

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

AMANDA FERNANDES DE CARVALHO

MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO: As medidas
socioeducativas em meio aberto executadas no município
de Belo Horizonte.

Belo Horizonte

2015

AMANDA FERNANDES DE CARVALHO

MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO: As medidas
socioeducativas em meio aberto executadas no município
de Belo Horizonte.

Monografia apresentada à Faculdade de Filosofia
e Ciências Humanas da Universidade Federal de
Minas Gerais como requisito parcial à obtenção
do título de Especialização em Políticas Públicas

Área de concentração: Política de Socioeducação

Orientadora: Prof. Dr. Frederico Couto Marinho
(UFMG).

Belo Horizonte

2015

RESUMO

O surgimento do princípio de Proteção Integral, cujo marco legal nacional é o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), inaugurou uma nova concepção jurídica e política sobre a realidade da infância e juventude no Brasil, promovendo mudanças nas práticas jurídicas e de assistência a esse público, como também, a reorganização das instituições e a construção de uma estrutura especializada nas formas sancionatórias de se responsabilizar adolescentes autores de ato infracional. Um dos marcos regulatório é o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), o qual prevê meios de monitorar e avaliar as formas de atendimentos destinados a esse público. A presente pesquisa propõe-se verificar o sistema de monitoramento e avaliação do Serviço de Medidas de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviço a Comunidade no Município de Belo Horizonte, a partir do que o SINASE aponta como objetivos mínimos para alcançar os resultados esperados.

PALAVRAS-CHAVE: monitoramento e avaliação, sistema socioeducativo, política pública.

ABSTRACT

The emergence of Integral Protection principle, whose national legal framework is the Statute of Children and Adolescents (1990), opened a new legal and political conception of the reality of childhood and youth in Brazil, promoting changes in legal practices and assistance this public, as well as the reorganization of the institutions and the construction of a specialized structure in penalties ways to blame adolescents who infraction. One of regulatory frameworks is National System of Socio-Educational Services (SINASE), which provides means to monitor and evaluate forms of care aimed at this audience. This research proposes to verify the monitoring and evaluation system LA Measures for Administration and PSC in the city of Belo Horizonte, from the SINASE points as minimum goals to achieve the expected results.

KEYWORDS: monitoring and assessment, socio-educational system, public policy.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

GRÁFICO 1 -	Encaminhamentos Realizados.....	30
GRÁFICO 2 -	Inserção Escolar.....	31
GRÁFICO 3 -	Adolescentes Atendidos no PAEFI.....	32

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CONANDA - Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente
CRAS - Centro de Referência em Assistência Social
CREAS - Centro de Referência Especializado em Assistência Social
ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente
FEBEM - Fundação do Bem Estar no Menor
FUNABEM - Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
GEIMA - Gerência de Informação, Monitoramento e Avaliação
GECMES - Gerência de Coordenação das Medidas Socioeducativas
LA - Liberdade Assistida
LOAS - Lei Orgânica de Assistência Social
NAMSEP - Núcleo de Atendimento às Medidas Socioeducativas e Protetivas da Prefeitura de Belo Horizonte
NOB - Norma Operacional Básica
PAEFI - Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PAIF - Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PNAS - Política Nacional Assistência Social
PNBEM - Política Nacional do Bem-Estar do Menor
PPCAM - Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte
PSC - Prestação de Serviço a Comunidade
SAM - Serviço de Assistência a Menores
SIGPS - Sistema de Informação e Gestão de Políticas Sociais
SINASE - Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo
SUAS - Sistema Único de Assistência Social
SUASE - Subsecretaria de Atendimento às Medidas Socioeducativas

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
2. METODOLOGIA	10
3. DOCTRINA DA SITUAÇÃO IRREGULAR A PROTEÇÃO INTEGRAL NO BRASIL ...	11
3.1. Histórico da Legislação	11
4. PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO INTEGRAL: ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E AS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS	19
4.1. Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)	19
4.1.1 <i>Medidas Socioeducativas</i>	20
4.1.2 <i>Medidas Socioeducativas em meio aberto</i>	22
4.2 Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE)	23
5. MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO: POLITICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O SERVIÇO DE MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS DE LA E PSC.....	24
5.1. Vigilância Socioassistencial	24
5.2. Monitoramento e avaliação nas medidas socioeducativas em meio aberto.....	26
6. ANÁLISE DOS DADOS NA PERSPECTIVA DO SINASE	29
6.1 Encaminhamentos Realizados.....	29
6.1.1 <i>Inserção Escolar</i>	31
6.1.2 <i>Adolescentes atendidos no PAEFI</i>	32
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	34
8. REFERÊNCIAS	37
ANEXO - ENTREVISTAS.....	39
<i>Entrevista concedida pela Gerente de Coordenação de Medidas Socioeducativas.</i>	39
<i>Entrevista concedida pela técnica da Gerência de Coordenação de Medidas Socioeducativas (GECMES)</i>	40
<i>Entrevista concedida pelo técnico da Gerência de Informação, Monitoramento e Avaliação (GEIMA)</i>	42

1. INTRODUÇÃO

A proposta inaugurada, pelo Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990, de uma nova concepção sobre direitos e deveres de crianças e adolescentes promoveu várias mudanças a respeito dessa temática. Uma delas foi a forma de se responsabilizar adolescente autor de ato infracional. Antes do Estatuto, havia o código de menores, que trazia a visão do menor em situação irregular. A questão da criança marginalizada era tratada como patologia social. Nessa perspectiva, crianças abandonadas ou que cometiam infrações eram encaminhadas para uma mesma instituição, a Fundação do Bem Estar no Menor (Febem). O ECA surge com a ideia de romper com essa lógica e instituir o princípio da proteção integral.

A evolução histórica dos direitos da criança e do adolescente perpassa por vários momentos, isso ocorre desde o Brasil Império. Os autores Rizzini e Pilotti (2009) compreendem a história das políticas públicas sociais destinadas à infância como forma de controlar a população pobre e isso se sobrepôs a efetiva garantia de direitos. As intervenções das políticas públicas para este público está associado a desigualdade social, ligado a dinâmica capitalista, que tem como consequência a questão social que se apresenta de várias formas.

Em 1980 com o processo de redemocratização, entre várias organizações em movimentos sociais, entra em demanda a discussão das políticas voltadas a crianças e adolescentes. A partir desse movimento, quando promulgada a Constituição de 1988, é previsto no artigo 227, absoluta prioridade em assegurar os direitos de crianças e adolescentes, sendo este dever da família, sociedade e do Estado.

Em 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), sendo esta uma lei federal regulamenta os princípios gerais do artigo 227, da Constituição Federal. O Estatuto estabelece importantes garantias processuais e mudanças a respeito da internação com relação a cometimento de ato infracional. Como forma de responsabilizar adolescentes autores de ato infracional a legislação institui as medidas socioeducativas, que estão previstas no artigo 112 do ECA sendo: Advertência, Reparação de dano, Prestação de Serviços à Comunidade, Liberdade Assistida, Semi-Liberdade e Internação.

As medidas dividem-se em dois grupos, quais sejam: as medidas em meio aberto, não privativas de liberdade (Advertência, Reparação do dano, Prestação de Serviço à Comunidade e Liberdade Assistida) e as medidas privativas de liberdade (Semi-liberdade e Internação). Na realidade do município de Belo Horizonte, as medidas em meio fechado são executadas pelo Estado, através da Subsecretaria de Atendimento às Medidas Socioeducativas (Suase) e no caso no meio aberto, Liberdade Assistida e Prestação de Serviço a Comunidade são executadas pelo Município, através da Prefeitura de Belo Horizonte, pelo Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade. Tal Serviço é executado dentro da Política de Assistência Social, no Centro de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS).

Essa execução pelo Município, dentro da Política de Assistência Social, sendo esta uma política de proteção social, dá ao Serviço de Medida Socioeducativa qualificação de política pública, inclusive, devendo este ser submetido às técnicas e ferramentas de gestão e de planejamento, como monitoramento avaliação e informação. O sistema de monitoramento e avaliação da Política de Assistência está previsto na Norma Operacional Básica (NOB/SUAS) que disciplina a operacionalização da gestão da política.

Sobre o sistema socioeducativo, além do ECA compõe-se como parâmetro legal o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) que estabelece um conjunto de princípios, regras e critérios que vai desde a apuração do ato infracional até a execução da medida. Nele é previsto a avaliação e acompanhamento da gestão do atendimento socioeducativo, também dispõe sobre avaliação de resultado que tem como objetivo verificar a vida do adolescente após cumprimento e a reincidência da prática infracional.

O sistema socioeducativo, como política pública, a qual prevê percepção de um problema e o envolvimento do Estado para um bem-comum da população, tem por pretensão de atender os adolescentes autores de atos infracionais desenvolvendo meios de alcançar o pleno exercício da cidadania. Buscando, precisamente, mecanismo de transparência e acompanhamento desse processo. Desse modo, esta política pública estará voltada para atender os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade.

2. METODOLOGIA

O Sinase está organizado em nove capítulos, sendo um deles referente avaliação e acompanhamento da gestão do atendimento socioeducativo. A metodologia usada buscou, nesse capítulo, realizar uma análise com base no artigo art. 25, que prevê:

A avaliação dos resultados da execução de medida socioeducativa terá por objetivo, no mínimo:

I - verificar a situação do adolescente após cumprimento da medida socioeducativa, tomando por base suas perspectivas educacionais, sociais, profissionais e familiares; e

II - verificar reincidência de prática de ato infracional.

