



**Programa Prefeito
Amigo da Criança**

Plano Municipal para a Infância e a Adolescência

ELABORAÇÃO E REVISÃO

3ª Edição

Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente

São Paulo

2017



• Conselho de Administração

Presidente

Carlos Antonio Tilkian

Vice-Presidente

Synésio Batista da Costa

Conselheiros

Carlos Antonio Tilkian, David Baruch Diesendruck, Desembargador Antonio Carlos Malheiros, Eduardo José Bernini, Fernando Vieira de Melo, Hector Nuñez, Humberto Barbato, José Eduardo Planas Pañella, Luiz Fernando Brino Guerra, Morvan Figueiredo de Paula e Silva, Otávio Lage de Siqueira Filho, Rubens Naves, Synésio Batista da Costa e Vitor Gonçalo Seravalli

Conselho Fiscal

Bento José Gonçalves Alcoforado, Mauro Antonio Ré e Sérgio Hamilton Angelucci

Secretaria Executiva

Administradora Executiva

Heloisa Helena Silva de Oliveira

Gerente de Desenvolvimento de Programas e Projetos

Denise Maria Cesario

Gerente de Desenvolvimento Institucional

Victor Alcântara da Graça

Programa Prefeito Amigo da Criança

Jeniffer Caroline Luiz, Carlos de Medeiros Delcidio, Dayane Santos Silva, Julianne Nestlehner Pinto, Lidiane Oliveira Santos, Luane Natalle e Priscila Pereira Alves Scharth Gomes

• Ficha Técnica

Texto: Fabio Barbosa Ribas Junior

Edição: Jeniffer Caroline Luiz e Luane Natalle

Elaboração: Maria Luiza Faraone Silveira

Colaboração: Denise Maria Cesario, Maria Lucilene de Almeida, Mayara Araújo da Silva, Raquel Farias Meira e Victor Alcântara da Graça

Revisão: Carlos de Medeiros Delcidio, Jeniffer Caroline Luiz e Julianne Nestlehner Pinto

Revisão de Texto e Copy Desk: Eros Camel | © Camel Press

Projeto Gráfico: Renata Manzke

Diagramação e Arte-Final: Tre Comunicação

Impressão: NywGraf Editora Gráfica Ltda

Tiragem: 5.000 exemplares

ISBN: 978-85-88060-95-1

3ª edição • Gestão 2017/2020

ADVERTÊNCIA

O uso do idioma que não discrimine e nem marque diferenças entre homens e mulheres é uma das preocupações da Fundação Abrinq. Não há acordo, porém, entre os linguistas sobre a maneira de fazê-lo. Neste documento, com o propósito de evitar sobrecarga na redação, optou-se por usar o masculino genérico clássico, ficando subentendido que todas as menções em tal gênero sempre representam *homens e mulheres*.

Extraído e adaptado de Maria Pia Parente. *Neste município criança não trabalha: o que os prefeitos podem e devem fazer para eliminar o trabalho infantil doméstico e proteger as jovens trabalhadoras.* Brasília, OIT/Fundação Abrinq/Andi, 2003.

Sumário

Introdução	08
------------------	----

PARTE I. PLANO MUNICIPAL PARA A INFÂNCIA E A ADOLESCÊNCIA: FUNDAMENTAÇÃO10

1. Direitos de crianças e adolescentes: propostas e desafios	10
2. Mobilização para efetivação das propostas e superação dos desafios	11
2.1 O Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente	12
2.2 Diretrizes e planos nacionais	12
Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes	14
Plano Nacional pela Primeira Infância	16
3. Descentralização, intersetorialidade, representação e continuidade	17
4. Desenvolvimento de capacidade	18
Dez princípios básicos para o desenvolvimento de capacidade na formulação e implementação de políticas públicas.....	18
5. Retomando a ideia de planejamento	20
5.1 1ª etapa – Diagnóstico	21
5.2 2ª etapa – Formulação	22
5.2.1 Objetivos e resultados esperados	23
5.2.2 Indicadores e meios de verificação	24
5.2.3 Estratégia	24
A – Ações previstas e agentes executores	24
B – Período de execução e fontes de recursos	25
5.3 3ª etapa – Execução	26
5.4 4ª etapa – Avaliação	26
5.4.1 Avaliação de efeitos ou impactos	26
5.4.2 Avaliação de produtos e resultados	26
5.4.3 Avaliação de estrutura e processo	27

PARTE 2. PLANO MUNICIPAL PARA A INFÂNCIA E A ADOLESCÊNCIA: ELABORAÇÃO28

1. Criação do grupo de trabalho coordenador	28
2. Quem envolver	29
O que a criança não pode ficar sem, por ela mesma	30

3 Metodologia de trabalho	31
3.1 1ª etapa – Mobilização	31
3.2 2ª etapa – Identificação de problemas e soluções	32
3.2.1 Organização de grupos	32
3.2.2 Estratégia para o trabalho em grupo	32
Método ZOPP – Visão geral	33
Método ZOPP – Fase de diagnóstico	34
3.2.3 O papel do moderador	35
3.2.4 Preparação das oficinas de trabalho	35
3.2.5 Análise de problemas e objetivos	36
3.2.5.1 Análise de problemas	36
Árvore de Problemas - Estrutura	37
3.2.5.2 Análise de objetivos	38
Árvore de Objetivos - Estrutura	38
Árvore de Problemas - Exemplo	39
Árvore de Objetivos - Exemplo	39
3.3 3ª etapa – Sistematização	43
3.3.1 Sistematização de problemas	43
3.3.2 Sistematização de objetivos	44
3.3.3 Compatibilização com diretrizes do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente	44
3.4 4ª etapa – Análise setorial	45
3.4.1 Preparação da análise setorial	45
3.4.2 Realização da análise setorial	46
3.5 5ª etapa – Consolidação	47
3.5.1 Alinhamento dos órgãos implementadores	48
3.5.2 Formatação final do plano	49
3.5.2.1 Organização da Matriz Lógica	49
Método ZOPP – Sobre o Marco Lógico	49
3.5.2.2 Organização do documento do plano	50
3.6 6ª etapa – Aprovação, divulgação e institucionalização	50
4 Metodologia de trabalho: resumo em 18 passos	51

PARTE 3. PLANO MUNICIPAL PARA A INFÂNCIA E A ADOLESCÊNCIA:	
REVISÃO	52
1 Como fazer a revisão do Plano Municipal para a Infância e a Adolescência	52

1.1	Estabelecimento de parâmetros para a revisão	53
1.2	Compatibilização com diretrizes do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente	54
1.3	Realização da revisão setorial	54
2	O que considerar na revisão do Plano Municipal para a Infância e a Adolescência	55
3	Consolidação da revisão do Plano Municipal para a Infância e a Adolescência	59
3.1	Organização da Matriz Lógica	60
3.2	Aprovação e institucionalização da revisão	60

PARTE 4. PLANO MUNICIPAL PARA A INFÂNCIA E A ADOLESCÊNCIA:

MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO61

1	Monitoramento do Plano Municipal para a Infância e a Adolescência	61
1.1	Precondição para o monitoramento: o planejamento interno	61
1.2	O que monitorar	62
1.3	Como monitorar	62
1.4	O que fazer com as informações	63
2	Avaliação do Plano Municipal para a Infância e a Adolescência	64

FONTES66

ANEXO 1

Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes. Eixos, diretrizes e objetivos estratégicos	67
Plano Nacional pela Primeira Infância. Ações finalísticas: temas, objetivos e metas	72

ANEXO 2

Modelo A – Matriz de problemas e causas	85
Modelo B – Matriz de objetivos e resultados	86
Modelo C – Matriz de análise setorial	87
Modelo D – Matriz Lógica (elaboração)	88
Modelo E – Matriz de revisão setorial	89
Modelo F – Matriz Lógica (revisão)	90

INTRODUÇÃO

O Programa Prefeito Amigo da Criança (PPAC) tem por objetivo estimular a criação e o aperfeiçoamento de políticas públicas destinadas à promoção e à proteção dos direitos de crianças e adolescentes, mediante suporte técnico aos gestores municipais que aderem à proposta, durante os quatro anos da gestão municipal, culminando no reconhecimento dos esforços realizados e dos resultados conseguidos.

Criado em 1996, o Programa evoluiu em suas propostas, como resultado da experiência, do aprimoramento do diálogo com os municípios e do alinhamento com diretrizes do governo federal. Assim, passou do acompanhamento de ações e indicadores nas áreas de Educação, Saúde e Proteção Social à proposta de planejar, com um horizonte de longo prazo, e institucionalizar a política municipal para a infância e a adolescência.

Essa proposta consubstanciou-se no convite para elaboração do Plano Municipal para a Infância e a Adolescência (PMIA), oferecendo subsídios para a realização dessa atividade por meio de uma proposta metodológica que valorizava a ampla

participação, a articulação e a intersetorialidade, e orientava a respeito de aspectos práticos de processos de planejamento¹.

A metodologia de construção do plano proposta aos municípios foi formulada com o objetivo de que o processo:

- sendo participativo e local, ensejasse o surgimento de ideias e soluções criativas e ajustadas à realidade, provesse oportunidade para aprendizagem mútua e compartilhamento dos problemas a resolver;
- fosse organizado e viável, para tratamento de um tema complexo e multifacetado como são os direitos de crianças e adolescentes que, necessariamente, requer o envolvimento de muitos setores e organizações;
- levasse em conta ações em desenvolvimento e compromissos assumidos, não fazendo “tábula rasa” da experiência e das atividades de órgãos públicos e outros atores sociais.

Em resumo, a proposta de elaboração do PMIA, concebido para um período de dez anos, pautou-se

¹ Fundação Abrinq. Programa Prefeito Amigo da Criança. Plano Municipal para a Infância e a Adolescência. Guia para Ação Passo a Passo. São Paulo: Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente, 2011.

pela ideia de continuidade, favorecendo a conversão de políticas de governo em políticas de Estado. Respalda-se em diretrizes nacionais, reafirmou o objetivo da descentralização, de evitar a adoção de “soluções tamanho único”, fatalmente abandonadas pelo caminho, por não corresponderem a demandas e anseios locais, estimulando o desenvolvimento de capacidades. Fiel aos princípios constitucionais, promoveu a busca de soluções propostas coletivamente, valorizando a participação social, a intersetorialidade e a articulação. Por fim, de modo a garantir efetividade nas ações e racionalidade no uso dos recursos, engajou a administração municipal, detentora dos meios de concretização das políticas públicas, no compromisso de pautar suas ações pelos objetivos traçados e inserir suas atividades em uma estratégia concertada, chamando o gestor municipal a assumir a liderança do processo.

Alguns municípios dedicaram-se já em 2011 e 2012 à elaboração do plano. Na gestão 2013–2016, a consolidação da política municipal para a infância e a adolescência constituiu linha de ação avaliada e, portanto, critério de reconhecimento pelo PPAC. Dessa linha de ação, fizeram parte a elaboração e o início de execução do PMIA.

A experiência resultou em lições aprendidas, tanto para os municípios como para o próprio Programa, tornando disponíveis exemplos práticos de dificuldades a serem superadas na elaboração dos planos. Adicionalmente, criou um novo grupo, no qual se encontram aqueles municípios que, tendo elaborado e começado a executar seus planos, devem proceder à sua revisão.

Dessas circunstâncias nasceu a necessidade de reelaboração dos subsídios produzidos, originalmente, em 2011. O documento que ora se entrega aos municípios está organizado em quatro partes. A Parte 1 é dedicada aos fundamentos do plano: trata das diretrizes nacionais relativas à promoção e à defesa dos direitos de crianças e adolescentes, e apresenta o conceito de desenvolvimento de capacidade e aspectos metodológicos da atividade de planejamento. A Parte 2 reapresenta a metodologia de elaboração do plano, incluindo, agora, exemplos extraídos das experiências municipais. A Parte 3 orienta a revisão dos planos anteriormente elaborados. A Parte 4 comenta os processos de monitoramento e avaliação de planos e projetos, sugerindo procedimentos a serem adotados pelos municípios ao longo da execução de sua política para a infância e a adolescência.

PARTE 1. PLANO MUNICIPAL PARA A INFÂNCIA E A ADOLESCÊNCIA: FUNDAMENTAÇÃO

1. Direitos de crianças e adolescentes: propostas e desafios

“É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, 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.”

Constituição da República Federativa do Brasil, art. 227.

Menos de dois anos após a promulgação da Constituição Federal, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)² incorporou e detalhou os preceitos constitucionais, atribuindo significado à expressão “absoluta prioridade” e destacando as obrigações do Estado. Também tratou da proteção à família, expressando o reconhecimento de que os problemas que a afetam são causa importante das situações de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão sofridas por crianças e adolescentes e da necessidade de apoio para o cumprimento de seu dever de assegurar a seus filhos os direitos fundamentais.

Em resumo, o Estatuto consubstanciou a doutrina da proteção integral: crianças e adolescentes possuem, além dos direitos consagrados aos adultos, uma série de direitos próprios, por estarem em processo de desenvolvimento físico e mental.

O país avançou na promoção e na proteção a esses direitos. Mas, a grandes avanços ainda correspondem constrangedores desafios.

“A criança e o adolescente têm direito a proteção à vida e à saúde, mediante efetivação de políticas sociais públicas que permitam o nascimento e o desenvolvimento sadio e harmonioso, em condições dignas de existência.”

Estatuto da Criança e do Adolescente, art. 7º.

São frequentemente registrados e noticiados, porém, casos de gestantes sem atendimento, de parturientes peregrinando por hospitais, de bebês abandonados, de ambulatórios lotados, de pequenos febris, de mães sem saber o que fazer... A desnutrição ainda afeta milhares de crianças, com danos irreversíveis a seu desenvolvimento.

“A criança e o adolescente têm direito à liberdade, ao respeito e à dignidade como pessoas humanas em processo de desenvolvimento e como sujeitos de direitos civis, humanos e sociais garantidos na Constituição e nas leis.”

Estatuto da Criança e do Adolescente, art. 15.

“É proibido qualquer trabalho a menores de 14 anos de idade, salvo na condição de aprendiz.” (A Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, estabelece “proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de 18 e de qualquer trabalho a menores de 16 anos, salvo

² Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Texto compilado, com as alterações introduzidas até junho de 2014. Fonte: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069compilado.htm.

na condição de aprendiz, a partir dos 14 anos” – art. 7º, inciso XXXIII).

Estatuto da Criança e do Adolescente, art. 60.

O direito à liberdade envolve, entre outros, o direito de brincar, de praticar esportes, de divertir-se; de participar da vida familiar e comunitária; de não trabalhar precocemente. Mas, ainda são muitas as crianças que trabalham e, ainda mais, trabalham em condição desumana ou degradante.

O direito ao respeito e à dignidade consiste na inviolabilidade da integridade física, psíquica e moral da criança e do adolescente. Mas, não são raros os casos de maus-tratos no seio da própria família e a exploração sexual continua sendo fato e notícia.

“Toda criança ou todo adolescente tem direito a ser criado e educado no seio da sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente livre da presença de pessoas dependentes de substâncias entorpecentes.”

Estatuto da Criança e do Adolescente, art. 19.

Quantas famílias não podem, por razões econômicas, emocionais ou morais, educar seus filhos? Quantos jovens constituem novas famílias sem o significado e o exemplo da paternidade responsável, recriando suas próprias condições de vida? Quantos, expostos às ruas, aderem ao uso abusivo de drogas ou trazem “de casa” o exemplo do consumo, estimulado, por sua vez, pela facilidade de acesso?

“A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho.”

Estatuto da Criança e do Adolescente, art. 53.

O país praticamente universalizou o acesso ao Ensino Fundamental e vem se empenhando na ampliação

do acesso ao Ensino Médio e à Educação Superior. Mas, chegar à escola, em muitas áreas, especialmente rurais, ainda é uma façanha. E façanha maior ainda é dela sair tendo “aprendido”. Conseguir qualidade, principalmente nos anos iniciais da educação escolar, permanece como um objetivo a alcançar. Sem um bom alicerce não se erguem paredes firmes. E quantos são os pais que se fazem presentes na vida escolar de seus filhos? Quantos têm, eles próprios, condições de avaliar e exigir da escola pública mais do que uma vaga para suas crianças e seus jovens?

2. Mobilização para efetivação das propostas e superação dos desafios

A Constituição Federal de 1988 alterou decisivamente a formulação de políticas públicas no que se refere à Ordem Social (Título VIII). De modo geral, enfatizou os direitos sociais e os consequentes deveres do Estado, e preconizou a descentralização político-administrativa; a participação da sociedade civil, por meio de organizações representativas, na formulação e no controle das ações; a colaboração entre Estado e sociedade civil, na execução das ações; as responsabilidades da família e seu direito à proteção do Estado.

Incorporando tais princípios, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) preconizou que a política de atendimento (a essa população) se faça por meio de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios (art. 86). Entre as diretrizes dessa política, enumerou a criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos de crianças e adolescentes (art. 88, II), a integração operacional de órgãos do Executivo, do Judiciário e do Ministério Público (art. 88, V e VI), e a mobilização da sociedade civil (art. 88, VII). Adicionalmente, instituiu o Conselho

Tutelar, estabelecendo suas atribuições e determinando a existência de, pelo menos, um colegiado em cada município (art. 132).

Em 1991, foi criado o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) (Lei nº 8.242, de 12 de outubro).

2.1 O Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente

As diretrizes estabelecidas pelo ECA, relativas à política de atendimento, são consideradas a origem do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGD), objeto da Resolução nº 113 do Conanda, de 19 de abril de 2006, que assim o define:

“O Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente constitui-se na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, nos níveis federal, estadual, distrital e municipal.” (art. 1º).

Três grandes eixos ou linhas de ação configuram o SGD: a promoção dos direitos, a defesa dos direitos e o controle social das ações levadas a cabo no âmbito dos dois eixos anteriores.

A promoção dos direitos se faz por meio da efetiva implementação da política de atendimento prevista no art. 86 do ECA, de maneira transversal e intersetorial, mediante articulação de todas as políticas públicas associadas à garantia dos direitos fundamentais: à liberdade, ao respeito e à dignidade; à vida e à saúde; à educação; ao não trabalho; à convivência familiar e comunitária.

A defesa dos direitos consiste na garantia do acesso à justiça.

O controle social das ações de promoção e defesa dos direitos é atribuição soberana da sociedade, por meio de suas organizações e representações, em especial, conselhos de direitos e conselhos setoriais de formulação e controle de políticas públicas.

Em resumo, o SGD não consiste em uma nova instituição. Ele existirá, por si mesmo, quando cada instância governamental cuja vocação esteja ligada à promoção ou à defesa de tais direitos exercer, efetivamente, suas atribuições; quando a sociedade civil, por meio de suas organizações e representações, se fizer, de fato, presente; quando governo e sociedade conseguirem formas integradas ou articuladas de ajuda mútua no desenvolvimento das ações – articulação e integração são as características de um sistema.

2.2 Diretrizes e planos nacionais

Ao abrigo da Constituição Federal e do ECA, várias iniciativas do governo federal tomaram corpo, abordando diferentes aspectos da proteção integral dos direitos de crianças e adolescentes. Ao longo das últimas décadas, planos e programas nas áreas da Educação, Saúde, Esporte, Trabalho e Justiça, entre outras, foram formulados, sempre considerando a descentralização e, de forma crescente, a colaboração entre setores do governo. Embora muitas dessas ações sejam operacionalizadas por um determinado ministério (ou outra instância de nível federal), são frutos de propostas intersetoriais ou dependem de regime cooperativo para sua execução.

A descentralização, a intersetorialidade e a articulação no tratamento das questões relacionadas à infância e à adolescência são características essenciais das iniciativas do Conanda.

No dia 19 de abril de 2011, o Conanda aprovou os eixos, as diretrizes e os objetivos estratégicos do Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes (ver quadro na pág. 14 e Anexo 1, pág. 67).

Fruto de um trabalho iniciado em 2009, as orientações aprovadas resultaram de ampla participação do governo e da sociedade. Na 8ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – realizada em Brasília, em dezembro de 2009, e precedida por 2.611 conferências municipais, 260 conferências regionais e 27 conferências estaduais – foram aprovadas as diretrizes gerais do Plano.

Um Grupo de Trabalho Interministerial, coordenado pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República e pelo Conanda, com o apoio de consultorias especializadas, responsabilizou-se pela sistematização das propostas deliberadas na Conferência Nacional, elaborando um documento que foi submetido à consulta pública em outubro de 2010, recebendo contribuições consideradas no formato final do Plano, estruturado em cinco eixos que organizam 13 diretrizes e 55 objetivos estratégicos.

Paralelamente, a Rede Nacional Primeira Infância³ elaborou proposta de Plano Nacional pela Primeira Infância (ver quadro na pág. 16 e Anexo 1, pág. 72), propondo ações articuladas de promoção e realização dos direitos da criança de até seis anos de idade, para um período de 12 anos. O Plano foi construído com ampla participação de organizações governamentais e não governamentais, especialistas, técnicos, pesquisadores e outros profissionais que atuam no campo dos direitos da

criança. A proposta foi aprovada pelo Conanda em 14 de dezembro de 2010 e incorporada ao Plano Decenal como objetivo estratégico.

O Plano Decenal contém os elementos de uma política nacional para a infância e a juventude brasileiras, representando:

- a passagem de experiências de elaboração de planos temáticos ou setoriais para um enfoque abrangente e inclusivo, estimulador de ações intersetoriais e articuladas;
- a superação de planos governamentais de curto prazo, limitados a uma gestão, em favor de um planejamento de médio e longo prazos, ou seja, a substituição de políticas de governo por uma política de Estado.

Por meio da Resolução nº 161, de 4 de dezembro de 2013, o Conanda estabeleceu “...os parâmetros para discussão, formulação e deliberação dos planos decenais dos direitos humanos da criança e do adolescente em âmbito estadual, distrital e municipal, em conformidade com os princípios e diretrizes da Política Nacional de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes e com os eixos e objetivos estratégicos do Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes”, instando os respectivos Conselhos a definirem, de forma intersetorial e participativa, suas próprias diretrizes, conformando política local de atenção à criança e ao adolescente.

³ Articulação nacional de organizações da sociedade civil, do governo, do setor privado, de outras redes e de organizações multilaterais que atuam na promoção da Primeira Infância como item prioritário na defesa dos direitos da criança e do adolescente. O marco final do Plano Nacional pela Primeira Infância é 2022.

PLANO DECENAL DOS DIREITOS HUMANOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES (*)

Eixo 1

Promoção dos direitos de crianças e adolescentes

- Diretriz 1 – Promoção da cultura do respeito e da garantia dos direitos humanos de crianças e adolescentes no âmbito da família, da sociedade e do Estado, consideradas as condições de pessoas com deficiência e as diversidades de gênero, orientação sexual, cultural, étnico-racial, religiosa, geracional, territorial, de nacionalidade e de opção política.
- Diretriz 2 – Universalização do acesso a políticas públicas de qualidade que garantam os direitos humanos de crianças, adolescentes e suas famílias, e contemplem a superação das desigualdades e a afirmação da diversidade, com promoção da equidade e inclusão social.

Eixo 2

Proteção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes

- Diretriz 3 – Proteção especial a crianças e adolescentes com seus direitos ameaçados ou violados, consideradas as condições de

peças com deficiência e as diversidades de gênero, orientação sexual, cultural, étnico-racial, religiosa, geracional, territorial, de nacionalidade e de opção política.

- Diretriz 4 – Universalização e fortalecimento dos Conselhos Tutelares, objetivando sua atuação qualificada.
- Diretriz 5 – Universalização, em igualdade de condições, do acesso de crianças e adolescentes aos sistemas de Justiça e Segurança Pública para a efetivação dos seus direitos.

Eixo 3

Protagonismo e participação de crianças e adolescentes

- Diretriz 6 – Fomento de estratégias e mecanismos que facilitem a participação organizada e a expressão livre de crianças e adolescentes, em especial sobre os assuntos a eles relacionados, considerando sua condição peculiar de desenvolvimento, pessoas com deficiência e as diversidades de gênero, orientação sexual, cultural, étnico-racial, religiosa, geracional, territorial, de nacionalidade e de opção política.

(*) Aprovado pelo Conanda em 19 de abril de 2011. Os objetivos estratégicos cobertos pelas 13 diretrizes estão registrados no Anexo 1.

Eixo 4

Controle social da efetivação dos direitos de crianças e adolescentes

- Diretriz 7 – Fortalecimento de espaços democráticos de participação e controle social, priorizando os conselhos de direitos da criança e do adolescente e assegurando seu caráter paritário, deliberativo, controlador e a natureza vinculante de suas decisões.

Eixo 5

Gestão da Política Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes

- Diretriz 8 – Fomento e aprimoramento de estratégias de gestão da Política Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes fundamentadas nos princípios da indivisibilidade dos direitos, descentralização, intersetorialidade, participação, continuidade e corresponsabilidade dos três níveis de governo.

- Diretriz 9 – Efetivação da prioridade absoluta no ciclo e na execução orçamentária das três esferas de governo para a Política Nacional e Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, garantindo que não haja cortes orçamentários.
- Diretriz 10 – Qualificação permanente de profissionais para atuarem na rede de promoção, proteção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes.
- Diretriz 11 – Aperfeiçoamento de mecanismos e instrumentos de monitoramento e avaliação da Política e do Plano Decenal de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, facilitado pela articulação de sistemas de informação.
- Diretriz 12 – Produção de conhecimentos sobre a infância e a adolescência, aplicada ao processo de formulação de políticas públicas.
- Diretriz 13 – Cooperação internacional e relações multilaterais para implementação das normativas e acordos internacionais de promoção e proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente.

PLANO NACIONAL PELA PRIMEIRA INFÂNCIA (*)

Diretrizes políticas

- Atenção à prioridade absoluta na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), no Plano Plurianual (PPA) e no Orçamento.
- Articulação e complementação dos planos nacional, estaduais, distrital e municipais pela Primeira Infância.
- Manutenção de uma perspectiva de longo prazo.
- Elaboração dos planos em conjunto pelo governo e sociedade.
- Participação do Poder Legislativo no processo de elaboração do Plano.
- Atribuição de prioridade para regiões, áreas geográficas e ou localidades com maior necessidade.

Diretrizes técnicas

- Integralidade do Plano, abrangendo todos os direitos da criança no contexto familiar, comunitário e institucional.
- Multissetorialidade das ações.
- Valorização dos processos que geram atitudes de defesa, de proteção e de promoção da criança.
- Reconhecimento dos valores que determinam a forma como se olha, escuta e atende a criança e da percepção, por ela, desses valores.
- Foco nos resultados.
- Transparência, disponibilidade e divulgação dos dados coletados no acompanhamento e na avaliação do Plano Nacional pela Primeira Infância.

Ações finalísticas – temas

- Crianças com saúde.
- Educação Infantil.
- A família e a comunidade da criança.
- Assistência social a crianças e suas famílias.
- Atenção à criança em situação de vulnerabilidade: acolhimento institucional, família acolhedora, adoção.
- Do direito de brincar ao brincar de todas as crianças.
- A criança e o espaço – a cidade e o meio ambiente.
- Atendendo à diversidade: crianças negras, quilombolas e indígenas.
- Enfrentando as violências contra as crianças.
- Assegurando o documento de cidadania a todas as crianças.
- Protegendo as crianças da pressão consumista.
- Controlando a exposição precoce das crianças aos meios de comunicação.
- Evitando acidentes na Primeira Infância.

Ações meio – temas

- Formação dos profissionais para a Primeira Infância.
- O papel dos meios de comunicação.
- A atuação do Poder Legislativo.
- A pesquisa sobre a Primeira Infância.
- Planos estaduais e municipais pela Primeira Infância.

(*) Lançado pela Rede Nacional Primeira Infância em 7 de dezembro de 2010. O plano completo pode ser obtido em www.primeirainfancia.org.br. Os objetivos e as metas associados às ações finalísticas estão resumidos no Anexo 1.

3. Descentralização, intersectorialidade, representação e continuidade

A Constituição Federal de 1988 consagrou uma série de princípios e deflagrou uma série de movimentos que resultaram em medidas legislativas, planos e programas que mostraram plasticidade para adequar-se às condições do regime federativo, à abrangência e complexidade dos sistemas – em especial, de políticas sociais, como a Educação, a Saúde e a Assistência Social – à diversidade social, econômica e cultural do país.

Com destaque no presente contexto, a Constituição:

- reconheceu o município como ente federativo autônomo, ao lado da União, dos Estados e do Distrito Federal, e o convocou a organizar sistemas próprios e a participar do regime de colaboração, em um modelo de responsabilidade compartilhada;
- preconizou a descentralização da prestação dos serviços sociais básicos, fortalecendo o consenso quanto à necessidade de substituir estruturas centralizadas por modelos que permitam que as decisões estejam mais perto dos usuários, sejam mais ágeis e menos recursos sejam despendidos em extensas burocracias e cadeias de poder;
- estimulou a celebração de pactos de responsabilidade entre as instâncias governamentais, como meio de efetivar políticas asseguradoras de direitos;
- recomendou intersectorialidade e articulação, como formas de viabilizar a descentralização, de considerar os múltiplos aspectos das questões – especialmente das questões sociais – que nem sempre podem ser resolvidos por políticas setoriais ou especializadas, e de evitar a pulverização dos recursos;
- criou condições jurídicas e políticas para a formação e o funcionamento de órgãos de controle social e de participação na gestão pública, consagrando a representação.

Indiscutíveis quanto à justificativa, esses mecanismos resultaram em desafios a serem enfrentados e vencidos.

A autonomia municipal implica, ao lado de direitos, responsabilidades ampliadas, maior complexidade e qualificação de ações e de profissionais, obrigatoriedade de respostas objetivas às demandas da população, muito mais próxima do centro de decisões.

Intersectorialidade e articulação exigem desapego, além de capacidade organizacional. A divisão da administração, seja ela pública ou privada, em setores, é um mecanismo para organizar ações e facilitar fluxos de trabalho, mas, não raro, configura um cenário de disputas por recursos e poder. Adicionalmente, a adoção de formas matriciais (e não setoriais) de atuação requer aprendizado para que as atividades fluam e produzam resultados.

A participação social, embora crescente, ainda carece de efetividade, seja pela “falta de hábito” da própria sociedade em se fazer ouvir, nas questões de formulação e execução de políticas, seja pela herança cultural de atribuir ao Estado a responsabilidade pela solução dos problemas sociais, seja pela inadequação com que os poderes públicos, inúmeras vezes, conduzem o processo de constituição das instâncias representativas, especialmente os conselhos.

