o PPCAAM foi incluído no Plano Plurianual (PPA) 2007-2011. A partir de sua integração à Agenda Social Criança e Adolescente, esse importante marco para a proteção de crianças e adolescentes ameaçadas de morte foi essencial para garantir seu orçamento anual. Com isso ficou assegurada não só a ampliação para outros Estados como também a continuidade das ações do Programa.

Buscando qualificar as atividades do monitoramento a Coordenação Geral de Defesa dos Direitos da Criança e Adolescente – CGDDCA, começou desenhar os contornos do planejamento para a sua implementação, assim, como um dos marcos de sua atuação, em meados de 2011 foi constituído um Grupo de Trabalho (GT), com a participação de profissionais do Programa, sob a gestão da Coordenação Geral do PPCAAM para tratar com exclusividade sobre a metodologia do Monitoramento e Avaliação dessa Política Pública.

Como resultado das ações desenvolvidas pelo GT foi criada uma metodologia própria e unificada de acompanhamento e avaliação, com instrumentais genuínos, matriz de indicadores e instrumentais de coleta, prevendo a sistematização e análise das informações obtidas.

Nas palavras de Araújo (2017), a matriz de indicadores foi composta por seis tabelas distintas, cada qual correspondendo a uma categoria de análise e, dentro de cada uma delas, havia perguntas a serem respondidas, por cada um dos atores dos programas estaduais, entendidas pelo GT como necessárias para retratar em profundidade a realidade de cada PPCAAM.

Conforme preconizado no Guia de Procedimentos do PPCAAM, constam seis categorias de análise de monitoramento, devidamente detalhadas, a saber:

⁴ Visando assegurar e fortalecer a implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), surge, em 2006, o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente – SGD. Sua atuação é no sentido de ratificar os direitos fundamentais da infância e da adolescência, e é composto por três eixos estratégicos: Defesa, Promoção de Direitos e Controle Social.

- a. **Estágio de implementação nacional do Programa:** Essa primeira categoria foi construída para coletar dados relativos à meta nacional de proteção, realizando um retrato das solicitações e da proteção de familiares, além de detalhar características do processo de conveniamento e contrapartida, procedendo à análise da ação de proteção como um todo, balizando as discussões internas da SDH/PR quanto ao orçamento destinado ao Programa, abertura de novos programas etc.
- b. **Convênio:** Categoria de análise que visa conhecer a destinação e a suficiência dos recursos repassados para proteção e infraestrutura de segurança do Programa, bem como as ações executadas mediante a apresentação do plano de trabalho⁵, levando-se em consideração a tríade: Governos Federal, Estadual e sociedade civil;
- c. **Instituição executora:** Realizar a análise da atuação da instituição executora em relação à agenda de enfrentamento da violência letal, à formação contínua da equipe, à contratação de supervisão técnica, ao registro no Conselho de Direitos da Criança, à participação em outros fóruns referentes à temática da infância e adolescência etc.;
- d. **Qualificação e atuação da equipe técnica estadual:** Avaliar a ação da equipe nos casos de proteção, desde a qualificação dos técnicos contratados até a articulação realizada com a rede SGD e Portas de Entrada do Programa, ou seja, os órgãos que recebem as solicitações de inclusão no PPCAAM, além de verificar as condições de trabalho dos membros da equipe estadual;
- e. **Atendimento aos casos de proteção:** Analisar dimensões como a garantia dos direitos do protegido, o cumprimento dos procedimentos do PPCAAM, a condução dos casos etc.;
- f. **Acompanhamento dos protegidos:** Nessa análise busca-se avaliar o grau de inserção social dos protegidos pelo Programa, partindo da análise da trajetória de vida do protegido e toda sua interface (educação, saúde, história familiar, social, inserção na comunidade etc.) (BRASIL, 2017a, p. 56).

Ainda consoante o Guia de Procedimentos PPCAAM, a metodologia criada pelo GT de Monitoramento, sob supervisão, obedece a um cronograma de atividades composto por três etapas, conforme descrição abaixo:

⁵ O Plano de Trabalho, descrito no artigo 22 da Lei 13019/2014 (MROSC), é um documento para balisar as ações que deverão ser executadas durante a parceria. É neste documento que são descritas as metas e o objeto da parceria a ser firmada entre a OSCIP e o Poder Público (BRASIL, 2014b).