Logo, para realização dessa análise foram extraídas informações sobre a execução das medidas de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC) e Liberdade Assistida (LA) no Sistema Único de Assistência Social, através do Sistema de Informação e Gestão da Política Social (SIGPS). O SIGPS é banco de dados preenchidos pelos técnicos atuantes dos serviços e tem por objetivo propiciar informações sobre as ações do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Trata-se de um importante instrumento de avaliação e monitoramento dos serviços ofertados pelo Sistema Único de Assistência Social, sendo um deles o Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa em Meio Aberto de Liberdade Assistida e Prestação de Serviço à Comunidade.

Segundo Stocco, “avaliação de resultado visam primordialmente compreender os efeitos da intervenção sobre os beneficiários, ou seja, compreender se os acessos do público-alvo aos produtos gerados pela intervenção causaram a transformação esperada na vida dessas pessoas”.

Buscou-se então, na análise, variáveis referente ao que o SINASE prevê como condição mínima para alcançar avaliação de resultados. Foram extraídas do protocolo de gestão do SIGPS as variáveis: % Adolescentes Atendidos no PAEFI, % Adolescentes Encaminhados e % Adolescentes Inseridos na Escola. A pesquisa foi realizada no período de 1998, quando se deu o início das medidas socioeducativas de meio aberto em Belo Horizonte, até o ano vigente

3. DOCTRINA DA SITUAÇÃO IRREGULAR A PROTEÇÃO INTEGRAL NO BRASIL

Refletir sobre a política de socioeducação requer primeiramente pensar a partir de uma perspectiva histórica, para um melhor entendimento do contexto em que esta se insere, com isso é importante compreender a trajetória percorrida na busca pela garantia dos direitos da criança e do adolescente. Conhecendo assim, a construção desses direitos a partir dos diferentes marcos legais.

3.1. Histórico da Legislação

Os autores Rizzini e Pilotti (2009) fizeram um apanhado sobre a trajetória das formas com que crianças e adolescentes foram vistos ao longo dos séculos no Brasil, apresentando as principais intervenções políticas destinadas a este público. Estes partem do viés que a história das políticas públicas sociais destinadas à infância teve maior direcionamento de controlar a população pobre e isso se sobrepôs a efetiva garantia de direitos. “Manteve-se, pois, o abismo infranqueável entre infâncias privilegiadas e menores marginalizados.” (RIZZINI; PILOTTI, 2009, p.16).

A história das políticas sociais, da legislação e da assistência (pública e privada), é, em síntese, a história das várias fórmulas empregadas, no sentido de manter as desigualdades sociais e a segregação das classes – pobres/serviços e privilegiadas/dirigentes. Instrumentos-chave dessas fórmulas, em que pesem as (boas) intenções filantrópicas, sempre foram o recolhimento/ isolamento em instituições fechadas, e a educação/reeducação pelo e para o trabalho, com vistas à exploração da mão-de-obra desqualificada, porém gratuita. (RIZZINI; PILOTTI, 2009, p.16).

Dessa forma, compreende-se o “problema da infância” associado a pobreza ligado, intrinsecamente, a dinâmica do sistema capitalista, que tem como consequência a questão social que se apresenta de várias formas. Rizzini e Pilotti (2009) apresentaram que a história dos direitos da criança e do adolescente, no Brasil, passou por diversas “mãos” até os dias atuais.

No período colonial, a assistência a infância era regida de Portugal, por representantes da Corte e da Igreja Católica. Estado e Igreja caminhavam juntos. Os jesuítas visavam disciplinar crianças índias com costumes e normas cristãos. Como aponta os autores:

Para alcançar essa finalidade, desenvolve-se, no interior das reduções jesuítas, um complexo e bem estruturado sistema educacional, cuja missão era submeter a infância ameríndia a uma intervenção, moldando-a de acordo com os padrões de seus tutores. (RIZZINI; PILOTTI, 2009, p.18).

Já referente às crianças escravas, estas morriam com facilidade devido a condição precária em que viviam seus pais e por suas mães serem alugadas como amas-de-leite, função normalmente dada as escravas que já tinham filhos. Mesmo após a lei do ventre livre, lei que considerava livre todos os filhos de mulher escravas, nascidos a partir da data da lei, promulgada em 28 de setembro de 1871. Ainda sim as crianças permaneciam com os senhores, “que tinham a opção de mantê-la até os 14 anos, podendo, ressarcir-se dos seus gastos com ela, seja mediante o seu trabalho gratuito até 21 ou entregando-a ao Estado, mediante indenização.”

No ano de 1721 as Câmaras Municipais passaram a ter a responsabilidade de cuidar das crianças abandonadas, como crianças nascidas fora do casamento e as em situações de vulnerabilidade em famílias pobres. Tais situações levavam o abandono de crianças em locais públicos, que muitas vezes, eram devoradas por animais. O que gerou a preocupação das autoridades e em 1726 foi implantado o sistema da Roda no Brasil, pela Santa Casa de Misericórdia. Roda do Brasil que se define como:

Um cilindro giratório na parede que permitia que a criança fosse colocada da rua para dentro do estabelecimento, sem que se pudesse identificar qualquer pessoa. O objetivo era esconder a origem da criança e preservar a honra das famílias. Tais crianças eram denominadas de enjeitadas ou expostas. (RIZZINI; PILOTTI, 2009, p.19).

O primeiro sistema Roda foi criado na Bahia em 1726 e no ano de 1738 foi criada a Roda do Rio de Janeiro e logo em seguida em outras diversas localidades do país. A assistência dada as crianças pela Casa dos Expostos durava em torno até os 7 anos, a partir dessa idade a criança ficava a mercê da justiça, como qualquer outro órfão,

disponível para quem tivesse interesse em mantê-las. Com uma taxa de mortalidade muito alta, devido a falta de cuidados adequados, tais como: alimentação e higiene a casa dos expostos foi extinta formalmente em 1927, apensar da cidade de São Paulo ter funcionado até 1948 e do Rio de Janeiro até 1935.

No século XIX, havia também o asilo de órfãos, abandonados ou desvalidos, a instituição tinha como ideia oferecer educação industrial aos meninos e educação doméstica as meninas. “A antiga prática de recolher crianças em asilos propiciou a constituição de uma cultura institucional profundamente enraizada nas formas de “assistência do menor” propostas pelo Brasil”. (RIZZINI; PILOTTI, 2009, p.20).

O regime adotado pelas instituições geraram várias críticas ao longo dos anos. Porém, somente a partir dos anos 80 que esse regime, de institucionalização das crianças pobres, foi de fato questionado, principalmente por “comprometer o desenvolvimento da criança e do adolescente, e por constituir-se enquanto prática dispendiosa, ineficaz e injusta, produzindo o chamado ‘menor institucionalizado’

Até o final do século XIX não havia qualquer distinção no tratamento jurídico destinado à infância e adolescência. Foi somente a partir das primeiras décadas do século XX que as crianças e os adolescentes que cometiam alguma infração passaram a receber tratamento diferenciado dos adultos, no âmbito do Direito Penal. Antes disso, os adolescentes e os adultos que praticavam algum crime eram submetidos ao mesmo sistema sancionatório. Somente os menores de sete anos de idade eram considerados absolutamente incapazes e não eram sancionados caso cometessem um crime. Entre os sete e os dezoito anos de idade, a única diferenciação era a redução das penas em um terço em relação às sanções aplicadas aos adultos, que consistiam, quase sempre, na privação de liberdade. (AGUIDO, Cynthia, 2011, p.22)

Ainda no século XX se instaurou a “lei de higiene”, os higienistas, médicos em geral, se preocuparam em intervir nas condições higiênicas e no meio ambiente das instituições que abrigavam crianças. Como uma das iniciativas, foi criado o Instituto de Proteção e Assistência à Infância, sendo o primeiro fundado no Rio de Janeiro, em 1901. Os higienistas estavam identificados com o movimento filantrópico, que tratava um embate como os representantes da ação caritativa, nas primeiras décadas do século.

A filantropia distinguia-se da caridade, pelos seus métodos, considerados científicos, por esperar resultados concretos e imediatos, com o bom encaminhamento dos desviantes a vida social, tornando-os cidadãos úteis e independentes da caridade alheia. A noção de

prevenção do desvio e recuperação dos degenerados entranhou de tal forma na assistência, que nas décadas seguintes, filantropia e caridade tornaram-se sinônimos. O conflito foi superado por uma acomodação das disparidades, pois ambas tinham o mesmo objetivo: a preservação da ordem social. (RIZZINI; PILOTTI, 2009, p.22).

Nesse período as leis destinadas aos menores tinham direcionamento assistencialista e tinha como intenção controlar as mazelas da sociedade, com intuito de manter a ordem. Esse controle social era atribuído a infância pobre, os que necessitavam de proteção.

Na transição do século XIX para o XX, juristas defendiam em congressos internacionais a ideia de um novo conceito do direito, com participação da Europa, Estados Unidos e América Latina. A ideia era de ter uma concepção de uma justiça mais humana, que levasse em consideração a reeducação no lugar da punição.

