

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

Mariele Aparecida Diotti

**PLANOS MUNICIPAIS DECENAIS DOS DIREITOS HUMANOS DE CRIANÇAS E
ADOLESCENTES NO RS: CONSIDERAÇÕES PARA O FORTALECIMENTO DA
POLÍTICA**

Sapucaia do Sul, RS
2022

Mariele Aparecida Diotti

PLANOS MUNICIPAIS DECENAIS DOS DIREITOS HUMANOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO RS: CONSIDERAÇÕES PARA O FORTALECIMENTO DA POLÍTICA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Especialização de Gestão Pública Municipal (EaD, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS) como requisito parcial para a obtenção de título de Especialista em Gestão Pública Municipal.

Orientadora: Eliete dos Reis Lehnhart

Sapucaia do Sul, RS
2022

Mariele Aparecida Diotti

PLANOS MUNICIPAIS DECENAIS DOS DIREITOS HUMANOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO RS: CONSIDERAÇÕES PARA O FORTALECIMENTO DA POLÍTICA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Especialização de Gestão Pública Municipal (EaD, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS) como requisito parcial para a obtenção de título de Especialista em Gestão Pública Municipal.

Aprovado em 27 de agosto de 2022

Eliete dos Reis Lehnhart
Presidente/Orientador

Nathália Rigui Trindade

Talita Gonçalves Posser

Sapucaia do Sul, RS
2022

PLANOS MUNICIPAIS DECENAIS DOS DIREITOS HUMANOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO RS: CONSIDERAÇÕES PARA O FORTALECIMENTO DA POLÍTICA

TEN-YEAR MUNICIPAL PLANS FOR THE HUMAN RIGHTS OF CHILDREN AND ADOLESCENTS IN RS: CONSIDERATIONS FOR STRENGTHENING THE POLICY

Mariele Aparecida Diotti¹

RESUMO: O Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) inaugurou uma nova perspectiva de entendimento e atendimento às infâncias e adolescências, reconhecendo que crianças e adolescentes são sujeitos de direitos, em situação peculiar de desenvolvimento, que devem receber proteção integral e prioritária do Estado, da família e da sociedade. Embora os direitos e a proteção do segmento sejam garantidos legalmente, apresentam-se desafios para sua efetivação, pois, para isso, é precípua que seja estruturado um sistema articulado e complementar com políticas sociais contínuas. Considerando essa realidade, o processo de planejamento nesta pauta é um instrumento para o fortalecimento do sistema de garantia de direitos. No que se refere à elaboração de planos decenais, isto é, para 10 anos, verifica-se que busca-se ter incidência na realidade, com planejamento a médio e longo prazo, em uma perspectiva de construção de políticas de Estado, com continuidade e impacto nas diferentes gerações. Com base nisso, este artigo tem como temática central a construção dos planos decenais municipais dos direitos humanos de crianças e adolescentes do Estado do Rio Grande do Sul, com objetivo de compreender seus processos de elaboração. Conclui-se, com a análise realizada, que os processos de planejamento municipal, embora com mérito, carecem de qualificação, especialmente quanto à metodologia, mensuração dos resultados e ao monitoramento e avaliação.

Palavras-chave: Planejamento Decenal. Criança e Adolescente. Serviço Social e Planejamento.

ABSTRACT: The Statute of Children and Adolescents (1990) inaugurated a new perspective of understanding and care for children and adolescents, recognizing that children and adolescents are subjects of rights, in a peculiar situation of development, who must receive integral and priority protection from the State, the family and society. Although the rights and protection of the segment are legally guaranteed, there are challenges for their effectiveness, because, for this, it is essential that an articulated and complementary system be structured with continuous social policies. Considering this reality, the planning process in this agenda is an instrument for strengthening the rights guarantee system. With regard to the elaboration of ten-year plans, that is, for 10 years, it appears that we seek to have an impact on reality, with medium and long-term planning, in a perspective of construction of State policies, with continuity and impact on different generations. Based on this, this article has as its central theme the construction of municipal ten-year plans for the human rights of children and adolescents in the State of Rio Grande do Sul, in order to understand their elaboration processes. It is concluded with the analysis carried out that the municipal planning processes,

¹ Assistente Social. Mestre em Política Social e Serviço Social pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Analista Assistente Social na Secretaria de Igualdade, Cidadania, Direitos Humanos e Assistência Social do Estado do Rio Grande do Sul.

although with merit, lack qualification, especially in terms of methodology, measurement of results and monitoring and evaluation.

Keywords: Decenal Planning. Child and Adolescent. Social Work and Planning.

1 Introdução

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) - Lei Federal nº 8.069/1990 inaugurou uma nova perspectiva de entendimento e atendimento às infâncias e adolescências, demarcando que estes, por serem sujeitos de direitos, em situação peculiar de desenvolvimento, devem receber proteção integral e prioritária do Estado, família e sociedade. Todavia, embora reconhecidos legalmente, são diversas as limitações e os desafios para efetivação plena dos direitos de crianças e adolescentes, como pode ser verificado a partir dos elevados números vítimas de violências e negligências, que podem ser verificados em diferentes estudos, tais como o realizado pela Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2021). Considerando essa realidade, o processo de planejamento de políticas, ações e estratégias intersetoriais pelo Estado, em seus diferentes entes federados, é um instrumento para o fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos, previsto na Resolução 113 de 2006, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA).

Não obstante, evidencia-se que o planejamento (de políticas, ações e estratégias) de forma isolada não possui a capacidade de alterar a situação vivenciada pelas crianças e adolescentes, pois é necessária capacidade operacional e política para execução dos planos, monitoramento e avaliação. Ao mesmo passo, é reconhecido que a elaboração de planos decenais, isto é, para 10 anos, busca ter incidência nesta realidade, com planejamento a médio e longo prazo, em uma perspectiva de construção de políticas de Estado, com continuidade e impacto nas diferentes gerações (RIO GRANDE DO SUL, 2018). Sendo assim, o planejamento decenal deve ser aliado de ações mais amplas, que corroborem para a transformação das bases sociais e econômicas vigentes, sendo reconhecidas aqui as contradições intrínsecas do sistema de proteção social² na sociedade capitalista³.

A política dos direitos humanos de crianças e adolescentes tem a elaboração dos planos decenais como uma ferramenta para construção de ações contínuas, monitoradas e avaliadas (RIO GRANDE DO SUL, 2018), buscando a enfrentar a realização de ações puramente emergenciais e sem planejamento. Os planos devem ser elaborados com base em diagnósticos que possibilitem a compreensão da realidade, nos marcos legais e conceituais, além da participação das populações às quais estes se referem (RIO GRANDE DO SUL, 2018b). Não são documentos estáticos, pelo contrário, devem ser modificados a partir das

² Compreende-se proteção social a partir de Pereira (2011), que define que esta é formada pela seguridade social, pelo asseguramento ou garantias à seguridade social e pelas políticas sociais. “A primeira constitui um sistema programático de segurança contra riscos, circunstâncias, perdas e danos sociais cujas ocorrências afetam negativamente as condições de vida dos cidadãos. O asseguramento identifica-se como regulamentações legais que garantem ao cidadão a seguridade social como um direito. E as políticas sociais constituem uma espécie de política pública que visa concretizar o direito à seguridade social, por meio de um conjunto de medidas, instituições, profissões, benefícios, serviços e recursos programáticos e financeiros” (p. 16).