- **Primeira etapa:** tem como orientação a sistematização de dados prévios. A equipe de monitoramento envia instrumentais, de coleta de informações, que consistem em questionários para o Programa Estadual, Conselho Gestor, Secretaria de Estado e Instituição Executora, além de extensa tabela em Excel, com o objetivo de aferir todas as solicitações de inclusão no Programa, no interregno de 12 meses anteriores à visita do monitoramento e o seu desenrolar até a fase do pós-desligamento. Após a entrega dessas informações pela equipe estadual à equipe de monitoramento, CGPCAAM e NTF, elas são sistematizadas e passa-se para a segunda fase, que são as visitas *in loco*.
- **Segunda etapa:** realização de reuniões com todos os atores envolvidos diretamente na execução do PPCAAM: instituição executora do Programa, todos os profissionais do PPCAAM estadual, representantes das Secretarias de Estado e dos conselhos gestores, quando houver. É na segunda fase que as informações são complementadas e a pauta é exaurida. São dois dias e meio de reuniões e imersão no trabalho da equipe estadual.
- **Terceira etapa:** é a devolutiva. Trata-se do regresso da equipe de monitoramento ao Estado monitorado para entrega formal do relatório contendo toda a análise e considerações avaliativas para qualificação da execução do Programa no Estado (BRASIL, 2017a, p. 57).

A partir da instituição desse Cronograma fica definido um conjunto de ações que serão realizadas durante o desenvolvimento do monitoramento com os estados executores do PPCAAM.

Salienta-se, que esse rito metodológico descrito acima foi realizado até o momento anterior ao período pandêmico, pois com o advento da pandemia da Covid-19, a maior crise sanitária e hospitalar já enfrentada pelo país (FIOCRUZ, 2021), esse processo teve de ser readequado, sofrendo alterações em sua essência, surgindo a partir de então um novo cronograma de atividades, que levou em conta as restrições do cenário atual impostas pela pandemia.

Dessa maneira, em meados de março de 2020, com o aumento exponencial do número de casos de contaminação causados pelo novo coronavírus, a Covid-19 passou a ser considerada uma pandemia, e obrigou todos os países do mundo a repensar o estilo de vida de seus habitantes, imprimindo um novo ritmo de convivência em sociedade nos mais variados âmbitos. Com o avançar da pandemia, a Organização Mundial da Saúde passou a recomendar cuidados a fim de se evitar contaminação, entre eles: a adoção de medidas de distanciamento social, a criação de protocolos de segurança, estímulo ao uso consciente de máscaras faciais

de proteção, higienização adequada das mãos, teletrabalho, restrição da circulação em determinados ambientes de uso coletivo, medidas que foram aplicadas visando impedir o aumento das transmissões do vírus.

Diante de tantos desafios e restrições decorrentes do período pandêmico, o fluxo metodológico original do Monitoramento necessitou passar por readequações, e por sua vez foi construído um novo com as adaptações que se fizeram necessárias.

Nesse sentido, as equipes de trabalho do PPCAAM passaram a trabalhar na modalidade de teletrabalho e um novo planejamento foi realizado com o intuito de não perder a qualidade do acompanhamento e avaliação da execução dos programas locais, para ser aplicado junto aos novos estados e aos que estavam em fase de renovação de convênio. Salientamos que, conforme preconiza o Guia de Procedimentos do PPCAAM, o monitoramento.

Constitui um processo importantíssimo, *sine qua non*, para a esmerada execução de programas, projetos e políticas públicas. Apenas com a visão sistêmica e o acompanhamento amigável entre os parceiros na execução de políticas é que se poderá propiciar avanço nas boas práticas e encontrar soluções de mitigar os imbróglios nas ações (ARAÚJO, 2017, p.55).

O início do processo de execução do PPCAAM ocorre após a celebração do convênio pactuado, atualmente, entre o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos com o estado solicitante ou diretamente com uma Instituição Executora.