Planos nacionais, antes mencionados, são amplos e buscam dar conta da variedade de situações presentes em um país caracterizado não apenas por grande diversidade sociocultural, mas, ainda, por grandes desigualdades. O movimento de descentralização objetiva, justamente, promover a adoção de soluções que sejam adequadas a necessidades e possibilidades muitas vezes tão distintas.

Uma grande quantidade de planos e programas, elaborados com foco na intersectorialidade e na articulação, porém, acaba por gerar uma multiplicidade de ações e de oportunidades de acesso a recursos que podem, em nível municipal, resultar em dificuldades

de implementação e gerenciamento. Por outro lado, é obrigatório reconhecer que muitos desses planos, propostos em uma perspectiva de longo prazo, favorecem a conversão de políticas de governo em políticas de Estado, o que labora a favor da sociedade e contra práticas clientelistas e interesses políticos menores.

Nesse contexto de oportunidades e desafios, a possibilidade de revisar planos, de integrar e consolidar ações e de exercitar a superação de dificuldades é, portanto, sempre bem-vinda. É dessa forma que se encara a elaboração do Plano Municipal para a Infância e a Adolescência (PMIA).

4. Desenvolvimento de capacidade

A descentralização da formulação de políticas e a elaboração de planos e programas em nível municipal não significam, apenas, o cumprimento de um preceito constitucional. Consistem em uma oportunidade e uma exigência para o desenvolvimento de capacidades locais.

O conceito de *capacity building* (desenvolvimento de capacidade) surgiu no âmbito das relações entre países, para promoção do desenvolvimento.

Durante a década de 1960, essas relações eram denominadas “assistência técnica”, expressão que envolvia a conotação de que os países ricos detinham o monopólio do conhecimento, podendo, portanto, prestar assistência aos países menos desenvolvidos. A expressão “cooperação técnica” foi cunhada mais de uma década depois, como forma de estabelecer algum equilíbrio nas relações mundiais norte-sul. Finalmente, nas décadas de 1980 e 1990, “desenvolvimento de capacidade” apareceu como um conceito-chave

DEZ PRINCÍPIOS BÁSICOS PARA O DESENVOLVIMENTO DE CAPACIDADE NA FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (*)

1. Não corra!

O desenvolvimento de capacidade é um processo a longo prazo, que não combina com as ações fragmentadas, de curto prazo.

2. Respeite o sistema de valores e estimule a autoestima

A imposição de valores externos pode minar a confiança. O desenvolvimento de capacidade se constrói sobre o respeito e a autoestima.

3. Pesquise globalmente, reinvente localmente

O desenvolvimento de capacidade depende do aprendizado voluntário, de genuíno compromisso e interesse. O conhecimento é fundamental. O que existe de bom deve ser adaptado às necessidades locais.

na ajuda para o desenvolvimento e foi amplamente reconhecido como seu principal objetivo.

O pressuposto no qual se baseia esse conceito é o de que as capacidades existem nos países em desenvolvimento e precisam ser desenvolvidas, e que as estratégias de desenvolvimento não têm que – e, na verdade, não deveriam – ser importadas de fora, o que leva a duas conclusões principais: primeiro, que apenas as políticas baseadas em capacidades locais são sustentáveis e potencialmente bem sucedidas; e segundo, que não há um modelo de desenvolvimento “tamanho único”, aplicável a todas as situações e a todas as realidades.

4. Desafie os modelos mentais (os paradigmas)

Desafiar modelos mentais e interesses estabelecidos é difícil. Diálogo franco e uma cultura coletiva de transparência são essenciais para o desenvolvimento de capacidade.

5. Pense e aja em termos de resultados sustentáveis

Ganhos alcançados precisam ser mantidos. Qualquer plano precisa ter esse objetivo. Líderes responsáveis inspirarão suas instituições e sociedades a agir de acordo com esse princípio.

6. Defina incentivos positivos

Motivação e incentivos têm que estar alinhados com os objetivos de desenvolvimento de capacidade.

7. Integre os insumos externos às prioridades, processos e sistemas locais

Os insumos externos devem corresponder a demandas reais e ser flexíveis o suficiente para responder às necessidades locais. Quando os sistemas locais não

A ideia é perfeitamente aplicável às políticas sociais: apenas aquelas baseadas em necessidades e capacidades locais são sustentáveis e não há um modelo único para defini-las e implementá-las. O conhecimento e o amplo aproveitamento dos recursos e talentos locais podem produzir soluções mais ajustadas à realidade, efetivas e inovadoras – são as chamadas boas práticas.

Baseado na apropriação, guiado pela liderança e tendo como objetivo a transformação, o desenvolvimento de capacidade representa a habilidade de pessoas, instituições e sociedades realizarem funções, resolverem problemas, fixarem e alcançarem objetivos. Envolve o

são fortes o suficiente, eles devem ser reformados e fortalecidos, nunca negligenciados.

8. Construa sobre as capacidades existentes antes de criar novas

Isso implica usar as capacidades locais, conhecer, “ressuscitar” e fortalecer as instituições existentes.

9. Permaneça engajado sob circunstâncias difíceis

Não desanime! Baixa capacidade não é argumento para desistência ou imposição.

10. Permaneça responsável frente aos beneficiários finais

As políticas públicas têm que estar firmemente ancoradas na participação e na transparência.

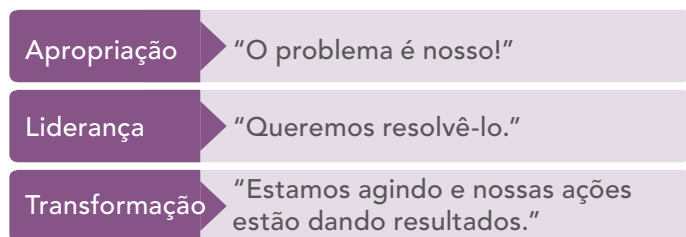
(*) Adaptado de Lopes, Carlos e Theisohn, Thomas. *Ownership, leadership and transformation. Can we do better for capacity development?* Nova York, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2003.

profundo entendimento das necessidades locais e a riqueza de informações globais que podem ser aplicadas para atender a essas necessidades.

Apropriação pode ser definida como o exercício do controle e do comando, da ideia até o processo, do insumo até o produto, da proposta até o resultado.

Liderança é um componente imprescindível do desenvolvimento de capacidade: líderes fortes conseguem assegurar a ênfase nas estratégias definidas, manter a motivação e o empenho dos envolvidos. Os líderes são mais efetivos quando são inclusivos e proativos.

Transformação é o objetivo e o resultado da apropriação do processo e do exercício da liderança.



5. Retomando a ideia de planejamento

Desenha-se um cenário de referências nacionais e necessidades locais, de valorização de processos de cooperação (intersetorialidade governamental e representação social), de exercício da autonomia, favorecendo o desenvolvimento de capacidades. E é nesse cenário que se propõe um esforço de planejamento.

O que é planejamento? O que é um plano?

Planejamento é algo que se faz antes de agir, ou seja, é uma tomada antecipada de decisão. É um processo de decidir o que fazer e como fazê-lo, antes de partir para a ação⁴.

O plano é uma mediação entre conhecimento e ação, e só se completa na ação⁵.

Existem inúmeras e conhecidas definições de planejamento, sempre envolvendo as ideias de objetivos, situação futura desejada, tomada de decisão, organização de recursos. O interessante das duas definições escolhidas

é que envolvem o que se faz depois de planejar. E é o próprio planejamento que deve dizer se o que se planeja é adequado, viável, se há recursos para a execução das ações – incluindo-se, aí, tempo, conhecimento, pessoas, dinheiro. Do contrário, o resultado do esforço de planejamento não é um plano, mas uma carta de intenções...

Como em qualquer tipo de planejamento organizacional, aquele que se realiza na área pública precisa resolver duas questões básicas.

Em primeiro lugar, o planejamento envolve a compatibilização entre objetivos estratégicos (ou agenda estratégica) da organização ou da instância de governo (seja ela um ministério ou uma administração municipal) e agendas particulares, legítimas, de setores e órgãos, sejam elas representadas por planos setoriais de trabalho – compromissos assumidos em outros momentos – ou pelas rotinas próprias da produção ou da administração. É preciso, portanto, distribuir pessoas, tempo e dinheiro entre as ações voltadas ao alcance dos objetivos estratégicos e os planos e rotinas setoriais.

Em segundo lugar, na maior parte dos casos o atendimento a objetivos estratégicos envolve atividades intersetoriais, multidisciplinares ou multiprofissionais, que escapam aos limites das atribuições e competências de um determinado setor ou órgão, exigindo novas formas de trabalho e, principalmente, de coordenação, às quais as organizações não estão habituadas.

Além dessas exigências, comuns a qualquer âmbito de planejamento organizacional, o planejamento público possui, porém, uma importante peculiaridade: envolve a dimensão técnica e a dimensão política. Técnica porque implica o domínio de metodologias próprias de trabalho e determinados tipos de conhecimentos. "Política porque é, antes de tudo, um processo de negociação

⁴ Articulação nacional de organizações da sociedade civil, do governo, do setor privado, de outras redes e de organizações multilaterais que atuam na promoção da Primeira Infância como item prioritário na defesa dos direitos da criança e do adolescente. O marco final do Plano Nacional pela Primeira Infância é 2022.

⁵ Matos, Carlos. Apud Martins, Humberto Falcão; Marini, Caio e outros. Um guia de governança para resultados na administração pública. Brasília, Publix Editora, 2010

que busca conciliar valores, prioridades, necessidades e interesses divergentes, e administrar conflitos entre vários segmentos da sociedade que esperam os benefícios da ação governamental.”⁶

O desafio está em equilibrar as duas dimensões. Ênfase excessiva na dimensão técnica pode distanciar o planejamento das necessidades da população, chegando ao extremo de “soluções de gabinete” definidas por profissionais que, bem intencionados, acreditam que sabem “o que é melhor” para cada grupo ou segmento, sem consultar aqueles que são os maiores interessados. Por outro lado, a ênfase exclusiva ou exagerada na dimensão política costuma conduzir a propostas demagógicas ou inexequíveis que tampouco servem à solução dos problemas.

Mantida a atenção a essas questões (objetivos estratégicos x agendas particulares, ação intersetorial x ação isolada, dimensão técnica x dimensão política), o adequado desenvolvimento de um plano requer a realização de quatro etapas básicas: diagnóstico, formulação, execução e avaliação⁷. Essas etapas também se aplicam ao desenvolvimento de projetos. Metodologicamente, porém, entende-se que um plano é hierarquicamente superior a um projeto, sendo o projeto um dos instrumentos de execução de um plano.

Planos, por sua vez, também são elaborados em diferentes níveis. O planejamento estratégico consiste no processo de formular os objetivos de uma organização e os métodos para assegurar seu alcance – a estratégia –, levando em conta as condições internas e externas à organização e as expectativas com relação a sua evolução. De longo prazo, trata das questões fundamentais da organização e fornece um quadro de referência para o planejamento de atividades específicas, mais detalhado e de curto prazo, ao qual se costuma chamar planejamento operacional.

Ambos os tipos de planejamento são necessários: toda organização precisa ter uma estratégia e precisa trabalhar, no dia a dia, para levá-la a cabo.

À importância do planejamento corresponde uma grande proliferação de literatura, metodologias e ferramentas, inclusive, em épocas mais recentes, aquelas propiciadas pelo avanço da tecnologia da informação. Diferentes autores empregam diferentes definições e não há total concordância sobre a forma de construção e apresentação de um plano. Na essência, porém, as etapas de desenvolvimento seguem sendo as mesmas e o que importa é que o plano mostre, com clareza, aonde se quer chegar e o caminho que se deve seguir.

Há que se lembrar, ainda, que a atividade deve ser praticada tanto por uma grande corporação, que deve lidar com complexos cenários mundiais, como por uma pequena empresa ou a administração de um município de pequeno porte. Assim, dependendo do contexto, alguma simplificação pode ser muito útil para conferir segurança aos que se iniciam na prática e contribuir para a conformação de uma cultura de planejamento.

5.1 1ª etapa – Diagnóstico

O diagnóstico consiste na etapa de identificação do problema (ou dos problemas) e de investigação de suas causas. Mostra a realidade que se deseja modificar e deve fornecer pistas com relação aos aspectos sobre os quais atuar para obter essa mudança.

A atividade diagnóstica não pode se limitar à descrição de uma situação. Precisa envolver um esforço analítico voltado à busca de causas. A não realização desse esforço pode conduzir à atuação apenas sobre os efeitos ou

⁶ Universidade Estadual de Maringá. Departamento de Economia. Pós-Graduação. Sem data.

⁷ Exceto nos casos de citação de outros autores, este tópico está baseado em Programa Veracel de Apoio à Educação Municipal. Desenvolvimento de Equipes Escolares. Planejamento. Elaboração e gerenciamento de projetos. WPM Consultoria, São Paulo, 2008.

sintomas que voltarão a se apresentar, caso suas razões não sejam eliminadas.

A etapa envolve, também, a avaliação dos resultados de medidas tomadas anteriormente, relativas ao mesmo problema (ou problemas) de que se está tratando, de modo que se possa identificar “o que funcionou” e deve ser repetido, ampliado ou intensificado, e “o que não funcionou” e precisa ser substituído. Um erro comum é que a elaboração de planos ou projetos partam, sempre, do zero.

Feito de forma participativa, o diagnóstico permite que as várias partes interessadas (*stakeholders*) apresentem suas visões, necessidades e expectativas.

Da realização do diagnóstico surgem os primeiros elementos da estrutura do plano ou projeto: o contexto sobre o qual se vai atuar, a justificativa para a elaboração e a execução e os beneficiários das ações que serão desenvolvidas.

Ao revelar problemas e suas causas, o diagnóstico ajuda a definir políticas que são, ainda, influenciadas pelos valores da organização, pública ou privada.

Política é uma orientação geral de procedimento, estabelecida pela alta direção da organização, pública ou privada. As políticas fornecem os parâmetros para ação (como agir), em circunstâncias determinadas.

Valores são princípios ou crenças que servem de guia para decisões e comportamentos em uma organização, pública ou privada.

5.2 2ª etapa – Formulação

A etapa consiste na construção do plano ou projeto, propriamente dita. No caso do plano, mais amplo, começa pela seleção de problemas a enfrentar, ou seja, pela definição de prioridades.

Quando se fala em prioridade, pensa-se logo em urgência. Outra qualidade do problema que o torna uma prioridade é sua extensão ou abrangência, ou seja, de que tamanho é a porção da sociedade afetada por ele. Mas, ao lado de urgência e abrangência, há um outro aspecto importante a considerar: a capacidade de execução.

Capacidade de execução não diz respeito, apenas, a saber fazer. Diz respeito, também, ao poder de decisão sobre o assunto e aos recursos, humanos, materiais e financeiros, que podem ser disponibilizados para a realização das ações.

Não é sábio selecionar apenas problemas que não se pode resolver! A afirmação pode parecer chocante, mas, realmente, não é sábio “apostar todas as fichas”, isto é, alocar todos os recursos em ações que, sabe-se de antemão, não produzirão resultados ou não os produzirão com a tempestividade necessária. Abordar esses problemas é uma virtude dos planos de longo prazo: as questões podem ser dissecadas, subdivididas e tratadas paulatinamente, até a consecução do resultado realmente desejado.

Selecionar problemas é, portanto, uma fase do planejamento que exige atenção e cuidado, e também ela deve ser realizada de forma participativa, de modo que o consenso surja entre os envolvidos e que determinados setores ou segmentos, após terem participado do diagnóstico, não se sintam preteridos na decisão sobre as ações a empreender.

Definidas as prioridades, trata-se de dar formato ao plano ou projeto. Conforme se mencionou anteriormente, não há uma forma única de formatar um plano. Mas, qualquer que seja a metodologia ou o modelo adotado, é preciso que o plano ou projeto contenha aonde se quer chegar, como se fará esse caminho e como se responderá à pergunta: “Chegamos?”.

Fixar diretrizes e objetivos é, pois, tarefa que se segue à seleção dos problemas. Nem sempre ambos são

necessários. Muitos planos prescindem de diretrizes e enunciam, diretamente, os objetivos a atingir.

Diretriz é uma orientação de procedimento (como agir) em relação a um assunto determinado. Deriva da política.

Um objetivo expressa um fim almejado, um alvo a ser atingido, um resultado a ser conseguido. Indica a situação esperada ao final da execução de um plano ou projeto, refletindo sempre, portanto, alguma mudança.

5.2.1 Objetivos e resultados esperados

Formular objetivos de modo adequado não é tarefa simples. Especialmente no caso de intervenções na área social é comum encontrarem-se objetivos amplos demais, ambíguos, que ultrapassam a capacidade financeira, a capacidade de implementação ou o tempo disponível para levar a cabo as ações, ou, principalmente, cujo alcance não pode ser medido.

Um objetivo bem formulado desempenha três funções:

- ajuda a selecionar as estratégias mais adequadas;
- comunica a todos os envolvidos o que se espera;
- fornece o padrão de qualidade (ou o critério) que permite avaliar o progresso e o resultado da ação.

Objetivos podem (e devem) admitir diferentes níveis de especificação.

Uma das classificações mais comuns é a que separa os objetivos em gerais e específicos.

- Um objetivo geral expressa uma situação desejada que abrange a totalidade do problema focalizado, como resultado da aplicação de um conjunto de soluções; é amplo e, normalmente, alcançável a médio ou longo prazo.
- Objetivos específicos expressam ganhos parciais, como resultado da aplicação de soluções mais definidas, focalizadas, incisivas e de mais curto prazo. Os objetivos específicos devem, necessariamente, articularem-se

e completarem-se, de modo a servirem como elos ou degraus para a consecução do objetivo geral.

Uma outra forma de estabelecer os objetivos de um plano ou projeto, especialmente útil para iniciativas no âmbito social, é separando-os em objetivos de impacto e objetivos imediatos.

- O objetivo de impacto descreve uma situação esperada que, normalmente, não depende apenas da execução do plano ou projeto, mas para a qual ele oferece uma contribuição importante. O enunciado desse objetivo funciona como norte, lembrando, sempre, a razão principal pela qual o plano ou o projeto está sendo desenvolvido. O alcance do objetivo de impacto muda o contexto (evidenciado pelo diagnóstico), resolve ou minimiza o problema.
- Objetivos imediatos indicam situações ou mudanças concretas esperadas ao final da execução do plano ou projeto. Geram compromisso de execução. Da mesma forma que os objetivos específicos, os objetivos imediatos precisam estar articulados, de modo a concorrerem para o alcance, a mais longo prazo e juntamente com outras ações e circunstâncias, do objetivo de impacto.

Objetivos específicos ou imediatos podem ser substituídos, na formatação do plano ou projeto, por resultados esperados. Quando cabível, objetivos ou resultados podem ser expressos em metas que envolvem os aspectos de quantidade (quanto) e tempo (quando). Metas são obrigatórias quando os objetivos se referem a ampliação, aumento, redução, construção, ou seja, quando os resultados podem ser expressos em termos quantitativos.

O enunciado de um objetivo específico ou imediato deve apresentar as seguintes características: começando com um verbo no infinitivo (reduzir, aumentar, adequar, fornecer), ser conciso (curto, sem expressões e palavras que não sejam fundamentais para sua compreensão), claro (de fácil entendimento, sem floreios), específico

(sem ambiguidades) e viável (que conduza a ações que podem ser realizadas no âmbito da execução do plano). As mesmas características de concisão, clareza, especificidade e viabilidade são requeridas no enunciado de um resultado esperado, sempre concluído com um verbo no particípio passado (reduzido, aumentado, adequado, fornecido).

Uma característica essencial a ambos, objetivos e resultados, é a possibilidade de mensuração, isto é, a própria formulação deve permitir que se possa responder, mais tarde, se foi atingido ou não – o que é função dos indicadores. Assim, contribuir, promover, favorecer, embora sejam úteis ou necessários em certas ocasiões, não são bons verbos para enunciar um objetivo, pois dificultam a expressão de resultados mensuráveis. O mesmo ocorre com os verbos conscientizar ou sensibilizar, muito utilizados na área social, mas que exigem meios sofisticados para serem medidos, tais como escalas de valores e atitudes.

5.2.2 Indicadores e meios de verificação

Indicadores, como o nome diz, devem cumprir a função de indicar, por meio de fatos observáveis ou mensuráveis, se o resultado esperado (expresso como objetivo ou como resultado) foi alcançado e em que medida.

Se os indicadores representam fatos observáveis ou mensuráveis, é preciso prever onde serão encontrados tais fatos, ou seja, os meios de verificação.

A identificação dos meios de verificação é útil para estabelecer a viabilidade do indicador. Às vezes, revela-se tão difícil ou tão custoso o meio de verificação que se torna mais prudente abrir mão do indicador, substituindo-o por outro.

Em resumo, são as principais características de um bom indicador: ser válido (medir o que deve ser medido), ser viável (que possa ser observado e medido), ser oportuno

(que esteja disponível em tempo hábil), ser custo-efetivo (que possa ser obtido a um custo razoável).

Indicadores e respectivos meios de verificação são fundamentais para o monitoramento da execução do plano ou projeto e para sua avaliação e devem, necessariamente, ser definidos no momento da formulação.

5.2.3 Estratégia

A estratégia consiste no “como fazer”. É o caminho para a consecução dos objetivos estabelecidos/alcançe dos resultados esperados, por meio da escolha de ações, de sua organização lógica, da fixação de prazos, da alocação de recursos, da definição de responsabilidade e do estabelecimento do método de trabalho. Dependendo do escopo do objetivo/resultado, a estratégia pode conter várias ações concatenadas ou expressar-se em uma única ação.

A – Ações previstas e agentes executores

Das ações selecionadas derivam os demais componentes da estratégia, mas elas próprias podem ser influenciadas por eles, especialmente pelos recursos (humanos, materiais e financeiros).

Embora, à primeira vista, a escolha e a organização das ações possa parecer tarefa simples, há vários riscos envolvidos.

O primeiro risco é o de inadequação da ação para o alcance do objetivo ou produção do resultado esperado. A razão para que isso ocorra está no diagnóstico: o problema não foi bem compreendido ou suas causas não foram adequadamente identificadas.

O segundo risco é o da inadequação da ação quanto à viabilidade de execução, em termos de oportunidade ou de disponibilidade de recursos humanos, materiais

e financeiros. Frequentemente, essa situação resulta de que, no momento da seleção dos problemas a abordar e da definição de prioridades, não se tenha levado em conta a capacidade de execução.

O terceiro risco, muito comum, é o da prévia definição das ações que se quer desenvolver para, em seguida, “encaixá-las” em objetivos ou resultados esperados criados para lhes dar cobertura. Esse procedimento subverte inteiramente a lógica do planejamento e põe a perder os esforços de diagnóstico e seleção de problemas, inicialmente realizados. Resulta da falta de análise adequada das agendas estratégica e particulares: ações componentes de agendas particulares, setoriais versus objetivos e resultados presentes na agenda estratégica.

O quarto risco está associado ao enunciado das ações previstas: em alguns casos, etapas de uma única ação são discriminadas como “ações”; em outros, a “ação” é antes uma intenção do que uma atividade com um produto ou resultado identificável.

Há que se considerar, no entanto, que, na discriminação das ações, existe, normalmente, uma diferença entre plano e projeto: o plano, especialmente em se tratando de um plano de longo prazo, deve prever ações mais abrangentes e gerais, enquanto o projeto deve ser bastante detalhado, para permitir cálculos mais ajustados de prazos (cronograma) e custos (orçamento). É bastante comum que uma ação prevista em um plano seja complexa o suficiente para ser executada na forma de um projeto.

Em resumo, cada ação escolhida como toda ou parte da estratégia de obtenção de um resultado previamente definido deve ser *adequada* para o fim a que se destina; ser *viável*, do ponto de vista da execução; ser *derivada do resultado*, e não precedê-lo; ser enunciada de forma *clara e objetiva*; permitir a identificação de um *responsável*. Cabe observar que a responsabilidade deve ser individualizada: responde pela execução, em planos, *apenas um* setor ou organização; em projetos, a individualização pode chegar a departamentos, equipes ou até mesmo pessoas. Isso

não quer dizer que a execução esteja a cargo apenas do responsável, mas que cabe a ele a articulação entre os envolvidos na execução, o acompanhamento, o encaminhamento de decisões e medidas para a correção de rumos, o controle do respeito aos prazos estabelecidos.

B – Período de execução e fontes de recursos

Quando se elabora um projeto, é forçoso estabelecer um cronograma, subdividido em espaços curtos de tempo, mostrando claramente o início e o término de cada atividade que o compõe. Também é necessário elaborar um orçamento detalhado, com os valores de desembolso previstos nas diferentes rubricas.

No caso de um plano de longo prazo, é mais adequado falar em período de execução (datas previstas de início e término de cada uma das ações) e fontes de recursos.

As duas informações, evidentemente, são fundamentais para viabilizar a execução e dar base ao monitoramento, mas também são essenciais para garantir a coerência e a viabilidade do plano, no momento de sua formulação.

Uma análise dos períodos de execução previstos permitirá verificar se há compatibilidade entre ações interdependentes (quando a execução de uma depende da concretização anterior de outra) ou se está sendo gerada sobrecarga de trabalho para um determinado agente executor, em um dado período (restringindo a capacidade de execução). Dependendo do que se evidencie nessa análise, pode ser necessário rever a própria proposta de ações.

Com relação aos recursos financeiros, é preciso analisar tanto sua magnitude (se os montantes disponíveis para alocação correspondem às necessidades previstas) como sua disponibilidade no momento em que devem ser alocados. Essa análise poderá exigir retorno à proposta de ações (em função de insuficiência de recursos) ou revisão do período de execução (em razão do momento em que os recursos estarão disponíveis).

A definição do período de execução e de fontes de recursos acrescenta, portanto, mais uma característica às ações que configuram a estratégia do plano ou projeto: além de adequada, viável, derivada do resultado, enunciada de forma clara e objetiva, com individualização do responsável, a ação precisa ser oportuna, isto é, ocorrer no momento adequado.

5.3 3ª etapa – Execução

A execução corresponde ao processo de mobilização dos recursos e desenvolvimento das ações previstas. A forma como se dá a execução contribui para o sucesso ou para o insucesso do plano ou projeto. Muitas vezes, condições favoráveis fazem com que uma ação produza resultados superiores aos esperados. Em outros casos, ao contrário, dificuldades e obstáculos não previstos, não enfrentados com seriedade ou não contornados põem a perder uma proposta que “teria tudo para dar certo”.

Planos de longo prazo enfrentarão circunstâncias diversas, favoráveis e desfavoráveis, durante o período previsto para sua execução. Para que não se tornem apenas mais uma “boa intenção” e não sejam “engavetados”, é preciso que sejam constantemente acompanhados, ação à qual se dá o nome de monitoramento.

O monitoramento consiste na obtenção sistemática de informações a respeito do andamento do plano ou projeto, provendo as bases para a ação corretiva – tanto em aspectos substantivos ou de conteúdo (relativos a objetivos, resultados esperados e estratégias) como em aspectos operacionais (relativos a recursos e processos) –, e para o reforço de aspectos positivos, identificados durante a execução.

O monitoramento é igualmente necessário à coordenação geral do plano ou projeto e a cada agente executor, em particular. A estes, permite agir direta e rapidamente nos aspectos sob sua responsabilidade. À coordenação geral, deve possibilitar a identificação de questões que

dizem respeito à interação entre diferentes agentes, bem como as “lições aprendidas” por um agente executor que devem ser comunicadas aos demais, como sugestão (se positivas) ou como alerta (se negativas).

5.4 4ª etapa – Avaliação

A avaliação de um plano ou projeto pode ser feita em diferentes níveis, oferecendo respostas a diferentes tipos de perguntas. Em um plano de longo prazo, deve, ainda, ser feita em diferentes momentos. Em qualquer dos casos, a avaliação deve oferecer elementos para melhorar o desempenho do próprio plano ou projeto que está sendo avaliado ou de iniciativas similares futuras.

São três os principais níveis de avaliação: avaliação de efeitos ou impactos, avaliação de produtos e resultados e avaliação de estrutura e processo.

5.4.1 Avaliação de efeitos ou impactos

A mais importante questão que sempre se coloca é se o plano ou projeto produziu (ou está produzindo, nos casos de avaliações intermediárias) os efeitos ou impactos desejados. Efeitos ou impactos modificam a situação inicial, resolvem ou diminuem o problema que motivou a execução.

No entanto, para que efeitos ou impactos ocorram, isto é, para que o plano ou projeto seja efetivo, é preciso que tenha sido bem executado.

5.4.2 Avaliação de produtos e resultados

Quando se formula um plano ou projeto e são selecionadas estratégias, o pressuposto é o de que, se bem executadas, as ações gerarão produtos (bens concretos ou tangíveis, como um relatório, um equipamento, um ambiente) e resultados (bens abstratos ou intangíveis, como o

desempenho melhorado de um aluno ou a postura diferente de um profissional) que fornecerão contribuições importantes para o alcance do objetivo final.

É preciso, portanto, saber se esses produtos ou resultados foram “bons” ou, em outras palavras, se foram eficientes e eficazes.

A ideia de eficiência está relacionada à relação entre o produto ou resultado obtido e os recursos empregados (notadamente, tempo e dinheiro). A ideia de eficácia está relacionada à adequação do produto ou resultado à situação para a qual foi previsto.

5.4.3 Avaliação de estrutura e processo

Especialmente quando as coisas não vão bem nos dois níveis anteriores, é hora de perguntar “por quê?”. Essa questão remete à avaliação da estrutura do plano ou projeto e de seu processo de execução.

No que diz respeito à estrutura, o que se examina é, principalmente, a adequação da escolha da estratégia: como se disse anteriormente, além de terem potencial para contribuir para o alcance dos objetivos ou obtenção dos resultados esperados, as ações definidas precisam ser viáveis e oportunas.

No que diz respeito ao processo, o que se analisa é a forma de desenvolvimento das ações: efetividade da coordenação, organização, qualidade e quantidade dos recursos humanos envolvidos, disponibilidade de recursos financeiros, circunstâncias aleatórias intervenientes. Mesmo que uma ação previamente definida seja adequada, oportuna e viável, se mal realizada em nada contribuirá para o alcance dos objetivos ou obtenção dos resultados esperados.

Cabe registrar que, especialmente no setor público, os problemas associados ao processo costumam ser os grandes responsáveis pela falência de planos e projetos, risco que se agrava no caso de planos de longo prazo.