³ Com base em Couto *et al* (2012), apreende-se que a proteção social no sistema capitalista tem um duplo papel, ela assume a proteção dos sujeitos frente aos riscos naturais e/ou sociais que os afetam, mas também assume a posição de regular as condições e as ações para que seja possível a reprodução da força de trabalho e manutenção do capital. Ela é uma conquista da classe trabalhadora, mas atua também a favor da dominação, por essa razão sua condução merece uma especial atenção para que se fortaleça o caráter de conquista e não de controle” (DIOTTI, 2018, p. 31).

transformações sociais e avanços nas diferentes áreas. Além disso, devem ser constantemente monitorados e avaliados para verificação de sua incidência na realidade, sendo esta uma etapa fundamental, a qual deve ser construída de forma clara e exequível, tornando possível a compreensão por todos os partícipes.

A partir disso, este artigo tem como temática central a construção dos planos municipais dos direitos humanos de crianças e adolescentes do Estado do Rio Grande do Sul, com objetivo de compreender os processos de elaboração dos planos decenais municipais dos direitos humanos de crianças e adolescentes, com a finalidade de qualificar as orientações teórico- metodológicas destinadas aos municípios. As reflexões que seguem são advindas da análise teórica realizada pela autora/pesquisadora, bem como do conhecimento adquirido a partir de sua inserção como trabalhadora, servidora pública, assistente social, na gestão estadual da política dos direitos humanos de crianças e adolescentes, que culminou na participação como membro da comissão intersectorial que elaborou o Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes do Estado do Rio Grande do Sul e na coordenação da elaboração de outros dois planos decenais da área da criança e do adolescente em âmbito estadual.

Além disso, contribuir para construção de mecanismos e estratégias que incidam na efetivação do sistema de proteção social e na ampliação dos meios para viabilização dos direitos é compromisso profissional do assistente social. Nesse sentido, a inserção do Serviço Social no trabalho de gestão e planejamento público emergem como estratégias de resistência e enfrentamento ao desmonte da Proteção Social e das políticas que assegurem o acesso aos direitos sociais da classe trabalhadora. Não obstante, essa intervenção deve ser guiada pelo projeto ético político da categoria, tendo como pressupostos a participação social efetiva e o compromisso com a garantia e ampliação de direitos.

Isso posto, este artigo está organizado em 4 seções. A primeira seção contempla a introdução do trabalho com apresentação do objetivo e justificativa. Na sequência, é apresentado o referencial teórico do estudo, o qual discute as bases para que seja possível tratar sobre os planos decenais, trazendo conceitos sobre política, políticas públicas e sobre os instrumentos de planejamento orçamentário. Na sequência, é realizado o adensamento sobre o Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes do Estado do Rio Grande do Sul, aprovado no ano de 2018, e destaca-se o processo metodológico para realização dos planos decenais, com base na análise documental realizada. Por fim, são evidenciadas as análises sobre os planos municipais dos direitos humanos de crianças e adolescentes e as considerações finais.

2 Referencial Teórico

2.1 Políticas Públicas e Planejamento: contextualizando a discussão

Para realizar a discussão sobre a elaboração de planos decenais no campo das infâncias e adolescências como uma importante ferramenta que busca fortalecer a política de atendimento a crianças e adolescentes, emerge a necessidade de que seja realizado um alinhamento, mesmo que breve, sobre os principais conceitos atrelados ao campo do planejamento de políticas públicas⁴. Sendo assim, buscar-se-á realizar uma contextualização sobre a abordagem de política, políticas públicas, ciclo de políticas públicas e sobre os planos, programas e projetos.

⁴ Fala-se aqui sobre planejamento de políticas públicas de forma ampla, sem realizar referência a uma determinada corrente / metodologia de planejamento. Todavia, destaca-se que, no Serviço Social, o planejamento estratégico é uma metodologia mais difundida, presente nos estudos desenvolvidos por Myrian Veras Baptista (2015).

O primeiro ponto que precisa ser ressaltado ao se trabalhar com planejamento, é a compreensão sobre o que é, para que serve e quais as implicações da política na sociedade. Sendo assim, alinhado ao conceito de Rua (2009), compreende-se que a política ocorre na relação entre sujeitos e instituições sendo esta marcada pela diversidade, que integra a sociedade. Não se trata de uma relação livre de divergências, pois busca a resolução dos conflitos e das diferentes demandas sociais. Diferente daquilo que é, por vezes, apontado no senso comum, a política não se restringe aos partidos políticos ou ao momento em que é exercido o direito ao voto, mas está presente nos diferentes campos da vida em sociedade onde há disputa de valores e formas de condução e organização da vida em sociedade.

Nesse sentido, para Fiori (2014) a política é compreendida como “ação, como atividade humana, como práxis” (p. 123), trata-se da opção consciente e racional por uma direção em vista de algo. É por meio da política que a sociedade busca construir consensos e resolver as problemáticas que se apresentam, tendo como base as concepções e projetos societários daqueles que disputam (RUA, 2009).

A política tem como marca as relações de poder e capacidade de organização e pressão de grupos sociais com vistas a reivindicar seus interesses (RUA, 2009). Assim, a disputa política, que ocorre a partir de diferentes pontos, nem sempre terá agentes em condição de igualdade. Para elucidar, toma-se como exemplo a disputa em torno dos direitos sociais: a fragilização dos mecanismos para viabilização dos direitos sociais, como a política de Saúde e a política de Assistência Social, afeta majoritariamente as populações em maior condição de vulnerabilidade social e, por vezes, com menor poder de pressão frente aos grupos que defendem a redução de investimentos na área social, a privatização da Saúde e a refilantropização, focalização e precarização da Assistência Social.

Não obstante, reconhecendo a contradição intrínseca presente na política, que nem sempre possibilita as bases para materialização do bem comum, podendo representar os interesses de grupos de maior pressão, é por meio da política que se torna possível a construção de contrapoderes para transformação social no sentido de ampliação da cidadania (PEREIRA, 2008). Igualmente, é a partir da política que conformam-se às políticas públicas, as quais são definidas pelo Estado, em suas diferentes instâncias - incluindo os espaços de Controle Social Democrático (Conselhos, Comitês, Fóruns), para condução daquilo que é público (PEREIRA, 2008).

Sua definição se dá a partir do embate e tensões entre instituições e sujeitos que disputam projetos societários e buscam a legitimação e consolidação de valores na sociedade. Ou seja, as políticas públicas são fruto dos arranjos e disputas políticas, sendo compostas por decisões e ações intencionais e coerentes entre si (SCHMIDT, 2018). Pereira (2008) ainda aponta que a *não ação intencional* frente a determinada questão social é também uma política pública, pois trata-se de uma definição política sobre a condução de determinada questão.

A afirmação de Pereira (2008) é de relevância ao passo que demonstra como a disputa política e a participação da sociedade nestes processos são precípuas para que as demandas sociais sejam reconhecidas como questões públicas, que carecem de intervenções planejadas e, assim, passem a compor a agenda estatal. Nesse sentido, a não participação social pode corroborar para a *não ação intencional* dos governos frente a determinadas situações ou para a definição de ações que não dialoguem com as necessidades e demandas de grande parte dos cidadãos. Porém, evidencia-se que, embora a ampla participação social esteja prevista na Constituição Federal de 1988 e nas diferentes legislações que tratam das políticas sociais, verificam-se limitações, que vão desde a estrutura, que não é pensada para viabilizar a participação, acessibilidade (forma de comunicação, recursos financeiros e outros) até o ataque aos Conselhos de Direitos, inclusive com a extinção desses órgãos. Nesse sentido, destaca-se a exclusão do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), instituído em 1993, da estrutura da Presidência da República e na lista de órgãos integrantes

do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), com a Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019.

No que se refere aos processos de planejamento, cabe evidenciar que estes se expressam em Planos, Programas e Projetos, que são documentos que sistematizam aquilo que será realizado, seus prazos, metas, recursos e metodologia. A diferença entre esses apresenta-se pela abrangência, grau de detalhamento de ações e metodologia aplicada, assim, como aponta Teixeira (2009)

PLANO – É o documento mais abrangente e geral, que contém estudos, análises situacionais ou diagnósticos necessários à identificação dos pontos a serem atacados, dos programas e projetos necessários, dos objetivos, estratégias e metas de um governo, de um Ministério, de uma Secretaria ou de uma Unidade.