Nesse sentido, os estados que estão iniciando a execução do PPCCAM, ou aqueles que estão renovando o Convênio com a União, passam por um processo contínuo de formação e capacitação que envolve todos os entes do Programa e posteriormente ao longo do desenvolvimento da execução, recebem a Equipe de Monitoramento Federal para realizar o processo de monitoramento e avaliação da execução.

Atualmente, tal equipe é constituída por uma socióloga, uma psicóloga e uma advogada, sob a supervisão da Coordenação Geral do Programa. A referida equipe representa uma das vertentes de atuação do Núcleo Técnico Federal - NTF. Tais profissionais são contratados por uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, experiente na execução de Programas de Proteção, para realizar todas as atividades correspondentes ao Monitoramento.

Essa equipe é a unidade responsável pelo monitoramento do Programa de Proteção valendo-se de diferentes fontes de dados, tais como: questionários diagnósticos, reuniões com os atores envolvidos, dados mais recentes do Índice de Homicídios na Adolescência – IHA, da Matriz de Indicadores de Monitoramento sobre a Implementação Nacional do PPCAAM, informações referentes ao Termo de Convênio, assim como as informações disponibilizadas pelos membros da Equipe Técnica, do Conselho Gestor, do estado e da Instituição Executora,

insejando no mapeando de todo esse cenário para que os gestores consigam acompanhar as ações com alto grau de detalhamento. O trabalho é desenvolvido em observância às orientações da Coordenação Geral do Programa e dos documentos técnicos que preveem a metodologia a ser seguida pela equipe de trabalho nacional com os atores locais.

As três etapas constituintes do processo de monitoramento, descritas anteriormente, tiveram seu fluxo alterado no período da pandemia. Entende-se por fluxo de trabalho os passos necessários para realizar cada uma das atividades do projeto, dessa forma é possível acompanhar o progresso da realização das etapas do Monitoramento e Avaliação do PPCAAM.

O novo Fluxo de Procedimentos foi sendo construído para orientar as atividades desenvolvidas no processo de monitoramento. Vale destacar, que esse passo a passo surgiu a partir do estabelecimento da própria dinâmica da pandemia, e à medida que as restrições avançavam. Dessa forma ficou assim descrito:

- a) Planejamento com a equipe de Monitoramento e Coordenação do Programa;
- b) Escolha e definição dos estados a serem monitorados;
- c) Contato com os atores locais, por meio de ofícios para o início dos procedimentos do Monitoramento;
- d) Envio por *e-mail* dos instrumentais do “Diagnóstico Inicial” (Questionários específicos para cada um dos atores locais);
- e) Análise das devolutivas com elaboração das apresentações em *power point* para conduzir as reuniões *online* com cada estado;
- f) Coleta de dados, construção de Relatório do Monitoramento e Avaliação “Diagnóstico Inicial”, contendo as informações referentes à execução do Programa, dados gerais da proteção, dados relativos à segurança e demais informações sobre cada PPCAAM local;
- g) Envio do Produto de Relatório do Monitoramento e Avaliação “Diagnóstico Inicial” contendo o Plano de Ação composto pelas recomendações que a Equipe de Monitoramento propõe para os atores locais por *e-mail*;
- h) Reunião de acompanhamento do Plano de Ação e envio da “Planilha de Acompanhamento da Proteção” com o PPCAAM local;
- i) Devolutiva da “Planilha de Acompanhamento da Proteção” com as informações respondidas;

- j) Produção e entrega do Relatório Final contendo todos os dados e análises a partir da devolutiva da “Planilha de Acompanhamento da Proteção”.

Cumprir destacar que os procedimentos “h”, “i” e “j” ainda não foram realizados até o momento da realização deste artigo, no entanto, já estão contemplados no planejamento do cronograma de atividades da Equipe de Monitoramento Federal para o ano de 2022.

Uma das etapas mais importantes do Monitoramento se refere ao “Relatório de Monitoramento do PPCAAM”. Tal instrumento representa um “Diagnóstico Inicial” da execução do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte, onde se constrói um processo analítico voltado a identificação de todas as questões envolvidas na execução do Programa a partir da ótica de cada ator, além das recomendações e apontamentos da Equipe de Monitoramento. Seu conteúdo é fundamentado em informações prestadas pelas Secretarias de Estado, pelas Instituições Executoras, pelos Conselhos Gestores e pelas equipes técnicas.