PARTE 2. PLANO MUNICIPAL PARA A INFÂNCIA E A ADOLESCÊNCIA: ELABORAÇÃO

O município decidiu formular, complementar ou revisar sua política para a infância e a adolescência. Trata-se, agora, de passar da ideia à prática. A metodologia que se detalha a seguir tem por objetivo apoiar o município nesse empreendimento.

A forma de desenvolvimento das diferentes etapas pode ser adequada pelo município a suas possibilidades ou peculiaridades – e, nesse sentido, os procedimentos são sugeridos e não impostos –, desde que o caminho escolhido mantenha as características de planejamento de longo prazo, com base em esforço coletivo, divisão de tarefas de forma articulada, participação social, valorização do conhecimento e das potencialidades locais.

Ao final do processo de elaboração, o Plano Municipal para a Infância e a Adolescência (PMIA) deverá estar formalizado em um documento, organizado gradualmente ao longo do desenvolvimento das etapas, que seguirá para as fases de aprovação e institucionalização, consistirá em orientador e memória para as gestões – em curso e futuras – e deverá ser encaminhado ao Programa Prefeito Amigo da Criança (PPAC), quando solicitado.

O primeiro passo para iniciar os trabalhos caberá ao gestor municipal: reunir-se com seu secretariado e com o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e expor a decisão de elaborar, por meio de um processo participativo, o PMIA para um período de dez anos.

Para que as coisas caminhem, contudo, é necessário dispor de pessoas integralmente envolvidas e dedicadas à operacionalização: preparação de materiais, organização de encontros e reuniões, controle de cronograma e agenda, sistematização de resultados. A solução que, imediatamente, se apresenta é a da criação de um grupo de trabalho.

1. Criação do grupo de trabalho coordenador

A organização e o funcionamento de grupos de trabalho ou comissões intersetoriais não são questões corriqueiras. Há até mesmo um ditado bem-humorado nas organizações que diz: “Quer que um assunto não ande? Crie um grupo de trabalho!”. As razões para as dificuldades ou pouca efetividade de grupos e comissões são, basicamente, de três ordens: qualificação técnica, disponibilidade de tempo e acesso ao poder de decisão.

Muitas vezes, as pessoas escolhidas não possuem perfil adequado para o trabalho, seja em termos de conhecimentos especializados, seja quanto à capacidade de organização e coordenação. Esse problema decorre de que não sejam escolhidas as pessoas mais adequadas, mas aquelas mais disponíveis, o que leva à segunda questão: disponibilidade de tempo. Evidentemente, se os elementos do grupo de trabalho não receberem um suporte em suas atividades normais, de rotina, não poderão se dedicar com a atenção e a profundidade necessárias à nova atribuição. Finalmente, mesmo que o grupo seja composto por pessoas qualificadas (quanto a conhecimentos e capacidade de organização e coordenação) e disponíveis (porque foram liberadas de outras tarefas), nada acontecerá se ele não tiver trânsito livre e acesso facilitado aos tomadores de decisão. O trabalho técnico pode ser excelente, mas não trará resultados se não for transformado em decisões.

Um outro aspecto decisivo para o sucesso de um grupo de trabalho é que ele seja formado de acordo com a tarefa a realizar. No caso da elaboração do PMIA, o trabalho do grupo não consistirá na formulação de conteúdo, que será obtido por ampla participação, mas em programação, organização, articulação, coordenação e controle de atividades. Pessoas que demonstram essas habilidades são, portanto, as mais indicadas para fazer parte do grupo de trabalho a ser criado. Devem, ainda, possuir conhecimentos (e, se possível, experiência) relativos à formulação de planos e projetos.

Sugere-se a formação de um grupo pequeno, com quatro ou cinco membros, indicados pelos secretários de diferentes pastas, lembrando que, nessa equipe, o participante não representará os “interesses de sua área”, mas deverá desempenhar as funções que se acabam de mencionar. Os secretários, por sua vez, devem comprometer-se a garantir condições de trabalho para os membros indicados. Uma outra opção à formação de um grupo de trabalho especial será a atribuição da tarefa à equipe de planejamento, se estruturada na administração municipal.

Em um ou outro caso, o próprio grupo poderá escolher a pessoa que assumirá a função de coordenação, tendo em vista que se trata de um grupo com tarefa especial, que não se obriga aos esquemas hierárquicos estabelecidos. Qualquer que seja a composição do grupo, porém, pode ser conveniente que o articulador local atue como seu coordenador, dada sua familiaridade com o tema e com os setores envolvidos na proposta e na execução de ações.

Um aspecto a ser destacado é que da qualidade do grupo coordenador dependerá, em boa medida, o sucesso do trabalho a ser realizado.

Independentemente da forma de constituição desse grupo, no momento de sua formação é importante definir algumas questões logísticas: disponibilidade de meios, como telefone, computador, acesso à internet; recursos para reprodução de material; apoio secretarial.

A primeira atividade do grupo de trabalho coordenador (GTC) consistirá em apropriar-se da metodologia de trabalho, compreendendo claramente suas etapas e identificando as atividades que deverá realizar.

A partir desse conhecimento, o grupo deverá elaborar um cronograma: tendo como horizonte a data fixada para conclusão da elaboração do plano, deverá, inicialmente, destinar um tempo a cada etapa e, em seguida, detalhar cada uma delas nas atividades requeridas para sua completa realização. O cronograma será um instrumento de monitoramento do processo, tanto para o próprio GTC como para o gestor municipal que deverá reservar em sua agenda datas para encontros sistemáticos com o grupo.

Em seguida, o grupo de trabalho coordenador deverá rever ou mesmo conhecer as diretrizes e objetivos estratégicos que compõem o Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, bem como os objetivos e metas propostos no Plano Nacional pela Primeira Infância, que detalham o objetivo estratégico relativo a esse segmento, incluído no Plano Decenal (ver Parte 1, capítulo 2). Embora aos membros do grupo não seja atribuída a responsabilidade de formular conteúdo, a leitura e discussão dos planos nacionais proporcionarão familiaridade com o tema a ser tratado e com um referencial que será utilizado pelos participantes do processo.

2. Quem envolver

A natureza do Plano Municipal para a Infância e a Adolescência (PMIA) é multissetorial e assim deverá se dar sua elaboração.

De forma resumida, deverão ser envolvidos os integrantes do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA) em suas três grandes linhas de

ação – a promoção dos direitos, a defesa dos direitos e o controle social das ações levadas a cabo no âmbito dos dois eixos anteriores –, assim como os beneficiários ou interessados principais.

São presenças obrigatórias no processo:

- o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA);
- os setores do Poder Executivo Municipal prioritários na relação com o tema (Assistência/Desenvolvimento Social, Educação, Cultura, Esporte, Lazer, Saúde, Trabalho, Infraestrutura/Obras Públicas, Administração e Finanças).

Devem, ainda, ser chamados a participar representantes:

- do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública, da Polícia Civil;
- do Poder Legislativo Municipal;
- dos Conselhos Tutelares e Conselhos Municipais Setoriais e de Controle Social (Educação, Saúde, Assistência Social, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (Fundeb), Alimentação Escolar e outros existentes no município);
- de instâncias regionais da administração estadual, especialmente as ligadas à educação e à saúde;
- de organizações da sociedade civil (universidades/escolas de educação superior, entidades componentes do Sistema S, representações patronais e de trabalhadores);
- de organizações não governamentais ligadas ao tema dos direitos da infância e da adolescência;
- de sociedades e clubes de serviço (Rotary, Lions, Maçonaria);
- de empresas que mantêm programas de Responsabilidade Social, especialmente se destinados a crianças e adolescentes;
- de representantes dos interessados principais. Neste caso, a sugestão é que se promova a participação de representações de adolescentes, dadas as particularidades e cuidados que devem cercar o envolvimento de crianças em uma atividade como a

O QUE A CRIANÇA NÃO PODE FICAR SEM, POR ELA MESMA (*)

No processo de elaboração do Plano Nacional pela Primeira Infância, as organizações participantes promoveram uma pesquisa com o objetivo de identificar o ponto de vista de crianças pequenas sobre suas necessidades e prioridades.

A pesquisa foi realizada com 95 crianças de cinco e seis anos idade, das cinco regiões brasileiras, selecionadas por empresa especializada, de modo a considerar a diversidade da infância no país. Organizadas em grupos, foram abordadas por meio de técnicas de avaliação psicopedagógicas.

“... as crianças surpreenderam... revelando clareza e pragmatismo. Colocaram comida, família e casa no rol das necessidades básicas, próximas, elementares. Em seguida, o hospital e a escola, como complementos externos fundamentais.”

“E o brincar, permeando tudo, como algo indissociável: ‘Brincar deixa a gente feliz’. Apareceram ainda a violência, a exposição precoce à mídia e a questão das diferenças, estimulada pela presença de crianças com alguma deficiência que, casualmente, fizeram parte de algum grupo. E acrescentaram também o tema do trabalho, explicitamente relacionado ao dinheiro. Deixaram claro que sabem que custa dinheiro o que precisam: ‘Se não tiver, falta coisa em casa.’”

(*) A publicação pode ser encontrada em www.primeirainfancia.org.br.

que será desenvolvida. Isso não significa deixar de considerar seu ponto de vista. O município pode tanto aproveitar-se de conhecimento existente (ver quadro) como, inspirado pela iniciativa descrita, promover pesquisas especiais com crianças.

3. Metodologia de trabalho

Como coordenar essa multiplicidade de atores? Como identificar suas demandas e sua capacidade de ação cooperativa? Como transformar demandas e propostas em plano de trabalho?

O que se propõe ao município para a elaboração de seu Plano Municipal para a Infância e a Adolescência (PMIA) é um processo participativo, organizado e viável, sem desconsiderar as diretrizes existentes, os compromissos assumidos e as ações em desenvolvimento.

Não poderia ser diferente: muito aqui se falou sobre intersetorialidade, articulação e representação. Um processo participativo concretiza esses conceitos, facilita o surgimento de soluções criativas e mais ajustadas a uma determinada realidade, aumenta a motivação, o entusiasmo e o compromisso das pessoas. Ao envolver aqueles que podem contribuir com seus conhecimentos e experiências, e aqueles que estarão na linha de frente da execução, provê oportunidade para aprendizagem mútua. Enfim, um processo participativo compartilha os problemas a resolver: “O problema é, realmente, *nosso*”.

O processo completo, da decisão ao formato final do plano, envolve a realização de seis etapas:

- 1ª etapa – Mobilização;
- 2ª etapa – Identificação de problemas e soluções;
- 3ª etapa – Sistematização;
- 4ª etapa – Análise setorial;
- 5ª etapa – Consolidação
- 6ª etapa – Aprovação, divulgação e institucionalização.

3.1 1ª etapa – Mobilização

Identificados os potenciais participantes, revistos os planos nacionais orientadores e elaborado o cronograma de trabalho, é hora de, efetivamente, começar.

A etapa de mobilização tem por objetivo divulgar, entre os envolvidos, a elaboração do PMIA, e obter sua adesão.

Mobilização é diferente de sensibilização. Implica compromisso de trabalhar.

Sugere-se a realização de um seminário, para o qual deverão ser convidados representantes de todos os setores e organizações que se espera venham a ser participantes do trabalho.

As atividades que precedem a realização do evento de mobilização incluem:

- identificação de responsáveis pelos setores e organizações a serem convidados;
- definição de data e local de realização;
- elaboração e envio de convites;
- escolha de expositores;
- preparação de material.

No evento:

- a presença do gestor municipal é fundamental, cabendo a ele a abertura dos trabalhos;
- deverá ser feita a apresentação do objetivo do trabalho e do processo que será adotado para sua execução;
- deverá ser solicitada, a cada setor ou organização, a indicação de participantes nas oficinas de trabalho que serão realizadas na segunda etapa.

Além de informativo, o evento de mobilização deve produzir um resultado essencial para que se inicie um processo de planejamento conjunto, qual seja, um consenso mínimo entre os participantes de que existe uma situação-problema; de qual é essa situação-problema; de que é necessário um esforço conjunto para solucioná-la.

A quantidade de eventos de mobilização a serem realizados pode depender do porte do município, de sua conformação geográfica e/ou da quantidade de organizações a serem convidadas.

Ao final dessa etapa, um resumo de seu desenvolvimento deve ser elaborado pelo grupo de trabalho coordenador, incluindo quantidade de eventos, setores e organizações participantes, quantidade de participantes, forma de realização. Esse resumo fará parte do documento do plano.

3.2 2ª etapa – Identificação de problemas e soluções

O município já dispõe de informações diagnósticas sobre necessidades e atividades de promoção e proteção dos direitos de crianças e adolescentes, como decorrência da elaboração e do acompanhamento de planos de caráter obrigatório, tais como o Plano Municipal de Educação (PME), o Plano de Ações Articuladas (PAR), o Plano Municipal de Saúde (PMS) e o Plano Municipal de Assistência Social (PMAS).

Pode, ainda, dispor de outros diagnósticos realizados para participação em programas e projetos federais ou estaduais, ou em função de iniciativas locais.

O que se propõe, nesta etapa da construção do PMIA, não é apenas um esforço de coleta e sistematização de dados, mas a realização de um processo participativo de identificação de problemas e soluções, para o qual deverão contribuir as informações disponíveis.

3.2.1 Organização de grupos

Para a efetivação do processo participativo mencionado, propõe-se a realização de uma série de *workshops* (oficinas de trabalho), envolvendo as pessoas indicadas

pelos representantes de setores e organizações participantes da primeira etapa, o evento de mobilização.

De modo a obter produtividade nos trabalhos, os grupos que participarão das oficinas deverão ser organizados de acordo com a área de competência e a natureza das atividades desenvolvidas pelos setores e organizações representadas.

Cada grupo deve ser formado por 20 a 25 pessoas. A quantidade de grupos dependerá, portanto, do porte do município e do número de setores e organizações envolvidos.

3.2.2 Estratégia para o trabalho em grupo

Existe uma grande variedade de métodos para o trabalho com grupos, cada um deles com vantagens e desvantagens, potencialidades e limitações, e uns mais adequados do que outros a uma determinada situação⁸.

A estratégia que aqui se sugere está baseada⁹ no Método ZOPP (ver quadro: Método ZOPP – Visão geral, pág. 32). O nome ZOPP, originário do alemão *Ziel Orientierte Projekt Planung*, significa planejamento de projetos orientado por objetivos. Foi desenvolvido para a Sociedade Alemã de Cooperação Técnica (GTZ), passando a ser largamente utilizado, a partir do final da década de 1980, em projetos de cooperação, não apenas dessa agência, mas também de outros organismos internacionais.

O método possui quatro características que o tornam interessante para a situação em questão: a) é exaustivamente testado e largamente utilizado; b) é de relativamente fácil aplicação; c) pode ser utilizado independentemente do tipo de organização ou área temática; e, principalmente,

⁸ Uma exposição abrangente desses métodos é encontrada em Brose, Markus, org. Metodologia participativa. Uma introdução a 29 instrumentos. Porto Alegre, Tomo Editorial, 2001.

⁹ Adaptações foram feitas para atender à situação específica e viabilizar a realização, não apenas do processo participativo, mas das etapas seguintes propostas, sem perder de vista a essência do método.

MÉTODO ZOPP – VISÃO GERAL (*)

O método ZOPP propõe uma sequência de atividades que possibilitam que um grupo, partindo de um amplo universo de ideias, opiniões, conhecimentos e experiências individuais, chegue a um plano ou projeto detalhado em seus objetivos e estratégias. De acordo com a proposta do método, a atividade de planejamento é organizada em duas grandes fases.

Fase de diagnóstico

Envolve a realização de quatro tipos de análises: análise de envolvimento (ou participação), análise

de problemas, análise de objetivos e análise de alternativas.

Algumas fontes dão a essa fase o nome de Análise de Situação, subdividindo-a em Diagnóstico (análise de envolvimento e análise de problemas) e Prognóstico (análise de objetivos e análise de alternativas).

Fase de planejamento

Consiste na montagem de um Marco Lógico (ou Matriz Lógica), com o detalhamento de objetivos, resultados, atividades, indicadores, meios de verificação e pressupostos.

As informações sobre o método registradas neste item estão baseadas em Brose, Markus. *O método ZOPP para planejamento e gestão de projetos*. In: Brose, Markus, org. Op. cit. *ZOPP – Iniciação do método*. GTZ – Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit. Apostilado, sem data. *Método ZOPP – Planejamento de Projeto Orientado por Objetivos*. Por Miguel Minguillo. Santa Catarina, Fundação Maurício Sirotsky Sobrinho, sem data (www.seplag.pb.gov.br). *Planejamento e Gerenciamento de Projetos*. Governo do Estado de São Paulo, Fundação para o Desenvolvimento Administrativo (Fundap), 2006 (www.fundap.sp.gov.br). Ver, também, *ZOPP – Planejamento de Projetos Orientado por Objetivos*. Unidade 4 – Questões fundamentais do desenvolvimento empresarial. GTZ – Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (www.scribd.com).

d) permite que um grande número de pessoas participe ativamente na elaboração de um plano ou projeto.

A estratégia apresentada consiste em sugestão. O município poderá lançar mão de outros métodos, já experimentados, que, garantindo participação do poder público e da sociedade civil, conduzam ao resultado esperado, qual seja, problemas e soluções identificados e propostos de forma coletiva e consensual.

As atividades a serem realizadas nesta etapa de elaboração do PMIA são duas daquelas incluídas pelo método ZOPP na fase de diagnóstico, quais sejam, a

análise de problemas e a análise de objetivos (ver quadro: Método Zopp – Fase de diagnóstico, pág. 33).

A análise de alternativas corresponde à escolha das estratégias a serem adotadas, face à multiplicidade de objetivos definidos. Quanto mais complexa a situação-problema ou o tema em foco, maior a probabilidade de que as intervenções não possam abranger a totalidade da questão, face a inevitáveis limitações de tempo e recursos. É necessário, portanto, estabelecer prioridades.

No caso da elaboração do Plano Municipal para a Infância e a Adolescência, essa análise deverá ser feita na 4ª etapa

MÉTODO ZOPP – FASE DE DIAGNÓSTICO

Na fase de diagnóstico, o método propõe a realização de quatro atividades: a) análise de envolvimento (ou de participação), b) análise de problemas, c) análise de objetivos e d) análise de alternativas.

- A análise de envolvimento consiste em mapear as organizações envolvidas com a situação-problema, identificar suas potencialidades e limitações, obter os primeiros indicativos de parcerias ou resistências, conseguir um consenso mínimo a respeito do problema e da necessidade de cooperação para encaminhar soluções.

No caso da elaboração do Plano Municipal para a Infância e a Adolescência, setores e organizações foram previamente selecionados e o consenso mínimo foi buscado quando da realização da 1ª etapa – Mobilização.

- A análise de problemas é iniciada pelo arrolamento de problemas centrais ou abrangentes, relacionados ao tema que está sendo tratado. Identificados os grandes problemas, cada um

deles é analisado em termos de causas e efeitos.

- A análise de objetivos consiste em transformar a situação negativa presente em situação positiva futura, gerada pela solução ou pelo abrandamento dos problemas identificados.

No caso da elaboração do Plano Municipal para a Infância e a Adolescência, essas duas atividades compõem a 2ª etapa – Identificação de problemas e soluções.

- A análise de alternativas corresponde à escolha das estratégias a serem adotadas, face à multiplicidade de objetivos definidos. Quanto mais complexa a situação-problema ou o tema em foco, maior a probabilidade de que as intervenções não possam abranger a totalidade da questão, face a inevitáveis limitações de tempo e recursos. É necessário, portanto, estabelecer prioridades.

No caso da elaboração do Plano Municipal para a Infância e a Adolescência, essa análise deverá ser feita na 4ª etapa – Análise setorial, levando-se em conta o produto do trabalho participativo, realizado nas oficinas.

– Análise setorial, levando-se em conta o produto do trabalho participativo, realizado nas oficinas.

Na realização desta etapa, de identificação de problemas e soluções, é preciso ter em mente que toda atividade participativa é potencialmente conflitiva. Participação não significa harmonia. Quando se permite que várias pessoas ou grupos exponham livremente seus pontos de vista, nem sempre se obtém convergência de opiniões. Ficam mais claras situações cooperativas, mas também podem surgir oposições e resistências. Essa é a essência do processo democrático. Por outro lado, normalmente é da divergência de ideias que surgem as melhores e

mais criativas soluções, já que a oposição obriga à argumentação e ao exame de aspectos não percebidos de uma questão. As metodologias participativas devem permitir organizar a participação, em direção à busca do consenso.

Consenso não é concordância. Na busca do consenso, indivíduos abrem mão de demandas e opiniões pessoais, em benefício de interesses coletivos.

Também é preciso pensar que, mesmo que não se alcance “perfeição técnica” na aplicação do método e na realização do processo participativo proposto, essa

terá sido uma excelente oportunidade de viabilizar a participação, de tomar conhecimento de anseios e opiniões de grupos diversos e de mobilizar a sociedade local em torno do tema. Parcerias não previstas ou não implementadas podem surgir desse processo.

Quantidade e perfil das pessoas participantes, potencial divergência de opiniões, amplitude do tema a ser tratado e controle do tempo são aspectos que exigem que os trabalhos participativos sejam conduzidos por um bom moderador.

3.2.3 O papel do moderador

O papel do moderador é o de promover uma discussão objetiva e equilibrada entre os elementos de um grupo e de contribuir para que todos participem ativamente.

Ele deve ser capaz de fomentar um confronto claro de ideias, sempre relacionadas com a finalidade da discussão; deve contribuir para a organização e o esclarecimento dessas ideias, sem expressar juízos de valor: neutralidade é característica fundamental do moderador; deve saber ouvir com atenção e, se for necessário, interromper com delicadeza e propriedade; deve expressar-se em linguagem clara, objetiva e acessível ao grupo; deve retroalimentar o grupo com sínteses e esclarecimentos.

O moderador é um especialista no caminho de como melhorar a comunicação humana¹⁰, mas não é um especialista no assunto da discussão. O moderador é um facilitador, um catalizador, um orientador do processo, enquanto o especialista, sendo a pessoa que detém mais e melhores informações sobre determinado assunto, é um assessor, um orientador técnico, um agente que poderá transferir conhecimentos para facilitar a análise e a tomada de decisões pelo grupo, embora sem decidir por ele¹¹.

É na qualidade de assessoria técnica que podem ser apresentadas aos grupos, no momento oportuno, informações constantes dos diagnósticos disponíveis no município, antes mencionados.

O grupo de trabalho coordenador poderá identificar moderadores para as oficinas entre os próprios funcionários municipais, entre integrantes de conselhos, em organizações conhecidas ou pode, ainda, solicitar a colaboração de empresas eventualmente existentes no município, pois é comum que empresas de um certo porte disponham de profissionais capacitados e habituados a exercer essa função.

3.2.4 Preparação das oficinas de trabalho

As atividades da segunda etapa de elaboração do PMIA deverão ser cuidadosamente planejadas, especialmente em função da quantidade de pessoas envolvidas e do tipo de trabalho a ser realizado. O grupo de trabalho coordenador deverá:

- relacionar os participantes das oficinas de trabalho, indicados pelos representantes de setores e organizações presentes na primeira etapa, o evento de mobilização;
- constituir os grupos (20 a 25 pessoas cada um);
- garantir moderadores para todos os grupos;
- identificar locais adequados para a realização das oficinas;
- elaborar a agenda das oficinas, levando em conta a disponibilidade dos moderadores e dos locais, bem como o tempo previsto para realização da atividade, no cronograma inicialmente elaborado;
- preparar e enviar os convites aos participantes;
- preparar material.

Deverá, ainda, reunir-se com os moderadores, para garantir homogeneidade de procedimentos, tratando

¹⁰ Pfeiffer, Peter. Apud Collete, Maria Madalena. Moderação. In: Brose, Markus, org. Op. cit.

¹¹ Cordioli, Sergio. Enfoque participativo no trabalho com grupos. In: Brose, Markus, org. Op. cit.

dos objetivos do trabalho e, portanto, dos resultados esperados; informando a data limite para conclusão e os locais previstos para realização das oficinas; atribuindo-lhes, se for o caso, autonomia para definição do número de oficinas e, eventualmente, de outros locais de reunião; esclarecendo sobre a forma de apresentação dos resultados; discutindo aspectos do método de trabalho participativo e possíveis estratégias para dar conta dos problemas identificados, no prazo previsto.

3.2.5 Análise de problemas e objetivos

Cada um dos grupos constituídos deverá reunir-se, separadamente, para a realização da análise de problemas e da análise de objetivos, relacionadas ao tema da promoção e da proteção dos direitos de crianças e adolescentes, no município.

O número de oficinas a serem realizadas com cada grupo poderá depender dos resultados obtidos na primeira delas. Nesse caso, a continuidade do trabalho teria que ser definida, por consenso, pelo próprio grupo. Duas questões, contudo, precisam ser levadas em conta. Em primeiro lugar, o trabalho não poderá se prolongar indefinidamente, sendo necessário respeitar o prazo definido para realização da etapa, no cronograma inicialmente elaborado pelo grupo de trabalho coordenador. Em segundo lugar, pode ser difícil chegar a um acordo sobre datas viáveis para todos os participantes.

Assim sendo, outra alternativa consiste em definir, previamente, o número de oficinas disponíveis para o trabalho de cada grupo, tendo o moderador a atribuição de organizar a atividade de acordo com esse parâmetro.

O grupo de trabalho coordenador deverá cuidar para que os registros dos resultados das oficinas realizadas com todos os grupos lhes sejam entregues de forma ordenada, com identificação do grupo que os produziu.

3.2.5.1 Análise de problemas

A análise de problemas é iniciada pela listagem de problemas centrais ou abrangentes, relacionados ao tema que está sendo tratado. Essa identificação inicial de problemas centrais pode ser feita de forma coletiva, orientada pelo moderador, ou pode ser solicitado a cada participante que formule, individualmente, um único problema, considerado por ele o mais relevante, para, em seguida, proceder-se à compatibilização e ao registro dos problemas centrais identificados por todos os participantes. Se excessivamente amplos, esses problemas devem ser subdivididos em problemas mais específicos, embora ainda centrais e abrangentes.

Dado que o tema da elaboração do PMIA são os direitos de crianças e adolescentes, um dos problemas centrais que pode ser identificado pelos grupos é, por exemplo, “baixa qualidade da educação”. Tendo em vista a amplitude desse problema, é conveniente que ele seja subdividido em outros, ainda centrais e abrangentes, tais como “falta de acesso à creche”, “falta de acesso à pré-escola”, “baixa qualidade do Ensino Fundamental”, “falta de acesso e baixa qualidade do Ensino Médio”.

Os problemas são sempre redigidos de modo a expressar uma situação negativa, da forma mais precisa e resumida possível, para evitar distorções de interpretação. Os grupos também devem estar atentos para tratar de problemas reais e presentes (e não futuros e imaginários) e de não confundir o problema com sua causa ou com uma condição a ele associada. Um exemplo clássico, presente em manuais de planejamento, é formular o problema como “não há inseticida”, em vez de “a lavoura é afetada por pragas”. Se a lavoura não fosse afetada por pragas, não haveria nenhuma importância em faltar inseticida... No caso do tema que está sendo tratado, é comum que se enuncie como problema “faltam vagas na Educação Infantil”. Se não houver crianças de zero a cinco anos de idade cujos pais desejam, mas não conseguem matricular, a ampliação de creches e pré-escolas resultará em vagas ociosas. O problema, portanto, não é esse.

Relacionados os problemas centrais, cada um deles será analisado pelo grupo, em termos de causas e efeitos. Para organizar essa análise, utiliza-se, habitualmente, a construção da árvore de problemas, valendo-se de fichas coloridas.

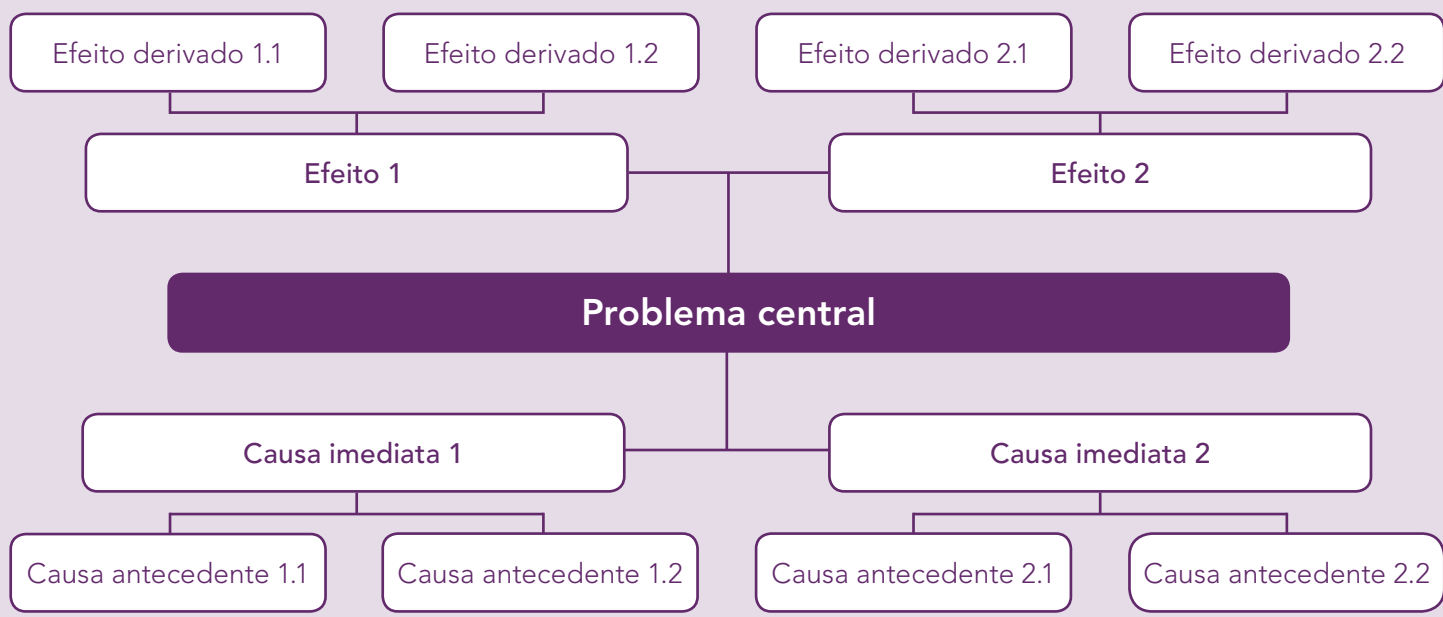
O procedimento de montagem da árvore de problemas é o seguinte (ver gráficos: *Árvore de Problemas – Estrutura*, pág. 36, e *Árvore de Problemas – Exemplo*, pág. 38):

- o problema central que será analisado é registrado em uma ficha (cor A) que deve ser afixada em local visível para todo o grupo;
- as causas imediatas do problema, identificadas pelo grupo, são registradas em fichas (cor B) que devem ser afixadas abaixo da ficha na qual está registrado o problema, uma ao lado da outra;
- cada causa imediata gera um ou mais efeitos que devem ser identificados pelo grupo. Os efeitos das várias causas são também registrados em fichas (cor C) que serão afixadas acima da ficha na qual está registrado o problema, uma ao lado da outra;

- construída essa primeira estrutura, o grupo deverá verificar se uma ou mais das causas imediatas registradas nas fichas possui suas próprias causas e se essas são suficientemente importantes para serem destacadas. Em caso positivo, essas causas antecedentes são, também, registradas em fichas (cor B) que devem ser afixadas abaixo da ficha na qual está registrada a causa imediata analisada. Observe-se que, nesse momento, cada uma das causas imediatas do problema central transforma-se em um novo problema, mais específico do que o problema central;
- conforme se procedeu anteriormente, identificam-se os efeitos dessas causas antecedentes, registrando-os em fichas (cor C) que são afixadas acima das fichas nas quais estão registrados os efeitos das causas imediatas. À medida em que se avança no detalhamento, poder-se-á observar que diferentes causas podem gerar os mesmos efeitos.