PROGRAMA – É o documento que indica um conjunto de projetos cujos resultados permitem alcançar o objetivo maior de uma política pública.

PROJETO - É a menor unidade do processo de planejamento. Trata-se de um instrumento técnico-administrativo de execução de empreendimentos específicos, direcionados para as mais variadas atividades interventivas e de pesquisa no espaço público e no espaço privado (p. 643).

Destaca-se que, neste artigo, os planos ganham dimensão central, pois, como já mencionado, tem como objeto a análise sobre a elaboração dos planos decenais municipais dos direitos humanos de crianças e adolescentes. Como indicado, o Plano possui maior abrangência, “delineia as decisões de caráter geral do sistema, suas grandes linhas políticas, suas estratégias, suas diretrizes e precisa responsabilidades. Deve ser formulado de forma clara e simples, a fim de nortear os demais níveis da proposta” (BAPTISTA, 2002, p. 99). Estes podem ser realizados nos diferentes setores (saúde, educação, economia), áreas, níveis de federação ou abrangência (local, municipal, estadual e nacional) e duração (quadrienal, decenal).

Embora com especificidades que os diferem, todos necessariamente devem possuir convergência com os demais instrumentos de planejamento Estado, tais como o Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA)⁵. Caso isso não ocorra, corre-se o risco de que sejam realizados planos inexecutáveis, pois não possuem previsão e viabilidade financeira. O PPA é o instrumento mais abrangente, com duração de 4 anos, que estabelece “de forma regionalizada, diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (CF, 1988, Art. 165, § 1º). Sua elaboração ocorre no primeiro ano de mandato do Chefe do Poder Executivo e tem validade desde o início do segundo ano.

A partir das definições do PPA, de modo consonante, deve ser proposta pelo Poder Executivo a LDO, com duração de dois anos, esta

compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (CF, 1988, Art. 165, § 2º).

É factível compreender que a “LDO é a lei interposta e integradora entre o PPA e a LOA” (TCU, 2017, p. 4). Esta, deve estimar receitas e fixar despesas em determinado exercício financeiro, autorizando a realização de gastos públicos (CF, art. 165, §§ 5º e 8º).

⁵ A Constituição Federal (1988) elencou três instrumentos de planejamento e orçamento que devem ser, periodicamente, utilizados por todos os entes federados, sendo eles o PPA, a LDO e a LOA. Estes devem ser aprovados em Lei de iniciativa do Poder Executivo, com uma perspectiva de longo, médio e curto prazo.

Não pretende-se aqui esgotar a amplitude e complexidade do planejamento orçamentário no setor público, mas sim apontar para a necessária articulação entre os planos e os instrumentos citados. Isso deve ocorrer no processo de elaboração das propostas de Lei, para que contemplem aquilo que está previsto nos planos a longo prazo (que superam 4 anos), assim como no planejamento de ações ao longo da execução do PPA, LDO e LOA, pois para que possam ser executadas estas devem estar contempladas nos orçamentos.

Realizada a contextualização inicial, torna-se possível adensar o conhecimento sobre o escopo da elaboração dos Planos Decenais dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, evidenciando que será utilizado como base os processos de construção do Plano do Estado do Rio Grande do Sul.

2.2 Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes

No campo das infâncias e adolescências, a construção de planos decenais (10 anos) tem como marco o ano de 2011, quando foi aprovado pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) o Plano Decenal Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes. O documento apresenta-se como um instrumento para fortalecimento das políticas intersetoriais e mecanismos para viabilização da proteção integral de crianças e adolescentes, prevendo os eixos, diretrizes e objetivos da Política Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente para os próximos dez anos.

Observa-se que, na definição do período de vigência dos planos, optou-se pela perspectiva adotada no Programa Nacional de Direitos Humanos, a qual apresenta planejamento a médio e longo prazo, com ações e metas para 10 anos. A construção deste tipo de plano busca traçar políticas de Estado, que possibilitem continuidade ao longo dos diferentes governos.

Para fomentar a incorporação deste tipo de planejamento nos demais entes federados, no ano de 2014, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) aprovou a Resolução nº 171/2014, que estabeleceu os parâmetros para discussão, formulação e deliberação dos planos decenais dos direitos humanos de crianças e adolescentes de âmbito estadual, distrital e municipal. Com base na Resolução, o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do estado do Rio Grande do Sul (CEDICA/RS) aprovou, no ano de 2016, a Resolução nº 152, que recomendou a constituição de comissão intersetorial para elaboração do Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes do estado do Rio Grande do Sul (PDDHCA/RS), a qual foi instituída por meio do Decreto Estadual nº 53.139/2016.

A Comissão Intersetorial, composta por representantes da Sociedade Civil, da Administração Pública Estadual, do Poder Judiciário, Poder Legislativo, Ministério Público e Defensoria Pública, iniciou seu trabalho em agosto de 2016, sendo o plano aprovado pelo CEDICA/RS na Plenária Ordinária nº 424/2018, realizada no dia 26 de junho de 2018. Com a aprovação, as ações devem ser monitoradas e revistas sempre que necessário para adequação às transformações sociais e nos marcos legais.

No que tange ao processo metodológico de elaboração no plano, verifica-se que

A base estratégica do PDDHCA RS é a mesma estruturada para o Plano Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, com adequações associadas às especificidades do Rio Grande do Sul. A essa estrutura (composta por Eixos, Diretrizes e Objetivos Estratégicos já definidos) foram associadas muitas das ações previstas nos planos setoriais e temáticos do Estado que se relacionam à política da infância e adolescência. Simultaneamente, foram analisadas, entre essas ações, quais delas já estavam previstas nos Programas e Ações do Plano Plurianual (PPA) vigente

(RIO GRANDE DO SUL, 2018, p. 17)⁶.

Com vistas a formar a base de análise do processo de elaboração dos planos decenais de direitos humanos de crianças e adolescentes, foi realizado estudo do Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes do estado do Rio Grande do Sul (RIO GRANDE DO SUL, 2018), das “Orientações para os procedimentos de elaboração do Plano Decenal Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente” (CEDICA, 2016) e das “Orientações para a elaboração dos Planos Decenais Municipais dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente (RIO GRANDE DO SUL, 2018). Com base na análise realizada, a autora apresenta as seguintes etapas que englobam a elaboração de planos decenais, as quais podem ocorrer de forma paralela e complementarmente, não sendo restritas ao campo das infâncias e adolescências:

1. O primeiro ponto a ser concebido é a necessidade de que a pauta dos direitos humanos de crianças e adolescentes seja reconhecida como uma questão pública, que precisa ser incorporada à agenda estatal, com formulação de alternativas e tomada de decisões para viabilização dos direitos desses sujeitos. Isso, por sua vez, não ocorre sem a realização de disputas em torno da conformação das políticas, tomando evidência o papel dos conselhos dos direitos de crianças e adolescentes para que o planejamento na área ganhe destaque e espaço nas ações dos diferentes entes federados.

2. Com a inscrição do planejamento na agenda pública, apresenta-se como imprescindível a realização de ato administrativo do chefe do poder executivo (portaria, ordem de serviço, decreto), guiado por Resolução do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, instituindo legalmente o processo de realização do plano, que deve ocorrer por meio de comitê ou comissão intersetorial. O comitê/comissão deve ser composto por representantes dos órgãos governamentais e da Sociedade Civil com ampla diversidade, incluindo necessariamente representantes de pessoas negras, LGBTQIAP+, pessoas com deficiências, povos e comunidades tradicionais e outros. Os membros e os convidados deverão ser definidas no ato normativo que institui o comitê ou a comissão intersetorial, adequando às realidades locais e aos serviços, secretarias e órgãos existentes nos territórios, porém contemplando aqueles que trabalham com a política de atendimento à criança e ao adolescente, os conselhos de direitos e os movimentos sociais que trabalham com a pauta.

