



UEPB

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS E SOCIAIS APLICADAS
CAMPUS ANTÔNIO MARIZ – CAMPUS VII
CURSO DE ADMINISTRAÇÃO**

JOSITÂNIA DE ARAÚJO DIAS

**POLÍTICAS PÚBLICAS: OS DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA
NACIONAL SOCIOEDUCATIVO (SINASE) NO CENTRO DE REFERÊNCIA
ESPECIALIZADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CREAS) MUNICIPAL DE
PATOS/PB**

**PATOS- PB
2017**

JOSITÂNIA DE ARAÚJO DIAS

POLÍTICAS PÚBLICAS: OS DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL SOCIOEDUCATIVO (SINASE) NO CENTRO DE REFERÊNCIA ESPECIALIZADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CREAS) MUNICIPAL DE PATOS/PB

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Administração da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Administração.

Orientadora: Prof.^a Ma. Ayalla Cândido Freire

**PATOS- PB
2017**

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

D541p Dias, Jositânia de Araújo
Políticas Públicas [manuscrito] : os desafios na
implementação do Sistema Nacional Socioeducativo (Sinase) no
Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas)
Municipal de Patos/PB / Jositania de Araujo Dias. - 2017.
81 p. : il. color.

Digitado.
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em
Administração) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de
Ciências Exatas e Sociais Aplicadas, 2017.
"Orientação: Profa. Ma. Ayalla Cândido Freire, CCEA".

1. Políticas Públicas. 2. SINASE. 3. CREAS. I. Título.
21. ed. CDD 320.6

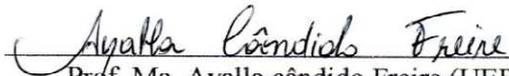
JOSITÂNIA DE ARAÚJO DIAS

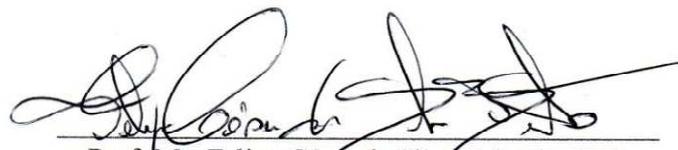
POLÍTICAS PÚBLICAS: OS DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL SOCIOEDUCATIVO (SINASE) NO CENTRO DE REFERÊNCIA ESPECIALIZADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CREAS) MUNICIPAL DE PATOS/PB

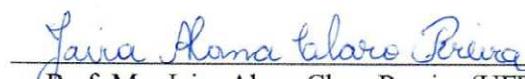
Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Administração da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Administração.

Aprovada em: 11 / 04 / 17.

BANCA EXAMINADORA


Prof. Ma. Ayalla cândido Freire (UEPB)
Orientadora


Prof. Me. Felipe César da Silva Brito (UEPB)
Examinador


Prof. Ma. Jaira Alana Claro Pereira (UEPB)
Examinadora

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por ter estado comigo todos esses anos, me dando paciência e discernimento para seguir em frente, mesmo com todas as barreiras encontradas no meio do caminho.

A minha família em especial a minha avó Hilda, que não se encontra mais conosco, mas que sempre me mostrou que o estudo seria a base para o meu crescimento pessoal e profissional.

Aos meus pais, José Dias e Maria Betânia, e meus irmão Jefferson e Weverghnton, por me apoiarem sempre e acreditarem nos meus potenciais.

A minha filha Evelyn e ao meu esposo Elio por compreender minhas faltas ao longo desses anos de Universidade.

As minhas tias Adnúbia, Alene Rúbia e Edileuza, por terem me ensinado que os momentos difíceis são apenas portas para meu crescimento e que preciso sempre seguir em busca dos meus ideais.

A toda a equipe do CREAS/Patos que contribuiu para que essa pesquisa fosse realizada e pela amizade de cada um: Alexsandro Wagner, Ana Raquel, Beatriz, Bosco, Claudenusa, Dantas Júnior, Derivan, Djailma Lemos, Fernando e Kézia Naara.

Ao Juiz da Vara da Infância e Adolescência Dr. Hugo Gomes Zaher e a Presidente do CMDCA, por aceitar participar da entrevista.

As minhas amigas e amigos Ana Lígia, Jéssica, Daniel, Eric e Wendel, pela parceria de equipe de todos os anos de Universidade. E ao meu amigo Cláudio Gomes.

A minha orientadora Ayalla Freire, que contribui com sua experiência técnica e educacional, para que esse estudo se materializasse.

Aos professores, Jaira Alana e Felipe César por ter participado da banca examinadora.

A todos os professores da UEPB, por terem compartilhado seus conhecimentos para minha formação.

E a todas as outras pessoas que não foram citadas, mas contribuíram direta ou indiretamente para que esse sonho fosse realizado.

RESUMO

O estudo versa sobre o tema políticas públicas com foco na implementação do Sistema Nacional Socioeducativo (SINASE), que regulamenta a execução dos programas de atendimento em meio aberto e privação de liberdade, direcionado para os adolescentes que praticam ato infracional e estão em cumprimento de medida socioeducativa. O SINASE insere a atuação da Assistência Social como integrante do Sistema de Garantia de Direito (SDG). O estudo tem como objetivo analisar os desafios na implementação da Política Pública do SINASE no CREAS municipal de Patos-PB, órgão que acompanha e executa o cumprimento das medidas socioeducativas em meio aberto. O método utilizado foi o estudo de caso de cunho qualitativo e descritivo, com base em fundamentações teóricas de atores da área. A coleta dos dados se deu mediante entrevista semiestruturada aplicada junto aos atores envolvidos no processo de implementação. Constatamos a importância que a política do SINASE trouxe para o sistema socioeducativo em meio aberto, bem como os pontos positivos e negativos enfrentados na implementação, como por exemplo a morosidade na aprovação do plano municipal de medida socioeducativa e a ausência da comunicação entre a rede. Entretanto, a comunicação é de grande importância para a efetivação da política, pois o trabalho deve ser realizado de forma articulada com a rede socioassistencial, intersetorial e com o SDG. Portanto, o SINASE é de grande relevância para o contexto da socioeducação como instrumento a ser seguido pelos profissionais proporcionando uma maior compreensão das particularidades dos adolescentes e seus familiares.