O processo pode ter continuidade, seguindo-se os mesmos passos, sendo concluído quando o grupo considerar que as principais relações de causa e efeito

ÁRVORE DE PROBLEMAS – ESTRUTURA



foram identificadas e registradas, em um modelo explicativo causal do problema central analisado. Não há, portanto, uma regra definida para a quantidade de vezes em que se devem desdobrar causas e seus efeitos. Fala-se em principais relações de causa e efeito, sugerindo-se que a análise não se torne interminável, mas seja levada até um ponto em que o grupo comece a perceber a possibilidade de propostas de solução. Por outro lado, a interrupção da análise, uma vez identificadas apenas as causas imediatas, pode resultar em situações tão amplas que dificultem a posterior definição de objetivos e de resultados mensuráveis. Sugere-se, assim, que a análise seja conduzida até um primeiro conjunto de causas antecedentes.

Concluído o tratamento de um problema central, passa-se ao seguinte, repetindo-se os mesmos procedimentos, resultando em tantas árvores de problemas quantos forem aqueles identificados inicialmente pelo grupo.

Cabe alertar para o fato de que, no caso da elaboração do PMIA, a quantidade de problemas centrais inicialmente

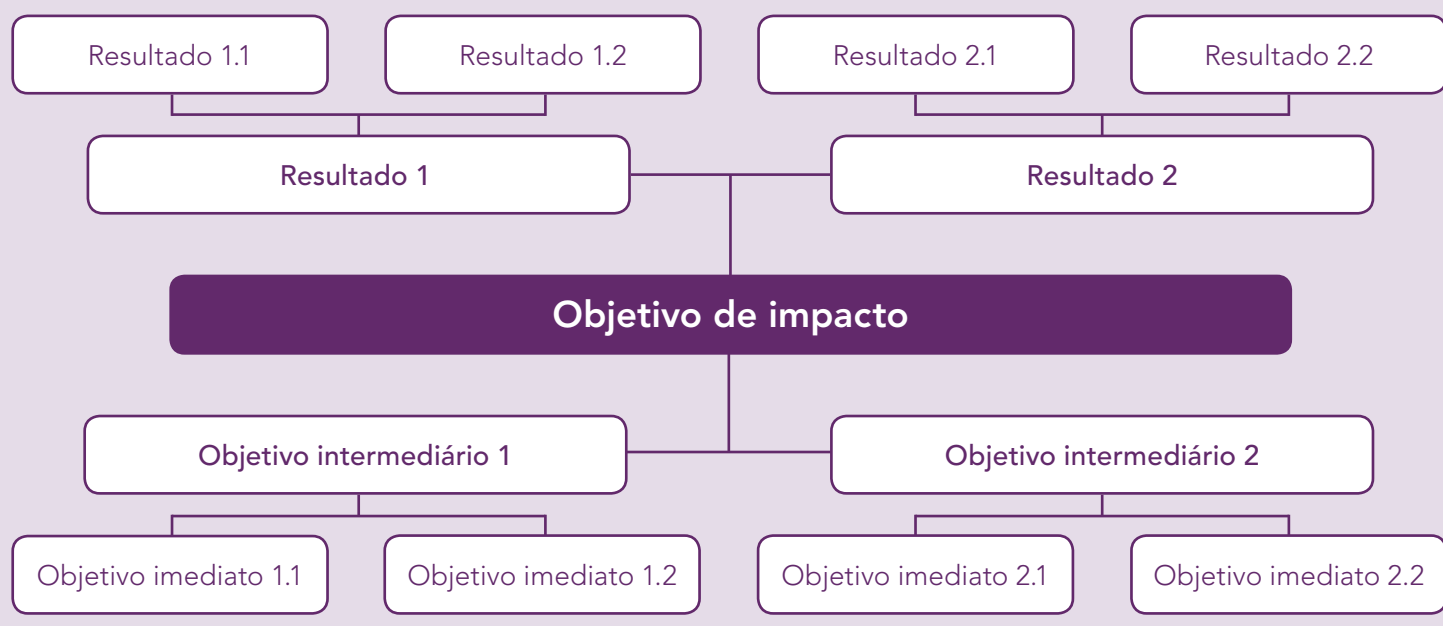
identificados por um grupo pode exigir bastante tempo para seu tratamento individual, resultando na necessidade de realização de várias oficinas e, eventualmente, extrapolando o prazo definido pelo grupo de trabalho coordenador para a realização da atividade.

São duas as alternativas possíveis, nesses casos: o moderador poderá propor ao grupo uma seleção de problemas prioritários, entre os centrais identificados, de modo a tornar a análise conjunta exequível, ou pode dividir o grupo em subgrupos, atribuindo a cada subgrupo o tratamento de um ou mais problemas, reservando tempo para apresentação e, se necessário, complementação da análise, em plenário.

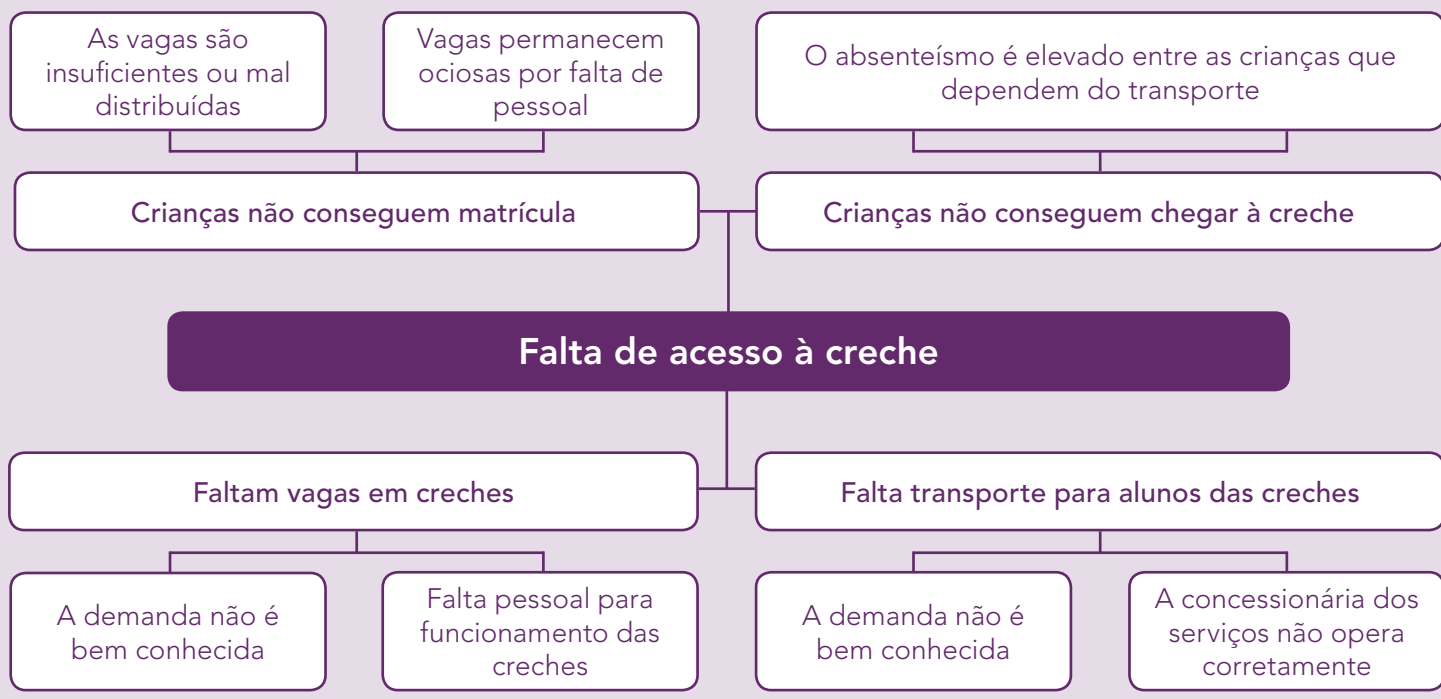
3.2.5.2 Análise de objetivos

A análise de objetivos consiste em transformar a situação negativa atual em situação positiva futura, gerada pela solução ou pelo abrandamento dos problemas identificados.

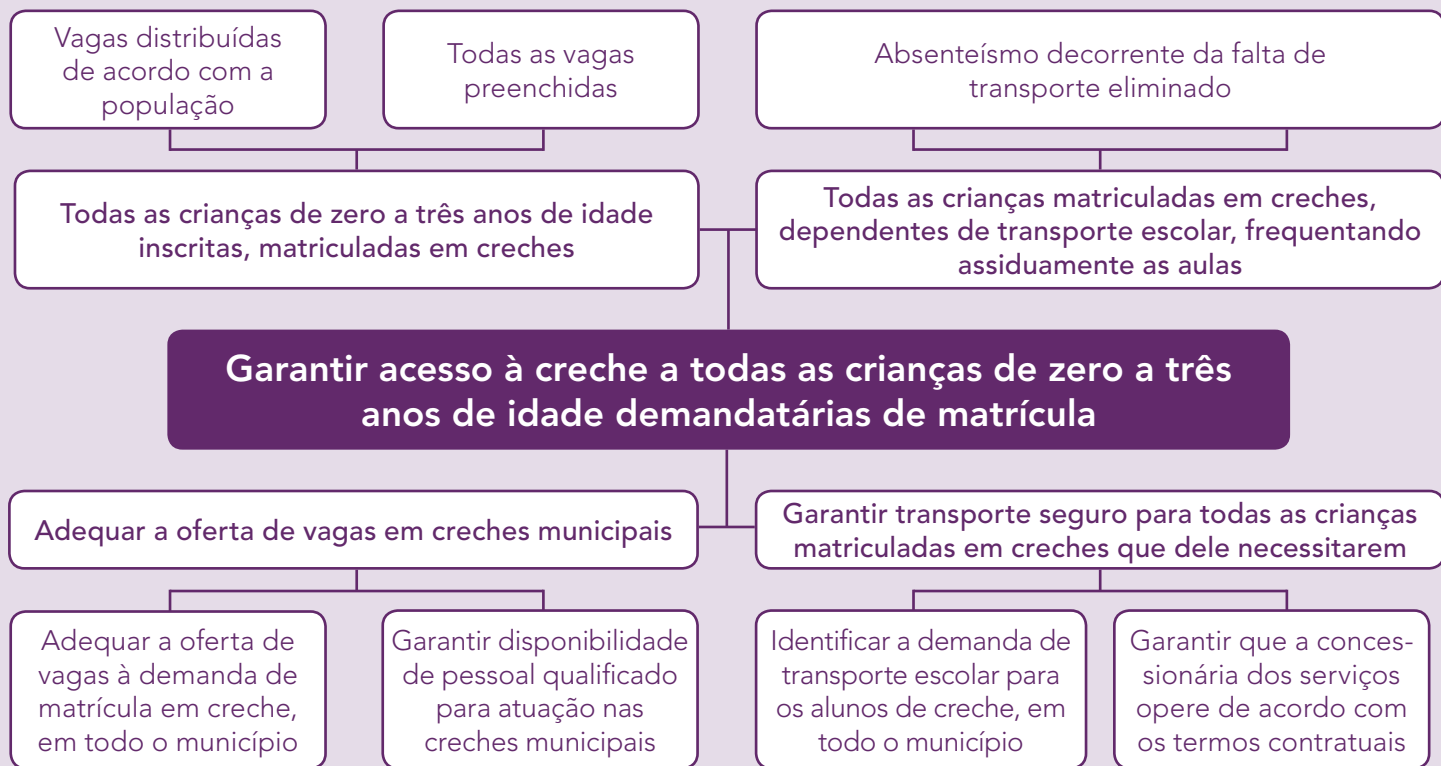
ÁRVORE DE OBJETIVOS – ESTRUTURA



ÁRVORE DE PROBLEMAS – EXEMPLO



ÁRVORE DE OBJETIVOS – EXEMPLO



Para tanto, também com o apoio de fichas, é construída uma árvore de objetivos, a partir da transformação da árvore de problemas. Serão construídas, portanto, tantas árvores de objetivos quantas forem as árvores de problemas elaboradas.

O procedimento de montagem da árvore de objetivos é o seguinte (ver gráficos: Árvore de Objetivos – Estrutura, pág. 37, e Árvore de Objetivos – Exemplo, pág. 38):

- o problema central é transformado em objetivo de solução registrado em uma ficha (cor A) que deve ser afixada, preferencialmente, ao lado da respectiva árvore de problemas;

Na elaboração do PMIA, será adotada a terminologia objetivo de impacto, dado que soluciona ou abranda o problema central, modificando o contexto, conforme se mencionou anteriormente¹².

- procede-se, em seguida, da mesma forma, para cada uma das causas imediatas do problema central, transformando-as também em objetivos de solução que devem ser registrados em fichas (cor B), afixadas abaixo da ficha na qual foi registrado o objetivo em que foi transformado o problema central, uma ao lado da outra;

Na elaboração do PMIA, os objetivos associados às causas imediatas serão chamados objetivos intermediários.

- a cada um dos objetivos de solução definidos nesse nível, corresponderá um resultado a ser alcançado. Esse resultado deve ser registrado em ficha (cor C) que será afixada acima da ficha na qual foi registrado o objetivo em que foi transformado o problema central;
- examina-se, então, se o resultado a ser alcançado elimina ou atenua o efeito a ele associado na árvore de problemas. Caso se verifique que isso não ocorre, é necessário voltar à árvore de problemas: imprecisões em sua construção (como, por exemplo, relações de causa–efeito mal identificadas) podem dificultar a formulação dos objetivos de solução que, atuando sobre as causas, produzam os resultados que modifiquem os efeitos;

- prossegue-se com a adoção do mesmo procedimento (qual seja, definição de objetivo de solução e verificação de se o resultado modifica o efeito) para todas as causas imediatas e seus efeitos registrados na árvore de problemas em exame e, em seguida, para as causas antecedentes (se tiverem sido registradas) e seus efeitos, até que se esgote o tratamento de cada uma das árvores de problemas.

Na elaboração do PMIA, os objetivos de solução associados às causas antecedentes serão chamados objetivos imediatos.

Cabe notar que, nem sempre, a relação entre os elementos das duas árvores será de um para um, já que um único objetivo pode, muitas vezes, dar conta de mais de uma causa, produzindo resultados que atenuam ou eliminam mais de um efeito indesejado.

Finalizada a construção de cada uma das árvores de objetivos, ela deve ser completamente revisada para confirmação de sua coerência e de sua suficiência: se não há objetivos que se confundem ou se sobrepõem e se os objetivos definidos em níveis inferiores são necessários e suficientes para o alcance dos objetivos expressos nos níveis superiores. Também é obrigatório que se leve em conta a viabilidade de cada objetivo definido, ou seja, se ele direciona ações que podem ser realizadas no âmbito da execução do plano.

À questão da viabilidade associa-se a importantíssima questão da governabilidade. Governabilidade é, em última instância, capacidade de governar. Neste contexto, indica aquelas ações e medidas sobre as quais o município tem domínio e poder de decisão e execução. Ou seja, é inútil estabelecer objetivos que dependam de terceiros, como outros níveis da administração pública, quando é ainda incerta sua atuação.

No exemplo dado, surgem algumas questões que poderão se fazer presentes na prática de planejamento

¹² Ver Parte 1, item 5.2.1 – Objetivos e resultados esperados.

do município e que exemplificam cuidados a serem tomados e orientações que emanam do próprio trabalho de identificação de problemas e soluções.

Em primeiro lugar, na redação do objetivo de impacto (aquele que muda a realidade) é incluída uma condição ou restrição: “crianças de zero a três anos de idade demandatárias de matrícula”, ou seja, cujos pais buscarem vaga. Não obrigatória, a matrícula em creche é, ainda, uma decisão familiar. O próprio Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 não preconiza a universalização do atendimento, mas estabelece como meta “ampliar a oferta de Educação Infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até três anos até o final da vigência” do plano. É esse um exemplo de que condições ou restrições devem ser observadas, de modo que o plano seja adequado à realidade.

Em segundo lugar, o objetivo intermediário associado à falta de vagas não é enunciado simplesmente como “ampliar a oferta de vagas”. Almeja-se adequação, que pode envolver tanto ampliação como remanejamento, já que nem sempre a expansão da rede escolar é precedida de suficiente planejamento e que movimentos de população podem modificar a relação entre demanda e oferta. Adicionalmente, faz-se opção por creches municipais, já indicando que a ampliação de convênios não deverá ser estratégia adotada para adequar a oferta.

Finalmente, ao se estabelecer, como um dos resultados esperados, que “todas as crianças” inscritas serão matriculadas, sem excedentes e filas de espera, o grupo define um parâmetro (100%) para o atendimento, a ser observado pelos órgãos implementadores, no planejamento de longo prazo.

Dada a importância da clara definição de objetivos e resultados, convém examinar alguns exemplos adicionais, extraídos de planos elaborados por municípios participantes de edições anteriores do Programa Prefeito

Amigo da Criança (PPAC). Embora a definição de ações a executar não faça parte desta etapa da elaboração do plano, elas são incluídas nos exemplos por serem necessárias aos comentários.

Exemplo 1

Objetivo: Favorecer o aleitamento materno.

Ação: Promover capacitações permanentes sobre alimentação complementar ao leite materno após o sexto mês de vida e o seguimento dos dez passos para a alimentação saudável.

Resultado: Capacitações realizadas.

Comentários

Quanto ao objetivo: pode consistir em objetivo imediato (apesar da restrição ao verbo “favorecer”) associado ao objetivo de impacto “reduzir a morbidade e a mortalidade infantil”. Este muda o contexto: menos crianças ficam doentes e morrem; aquele contribui para que este seja alcançado, juntamente com outros fatores, como acompanhamento pré-natal e parto assistido, alimentação saudável, saneamento básico.

Quanto à ação: é adequada ao fim a que se destina? Se o objetivo é favorecer o aleitamento materno, por que se tratará de alimentação complementar e dos dez passos para alimentação saudável? Que mães serão abordadas nas capacitações? Que ação poderia estimular e criar condições para que mães amamentem seus filhos?

Quanto ao resultado: resultados são associados a objetivos, não a ações. Por essa razão, fazem parte da árvore de objetivos e devem ser analisados quanto ao potencial para eliminar ou reduzir os efeitos a eles associados na árvore de problemas. Qual o resultado que realmente se espera do alcance do objetivo de favorecer o aleitamento materno?

Exemplo 2

Objetivo: Combater a violência doméstica e institucional.

Ação: Discutir com as equipes de Saúde da Família a abordagem e intervenções com as vítimas de violência.

Resultado: Discussões realizadas.

Comentários

Quanto ao objetivo: a amplitude do objetivo sugere classificá-lo como objetivo de impacto, ao qual devem ser associados objetivos imediatos que, em conjunto, contribuam para seu alcance. Nessa elaboração, devem, por exemplo, ser separados os âmbitos da violência, doméstica e institucional, dado que podem requerer ações complementares, mas distintas. Finalmente, ainda que como objetivo de impacto, deve-se questionar o que realmente se espera para modificar uma situação negativa identificada: combater, mesmo que os esforços se esgotem no “combate”, ou reduzir/erradicar a violência a que são submetidos crianças e adolescentes?

Quanto à ação: a “discussão” consiste em uma ação capaz de produzir resultados que levem ao atingimento do objetivo? Ou se trata apenas de um passo necessário para estabelecer estratégias de abordagem de vítimas de violência e intervenções cabíveis, em cada caso?

Quanto ao resultado: mais uma vez, resultados são associados a objetivos, não a ações. Ações devem ser capazes de produzir resultados que eliminem ou reduzam os efeitos de causas de problemas identificadas. Tão somente realizar discussões certamente não cumpre esse papel.

Exemplo 3

Objetivo: Constituição de espaços com foco no fortalecimento da convivência familiar e comunitária; contribuição para o retorno ou permanência dos adolescentes e jovens na escola.

Ação: Promover espaços de discussão, através de intervenções que estimulem a convivência social, a participação cidadã e uma formação geral para o mundo

do trabalho, por meio de atividades de arte, cultura, esporte e lazer.

Resultado: Possibilitar a valorização e a reflexão da condição juvenil, suas formas particulares de sociabilidade, levando a uma reflexão sobre os desafios da realidade social, cultural, ambiental e política.

Comentários

O exemplo expõe vários equívocos que resultam da falta de concisão, clareza e objetividade.

Quanto ao objetivo: o enunciado desobedece à regra primária de iniciar um objetivo com um verbo no infinitivo, levando a que o registro se pareça, antes, com o de uma ação. Ainda que se possam reconstruir os enunciados, dois objetivos distintos, associados a resultados claramente diferentes, estão expressos como um único: fortalecimento da convivência familiar e comunitária e retorno e permanência dos adolescentes e jovens na escola. Assim, o enunciado nega também outras características exigidas de um objetivo: concisão, clareza e especificidade.

Quanto à ação: em primeiro lugar, evidencia-se uma relação clara entre a ação proposta e os objetivos fixados? Em segundo lugar, o que se pretende, realmente, realizar? Atividades de arte, cultura, esporte e lazer são capazes de resultar em formação geral para o trabalho? A convivência familiar (que se pretende fortalecer a par da convivência comunitária) fica subentendida?

Quanto ao resultado: que resultado se deseja obter? “Convivência familiar e comunitária fortalecida” (com sérias dificuldades para a definição de indicadores), “retorno de jovens evadidos à escola”, “redução das taxas de abandono escolar” seriam os resultados associados aos objetivos definidos. Assim, qual a relação entre resultados e objetivos? Por outro lado, a ação proposta é capaz de produzir o resultado registrado? E esse resultado pode ser medido?

Concluída a etapa de identificação de problemas e soluções, o grupo de trabalho coordenador deverá elaborar uma síntese de seu desenvolvimento, da qual constem: setores e organizações participantes, quantidade de participantes, quantidade de oficinas realizadas, método de trabalho utilizado. Complementada com o produto da próxima etapa, essa síntese fará parte do documento do plano.

3.3 3ª etapa – Sistematização

Realizadas, com ampla participação, as atividades de análise de problemas e de análise de objetivos relacionados ao tema da promoção e da proteção dos direitos de crianças e adolescentes, caberá ao grupo de trabalho coordenador sistematizar os resultados das oficinas de trabalho – no que se refere a problemas identificados e a objetivos de solução propostos –, de modo a viabilizar a análise setorial, por meio da qual serão levados em conta diretrizes estabelecidas, compromissos anteriormente assumidos e ações em desenvolvimento.

O processo de sistematização é fundamental, ainda, para que as características que se exigem do enunciado de objetivos e resultados esperados sejam observadas, de modo a conduzir à definição de estratégias adequadas, viáveis e oportunas, que tornem possível o monitoramento, durante a execução, e a posterior avaliação.

O método participativo adotado para identificar problemas e propostas de solução garante o conteúdo; é preciso ter em mente, porém, que envolve pessoas com diferentes conhecimentos e experiências, mas nem sempre habituadas à elaboração de planos e projetos. Assim, cabe ao grupo de trabalho coordenador cuidar da adequação da forma.

Ao iniciar a etapa, é conveniente, portanto, que o grupo faça uma nova leitura do capítulo 5 – Retomando a ideia de planejamento, presente na Parte 1 deste documento,

detendo-se, principalmente, nas recomendações relativas à definição de objetivos e resultados.

Em seguida, respeitando o sentido atribuído pelos participantes das oficinas, deverá proceder às adequações de redação necessárias, em benefício da clareza e da precisão.

O registro dos problemas e objetivos sistematizados poderá ser feito segundo modelos apresentados no Anexo 2 (Modelos A – Matriz de Problemas e Causas e B – Matriz de Objetivos e Resultados) com o objetivo de serem juntados à síntese descritiva do desenvolvimento da etapa anterior.

3.3.1 – Sistematização de problemas

Inicialmente, o grupo de trabalho coordenador deverá relacionar todos os problemas centrais identificados nas oficinas realizadas, indicando a quantidade de grupos que apontou cada um deles – esse dado poderá ser utilizado, mais tarde, como indicador de prioridade. Problemas iguais na essência, redigidos de formas diferentes, devem ser unificados, tomando-se cuidado, contudo, para que todos os problemas apontados sejam arrolados.

Para cada problema central o grupo deverá, então, relacionar as causas identificadas pelos grupos que dele se ocuparam (tratamento da parte inferior das árvores de problemas). Note-se que, para um mesmo problema central, diferentes grupos podem ter identificado diferentes causas, imediatas ou antecedentes.

De modo a favorecer a análise setorial, os problemas devem ser agrupados por áreas temáticas, como segue:

- 1) Atenção à saúde materna;
- 2) Atenção às doenças prevalentes na infância e a disfunções alimentares (desnutrição, sobrepeso, obesidade);

- 3) Atenção à saúde da criança;
- 4) Atenção à saúde do adolescente;
- 5) Atenção a crianças e adolescentes com deficiências físicas e/ou mentais;
- 6) Prevenção do uso abusivo de drogas e atenção aos usuários;
- 7) Educação Infantil (Creche);
- 8) Educação Infantil (pré-escola);
- 9) Ensino Fundamental (anos iniciais);
- 10) Ensino Fundamental (anos finais);
- 11) Ensino Médio;
- 12) Iniciação profissional;
- 13) Cultura;
- 14) Esporte e lazer;
- 15) Fortalecimento e assistência às famílias;
- 16) Atenção a crianças e adolescentes vítimas de negligência, maus-tratos e violência doméstica;
- 17) Acolhimento institucional;
- 18) Trabalho infantil;
- 19) Violência e exploração sexual de crianças e adolescentes;
- 20) Atenção a adolescentes que praticaram ato infracional.

3.3.2 Sistematização de objetivos

De forma semelhante ao tratamento de problemas centrais e suas causas, o grupo de trabalho deverá proceder à sistematização dos objetivos de solução propostos para cada problema analisado. Também neste caso, deverá ser feita a unificação de objetivos que tenham, exatamente, o mesmo significado.

Em primeiro lugar, cada objetivo de impacto deverá ser associado ao problema que o sugeriu. Em seguida, para cada um desses objetivos deverão ser relacionados os objetivos associados às causas imediatas do problema que lhe deu origem (tratamento do primeiro nível da parte inferior das árvores de objetivos, ou seja, dos objetivos intermediários) e, em correspondência, os resultados esperados de seu alcance (parte superior das árvores de objetivos).

Na medida em que, para um mesmo problema central, diferentes grupos podem ter identificado diferentes causas, diversas árvores podem contribuir com diferentes objetivos intermediários, relativos ao mesmo objetivo de impacto.

Finalmente, para cada objetivo intermediário, deverão ser relacionados os objetivos associados às causas antecedentes (tratamento do segundo nível da parte inferior das árvores de objetivos, ou seja, dos objetivos imediatos) e, em correspondência, os resultados esperados de seu alcance (parte superior das árvores de objetivos).

Da mesma forma que no caso anterior, diversas árvores podem contribuir com diferentes objetivos imediatos, relativos ao mesmo objetivo intermediário.

3.3.3 Compatibilização com diretrizes do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

Governo e sociedade locais analisaram o tema da promoção e da proteção dos direitos de crianças e adolescentes, identificando problemas e estabelecendo objetivos (propostas) de solução. O resultado dessa mobilização, agora sistematizado, representa, portanto, o que o município constata ou percebe a respeito das questões que envolvem sua infância e sua juventude e como se propõe a agir, nos anos futuros, face a elas.

O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) participou ativamente desse processo, oferecendo contribuição baseada em seu entendimento da legislação, conhecimento da realidade e interação com outros órgãos e instâncias dedicadas às questões agora abordadas.

É, no entanto, aconselhável que, uma vez sintetizadas as colaborações, aqueles Conselhos que disponham de planos documentados examinem a coerência entre

as propostas coletivamente elaboradas e suas próprias diretrizes e recomendações, em busca da identificação de eventuais lacunas que podem ter resultado do limitado tempo em que o processo de identificação de problemas e soluções foi desenvolvido.

Identificadas lacunas, caberá ao Conselho registrá-las, também por área temática, compondo o material que será submetido à análise setorial.

3.4 4ª etapa – Análise setorial

Como se atingem os objetivos definidos? Como se alcançam os resultados esperados?

Ao se retomar a ideia de planejamento¹³, escolheram-se duas definições do processo que destacam a ação, ou seja, o que se faz depois de se planejar.

É o cenário da atuação dos órgãos implementadores, setores de governo ou organizações que o fazem, no caso das políticas públicas, mediante suas ações de rotina, participação em projetos de abrangência nacional ou desenvolvimento de projetos de iniciativa própria.

Existem, portanto, ações em andamento e planos setoriais que não podem ser desconsiderados. A ideia não é partir do zero. As necessidades e expectativas da sociedade local foram identificadas e as diretrizes do Conselho de Direitos foram consideradas. É hora de examinar, à luz do arcabouço amplo e intersetorial de ideias gerado, o que está sendo feito, o que está planejado e o que ainda é preciso fazer, no município, em prol da promoção e da proteção dos direitos de crianças e adolescentes.

Essa é a análise que deverá ser feita pelos órgãos implementadores, efetivos ou potenciais, responsáveis, nesta etapa do processo de elaboração do PMIA, pela definição das estratégias do plano.