3. Realizadas as definições, toma-se como demanda a articulação dos atores que irão compor o processo, a qual já deve estar ocorrendo desde a discussão para instituição do comitê/comissão. Essa etapa é precípua para o sucesso do planejamento, que envolve o comprometimento a participação de todos os membros. Sendo assim, são estratégias ações iniciais para sensibilização das representações quanto ao trabalho, assim como a discussão conceituais e sobre os marcos legais, balizando o conhecimento que será necessário para construção do plano. Aqui, é imprescindível que seja realizado estudo sobre as definições básicas de planejamento no setor público, tais como o que são planos, matriz metodológica (eixos, diretrizes e objetivos estratégicos), instrumentos de planejamento financeiro (PPA, LDO e LOA), competências dos diferentes entes federados. Do mesmo modo, será preciso definir um cronograma, com prazos para realização das ações e com periodicidade das reuniões, que poderão ser quinzenais ou mensais, conforme possibilidades e necessidade, assim como frentes ou grupos de trabalho para dar andamento às atividades.

4. A próxima etapa é a realização do diagnóstico da situação local no que se refere às crianças e adolescentes. Visto que os Planos Decenais são instrumentos de gestão pública que, por meio do planejamento intersetorial, elencam prioridades que deverão ser contempladas nas ações, este momento é de extrema importância para identificação das potencialidades e

⁶ O PDDHCA/RS está organizado em 8 princípios, 5 eixos, 13 diretrizes e em objetivos estratégicos que desdobram-se destes.

dos desafios, assim como construção de ações e estratégias baseadas em dados e informações sobre a realidade. As universidades e os centros de estudos são potenciais parceiros para realização qualificada do diagnóstico, pois possuem experiência e estrutura para realização de pesquisas. Todavia, é preciso fomentar que sejam constituídos órgãos especializados em produção de dados e informações que possam subsidiar o planejamento. Com base nas análises, considera-se que, inicialmente, o grupo responsável pela elaboração deverá definir quais são os indicadores (dados e informações), com as fontes, que deverão integrar o documento.

5. Ao passo em que está sendo realizado o diagnóstico, de modo complementar e articulado, deve ser construído o marco legal e conceitual do plano. Este deve abarcar a análise da legislação vinculada à área da criança e do adolescente e da política de atendimento ao segmento, demarcando as bases legais que subsidiam o processo. Igualmente, carece de definir os conceitos utilizados no plano, os quais devem estar alinhados ao campo legal. Algumas categorias devem necessariamente estar abrangidas, como “criança e adolescente”, “direitos humanos”, “violências”, “famílias”, “proteção integral e absoluta prioridade”, “sistema de garantia de direitos”. Cabe evidenciar que os marcos legais e conceituais, além de alicerçar o preparo do plano, são utilizados pelos trabalhadores do sistema de garantia dos direitos de crianças e adolescentes e demais integrantes para respaldar suas ações e discussões, ganhando uma dimensão fundamental no processo e carecendo de escrita acessível a todos.

6. A etapa da definição da base estratégica (princípios, eixos, diretrizes e objetivos estratégicos) deve ocorrer desde o início do processo, porém é a partir do delineamento do diagnóstico e do marco conceitual e legal que será possível avaliar se foram contempladas as problemáticas atuais. Esta deve “sintetizar um amplo conjunto de consensos teóricos e sociais e contemplar a diversidade de perspectivas setoriais, institucionais e interfederativas” (RIO GRANDE DO SUL, 2018, p. 30).

7. O plano de ações é reflexo do processo de articulação e discussões realizadas no decorrer do processo, devendo anunciar aquilo que será realizado para enfrentar os pontos críticos identificados no diagnóstico e para avançar na viabilização dos direitos de crianças e adolescentes. O primeiro passo é analisar o PPA em vigência, identificando as iniciativas relacionadas à temática e verificando se estas devem ser incluídas no plano, bem como quais não estão contempladas, mas devem ser. Além disso, os planos (setoriais e temáticos) já existentes devem ser analisados e, no que couber, as ações adicionadas ao escopo. Por fim, as representações devem identificar e propor ações que não estejam nos planos já elaborados e que, ainda assim, são necessárias para atingirem-se os objetivos definidos. Todas as ações devem ser classificadas segundo os Eixos, as Diretrizes e os Objetivos Estratégicos e com as seguintes informações: Nome da Ação; Prazo; Indicador; Meios de Verificação; Local (estado, município, região); Responsável⁷; e Parceiros. De forma paralela às discussões no comitê ou comissão, a proposição de ações deve ocorrer englobando os gestores dos órgãos responsáveis por sua execução, visto que o sucesso de sua execução depende, entre outras questões, do comprometimento da gestão pública. Com isso, o plano de ações deve ser validado pelo responsável pelo órgão/secretaria/fundação, por meio de ofício ou outro documento pertinente, que conste o compromisso com aquilo que está sendo anunciado.

8. Para acompanhar a execução do plano, faz-se necessário prever um sistema de monitoramento e avaliação que periodicamente possa estar analisando o andamento das ações, necessidade de adequação às transformações socioeconômicas e políticas, verificar os limites

⁷ O responsável deve ser o Poder Público do ente federado que está elaborando o plano, pois trata-se de um plano do Poder Executivo, não obstante podem ser definidos parceiros, que podem ser de outros entes federados e da sociedade civil.

e as dificuldades para alcance dos resultados e demais questões pertinentes. Ademais, o monitoramento e a avaliação das políticas públicas é uma demanda do estado democrático, para atribuir maior transparência às ações e gastos públicos, assim como efetivar os meios para o exercício do Controle Social, sendo, assim, um compromisso e um dever da gestão pública para com a sociedade. A organização do sistema deve ser factível de ser executada, bem como conter a participação dos diferentes atores sociais que trabalham com a pauta⁸.

9. Tal qual o monitoramento e a avaliação, a ampla participação social na elaboração do plano é uma premissa do Estado Democrático. Essa, além de ocorrer com a representação dos conselhos, fóruns, universidades no comitê/ comissão de elaboração, deve ser promovida com ações específicas, como audiências públicas, oficinas de discussão e seminários realizados com vasta divulgação, com a presença dos movimentos sociais, usuários das políticas, familiares e crianças e adolescentes, com formato e comunicação acessível. Deve tomar evidência a imprescindibilidade de que crianças e adolescentes participem desse movimento, sempre sendo respeitado seu grau de desenvolvimento, com metodologias adequadas. Os grêmios estudantis, comitês de participação de adolescentes vinculados aos conselhos de direitos, grupos de escoteiros e movimentos sociais que têm como protagonistas adolescentes devem ser convocados e instigados a discutir o planejamento. Outrossim, o plano em sua versão preliminar deve ser posto em consulta pública em canais oficiais e amplo alcance, para que sua minuta passe pela consideração da sociedade antes de ser analisada e aprovada pelo Controle Social Democrático.

10. A última etapa a ser mencionada é a aprovação do plano pelo Controle Social Democrático. Tratando-se da área da criança e do adolescente, o documento deve ser analisado e aprovado pelos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, que têm como atribuição a deliberação sobre esta política. A análise deve verificar se as propostas estão em consonância com os marcos legais e se não incorrem em retrocessos ao campo ou ainda em alguma violação de direitos.