As novas ideias foram logo transpostas para o caso dos menores, em parte por que, em termos penais, as fases da infância e da juventude chamavam a atenção (o aumento da criminalidade entre menores era fato documentado, na época, em diversos países); e, em parte porque, sob o ponto de vista da medicina e, mais tarde, da psicologia, vislumbravam-se novas possibilidades de formação do homem, a partir da criança. (RIZZINI; PILOTTI, 2009, p.22)

Em 1920 foi realizado o 1º Congresso Brasileiro de Proteção à Infância, que visou buscar a sistematização da proteção social. A junção de assistência e justiça era para menores viciosos e delinquentes. Esse público era alvo por parte do Juízo de Menores e da Polícia. Estes eram classificados de acordo com a origem e o histórico familiar e eram encaminhados para casas de correção, onde era previsto que deveriam ser separados dos adultos, resolução na qual nem sempre era obedecida. O que trazia indignação dos que defendiam a concepção de reeducação dos menores, que proponham a criação de instituições especiais buscando que a reeducação por meio da formação profissional, chamadas de casas de reforma. Certos setores da sociedade organizaram um movimento reformista:

“As deploráveis condições de encarceramento e a promiscuidade entre menores e adultos geraram com maior ou menor intensidade em todo o continente forte indignação moral que se traduziu em amplo movimento de reformas.” (AGUIDO, Cynthia, 2011, p.23. apud, MÉNDEZ, 1998).

Esse movimento de reformas teve início nos Estados Unidos e, nos primeiros anos do século XX, influenciou os países da Europa Ocidental. Foi a partir da Europa que a proposta de especialização do Direito Infante-Juvenil chegou à América Latina, mais precisamente na Argentina, que em 1919 publicou a primeira legislação específica dos direitos da infância. Essa concepção de responsabilização dos adolescentes tinha um caráter tutelar e não rompeu com o regime anterior, exceto por ter promovido a separação entre presos adultos e presos menores de idade. (AGUIDO, Cynthia, 2011, p.23)

O recolhimento de menores se deu entre um acordo da polícia com Juizado de Menores. Assim, foram criadas delegacias especiais, para acolher os que esperavam encaminhamento ao Juiz. “Esta função policial de ”limpeza” das ruas, retirando elementos considerados indesejáveis, persistiu ao longo dos anos e só veio a ser questionada na década de 1980.” (RIZZINI; PILOTTI, 2009, p.23).

Em 1921, a lei orçamentária federal (Lei de nº 4.242) autoriza o governo a criar um serviço de proteção e assistência ao menor abandonado e delinquente. A legislação destinada aos menores continuou em evolução, até que em 1926 passou a vigorar o Código de Menores instituído pelo Decreto Legislativo 5.083, de 1926. Contudo o código só é promulgado em forma de decreto em 1927. “O Código de 1927 incorpora tanto a visão higienista de proteção do meio e do indivíduo, como a visão jurídica repressiva e moralista.” (FALEIROS, Vicente, 2009, pag. 33)

Era previsto para os menores de 18 anos, autor de infração, prisão especial. No caso de menor de 14 anos, este não poderia ser submetido a processo penal e ao superior de 14 anos e menor de 18 anos teria processo especial.

Em 1941 é criado o Serviço de Assistência a Menores (SAM), um órgão federal responsável pelo controle da assistência.

Vinculado ao Ministério da Justiça e aos Juizados de Menores, o SAM tinha como competência orientar e fiscalizar educandários particulares, investigar os menores para fins de internação e ajustamento social, proceder ao exame médico-psicopedagógico, abrigar e distribuir os menores pelos estabelecimentos, promover a colocação de menores. (FALEIROS, 2009, p.54).

No cenário de 1964, sob a jurisdição do governo militar, a questão da assistência à infância foi visto como problema de segurança nacional. O SAM foi extinto e com isso foi criado a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) e a Política

Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBEM), “sua missão era velar para que a massa crescente de “menores abandonados” não viesse a transformar-se em presa fácil do comunismo e das drogas, associados no empreendimento de desmoralização.” Destacase que mesmo tendo como prioridade a prevenção e reintegração social em comunidade ou ambiente familiar, ambas às instituições, contribuíram para a internação em todo o país. Estas eram feitas através das FEBEMs e de entidades privadas de assistência. Segundo a autora, a PNBEM tinha como foco a reintegração do “menor” por meio da adequação de valores:

Assim, competia à FEBEM inculcar nas crianças e adolescentes institucionalizados os valores universais que os mesmos não conseguiram absorver até o momento de sua apreensão: “O recolhimento do infrator numa instituição corretiva suscita dupla expectativa com relação ao bem-estar: de um lado diminuiriam os perigos a que está exposta a maioria dos cidadãos e, de outro, esperase a sua adaptação a valores e sua preparação para integrar-se na vida social.” (AGUIDO, Cynthia, 2011, p. 26 apud QUEIROZ, 1984)

Como a proposta da FEBEM não atingiu os fins pretendidos, em 1975, a Câmara dos Deputados instaurou uma Comissão Permanente de Inquérito – CPI para a investigação do problema da “criança e do menor carentes no Brasil, separando os conceitos de criança e de menor, o que reflete o preconceito da marginalidade.” (FALEIROS, 2009, p.68).

O relatório da CPI do Menor, como ficou conhecida, informava que persistiam as mesmas causas da “marginalização do menor”, porém produzindo efeitos ainda mais severos. Destacou, ainda, que a FUNABEM e as FEBEMs não tinham condições de solucionar o problema. No início da década de 1980, encontravam-se em situação irregular cerca de 30 milhões de “abandonados” e “marginalizados”. Passou-se, pois, a questionar como a metade da população infanto-juvenil poderia estar em “situação irregular.” (RIZZINI; PILOTTI, 2009, p.27).

Após várias décadas de debate no meio jurídico com o objetivo de realizar uma revisão do Código de Menores de 1927, em 1979 foi instituído o Novo Código de Menores, que traz a visão no menor em situação irregular. O problema da criança marginalizada é tratado como patologia social. “Caberia ao Juiz de Menores intervir na suposta irregularidade, que englobava desde a privação de condições essenciais à

subsistência e omissão dos pais, até a autoria de infração penal.” (RIZZINI; PILOTTI, 2009, p.28).

O Código de 1979 define como situação irregular: a privação de condições essenciais à subsistência, saúde e instrução, por omissão, ação ou irresponsabilidade dos pais ou responsáveis; por ser vítima de maus-tratos; por perigo moral, em razão de exploração ou encontrar-se em atividades contrárias aos bons costumes, por privação de representação legal, por desvio de conduta ou autoria de infração penal. Assim as condições sociais ficam reduzidas à ação dos pais ou do próprio menor, fazendo-se da vítima um réu e tornando a questão ainda mais jurídica e assistencial, dando-se ao juiz o poder de decidir sobre o que seja melhor para o menor: assistência, proteção ou vigilância. (FALEIROS, 2009, p.70).

Contudo, o princípio da situação irregular permaneceu até o início da década de 1980. Segundo Rizzini, as formas não garantidas dos direitos do indivíduo, consideradas arbitrárias e inaceitáveis fora de um regime ditatorial, não sobreviveram à abertura política dos anos 1980.

Logo, um novo cenário surgiu com a entrada de um regime democrático de Direito. A ideia de irregularidade foi duramente questionada, a questão da infância passou a ter maior publicidade e as estatísticas sociais apontou uma realidade assustadora.

O modelo FUNABEM mostrou-se falido, o país passava pelo momento da abertura democrática após anos de regime militar, os movimentos sociais estavam em efervescência. Surgiu uma figura emblemática no Brasil: a “criança de rua”, milhares de crianças e adolescentes passaram a fazer da rua seu espaço de sobrevivência e moradia. O Código de Menores e a Política Nacional do Bem-Estar do Menor mostraram-se ineptos. Surgiu o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, que fez dura oposição à Doutrina da Situação Irregular e participou ativamente das discussões e proposições para elaboração de uma nova Constituição Federal. (AGUIDO, Cynthia, 2011, p.33)

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, inaugurou uma nova concepção mundial no que se refere garantia de direitos individuais e coletivos do homem. No Brasil, a legislação passou a apropriar dessa declaração apenas com a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Assim, como destacado por Rizzini, a grande participação popular na luta por garantias de direitos e o surgimento de novos atores políticos fez com que surgisse um amplo movimento social em favor de crianças e adolescente em situação de

vulnerabilidade social. Esse movimento estimulou o processo de reivindicação dos direitos de cidadania para crianças e adolescentes. Foi através dessa ação que foi possível constar a proposta na Constituição de 1988, no que se refere o artigo 227, “que manda assegurar, como absoluta prioridade, os direitos de crianças e adolescentes, incumbindo desse dever a família, a sociedade e o Estado, aos que cabe, igualmente, protegê-las contra qualquer forma de abuso” (Rizzini, 2009, pág. 29).

4. PRINCIPIO DA PROTEÇÃO INTEGRAL: ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E AS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS

O princípio de Proteção Integral fez distinção entre as questões que eram consideradas de ordem social daquelas que envolvem práticas infracionais. O marco desse avanço se deu na através do Estatuto da Criança e do Adolescente, uma lei garantidora de direitos e deveres, a qual apresenta medidas de proteção e medidas de responsabilização dos adolescentes autores de ato infracional.

4.1. Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), de 1990. É uma lei federal que prevê uma nova concepção jurídica e política sobre a realidade da infância e juventude no Brasil, em um contexto de democracia. Ele regulamente os princípios gerais do artigo 227, da Constituição Federal. O Estatuto, quando promulgado, revogou o Código de Menores de 1979. O Estatuto da Criança e do Adolescente assegura em seu art. 1º, a proteção integral à criança e ao adolescente, tratando de todas as crianças, independentemente da situação em que elas se encontram, diferentemente do que ocorria sob a vigência do antigo Código de Menores. O ECA reconhece que crianças e adolescentes são dignos de direitos próprios e de uma proteção especializada. Assim, como citado no artigo 19:

Art. 19. Toda criança ou 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.