Por órgãos implementadores efetivos, entendem-se aqueles que já executam ações de rotina e planos relacionados ao tema. Por órgãos implementadores potenciais, entendem-se aqueles que, explícita ou implicitamente, foram sugeridos como executores de soluções propostas para os problemas identificados. Desse modo, os órgãos implementadores poderão ser secretarias municipais; conselhos de direitos, setoriais e de controle; instâncias relacionadas ao controle e à aplicação das leis; organizações não governamentais; universidades; entidades componentes do Sistema S; representações da sociedade civil (como sindicatos patronais e de empregados, sociedades e clubes de serviço); empresas; enfim, os envolvidos no processo participativo levado a cabo.

3.4.1 Preparação da análise setorial

Caberá ao grupo de trabalho coordenador identificar, com a colaboração do CMDCA, os órgãos implementadores, efetivos e potenciais, a serem consultados.

Também caberá ao grupo a preparação de material de apoio e de orientações para o trabalho a ser realizado. Do material de apoio, devem fazer parte as Matrizes de Problemas e Causas e as Matrizes de Objetivos e Resultados, elaboradas na etapa anterior; os registros feitos pelo CMDCA, relativos a eventuais lacunas nos problemas e propostas identificados e elaborados coletivamente; bem como formulários padronizados para registro. O Anexo 2 traz modelo que pode ser utilizado na realização da atividade (Modelo C – Matriz de Análise Setorial).

Uma reunião com todos os órgãos implementadores resultará em ganho de tempo, padronização do trabalho e resolução de dúvidas. Essa reunião deve ser previamente agendada e o convite para participação deve ser encaminhado, pelo gestor municipal, ao gestor principal do setor ou organização, solicitando sua

¹³ Ver Parte 1, capítulo 5 – Retomando a ideia de planejamento.

presença, bem como a de um responsável técnico pelo trabalho que será realizado.

No encontro com os órgãos implementadores, mais uma vez, é fundamental a presença do gestor municipal, expressando a continuidade da liderança do processo.

Aos membros do grupo de trabalho coordenador caberá a apresentação de uma síntese do processo, até o momento (não se trata, aqui, de comentar os resultados das atividades de identificação de problemas e soluções, mas apenas de informar o que foi feito com esses resultados), bem como dos propósitos do trabalho a ser realizado e das orientações a serem seguidas. Ênfase deve ser dada às recomendações contidas no capítulo 5 – Retomando a ideia de planejamento, da Parte 1 deste documento, especialmente aquelas relativas à escolha da estratégia (item 5.2.3) e à seleção de indicadores e meios de verificação (item 5.2.2).

É importante que os órgãos implementadores sejam estimulados a tomar conhecimento da totalidade dos problemas e causas identificados e dos objetivos e resultados esperados propostos, no processo participativo local. Também deverão ser alertados para o fato de que a classificação desse material por área temática deverá auxiliar, mas não restringir, a análise a ser efetuada. Setores de governo responsáveis pelas áreas de Saúde e Educação, por exemplo, deverão, também, debruçar-se sobre as áreas temáticas de abordagem intersetorial, como “Trabalho infantil” e “Atenção a adolescentes que praticaram ato infracional”.

Finalmente, os membros do grupo de trabalho coordenador deverão colocar-se à disposição dos órgãos implementadores, para a resolução de eventuais dúvidas surgidas durante a realização da atividade, informando o prazo previsto para sua conclusão, de acordo com o cronograma inicialmente elaborado.

Ao final da etapa, deverá elaborar uma síntese de seu desenvolvimento, registrando os órgãos implementadores

envolvidos e a forma como lhes foram apresentados os objetivos do trabalho e as orientações para realização. Essa síntese fará parte do documento do plano.

3.4.2 Realização da análise setorial

Cada órgão implementador decidirá a melhor forma para, internamente, realizar o trabalho.

Considerando os resultados esperados (extraídos das Matrizes de Objetivos e Resultados) do alcance dos objetivos imediatos, relacionados à natureza de suas atividades (estejam eles arrolados em área temática específica ou presentes em áreas de abordagem intersetorial), deverão ser definidas as estratégias a serem adotadas, em cada caso:

- informando as ações ou projetos em desenvolvimento ou anteriormente planejadas (constantes, por exemplo, de planos setoriais);
- propondo novas ações para o alcance de resultados não contemplados por ações ou projetos em desenvolvimento ou anteriormente planejadas;
- definindo os indicadores de alcance dos resultados, bem como os meios de verificação;
- definindo e informando as datas previstas (mês/ano) para início e conclusão da ação ou projeto e obtenção do resultado esperado;
- informando outros setores e organizações envolvidos ou a serem envolvidos na ação ou projeto em execução ou a ser executado;
- informando, de forma clara e inequívoca, as fontes de recursos, efetivas ou propostas (não devendo ser registrado um órgão, como, por exemplo, “Secretaria de Educação”, sem especificação da rubrica orçamentária fornecedora dos recursos, ou uma instância de governo, como “governo federal”, “governo estadual”).

É, portanto, nesse momento que os órgãos implementadores levarão em consideração planos

anteriormente aprovados e em execução (como o PME, o PAR, o PMS e o PMAS, entre outros), bem como as ações que se realizam por meio das estruturas por eles geridas (como é o caso, por exemplo, das atividades que se executam no âmbito da estrutura do Sistema Único de Saúde (SUS) e as que se desenvolvem como Proteção Social Básica e Proteção Social Especial, no âmbito da Assistência Social). Considerarão, adicionalmente, a possibilidade da busca de adesão a programas e linhas de ação implementados pelo governo federal, dos quais ainda não participem.

Também é por ocasião dessa análise que os órgãos implementadores poderão adicionar objetivos e resultados esperados àqueles propostos pelos participantes do processo de identificação de problemas e soluções. Essa necessidade poderá ser gerada pelas observações do CMDCA; por planos setoriais anteriormente elaborados; por orientações contidas nos planos nacionais relacionados ao tema da criança e do adolescente, passíveis de operacionalização no município, e não consideradas no processo coletivo; bem como pelo conhecimento aprofundado dos temas, existente nos órgãos especializados.

Deverão, igualmente, dispor de informações mais precisas sobre recursos, transformar os objetivos e resultados pertinentes em metas, que envolvem as dimensões de quantidade e tempo. A meta é fundamental quando os objetivos se referem a ampliação, aumento, redução, construção, ou seja, quando os resultados podem ser expressos em termos quantitativos: X escolas de Ensino Fundamental ampliadas até XXXX; vagas na pré-escola aumentadas em X%, até XXXX; mortalidade infantil reduzida em X%, até XXXX; X creches construídas, até XXXX. Não se aplica, porém, a todos os casos. Por exemplo, se o objetivo é dispor de um documento com as estratégias de abordagem de vítimas de violência doméstica, como se exemplificou anteriormente, o resultado será o documento elaborado, ao final do período de execução previsto.

3.5 5ª etapa – Consolidação

Nesta etapa, o PMIA deverá adquirir seu formato final. Seu conteúdo já foi sendo obtido à medida em que se definiram objetivos e resultados esperados, indicadores e meios de verificação, e estratégias de execução.

A natureza participativa e multissetorial do processo exige que, agora, seja feita a consolidação do trabalho realizado por uma multiplicidade de órgãos implementadores, representados não apenas por setores de governo, mas por diferentes organizações locais. Essa tarefa caberá ao grupo de trabalho coordenador.

Antes, porém, esse grupo deverá, mais uma vez, proceder a uma análise crítica do material recebido, de modo a verificar:

- se todas as informações requeridas foram prestadas pelos órgãos implementadores;
- a qualidade das ações, no que se refere a sua adequação, isto é, a sua capacidade para produzir os resultados esperados (conforme se destacou nos exemplos dados anteriormente);
- a propriedade dos indicadores e meios de verificação.

As dúvidas surgidas nesse processo deverão ser resolvidas junto aos órgãos implementadores.

O grupo de trabalho coordenador deverá, então, retornar ao exame das análises setoriais, com o objetivo de identificar:

- complementaridades, entendidas como estratégias que se complementam e se enriquecem mutuamente, propostas por órgãos implementadores distintos;
- sobreposições, entendidas como estratégias alternativas, propostas também por órgãos implementadores diferentes;
- incompatibilidades, representadas, por exemplo, por períodos de execução discrepantes para estratégias complementares;
- lacunas, representadas pela falta de proposta de

estratégia para alcance de um resultado, com especial ênfase naqueles associados a problemas centrais apontados por mais de um grupo, no processo de identificação de problemas e soluções.

3.5.1 Alinhamento de órgãos implementadores

Uma vez realizada a análise crítica pelo grupo de trabalho coordenador, será necessário promover encontros de alinhamento entre os órgãos implementadores, necessariamente liderados pelo gestor municipal, nos quais sejam definidas prioridades; estabelecidos acordos; informadas complementaridades; resolvidas sobreposições, incompatibilidades e lacunas.

Os encontros de alinhamento são fundamentais, pois concretizam as propostas de intersetorialidade e articulação, características das abordagens de direitos de crianças e adolescentes, e reiteradamente enfatizadas nestas orientações para elaboração do PMIA.

A quantidade e as datas das reuniões devem ser previamente definidas. O convite para participação deve ser encaminhado pelo gestor municipal ao gestor principal do órgão implementador, ressaltando a decisiva importância de sua participação (ou de representante investido de poder de decisão), acompanhado por um ou dois colaboradores, na qualidade de assessores técnicos (tendo em vista a natureza das reuniões, o número de participantes deverá ser limitado).

Sugere-se que, no primeiro encontro, o grupo de trabalho coordenador apresente um breve resumo de como foi desenvolvido todo o processo que resultou nas propostas que serão examinadas, bem como os problemas centrais identificados e os objetivos de solução a eles associados. Em seguida, deverá apresentar, gradualmente, os aspectos que requerem decisões, adequações ou acordos.

No que se refere à definição de prioridades, os problemas identificados coletivamente consistem em “candidatos naturais”, tanto mais quando apontados por mais de um grupo. É fundamental, porém, que seja considerada a capacidade de execução, resistindo-se à formulação de propostas inexecutáveis. Justificativas claras e objetivas devem ser elaboradas para os casos de problemas que não podem, ainda, ser enfrentados, ou que não podem sê-lo na medida das expectativas dos grupos representados nos processos de discussão.

As prioridades serão atribuídas aos problemas e, conseqüentemente, aos objetivos de impacto a eles associados. No caso dos objetivos imediatos, aqueles que efetivamente orientam a execução, não é possível falar em prioridades, dado que é seu conjunto que possibilitará concretizar o objetivo de impacto. Considerando que para os resultados esperados do alcance desses objetivos é que foram definidas as estratégias de ação (consubstanciadas em ações ou projetos), o que se faz é levar em conta a interdependência entre os objetivos imediatos associados a um mesmo objetivo de impacto, quando da definição do período de execução.

Concomitantemente à definição de prioridades, os próprios objetivos de impacto devem ser revisados e enunciados de modo a conter os parâmetros que permitam medir seu alcance. Em boa parte dos casos, será expresso como meta. Por exemplo, se o objetivo de impacto original for “reduzir a mortalidade infantil”, deverá ser completado com as informações em quanto (ou a quanto) e até quando.

Com relação à responsabilidade, cabe observar que, em planos ou projetos, ela deve ser individualizada: responde pela execução, em planos, apenas um setor ou organização, figurando os demais como envolvidos; em projetos, a individualização pode chegar a departamentos, equipes ou até mesmo pessoas. Assim sendo, caso um resultado esteja enunciado de forma a envolver responsabilidades diferentes, ele deve ser

desmembrado. A definição de responsabilidades, portanto, pode consistir em um dos acordos obtidos nos encontros de alinhamento.

Ao final dessa atividade, o grupo de trabalho coordenador deverá elaborar uma síntese de seu desenvolvimento, da qual constem a quantidade de encontros realizados, os órgãos implementadores participantes e as principais decisões tomadas.

3.5.2 Formatação final do plano

Definidas as prioridades e alinhados os órgãos, caberá ao grupo de trabalho coordenador dar ao PMIA seu formato final.

3.5.2.1 Organização da Matriz Lógica

O primeiro passo consistirá na organização do mais importante elemento do plano, a *Matriz Lógica*. Ao longo das repetidas utilizações desse recurso, ele foi sendo modificado e adaptado a diferentes situações (ver quadro). Também é o que se faz, neste caso.

O importante é que a Matriz Lógica de um plano de longa duração contenha os elementos que permitam sua transformação em planos operacionais e em projetos específicos, bem como o monitoramento e a avaliação de sua implementação.

O Anexo 2 traz o modelo que deverá ser utilizado por todos os municípios (Modelo D).

A Matriz Lógica deve ser organizada para cada um dos problemas identificados e objetivos de impacto associados. O quadro que segue ao enunciado do problema/objetivo e à indicação da prioridade que lhes foi atribuída detalhará os resultados esperados associados aos objetivos imediatos, por meio dos quais serão gradualmente alcançados os objetivos

MÉTODO ZOPP – SOBRE O MARCO LÓGICO

O Marco Lógico foi originalmente desenvolvido para a United States Agency for International Development (Usaid), em 1969, sendo, posteriormente, não apenas incorporado ao Método ZOPP, pela Sociedade Alemã de Cooperação Técnica (GTZ), mas amplamente adotado em projetos de organismos internacionais. No Brasil, desde os anos 1980, vem sendo difundido e utilizado.

O propósito do Marco Lógico (ou Matriz Lógica) é reunir, de forma resumida e de fácil visualização, todos os elementos importantes de um projeto (seus impactos, resultados, estratégias e responsabilidades), facilitando o entendimento por todos os envolvidos, representando um instrumento de gestão e fornecendo os parâmetros para a avaliação.

O Marco Lógico original (*) consiste em matriz de dupla entrada na qual são registrados o objetivo superior (aquele para o qual o projeto contribui, ou seja, o objetivo de impacto), o objetivo do projeto, os resultados esperados, as atividades a serem realizadas, os indicadores (respectivamente, de impacto, de efetividade, de desempenho e operacionais), as fontes de comprovação ou verificação e pressupostos (condições importantes que devem estar presentes para que objetivos, resultados e atividades se realizem, bem como riscos a serem considerados).

Algumas fontes dão ao Marco Lógico o nome de Matriz de Planejamento do Projeto. Outras os consideram ferramentas distintas, com o Marco Lógico provendo a visão geral e a Matriz de Planejamento o detalhamento operacional.

(*) Esse modelo pode ser encontrado nas fontes de consulta sobre o Método ZOPP, antes indicadas.

intermediários e que contribuirão para a realização do objetivo de impacto.

As informações a serem inseridas na Matriz serão obtidas das Matrizes de Análise Setorial elaboradas por todos os órgãos implementadores que trataram do objetivo de impacto focalizado, considerados os ajustes e complementações feitos por ocasião dos encontros de alinhamento.

3.5.2.2 Organização do documento do plano

O PMIA deverá ser formalizado em um documento que seguirá para as fases de aprovação e institucionalização, consistirá em orientador e memória para as gestões – em curso e futuras – e deverá ser encaminhado ao PPAC, quando solicitado.

A parte introdutória poderá conter um registro, resumido, da atuação prévia do município no que respeita à promoção e à proteção dos direitos de crianças e adolescentes; referência aos planos setoriais preexistentes, considerados na elaboração do PMIA; bem como as diretrizes do CMDCA (que também poderão figurar como anexo ao documento). Sugere-se que o documento não se alongue em informações não relacionadas ao tema, como, por exemplo, o histórico do município.

Seguir-se-ão as sínteses preparadas pelo grupo de trabalho coordenador, ao longo do processo de elaboração do plano, relativas ao desenvolvimento das atividades de mobilização, de identificação de problemas e soluções, de análise setorial e de alinhamento entre órgãos implementadores.

Para melhor documentação do plano, sugere-se que seja finalizado com o registro dos problemas e objetivos sistematizados (modelo nos formulários A e B, do Anexo 2) e com a Matriz Lógica do mesmo.

3.6 6ª etapa – Aprovação, divulgação e institucionalização

Consolidado e formatado, o PMIA deverá ser encaminhado ao CMDCA, pelo gestor municipal. Embora o Conselho tenha estado presente em todas as fases do processo, agora deverá dar ao plano sua aprovação formal.

De modo a prestar contas à sociedade, sugere-se a realização de um evento de divulgação, para o qual sejam convidados os participantes dos eventos de mobilização e os participantes do processo de identificação de problemas e soluções, podendo-se estender o convite a outros segmentos da sociedade ou a outras pessoas dos segmentos representados.

Como nos casos anteriores, caberão ao grupo de trabalho coordenador as atividades operacionais de preparação do evento. Ao gestor municipal caberá a abertura dos trabalhos e o agradecimento ao compromisso de governo e sociedade na promoção e na proteção dos direitos de crianças e adolescentes, no município. Ao CMDCA, caberá a apresentação do plano.

Na medida em que o plano envolve ações de órgãos implementadores de outros Poderes e de organizações da sociedade civil, sua implementação foge aos limites da governabilidade do Executivo Municipal. A assinatura de um Termo de Compromisso, por todos os órgãos implementadores, por ocasião do evento de divulgação, pode ser representativa das parcerias esperadas e do envolvimento assumido. O Termo de Compromisso poderá ser anexado ao documento do plano.

Finalmente, para que o PMIA se converta em política municipal, com perspectiva de continuidade, orientando ações de diferentes gestões, recomenda-se seu encaminhamento ao Legislativo Municipal para apreciação e transformação em lei.

4. Metodologia de trabalho: resumo em 18 passos

As seis etapas da metodologia proposta para elaboração do Plano Municipal para a Infância e a Adolescência (PMIA) foram detalhadamente descritas nos tópicos anteriores.

De modo a favorecer uma visão de conjunto para os municípios, a metodologia é, agora, resumida em 18 passos, com referência aos itens nos quais a atividade foi tratada em detalhes.

- **1º passo:** O gestor municipal toma a decisão de elaborar o PMIA e assume a liderança do processo, compartilhando a decisão com o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e com o secretariado municipal (Parte 2, introdução).
- **2º passo:** É constituído o Grupo de Trabalho Coordenador (GTC) (capítulo 1).
- **3º passo:** O GTC revisa as diretrizes e os objetivos estratégicos que compõem o Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes; estuda a metodologia de trabalho e elabora o cronograma geral das atividades (capítulo 1).
- **4º passo:** São definidos os setores de governo e as organizações da sociedade a serem envolvidos no processo de elaboração do PMIA (capítulo 2).
- **5º passo:** É preparado e realizado o evento de mobilização (item 3.1).
- **6º passo:** O GTC planeja e prepara as oficinas de trabalho para identificação de problemas e apresentação de propostas de solução, por meio de atividade participativa (itens 3.2.1, 3.2.2, 3.2.3 e 3.2.4).
- **7º passo:** São realizadas as oficinas de trabalho para identificação de problemas relacionados à infância e à adolescência e apresentação de propostas de solução (itens 3.2.5, 3.2.5.1 e 3.2.5.2).
- **8º passo:** O GTC sistematiza os resultados (problemas e propostas de solução) das oficinas de trabalho, para viabilizar a análise setorial (itens 3.3, 3.3.1 e 3.3.2).
- **9º passo:** O CMDCA analisa a produção coletiva sistematizada, em relação a suas diretrizes e recomendações (item 3.3.3).
- **10º passo:** O GTC orienta os órgãos implementadores para a realização da análise setorial (item 3.4.1).
- **11º passo:** Os órgãos implementadores realizam a análise setorial, definindo as estratégias do plano, considerando ações em andamento ou planejadas e novas propostas (item 3.4.2).
- **12º passo:** O GTC consolida os resultados das análises setoriais, verificando a completude das informações e identificando complementaridades, sobreposições, incompatibilidades e lacunas no material produzido por diferentes órgãos implementadores (item 3.5).
- **13º passo:** São realizados encontros de alinhamento entre os órgãos implementadores, para definição de prioridades; estabelecimento de acordos; conhecimento de complementaridades e resolução de sobreposições, incompatibilidades e lacunas (item 3.5.1).
- **14º passo:** O GTC organiza a Matriz Lógica do Plano Municipal para a Infância e a Adolescência, com base nas matrizes de análise setorial elaboradas por todos os órgãos implementadores e considerando as decisões tomadas nos encontros de alinhamento (item 3.5.2.1).
- **15º passo:** O GTC organiza o documento completo do PMIA, utilizando as sínteses feitas ao longo do processo de elaboração (item 3.5.2.2).
- **16º passo:** O CMDCA emite Resolução aprovando o PMIA para um período de dez anos (item 3.6).
- **17º passo:** É realizado evento de divulgação para apresentação do PMIA à sociedade (item 3.6).
- **18º passo:** O PMIA é encaminhado ao Legislativo Municipal para apreciação e transformação em lei (item 3.6).

PARTE 3. PLANO MUNICIPAL PARA A INFÂNCIA E A ADOLESCÊNCIA: REVISÃO

Um plano de longo prazo fornece um rumo para a gestão: a partir de objetivos claros e bem definidos, orienta a utilização eficiente e eficaz dos recursos disponíveis, por meio de ações projetadas para alcançar um fim almejado. Por essas características, é chamado de plano estratégico. Na área pública, planos estratégicos têm o mérito de favorecer a continuidade entre gestões, resultando na transformação de políticas de governo em políticas de Estado.

Planos, contudo, principalmente os de longo prazo, não são imutáveis e precisam ser periodicamente revisados.

Várias razões justificam a revisão.

Uma delas é, sem dúvida, a mudança de cenários que afeta, particularmente, o mundo empresarial, em especial na chamada economia globalizada, e que pode exigir alteração em diretrizes e estratégias.

Muitas razões, porém, estão contidas no formato do próprio plano e em seu processo de execução. Cabe lembrar, aqui, o que se disse anteriormente sobre os níveis de avaliação de um plano ou projeto: especialmente quando os resultados esperados não são atingidos, parte-se em busca das causas, analisando se o plano ou projeto foi adequadamente elaborado e como se deu o desenvolvimento das ações previstas.

Mas, não são apenas insucessos que motivam a revisão: pode ocorrer que, após um período de execução, condições favoráveis tenham permitido a uma ação produzir resultados superiores ao esperado; “boas práticas” de um agente executor devam ser

aplicadas a outras situações; novas oportunidades como, por exemplo, novas fontes de recursos, tenham surgido; alcance de resultados, aliado a modificações circunstanciais, indiquem a necessidade de alteração de prioridades.

Em qualquer desses casos, revisões periódicas de planos de longo prazo são importantes para alinhar desvios que possam ter ocorrido, quer na formulação, quer ao longo do trajeto, ou para adequações decorrentes de uma implementação bem-sucedida.

É o monitoramento – do qual se tratará na próxima parte deste documento – que fornece muitos dos insumos para a revisão de planos.

1. Como fazer a revisão do Plano Municipal para a Infância e a Adolescência

O Plano Municipal para a Infância e a Adolescência (PMIA) cobriu um horizonte de dez anos, de modo a favorecer a continuidade das ações por sucessivas gestões municipais; considerou diretrizes nacionais e locais relativas ao tema da criança e do adolescente; formulou-se a partir de problemas e soluções identificados e propostos de forma coletiva e consensual; levou em conta compromissos assumidos e atividades em desenvolvimento; ensejou ações pautadas pela intersectorialidade e pela articulação.

Empenhar-se em sua revisão não significa, portanto, construir um novo plano, negando-lhe a missão de garantir a continuidade da execução da política. Também não se trata, por outro lado, de atribuir a um único setor ou a uma única pessoa a tarefa de realizar os ajustes necessários, subvertendo todas as propostas de intersectorialidade e articulação.

Na revisão do PMIA devem ser envolvidos todos os órgãos implementadores que assumiram responsabilidades quando da formulação do plano.

Tal como no processo de elaboração, serão requeridas atividades operacionais. Nos municípios onde exista uma comissão de monitoramento instituída, esse grupo poderá assumir essas tarefas. Nos demais, é aconselhável a criação de um grupo de trabalho coordenador da revisão, constituído com os mesmos critérios e cuidados aconselhados no caso do processo de elaboração¹⁴. Uma outra opção à formação de um grupo de trabalho especial será a atribuição da tarefa à equipe de planejamento, se estruturada na administração municipal.

1.1 Estabelecimento de parâmetros para a revisão

Diferentes situações existirão nos municípios. Naqueles que definiram uma estratégia de monitoramento, atribuindo a responsabilidade a uma comissão criada especialmente para esse fim, a uma equipe local de planejamento ou ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), e a puseram efetivamente em prática, existirão informações consolidadas sobre a execução do plano. Nos que não adotaram nenhum procedimento de acompanhamento, apenas os órgãos implementadores poderão dispor de informações. Pode ter ocorrido, também, que o monitoramento tenha sido feito até o final da gestão anterior e que uma reorganização de atividades ou substituição de pessoas, na gestão em curso, tenha resultado em interrupção do processo.

Na realidade, mudanças podem ter ocorrido também no âmbito dos órgãos implementadores, com posturas distintas dos novos atores: conhecimento e apropriação das responsabilidades herdadas ou desconhecimento do planejado e descontinuidade da execução.

Face a essa multiplicidade de cenários possíveis, o processo de revisão precisa ser planejado.

Uma reunião com os órgãos implementadores deve ser agendada. O convite para participação, elaborado pelo grupo coordenador, deve explicitar a razão do encontro e solicitar que cada órgão prepare uma síntese das ações sob sua responsabilidade, destacando as já concluídas e eventuais dificuldades vivenciadas ou previstas envolvendo aquelas em execução ou ainda apenas planejadas (não iniciadas).

É necessário, portanto, que o convite seja enviado com antecipação suficiente para que os órgãos reúnam as informações necessárias e para que aqueles não totalmente envolvidos tomem ciência das responsabilidades que lhes cabem.

O convite deve ser encaminhado pelo gestor municipal ao gestor principal do órgão implementador, ressaltando a importância de sua participação (ou de representante investido de poder de decisão), acompanhado por um ou dois colaboradores, familiarizados com a execução do plano, no órgão, na qualidade de assessores técnicos.

A abertura da reunião caberá ao gestor municipal que deverá reiterar o compromisso do município com a institucionalização de uma política de atenção à infância e à adolescência. Em seguida, cada um dos órgãos implementadores deverá apresentar a síntese de suas realizações e dificuldades.

As discussões que seguirão tratarão de alternativas para a superação de dificuldades e de eventuais novos acordos e articulações. Também poderão ser revistas prioridades, em função, tanto de fatos novos relacionados aos problemas tratados como de eventuais obstáculos para que uma ação se cumpra na época prevista (ou seja, de alteração na capacidade de execução) como, por exemplo, mudanças

¹⁴ Ver Parte 2, capítulo 1 – Criação do Grupo de Trabalho Coordenador.

na agenda de repasses de recursos do governo federal ou mesmo redução de seus montantes.

As prioridades serão atribuídas aos problemas¹⁵.

A definição de prioridades é produto fundamental do encontro de órgãos implementadores.

Concomitantemente à definição de prioridades, os próprios objetivos de impacto devem ser revisados e enunciados de modo a conter os parâmetros que permitam medir seu alcance.

A revisão deverá considerar o tempo faltante para o fechamento do período de dez anos a que se refere o plano.

Concluídas as discussões, o grupo coordenador deverá orientar os órgãos implementadores sobre a forma de realizar a revisão da parte do plano sob sua responsabilidade, apresentando os aspectos destacados no capítulo 2, adiante, e fornecendo os formulários padronizados para registro. O Anexo 2 traz o modelo de formulário a ser utilizado na atividade (Modelo E – Matriz de Revisão Setorial). Também deverá comunicar o prazo para conclusão da atividade e entrega dos formulários preenchidos.

Caso em uma única reunião não se esgotem as apresentações e discussões, um novo encontro deve ser agendado na oportunidade.

1.2 Compatibilização com diretrizes do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

O CMDCA participou ativamente do processo de elaboração do PMIA e ao mesmo deu sua aprovação formal.

É possível, porém, que, posteriormente, o Conselho Municipal tenha elaborado suas próprias diretrizes e recomendações, de acordo com orientação do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda). Eventualmente, pode ter ocorrido, também, que, por ocasião da elaboração, um exame sistemático da coerência entre as propostas coletivamente elaboradas e tais diretrizes e recomendações não tenha sido feito, apesar de que já existissem. Em qualquer desses casos, é aconselhável que os Conselhos que disponham de planos documentados realizem esse exame, nesta oportunidade, em busca da identificação de eventuais lacunas que podem ter resultado do limitado tempo em que o processo original de identificação de problemas e soluções foi desenvolvido ou de descompasso temporal entre a formulação dos planos.

Identificadas lacunas, caberá ao Conselho comunicá-las aos órgãos implementadores, na reunião preparatória da revisão.

1.3 Realização da revisão setorial

Ao realizar a revisão das ações sob sua responsabilidade, o órgão implementador deverá levar em conta todas as orientações pertinentes, relativas aos fundamentos do planejamento e ao processo de elaboração do PMIA¹⁶.

À luz dessas orientações, deverá proceder às adequações que forem necessárias, relativas a clareza e precisão na definição de objetivos; clareza na definição de resultados e sua associação ao objetivo a ser atingido; adequação da ação para produzir o resultado esperado; existência e adequação dos indicadores e seus meios de verificação. Exemplos e comentários a

¹⁵ Ver Parte 2, item 3.5.1 – Alinhamento de órgãos implementadores.

¹⁶ Ver Parte 1, capítulo 5 – Retomando a ideia de planejamento e, especialmente, Parte 2, item 3.2.5.1 – A análise de problemas; item 3.2.5.2 – A análise de objetivos e item 3.4.2 - Realização da análise setorial.

respeito de equívocos em cada um desses aspectos são apresentados no capítulo 2, adiante.

Deverá, também:

- propor novas ações para o alcance de resultados não contemplados por ações ou projetos anteriormente planejados ou que se revelaram inadequados para esse fim;
- redefinir, se necessário, e registrar as datas previstas (mês/ano) para início e conclusão de cada ação ou projeto e obtenção do resultado esperado;
- registrar outros setores e organizações envolvidos ou a serem envolvidos em cada ação ou projeto em execução ou a ser executado;
- informar, de forma clara e inequívoca, as fontes de recursos, efetivas ou propostas.

2. O que considerar na revisão do Plano Municipal para a Infância e a Adolescência

A análise dos planos elaborados pelos municípios em gestões anteriores permitiu identificar alguns problemas recorrentes, certamente derivados da falta de experiência de planejamento, e que serão superados na medida em que essa cultura se consolide nos municípios e que essa prática se torne frequente.