Em resumo, pode-se dizer que a elaboração possui 10 etapas, sendo elas: 1. Formação da agenda; 2. Instituição de comitê ou comissão intersetorial; 3. Articulação dos atores e definição do cronograma de trabalho; 4. Diagnóstico; 5. Discussão e definição do marco conceitual e legal; 6. Definição da base estratégica; 7. Construção do plano de ações; 8. Sistema de monitoramento e avaliação; 9. Consulta Pública e ampla participação social; 10. Aprovação pelo Controle Social Democrático.

As diferentes etapas mencionadas podem ser realizadas pelo grupo todo ou por meio de grupos/frentes de trabalho, isso dependerá das particularidades locais. Não obstante, cada uma delas deve ser discutida e validada nas reuniões gerais do comitê/comissão de elaboração do plano. Pontos de divergência poderão ocorrer ao serem realizadas as discussões, pois fazem parte da construção democrática, cabendo à coordenação realizar as mediações, tendo como guia o superior interesse das crianças e dos adolescentes e os marcos legais.

3 Método

O estudo se caracteriza como descritivo, buscando compreender os processos de elaboração dos planos decenais municipais dos direitos humanos de crianças e adolescentes, com a finalidade de qualificar as orientações teórico- metodológicas destinadas aos municípios. O estudo é orientado pelo método dialético crítico fundamentado no materialismo histórico, haja vista que este busca a leitura da realidade em seu movimento, que é composta

⁸ Sugere-se olhar o sistema de monitoramento e avaliação do Plano Decenal de Promoção, Proteção e Defesa do Direito à Convivência Familiar e Comunitária de Crianças e Adolescentes do Estado do Rio Grande do Sul (2022), o qual apresenta uma sistemática objetiva e com uma operacionalização de fácil adequação às diferentes realidades.

pelas categorias: historicidade, mediação, contradição e totalidade. Assim, a partir dos movimentos de ascensos e descensos para interpretar a realidade, fornece-se assim elementos para realização de uma interpretação da totalidade social bem como de suas particularidades. Da mesma forma, a utilização do método prevê que seja estabelecido que “os fatos sociais não podem ser entendidos quando considerados isoladamente, abstraídos de suas influências políticas, econômicas, culturais etc.” (GIL, 2008, p. 32). Assim, considera-se o mais adequado para apoiar e guiar as análises deste estudo.

O enfoque do estudo é qualitativo à medida que busca compreender o fenômeno e os processos em análise. Na intenção de atender ao objetivo geral da pesquisa, foi realizada pesquisa documental, com análise dos planos decenais municipais dos direitos humanos de crianças e adolescentes do estado do Rio Grande do Sul. Foram tomados como critérios de inclusão e exclusão o Plano Municipal ter sido encaminhado ao CEDICA/RS e sua aprovação ter sido a partir do ano 2018, aplicando o recorte temporal entre o ano de 2018 e julho de 2022. Com isso, foram identificados 12 planos municipais e, após aplicação do segundo critério de inclusão, foram selecionados 4 planos, os quais foram aprovados entre os anos de 2018 e 2021.

Para análise dos documentos foram tomados como parâmetros o Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes do estado do Rio Grande do Sul (RIO GRANDE DO SUL, 2018), as “Orientações para os procedimentos de elaboração do Plano Decenal Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente” (CEDICA, 2016) e as “Orientações para a elaboração dos Planos Decenais Municipais dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente (RIO GRANDE DO SUL, 2018), com a utilização de instrumento fechado previamente elaborado pela autora, onde foram considerados os seguintes critérios:

- 1) Processos de elaboração do plano (comissão, comitê, grupo intersetorial ou outros);
- 2) Órgãos participaram, caso o plano tenha sido realizado por comissão, comitê ou grupo intersetorial;
- 3) Definição de eixos, diretrizes e objetivos;
- 4) Alinhamento dos eixos, diretrizes e objetivos aos planos estadual e nacional;
- 5) Realização de diagnóstico contemplando a situação local referente aos direitos de crianças e adolescentes;
- 6) Definição do marco legal e conceitual;
- 7) Definição de ações a serem realizadas pelo município;
- 8) Ações com metas/resultados;
- 9) Previsão de mecanismo de monitoramento e avaliação;
- 10) Viabilização da participação de crianças e adolescentes;
- 11) Viabilização da participação da sociedade civil (que não fazem parte da comissão/comitê/grupo);
- 12) Aprovação do plano pelo conselho municipal dos direitos da criança e do adolescente.

O estudo observou os aspectos éticos, somente sendo aplicado depois de submetido à análise científica e ética, com aprovação pelo Comitê de Ética, via Plataforma Brasil CAAE: 59887422.2.0000.5346.

4 Resultados

O Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) trouxe, com sua promulgação, diversos avanços na política de atendimento da criança e do adolescente, sendo uma delas a definição de diretrizes que devem guiar sua execução. Nesse sentido, destacam-se os seguintes preceitos:

- I - municipalização do atendimento;
- III - criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa;
- V - integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional; (BRASIL, 1990, Art. 88).

Verifica-se que, com o advento do ECA e de outras legislações, como a Lei Orgânica de Assistência Social e a Lei 8080/90, os municípios tomam um papel central na viabilização dos direitos de crianças e adolescentes, sendo responsáveis pela execução da política de atendimento ao segmento. Isso, por sua vez, não desresponsabiliza os estados e a União, os quais devem compartilhar tal responsabilidade, realizando o cofinanciamento da política, apoio técnico aos municípios, execução de ações em âmbito regional e políticas específicas.

Com isso, é definido que a política de atendimento a crianças e adolescentes “far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios” (BRASIL, 1990, p. 87). Nesse viés, segundo Schmidt (2008, p. 2318), “as políticas adquirem concretude através de Planos ou Programas, os quais originam Projetos, que se desdobram em Ações.”, sendo assim, os planos ganham dimensão fundamental no processo de construção de ações e estratégias planejadas e com efetividade, com destaque para a esfera municipal, a qual tem incidência direta no cotidiano dos sujeitos e famílias.

Nesse sentido, no processo de planejamento, tendo como prisma a proteção integral de crianças e adolescentes, torna-se precípua a articulação entre os diferentes setores para o planejamento e execução das ações. Segundo Sandim (2012)

Por meio desta forma de trabalhar – inter-relacionada, transversal – é possível ser mais eficaz nas respostas a problemas complexos. É possível trabalhar junto, superando o trabalho isolado mesmo que muito eficientemente desenvolvido. É possível eliminar a superposição de tarefas, propondo atividades que prevejam uma atuação conjunta e compartilhada. E é possível, ainda, multiplicar os resultados potenciais (p. 43).

Com isso, destaca-se que, seguindo a iniciativa nacional e estadual, os municípios do estado do Rio Grande do Sul deveriam, até dezembro de 2021, elaborar e deliberar sobre seus respectivos planos decenais dos direitos humanos de crianças e adolescentes, como referenda a Resolução 246/2020 do CEDICA/RS, que dispõe sobre alteração do Art. 1º da Resolução nº 213/2019. À vista disso, serão apresentados os resultados obtidos com a análise dos planos municipais, tendo como parâmetros os itens já elencados e os critérios de inclusão e exclusão. Como mencionado, quatro planos foram analisados, (P1, P2, P3 e P4) destes, 2 são de municípios de pequeno porte I - até 20.000 habitantes (P1 e P2), 1 de município de pequeno porte II - de 20.001 a 50.000 habitantes (P3) e 1 de municípios de Grande Porte - de 100.001 a 900.000 habitantes (P4). Todos foram aprovados entre os anos de 2019 e 2021, porém em apenas um destes é possível identificar o tempo de elaboração, que foi de um ano.

Por uma questão didática, a apresentação dos resultados será realizada em nove tópicos.