Palavras-Chave: Políticas Públicas. Implementação. SINASE. CREAS.

ABSTRACT

The study deals with the public policies subject focused on the implementation of the National Socio-Educational System (SINASE), which regulates the execution of care programs in the open environment and deprivation of liberty, directed at adolescents who commit an infraction and are in compliance with Socioeducativa measure. SINASE regulates the Social Assistance performance as part of the Law Guarantee System (SDG). The study aims to analyze the challenges in the SINASE Public Policy implementation in municipal CREAS of Patos/PB, which is an organ that monitors and executes the fulfillment of socio-educational measures in an open field. The method used was the qualitative and descriptive case study, based on theoretical foundations of actors in the area. The data collection was realized through semi-structured interview applied to the actors involved in the implementation process. We note the importance that the policy has brought to the socio-educational system in an open field, as well as the positive and negative aspects faced in the implementation, such as the delays in the approval of the MSE municipal plan and the absence of communication between the network. However, communication is a great importance for the full implementation of the policy, because the service must be fulfilled in an articulated way with the social assistance network, intersectorial and with the SDG. Therefore, SINASE is great relevance to the socio-education context as an instrument to be followed by professionals, providing a greater understanding of the adolescents's particularities and their families.

Keywords: Public Policies. Implementation. SINASE. CREAS.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Ciclo de políticas públicas.....	23
Figura 2 - Modelos de implementação.....	26

LISTA DE QUADRO

Quadro 1 - Distinção entre eficiência, eficácia e efetividade.....	30
Quadro 2 - A implementação do SINASE no município.....	60

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABMP	Associação Brasileira de Magistrados, Promotores da Justiça e Defensores Públicos da Infância e da Juventude
ABRAMINJ	Associação Brasileira dos Magistrados da Infância e da Juventude
CEA	Centros de Educação do Adolescente
CMDCA	Conselho Municipal da Criança e do Adolescente
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado em Assistência Social
ECA	Estatuto da Criança e Adolescente
FEBEM	Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor
FONAJUV	Fórum Nacional da Justiça Juvenil
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
FUNAD	Fundo Nacional Antidrogas
LA	Liberdade Assistida
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social
MDSA	Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário
MSE	Medida Socioeducativa
NOB	Norma Operacional Básica
PAEFI	Proteção e Atendimento Especializado à famílias e Indivíduos
PAIF	Programa de Atenção Integral Familiar
PIA	Plano Individual de Atendimento
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PSB	Proteção Social Básica
PSC	Prestação de Serviços à Comunidade
PSE	Proteção Social Especial
RMA	Registro Mensal de Atendimento
SDG	Sistema de Garantia de Direito
SDH	Secretaria de Direitos Humanos

SENAD	Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas
SINASE	Sistema Nacional Socioeducativo
SIPIA	Sistema de Informação para a Infância e Adolescência
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SNPDCA	Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
2. REFERENCIAL TEÓRICO	15
2.1 Políticas públicas: Contexto e Conceitos	15
2.2 A elaboração das políticas públicas	21
2.2.1 A implementação de políticas públicas	24
2.3. Política Nacional de Assistência Social (PNAS)	30
2.4. Sistema Nacional Socioeducativo (SINASE)	34
3. ASPECTOS METODOLÓGICOS	38
4. ANÁLISE DOS RESULTADOS	40
4.1 Caracterização do Sinase no Município de Patos/PB	40
4.2 Compreendendo o processo de implementação	45
4.2.1 A equipe	45
4.2.2 Estratégias e instrumentos utilizados	49
4.2.3 Comunicação da rede	53
4.2.4 Avaliação e Monitoramento	57
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	61
REFERÊNCIAS	64
APÊNDICE A	70
APENDICE B	71
APENDICE C	72
ANEXO A	73

1. INTRODUÇÃO

No Brasil, os acirramentos sociais são caracterizados por desigualdades e injustiça social, que segundo Piana (2009) estão relacionadas a produção e reprodução social por meio da concentração de poder e riqueza de algumas classes dominantes, que geram pobreza das classes subalternas, e que podem ser vistas até os dias atuais. O estado para atender a essa população mais vulnerável, foi criando políticas compensatórias, as quais se moldavam conforme as transformações que a sociedade exigia.

Dessa forma, ao se discutir a vulnerabilidade da população entra em questão o tema das políticas públicas, que busca contemplar as necessidades dos diferentes segmentos sociais, com o intuito de construir uma sociedade mais igualitária. Segundo Trotta (2010), a característica dominante das políticas públicas é a capacidade de o Estado intervir na sociedade no sentido de equilibrar conflitos entre os planos individual e coletivo, sobretudo aqueles provocados pela economia de mercado.

Para Mello (2007), o sentido de políticas públicas está associado ao de políticas sociais implementadas pelo Estado, garantindo ao cidadão tipos mínimos de renda, saúde, alimentação, habitação e educação, assegurados como direitos sociais e não como caridade. E foi pensando dessa forma que o tema sobre políticas públicas começou a ser discutido, por se tratar de medidas imprescindíveis para a consolidação dos direitos políticos e sociais, que por muitos anos foram negligenciados pelas classes dominantes, colocando o estado como interventor desses direitos, objetivando reduzir as desigualdades geradas pelo crescimento econômico.

No Brasil, as políticas sociais foram se desenvolvendo de forma fragmentada e conservadora, com um olhar totalmente assistencialista que os instituiu como favor e clientelismo. Esses direitos foram se legitimando com a Constituição Federal de 1988, que expôs em seu capítulo II os direitos sociais, e o avanço no campo da seguridade social, tendo agora como direitos assegurados a saúde, a previdência e a assistência social.

Em 1993 a política de assistência deu um grande salto com a implementação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que regulamentava sua organização, dez anos mais tarde foi instituído a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), e em 2005 o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que foi o elemento fundamental para implementar a política, pois trouxe avanços no que diz respeito a organização e um sistema descentralizado e participativo considerando as dimensões territoriais.