Conforme evidenciado pelo referido Relatório de Monitoramento (BUENO; ABREU, 2021, p. 5), atualmente na etapa “f” do Diagnóstico Inicial são analisados os seguintes indicadores:

- **Análise da execução do convênio:** a execução do Programa através de convênios levanta questões específicas, como a divisão orçamentária entre União e contrapartida, a frequência de repasses, a dimensão de gastos cotidianos do Programa, a suficiência das rubricas previstas em plano de trabalho e a forma de contratação e manutenção de equipe técnica.
- **Dados gerais da proteção:** que abrange desde a composição da equipe e a organização do trabalho, passando pela relação com as Portas de Entradas e demais atores da rede de proteção e seus impactos nas ações da equipe no que tange a efetivação da garantia de direitos do público atendido.
- **Dados relativos à segurança:** por se tratar de um Programa de Proteção, a observância dos aspectos metodológicos é de fundamental importância para a efetividade do acompanhamento.

3.4 DESAFIOS E BOAS PRÁTICAS IDENTIFICADAS PELOS ESTADOS MONITORADOS DURANTE O PERÍODO PANDÊMICO

Inicialmente, insta destacar que, por se tratar de um Programa de Proteção, este trabalho se deterá a apresentar a Metodologia do Programa em linhas gerais, sem expor as informações ou resultados referentes aos dados de seus protegidos.

Isto posto, ao realizar o processo de monitoramento proposto pelo Programa, ficou evidenciado, por meio dos relatos obtidos durante as reuniões *online*, que os atores do PPCAAM, tiveram determinados desafios e boas práticas, a saber:

Desafios:

- Cancelamento ou adiamento de atividades de trabalho;
- Alguns programas tiveram seus orçamentos diretamente impactados pela alta inflação desse período, uma vez que os produtos e serviços sofreram aumentos significativos nos preços, a exemplo da gasolina, passagens, alimentação, entre outros;
- Contexto que impactou de maneira drástica e sem precedentes toda a rede de proteção exigindo à adequação aos protocolos sanitários;
- A necessidade da criação de um “Plano de Retomada” das atividades presenciais,
- Com relação ao Conselho Gestor, foi destacado que, no início da pandemia, alguns membros encontraram dificuldades para se ajustar ao novo formato das reuniões *online* além das dificuldades de quórum.

Boas práticas:

- Em todos os Estados executores do PPCAAM constatou-se um alto comprometimento de seus profissionais com a política de Direitos Humanos e a Proteção Integral de crianças e adolescentes que se manteve durante o período pandêmico de 2021;
- Boa retaguarda oferecida aos profissionais que atuam na execução dos Programas locais;
- Houve Estados onde as Equipes Técnicas receberam equipamentos de proteção individual para o COVID-19 e, no caso dos profissionais infectados, também receberam acompanhamento por parte da Instituição Executora;
- Alguns Estados buscaram acompanhar de perto as discussões sobre a vacinação de

seus profissionais, junto à Secretaria de Saúde e, internamente, promoveram um rodízio do trabalho presencial da equipe na sede, possibilitando a manutenção dos atendimentos;

- Da mesma forma, houve relatos de estados que buscaram construir um caminho seguro para a retomada das atividades laborais.

Portanto, observou-se que dos cinco estados monitorados no ano pandêmico, 100% relataram terem tido impactos negativos em suas rotinas de trabalho, em decorrência da pandemia. Ademais, para contornar tais dificuldades foi necessária a criação de novas estratégias de trabalho e esforços em conjunto com as respectivas Redes de Proteção Local, na tentativa de minorar tais impactos e dar continuidade na execução.

Em que pese os desafios impostos pela pandemia os Programas permanecem sendo executados e, portanto, necessariamente devem ser monitorados. A meta estabelecida no Plano de Trabalho do Núcleo Técnico Federal (documento referencial) foi atingida, sem interrupções, em razão das adequações já mencionadas neste trabalho e à adoção de ferramentas de teletrabalho.