Elaboração: Seguindo as orientações estaduais e nacionais, todos os planos foram construídos de modo intersetorial, com a participação das diferentes secretarias e órgãos vinculados ao Poder Executivo Municipal. Os municípios, em sua maioria, instituíram comitês ou comissões intersetoriais para elaboração do plano municipal. Apenas um destes (P2) adotou metodologia diferente, sendo o Conselho Municipal responsável pela coordenação do processo de elaboração, com uma equipe de apoio formada pelos seguintes

profissionais: Assistente Social, Assessor Jurídico, Psicólogo, Nutricionista e Orientadora Educacional. Quanto aos integrantes das comissões ou comitês, verificou-se as seguintes composições:

P1: Secretaria Municipal de Saúde, Secretaria Municipal de Assistência Social; Associação Riograndense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural/ Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural (EMATER / RS- ASCAR); Polícia Civil; Secretaria de Educação, Cultura e Desporto; Conselho Tutelar e Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

P3: Secretaria Municipal de Assistência, Desenvolvimento Social, Cidadania e Habitação, Secretaria Municipal da Saúde e Secretaria Municipal de Educação, Esporte e Lazer.

P4: Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Secretaria Municipal de Cultura, Secretaria Municipal de Saúde, Secretaria Municipal de Educação, 16ª Coordenadoria Regional de Educação, Conselho Municipal de Saúde, Secretaria de Esportes e Desenvolvimento Social; Conselho Tutelar, Secretaria Municipal de Turismo, Centro da Indústria, Comércio e Serviços, Ordem dos Advogados do Brasil – Subseção de Bento Gonçalves, Observatório Social e Parceiros Voluntários.

Evidencia-se que um dos planos (P3) não teve em sua elaboração a participação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente ou de outros órgãos de controle social, sendo realizado apenas por representantes governamentais. Ademais, na análise, foi identificado que a presença da sociedade civil nas comissões ou comitês ocorre primordialmente por meio dos conselhos de direitos, com pouca participação de fóruns, movimentos sociais e demais organizações.

Eixos, diretrizes e objetivos: A definição da matriz metodológica em dois dos planos seguiu a lógica utilizada no plano estadual, um plano adotou eixos por grupo de direitos fundamentais do ECA (1990) e o último (P1) estabeleceu objetivos centrados nas medidas socioeducativas, sem alinhamento aos marcos estaduais. Todos os planos definiram eixos, diretrizes e objetivos. Porém, apenas o P1 apresentou os princípios adotados.

Participação da Sociedade Civil: Compreendendo a necessidade de ampla participação da sociedade nas discussões que precedem a elaboração dos planos, um dos pontos de análise foi viabilização da participação da sociedade civil para além do espaço das comissões ou comitês. Neste item, observou-se que há diferenças metodológicas entre os planos.

O P1 é aquele que promoveu maior participação da sociedade nas discussões, tendo realizado pré-conferência municipal para apresentar e debater as diretrizes, objetivos e ações previstas e elaboradas pela Comissão Intersetorial, audiência pública com os órgãos públicos, com o Poder Legislativo e com outras instituições da sociedade civil, bem como oficina com crianças e adolescentes e Consulta Pública sobre a minuta do Plano. O P3 não promoveu espaços de discussão com a sociedade além do espaço da comissão intersetorial. Já os P2 e o P4 realizaram, respectivamente, Audiência Pública para diálogo sobre o plano e consulta pública sobre a minuta deste.

Participação de adolescentes: A participação de adolescentes, que é um recomendação estadual e nacional, esteve presente na elaboração do P1, como foi mencionado. No P2, na introdução, é citado que foi priorizada “[...] de maneira enfática a inclusão de crianças e adolescentes nas discussões e proposições dos grupos”, todavia não foi identificado de que modo isso ocorreu. O P4 também traz que foi priorizada a participação de crianças e adolescentes na elaboração do Plano Decenal, nesse sentido enfatiza que “a Comissão elaborou questionário contendo 18 (dezoito) questões para que este público alvo pudesse manifestar”. Já o P3 não realiza qualquer menção à participação de adolescentes.

Descrição da metodologia: Nos 4 planos, foi observada fragilidade na descrição da metodologia dos trabalhos, não sendo possível apreender as etapas desenvolvidas, o que traz um limitador para análise e avaliação dos processos realizados. Em nenhum dos planos foi realizada menção a realização de ações de capacitação inicial ou alinhamento de conceitos para dar início aos trabalhos, ponto que é de relevância para o sucesso do planejamento.

Diagnóstico: No que tange a realização do diagnóstico, que deve subsidiar a proposição de ações e prioridades, constata-se que os municípios de pequeno porte I (P1 e P2) apresentaram maiores limitações, com dados e informações restritas a situação geral do município, sem adentrar nas questões das infâncias e adolescências. Por sua vez, o P3 e o P4 também apresentam limitações na realização do diagnóstico, porém conseguiram trazer elementos para refletir sobre os equipamentos e serviços que prestam atendimento a crianças e adolescentes. Nesse sentido, carecem de ser ampliados e qualificados os meios para realização de diagnósticos situacionais, tomando como alternativa o desenvolvimento de parcerias com universidades e centros de estudos, pois sabe-se que grande parte dos municípios não possuem condições operacionais para manter departamentos ou órgãos de pesquisa e produção de informação.

Marco Legal e Conceitual: No que se refere ao marco legal e conceitual, nota-se que, nos documentos analisados, o item toma um plano secundário, com pouco desenvolvimento. Em dois planos (P3 e P4), foi contemplada apenas a história da formação dos direitos de crianças e adolescentes; No P2, não foi desenvolvido o marco legal e conceitual; E, no P1, foi incorporado parte do marco estadual. O item, apesar de negligenciado, delimita quais conceitos e legislações servem de subsídio para proposição das ações, assim como auxilia na mediação de possíveis divergências. Não é algo simples de ser realizado, mas é parte fundamental do planejamento.

Plano de Ações: Uma das últimas etapas, que é a definição do plano de ações, foi realizada por todos os municípios, sendo assim, todos elencaram ações que devem ser realizadas nos 10 anos de vigência do plano. Destes, três evidenciam as ações de forma conjunta, sem a distinção por setores, porém mostrando os responsáveis, que podem ser de diferentes órgãos. Por outro lado, o P1 organiza as ações por setores, como saúde, assistência social, educação, sem a realização de um plano unificado e intersetorial. Já, sobre a definição de metas ou produtos, apenas os municípios de pequeno porte I (P1 e P2) atenderam a necessidade, os demais não estimaram resultados, definindo apenas as ações, prazo e responsáveis.

Monitoramento e Avaliação: nenhum dos planos realizou a previsão de indicadores e meios de verificação para acompanhar o andamento das ações. Sobre o monitoramento dos planos em sua totalidade, um dos municípios (P3) previu uma comissão Gestora que acompanhará e avaliará o plano no transcorrer dos 10 anos, no P1 é mencionado que será realizado monitoramento e avaliação, mas não precisa de que modo isso irá ocorrer. Dois municípios não referem que será realizado monitoramento e avaliação. Por fim, todos os planos foram aprovados pelos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente.

5 Análise e Discussão dos Resultados

O ECA (1990) representa um marco na política de atendimento a crianças e adolescentes ao adotar a doutrina da proteção integral, reconhecendo a criança e o adolescente como sujeitos de direitos, em situação peculiar de desenvolvimento e destinatárias de absoluta prioridade. O Estatuto tem centralidade na política, estabelecendo os direitos de crianças e adolescentes, as medidas para proteção e os princípios organizativos das ações. Todavia, não pode ser visto como único dispositivo para garantia dos direitos das

crianças e adolescentes, pois complementa e é complementado pelas demais legislações e políticas sociais que formam o Sistema de Proteção Social.