Nesse contexto, o presente trabalho irá contemplar o tema sobre Políticas Públicas, que vem sendo palco de grandes discussões nas diversas áreas do conhecimento científico e tem produzido vários questionamentos acerca do processo de implementação. Com relação ao assunto, Souza (2006) alega que a Política Pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo; envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação.

Esses procedimentos estão inseridos no ciclo das Políticas Públicas, que começa com a definição da agenda e vai até a avaliação do processo, no qual será verificado de fato se a política está atingindo o fim para a qual foi desenhada. Para Howlett et al. (2013), o ciclo político será viável para descobrir como as questões políticas entram na agenda, como são elaboradas as escolhas, como são tomadas as decisões das ações e como as avaliações serão feitas para saber se está funcionando e como será realimentado.

A materialização das Políticas Públicas requer práticas concretas para que possa haver efetivação desses objetivos, fazendo-se necessário a participação de todos os Poderes Públicos, juntamente com os demais atores envolvidos (sociedade civil, pesquisadores, movimentos sociais), para que a Política possa ser implementada e aplicada de forma correta. Destarte, Américo Bedê Freire Junior (2005) afirma que pouco vale o mero reconhecimento formal de direito social se ele não vem acompanhado de instrumentos para efetivá-los.

Por assim sendo, o estudo dará ênfase a fase de implementação, que segundo Rua (2009) é a fase que faz a política sair do papel e ser efetivada, compreendendo diversas decisões que são previamente definidas em um conjunto de instrumentos legais. Por isso, há a preocupação dos diversos estudiosos em compreender essa fase, visto que os esforços para implementá-la dependem de vários fatores que podem contribuir ou prejudicar o andamento do processo.

Diante do exposto, a pesquisa será elaborada com o intuito de verificar a seguinte problemática: Quais os desafios na implementação do Sistema Nacional Socioeducativo (SINASE) no Centro de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS) municipal de Patos/PB?

Cabe ressaltar que o SINASE é uma Política Pública que foi aprovada em 2012 pela Lei nº 12.594, voltado para os adolescentes que praticam ato infracional e que estão em cumprimento de medida socioeducativa (MSE). Esse sistema regulamenta a execução dos programas de atendimento - meio aberto e privação de liberdade – estabelecendo práticas pedagógicas que irão ser trabalhadas de acordo com a gravidade do ato, garantindo uma

melhor adequação a esses adolescentes, assegurando os direitos e a proteção integral como pessoas humanas em processo de desenvolvimento.

O SINASE veio estabelecer diretrizes voltada para a organização e estruturação das unidades de atendimento de medida socioeducativa, em busca de uma melhor execução. Mesmo sendo uma política recente, o assunto vem tendo uma grande abrangência por tratar de crianças e adolescentes que deixam de ser mero objeto de medidas judiciais e passam a ser sujeitos de direitos, independente de origem socioeconômica, raça, gênero, estrutura familiar, ou seja, do contexto social em que vive.

Logo, o objetivo geral da pesquisa será analisar quais os desafios na implementação da Política Pública do SINASE no CREAS municipal de Patos/PB. E seus objetivos específicos serão: Caracterizar as estratégias do SINASE para o atendimento socioeducativo; Contextualizar a importância da Política Pública para o sistema Socioeducativo no município de Patos/PB; Compreender o processo de implementação do SINASE no município de Patos/PB (atores, informações, decisão) e Analisar os desafios na implementação do programa na percepção dos atores envolvidos.

O estudo mostrará a necessidade de integração de todas as esferas governamentais, as várias políticas públicas distintas em conjunto com a sociedade, para que possa ser implementada e efetivada de forma integral, buscando o fim desejado que é a ressocialização desses adolescentes em estado de vulnerabilidade social. Com isso, a matéria será fundamental para a sociedade por trazer informações precisas sobre sua participação direta na elaboração e avaliação da política, e que dessa forma, venham a exigir planos mais concretos que possam extinguir ou minimizar os problemas vinculados a política.

O trabalho terá como escopo identificar as possíveis falhas na implementação da política do SINASE e será relevante para o órgão gestor utilizar de base para a resolução das disfunções na gestão-administrativa local ou na adequação das mesmas. Contribuirá com informações que ajudará os atores, responsáveis pela execução da política a traçar medidas de acordo com as necessidades de mudança do ambiente em estudo.

Assim, o tema abordado incrementará o conhecimento na área técnica e científica, auxiliando em pesquisas futuras, por se tratar de uma área de estudo e de práticas de gestão (PROCOPIUCK, 2013), que tem como objetivo solucionar problemas encontrados na gestão pública a partir de dilemas decorrente da sociedade.

Outra relevância, é a inovação do trabalho em termos de abrangência local, por ainda não ter sido foco de estudo no município em análise. O estudo potencializará de forma satisfatória na identificação de disfunções dentro da política local, para que esta possa ser

corrigida e venha a alcançar seus resultados. Dessa forma, abrirá espaço para novas pesquisas no campo a ser explorado.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Políticas Públicas: Contexto e Conceitos

O século XIX é marcado pela luta dos direitos sociais e o desenvolvimento das políticas sociais, em que partiram as primeiras reivindicações advindas das ideias marxistas, em busca de uma sociedade mais igualitária e o controle do estado como representante da coletividade. Essas lutas se propagaram pela Europa depois da Segunda Guerra Mundial, onde os Países participantes deixaram através de suas intervenções um cenário de grande pobreza e desemprego.

"Embora o período entre as duas grandes guerras mundiais não tenha registrado forte expansão das políticas sociais, ele é reconhecido como momento de ampliação de instituições e práticas estatais intervencionistas" (BEHRING E BOSCHETTI,2010, p.91). Esse tema, no entanto, começou a ser discutido pelas classes trabalhadoras por se tratar de medidas imprescindíveis para a consolidação dos direitos políticos e sociais, até então negligenciados pelas classes dominantes.