4 CONCLUSÃO

A pandemia e seus desdobramentos provocaram a criação de novas estratégias de trabalho em âmbito mundial. Neste artigo buscou-se apresentar o desenvolvimento do processo de Monitoramento e Avaliação do PPCAAM durante o ano pandêmico de 2021, e para isso foram abordadas as diferentes formas de realizá-lo; a original e a com readequações.

Por se tratar de um Programa de proteção, as ações empreendidas pela PPCAAM devem seguir um rito metodológico definido, uma vez que a atuação de todos os seus profissionais deve ser conduzida de maneira uniforme e segura, visando garantir a proteção ao bem maior que é a vida dessas crianças e adolescentes atendidos pelo programa.

Buscou-se demonstrar os limites e a complexidade das práticas de um processo já instituído que sofreu reformulações dentro da dinâmica do Programa. Desse modo, depreende-se que o modelo de teletrabalho adotado durante o período pandêmico implicou no empreendimento de esforços por todos os profissionais envolvidos.

Para tanto, novos recursos e modelos de interação foram incluídos nas rotinas de trabalho e os atores do Monitoramento do PPCAAM contribuíram de forma significativa para que tais mudanças não comprometessem a qualidade da execução do Programa.

Apesar dos impactos negativos ocasionados pela pandemia esta pesquisa identificou que o processo de monitoramento não foi descontinuado e a meta prevista para o ano de 2021, no plano de trabalho, foi atingida. Essa afirmação se fundamenta no fato de terem sido realizados os monitoramentos de todos os cinco estados executores, conforme esperado. Ademais a sistemática adotada durante o ano pandêmico foi bem utilizada e contribuiu para o avanço do processo, apresentando resultados positivos.

Por fim, o monitoramento se mostrou como um recurso fundamental para oferecer aos gestores do Programa os dados e as informações situacionais da execução, esse panorama situacional contribuiu com o planejamento e aperfeiçoamento de suas ações. Paralelamente, também colaborou, ainda que indiretamente, com a proposta do Programa que visa fomentar as estratégias de enfrentamento à letalidade dessa camada da população e à efetiva reinserção social de seus protegidos.

REFERÊNCIAS

AMARAL, J. J. F. **Como fazer uma pesquisa bibliográfica**. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2007. Disponível em:

<<http://200.17.137.109:8081/xiscanoe/courses1/mentoring/tutoring/Como%20fazer%20pesquisa%20bibliografica.pdf>>. Acesso em: 01 set. 2021.

ANTERO, A. Samuel. Monitoramento e avaliação do Programa de Erradicação do Trabalho Escravo. **RAP**. Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 791-828, set./out. 2008.

ARAÚJO, Zuleica Garcia de. Monitoramento e avaliação do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte. *In*: BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos, Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. JAKOB, André Codo; XAVIER, Solange Pinto; ARAÚJO, Zuleica Garcia de (orgs). **Um novo olhar PPCAAM: programa de proteção a crianças e adolescentes ameaçados de morte**. 2.ed. Brasília, DF, 2017. Disponível

em: <http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/ppcaam/um_novo_olhar_ppcaam_2017.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988, atualizada até a Emenda Constitucional nº 39, de 19 de dezembro de 2002. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

BRASIL. **Decreto nº 9.579**, de 22 de novembro de 2018. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo federal que dispõem sobre a temática do lactente, da criança e do adolescente e do aprendiz, e sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente e os programas federais da criança e do adolescente, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2018/decreto-9579-22-novembro-2018-787359-publicacaooriginal-156778-pe.html>. Acesso em 26 de jan. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 6.231/07**, de 11 de outubro de 2007. Institui o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte – PPCAAM. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6231.htm. Acesso em: 18 ago. 2020.

BRASIL. Lei 13.467, de 13 de julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, e as Leis nos 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 jul. 2017b.

BRASIL. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015). **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 jul. 2014b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm. Acesso em 30 jul. 2021.