Com o reconhecimento de que os direitos sociais são efetivados por meio de políticas sociais, que requerem planejamento, monitoramento e avaliação, os planos são instrumentos para que as ações públicas tenham impacto na realidade vivenciada pelos sujeitos e famílias. Trata-se de uma posição política frente à viabilização dos direitos sociais, construção de políticas de Estado contínuas e modo de realizar a gestão pública. Embora a Constituição Federal (1988) tenha adotado instrumentos de planejamento, como o PPA, LDO, LOA e os planos setoriais, a cultura do planejamento carece de ser ampliada e fortalecida, especialmente nas áreas onde os planos não são obrigatórios.

Nesse sentido, observa-se que, ainda que as orientações para elaboração dos planos estaduais decenais dos direitos humanos de crianças e adolescentes tenham sido emitidas pelo CONANDA no ano de 2010, apenas no ano de 2018 foi aprovado o plano estadual do estado do Rio Grande do Sul. Segundo o Plano, a construção foi iniciada e interrompida, sendo posteriormente retomada no ano de 2017 (RIO GRANDE DO SUL, 2018). Nesse ínterim, mesmo sem o plano estadual, alguns municípios elaboraram seus planos, como foi constatado na análise: 8 planos foram aprovados antes de 2018.

Considera-se que foi imprescindível o movimento realizado pelos municípios para elaboração de seus planos, com fomento dos conselhos municipais. Não obstante, a demora estadual em incorporar o planejamento decenal na área das infâncias e adolescências impossibilitou que aqueles documentos tivessem articulação com as ações estaduais ou mesmo alinhamento metodológico.

Entende-se que o planejamento decenal apresenta especial desafio ao provocar um olhar que ultrapasse o imediato, onde os resultados nem sempre serão obtidos na gestão de governo vigente, contribuindo para superação de ações clientelistas e eleitoreiras, historicamente presentes na realidade brasileira. Requer a análise de onde se quer chegar (objetivos), as ampliações e aprimoramentos necessários e quais estratégias serão adotadas para isso, requerendo dos gestores e trabalhadores o comprometimento à médio e longo prazo. Igualmente, postula conhecimentos básicos sobre planejamento, como identificação de problemas, suas raízes e formulação de alternativas. Essas, entre outras, podem ser causas que levam ao baixo número de municípios que elaboraram e encaminharam seus planos ao Conselho Estadual⁹.

Quanto ao processo de elaboração dos planos analisados (4 planos), a despeito de terem sido disponibilizadas orientações nacionais e estaduais, não há um padrão metodológico adotado, bem como não foram seguidas as etapas presentes em nenhum dos 3 documentos estaduais tomados como parâmetros na análise. Nota-se que as orientações estaduais, especialmente o documento denominado “Orientações para a elaboração dos Planos Decenais Municipais dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente (RIO GRANDE DO SUL, 2018) apresentam comunicação acessível e objetiva, elencando os principais pontos que devem ser observados na construção intersetorial. Todavia, cabe ponderar se ocorre suficiente divulgação e discussão sobre os documentos de orientação, bem como sobre o plano estadual.

Ainda sobre esse aspecto, todos os planos apresentam registros precários sobre a metodologia adotada, não sendo viável identificar de que modo as ações foram construídas, o período de trabalho e quais documentos utilizados. Isso aponta para a centralidade que os registros possuem nos processos de trabalho, o qual, por vezes, é secundarizado, posto como acessório, sem que se reconheça a dimensão estruturante que tem para o monitoramento e

⁹ Durante a realização deste estudo, o CEDICA/RS encaminhou formulário *online* aos municípios para verificar quais possuem os planos decenais, tendo obtido 32 respostas positivas. Assim, segundo o levantamento, 32 municípios possuem planos decenais municipais dos direitos humanos de crianças e adolescentes em um universo de 497 municípios do RS..

avaliação daquilo que foi realizado e a efetivação do controle social. Do mesmo modo, é um desafio aos diferentes entes federados a prestação de apoio técnico e capacitação para que os registros sejam realizados de modo qualificado, bem como para que sejam adotadas metodologias de planejamento.

No PDDHCA/RS (2018), a elaboração do diagnóstico foi realizada pela Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, hoje extinta, que tinha como especialidade a produção de pesquisas. Com isso, foi realizado o amplo diagnóstico com dados e informações de diferentes fontes, entre elas os registros administrativos do estado. Todavia, mesmo com o suporte especializado, na descrição do diagnóstico estadual são realizadas menções às dificuldades para obtenção de dados na área. Nessa perspectiva, uma diretrizes adotadas foi a produção de conhecimentos sobre a infância e a adolescência, aplicada ao processo de formulação de políticas públicas (Diretriz 12), que possui 8 ações no âmbito estadual. Diferente do estado, a elaboração dos diagnósticos dos planos não foi realizada com apoio de órgãos que tenham como objeto de trabalho a produção de pesquisas ou análise de dados. Como exposto, estes trouxeram basicamente dados sobre a configuração geral dos municípios, sem apontar a situação vivenciada pelas crianças e adolescentes, dados sobre os atendimentos realizados e demanda reprimida, violências, serviços de atendimento às famílias. Os registros internos das políticas e serviços municipais foram utilizados apenas em um dos planos, apesar de serem fontes relevantes em informações para o planejamento.

Nessa etapa, para qualificar os processos, podem ser utilizadas fontes públicas, como o Censo Demográfico, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), Cadastro Único, Sistema de Informação de Agravos de Notificação (Sinan) e outros, porém não devem ser desconsiderados os registros internos dos órgãos e serviços. Além disso, conforme a possibilidade local, podem ser aplicados instrumentos de pesquisa, como formulários e questionários, para captar aquilo que não pode ser encontrado nas demais fontes. A tabulação e análise do diagnóstico manifestam-se também como momentos críticos, pois todo levantamento, caso não seja tabulado e analisado com rigor, pode induzir a um ponto de vista equivocados. Com isso, é reforçado o destaque que deve tomar a participação de pesquisadores, estudiosos, centros de estudos e universidades como parceiros dos comitês ou comissões intersetoriais.

A identificação dos participantes da elaboração dos planos, indica que é necessário ampliar a presença da sociedade civil e dos adolescentes no planejamento, a qual foi insuficiente nos 4 planos, restringindo-se a poucas organizações da sociedade civil e sem nenhuma presença de movimentos sociais ou fóruns. Outrossim, os adolescentes não tiveram participação nos comitês ou comissões, sua participação, quando ocorreu, não foi registrada em dos 2 planos e em 1 ocorreu por meio de questionários.

A participação de adolescentes, além de ser direito revisto no ECA (1990), é orientação do CONANDA (2014), que define que no planejamento este segmento deve ter sua opinião considerada, assim como sua presença garantida nos diversos espaços, órgãos e níveis de decisão, sempre respeitadas as peculiaridades do seu estágio de desenvolvimento. Sendo assim, é preciso ampliar a participação de adolescentes, com uso de metodologias específicas, que permitam seu protagonismo, a apropriação sobre as políticas públicas, suas discussões e sobretudo, a formação política que endossa a construção da noção acerca dos direitos sociais.

A definição dos planos de ações sem a indicação de produtos/metabolismos e meios de verificação assinala a dificuldade de considerar um dos pontos fundamentais do planejamento, que é a definição de onde se pretende chegar e de que modo isso será verificado. Sem isso torna-se inviável avaliar o sucesso, o fracasso ou a necessidade de adequar as ações, pois não há critérios a serem verificados. Da mesma forma, observa-se que apenas 1 plano prevê um órgão/comissão/comitê para monitoramento e avaliação do plano, questão que pode levar o planejamento ao “engavetamento”, pois não há acompanhamento das ações.