Cabe salientar que seu surgimento se dá devido à expansão do capitalismo na Europa, que teve como marco inicial na Inglaterra durante a metade do século XIX, lugar onde nasceu a revolução industrial. Esse novo cenário abriu espaço para o progresso econômico e a expansão de mercado, gerando uma grande transformação nas condições sociais advindas de um novo modelo de estado conhecido como “estado liberalista”.

O modelo liberalista foi utilizado no desenvolvimento do capitalismo, trazendo consigo grandes desigualdades sociais, pois “o indivíduo na sociedade e suas relações eram percebidas conforme sua inserção no mercado” (CUNHA E CUNHA, 2003, p. 11). De acordo com Behring e Boschetti (2010), o trabalhador era conhecido pela sua força de trabalho, como mera mercadoria de troca para acumulação de capital, através da expropriação da mais-valia adicionada ao valor pelo trabalho livre.

Para os liberais o mercado tinha que se auto regular, deixando o estado apenas como um mediador nas relações sociais, servindo de base apenas para ditar leis que garantissem uma maior liberdade para o mercado econômico, assegurando apenas uma

assistência mínima àqueles que não tinham condições de competir no mercado de trabalho. Com isso Piana na sua autocrítica declara que:

O estado assume o papel de anticrise por meio das políticas sociais, que contribuem para a subordinação do trabalho ao capital, com a força da mão de obra ocupada e excedente e também pela adequação e controle da população trabalhadora que pode ter condições de consumo contra a tendência nefasta do subconsumo (PIANA, 2009, p. 36).

Para Polanyi (2000, p.52) “o liberalismo econômico interpretou mal a história da Revolução Industrial porque insistiu em julgar os acontecimentos sociais a partir de um ponto de vista econômico”. Para o autor as vantagens econômicas de um mercado livre não compensariam a destruição social que ele acarretaria. Assim, a evolução das políticas sociais se dá em vários momentos, pautadas por várias lutas das classes trabalhadoras, a fim de estabelecer segundo Behring e Boschetti (2010), não o rompimento do estado liberal e estado social, mas o reconhecimento de direitos sem colocar em xeque os fundamentos do capitalismo.

Tais problemáticas está relacionado ao capitalismo monopolista que foi estabelecido a partir de grupos monopolizados no final do século XX. Essa nova forma de concentração de renda garantia maiores lucros aos capitalistas devido a abertura de novos mercados internacionais e nacionais, gerando concorrências acirradas entre os grupos monopolistas e com isso um maior controle no processo de produção e organização das empresas. Para Piana (2009, p. 28):

O fenômeno da globalização se por um lado permite o intercâmbio mundial por meio da maior interação entre povos, por outro, tem trazido uma série de contradições e divergências: o aumento do desemprego estrutural, a exclusão social, o aumento da pobreza, guerras políticas e religiosas e outros, ratificando a lógica do capital, que trazem a concentração da riqueza nas mãos dos setores monopolizados e o acirramento da desigualdade social.

Assim, “o argumento central é que a aceleração da industrialização teria levado a intervenção do estado sob a forma de desenvolvimento de políticas sociais, visando compensar os desequilíbrios sociais gerados pelo crescimento econômico” (MELLO, 2007, p. 3). Diante desses problemas ocorridos com o crescimento do mercado capitalista, o avanço da tecnologia que absorvia em grande parte a mão de obra, a superprodução, a acumulação de bens e o aumento do consumo, houve a necessidade de criar mecanismos políticos e

econômicos que procuraram neutralizar os problemas causados pelas crises cíclicas do capitalismo, estabelecendo assim o chamado Estado de Bem Estar Social (*Welfare State*)¹.

Esse aparato segundo Rossetti e Boschetti (2010) se dá com os efeitos da Segunda Guerra Mundial e a forte crise econômica de 1929-1932 conhecida como “Grande Depressão”, quando o estado começou a intervir na economia e a introduzir minimamente alguns direitos sociais, tendo em vista a instituição de serviços e políticas sociais que criassem demandas para ampliar o mercado consumidor e gerar o pleno emprego para o crescimento econômico. Conforme Faleiros (2004) é pelo Estado de Bem Estar Social que o Estado garante ao cidadão a oportunidade de acesso gratuito a certos serviços e a prestação de benefícios mínimos para todos.

O modelo do *Welfare State*, pode ser conceituado entre duas vertentes segundo a origem em cada País:

[...] a garantia compulsória de prestações de substituição de renda em momentos de riscos derivados da perda do trabalho assalariado pelo Estado foi uma inovação da Alemanha na era bismarckiana. Já o modelo *beveridgiano*, surgido na Inglaterra, tem como principal objetivo a luta contra a pobreza. Nesse sistema de proteção social, os direitos são universais, destinados a todos os cidadãos incondicionalmente ou submetidos a condições de recursos (testes de meios), e o Estado deve garantir mínimos sociais a todos em condições de necessidades. O financiamento é proveniente dos impostos fiscais (e não da contribuição direta de empregados e empregadores) e a gestão é pública, estatal (ROSSETTI E BOSCHETTI, 2010, P. 97).

No Brasil, o modelo do bem estar social começa a ser introduzido na década de 1930, quando também o País fora atingido pela crise internacional de 1929-1932. Nesse período, começa no Brasil um processo de modernização conservador, desencadeado sob a ditadura do governo de Getúlio Vargas, o qual se tinha a questão social como uma questão de polícia (ROSSETTI E BOSCHETTI, 2010).

Esse conservadorismo, aborda por um lado os movimentos sociais que reivindicavam direitos sociais e trabalhistas, por outro esses direitos eram utilizados pelas classes dominantes como forma de mediação e favoritismo, buscando transformar as lutas de classes em colaboração para o crescimento do estado, sem que houvesse um compromisso democrático de fato com a classe trabalhadora.

¹ O estado de bem estar social era composto pelos três pilares que os constituíram – educação, seguros e saúde. Contudo, pode encontrar na literatura a definições do termo *Welfare State* diferenciadas, segundo sua utilização em cada País que os designaram com formas determinadas e específicas de regulação estatal na área social e econômica, muitas vezes não sendo explicitadas com seu devido cuidado. No entanto, a expressão origina-se na Inglaterra, o mesmo não podendo ser afirmado quanto a sua utilização como referência para todos os Países europeus (ROSSETTI E BOSCHETTI, 2010).