- Falta de clareza e precisão na definição de objetivos

Exemplos:

- “Garantir os direitos humanos e sociais para todas as crianças e adolescentes no município, a partir de parcerias técnico-financeiras do município em âmbitos estadual e federal visando o direito à vida, à educação, à saúde, à assistência social, à cultura, ao esporte, ao lazer, à formação profissional e ao trabalho”;

- “Garantir a implementação da política municipal de atendimento a crianças e adolescentes vítimas de violência doméstica, incluindo ações concretas junto ao grupo familiar, a partir de parcerias técnico-financeiras nos âmbitos estadual e federal”.

Em ambos os casos, os enunciados não apresentam as características básicas que deve ter um objetivo: ser conciso, claro, específico, viável e mensurável. A amplitude e a generalidade com que se formulam não favorecem a especificação das ações a empreender e, ainda menos, a identificação de resultados mensuráveis a alcançar. Tratam-se de belas palavras que, contudo, não servem ao planejamento¹⁷.

- Equívocos relativos aos resultados esperados

Nesses casos, evidenciaram-se três tipos de problemas: ausência da definição de resultados esperados, associação dos resultados às ações e não aos objetivos e imprecisão no enunciado.

Exemplos:

- “Possibilitar a valorização e reflexão da condição juvenil e suas formas particulares de sociabilidade”;
- “Capacitações realizadas” como resultado associado ao objetivo de “Favorecer o aleitamento materno”, dada a proposta de promoção de capacitações permanentes (ação);
- “Aumento no número de aleitamento materno exclusivo”.

Resultados esperados podem substituir objetivos na formatação de um plano ou projeto. Assim, seu enunciado deve, também, ser conciso, claro e específico. Igualmente, devem ser viáveis e passíveis de mensuração, por meio de indicadores (características ausentes do primeiro exemplo). Substituto do objetivo, o resultado deve estar associado a ele e não à ação que deve produzi-lo (equívoco do segundo exemplo).

¹⁷ Ver Parte 1, item 5.2.1 – Objetivos e resultados esperados e Parte 2, item 3.2.5.2 – A análise de objetivos.

Finalmente, podendo ser expresso em termos quantitativos, deve ser enunciado como meta (no terceiro exemplo)¹⁸.

- Inadequação das ações

Nesses casos, foram observadas: inadequação da ação para o alcance do objetivo ou produção do resultado esperado; excessiva generalidade no enunciado da ação; inclusão de ação de responsabilidade de terceiros.

Exemplos:

- “Ofertar o atendimento para todos os adolescentes em cumprimento de medidas em meio aberto” como ação para atingir o objetivo de “Estruturar as medidas socioeducativas em meio aberto”.

A oferta de atendimento pressupõe que as medidas estejam estruturadas, passo anterior à ampliação da oferta. Fica, portanto, uma lacuna relativa às ações necessárias para a estruturação das medidas: identificação de entidades e programas de atendimento; estabelecimento de parcerias; definição de procedimentos de acompanhamento etc.

- “Manutenção de mecanismos de superação das desigualdades sociais e pobreza extrema” como ação destinada ao alcance do objetivo de “proporcionar acesso a bens e serviços ofertados pelos programas sociais do governo federal”.

Fica difícil compreender como a “manutenção de mecanismos” pode “proporcionar acesso a bens e serviços”, especialmente pela falta de especificação de quais são esses mecanismos. Adicionalmente, os enunciados sugerem uma inversão entre objetivo e ação: seria o acesso a bens e serviços uma forma de manutenção de mecanismos de superação das desigualdades?

- “Permanecer com a elaboração do Plano Anual de Ações” como ação para conseguir “ampliar e utilizar

os mecanismos de defesa e garantia dos direitos de crianças e adolescentes”.

Como a simples elaboração de um plano amplia mecanismos? O que contém o plano? Quais são suas prioridades? Como se dá e se controla sua execução, de modo que se possa verificar se, efetivamente, amplia e utiliza os mecanismos mencionados?

- “Qualificar o atendimento ao pré-natal, parto e recém-nascido” como ação para “reduzir a mortalidade infantil”, sob responsabilidade do governo federal.

Um plano não pode contar com uma ação de terceiros não envolvidos diretamente em sua formulação, de modo a assumir compromisso de execução. Oportunidades providas por terceiros devem, sim, ser aproveitadas. No entanto, o que fará o município, que elabora e executa o plano, no âmbito do programa e à vista dos recursos do governo federal? Sem definição das responsabilidades municipais, a ação fica ao acaso. Fugindo ao comentário relativo à ação, o exemplo serve para questionar o objetivo: excessivamente amplo, deve figurar como objetivo de impacto ao qual se associem objetivos imediatos que, em conjunto, levem a seu alcance.

Uma outra situação observada é a colocação, em uma matriz, da ação precedendo o objetivo e o resultado esperado, gerando a impressão de prévia definição das ações que se quer desenvolver para, em seguida, “encaixá-las” em objetivos ou resultados esperados criados para lhes dar cobertura.

Cada ação escolhida como toda ou parte da estratégia de obtenção de um resultado previamente definido deve ser adequada para o fim a que se destina; ser viável, do ponto de vista da execução; ser derivada do resultado, e não precedê-lo; ser enunciada de forma clara e objetiva; permitir a identificação de

¹⁸ Ver Parte 1, item 5.2.1 – Objetivos e resultados esperados e Parte 2, item 3.2.5.2 – A análise de objetivos.

um responsável. Deve, ainda, ater-se à questão da governabilidade, ou seja, tratar-se de ação ou medida sobre a qual o município tem domínio e poder de decisão e execução. Ou seja, é inútil estabelecer objetivos que dependam de terceiros, como outros níveis da administração pública, quando é ainda incerta sua atuação¹⁹.

- Falta ou inadequação de indicadores

A falta de indicadores e de meios para sua verificação foi observada em um grande número de planos municipais. De fato, ao responderem sobre as informações constantes das matrizes lógicas de seus planos, 42% dos municípios declararam não tê-los identificado e registrado²⁰.

Em outros casos, fontes de informação foram relacionadas como indicadores do alcance de objetivos/resultados:

- “Engenheiro da prefeitura, Defesa Civil” como indicadores de alcance dos resultados de um “ambiente adequado e agradável para atender o corpo docente. Melhor qualidade da aprendizagem”;
- “Diagnóstico do professor” como indicador de “boa conduta do aluno para com a escola e com a família”;
- “Ministério do Desenvolvimento Social (MDS)/Sistema Único de Assistência Social (Suas)” como indicador de que se obteve “redução da ociosidade infanto-juvenil através do esporte”.

Como se sabe que o ambiente escolar se tornou adequado e agradável? Como se identifica melhoria da qualidade da aprendizagem? Quais são os comportamentos correspondentes a “boa conduta”? Como se pode afirmar se a ociosidade infanto-juvenil foi reduzida?

Indicadores, como o nome diz, cumprem a função de indicar, por meio de fatos observáveis ou mensuráveis, se o resultado esperado foi alcançado e em que medida, sendo necessário, ainda, prever onde serão encontrados tais fatos, ou seja, os meios de verificação. O enunciado claro de objetivos/resultados esperados, na realidade, facilita a identificação de indicadores de seu alcance²¹, ou seja, o indicador deve responder ou ajudar a responder à questão: “o resultado esperado foi atingido?”.

Assim, para saber se o ambiente escolar se tornou adequado e agradável será necessário buscar informações sobre conforto acústico, conforto térmico, disponibilidade e adequação de mobiliário, disponibilidade e adequação de banheiros, entre outras.

A melhoria da qualidade da aprendizagem revela-se no desempenho dos alunos, em diferentes áreas do conhecimento. A “boa conduta”, por sua vez, precisa ser detalhada em comportamentos observáveis, tais como, redução do absenteísmo, redução de ocorrências disciplinares.

Tal como expressa, a redução da ociosidade infanto-juvenil através do esporte só pode ser medida, na realidade, por meio da constatação de aumento da participação de crianças e jovens em atividades esportivas, o que sugere alteração na própria forma de enunciar o resultado esperado.

Adicionalmente, é importante esclarecer onde, como e quando a informação relativa ao indicador será obtida: quem inspecionará as escolas e avaliará os ambientes, quais os meios que serão considerados para aferir o desempenho dos alunos

¹⁹ Ver Parte 1, item 5.2.3, A – Ações previstas e agentes executores e Parte 2, item 3.4 – 4ª etapa: Análise setorial.

²⁰ Fundação Abrinq. Programa Prefeito Amigo da Criança. Gestão 2013-2016. Políticas municipais de promoção e proteção dos direitos da infância e da adolescência. São Paulo, julho de 2016. (Documento interno).

²¹ Ver Parte 1, item 5.2.2 – Indicadores e meios de verificação e Parte 2, item 3.4 – 4ª etapa: Análise setorial.

e seus comportamentos, onde serão buscadas as informações sobre participação em atividades esportivas. Em todos os casos, de que forma e em que momento as informações serão fornecidas aos órgãos responsáveis pelas ações. Todos os envolvidos no fornecimento de informações devem estar antecipadamente cientes de suas responsabilidades, uma vez que, em muitos casos, será necessário que criem ou aperfeiçoem processos internos para sua obtenção.

- Indefinição de responsabilidades

Em vários planos, a responsabilidade pela execução da ação é atribuída a uma esfera de governo: “governo federal”, “governo estadual”, “governo municipal”. Em outros, a responsabilidade é compartilhada: “Secretaria de Turismo, Secretaria de Esportes, Secretaria de Administração” ou “Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), Conselho Tutelar”.

A indicação dos envolvidos, por sua vez, não deve constituir mera formalidade, mas deve ser fruto de alinhamentos que levem em conta a contribuição de um deles para o alcance do resultado esperado: assim se concretizam, na prática, a intersectorialidade e a articulação²².

Finalmente, repete-se a situação de atribuir a responsabilidade a um “terceiro”, não envolvido no processo: ainda que o recurso financeiro seja recebido de outras esferas governamentais, cabe ao município operacionalizar as políticas e é isso que deve estar consignado no plano, ou seja, mesmo que a ação seja viabilizada por um programa estadual ou federal, a responsabilidade é do órgão que vai implementar as ações.

- Indefinição de prazos

Alguns municípios deixaram de fixar o horizonte no qual esperam que o resultado tenha sido alcançado, valendo-se de expressões como “curto prazo”, “médio prazo”, “longo prazo”, “ação em andamento”.

Deixada ao acaso a obtenção de resultados, desfaz-se a característica de “plano” que se transforma apenas em um rol de intenções.

Fundamental ao monitoramento, a definição do período de execução é necessária à garantia de execução de ações interdependentes (quando a realização de uma depende da concretização anterior de outra) e análise da capacidade de execução do agente implementador, podendo mesmo exigir revisão da própria proposta de ações²³.

- Indefinição de fontes de recursos

Essa questão afetou muitos planos. E, realmente, tal como no caso dos indicadores, ao responderem sobre as informações constantes das matrizes lógicas de seus planos, mais da metade dos municípios declarou não tê-las indicado²⁴.

Além da completa ausência de indicação, verificaram-se, também, muitos casos de generalidade e indefinição – “recursos federais”, “recursos estaduais”, “Secretaria de Assistência Social”, “Secretaria de Educação”.

Recursos, porém, são imprescindíveis para a realização de qualquer atividade, são elementos importantes da capacidade de execução e sua disponibilidade não pode ser deixada ao acaso, o que, normalmente, acaba por inviabilizar ações planejadas, relegando o plano, paulatinamente, a um conjunto de boas intenções²⁵.

²² Ver Parte 1, item 5.2.3, A – Ações previstas e agentes executores e Parte 2, item 3.5.1 – Alinhamento de órgãos implementadores.

²³ Ver Parte 1, item 5.2.3, B – Período de execução e fontes de recursos e Parte 2, item 3.4 – 4ª etapa: Análise setorial.

²⁴ Fundação Abrinq. Programa Prefeito Amigo da Criança. Gestão 2013 - 2016. Políticas municipais de promoção e proteção dos direitos da infância e da adolescência. São Paulo, julho de 2016. (Documento interno).

²⁵ Ver Parte 1, item 5.2.3, B – Período de execução e fontes de recursos e Parte 2, item 3.4 – 4ª etapa: Análise setorial.

Responsabilidade dos órgãos implementadores, por ocasião da análise ou da revisão setorial, a indicação das fontes de recursos deve ser clara e inequívoca, com indicação do programa, projeto ou rubrica orçamentária onde estarão alocados os recursos. Devem, também, ser consideradas outras alternativas, como o estabelecimento de parcerias ou a adesão a programas e linhas de ação implementados pelo governo federal, dos quais o município ainda não participe e, os fundos especiais existentes e com disponibilidade de recursos para alocação.

- Ausência de Matriz Lógica

Coroando as lacunas e equívocos identificados, alguns planos careceram de Matriz Lógica ou quadro equivalente.

Mais importante elemento de um plano, é a Matriz Lógica que orienta a execução, o monitoramento, a avaliação e as revisões. Seu propósito é reunir, de forma resumida, de fácil visualização e entendimento por todos os envolvidos, os aspectos fundamentais de um plano ou projeto: o que se quer conseguir (expresso em objetivos ou resultados esperados) e como se fará esse caminho (o que é dado pela estratégia). Em planos de longa duração, deve conter os elementos que permitam sua transformação em planos operacionais e em projetos específicos cuja execução contribuirá para obtenção do impacto desejado.

Em síntese, a Matriz Lógica é o retrato de todo o esforço de planejamento realizado: da análise de problemas e suas causas e da definição de estratégias para modificar o contexto que motivou a elaboração do plano.

As ausências, generalizações e inadequações observadas em parte dos planos certamente fizeram-se sentir na execução. Questionados sobre as razões para que os resultados de ações selecionadas para implementação tenham sido alcançados apenas parcialmente, a maior

parte dos municípios apontou “pouco tempo para a execução”, “falta de recursos financeiros” e “falta de recursos humanos”. A primeira razão invocada é totalmente aceitável, dado que o prazo para programar e executar uma ação, e ainda aferir seus resultados, foi, realmente, curto. A justificativa de falta de recursos, no entanto, indica que esses municípios não incorporaram adequadamente as lições do planejamento. Deve-se observar, ainda, que o questionamento foi feito ao final do primeiro ano da execução e que a situação tende a se agravar quanto mais a implementação se afaste do momento de formulação do plano.

A elaboração de um “bom plano” é, portanto, a primeira condição para a concretização de uma política, dando foco a esforços e recursos, e possibilitando ganhos graduais que funcionam como motivação, para os diretamente envolvidos na execução, e como fator de credibilidade, para a sociedade.

A revisão do Plano Municipal para a Infância e a Adolescência (PMIA) representa oportunidade para por em prática as lições do planejamento, superando deficiências e criando um instrumento efetivamente norteador da ação do município na promoção e na proteção dos direitos de suas crianças e de seus adolescentes.

3. Consolidação da revisão do Plano Municipal para a Infância e a Adolescência

Concluída a revisão setorial, caberá ao grupo coordenador a consolidação do trabalho realizado pelos diferentes órgãos implementadores.

Ao realizar essa atividade, o grupo deverá proceder a uma análise crítica do material recebido, de modo a verificar:

- se todas as informações requeridas foram prestadas (responsáveis, envolvidos, período de execução, fontes de recursos);
- se foram observadas as recomendações relativas a adequação das ações, indicadores e meios de verificação;
- se há aspectos que requerem alinhamento entre agentes executores.

As dúvidas surgidas nesse processo deverão ser resolvidas junto aos órgãos implementadores.

3.1 Organização da Matriz Lógica

Com base nas Matrizes de Revisão Setorial elaboradas pelos órgãos implementadores, o grupo coordenador deverá organizar a nova Matriz Lógica do Plano Municipal para a Infância e a Adolescência (PMIA).

O Anexo 2 traz o modelo que deverá ser utilizado por todos os municípios (Modelo F).

A primeira providência consistirá em relacionar todos os problemas centrais presentes nas Matrizes de Revisão Setorial por área temática, atribuindo-lhes um código composto pelo código da área, seguido por numeração sequencial dos problemas (X.1, X.2 etc). Aos objetivos de impacto, será atribuído o mesmo código dado ao problema.

A Matriz Lógica deve ser organizada para cada um dos problemas identificados e objetivos de impacto

associados. O quadro que segue ao enunciado do problema/objetivo e à indicação da prioridade que lhes foi atribuída detalhará os resultados esperados associados aos objetivos imediatos que contribuirão para a realização do objetivo de impacto.

A nova Matriz Lógica do PMIA consistirá em orientadora para as gestões – em curso e futuras – e deverá ser encaminhada ao Programa Prefeito Amigo da Criança (PPAC), quando solicitada.

3.2 Aprovação e institucionalização da revisão

Consolidada e formatada, a revisão do PMIA deverá ser encaminhada ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), pelo gestor municipal, para aprovação formal.

Para neutralizar o risco de que à lei municipal que aprovou o plano original, instituindo a política municipal de atenção aos direitos de crianças e adolescentes, permaneça anexada a um plano modificado, recomenda-se que, novamente, a Câmara de Vereadores aprecie a revisão e a transforme em lei, revogando a anterior.

Aos municípios que, por ocasião da elaboração do PMIA, não obtiveram aprovação formal do CMDCA e não institucionalizaram sua política por meio de lei, recomenda-se fazê-lo nesta oportunidade.

PARTE 4. PLANO MUNICIPAL PARA A INFÂNCIA E A ADOLESCÊNCIA: MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

Monitoramento e avaliação são termos que, frequentemente, aparecem em conjunto. São, no entanto, processos diferentes, embora mire a mesma finalidade: a melhoria do desempenho.

Em se tratando de planos, o monitoramento é função precípua do responsável por ações ou projetos; é um processo contínuo que ocorre durante a execução; compara o que está sendo feito com o que foi planejado e orienta intervenções imediatas.

A avaliação tem como principal característica o julgamento a partir de critérios, como eficiência, eficácia e, principalmente, efetividade ou impacto; pode ser realizada pelos próprios envolvidos na execução ou por pessoas externas à organização; pode ocorrer em vários momentos da implementação de um plano, mas exige um “ponto de parada” e é essencial ao seu final.

Assim, o monitoramento é parte integrante da execução, enquanto a avaliação requer uma decisão de que seja realizada, quando e por quem.

1. Monitoramento do Plano Municipal para a Infância e a Adolescência

Sendo parte da execução, não cabe a discussão de se o monitoramento deve ou não ser realizado: ele

sempre deve ser feito pelo órgão implementador responsável pela ação ou projeto inserido no plano.

O monitoramento, no entanto, é igualmente necessário à coordenação geral do plano. Se a cada agente executor, em particular, permite agir direta e rapidamente nos aspectos sob sua responsabilidade, à coordenação geral deve possibilitar a identificação de questões que dizem respeito à interação entre diferentes agentes, bem como as “lições aprendidas” por um executor que devem ser comunicadas aos demais, como sugestão (se positivas) ou como alerta (se negativas).

Assim, é necessário que um setor, comissão ou grupo seja responsável por consolidar informações de monitoramento de vários implementadores, possibilitando uma visão geral do andamento da execução do plano, tanto para o gestor municipal como para o conjunto dos envolvidos.

Cabe ao gestor municipal atribuir essa responsabilidade.

Trata-se, porém, de uma questão sensível: o grupo ou comissão não pode agir como fiscal, seu papel não é opinar ou julgar, mas tão somente reunir informações; os gestores dos órgãos implementadores precisam ser previamente informados da existência e do papel do grupo ou comissão, bem como dos objetivos do monitoramento global.

1.1 Precondição para o monitoramento: o planejamento interno

Mencionou-se, anteriormente, que um plano pode ser formulado em diferentes níveis, notadamente, estratégico e operacional, o primeiro tratando das questões fundamentais da organização e fornecendo um quadro de referência para o planejamento de

atividades específicas, mais detalhado e de curto prazo, características do segundo²⁶.

Também se registrou a importância de que a Matriz Lógica de um plano de longa duração contenha os elementos que permitam sua transformação em planos operacionais e em projetos específicos, bem como o monitoramento e a avaliação de sua implementação²⁷.

Efetivamente, cada uma das ações ou projetos que conformam a estratégia geral do Plano Municipal para a Infância e a Adolescência (PMIA) precisa, por sua vez, ser planejada no âmbito do órgão implementador: que pessoas serão alocadas à execução? Desenvolverão o trabalho paralelamente a suas atividades de rotina ou terão dedicação exclusiva à ação? A quem caberá a coordenação? Serão necessárias contratações de prestadores de serviços ou fornecedores de bens? Há recursos que devem ser colocados especificamente à implementação da ação?

Além de responder a essas questões, o planejamento operacional deve dividir a ação em atividades mais específicas, colocando-as em um cronograma de execução, com seus respectivos responsáveis e os recursos a serem alocados a cada uma delas. Trata-se, pois, de construir uma Matriz Lógica para cada uma das ações ou projetos que conformam o plano.

1.2 O que monitorar

O monitoramento deve incluir três dimensões básicas: monitoramento do trabalho, monitoramento de prazos e monitoramento de recursos.

Monitorar o trabalho significa saber se a ação está sendo executada conforme o planejado; se as interações entre os envolvidos estão se dando de forma satisfatória; se

há dificuldades técnicas ou administrativas na execução e quais são elas; se surgiram obstáculos não previstos; se há “boas notícias”, ou seja, descobertas de condições favoráveis que facilitam a execução.

Monitorar os prazos significa saber se as atividades planejadas estão sendo executadas de acordo com o cronograma e, em caso negativo, quais as razões da defasagem.

Monitorar os recursos significa analisar insuficiências, mas também desperdícios. Significa, então, saber se recursos humanos, materiais e financeiros estão sendo adequados ao trabalho em desenvolvimento, tanto em termos de quantidade como de disponibilidade (presença no momento em que são necessários). Também se o emprego dos recursos está atingindo os objetivos propostos pelas ações e alcançando os resultados esperados, porque executar 100% dos recursos sem alcançar os resultados esperados é tão ruim quanto não executar.

1.3 Como monitorar

O coordenador da execução da ação ou projeto, no âmbito do órgão implementador, definido por ocasião do planejamento interno, deve estar permanentemente a par das ocorrências, por força de sua própria atuação. A ele cabe informar o gestor principal do órgão implementador a respeito do andamento do trabalho.

Para que o monitoramento não se resuma a conversas informais, porém, é necessário que exista algum tipo de registro das informações. Uma ferramenta usual para esse fim é o painel de controle.

Um painel de controle é um dispositivo de visualização de um conjunto relevante e necessário de informações

²⁶ Parte 1, capítulo 5 – Retomando a ideia de planejamento.

²⁷ Parte 2, item 3.5.2.1 – Organização da Matriz Lógica.

expostos sob forma de tabelas e/ou gráficos²⁸. Pode ser elaborado e disponibilizado de muitas formas, das mais sofisticadas às mais simples: existem sistemas informatizados destinados a gerenciamento de projetos, o Excel traz recursos para essa finalidade²⁹, mas simples planilhas ou tabelas podem também cumprir essa função. O importante é que seja simples e claro.

Partindo da Matriz Lógica, trata-se de acompanhar, em períodos curtos de tempo, as três dimensões do monitoramento: o andamento do trabalho, o cumprimento do cronograma e a alocação dos recursos, usualmente expressos em porcentagem. Alguns modelos incluem uma coluna para o registro de problemas encontrados na execução, o que pode ser particularmente importante para a consolidação de informações. A cada período, cores podem ser utilizadas, em cada dimensão de cada atividade (as usuais são verde, para a situação de normalidade; amarelo, para a situação de atenção; e vermelho, para a situação de alerta), chamando facilmente a atenção para aspectos que devem ser considerados e resolvidos com urgência. É útil, também, que sejam registrados fatos relevantes positivos em relação à ação ou projeto (como a “descoberta” de uma forma mais simples de realizar uma atividade ou uma parceria não prevista), de modo que possam ser comunicados a outros agentes executores.

O registro deve ser padronizado de modo a ser, primeiramente, consolidado para o gestor principal de um órgão implementador responsável por mais de uma ação ou projeto e, em seguida, pelo grupo ou comissão responsável pelo monitoramento global.

1.4 O que fazer com as informações

O objetivo principal do monitoramento é a ação tempestiva, antes que problemas e atrasos se acumulem e ponham em perigo todo o plano.

As intervenções exigidas pelas informações resultantes do monitoramento se dão, evidentemente, em níveis crescentes de responsabilidade.

No primeiro nível, o coordenador da ação, no âmbito interno do órgão implementador, toma as medidas imediatas a seu alcance, tais como realocação de pessoas e disponibilização de recursos materiais (como papel, telefone, computador). Deve ter livre acesso ao gestor principal do órgão, para a comunicação da necessidade de intervenções que fogem ao escopo de sua atuação.

Ao gestor principal do órgão implementador cabe atuar em questões que ultrapassam os limites de uma ação ou projeto, tais como remanejamento de recursos no âmbito do próprio órgão ou articulações com outros agentes envolvidos. Sempre que o órgão seja responsável por mais de uma ação ou projeto, é importante que, independentemente das comunicações pontuais recebidas dos respectivos coordenadores, lidere uma reunião mensal com todos eles, de forma a ter uma visão de conjunto do trabalho e oportunizar a troca de informações e de experiências.

Existirão outras questões que ultrapassam o nível de atuação do gestor do órgão implementador e que precisarão ser decididas pelo gestor municipal. Instrumentar essa decisão é papel do grupo ou comissão responsável pelo monitoramento global, a partir da coleta de informações junto aos órgãos implementadores. O que se sugere é a realização de uma reunião trimestral, previamente agendada, da qual participem os membros do grupo ou comissão e todos os gestores dos órgãos envolvidos na execução.

Cabe observar que é possível que nem todas as questões possam ser resolvidas no fluxo da implementação. Podem evidenciar-se situações de inadequação de uma ação para a produção de um resultado esperado (o

²⁸ Martins, Humberto Falcão; Marini, Caio e outros. Op.cit., pp. 228-229.

²⁹ Ver, por exemplo, <https://guiadoexcel.com.br/painel-de-acompanhamento-de-projetos-excel/>.

que pode ser percebido já no planejamento interno da ação); dificuldades e obstáculos, internos ou externos, não antecipados podem surgir, como reestruturações da própria administração, redução de pessoal ou fechamento de uma fonte de financiamento prevista. Por sua magnitude e impactos, essas questões, ao lado de resultados obtidos em processos intermediários de avaliação, consistem em insumos para a revisão do plano, da qual se tratou detalhadamente na parte anterior deste documento.

2. Avaliação do Plano Municipal para a Infância e a Adolescência

Repetindo o que foi mencionado anteriormente, a avaliação de um plano ou projeto pode ser feita em diferentes níveis, oferecendo respostas a diferentes tipos de perguntas³⁰. Consideram-se três níveis de avaliação:

- a avaliação de efeitos ou impactos busca responder se o plano ou projeto foi efetivo, isto é, se produziu efeitos ou impactos que modificam a situação inicial, resolvem ou diminuem o problema que motivou a execução;
- a avaliação de produtos e resultados procura identificar se o que foi gerado pelas ações componentes da estratégia foi “bom”, ou seja, se houve eficiência e eficácia na obtenção desses produtos e resultados;
- a avaliação de estrutura e processo analisa a forma como foi elaborado o plano ou projeto, especialmente no que se refere à adequação da escolha da estratégia e como foram desenvolvidas as ações.

Em aproximações sucessivas, avalia-se o plano ou projeto de acordo com os critérios de eficiência, eficácia e efetividade.

Eficiência é o resultado de “fazer certo as coisas”, do ponto de vista da utilização dos recursos disponíveis, ou seja, “fazer mais, com menos”. Eficácia é o resultado de “fazer as coisas certas”, ou seja, de fazer o que é preciso para atingir objetivos.

O conceito de efetividade, por sua vez, engloba as duas dimensões e, na administração pública, “afere em que medida os resultados de uma ação trazem benefício à população. Ou seja, ela é mais abrangente que a eficácia, na medida em que esta indica se o objetivo foi atingido, enquanto a efetividade mostra se aquele objetivo trouxe melhorias para a população visada³¹”, o que significa dizer que produziu o impacto esperado.

É interessante reproduzir aqui um exemplo que esclarece muito bem esses conceitos e mostra como ações e resultados se conectam, na área pública.

“Como exemplo concreto do conceito de eficiência, podemos mencionar o da construção de um hospital público em dois distritos diferentes de um mesmo município. Consideremos que o gestor público municipal, o prefeito, é auxiliado por dois gestores públicos distritais, cada um deles atuando num distrito diferente. Em princípio, consideraremos que os custos dos insumos são os mesmos. O produto seria o hospital construído funcionando. No distrito A, o hospital construído funcionando custou R\$ 300 mil, e no distrito B, onde o gestor público conseguiu obter alguns descontos com fornecedores de insumos, o mesmo hospital custou R\$ 280 mil. Desta forma, tem-se que o gestor público do distrito B foi mais eficiente do que o gestor público do distrito A, tendo em vista que o hospital do distrito B teve um custo de construção inferior ao do seu congênere do distrito A. Neste caso específico, a mensuração da eficiência diz respeito à minimização do custo, tendo em vista que o

³⁰ Parte 1, item 5.4 – 4ª etapa: Avaliação.

³¹ Castro, Rodrigo Batista de. Eficiência, eficácia e efetividade na administração pública. 30º encontro da Anpad. Salvador, setembro de 2006. Disponível em <http://www.anpad.org.br/enanpad/2006/dwn/enanpad2006-apsa-1840.pdf>.

exemplo se refere à obtenção de um mesmo produto, qual seja, a construção de uma unidade de hospital público.”

“Tomando como base esse mesmo exemplo, e supondo que no plano plurianual e no orçamento anual do mencionado município foram previstas as construções dos dois hospitais, um em cada distrito, pode-se considerar que o gestor público municipal, o prefeito, foi eficaz, na medida em que os hospitais foram efetivamente construídos, ou seja, o que foi planejado foi executado conforme a previsão.”
[...]

“Para analisar a questão da efetividade, que mede o impacto real da gestão pública na população da sociedade, suponhamos que o índice de mortalidade infantil no distrito A tenha sido reduzido em 10%, e que o percentual de redução da mortalidade infantil no distrito B tenha sido de 15%. Desta forma, temos que o gestor público distrital de B foi mais efetivo do que o gestor público distrital de A³².”