Nele, ainda consta uma nova perspectiva sobre a responsabilização de adolescentes autores de ato infracional. Segundo Faleiros, foi através do Estatuto que surgiu as medidas de proteção, aplicadas quando há violação de direitos e as medidas socioeducativas, aplicadas diante a pratica de um ato infracional.

O Estatuto da Criança e do Adolescente estabeleceu garantias processuais importantes aos direitos da infância e juventude. Águido (2011) apud Méndez (1998) pontua os principais aspectos das novas legislações baseadas na proteção integral, com base do ECA:

a. as leis destinadas à infância e juventude passam a contemplar todas as crianças e todos os adolescentes, denotando a proposta de supressão da distinção entre crianças-adolescentes e “menores”; b. a função judicial passa a ser restrita à resolução de conflitos de natureza jurídica, e não mais às questões sociais de pobreza e abandono, cuja competência foi transferida para os conselhos tutelares; c. as crianças e adolescentes não podem mais ser classificados como “em situação irregular”; irregulares passam a ser as instituições e as pessoas responsáveis por ações ou omissões que acarretem prejuízo para a infância e juventude; d. o princípio de igualdade perante a lei é assegurado, bem como outros princípios constitucionais básicos que somente eram garantidos aos adultos; e. proibição de formas coercitivas de institucionalização em decorrência de desamparo e desproteção social; f. impossibilidade de internações sem prévia prática comprovada de ato infracional; g. crianças e adolescentes são considerados sujeitos de direito. (AGUIDO, Cynthia, 2011, p.35)

Ressalta-se no Estatuto a mudança de concepção acerca da internação em referência ao cometimento de ato infracional. A legislação institui as medidas socioeducativas, que estão previstas no artigo 112 do ECA e são aplicadas aos adolescentes que praticam algum ato infracional.

4.1.1 Medidas Socioeducativas

O Estatuto inaugura uma nova lógica de direitos e deveres a crianças e adolescentes. Em seu artigo 2º é previsto que se considere criança, para efeitos da lei, a pessoa até doze anos de idade incompleto, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade. As medidas de proteção serão aplicadas sempre que os direitos reconhecidos no Estatuto forem ameaçados ou violados. O estatuto não prevê somente direito, mas também deveres, há formas sancionatórias de se responsabilizar o adolescente que tenha cometido um ato infracional, estabelecidas pelas medidas socioeducativas.

O autor ou a autora da infração deve responder pelo fato cometido, por tratar-se de uma ação relevante, com caráter penal, que se configura em uma transgressão das leis vigentes. Além disso, a

sociedade tem o direito à segurança pública, o que exige uma intervenção estatal diante da prática de atos tipificados como crime no Código Penal Brasileiro ou contravenção penal que, quando cometidos por adolescentes, são denominados atos infracionais. Ou seja, ato infracional é uma ação considerada contrária à lei, ou seja, a conduta descrita como crime ou contravenção penal, praticada por um adolescente. (AGUIDO, Cynthia, 2011, p. 42)

As medidas socioeducativas são aplicadas quando verificada, pela autoridade competente, a prática de ato infracional. Tais medidas estão previstas no artigo 112 do ECA:

Art. 112. Verificada a prática de ato infracional, a autoridade competente poderá aplicar ao adolescente as seguintes medidas:

- I – advertência;
- II – obrigação de reparar o dano;
- III – prestação de serviços à comunidade;
- IV – liberdade assistida;
- V – inserção em regime de semiliberdade;
- VI – internação em estabelecimento educacional;

A medida socioeducativa de advertência consiste em admoestação verbal executada pelo juiz, que é reduzida a termo e assinada. Em grau de gravidade é a medida considerada a mais leve. A reparação de danos é destinada a danos patrimoniais, se for o caso, analisado pela autoridade competente poderá determinar que o adolescente restitua a coisa e promova o ressarcimento do dano. Ambas as medidas são executadas pelo poder judiciário.

A medida de semiliberdade implica restrição de liberdade do adolescente, que será contido em uma casa ou unidade, onde permanecerá no período noturno, ele receberá atendimentos da equipe técnica e realizará as outras atividades externas na comunidade. A medida socioeducativa de internação é a mais severa de todas, deverá ser aplicado somente nos casos mais graves. Assim como observa o artigo 122 do Estatuto da Criança e do Adolescente:

Art. 122. A medida de internação só poderá ser aplicada quando:

- I - tratar-se de ato infracional cometido mediante grave ameaça ou violência a pessoa;
- II - por reiteração no cometimento de outras infrações graves;
- III - por descumprimento reiterado e injustificável da medida anteriormente imposta

A privação de liberdade nesse contexto surge como resposta à gravidade do ato infracional cometido, mas não com proposta de ter um fim em si mesmo, mas de dar a esse adolescente, através de uma proposta educacional, meios de prover uma nova forma de convívio social. A medida de semiliberdade e internação são executadas pelo Estado, através da Subsecretaria de Atendimento às medidas socioeducativas (SUASE). Ambas as medidas são consideradas as mais gravosas.

4.1.2 Medidas Socioeducativas em meio aberto

As medidas de Prestação de Serviço a Comunidade e Liberdade Assistida são chamadas as medidas socioeducativas em meio aberto. Na realidade de Belo Horizontes são executadas pela Prefeitura, dentro da Política Nacional de Assistência Social e se desenvolve dentro dos Centros de Referência Especializado da Assistência Social – CREAS.

Ambas as medidas foram implementadas em diferentes momentos pela Prefeitura de Belo Horizonte, a Liberdade Assistida em 1998 e Prestação de Serviço a Comunidade em 2004. A execução das medidas tem como objetivo geral dar direcionamento de assistência e orientação para o cumprimento da determinação judicial.

As medidas de LA, assim como de PSC, é, ao mesmo tempo, uma medida coercitiva e educativa-assistencial. Ela é coercitiva, já que é obrigatória e pressupõe a necessidade de acompanhamento da vida social do jovem, que tem ainda que prestar contas dos seus atos. Mas é também educativa-assistencial, porque oferece um acompanhamento individualizado do adolescente, garantindo aspectos de proteção, inserção comunitária, manutenção de vínculos familiares, da frequência à escola e inserção no mercado de trabalho. (Caderno de metodologia de medidas socioeducativas em meio aberto de Belo Horizonte, 2012, pag. 24)

Esse serviço é construído em conjunto com vários outros atores, Vara da Infância e Juventude e a rede de serviços públicos. “Para além do cumprimento formal das medidas, busca-se que elas de fato sejam socioeducativas, investindo no processo de responsabilização de alcance subjetivo em relação aos adolescentes.” (Belo Horizonte, 2012).

O Serviço tem como objetivo contribuir para responsabilização do adolescente pelo ato infracional cometido, de forma que o adolescente alcance meios de superar a

trajetória infracional. Para isso, há os eixos que norteiam as medidas que atenta para os acessos e garantia de direitos dos adolescentes inseridos no serviço.

4.2 Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE)

Outro importante marco normativo em relação as políticas públicas destinados aos adolescentes que cometeram ato infracional foi a aprovação, em 2006, pelo Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE).

O sistema é um conjunto de princípios, regras e critérios que vai desde a apuração do ato infracional até a execução da medida. Busca-se enquanto um sistema integrado a articulação entre os entes federados e as políticas setoriais para assegurar a efetividade e eficácia das Medidas Socioeducativas.

É imprescindível que haja integração entre os “órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública, Assistência Social, na operacionalização do atendimento inicial do adolescente em conflito com a lei, e atendimento estruturado e qualificado aos egressos” (CONANDA, 2006)

Leva em consideração a intersectorialidade e a responsabilidade entre a família, o Estado e a sociedade. Objetiva ainda, “o desenvolvimento de uma ação socioeducativa sustentada nos princípios dos direitos humanos. Persegue, ainda, a idéia dos alinhamentos conceitual, estratégico e operacional, estruturado, principalmente, em bases éticas e pedagógicas.” (CONANDA, 2006)

O SINASE foi sistematizado em nove capítulos, dentre as diretrizes pedagógicas do atendimento socioeducativo apontadas pelo SINASE, ressalta-se que é imprescindível considerar formas de avaliação e monitoramento do sistema. A legislação prevê em art. 18 avaliação e acompanhamento da gestão do atendimento socioeducativo, onde é previsto realizar avaliações periódicas da implementação dos planos de atendimento socioeducativo. O objetivo da avaliação é verificar o cumprimento das metas e elaborar recomendações aos gestores. Há também no art. 25 a previsão de objetivos mínimos para alcançar os resultados. O Sistema é um importante instrumento para concretização dos direitos estabelecidos, como fundamentais, aos adolescentes autores de ato infracional.

5. MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO: POLITICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O SERVIÇO DE MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS DE LA E PSC

A atenção sobre a temática sobre avaliação e suas aplicações no planejamento governamental e nas políticas sociais vem crescendo no País. Segundo Jannuzzi (2005), esse fato se deve em primeiro lugar as mudanças institucionais que a administração pública tem passado no País, principalmente, com a consolidação do sistema de planejamento plurianual, com o aperfeiçoamento dos controles administrativos dos ministérios, com a mudança da auditoria dos Tribunais de Contas com relação a avaliação de desempenho de programas e com a reforma gerencial da gestão pública dos anos 90. O autor cita também o aprimoramento do controle social do Estado brasileiro nos últimos 20 anos. Os meios de comunicação, os sindicatos e a sociedade civil passaram a ter maior poder de fiscalização do gasto público e exigir mais eficiência, eficácia e efetividade.