Segundo os mesmos autores, o Brasil em relação aos Países desenvolvidos também seguiu a referência de cobertura de riscos ocorridos da regulação dos acidentes de trabalho, aposentadorias e pensões e seguindo com o auxílio doença, maternidade, família e seguro desemprego, sendo criado em 1930 o Ministério do Trabalho e depois a carteira de trabalho em 1942, o qual passou a ser o documento de cidadania no Brasil, conferindo alguns direitos aos trabalhadores que tinham seus registros formalizados.

Contudo, mesmo com alguns avanços, o desenvolvimento das políticas sociais brasileiras se dá de forma fragmentada e corporativista, com características bem particulares de outros Países, pois sua relação com grupos políticos ainda encontrava-se associado a burguesia e seus interesses econômicos presos ao capital estrangeiro. Assim afirma Vieira (2001, p.10):

A política social brasileira compõe-se e recompõe-se, conservando em sua execução o caráter fragmentário, setorial e emergencial, sempre sustentada pela imperiosa necessidade de dar legitimidade aos governos que buscam bases sociais para manter-se e aceitam seletivamente as reivindicações e até as pressões da sociedade.

Nesse sentido, as políticas sociais no Brasil só veio avançar na década de 1980 com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a qual trouxe consigo grandes avanços no campo social, pautados pela equidade e ampliando os direitos sociais agora expressos como direitos universalistas. Outro avanço se deu no sistema da seguridade social, agora tendo como direito à saúde, previdência e por último a assistência social para aqueles a quem dela necessitasse, independentemente de contribuição ao sistema.

Conforme Cunha e Cunha (2003, p.14):

Esse sistema ainda que restrito a essas políticas, teve o mérito de romper com o formato contratual contributivo, ou seja, a proteção social passa a ser incondicional, não dependendo mais de contribuições pessoais que caracterizavam o sistema até então vigente e inscreveu novos direitos sociais para a população, em particular o direito à assistência social para os não segurados, aqueles que não estavam vinculados ao mercado, e para os segurados que se encontrarem em situação de vulnerabilidade circunstancial ou conjuntural, como, por exemplo, em momentos de calamidade pública.

No entanto, no Brasil, as políticas sociais ainda são vistas com caráter assistencialista, clientelista e paternalista (ROSSETTI E BOSCHETTI, 2010; PIANA, 2009; CUNHA E CUNHA, 2003). Essas características podem ser assistidas na área assistencial desde a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA) em 1942, coordenada pela primeira dama Darcy Vargas para atender as famílias dos pracinhas envolvidos na Segunda Guerra, o

que para Rossetti e Boschetti (2010) denotava nas características de tutela, favor e clientelismo na relação entre estado e sociedade.

Na década de 1990 surgiu o Estatuto da Criança e Adolescente (ECA), que afirmou enquanto sujeito de direitos crianças e adolescentes, extinguindo o Código de Menores por inúmeras denúncias de situações de maus tratos aos jovens pobres e delinquentes, e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), consequência de mobilizações de vários movimentos sociais da época.

Todavia, o desrespeito às leis de assistência tem sido a tônica de vários governos, seguindo com políticas sociais assistencialistas e mantendo a população pobre, com grande parte miserável, excluída do direito à cidadania, dependente de benefício públicos, desmobilizando os movimentos sociais (PIANA, 2009, P.40).

Assim, Matias-Pereira (2012, p. 225) define políticas sociais como “ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando a diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento econômico.

Com isso, as políticas públicas começaram a ser vistas como mecanismos utilizados pelo estado para garantir o controle a ordem social, mediante procedimentos que garantissem os direitos dos cidadãos segundo a óptica do estado, em torno de problemas advindos da sociedade. Diante dessas circunstâncias, os estudos sobre políticas públicas começaram a se consolidar, abrindo espaço na agenda Pública como ação para dar respostas aos conflitos existentes na sociedade.

O termo “políticas públicas” tornou-se campo de estudo de várias áreas do conhecimento científico. Segundo Souza (2006), embora seja um ramo da ciência política, ela não se limita a esse espaço, sendo objeto analítico de outras áreas do conhecimento.

Diante dessa premissa, a área das políticas públicas vem sendo foco de estudo de diversos pesquisadores e acadêmicos, que estão contribuindo com avanços teóricos e práticos para o desenvolvimento de métodos e avaliações, as quais assegurarão a efetividade das políticas.

Outro aspecto relevante é a preocupação dos especialistas em definir o conceito de políticas públicas, por se tratar de uma área multidisciplinar. Muitos autores mostram ter concepções diferentes, mas de grande relevância, que servirá de parâmetro para delinear os estudos metodológicos nesse campo. Fonseca (2013), expõe a necessidade de uma reflexão crítica sobre o conceito, a fim de que se tenha a exata noção do que ela representa e qual seu papel e impactos na sociedade.

Sustentando a ideia de não existir uma melhor definição para o que seja políticas públicas, Souza (2006) reforça o conceito de vários autores:

Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre políticas públicas implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.

Para Heidmann (2009), constitui política pública a decisão conjunta entre ação do governo e de outros atores sociais. Cabe salientar que, essas ações mesmo sendo obrigação do estado deve resultar de um processo decisório, que tem o intuito de atingir alguns objetivos com a participação dos atores públicos e sociais, que estão vinculados a política (ARAÚJO; BOAS, 2013).

Desse modo, políticas públicas podem ser vistas como elementos para a resolução de problemas, no que diz respeito ao interesse coletivo, tendo o controle do estado na sua elaboração, por meio da ação efetiva dos atores sociais (PEREIRA, 2008; PROCOPIUCK, 2013; SECCHI, 2013).