Há, ainda, outras características que pode assumir a avaliação de um plano ou projeto.

Do ponto de vista da execução, ela pode ser interna (ou seja, conduzida pelos próprios agentes envolvidos na implementação) ou externa (realizada por pessoa ou grupo que não pertence à organização, o que pode garantir maior isenção nos achados e conclusões).

Do ponto de vista de sua finalidade, a avaliação pode ser somativa ou formativa. Conceito encontrado principalmente no âmbito da avaliação dos processos de

aprendizagem, a avaliação somativa é classificatória, ao dizer quanto de um determinado padrão ou parâmetro foi alcançado (no caso do aluno, resulta na “nota”). A avaliação formativa, por sua vez, em qualquer processo que seja utilizada – (de aprendizagem ou de desenvolvimento de um plano), – busca fornecer informações que permitam seu aperfeiçoamento; nesse caso, “o mais importante propósito da avaliação não é provar, mas melhorar”³³.

Finalmente, a avaliação pode ser realizada em diferentes momentos. Em avaliações intermediárias, focalizam-se, principalmente, produtos, resultados, estrutura e processo, recolhendo elementos que possibilitam interferir no próprio plano ou projeto em desenvolvimento e fornecendo, portanto, insumos para revisões. Na avaliação final, busca-se identificar se o plano ou projeto foi efetivo, se produziu impactos que modificaram a situação inicial, resolveram ou amenizaram o problema que motivou a execução, para o que podem ter concorrido, também, outros fatores e circunstâncias alheios ao plano ou projeto em análise.

Em todos os casos, são os indicadores que focalizam e orientam o processo de avaliação.

No caso do Plano Municipal para a Infância e a Adolescência (PMIA), recomenda-se que os municípios se engajem na realização de avaliações intermediárias, anuais, internas e, sempre, de caráter formativo.

Por meio de um monitoramento constante, um processo de avaliação coerente e revisões periódicas, o PMIA certamente conduzirá as gestões municipais ao alcance do objetivo maior de transformar a vida de suas crianças e de seus adolescentes.

³² Alverga, Carlos Frederico R. P. O princípio da eficiência na administração pública brasileira. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/25399/o-principio-da-eficiencia-na-administracao-publica-brasileira>.

³³ United Nations Development Programme. Office of evaluation and strategic planning. Results-oriented monitoring and evaluation. New York, 1997.

• FONTES

Ackoff, Russel L. *Planejamento empresarial*. Rio de Janeiro, Livros Técnicos e Científicos, 1978.

Alverga, Carlos Frederico R. P. *O princípio da eficiência na administração pública brasileira*. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/25399/o-principio-da-eficiencia-na-administracao-publica-brasileira>.

Brasil. *Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988*. São Paulo, Atlas, 1988.

Brose, Markus, org. *Metodologia participativa. Uma introdução a 29 instrumentos*. Porto Alegre, Tomo Editorial, 2001.

Castro, Rodrigo Batista de. *Eficiência, eficácia e efetividade na administração pública*. 30º Encontro da Anpad. Salvador, setembro de 2006. Disponível em <http://www.anpad.org.br/enanpad/2006/dwn/enanpad2006-apsa-1840.pdf>.

Fundação Abrinq. Programa Prefeito Amigo da Criança. *Plano Municipal para a Infância e a Adolescência. Guia para Ação Passo a Passo*. São Paulo: Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente, 2011.

Governo do Estado da Bahia. Secretaria de Planejamento. *Sistemática de monitoramento e avaliação em programas e projetos governamentais*. Salvador, 2005.

Governo do Estado de São Paulo. Fundação para o Desenvolvimento Administrativo (Fundap). *Planejamento e Gerenciamento de Projetos*. São Paulo, 2006.

Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ). *ZOPP – Iniciação do método*. Apostilado, sem data.

Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ). *ZOPP – Planejamento de Projetos Orientado por Objetivos*. Unidade 4 – Questões fundamentais do desenvolvimento empresarial. Disponível em www.scribd.com.

Lopes, Carlos e Theisohn, Thomas. *Ownership, leadership and transformation. Can we do better for capacity development?* Nova York, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2003.

Martins, Humberto Falcão; Marini, Caio; e outros. *Um guia de governança para resultados na administração pública*. Brasília, Publix Editora, 2010.

Minguillo, Miguel. *Método ZOPP – Planejamento de Projeto Orientado por Objetivos*. Santa Catarina, Fundação Maurício Sirotsky Sobrinho, sem data. Disponível em www.seplag.pb.gov.br.

Parente, Maria Pia. *Neste município criança não trabalha: o que os prefeitos podem e devem fazer para eliminar o trabalho infantil doméstico e proteger as jovens trabalhadoras*. Brasília, OIT/Abrinq/Andi, 2003.

Rede Nacional Primeira Infância. *Plano Nacional pela Primeira Infância*. Brasília, 2010.

United Nations Development Programme. Office of evaluation and strategic planning. *Results-oriented monitoring and evaluation*. New York, 1997.

WPM Consultoria. *Programa Veracel de Apoio à Educação Municipal. Desenvolvimento de Equipes Escolares. Planejamento. Elaboração e Gerenciamento de Projetos*. São Paulo, 2008.

ANEXO 1

Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes

Eixos, diretrizes e objetivos estratégicos

Eixo	Diretriz	Objetivo estratégico
Promoção dos direitos de crianças e adolescentes	01. Promoção da cultura do respeito e da garantia dos direitos humanos de crianças e adolescentes no âmbito da família, da sociedade e do Estado, consideradas as condições de pessoas com deficiência e as diversidades de gênero, orientação sexual, cultural, étnico-racial, religiosa, geracional, territorial, de nacionalidade e de opção política	1.1 Promover o respeito aos direitos da criança e do adolescente na sociedade, de modo a consolidar uma cultura de cidadania
		1.2 Desenvolver ações voltadas à preservação da imagem e da identidade, observando a condição peculiar de pessoa em desenvolvimento de crianças e adolescentes nos meios de comunicação, conforme dispositivos do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)
		1.3 Fortalecer as competências familiares em relação à proteção integral e educação em direitos humanos de crianças e adolescentes, no espaço de convivência familiar e comunitária
		1.4 Promover ações educativas de prevenção de violências e acidentes com crianças e adolescentes nas famílias e nas instituições de atendimento
		1.5 Implementar o ensino dos direitos humanos de crianças e adolescentes com base no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), ampliando as ações previstas na Lei nº 11.525/07, também para a Educação Infantil, Ensino Médio e Superior
		1.6 Fomentar a cultura da sustentabilidade socioambiental no processo de educação em direitos humanos com crianças e adolescentes
	02. Universalização do acesso a políticas públicas de qualidade que garantam os direitos humanos de crianças, adolescentes e suas famílias, e contemplem a superação das desigualdades e a afirmação da diversidade, com promoção da equidade e inclusão social	2.1 Priorizar a proteção integral de crianças e adolescentes nas políticas de desenvolvimento econômico sustentável, inclusive com cláusulas de proteção nos contratos comerciais nacionais e internacionais
		2.2 Erradicar a pobreza extrema e superar as iniquidades que afetam o desenvolvimento integral de crianças e adolescentes e suas famílias, por meio de um conjunto articulado de ações entre poder público e sociedade, com justiça social
		2.3 Erradicar a fome e assegurar a alimentação adequada de crianças, adolescentes, gestantes e lactantes, por meio da ampliação de políticas de segurança alimentar e nutricional
		2.4 Ampliar o acesso de crianças e adolescentes e suas famílias aos serviços de proteção social básica e especial por meio da expansão e qualificação da política de assistência social
		2.5 Universalizar o acesso ao registro civil e à documentação básica de crianças e adolescentes e suas famílias
		2.6 Priorizar e articular as ações de atenção integral a crianças de zero a seis anos de idade, com base no Plano Nacional pela Primeira Infância (PMIA)
		2.7 Expandir e qualificar políticas de atenção integral à saúde de crianças, adolescentes e suas famílias
		2.8 Universalizar o acesso e assegurar a permanência e o sucesso de crianças e adolescentes na Educação Básica, expandindo progressivamente a oferta de educação integral, com a ampliação da jornada escolar, dos espaços e oportunidades educacionais

Eixo	Diretriz	Objetivo estratégico
		<p>2.9 Implementar na Educação Básica o ensino da cultura afro-brasileira, africana e indígena, em cumprimento das Leis de nº 10.639/03 e 11.645/08</p> <p>2.10 Fomentar a interação social de crianças e adolescentes com deficiência auditiva, por meio do ensino da língua de sinais na comunidade escolar, garantido sua inclusão no currículo da Educação Básica</p> <p>2.11 Promover o acesso de crianças e adolescentes às tecnologias de informação e comunicação e à navegação segura na internet, como formas de efetivar seu direito à comunicação, observando sua condição peculiar de pessoas em desenvolvimento</p> <p>2.12 Consolidar a oferta de ensino profissionalizante de qualidade, integrado ao Ensino Médio, com fomento à inserção no mercado de trabalho dos adolescentes a partir dos 16 anos de idade, de acordo com a legislação vigente</p> <p>2.13 Ampliar o acesso de adolescentes a partir de 14 anos de idade a programas de aprendizagem profissional de acordo com a Lei nº 10.097/00</p> <p>2.14 Universalizar o acesso de crianças e adolescentes a políticas culturais, que nas suas diversas expressões e manifestações considerem sua condição peculiar de desenvolvimento e seu potencial criativo</p> <p>2.15 Universalizar o acesso de crianças e adolescentes a políticas e programas de esporte e lazer, de acordo com sua condição peculiar de desenvolvimento, assegurada a participação e a acessibilidade de pessoas com deficiência</p>
Proteção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes	03. Proteção especial a crianças e adolescentes com seus direitos ameaçados ou violados, consideradas as condições de pessoas com deficiência e as diversidades de gênero, orientação sexual, cultural, étnico-racial, religiosa, geracional, territorial, de nacionalidade e de opção política	<p>3.1 Ampliar e articular políticas, programas, ações e serviços para a promoção, proteção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária, com base na revisão e implementação do Plano Nacional temático</p> <p>3.2 Implementar políticas e programas de atenção e reabilitação de crianças e adolescentes acidentados</p> <p>3.3 Estabelecer e implementar protocolos para a proteção de crianças e adolescentes em situações de emergência, calamidade, desastres naturais e assentamentos precários</p> <p>3.4 Fomentar a criação de programas educativos de orientação e de atendimento a familiares, responsáveis, cuidadores ou demais envolvidos em situações de negligência, violência psicológica, física e sexual</p> <p>3.5 Definir diretrizes para as atividades de prevenção ao uso de drogas por crianças e adolescentes conforme a Lei nº 11.343/06, bem como ampliar, articular e qualificar as políticas sociais para prevenção e atenção a crianças e adolescentes usuários e dependentes de álcool e drogas</p> <p>3.6 Ampliar e articular políticas, programas, ações e serviços para a proteção e defesa de crianças e adolescentes identificadas em situação de trabalho infantil, com base no Plano Nacional temático</p> <p>3.7 Definir diretrizes e implementar políticas sociais articuladas que assegurem a proteção integral e o direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes em situação de rua</p>

Eixo	Diretriz	Objetivo estratégico
		3.8 Aperfeiçoar instrumentos de proteção e defesa de crianças e adolescentes para enfrentamento das ameaças ou violações de direitos facilitadas pelas tecnologias de informação e comunicação
		3.9 Ampliar e articular políticas, programas, ações e serviços para o enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes, com base no Plano Nacional temático
		3.10 Definir e implementar políticas e programas de prevenção e redução da mortalidade de crianças e adolescentes por violência, em especial por homicídio
		3.11 Formular diretrizes e parâmetros para estruturação de redes integradas de atenção a crianças e adolescentes em situação de violência, com base nos princípios de celeridade, humanização e continuidade no atendimento
		3.12 Ampliar e articular políticas, programas, ações e serviços para atendimento a adolescentes autores de ato infracional, a partir da revisão do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), observadas as responsabilidades do Executivo e do sistema de Justiça
		3.13 Formular diretrizes e parâmetros para estruturação de redes integradas de atendimento de crianças e adolescentes egressos do sistema socioeducativo e do acolhimento institucional
		3.14 Implantar mecanismos de prevenção e controle da violência institucional no atendimento de crianças e adolescentes, com ênfase na erradicação da tortura
	04. Universalização e fortalecimento dos Conselhos Tutelares, objetivando a sua atuação qualificada	4.1 Implantar e aprimorar o funcionamento de Conselhos Tutelares em todos os municípios, de acordo com os parâmetros estabelecidos pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda)
	05. Universalização, em igualdade de condições, do acesso de crianças e adolescentes aos sistemas de Justiça e Segurança Pública para a efetivação dos seus direitos	5.1 Articular e aprimorar os mecanismos de denúncia, notificação e investigação de violações dos direitos de crianças e adolescentes
		5.2 Incentivar processos de aprimoramento institucional, de especialização e de regionalização dos sistemas de Segurança Pública e Justiça, para a garantia dos direitos de crianças e adolescentes
		5.3 Fortalecer a capacidade institucional dos órgãos de responsabilização para o rompimento do ciclo de impunidade e para o enfrentamento de violações dos direitos de crianças e adolescentes

Eixo	Diretriz	Objetivo estratégico
Protagonismo e participação de crianças e adolescentes	06. Fomento de estratégias e mecanismos que facilitem a participação organizada e a expressão livre de crianças e adolescentes, em especial sobre os assuntos a eles relacionados, considerando sua condição peculiar de desenvolvimento, pessoas com deficiência e as diversidades de gênero, orientação sexual, cultural, étnico-racial, religiosa, geracional, territorial, nacionalidade e opção política	6.1 Promover o protagonismo e a participação de crianças e adolescentes nos espaços de convivência e de construção da cidadania, inclusive nos processos de formulação, deliberação, monitoramento e avaliação das políticas públicas
		6.2 Promover oportunidades de escuta de crianças e adolescentes nos serviços de atenção e em todo processo judicial e administrativo que os envolva
		6.3 Ampliar o acesso de crianças e adolescentes, na sua diversidade, aos meios de comunicação para expressão e manifestação de suas opiniões
Controle social da efetivação dos direitos de crianças e adolescentes	07. Fortalecimento de espaços democráticos de participação e controle social, priorizando os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e assegurando seu caráter paritário, deliberativo, controlador e a natureza vinculante de suas decisões	7.1 Universalizar os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, qualificando suas atribuições de formular, acompanhar e avaliar as políticas públicas para crianças e adolescentes e de mobilizar a sociedade
		7.2 Apoiar a participação da sociedade civil organizada em fóruns, movimentos, comitês e redes, bem como sua articulação nacional e internacional para a incidência e o controle social das políticas de direitos humanos de crianças e adolescentes e dos compromissos multilaterais assumidos
Gestão da política nacional dos direitos humanos de crianças e adolescentes	08. Fomento e aprimoramento de estratégias de gestão da Política Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes fundamentadas nos princípios da indivisibilidade dos direitos, descentralização, intersetorialidade, participação, continuidade e corresponsabilidade dos três níveis de governo	8.1 Estabelecer mecanismos e instâncias para a articulação, coordenação e pactuação das responsabilidades de cada esfera de governo na gestão do Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes

Eixo	Diretriz	Objetivo estratégico
	09. Efetivação da prioridade absoluta no ciclo e na execução orçamentária das três esferas de governo para a Política Nacional e Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, garantindo que não haja cortes orçamentários	<p>9.1 Dotar a Política Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes de recursos suficientes e constantes para implementação das ações do Plano Decenal, com plena execução orçamentária</p> <p>9.2 Estabelecer e implementar mecanismos de cofinanciamento e de repasse de recursos do Fundo para a Infância e Adolescência (FIA) entre as três esferas de governo, na modalidade Fundo a Fundo, para as prioridades estabelecidas pelo Plano Decenal, de acordo com os parâmetros legais e normativos do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda)</p>
	10. Qualificação permanente de profissionais para atuarem na rede de promoção, proteção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes	10.1 Formular e implementar uma política de formação continuada, segundo diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), para atuação dos operadores do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGD), que leve em conta a diversidade regional, cultural e étnico-racial
	11. Aperfeiçoamento de mecanismos e instrumentos de monitoramento e avaliação da Política Nacional e do Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, facilitados pela articulação de sistemas de informação	<p>11.1 Desenvolver metodologias e criar mecanismos institucionais de monitoramento e avaliação da Política Nacional e do Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes e do seu respectivo orçamento</p> <p>11.2 Universalizar o Sistema de Informação para Infância e Adolescência (Sipia), mediante a corresponsabilidade do Poder Público, em articulação com outras bases de dados nacionais sobre crianças e adolescentes</p>
	12. Produção de conhecimentos sobre a infância e a adolescência, aplicada ao processo de formulação de políticas públicas	<p>12.1 Fomentar pesquisas no campo da promoção, proteção e defesa dos direitos humanos de crianças e adolescentes, com a difusão pública de seus resultados</p> <p>12.2 Identificar, apoiar e difundir práticas inovadoras no campo da promoção, proteção e defesa dos direitos humanos de crianças e adolescentes, visando o intercâmbio de experiências para o aperfeiçoamento de políticas públicas</p> <p>12.3 Promover o intercâmbio científico, nacional e internacional, entre as instituições de ensino, pesquisa e extensão nos temas relativos a crianças e adolescentes</p>
	13. Cooperação internacional e relações multilaterais para implementação das normativas e acordos internacionais de promoção e proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente	<p>13.1 Incluir cláusulas de proteção aos direitos da criança e do adolescente nos acordos multilaterais</p> <p>13.2 Desenvolver parcerias e cooperação técnica entre Estados para implementação da Convenção dos Direitos da Criança e do Adolescente</p>

Plano Nacional pela Primeira Infância

Ações finalísticas: temas, objetivos e metas

Temas	Áreas	Objetivos e metas
1. Crianças com saúde	1.1 Atendimento pré-natal	1.1.1 Fortalecer a capacidade técnica, o tratamento e a qualidade da atenção dos serviços de saúde e de educação dirigidos às gestantes
		1.1.2 Garantir a realização de seis ou mais consultas, incluindo a realização do teste de Vírus da Imunodeficiência Humana (HIV) e demais exames laboratoriais
		1.1.3 Garantir a proteção contra o tétano neonatal através da imunização das gestantes no pré-natal
		1.1.4 Preparar a gestante para o parto e a maternidade, enfatizando o apoio psicológico
		1.1.5 Criar estratégias e ações interdisciplinares no pré-natal com o objetivo de melhor configurar o universo psicossocial da mãe e sua rede de sustentação, com especial atenção à gestante com sintomas de depressão, à mãe adolescente e à gestante vítima de violência
	1.2 Atenção obstétrica e neonatal humanizadas	1.2.1 Organizar o acesso, adequar a oferta de serviços e fortalecer a rede hospitalar, incluindo a expansão e qualificação de hospitais de referência para as gestantes e recém-nascidos de risco
		1.2.2 Apoiar a articulação da equipe de referência com o serviço de saúde onde ocorrerá o parto, envolvendo ambas as equipes no pré-natal e cuidado no puerpério, e na realização de alta conjunta
		1.2.3 Garantir, antes da alta, o agendamento da consulta de puericultura e de puerpério ou o deslocamento de profissional, em especial da Atenção Básica, até a residência da puérpera e do recém-nascido, visando reduzir os riscos de mortalidade neonatal
		1.2.4 Assegurar o direito à presença do acompanhante durante o trabalho de parto, no parto e pós-parto, conforme a Lei nº 1.108/2005, e ao alojamento conjunto, inclusive na rede privada
		1.2.5 Apoiar o parto natural com segurança e reduzir as taxas de cesáreas desnecessárias
		1.2.6 Assegurar a presença de um pediatra treinado em reanimação neonatal em todos os partos institucionais
		1.2.7 Qualificar a assistência ao parto domiciliar e articular o cuidado à equipe de atenção básica de saúde; capacitar parteiras tradicionais e doulas onde necessário, e desenvolver critérios simples de identificação de risco, para a transferência a tempo para um serviço de maior complexidade quando necessário
		1.2.8 Executar programas de preparação dos pais visando à paternidade responsável
		1.2.9 Ampliar o número de Hospitais Amigo da Criança e, nestes, dar a devida atenção ao vínculo mãe-bebê e estimular o envolvimento do pai na atenção neonatal
	1.3 Aleitamento materno	1.3.1 Ampliar a Rede Brasileira de Bancos de Leite Humano (rBLH-BR) nos hospitais/ maternidades que tenham unidades de terapia intensiva ou cuidados intermediários aos recém-nascidos e implantar serviços de coleta nas unidades de saúde
1.3.2 Aprovar no setor público e incentivar no setor privado licença-maternidade até os seis meses de vida do bebê		

Temas	Áreas	Objetivos e metas
		1.3.3 Apoiar a alimentação complementar ao leite materno após o sexto mês de vida e o seguimento dos dez passos para a alimentação saudável
	1.4 Alimentação saudável, combate à desnutrição e anemias carenciais, e prevenção do sobrepeso e obesidade infantil	1.4.1 Ações visando à redução da desnutrição crônica e da desnutrição aguda em áreas de maior vulnerabilidade
		1.4.2 Campanhas de informação, educação e comunicação para uma alimentação adequada em quantidade e qualidade, promovendo práticas alimentares e estilos de vida saudáveis
	1.5 Vigilância à saúde pela equipe de Atenção Básica	1.5.1 Intensificar o cuidado com o recém-nascido e a puérpera na primeira semana após o parto, aumentando a cobertura desse atendimento e reforçando a vinculação da mulher e do recém-nascido à Unidade Básica de Saúde (UBS)
		1.5.2 Qualificar e sensibilizar as equipes de Atenção Básica para a realização de visitas domiciliares desde a primeira semana de vida do bebê, visando à estimulação para um desenvolvimento ótimo da criança, à atenção e ao apoio a crianças com necessidades específicas
		1.5.3 Capacitar as equipes para a atenção às famílias de crianças com <i>deficit</i> nutricional ou sobrepeso, e para a identificação de sinais de maus-tratos e negligência
	1.6 Acompanhamento do crescimento e desenvolvimento	1.6.1 Disponibilizar a Caderneta de Saúde da Criança em todas as Unidades Básicas de Saúde (UBS), maternidades, hospitais e consultórios médicos
		1.6.2 Capacitar e qualificar a família e os cuidadores de crianças da rede social extrafamiliar, favorecendo a construção de vínculos afetivos com a mãe ou sua figura substituta, o pai, a família e a rede social
		1.6.3 Inserir a atenção e os cuidados com o desenvolvimento psíquico nos programas de assistência materno-infantil de saúde pública
		1.6.4 Formar equipes interdisciplinares de cuidados à criança nas unidades de saúde materno-infantil e de atendimento exclusivo à criança; em especial integrar profissionais de saúde mental nas equipes dos Núcleos de Apoio à Saúde da Família (Nasf)
	1.7 Controle e assistência	1.7.1 Expandir a estratégia de Atenção Integrada às Doenças Prevalentes na Infância (Aidpi)
		1.7.2 Capacitar profissionais de saúde e mobilizar gestores, com prioridade nas regiões Norte e Nordeste, visando reduzir a transmissão vertical do Vírus da Imunodeficiência Humana (HIV)/Síndrome de Imunodeficiência Adquirida (Aids)
		1.7.3 Prestar apoio psicossocial às crianças soropositivas e aos seus cuidadores
		1.7.4 Reduzir a prevalência da sífilis congênita, apoiando e esclarecendo os casais sobre a detecção e o tratamento da gestante e de seu companheiro
		1.7.5 Promover a saúde auditiva e ocular, com especial atenção aos testes de triagem
		1.7.6 Promover a saúde bucal
		1.7.7 Fomentar as medidas necessárias para a detecção precoce de doenças crônicas graves como o diabetes tipo 1 em toda a população infantil, e desenvolver programa de atendimento médico específico

Temas	Áreas	Objetivos e metas
	1.8 Cuidados para grupos específicos e crianças com deficiência	1.8.1 Promover e realizar estudos e pesquisas com o objetivo de prevenir, detectar e tratar o mais precocemente possível as dificuldades de desenvolvimento
		1.8.2 Desenhar, implementar e fortalecer programas intersetoriais de saúde integral e educação especializada dirigidos às crianças com deficiência ou transtornos globais do desenvolvimento, dos quais participem a família e a comunidade
		1.8.3 Desenvolver programas de atenção integral à saúde das crianças, adaptados às realidades das comunidades indígenas, quilombolas e outras comunidades isoladas ou de grande vulnerabilidade
	1.9 Ações conjuntas e intersetoriais	1.9.1 Realizar, em creches e pré-escolas, ações de promoção de saúde articuladas com as da educação e dos setores do desenvolvimento social, da cultura e do desenvolvimento agrário
		1.9.2 Promover maior articulação dos programas governamentais de estimulação do desenvolvimento infantil com os realizados por organizações não governamentais
	1.10 Atenção à saúde mental	1.10.1 Atenção à gestante (recomendações)
		1.10.2 Preparação e atenção ao parto (recomendações)
		1.10.3 Apoio ao pai e à família (recomendações)
		1.10.4 Acompanhamento no período do pós-parto (recomendações)
		1.10.5 Serviços complementares: Assistência Social e Educação (recomendações)
		1.10.6 Equipes especializadas em saúde mental da Primeira Infância (recomendações)
		1.10.7 Construção de redes profissionais de atenção e cuidados à Primeira Infância (recomendações)
	2. Educação Infantil	
2.0.2 Assegurar que todos os estabelecimentos de Educação Infantil estejam conforme os padrões de infraestrutura e funcionamento estabelecidos pelos órgãos competentes, mormente os relativos às características etárias das crianças, às crianças com deficiências, ao clima e à cultura locais		
2.0.3 Estabelecer um Programa Nacional de Formação dos Profissionais de Educação Infantil (inicial e continuada), que conte com a participação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, que realize as seguintes metas: <ul style="list-style-type: none"> a) em cinco anos, 70% dos dirigentes de instituições de Educação Infantil possuam a formação requerida pela legislação em nível superior e em dez anos 100%; b) em seis anos, 100% dos professores tenham formação específica de nível superior; c) em dez anos, todos os professores tenham formação em educação inclusiva e em Língua Brasileira de Sinais (Libras) 		
2.0.4 Assegurar que, em três anos, todas as instituições de Educação Infantil tenham formulado seus projetos pedagógicos e os estejam aplicando		

Temas	Áreas	Objetivos e metas
		<p>2.0.5 Garantir, por meio de uma ação conjunta da União, dos Estados e dos municípios, a alimentação escolar para as crianças atendidas na Educação Infantil, nos estabelecimentos públicos e conveniados</p> <p>2.0.6 Implantar, progressivamente, o atendimento em tempo integral para as crianças de zero a cinco anos e 11 meses de idade, dando prioridade, nessa progressão, às crianças em situação de vulnerabilidade</p> <p>2.0.7 Estabelecer uma política de conveniamento do setor público com entidades comunitárias, filantrópicas ou confessionais que garanta atendimento segundo os critérios de qualidade</p> <p>2.0.8 Criar um programa nacional de brinquedos para a Educação Infantil, complementar ao programa de materiais pedagógicos, adequados às faixas etárias e às necessidades do trabalho educacional</p> <p>2.0.9 Apoiar, com ações de Educação Infantil, os setores de Assistência Social, Saúde e Justiça, em seus programas voltados às famílias ou responsáveis por crianças com idade entre zero e seis anos de idade, que ofereçam orientação e apoio à educação de seus filhos</p>
3. A família e a comunidade da criança		<p>3.0.1 Ir ao encontro das famílias para construir com elas práticas sociais que lhes deem maiores possibilidades de participar de transformações na direção de melhoria na sua qualidade de vida e, conseqüentemente, na de suas crianças</p> <p>3.0.2 Valorizar, por meio de políticas públicas de apoio, a unidade familiar como <i>locus</i> próprio de produção de identidade social básica para a criança</p> <p>3.0.3 Adotar, em cada município, metodologias e técnicas que propiciem os espaços de atendimento às famílias, o fortalecimento do sentimento de família e de infância, que torne possível unir as pessoas para “viverem em comum”, dando expressão viva ao sentido de comunidade</p> <p>3.0.4 Utilizar os espaços mais adequados para o encontro com os grupos familiares, entre os quais: a) os locais que as famílias já frequentam, aproveitando-se das unidades de saúde, as instituições de Educação Infantil e do serviço social, as igrejas, as associações de moradores e outros; b) o próprio domicílio, nas visitas às famílias, como vem sendo feito por programas de governo e de organizações da sociedade civil</p> <p>3.0.5 Estabelecer com os grupos familiares uma relação de valorização, de respeito, de alteridade, evitando-se assumir o seu papel, promovendo o encontro entre o conhecimento sistematizado dos profissionais e o saber cotidiano da família em prol do aprendizado dos dois</p> <p>3.0.6 Construir formas comunitárias que respeitem a diversidade cultural para o enfrentamento dos problemas vividos pelas famílias dos estratos mais baixos de renda, de sorte que as próprias famílias, num processo coordenado de discussão, ajuda e compromisso mútuos, vão criando e ampliando suas possibilidades de participação social, principalmente no que diz respeito ao cuidado e à educação de suas crianças</p>