5.1. Vigilância Socioassistencial

A Constituição Federal de 1988 introduziu uma nova perspectiva em relação a forma de implementação da política de Assistência Social no país. Tal política passou ter status de direito do cidadão e responsabilidade do Estado. Cinco anos após a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) regulamenta o que consta na CF e estabelece o caráter não contributivo da política.

A LOAS determina que a Assistência Social seja organizada em um sistema descentralizado e participativo, composta pelo poder público e sociedade. Com a aprovação, em 2004, da Política Nacional Assistência Social (PNAS) foi introduzido um novo modelo da política mediante o Sistema Único de Assistência Social. (SUAS). Em consonância com a PNAS, em 2005, foi criado a Norma Operacional Básica (NOB/SUAS) que disciplina a operacionalização da gestão da política.

A percepção do sistema de monitoramento e avaliação e vigilância socioassistencial em Belo Horizonte iniciou em 2005, com o proposito de fornecer a

Política de Assistência Social do município meios a informações e instrumentos de gestão mais qualificada.

Configura-se como instrumentos de gestão da política de assistência social o monitoramento, avaliação e informação, estes instrumentos são apresentados nas normativas como eixos estruturantes da política.

O sistema municipal de monitoramento e avaliação é previsto pela NOB/SUAS, que diz da responsabilidade no município a partir dos níveis de gestão.

No caso da gestão municipal, são possíveis três níveis de habilitação, sendo inicial, básica e plena. A gestão inicial os municípios tem que atender os requisitos mínimos, como existência de conselhos, planos e fundos municipais de assistência social, além de executar ações da proteção social básica com os recursos próprios. No nível básico o município tem total autonomia da gestão social básica. No nível pleno, que se encontra o município de Belo Horizonte, a cidade passa ter a gestão total de todas as ações socioassistenciais.

No caso do nível pleno a NOB/SUAS prevê: “instalar e coordenar o sistema municipal de monitoramento e avaliação das ações da Assistência Social por nível de proteção básica e especial, em articulação com o sistema estadual, validado pelo sistema federal.”

A gestão da política pública de assistência social requer, como qualquer outra política pública, a capacidade dos agentes gestores em garantir a completude do ciclo de planejamento e gestão. Essa capacidade é potencializada com o uso dos instrumentos de gestão. Dessa forma, a formulação dos Sistemas de monitoramento e avaliação e de indicadores, são para atender as necessidades de mensurar e identificar as etapas do ciclo e julga-las conforme enfoque avaliativo da eficiência, eficácia e efetividade, permitindo assim, tomadas de decisão mais qualificada. (Belo Horizonte, 2007, Pág. 39)

O sistema de monitoramento e avaliação pode ser definido como um “conjunto de elementos inter-relacionados que viabilizam a construção de indicadores sobre o resultado, cobertura, gestão, qualidade, satisfação do usuário, processo de impacto das ações do SUAS, assim, como, a verificação de resolutividade das relações existentes entre as ações” (Belo Horizonte, 2007. pág. 34)

A preocupação com elaboração de diagnósticos e as atividade de monitoramento e avaliação das políticas sociais vem aumentando, devido as crescentes demandas públicas e o aprimoramento da gestão.

5.2. Monitoramento e avaliação nas medidas socioeducativas em meio aberto

Dentre os serviços ofertados na Política de Assistência Social, na realidade de Belo Horizonte, temos o Serviço de Medidas Socioeducativas em meio aberto que é executado no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS). Este funciona como uma unidade pública estatal, que oferta serviços especializados a famílias e indivíduos em situações de violação de direitos. A medida socioeducativa de Liberdade assistida é executada pelo município desde 1998 e a medida de prestação de serviço a comunidade desde 2004. Essa execução ocorre de forma descentralizada nas nove regionais administrativas.

O Serviço conta atualmente com noventa e oito servidores lotados nos nove CREAS das Secretarias de Administração Municipal Regional; três servidores na função de supervisores; quatro servidores na função de referências técnicas e apoio à gestão; cinco servidores lotados no Núcleo de Atendimento às Medidas Socioeducativa e Protetivas da Prefeitura de Belo Horizonte em funcionamento no Centro Integrado de Atendimento ao Adolescente Autor de Ato Infracional e um servidor no cargo de Gerente de Coordenação das Medidas Socioeducativas.

O Serviço na qualidade de política pública está submetido às ferramentas de gestão da política, dentre elas, cita-se o monitoramento, a avaliação e a sistematização de resultados e de informação. Logo, este serviço é chamado a modificar a realidade apresentada, a partir de uma demanda social, para atingir um fim por meio de objetivos e estratégias estabelecidas.

Segundo Jannuzzi, um importante recurso operacional para monitoramento da realidade social, para fins de formulação e reformulação de políticas públicas são os indicadores sociais.

Os indicadores sociais são medidas usadas para permitir a operacionalização de um conceito abstrato ou de uma demanda de interesse programático. Os indicadores apontam, indicam, aproximam, traduzem em termos operacionais as dimensões sociais de interesse definidos a partir de escolhas teóricas ou políticas realizadas anteriormente. (Jannuzzi, 2005)

Dessa forma, os indicadores sociais contribuem de forma substancial nas atividades de planejamento público e na formulação de políticas sociais em qualquer

esfera de governo, possibilitando o acompanhamento do poder público sobre condição de vida, bem estar da população e sobre os determinantes dos fenômenos sociais.

Com base no monitoramento e avaliação da Política Pública de Assistência Social de Belo Horizonte: sistema de indicadores. O Serviço de Medidas Socioeducativas em meio aberto trabalha com dois indicadores: indicador de cumprimento, que é entendido na medida de Liberdade Assistida (LA) como a comprovação, por meio de avaliação técnica, que o adolescente tornou-se responsável pelos seus atos relacionados à família, educação e trabalho. E na medida de Prestação de Serviço a Comunidade (PSC), considera-se a frequência integral do adolescente à entidade parceira, considerando-se o tempo determinado judicialmente. (Belo Horizonte, 2007). Também há o indicador de taxa de reincidência, com base na Instrução Normativa do Núcleo de Atendimento as Medidas Socioeducativas e Protetivas (NAMSEP), de 2011, consideram-se os adolescentes que receberam nova medida socioeducativa de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade.

No início no ano de 2014, em parceria com Gerência de Informação, Monitoramento e Avaliação (Geima) a Gerência de Coordenação de Medidas Socioeducativas (Gecmes) constitui uma comissão para tratar e se apropriar mais do monitoramento e avaliação das medidas socioeducativas. A partir disso, devido a falta de consenso sobre o indicador de reincidência, somente o indicador de cumprimento está sendo considerado para avaliação.

Como contribuição para o trabalho foram realizadas entrevistas com os integrantes da comissão, composto pela: Gerente da GECMES; por um técnico da GEIMA, e uma técnica da GECMES. O questionário aplicado teve como proposta saber se há monitoramento e avaliação no serviço e identificar as potencialidades e limitações desse trabalho.

Com base nas entrevistas concedias temos que ainda não há um trabalho de sistema de monitoramento e avaliação consolidado nesse serviço, o trabalho dessa comissão, a principio, buscou revisar os indicadores que são já eram utilizados. Apesar de existir a Gerência de informação, monitoramento e avaliação (GEIMA), não havia um trabalho articulado entre esta gerencia e a GECMES, dessa forma eram gerados relatórios de gestão, disponibilizados através do SIGPS, e os dados fornecidos eram

informados mensalmente ao Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), porém não havia diálogo entre ambas as gerências.

Após a constituição dessa comissão, a realidade mudou e as gerências passaram a desenvolver o trabalho de forma articulada. Hoje é utilizada a carta controle, com uma das ferramentas da gestão de qualidade, e o indicador de cumprimento de medida. Segundo a explicação da técnica da GECMES, o indicador é o número de adolescentes desligados pelos motivos conclusão da determinação judicial, extinção do processo ou adequação de medida, dividido pelo número de adolescentes desligados pelos motivos conclusão da determinação judicial, extinção do processo, adequação de medida, abandono do serviço/evasão/infrequência, devolução técnica do caso ou regressão de medida socioeducativa, sendo o resultado multiplicado por 100.

A comissão tem por objetivo a proposição de novos indicadores e a consolidação do método de acompanhamento de controle e avaliação.

Como pontos falhos apontados, está a falta de recursos humanos para execução dos eixos de estratégia operacional; a falta de parâmetros para avaliação e monitoramento para desenvolver o acompanhamento em nível municipal, a falta de conscientização da importância de alimentação do sistema (SIGSP) e a fragilidade da intersetorialidade entre as políticas sociais, que dificultam as tomadas de ações sobre os problemas identificados.

Como pontos a serem melhorados, tem-se o aumento de recursos humano, o uso da ferramenta SIGPS e a implantação da vigilância socioassistencial no município, e ampliação do monitoramento e avaliação com definição de parâmetros de monitoramento e controle, pelos serviços.

6. ANÁLISE DOS DADOS NA PERSPECTIVA DO SINASE

6.1 Encaminhamentos Realizados

Os números a seguir, sobre encaminhamentos realizados, referem-se as medidas de Liberdade Assistida (LA) e Prestação de Serviço a Comunidade (PSC) executados nas 9 regionais de Belo Horizonte. Os encaminhamentos realizados variam de natureza, as áreas apresentadas foram: assistência social¹, atualização cad. único², conselho tutelar³, cultura⁴, defesa de direitos⁵, educação⁶, inclusão cad. único⁷, esporte e lazer⁸, PPCAAM⁹, previdência social¹⁰, qualificação profissional¹¹, saúde¹² e trabalho¹³.