Tal abordagem feita por Fonseca (2013), nas Dimensões críticas das políticas públicas, reconhece que a simples definição abstrata de “o governo em ação” não esclarece seu significado. Para ele, essa definição quer dizer que o governo pode entrar em ação, com ou sem planejamento, uma vez que as ações governamentais dependem de vários fatores e que podem ser confundidos como algo natural na opinião dos cidadãos comuns.

Assim, cabe ressaltar alguns aspectos:

[...] os perigos (armadilhas) de não se ressaltarem os conflitos, que são o cerne das “políticas públicas” perante o modelo de acumulação; os constrangimentos advindos do sistema político à formulação e implementação de “políticas públicas”; o papel da mídia como ator político e ideológico, sobretudo quanto aos vetos que os órgãos de comunicação interpõem a determinadas “políticas públicas” (como representantes das classes médias e superiores); e, por fim, questões conjunturais relativas ao debate político em que as “políticas públicas” aparecem como protagonistas (FONSECA, 2013, p.403).

Segundo Pereira (2008, p. 75), “o estado é o responsável pela gestão de políticas públicas”. Contudo não impede a participação da sociedade nas decisões dessas políticas. Segundo a autora, as políticas públicas devem ser compreendidas como um conjunto de ações

do Estado, tendo em vista a necessidade da sociedade, visando a solução de problemas a ela inerente.

Entretanto, Souza (2006, p. 39), entende que “não são só os indivíduos ou grupos que têm força relevante influenciam as políticas públicas, mas também as regras formais e informais que regem as instituições”. Assim, o comportamento das instituições podem provocar vícios na formulação das políticas, causando danos a alguns grupos em detrimento de outros.

Pereira (2008, p.78) destaca que:

[...] as políticas públicas são formuladas, em que há um jogo de interesses envolvidos e nas quais os maiores interessados não têm participado desse processo[...]. Desse modo, acredita-se que as políticas públicas com fins sociais tem sido formuladas de forma que os interesses das classes trabalhadoras são sobrepujados e as classes dominantes têm feito valer os seus interesses. Contudo, alguns benefícios chegam as classes subalternas, com a finalidade de que elas se mantenham inertes, sem conflitos.

Partindo desse segmento, percebe a importância dos vários atores sociais, e a influência que tem sobre as decisões das políticas. Para Heilborn et al. (2010), a sociedade civil tem ação primordial, pois conseguem apontar os problemas a serem enfrentados, propor e colaborar na formulação das políticas mais adequadas para saná-los e, ainda fazer o controle social da execução por meio de espaços de democracia participativa.

Logo, a política pública tende a contribuir na resolução de problemas existentes na sociedade, seja ela no meio social, econômico e político. Contudo, é necessário desenvolver procedimentos para que a política seja efetivada de forma a atingir o resultado para a qual foi feita.

2.2 A elaboração das políticas públicas

O processo de elaboração de políticas públicas (*policy-making process*) também conhecido como ciclo de políticas públicas (*policy cycle*), é um esquema que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes (SECCHI, 2013). De acordo com Reader (2014), essas etapas devem ser tomadas para compreender melhor os aspectos específicos das políticas públicas, do que apenas sequências utilizadas da mesma forma em qualquer política.

Reader (2014, p. 127) também esclarece que o ciclo de políticas públicas se apresenta como uma ferramenta analítica que contribui para tornar clara e didática a discussão sobre o tema. Para alguns autores, o ciclo das políticas e suas fases estão atrelados a um campo de análise, que busca apenas direcionar o rumo da política delimitando o funcionamento das etapas. Segundo Baptista e Rezende (2011), a delimitação das fases pode ser um fator crítico limitador da análise, principalmente quando este não consegue oferecer uma visão do contexto em que a política está inserida e os arranjos constituídos em cada caso.

Apesar disso, Secchi (2013) reconhece que o ciclo de políticas públicas tem grande utilidade: ajuda a organizar as ideias, faz com que a complexidade de uma política pública seja simplificada e ajuda políticos, administradores e pesquisadores a criar um referencial comparativo para casos heterogêneos. Esse processo, depende da preocupação dos atores em dar uma resposta concreta, para que os programas venham a ser aprimorados e não se tornem esquecidos pelo poder público, desenvolvendo novas ideias ou adequando as políticas já existentes.

De acordo com Howlett et al. (2013), a vantagem de se usar o modelo do ciclo está em seu papel de uma heurística metodológica, que facilita o entendimento do processo por seus desdobramentos em parte, podendo ser investigadas de forma isolada ou em termo com outros estágios do ciclo. Assim, se faz necessário um modelo que permita analisar os vários estágios de forma empírica, procurando adequar esses recursos ao contexto para o qual a política foi criada.

Também Howlett et al. (2013) afirma que os estágios quando associados aos subsistemas e paradigmas políticos-administrativos, torna possível descobrir como as políticas são selecionadas, quais os cursos que serão adotados e como serão produzidas e avaliadas.

Dessa forma, a política pública será incrementada como processo, dividido em vários estágios, o qual procurará identificar cada etapa como elementos necessários para que a atividade sobreviva. Essa visão, procura descrever como a política será elaborada.

De acordo com Secchi (2013), esse ciclo se delimita em sete fases principais: 1) identificação do problema, 2) formação da agenda, 3) formulação de alternativas, 4) tomada de decisão, 5) implementação, 6) avaliação, 7) extinção.