Temas	Áreas	Objetivos e metas
		3.0.7 Preparar os futuros pais, incluindo no currículo do Ensino Médio os conteúdos, com dinâmicas apropriadas, para a construção dos sentimentos, pensamentos, conhecimentos e autoconfiança, para assumirem a paternidade e a maternidade responsáveis desde a gestação da criança
4. Assistência social a crianças e suas famílias		4.0.1 Alcançar a cobertura dos serviços de enfrentamento de situações de negligência, violência doméstica e as demais situações de exploração de crianças, abrangendo, em 2012, a todas as crianças até seis anos de idade
		4.0.2 Universalizar, até 2015, o acompanhamento e o desenvolvimento de ações de prevenção à fragilização dos vínculos afetivos com as famílias das crianças em abrigos
		4.0.3 Universalizar, até 2022, o acompanhamento das famílias das crianças de até seis anos de idade inseridas no Benefício de Prestação Continuada (BPC), por meio de serviços socioeducativos e desenvolvimento de ações socioassistenciais e de convivência para essas crianças
		4.0.4 Universalizar, até 2015, o acompanhamento das famílias inseridas no Programa Bolsa Família (PBF) e que não estão cumprindo as condições estabelecidas, priorizando as famílias com crianças de até seis anos de idade
		4.0.5 Ampliar a cobertura de ações socioeducativas e de convivência a crianças em situação de trabalho infantil, alcançando a erradicação total dessa situação até 2015
		4.0.6 Garantir, até 2015, o restabelecimento do vínculo familiar e comunitário de 100% das crianças abrigadas por situação de pobreza
		4.0.7 Estabelecer, até 2012, diretrizes nacionais e prestar apoio técnico e financeiro aos municípios para que estes realizem programas de capacitação de todos os profissionais que trabalham em instituições de acolhimento (abrigos)
		4.0.8 Ampliar a cobertura de atendimento do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), erradicando, até 2015, todas as situações de trabalho infantil de crianças menores de seis anos de idade
5. Atenção à criança em situação de vulnerabilidade: acolhimento institucional, família acolhedora, adoção	5.1 Em relação às famílias	5.1.1 Prevenir o abrigamento, por meio do fortalecimento das famílias
	5.2 Em relação aos cuidados nos abrigos	5.2.1 Garantir, no prazo máximo de dois anos, o cumprimento das Normas Operacionais Básicas de Recursos Humanos (NOB-RH), do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), que indicam a necessidade de uma equipe técnica composta de um psicólogo e um assistente social para cada 20 crianças
		5.2.2 Profissionalizar o atendimento nos abrigos por meio de formação e capacitação continuada de seus dirigentes, coordenadores, equipe técnica, educadores e auxiliares
		5.2.3 Elaborar parâmetros de qualidade e monitoramento para os serviços de acolhimento institucional contemplando não apenas aspectos físico-estruturais dos abrigos e número máximo de crianças por unidade, como também a avaliação do desenvolvimento global da criança (dimensão física, psíquica e emocional) e do trabalho com a família de origem
	5.2.4 Garantir o efetivo trabalho com a família de origem da criança desde o momento da chegada desta no abrigo	

Temas	Áreas	Objetivos e metas
		5.2.5 Acompanhar o processo de retorno da criança à família, pelo menos por um ano após este retorno ter ocorrido
		5.2.6 Elaborar parâmetros mínimos para a criação de protocolos para avaliação e acompanhamento continuado da criança abrigada, garantindo-se assim, a preservação de sua história e a atenção singularizada
	5.3 Em relação ao Programa Família Acolhedora	5.3.1 Promover campanhas para esclarecimento do Programa Família Acolhedora visando ampliar o número de famílias para o acolhimento
		5.3.2 Capacitar profissionais para desenvolver a metodologia do Programa Família Acolhedora
		5.3.3 Criar dotação orçamentária para pagamento de subsídio financeiro às famílias acolhedoras
	5.4 Em relação aos processos de adoção	5.4.1 Promover campanhas para a adoção legal visando reduzir as adoções <i>intuitu personae</i>
		5.4.2 Articular serviços de saúde e das Varas de Infância para acompanhamento e apoio psíquico e jurídico às gestantes que se decidem pela entrega do bebê a adoção
6. Do direito de brincar ao brincar de todas as crianças		6.0.1 Elaborar, no prazo de dois anos, um documento referência que consolide as estratégias utilizadas pela sociedade civil e pelos programas governamentais direcionados a crianças de zero a seis anos de idade, com programas, ações e boas práticas de garantia do direito de brincar
		6.0.2 Fazer um levantamento de espaços públicos disponíveis, governamentais e das comunidades, e prepará-los de forma adequada para que sejam transformados em lugares do brincar das crianças de até seis anos de idade: espaços culturais, cinemas, museus, praças, parques, entre outros. Aumentar gradualmente a oferta destes espaços
		6.0.3 Elaborar diretrizes que orientem a construção de espaços formais de Educação Infantil, sendo um requisito indispensável a existência de áreas externas com equipamentos condizentes com a atividade lúdica da criança de até seis anos de idade
		6.0.4 Envolver a comunidade em todas as etapas de construção do espaço, possibilitando que manifestem suas necessidades, principalmente as crianças e seus familiares, e capacitar representantes dessa comunidade para acompanhar o funcionamento ou desempenhar funções naqueles espaços
		6.0.5 Criar, nos dois primeiros anos deste Plano, editais específicos de incentivo à cultura, que estimulem, em lugares de baixo poder aquisitivo, projetos de trabalhos em arte para e com as crianças
		6.0.6 Incluir nos Programas de Formação Continuada de Professores e Gestores, e profissionais que atuam com crianças de até seis anos de idade, das três esferas governamentais, conteúdos, informações e práticas que os habilitem a perceber e valorizar, na realização de seu trabalho, o lúdico como forma de desenvolvimento e aprendizagem da criança
		6.0.7 Criar oficinas do brincar, visando ao resgate e à vivência lúdica dos adultos que atuam com crianças de até seis anos de idade
		6.0.8 Realizar anualmente, em datas significativas para os direitos da criança, campanhas de informação e sensibilização da sociedade sobre a importância do brincar

Temas	Áreas	Objetivos e metas
		6.0.9 Disseminar brinquedotecas nas comunidades de baixo poder aquisitivo, para ampliar e diversificar as oportunidades de interação das crianças de até seis anos com crianças de idades superiores, avós e outras pessoas da comunidade. Nessas brinquedotecas, sempre que possível, deve existir um espaço de fabricação e conserto de brinquedos artesanais
7. A criança e o espaço – a cidade e o meio ambiente		7.0.1 Determinar que as políticas que tratam dos espaços urbanos deem atenção às características físicas, sociais e de aprendizagem das crianças de até seis anos de idade
		7.0.2 Estabelecer, em adequado instrumento legal, que os Planos Diretores das cidades prevejam espaços públicos para as crianças que atendam às necessidades e características das diferentes idades (praças, brinquedotecas, postos de saúde e de assistência, instituições de Educação Infantil, áreas de lazer coletivo etc.)
		7.0.3 Determinar, por instrumento legal, que os projetos de loteamento reservem espaços próprios para equipamentos sociais que atendam aos direitos das crianças à saúde, assistência, educação e lazer
		7.0.4 Incentivar a realização de atividades abertas, ao ar livre, nas cidades, especialmente nos bairros, vilas, favelas ou áreas de escassas oportunidades e espaços de lazer
		7.0.5 Incluir nos cursos de formação de professores o estudo sobre as questões relativas à sustentabilidade da sociedade e ao desenvolvimento de práticas de educação de crianças de até seis anos de idade sobre essa temática
		7.0.6 Realizar oficinas com profissionais que definem, criem, organizem, administrem espaços (arquitetos, urbanistas, <i>designers</i> de interiores, especialistas em meio ambiente etc.) visando à criação e ao desenvolvimento de projetos que respeitem a presença e participação dos cidadãos de até seis anos de idade
		7.0.7 Elaborar diretrizes que orientem a construção de espaços lúdicos para a criança de zero a seis anos de idade
		7.0.8 Ampliar/criar ofertas de disciplina na formação dos arquitetos, engenheiros, urbanistas, paisagistas, relativas à infância
		7.0.9 Promover uma rede de integração entre a escola e a cidade, possibilitando a participação urbana das crianças
8. Atendendo à diversidade: crianças negras, quilombolas e indígenas	8.1 Crianças brasileiras e afrodescendentes – Educação	8.1.1 Promover, sistemática e continuamente, nas instituições de Educação Infantil, estudos, debates e pesquisas, com a participação da comunidade, sobre a diversidade étnico-racial e o papel da Educação Infantil na promoção da igualdade
		8.1.2 Rever os currículos, propostas pedagógicas e materiais didáticos da Educação Infantil de sorte a que não incorram em discriminação étnico-racial
		8.1.3 Incluir nos cursos de formação inicial e educação continuada dos profissionais da Educação Infantil as questões relativas às crianças negras, capacitando-os para a reeducação das relações étnico-raciais

Temas	Áreas	Objetivos e metas
		<p>8.1.4 Na aquisição de brinquedos e outros materiais pedagógicos para a Educação Infantil por parte do governo (por exemplo, no Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD)), incluir bonecas negras, personagens negros e jogos expressivos da diversidade étnica, sem discriminação de raça ou cor</p> <p>8.1.5 Oferecer incentivo à produção e à divulgação de pesquisas voltadas para a diversidade humana, com ênfase na população negra</p>
	8.2 Crianças brasileiras e afrodescendentes – Saúde	<p>8.2.1 Cuidar para que nos equipamentos públicos de saúde infantil a decoração contemple a pluralidade étnica da nação brasileira</p> <p>8.2.2 Divulgar pesquisas que apontam o cunho discriminatório de algumas práticas em saúde (por exemplo, o menor tempo nas consultas pediátricas com mães e filhos negros)</p> <p>8.2.3 Divulgar para os profissionais de saúde de modo geral, independente de sua formação, as fragilidades de saúde dos negros (por exemplo, anemia falciforme e hipertensão)</p>
	8.3 Crianças indígenas	<p>8.3.1 Criar novos cursos de formação de professores de Educação Infantil, contemplando as especificidades culturais da criança indígena</p> <p>8.3.2 Criar novas estratégias para capacitação de professores de Educação Infantil que já atuam em turmas de crianças indígenas</p> <p>8.3.3 Estabelecer programas de atendimento e de educação de crianças indígenas fiéis e coerentes com uma visão de infância específica, única, repleta de particularidades, próprias da cultura de cada povo</p> <p>8.3.4 Apoiar o trabalho dos Agentes Indígenas de Saúde (AIS) para detectar e veicular as demandas específicas das crianças de cada povo, atendendo às realidades diferenciadas de exposição a doenças, garantindo acesso a condições alimentares e sanitárias</p>
9. Enfrentando as violências contra as crianças	9.1 Recomendações gerais	<p>9.1.1 Fortalecer e criar redes locais de atenção às crianças e suas famílias com o objetivo de garantir:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) proteção à criança, colocando-a a salvo de todas as formas de violência; b) qualidade no atendimento das crianças vítimas; c) atualização permanente dos profissionais que atuam junto à criança de até seis anos de idade visando prevenir, identificar, tratar e encaminhar os casos de violência <p>9.1.2 Promoção de ambientes seguros e qualidade de vida que incluem:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) fortalecimento e integração de políticas de atenção à família: planejamento familiar, pré-natal, pós-natal, creches públicas, saúde mental, e demais serviços e atendimento à Primeira Infância; b) articulação do setor de saúde com outros setores governamentais e com a sociedade em geral, inclusive para cumprimento da notificação compulsória, prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA); c) a integração da rede de atendimento do setor de saúde com o setor jurídico (promotorias públicas, delegacias especializadas, varas da Justiça, Conselho Tutelar e instituições ligadas à universidades que prestam serviços de advocacia)

Temas	Áreas	Objetivos e metas
		<p>9.1.3 Fortalecimento do Sistema de Informação para Infância e Adolescência (Sipia). Criado em 1997, com base no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), o Sipia visa gerar informações para subsidiar a adoção de decisões governamentais sobre políticas para crianças e adolescentes, garantindo-lhes acesso à cidadania</p> <p>9.1.4 Reconhecimento dos castigos físicos e humilhantes como formas de violência contra a criança, sendo, portanto, uma violação aos seus direitos fundamentais com impacto no desenvolvimento infantil saudável</p> <p>9.1.5 Realização de campanhas para o enfrentamento da violência na Primeira Infância</p>
	9.2 Recomendações para enfrentamento da violência nas creches, pré-escolas, escolas e instituições de acolhimento	<p>9.2.1 Estímulo à participação infantil nas decisões dos estabelecimentos educacionais e instituições que frequentam</p> <p>9.2.2 Transformação dos estabelecimentos educacionais em polos de prevenção – ponto de referência e integração entre unidades de saúde, comunidades e o ambiente estudantil</p> <p>9.2.3 Colaboração das escolas com os órgãos do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGD), registrando e notificando casos e indícios de violência doméstica contra a criança</p> <p>9.2.4 Capacitação de todos os profissionais da Educação: professores, técnicos e pessoal administrativo, em prevenção e enfrentamento das violências no âmbito escolar</p>
	9.3 Recomendações para enfrentamento da violência institucional	<p>9.3.1 Criação de um banco de projetos previamente avaliados e validados como referências na promoção de direitos das crianças</p> <p>9.3.2 Aumento do controle social da polícia por meio de ouvidorias independentes e com investigadores próprios</p> <p>9.3.3 Orientação às crianças para o uso de disque denúncia, quando a idade delas já possibilita essa ação</p>
	9.4 Recomendações para enfrentamento da violência comunitária	<p>9.4.1 Implantação de projetos de enfrentamento à violência em níveis locais, de forma interinstitucional e integrada</p> <p>9.4.2 Adoção de estratégias de prevenção que levem em conta as potencialidades dos atores envolvidos no processo, privilegiando o fortalecimento das capacidades e competências da família</p> <p>9.4.3 Estímulo à participação infantil nas decisões e espaços da comunidade, por meio de consulta com as crianças até os seis anos de idade</p>
	9.5 Recomendações para enfrentamento da violência sexual	<p>9.5.1 Sensibilização do Poder Judiciário no que concerne à importância dos laudos periciais expedidos por profissionais da área médica nos processos criminais relativos à violência sexual</p> <p>9.5.2 Intensificação das campanhas de esclarecimento sobre a violência sexual, especialmente com as famílias que vivenciam esse tipo de violência</p> <p>9.5.3 Adoção de estratégias de proteção para a escuta das crianças vítimas, nas diversas instâncias de apuração e julgamento</p>

Temas	Áreas	Objetivos e metas
	9.6 Recomendações para enfrentamento da violência étnico-racial	<p>9.6.1 Atuação mais intensa do Ministério Público em processos relacionados à exploração de crianças das minorias étnico-raciais, que sejam alvo de qualquer tipo de discriminação</p> <p>9.6.2 Ampliação do controle social em relação à educação de crianças das comunidades indígenas e negras (quilombolas) para o fortalecimento da identidade étnica</p>
10. Assegurando o documento de cidadania a todas as crianças		<p>10.0.1 Garantir o acesso aos direitos básicos de saúde, de educação, de informação e de justiça, como modo de redução das desigualdades sociais no país</p> <p>10.0.2 Dar continuidade à divulgação do direito ao registro gratuito, por meio de campanhas de incentivo ao registro civil, e que ele seja entendido como um direito da criança e um dever dos pais e do Estado. Realizar anualmente a Campanha Nacional de Mobilização para o Registro Civil de Nascimento até que a prática de fazer o registro no prazo estipulado pela lei seja universalizada e nenhuma criança brasileira deixe de ter sua certidão de nascimento</p> <p>10.0.3 Tomar as medidas pertinentes para que, em três anos, todos os municípios tenham pelo menos um Cartório de Registro Civil (Serviço de Registro das Pessoas Naturais)</p> <p>10.0.4 Criar estruturas que garantam o bom funcionamento dos Cartórios de Registro Civil (Serviço de Registro das Pessoas Naturais)</p> <p>10.0.5 Ampliar a rede de serviços de registro de nascimento nos hospitais/maternidades, assegurando que, ao sair da maternidade, a mãe tenha em mãos o documento que comprove o registro de nascimento de seu filho ou sua filha. Instalar unidades interligadas para emissão do registro de nascimento nos estabelecimentos de saúde integrantes do Sistema de Informações Hospitalares (SIH)/Sistema Único de Saúde (SUS), e capacitar pessoas para atuar nas unidades de registro</p> <p>10.0.6 Implantar um sistema de envio da certidão de nascimento pelo correio, para as famílias que têm dificuldade de ir ao Cartório de Registro Civil (Serviço de Registro das Pessoas Naturais)</p> <p>10.0.7 Fortalecer o Sistema de Garantia dos Direitos do Criança e do Adolescente (SGD) para que ele seja plenamente operante em todos os municípios e cubra com ações eficazes a atenção a todos os direitos da criança, inclusive o direito ao registro e à certidão de nascimento</p> <p>10.0.8 Articular as políticas públicas federais, estaduais e municipais numa estratégia de ação conjunta para alcançar esse objetivo, envolvendo as secretarias ou órgãos de educação, saúde, assistência social, justiça e cidadania, segurança pública, Tribunal de Justiça, Defensoria Pública, Corregedoria Geral de Justiça, Ministério Público, Conselho Tutelar, Conselhos de Direitos, organizações da sociedade civil, além das representações dos órgãos federais, como a Fundação Nacional do Índio (Funai) e a Fundação Nacional de Saúde (Funasa)</p> <p>10.0.9 Compatibilizar os sistemas e estatísticas vitais: Sistema de Nascidos Vivos (Sinasc), do Ministério da Saúde, e o Sistema de Registro Civil, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)</p>

Temas	Áreas	Objetivos e metas
11. Protegendo as crianças da pressão consumista		11.0.1 Incluir, por meio de legislação ou de norma do Conselho Nacional de Educação (CNE), nos currículos e nas propostas pedagógicas das escolas, como conteúdo transversal, junto com a educação ambiental, o tema do consumo responsável e consciente
		11.0.2 Sensibilizar os educadores e os estabelecimentos de Educação Infantil para a questão do consumismo na infância e a sustentabilidade do planeta
		11.0.3 Promover a reflexão, com os educadores, sobre os valores e hábitos da sociedade de consumo e de seus próprios hábitos de consumo
		11.0.4 Criar oportunidades, nos estabelecimentos de Educação Infantil, para que os educadores abordem a mídia de forma crítica com os pais, desvendando o seu poder de influência sobre as crianças, visando à formação de atitudes críticas frente à propaganda de produtos de consumo
		11.0.5 Educar as crianças para o uso crítico da mídia já a partir dos últimos anos da Educação Infantil
		11.0.6 Promover a proibição ou limitação de venda de alimentos não saudáveis dentro das cantinas escolares, da mesma forma que o <i>merchandising</i> dentro das escolas
		11.0.7 Elaborar legislação sobre a comunicação mercadológica dirigida ao público infantil, protegendo a criança contra os apelos mercadológicos e proibindo mensagens publicitárias dirigidas a crianças pelo menos até o fim da Primeira Infância
12. Controlando a exposição precoce das crianças aos meios de comunicação		12.0.1 Promover o debate sobre a exposição precoce de crianças à mídia em todos os setores da sociedade, mas especialmente dentro das associações médicas, de psicólogos, de professores
		12.0.2 Promover o debate sobre a mídia dentro das escolas, envolvendo os educadores para que estes orientem os pais sobre os limites que devem ser impostos às crianças no que se refere ao uso da mídia
		12.0.3 Auxiliar os educadores a conscientizar os pais acerca dos males que o excesso da mídia pode causar, bem como informar os educadores sobre propostas alternativas à TV, ao computador e ao <i>videogame</i> que podem e devem ser estimuladas nas crianças (brincadeiras que estimulem o movimento e a imaginação, como “faz de conta”, excursões, teatros de bonecos e de fantoches, ao ar livre etc.)
		12.0.4 Proibir a existência de TVs em creches, bem como regulamentar o seu uso nas pré-escolas, sempre dentro da função de meio pedagógico
		12.0.5 Articular as ações descritas neste capítulo às da Educação Infantil, especialmente às que se referem à expansão dos estabelecimentos educacionais para as crianças de zero a seis anos de idade
		12.0.6 Promover debates públicos sobre a qualidade da mídia dirigida às crianças, buscando-se o compromisso das emissoras com programas educativos e que respeitem as etapas e características do desenvolvimento infantil

Temas	Áreas	Objetivos e metas
13. Evitando acidentes na Primeira Infância	13.1 Na área da saúde	13.1.1 Orientar e sensibilizar os pais e responsáveis por crianças sobre prevenção de acidentes desde o início da gestação
		13.1.2 Incentivar a associação, por meio da Caderneta de Saúde, da prevenção de acidentes com o acompanhamento do crescimento e desenvolvimento
		13.1.3 Reforçar a temática da prevenção de acidentes na qualificação e sensibilização das equipes de Atenção Básica para a realização de visitas domiciliares desde a primeira semana de vida
		13.1.4 Realizar campanhas educativas, informativas e de comunicação à população, abordando a importância da prevenção de acidentes para uma infância saudável
		13.1.5 Promover a criação e o cumprimento de legislação tendente a evitar envenenamentos causados por ingestão acidental de medicamentos e produtos de limpeza
		13.1.6 Garantir a correta notificação de internamento por causa externa de crianças de zero a seis anos de idade para que possam ser identificadas as principais causas dessa morbidade e de seus agentes causadores, servindo de base para tomada de decisões em políticas públicas
	13.2 Na área da Educação Infantil	13.2.1 Enfatizar, nos padrões de construção, infraestrutura e funcionamento, que os espaços físicos públicos e privados para o atendimento de crianças sejam adequados ao estágio e processo de desenvolvimento psicomotor e à vulnerabilidade de seus usuários em relação às lesões não intencionais
		13.2.2 Estimular a inclusão da temática “prevenção de acidentes na infância” com visão interdisciplinar nas diretrizes curriculares nacionais e nas propostas pedagógicas dos estabelecimentos de Educação Infantil
		13.2.3 Inserir a temática “prevenção de acidentes e primeiros socorros” no currículo do curso de Pedagogia e na formação de funcionários dos estabelecimentos de Educação Infantil a fim de que possa ser trabalhada de forma interdisciplinar na prática pedagógica
		13.2.4 Efetivar a Educação de Trânsito de acordo com o Código de Trânsito Brasileiro (CTB), de forma constante e não pontual, na Educação Infantil e nos cursos de formação inicial e continuada dos professores
	13.3 Na área da atenção às crianças em situação especial: acolhimento institucional, família acolhedora e adoção	13.3.1 Assegurar que nos parâmetros de qualidade e monitoramento para os serviços de acolhimento institucional sejam contempladas a adaptação dos espaços físicos e adoção de práticas de cuidados de acordo com o desenvolvimento psicomotor das crianças
		13.3.2 Inserir o tema “prevenção de acidentes e primeiros socorros” nos cursos de formação e de educação continuada dos dirigentes, coordenadores, equipe técnica, educadores e auxiliares de abrigos, e também para os profissionais de desenvolvimento do Programa Família Acolhedora
	13.4 Na área do brincar	13.4.1 Estabelecer padrões de segurança para os espaços físicos e equipamentos destinados ao brincar das crianças de até seis anos de idade
		13.4.2 Fomentar a aquisição e a manutenção de brinquedos com padrões de segurança, de acordo com a idade da criança, nos centros de Educação Infantil, brinquedotecas e outros espaços correlacionados

Temas	Áreas	Objetivos e metas
		13.4.3 Estimular a construção e a manutenção dos espaços de lazer segundo as normas de segurança e a criação ou ampliação de oportunidades de lazer, conforme o art. 71 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)
	13.5 Em relação ao meio ambiente e aos espaços da criança	13.5.1 Promover a adoção de normas de segurança em todos os espaços públicos e privados nos quais as crianças vivem e naqueles que elas frequentem
		13.5.2 Atualizar permanentemente a legislação e colocar em prática medidas que garantam o cumprimento das determinações legais relativas à segurança da criança no transporte de veículos automotores particulares e públicos, com especial vigilância sobre os de transporte escolar
		13.5.3 Estabelecer normas de segurança contra acidentes com crianças a serem cumpridas na construção de residências unifamiliares, de conjuntos residenciais, de centros de Educação Infantil e outros espaços públicos frequentados por crianças
		13.5.4 Promover ações de incentivo para a fabricação e comercialização de equipamentos que visem à prevenção de acidentes
		13.5.5 Instituir normas de segurança para piscinas residenciais, de clubes, de escolas e de outras áreas públicas e privadas. Dentre as medidas de segurança devem constar a existência de uma cerca de no mínimo 1,5 m de altura e portões com cadeados ou travas de segurança que dificultem o acesso de crianças sem supervisão. Determinar a presença de salva-vidas nestas áreas de acordo com o número de usuários
		13.5.6 Incluir a prevenção de acidentes na Primeira Infância como tema obrigatório na graduação em áreas que formam profissionais que criam, organizam e administram espaços frequentados por crianças

ANEXO 2

MODELO A – MATRIZ DE PROBLEMAS E CAUSAS

Plano Municipal para a Infância e a Adolescência: Síntese da análise de problemas			
Área temática: (Utilizar os códigos e denominações das áreas conforme Parte 2, item 3.3.1)			
Problema central	Quant. de grupos	Causas imediatas	Causas antecedentes
X.1 – (Atribuir o código da área, seguido de numeração sequencial dos problemas)	x	1 –	1.1 –
			1.2 –
		2 –	2.1 –
			2.2 –
X.2 –	x	1 –	1.1 –
			1.2 –
			1.3 –
X.3 –	x	1 –	---
---	---	---	---
---	---	---	---
---	---	---	---
---	---	---	---
---	---	---	---

MODELO B – MATRIZ DE OBJETIVOS E RESULTADOS

Plano Municipal para a Infância e a Adolescência: Síntese da análise de objetivos			
X – Área temática: (Conforme Matriz de Problemas e Causas)			
X.X – Problema central: (Conforme Matriz de Problemas e Causas)			
X.X – Objetivo de impacto: (Atribuir o mesmo código do problema central)			
Objetivos intermediários	Resultados esperados	Objetivos imediatos	Resultados esperados
X.X.1 – (Atribuir o código do objetivo de impacto, seguido de numeração sequencial dos objetivos intermediários)	X.X.1.R1 –	X.X.1.1 – (Atribuir o código do objetivo intermediário, seguido de numeração sequencial dos objetivos imediatos)	X.X.1.1.R1 –
	X.X.1.R2 –		X.X.1.1.R2 –
		X.X.1.2 –	X.X.1.2.R1 –
		X.X.1.3 –	X.X.1.3.R1 –
			X.X.1.3.R2 –
			X.X.1.3.R3 –
X.X.2 –	X.X.2.R1 –	X.X.2.1 –	X.X.2.1.R1 –
		X.X.2.2 –	X.X.2.2.R1 –
---	---	---	---
---	---	---	---
---	---	---	---
---	---	---	---
---	---	---	---
---	---	---	---
---	---	---	---
---	---	---	---
---	---	---	---
---	---	---	---
---	---	---	---
---	---	---	---
---	---	---	---
---	---	---	---
---	---	---	---
---	---	---	---

MODELO C – MATRIZ DE ANÁLISE SETORIAL

Plano Municipal para a Infância e a Adolescência

Órgão implementador:

X – Área temática: (Reproduzir o código e o enunciado constantes da Matriz de Objetivos e Resultados)

X.X – Problema central: (Reproduzir o código e o enunciado constantes da Matriz de Objetivos e Resultados)

X.X – Objetivo de impacto: (Reproduzir o código e o enunciado constantes da Matriz de Objetivos e Resultados)

Resultados esperados/ metas associados aos objetivos imediatos	Indicadores de resultado	Meios de verificação	Ações ou projetos (*)		Datas previstas		Fontes de recursos	Envolvidos
			Descrição	Status	Início	Término		
(Reproduzir os códigos e os enunciados constantes da Matriz de Objetivos e Resultados)								

(*) Ações ou projetos – status: DS = em desenvolvimento; PL = planejada; PP = proposta.

MODELO D – MATRIZ LÓGICA (elaboração)

Plano Municipal para a Infância e a Adolescência 20XX a 20XX *(registrar o período de dez anos coberto pelo plano)*

Município/UF:

X – Área temática: (Reproduzir o código e o enunciado constantes da Matriz de Análise Setorial)
X.X – Problema central: (Reproduzir o código e o enunciado constantes da Matriz de Análise Setorial)
X.X – Objetivo de impacto: (Reproduzir o código e o enunciado constantes da Matriz de Análise Setorial)
Prioridade: X/XX (X = número indicativo da prioridade atribuída ao tratamento do problema/alcance do objetivo de impacto; XX = número de problemas tratados no plano)

Resultados esperados/ metas associados aos objetivos imediatos	Indicadores de resultado	Meios de verificação	Ações ou projetos	Responsável	Datas previstas		Fontes de recursos	Envolvidos
					Início	Término		
(Reproduzir os códigos e os enunciados constantes da Matriz de Objetivos e Resultados)								

MODELO E – MATRIZ DE REVISÃO SETORIAL

Plano Municipal para a Infância e a Adolescência								
Órgão implementador:								
X – Área temática: (Utilizar o código e o enunciado constantes na Parte 2, item 3.3.1 – Sistematização de problemas)								
Problema central: (Registrar o problema central a ser resolvido ou amenizado pelos resultados esperados)								
Objetivo de impacto: (Registrar o objetivo de impacto associado ao problema)								
Prioridade: (Registrar o número da prioridade atribuída ao tratamento do problema/alcance do objetivo de impacto)								
Resultados esperados/ metas associados aos objetivos imediatos	Indicadores de resultado	Meios de verificação	Ações ou projetos (*)		Datas previstas		Fontes de recursos	Envolvidos
			Descrição	Status	Início	Término		
(Registrar os resultados/ metas que, em conjunto, deverão permitir o alcance do objetivo de impacto. Atribuir código sequencial: R1, R2 etc.)								

(*) Ações ou projetos – status: DS = em desenvolvimento; PL = planejada; PP = proposta.

MODELO F – MATRIZ LÓGICA (revisão)
Plano Municipal para a Infância e a Adolescência

Revisão 2018 a 20XX (Registrar o período coberto pela revisão, até o fechamento do período de dez anos coberto pelo plano)

Município/UF:

X – Área temática: (Reproduzir o código e o enunciado constantes da Matriz de Análise Setorial)

X.X – Problema central: (Registrar o enunciado constante da Matriz de Revisão Setorial e o código atribuído)

X.X – Objetivo de impacto: (Registrar o enunciado constante da Matriz de Revisão Setorial e o código atribuído)

Prioridade: X/XX (X = Registrar o número indicativo da prioridade atribuída ao tratamento do problema/alcance do objetivo de impacto constante da Matriz de Revisão Setorial; XX = número de problemas tratados no plano)

Resultados esperados/ metas associados aos objetivos imediatos	Indicadores de resultado	Meios de verificação	Ações ou projetos	Responsável	Datas previstas		Fontes de recursos	Envolvidos
					Início	Término		
(Registrar o código atribuído ao problema/ objetivo de impacto, seguido pelo código atribuído ao resultado na Matriz de Revisão Setorial)								

Missão

Promover a defesa dos direitos e o exercício da cidadania de crianças e adolescentes.

Visão

Uma sociedade justa e responsável pela proteção e pelo pleno desenvolvimento de suas crianças e seus adolescentes.


Valores

Ética, transparência, solidariedade, diversidade, autonomia e independência.



Av. Santo Amaro, 1.386 • 1º andar
Vila Nova Conceição • 04506-001 • São Paulo/SP
www.fadc.org.br
55 11 3848-8799

 /fundabrinq

 @FundacaoAbrinq

ISBN 978-85-88060-95-1