¹ Os encaminhamentos mais frequentes na área da assistência social são para o CRAS, quando a família reside em área de abrangência do equipamento e para o CREAS, quando identificada violação de direitos no núcleo familiar.

² Averiguação e Revisão Cadastral que objetivam garantir a veracidade e a atualização dos dados declarados no Cadastro Único.

³ O encaminhamento para o conselho tutelar ocorre quando identificada violação de direito.

⁴ Em parceria com a Fundação Municipal de Cultura é disponibilizado ingressos para diversos tipos de atividades culturais.

⁵ Quando identificada falta de documentação, os adolescentes são encaminhados para o Instituto de Identificação de Minas Gerais e para Unidade de Atendimento Integrado (UAI) para emissão da documentação.

⁶ Em articulação com a Gerência de Educação das regionais e com a Secretária de Estado da Educação são realizados encaminhamentos para efetivação da matrícula escolar.

⁷ Quando é identificada que a família se enquadra nos requisitos para se cadastrar no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cad único), esse é instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, entendidas como aquelas que têm: renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa ou renda mensal total de até três salários mínimos.

⁸ Nessa área os encaminhamentos são realizados para ONG's localizada nas comunidades, em articulação com a rede local.

⁹ O objetivo do Programa de Proteção às Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte é proporcionar proteção e atendimento especializado a crianças, adolescentes ameaçados e seus familiares, retirando-os dos locais que oferecem perigo e reinserindo-os em lugares seguros de moradia e convivência.

¹⁰ Encaminhamento realizado quando identificado no núcleo familiar a necessidade de avaliação da Previdência Social para Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o requerimento de pensão.

¹¹ Quando há demanda do adolescente, em parceria com instituições filantrópicas e ONG's, os adolescentes são encaminhados para cursos de qualificação profissional.

¹² Como eixo norteador das MSE, os adolescentes inseridos no serviço são encaminhados para os Centros de Saúde, que são referenciados, para avaliação médica e odontológica.

¹³ Os encaminhamentos mais frequentes na área profissional se dá via a Associação Municipal de Assistência Social (AMAS) que disponibiliza vagas para trabalho protegido e pelo projeto Trampolim, que busca a inserção profissional de adolescentes em conflito com a lei e a oferta de cursos de profissionalização, visando socializá-los e prepará-los para o mercado de trabalho.

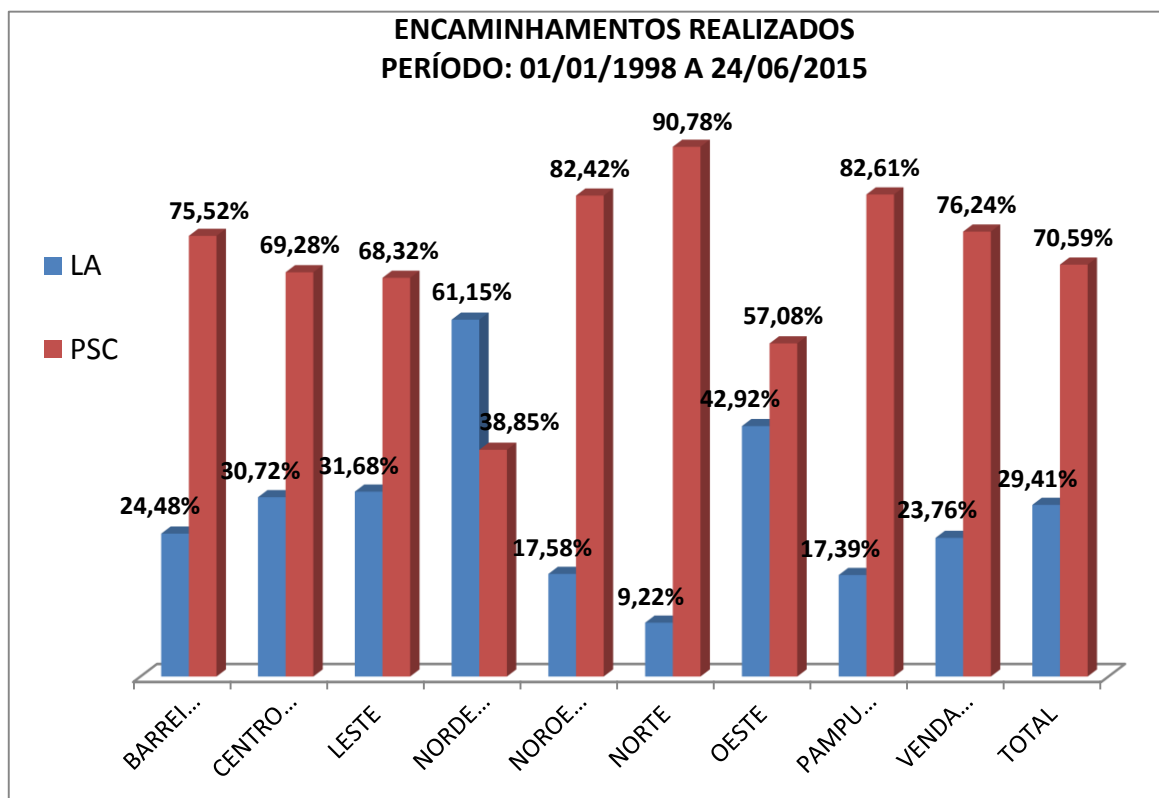


GRAFICO 1 – Encaminhamentos Realizados

Fonte: Sistema de Informação e Gestão de Políticas Sociais – SIGPS

Nota-se que o Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medidas Socioeducativas de LA e PSC realiza encaminhamentos dos adolescentes e suas famílias para os diversos serviços da rede pública, em ambas as modalidades e regionais destacaram-se a política de saúde, educação e trabalho, apresentando apenas percentuais diferentes. Na modalidade de LA: Saúde (163); Educação (121) e Trabalho (63). Na modalidade de PSC, se tem: Saúde (277); Educação (246) e Trabalho (175).

Foram realizados ao longo desse período um total de 595 encaminhamentos na modalidade de LA e um total de 1.418 na modalidade de PSC. Somando assim, o valor geral de 2.013 encaminhamentos realizados em ambas as medidas. Ressalta-se que não foram acrescentados os montantes que não foram alimentados no sistema, ou seja, os valores apresentados podem variar caso não tenham sido lançados no banco de dados.

A variável de encaminhamentos é de suma importância para atingir, como objetivo mínimo, o que esta previsto no SINASE. Não só na prática e na efetivação dos encaminhamentos para as diversas áreas, mas como também na forma que tem sido feitos esses registros. Ter tal informação registrada permite o acompanhamento e a mensuração do efeito da prática para o publico alvo da política, nesse caso, os

adolescentes em conflito com a lei. Assim, “as evidências identificadas e analisadas enfatizam os limites e as potencialidades das informações produzidas pelas diferentes organizações do subsistema jurídico e subsistema de execução para a fiscalização das medidas socioeducativas” (CRISP, 2013)

As informações produzidas através dos encaminhamentos podem produzir meios de mensuração da rede de serviços públicos que o adolescente está inserido e com isso, localizar meios de melhor execução e inter-relação com essa rede. Para o fortalecimento dessas ações e relações faz-se necessário estabelecimento de fluxos intersetoriais.

6.1.1 Inserção Escolar

Os números a seguir referem a quantidade de adolescente matriculados e fora da escola inseridos nas medidas socioeducativas em meio aberto, em ambas modalidades, PSC e LA. Dentro do período que foi realizada as pesquisas têm um total de 47,43% de adolescentes matriculados, contra 52,57% fora da escola. Essa variável incide sobre as perspectiva educacional que esta disposto no artigo 25 do SINASE.

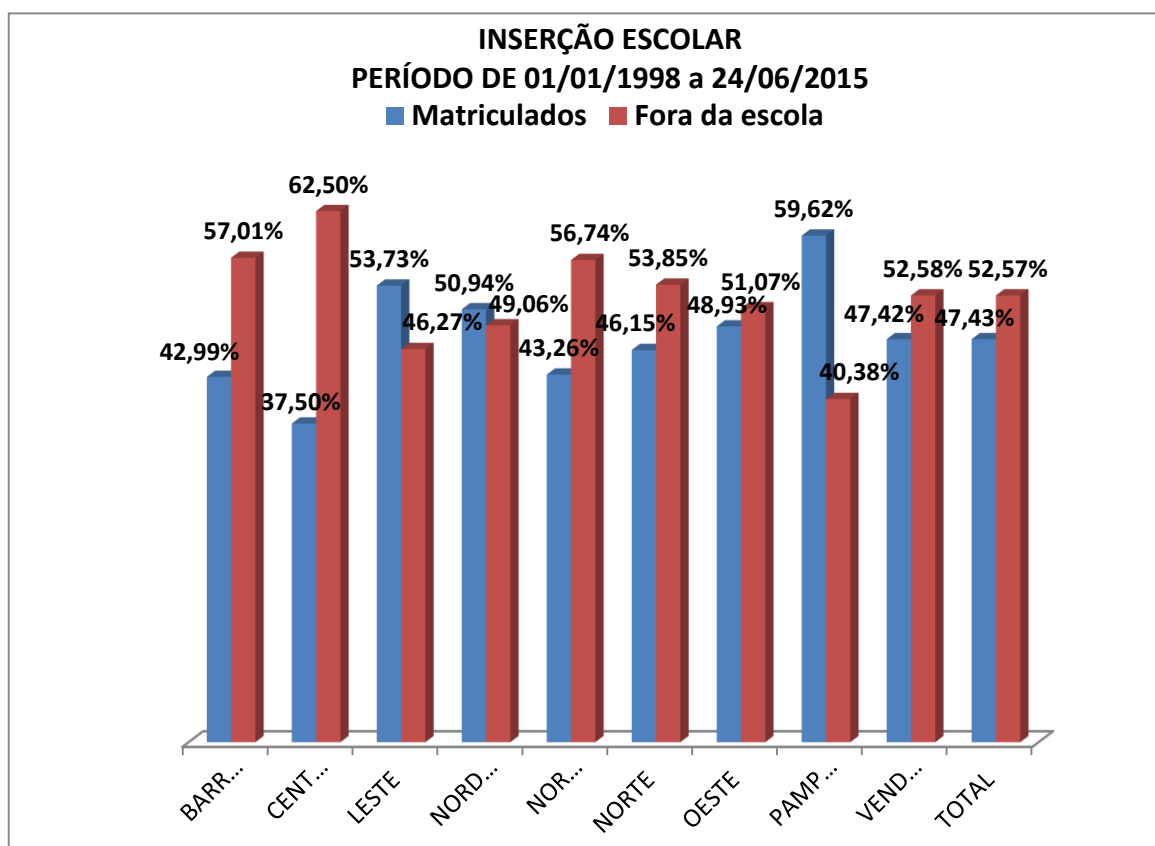


Gráfico 2 – Inserção Escolar Fonte: Sistema de Informação e Gestão de Políticas Sociais – SIGPS