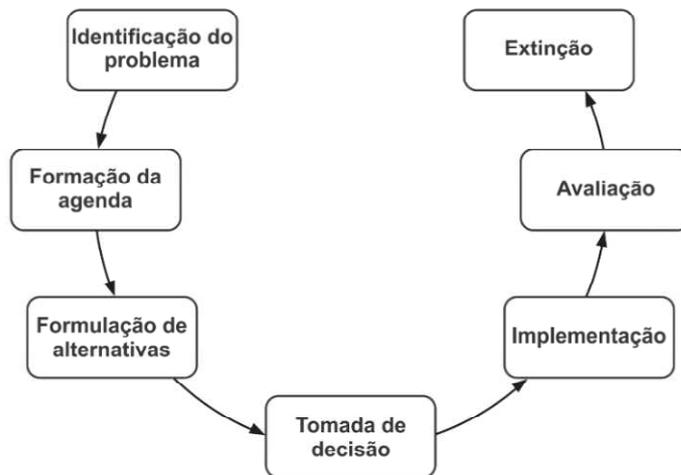


Figura 1 - Ciclo de políticas públicas.
 Fonte: Secchi (2013, p. 43)

Nesse contexto, será analisado as etapas do ciclo, de acordo com a Figura 1, segundo a visão de Secchi (2013):

- **Identificação do problema:** Nessa primeira etapa, o problema começa a ser identificado a partir de uma situação que afeta a percepção de vários atores. Dentro dessa percepção o tema será delimitado para que se possa descrever suas causas que servirão de base para a resolução do problema. Nessa fase, passa a contar com o apoio de vários atores que mostraram preocupados em resolver o problema, e começam a pressionar partidos políticos para que o problema entre na agenda política dos governos.
- **Formação da agenda:** O tema será entendido como relevante. Contudo, ganharão ou perderão espaço a partir de fatores determinantes, que coibirão o espaço na agenda, tendo em vista que alguns problemas são cíclicos e outros esporádicos. Apesar disso, existem três condições para que o problema entre na agenda: a atenção dos diferentes atores, a resolutividade consideradas necessárias e factíveis e a competência enquanto responsabilidade pública.
- **Formulação de alternativas:** Aqui passa a ser construído os objetivos e estratégias. Esses objetivos serão analisados pelos diversos atores envolvidos, buscando construir alternativas para seu alcance, procurando identificar os diferentes recursos técnicos, humanos, materiais e financeiros.
- **Tomada de decisão:** Essa etapa ocorre junto com a formulação de alternativas e soluções. Cabe salientar as três formas para entender a escolha das alternativas: 1) a

tomada de decisão *ad hoc* será baseada em alternativas, depois de vários estudos, será analisado a alternativa mais apropriada em termos de custo, rapidez, sustentabilidade, equidade, entre outros; 2) os problemas serão ajustados de acordo com as soluções, e vice e versa. 3) os tomadores já têm a solução para o problema que ainda não existe, e correm em busca de lançar um problema na opinião pública e no meio público para que suas propostas se tornem uma política pública.

•**Implementação:** É nesta etapa que os resultados serão produzidos. Essa fase é aquela em que regras, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções em ações. Nessa fase, é possível visualizar por meio de processos analíticos as barreiras e falhas que foram traçados dentro do programa, e que estão impedindo a sua execução.

•**Avaliação:** Aqui será analisado se a política atingiu o fim desejado, ou se houve falha no processo. Nessa etapa poderá fazer um *feedback* sobre as fases anteriores. Outro aspecto são as várias definições de avaliação: *ex ante* (anterior a implementação), *ex post* (posterior a implementação) e a avaliação *in itinere*, conhecida como avaliação formativa ou monitoramento, que ocorre durante a implementação para fins de ajuste imediato.

•**Extinção:** Neste ponto será demarcado o fim da política pública. A extinção se dá pela resolução do problema, por perceber sua ineficácia, perdeu sua importância ou saiu da agenda política ou por ser de validade determinado.

Logo, o ciclo das políticas públicas são importantes mecanismos para a resolução de problemas. No entanto, a maioria dos problemas encontrados em uma política pública podem ser vistos dentro do processo de implementação. Por isso, cabe aqui uma análise maior dessa fase que será desenvolvida no subtópico abaixo, buscando utilizar-se dos vários modelos já estudados pelos pesquisadores, para dar continuidade ao processo de maneira satisfatória e dessa forma buscar melhores resultados dentro da política pública.

2.2.1 A implementação de políticas públicas

A divisão em etapas tem a finalidade de simplificar a análise. Assim, a fase de implementação refere-se à execução das decisões tomadas nas etapas anteriores. Essa fase sucede à tomada de decisão, e é nessa etapa em que as ações são postas em prática, buscando obter resultados concretos das políticas públicas.

Secchi (2013, p.56) afirma que “a importância de estudar a fase de implementação está na possibilidade de visualizar por meio de esquemas analíticos mais estruturados, os obstáculos e as falhas que costumam acometer essa fase do processo nas diversas áreas de políticas públicas”. Portanto, todo o esforço, o conhecimento e os recursos empregados para traduzir as decisões políticas serão colocadas em prática no estágio de implementação do ciclo político (HOWLETT, ET AL., 2013).

Com isso, é necessário que haja um processo contínuo de melhoria nos processos políticos administrativos. Esse procedimento irá possibilitar a melhoria constante nas atividades de implementação, uma vez que seu sucesso ou fracasso dependerá do entendimento de inúmeras variáveis atreladas a própria implementação (LIMA E D’ASCENZI, 2013).

Aqui será destacado quatro variáveis independentes que irão influenciar o êxito do processo de implementação:

O primeiro tipo refere-se à natureza do problema alvo da política: a existência de tecnologia de intervenção disponível e acessível, de uma teoria causal válida e o tamanho da população-alvo. O segundo grupo de variáveis são as normativas e referem-se ao grau em que o plano estrutura a implementação. O sucesso da implementação decorre da clareza dos objetivos, pois é imprescindível que os implementadores compreendam perfeitamente a política e saibam exatamente o que se espera deles. [...] O terceiro bloco alude a variáveis contextuais. O contexto social é comumente relacionado ao apoio do público à política e muitas vezes é considerado uma variável crítica porque esse apoio mostra-se instável e não perdura. O contexto econômico influencia a disponibilidade de recursos, essencial para o sucesso da implementação. O contexto político diz respeito, fundamental, a mudanças de governo e ao apoio das elites. O quarto grupo de variáveis refere-se à organização do aparato administrativo: disponibilidade e qualidade dos recursos humanos e da estrutura organizacional, basicamente (HOWLETT E RAMESH, 1995; VAN METER E VAN HORN,1996; SABATIER E MAZMANIAN,1996; apud LIMA E D’ ASCENZI, 2013, p.103).