Sem a pretensão de esgotar as possibilidades de análises sobre os planos decenais municipais na área das infâncias e adolescências, e reconhecendo as limitações da amostra, buscou-se apresentar as análises do estudo, com vistas a contribuir para a discussão acadêmica e nos diferentes espaços de planejamento e execução de políticas públicas.

6 Considerações Finais

O presente artigo teve como temática central a construção dos planos municipais dos direitos humanos de crianças e adolescentes do Estado do Rio Grande do Sul, com objetivo de compreender os processos de elaboração dos planos decenais municipais destinados ao segmento, com a finalidade de qualificar as orientações teórico- metodológicas destinadas aos municípios. Com a finalidade de formar a base de análise do processo de elaboração dos planos decenais de direitos humanos de crianças e adolescentes, foi realizado estudo do Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes do estado do Rio Grande do Sul (RIO GRANDE DO SUL, 2018), das “Orientações para os procedimentos de elaboração do Plano Decenal Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente” (CEDICA, 2016) e das “Orientações para a elaboração dos Planos Decenais Municipais dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente (RIO GRANDE DO SUL, 2018).

Alicerçado nisso, foram apresentadas doze etapas para elaboração dos planos, sendo estas: 1. Formação da agenda; 2. Instituição de comitê ou comissão intersetorial; 3. Articulação dos atores e definição do cronograma de trabalho; 4. Diagnóstico; 5. Discussão e definição do marco conceitual e legal; 6. Definição da base estratégica; 7. Construção do plano de ações; 8. Sistema de monitoramento e avaliação; 9. Consulta Pública e ampla participação social; 10. Aprovação pelo Controle Social Democrático. Destaca-se que as etapas não são estanques, podem acontecer de forma simultânea e serem adequadas às realidades locais.

A partir de instrumento previamente construído, foram analisados doze aspectos relacionados ao processo de elaboração dos planos decenais municipais, com uma amostra composta por quatro planos municipais. Verificou-se limitação quanto à composição da amostra, pois, embora o CEDICA/RS oriente que os planos municipais devam ser encaminhados ao órgão, apenas doze municípios o fizeram. Não foi possível realizar o levantamento de quais outros municípios possuem o documento já aprovado, o que possibilitaria ampliar a amostra do estudo, todavia sugere-se que isso possa ser desenvolvido em pesquisas futuras.

Aprende-se que os processos de planejamento municipal, embora com mérito, carecem de qualificação, especialmente quanto à metodologia, mensuração dos resultados e ao monitoramento e avaliação. Infere-se que não bastam orientações estaduais ou nacionais, sendo preciso diálogo permanente com as gestões municipais para alinhamento e planejamento conjunto e articulado entre os entes federados. Ademais, os planos devem contemplar a participação ativa da sociedade civil e de crianças e adolescentes, que devem ser protagonistas, pois poderão retratar suas demandas e necessidades. Com isso, apresentam-se desafios ao poder público e à sociedade para o fortalecimento da política de atendimento a crianças e adolescentes, em um viés de construção de políticas de Estado, interfederativas e intersetoriais com incidência nas diferentes gerações. É preciso avançar na qualidade da gestão pública para ampliar a efetividade dos resultados que a implementação das políticas podem e devem gerar.

Referências

BAPTISTA, Myrian Veras. Planejamento social: intencionalidade e instrumentação. São Paulo: Veras Editora, 2002.

BRASIL. Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069Compilado.htm>. Acesso em: 05 ago. 2022.

CEDICA/RS. Orientações para os procedimentos de elaboração do Plano Decenal Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Porto Alegre, 2016. Disponível em: <http://cedica.rs.gov.br/conteudo/721/?Orienta%C3%A7%C3%B5es_aos_Municipios_na_Elabora%C3%A7%C3%A3o_do_Plano_Decenal_DCA>. Acesso em: 29 de abr. 2022.

CEDICA/RS. Resolução 152 de 2016. Disponível em: <<http://cedica.rs.gov.br/>>. Acesso em: 29 de abr. 2022.

CEDICA/RS. Resolução 246/2020. Disponível em: <<http://cedica.rs.gov.br/>>. Acesso em: 5 de abr. 2022.

CONANDA. Resolução 113 de 2006. Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=104402>>. Acesso em: 29 de abr. 2022.

CONANDA. Resolução nº 171 de 4 de dezembro de 2014. Estabelece 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 com os eixos e objetivos estratégicos do Plano Nacional Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes E altera os prazos dispostos na Resolução N.º 161, de 03 de dezembro de 2013. Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/30167850/do1-2014-12-10-resolucao-n-171-de-4-de-dezembro-de-2014-30167842>. Acesso em: 29 de abr. 2022.

COUTO, B. R. *et al.* Proteção Social e Seguridade Social: A Constituição de Sistemas de Atendimento às Necessidades Sociais. In: GARCIA, M. L. T.; COUTO, B. R.; MARQUES, R. M. (orgs). Proteção Social no Brasil e em Cuba. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2012.

DIOTTI, Mariele Aparecida. Histórias de vida: (des) proteções sociais vivenciadas pelos familiares de crianças e adolescentes em acolhimento institucional. Dissertação (Mestrado em Política Social e Serviço Social) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.

FIORI, Ernani Maria. Educação e Política: textos escolhidos – volume 2./coordenação Otilia Beatriz Fiori Arantes. -2ed- Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2014.

MATTA, Gustavo Corrêa. Princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde. In: MATTA, Gustavo Corrêa; PONTES, Ana Lucia de Moura (Org.). Políticas de saúde: organização e operacionalização do Sistema Único de Saúde. Rio de Janeiro: EPSJV/FIOCRUZ, 2007. p. 61-80.

BAPTISTA, Myrian Veras. Planejamento Social: intencionalidade e instrumentação. 3. ed. São Paulo: Editora Veras, 2015.

PEREIRA, Potyara A. P. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BEHRING, Elaine Rossetti et al. (Orgs.). Política social no capitalismo: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008. p.87-108

PEREIRA, Potyara A. P. Necessidades Humanas- subsídios à crítica dos mínimos sociais. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

RAEDER, Savio. CICLO DE POLÍTICAS: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. Perspectivas em políticas Públicas | Belo Horizonte | Vol. VII | Nº 13 | P. 121-146 | jan/jun 2014. Disponível em: <https://revista.uemg.br/index.php/revistappp/article/view/856/550> . Acesso em 2 de ago 2022.

RIO GRANDE DO SUL. Plano Decenal dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente do Rio Grande do Sul – 2018-2028. Porto Alegre, 2018. Disponível em: <http://cedica.rs.gov.br/upload/20190228095931plano_decenal_dos_direitos_humanos_da_crianc_a_e_do_adolescente_do_rs_26jun2018.pdf>. Acesso em: 29 de abr. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Desenvolvimento Social, Trabalho, Justiça e Direitos Humanos. Orientações para a elaboração dos Planos Decenais Municipais dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente. Porto Alegre, 2018.

RUA, Maria das Graças. Políticas públicas. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2009.

SANDIM, Tatiana Lemos. A nova configuração do programa travessia: a intersectorialidade tem se fortalecido?. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2012.

SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta. Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos. Tomo 8. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008. p. 2307-2333

SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. Revista Direito. Santa Cruz, v. 3, n 56, p. 119-149, set/dez, 2018.

TEIXEIRA, Joaquina Barata. Formulação, administração e execução de políticas públicas. In: Serviço social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Instituto Serzedello Corrêa. Planejamento e Orçamento Público. Tribunal de Contas de União, 2017.

UNICEF. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Panorama da violência letal e sexual contra crianças e adolescentes no Brasil. UNICEF/BR. Outubro, 2021. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/media/16421/file/panorama-violencia-letal-sexual-contra-criancas-adolescentes-no-brasil.pdf>> . Acesso em 2 de ago 2022.