O levantamento feito demonstra que há mais adolescentes fora da escola do que inseridos, ainda sim, as informações obtidas com relação aos matriculados não leva em consideração a frequência. Podendo o adolescente ter sua matrícula, mas não ser frequente no ambiente escolar. Isso demonstra que o lançamento das informações no banco de dados, requer também um processo de construção coletiva com as demais instituições e agentes públicos. Diz de um trabalho intersetorial e envolvimento de todas as políticas voltadas para os adolescentes.

6.1.2 Adolescentes atendidos no PAEFI

Buscou-se extrair com a variável % adolescentes atendidos no PAEFI, informações o que o SINASE coloca como perspectivas familiares. O Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, prevê apoio, orientação e acompanhamento a famílias com um ou mais de seus membros em situação de ameaça ou violação de direitos.

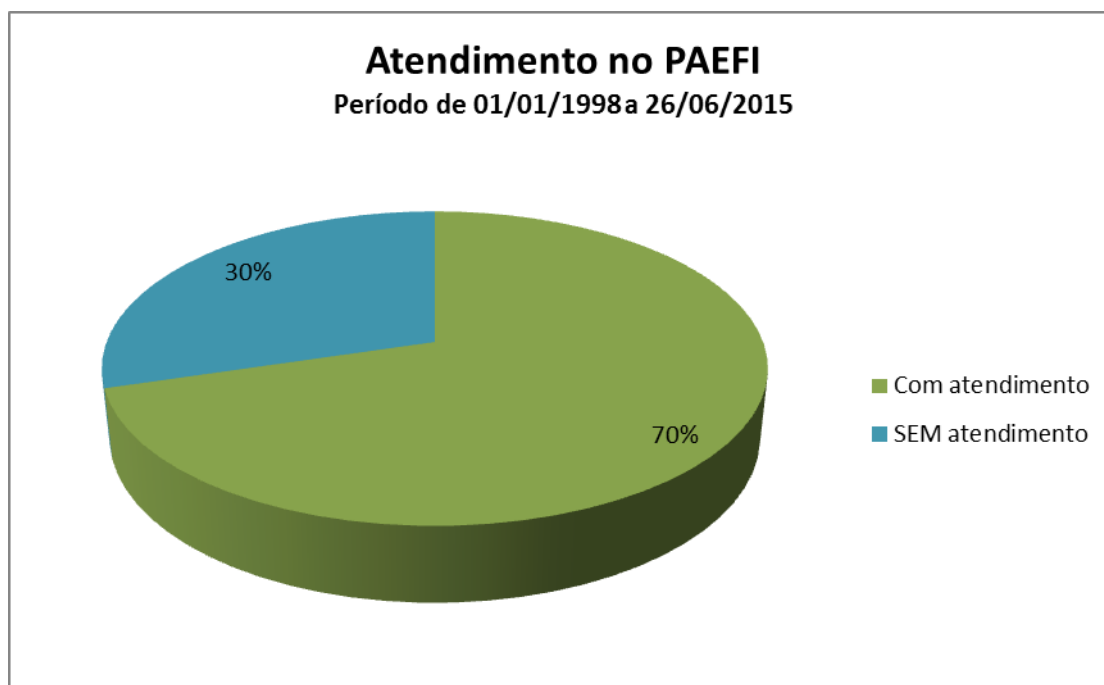


Gráfico 3 – Adolescente atendidos no PAEFI

Fonte: Sistema de Informação e Gestão de Políticas Sociais – SIGPS

O gráfico apresenta que 70% dos adolescentes inseridos na medida socioeducativa em meio aberto estão também inseridos no PAEFI, e 30% sem inserção no Serviço. Há também o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), que segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, consiste no trabalho social com famílias, de caráter continuado, com a finalidade de fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura dos seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida. Esse serviço é ofertado dentro do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) este equipamento é localizado em áreas de maior vulnerabilidade social. Para o levantamento de adolescente inseridos nesse serviço não foi possível fazer o levantamento, devido não constar essa informação no banco de dados.

Ressalta-se também que não foi possível fazer o levantamento sobre reincidência, pois não há informação do banco de dados sobre essa variável.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O princípio da situação irregular perdeu espaço com a introdução das leis e das políticas voltadas para a infância e adolescentes, ao longo dos anos as modificações foram bastante significativas com a ideia e inaugurar a concepção da proteção integral sobre esse público, passando de menor marginalizado, entendido este como a criança pobre e socialmente vulnerável, a sujeito de direitos. Contudo, a linha tênue que esta entre os parâmetros podem não estar tão delimitada pelas práticas sociais.

No Brasil, a concepção da doutrina de proteção social foi formalizada através da Constituição Federal (1988) e com o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), promulgado em 1990. Com a adesão desse princípio a prática do Código de Menores, que adotava como estratégia a intervenção estatal, a internação de crianças e de adolescente considerados “abandonados” e “infratores” perde seu lugar com a introdução do princípio da proteção integral, a qual prevê que crianças e adolescente devem ter seus direitos garantidos independente da situação em que se encontram e estabelecendo princípios básicos a serem garantido pela família, sociedade e Estado.

No caso dos adolescentes autores de ato infracional a responsabilização passa a ser feita através da aplicação de medidas socioeducativas. Medidas estas que contam com uma complexa rede do poder judiciário e do executivo para que seja efetivada.

A legislação mais recente produzida no campo socioeducativo destinada aos adolescentes autores de ato infracional foi o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE). O Sistema contribui com a regulamentação da execução das medidas socioeducativas e traz como premissas a construção de parâmetros e procedimentos mais justos. Trata-se também da avaliação e acompanhamento da gestão de atendimento. Em se tratando de uma política pública verifica-se a importância de haver o monitoramento e avaliação desta, como meio de planejar e alcançar os resultados esperados.

Com base no artigo 25 do SINASE, que prevê objetivos mínimos para alcançar resultados, pontua-se com a pesquisa, que com relação a variável de encaminhamentos feitos, a maioria dos encaminhamentos realizados são destinados a política de saúde, educação e profissionalização, verifica-se que as ações estão de acordo com as diretrizes da intersetorialidade. Nota-se que a educação e saúde são grandes parceiros para a

inserção dos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa na rede de serviços públicos. Essas são políticas fundamentais na vida dos adolescentes e merecem uma atenção especial. A profissionalização, que também aponta um número significativo de encaminhamentos, também é relevante, quando bem executada proporciona ao adolescente que ele consiga elaborar um novo caminho e construir um novo projeto de vida.

Contudo, não há registros nem meios de mensurar se esses encaminhamentos foram efetivados, nem qual o comprometimento das políticas setoriais com esses encaminhamentos e nem quais os impactos dessa inserção para o serviço. Percebe-se também a desarmonia, segundo dados extraídos do SIGPS, do total de encaminhamentos realizados (valor total de 2.013) com o período analisado (1998 a 2015) e número de adolescentes com inserção no serviço (total de 21.058). Esse dado aponta que, talvez, esse número varia devido a falta de preenchimento no banco de dados. Isso implica diretamente sobre o monitoramento e avaliação.

O mesmo ocorre sobre as outras duas variáveis analisadas (inserção escolar e atendimento no PAEFI) conclui-se que o sistema de dados não abrange informações sobre a frequência, uma informação que realmente garante se o adolescente esta ou não inserido na política de educação.

Verifica-se como limitações para a efetivação da monitoramento e avaliação do Serviço de Medidas de LA e de PSC no Município de Belo Horizonte, a ausência de interlocução de informação entre as políticas públicas, a sobrecarga de trabalho, que gera falta de tempo e logo a não alimentação do sistema de dados pelos técnicos, a inexistência de contra partida sobre o andamento da política e a estruturação da base de dados, que não abarca todas as informações necessárias.

Os elementos constatados e analisados identificam que há na legislação da política de socioeducação a previsão de meios capazes de medir e interpretar objetivos propostos pelas ações públicas, bem como a avaliação e monitoramento, instrumentos eficazes que demonstram o grau de efetividade das ações realizadas.

Assim como, constatado também, que os instrumentos de avaliação e monitoramento do Serviço de Medidas de LA e de PSC no Município de Belo Horizonte encontra-se em processo de construção e que o serviço tem procurado se adequar às diretrizes de monitoramento da NOB SUAS.