BRASIL. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 jul. 1990.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos, Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. JAKOB, André Codo; XAVIER, Solange Pinto; ARAÚJO, Zuleica Garcia de (orgs). **Um novo olhar PPCAAM**: programa de proteção a crianças e adolescentes ameaçados de morte. 2.ed. Brasília, DF, 2017a. Disponível em: <http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/ppcaam/um_novo_olhar_ppcaam_2017.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2022.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente, Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF, Programa de Redução da Violência Letal. **Índice de Homicídios na Adolescência**: IHA 2014a. Doriam Luis Borges de Melo; Ignácio Cano (org.). Rio de Janeiro. Observatório de Favelas, 2017. Disponível: <http://prvl.org.br/wp-content/uploads/2017/06/IHA-2014.pdf> Acesso em 02 de fev. De 2022.

BUENO, André Henriques; ABREU, Rita de Cássia Alves de (coord.). **Relatório de Monitoramento**: Diagnóstico Inicial. Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte do estado do Ceará. Ano Base. 2021. Brasília. out. 2021. 61p.

CARVALHO, Quitéria Clarice Magalhães *et al.* Violência contra criança e adolescente: reflexão sobre políticas públicas. **Rev. RENE**. Fortaleza, v. 9, n. 2, p. 157-164, abr./jun.2008.

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **RAP**. Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, n. 969-92, set./out. 2003.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). **Panorama da violência letal e sexual contra crianças e adolescentes no Brasil**. out. 2021. Disponível em: [panorama-violencia-letal-sexual-contra-criancas-adolescentes-no-brasil.pdf](#) (unicef.org). Acesso em: 20 dez. 2022.

IINSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA; INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Atlas da Violência 2021**. Ipea 2021. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/12/atlas-violencia-2021-v7.pdf>. Acesso em: 24 de jan. 2022.

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ (FIOCRUZ). **Boletim Extraordinário do Observatório Covid-19**. mar.2021. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2021.

FONSECA, J. J. S. **Apostila de Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: Universidade Estadual do Ceará, 2002.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA; FUNDAÇÃO JOSÉ LUIZ EGYDIO SETÚBAL. **Violência contra Crianças e Adolescentes (2019-2021). Sumário Executivo**. São Paulo. nov. 2021.

GALDINO, Danielle de Souza. **Proteção pela metade: um estudo sobre as necessidades humanas no Programa Federal de Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas**. 2013. 229f. Dissertação (Mestrado em Política Social) - Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Sistema de Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais: revisitando mitos e recolocando premissas para sua maior efetividade na gestão. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, n. 5, jan./jun. 2013. Disponível em: <https://www.rbaval.org.br/article/doi/10.4322/rbma201305002>. Acesso em: 26 jan. 2022.

MELLO, Flaviana Aparecida de. Atenção aos sinais: as várias formas de violência contra crianças e adolescentes, sujeitos em condição peculiar de desenvolvimento. **Revista Âmbito Jurídico**. São Paulo, n. 160, Ano 20. maio. 2017. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-160/atencao-aos-sinais-as-varias-formas-de-violencia-contra-criancas-e-adolescentes-sujeitos-em-condicao-peculiar-de-desenvolvimento/>. Acesso em: 26 de jan. 2022.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 18. ed. Petrópolis: Vozes, 1994. p. 9-29.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 7. ed. São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro: Abrasco, 2000.

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Leticia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1271-294, out. 2012.

RIZZINI, Irene; ARAÚJO, Caroline de Souza; COUTO, Renata Mena Brasil do. Cadernos

CIESPI. Crianças, adolescentes e os desafios da pandemia da Covid-19. **Cadernos CIESPI**. Rio de Janeiro, 1 ed. jul. 2021. Disponível em: http://www.ciespi.org.br/media/Cad_9_PT2021_05%2008%202021.pdf. Acesso em: 20 jan. 2022.

RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco. **A Arte de Governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. 2^a. Ed. São Paulo: Cortez, 2009.

SANTIAGO, Flávio; FARIA, Ana Lúcia Goulart. Para além do adultocentrismo: uma outra formação docente descolonizadora é preciso. **Revista Educação e Fronteiras**, Dourados, v. 5, n. 13, p. 72-85, jan./ abr. 2015.

SUASSUNA, Livia. Pesquisa qualitativa em Educação e Linguagem: histórico e validação do paradigma indiciário. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 26, n. 1, 341-377, jan./jun. 2008. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/view/2175-795x.2008v26n1p341>. Acesso em: 12 jan. 2022.