Importante salientar, como meio de consolidar a prática e o uso desses instrumentos, é importante garantir o direito a informação e apresentar os meios usados para a redução dos problemas sociais para a população em geral, os destinatários dos serviços e os agentes públicos. A falta de produção de dados em uma política dessa dimensão traz consigo o risco de análises equivocadas da realidade.

Como modelo de avaliação, é relevante, a adequação do serviço a população atendida. O que significa não só priorizar o público-alvo, mas reconhecer neles meios de fornecer instrumentos avaliativos. Para isso, a participação do público-alvo nesse processo precisa ser estimulada, não só para construção, mas também como monitoramento da ação governamental.

A prática se difere do que está previsto na legislação. Apesar de ser regulamentado é importante que as avaliações sejam, de fato, efetivadas, para assim aperfeiçoar e ampliar os impactos gerados pelo serviço. Um processo avaliativo bem conduzido gera informações relevantes e de grande apoio para gestão gerir os serviços públicos.

8. REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 1988. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_05.10.1988/CON1988.pdf> Acesso em: maio 2015.

BRASIL. Lei nº 8.069. Dispõe sobre o **Estatuto da Criança e do Adolescente** – ECA. 13 de julho de 1990. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: março de 2015

BRASIL. Lei nº 12.594. Institui o **Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo** – SINASE. 18 de janeiro de 2012. Regulamenta a execução das Medidas Socioeducativas. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: março de 2015.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social NOB/SUAS**. Brasília, DF, 2005. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/cadernos/norma-operacional-basica-suas/norma-operacional-basica-suas>> Acesso em: Acesso em: abril 2015

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/cadernos/tipificacao-nacional-de-servicos-socioassistenciais/tipificacao-nacional-de-servicos-socioassistenciais>> Acesso em: abril 2015

RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (Org.). **A arte de governar crianças**: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. São Paulo: Cortez, 2009. p.

FALEIROS, Vicente de Paula. Infância e processo político no Brasil. In: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (Org.). **A arte de governar crianças**: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. São Paulo: Cortez, 2009, p.33-96.

Metodologia Medidas socioeducativas em meio aberto. A experiência de Belo Horizonte. Volume 01. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. 2010.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social. **Monitoramento e Avaliação da Política de Assistência Social de Belo Horizonte: sistema de indicadores**. Belo Horizonte: [SMAAS], 2007.

JANNUZZI, Paulo de Martinho. **Indicadores Sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações**. 3 ed. Campinas: Editora Alínea, 2004.

JANNUZZI, Paulo de Martinho. **Indicadores para Diagnostico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil.** Revista do Serviço Público. Brasília, 2005.

STOCCO, Lauro . Análise das ferramentas de monitoramento da SAGI/MDS, incluindo formas de coleta de dados, bases de dados e indicadores. 2010.

CRISP. “Manual de Monitoramento e Fiscalização da Justiça Juvenil”. Centro de Estudo de Criminalidade e Segurança Pública da Universidade Federal de Minas Gerais. 2013.

ÁGUIDO, Cynthia Maria Santos. **Por que internar? Discursos e representações dos juízes da infância e juventude na aplicação da medida socioeducativa de internação em Minas Gerais.** Tese (Mestrado em Ciências Sociais). Pontifícia Universidade Católica de Minas. Belo Horizonte, 2011.

ANEXO

Entrevista concedida pela Gerente de Coordenação de Medidas Socioeducativas.

- 1) Há monitoramento e avaliação nas medidas de meio aberto em Belo Horizonte?
- 2) Se sim, quem é responsável e desde quando?
- 3) Quais as ferramentas/indicadores são usados no monitoramento e avaliação das medidas socioeducativas? Quais são os parâmetros legais?
- 4) Quais são os pontos falhos do monitoramento/avaliação das medidas socioeducativas de meio aberto em Belo Horizonte
- 5) O que precisa ser melhorado?

Em conversa com a Gerente do Serviço de Medidas Socioeducativas, obtivemos as seguintes respostas.

- 1) O monitoramento, quando essa gestão assumiu, era feito de forma distante, não incidia sobre a gestão. GEIMA realizava o trabalho sem articulação com a GECMES.
- 2) A GEIMA (Gerência de Informação, Monitoramento e Avaliação), com base no Decreto Nº 11.986 de 11 de março de 2005.
- 3) O indicador utilizado atualmente é o de cumprimento.
- 4) Pontos falhos: recursos humanos, para conseguir executar os eixos de estratégia operacional (gestão) e pesquisa; problema de concepção da importância de alimentar o sistema (SIGPS).
- 5) Precisa ser melhorado o uso da ferramenta SIGPS e mais recursos humanos.

Entrevista concedida pela técnica da Gerência de Coordenação de Medidas Socioeducativas (GECMES)

1) Há monitoramento e avaliação nas medidas de meio aberto em Belo Horizonte?

R: Embora na Secretaria de Assistência Social exista uma Gerência para acompanhar a informatização, monitoramento e avaliação (GEIMA) dos programas e serviços ofertados pela proteção básica e especial, ainda não há um trabalho **consolidado** sobre a avaliação e monitoramento das medidas socioeducativas em meio aberto no município de Belo Horizonte, o que há é um acompanhamento inicial que buscou revisar os indicadores utilizados até então, como ainda traçar estratégias de gestão (como ferramentas da gestão da qualidade) para acompanhar a efetividade das intervenções propostas pelo serviço.

2) Se sim, quem é responsável e desde quando?

R: Atualmente, quem está coordenando os estudos nesta área são um técnico da GEIMA, com formação em engenharia e especialização em gestão de projetos e uma técnica da GECMES, com formação em psicologia, especialização em administração pública e mestrado em psicologia. O trabalho teve início em março de 2014, e tem o apoio das gerências para se tornar uma ação contínua.

3) Quais as ferramentas/indicadores são usados no monitoramento e avaliação das medidas socioeducativas? Quais são os parâmetros legais?

R: São utilizadas ferramentas da gestão da qualidade (carta controle) e o indicador de cumprimento de medida (O número de adolescentes desligados pelos motivos conclusão da determinação judicial, extinção do processo ou adequação de medida dividido pelo número de adolescentes desligados pelos motivos conclusão da determinação judicial, extinção do processo, adequação de medida, abandono do serviço/evasão/infrequência, devolução técnica do caso ou regressão de medida socioeducativa”, sendo o resultado multiplicado por 100). Novos indicadores serão propostos. Por isso, estamos com um grupo de trabalho

para rever o sistema de informação que fornece os dados para a análise, bem como, para construir novos indicadores a partir deste sistema.

- 4) Quais são os pontos falhos do monitoramento/avaliação das medidas socioeducativas de meio aberto em Belo Horizonte?

R: Acredito que os pontos falhos estejam na falta de parâmetros para avaliação e monitoramento, quer dizer, não se encontra estudos sistematizados ou orientações e recomendações para se desenvolver o acompanhamento da gestão do serviço a nível municipal.

- 5) O que precisa ser melhorado?

R: Acredito que o esforço dos municípios deva se concentrar na construção destes parâmetros.

Entrevista concedida pelo técnico da Gerência de Informação, Monitoramento e Avaliação (GEIMA)

- 1) Há monitoramento e avaliação nas medidas de meio aberto em Belo Horizonte?
 - 2) Se sim, quem é responsável e desde quando?
 - 3) Quais as ferramentas/indicadores são usados no monitoramento e avaliação das medidas socioeducativas? Quais são os parâmetros legais?
 - 4) Quais são os pontos falhos do monitoramento/avaliação das medidas socioeducativas de meio aberto em Belo Horizonte?
 - 5) O que precisa ser melhorado?
-
- 1) O monitoramento e avaliação do serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medidas sócio educativas em meio aberto de liberdade assistida e prestação de serviços a comunidade, está sendo desenvolvido. Através do SIGPS (Sistema de Informação e Gestão de Políticas Sociais), que é utilizado pelos diversos serviços da Secretaria Municipal de Políticas Sociais, são extraídos relatórios e indicadores que utilizados efetivamente para monitoramento, avaliação e gestão informacional das esferas de governo.
 - 2) A GEIMA (Gerência de Informação, Monitoramento e Avaliação) é a responsável pela coordenação das ações de monitoramento e avaliação do serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medidas sócio educativas em meio aberto de liberdade assistida e prestação de serviços a comunidade. Com base no Decreto Nº 11.986 de 11 de março de 2005 – Art. 52;
 - 3) Diante de relatórios de gestão que são disponibilizados pelo SIGPS, a GEIMA realiza o monitoramento dos dados que são, conforme a aplicação, analisados junto as partes interessadas (gestores, coordenadores e técnicos), para eventuais ações. É realizado o monitoramento sobre os dados que são mensalmente informados ao MDS (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome) sobre os parâmetros da CIT (Comissão de Intergestores Tripartite), Resolução nº 4, SAGI (Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação). O Município preparou o indicador de cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto, também para

aplicação ao monitoramento e avaliação, já definido e testado. O método de acompanhamento está em fase de desenvolvimento de parâmetros de controle e avaliação.

- 4) Entre os pontos falhos do monitoramento e avaliação, está necessidade de fortalecimento da cultura de gestão da informação dos colaboradores e gestão da Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social. E no âmbito das ações, a fragilidade na intersetorialidade, nas articulações entre as políticas sociais dificultam as tomadas de ação sobre os problemas identificados.
- 5) Implantação da Vigilância Socioassistencial no Município, e ampliação do monitoramento e avaliação com definição de parâmetros de monitoramento e controle, pelos serviços.