Cabe salientar que dentro dessa vertente pode ser analisado os dois modelos utilizados para o estudo da implementação nas políticas públicas traçados na figura 2: 1) modelo *top-down* e 2) modelo *bottom-up*.

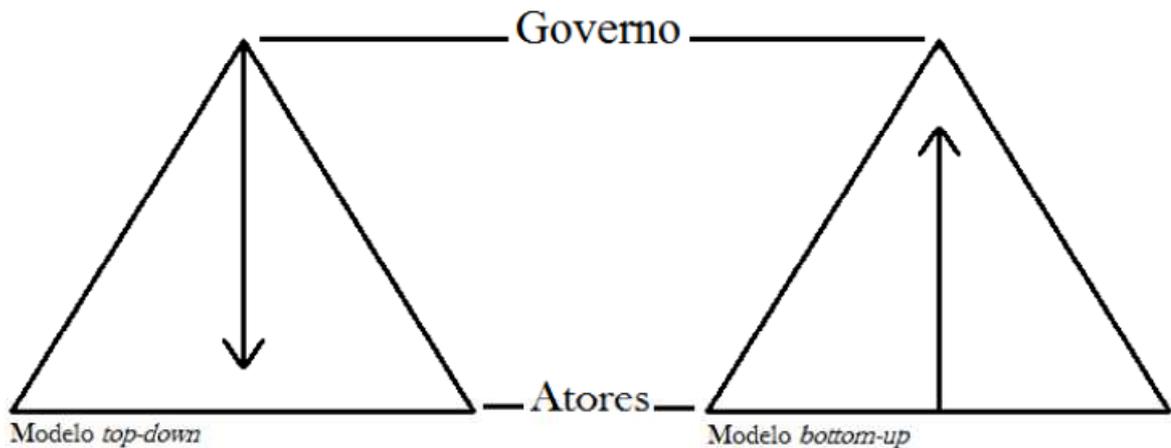


Figura 2 - Modelos de implementação

Fonte: Elaboração própria baseada em Howlett, et al, 2013; Secchi, 2013.

No primeiro modelo *top-down* as decisões são tomadas de cima para baixo, começando na base política. Esse estudo abre espaço para uma maior análise técnica do problema, separando a tomada de decisão e de implementação, em que os objetivos já estão definidos pelos atores envolvidos na fase de formulação. O modelo é conhecido por Secchi (2013) como estratégia da classe política para “lavar as mãos” em relação aos problemas de implementação. Se para a classe política a formulação da política é bem planejada, então qualquer falha na sua implementação será responsabilidade daqueles que a colocam em prática.

No segundo modelo *bottom-up*, existe uma maior discricionariedade dos burocratas e as várias redes de atores envolvidos na política. Nesse modelo, os envolvidos diretamente na implementação têm uma visão maior dos problemas encontrados durante sua execução, “havendo uma maior liberdade por parte daqueles que implementam a política para realizar os ajustes necessários para o alcance das metas delineadas” (READER, 2014, p.134).

Para Secchi (2013, p.62), destaca que:

[...] Um pesquisador observando a implementação a partir de uma perspectiva *top-down* dará atenção inicial aos documentos que formalizam os detalhes da política pública (objetivos, elementos punitivos, ou de recompensa, delimitações do grupo de destinatários, etc.), [...]. Já um pesquisador usando a perspectiva *bottom-up* parte da observação empírica de como a política pública vem sendo aplicada na prática, as estratégias dos implementadores, das artimanhas dos *policytakers*, dos problemas e obstáculos práticos, para então verificar “como a política deveria ser”.

Lima e D’Ascenzi (2013) apresentam outro modelo de análise da implementação, partindo de elementos cognitivos e ideológicos que explicam a concepção de mundo dos vários atores. Para os autores é possível integrar os dois modelos já citados e inserir esse novo

modelo de análise, já que a interpretação da estrutura normativa da política pública é influenciada pela concepção de mundo dos atores que irão executá-las e de suas condições materiais. Com isso, esses elementos são tratados a partir das características do plano, a organização administrativa responsável pela implementação e os valores e concepções de mundo dos indivíduos.

As características do plano irão orientar a implementação no sentido de que seus objetivos definidos estarão voltados para a resolução do problema, sem que haja um conflito entre formuladores e implementadores. Nesse ponto, será definindo os vários aspectos da política, que vai desde o setor que será trabalhada a política até a alocação de seus recursos.

Outro aspecto parte da organização administrativa onde será implementada a política. Aqui pode destacar a “disponibilidade e qualidade dos recursos humanos e materiais, estrutura e a dinâmica das regras organizacionais (formais e informais) [...] como se dará a apropriação e implementação do plano nos espaços locais” (LIMA E D’ASCENZI, 2013, p. 106). Esse elemento parte do pressuposto de que a política será implementada de acordo com o ambiente em que se encontra, adaptando o plano as características locais sem restringir aos aspectos normativos.

Por último, as ideias dos vários atores envolvidos acabam influenciando a ação. Para Procopiuck (2013, p.154) “a abertura do campo de análise de políticas públicas para modelos mais complexos permite, por exemplo, que os modelos intelectuais passem a considerar aspectos simbólicos que espalham visões de mundo na concepção e implementação de políticas públicas”. Esse aspecto contribui de forma empírica para que a política pública seja vista de forma mais racional, a fim de melhorar a eficiência no processo da política.

Desse modo Rua (2009), compreende que:

A implementação é um processo de diversos estágios que compreende diversas decisões para a execução de uma decisão básica, previamente definida em um conjunto de instrumentos legais. Idealmente essa decisão identifica os problemas a serem resolvidos, os objetivos a serem alcançados e as estruturas (arranjo institucional) de execução.

As decisões a serem tomadas para que a implementação seja executada de forma satisfatória depende dos vários atores envolvidos, seja eles de natureza pública ou privada. Para Secchi (2013, p.99) “os atores são aqueles indivíduos, grupos ou organizações que desempenham um papel na arena política”. Esses atores conseguem influenciar direta ou indiretamente o processo de decisão da política e seus resultados.

Howlett, et al. (2013), reconhece que os atores mais significativos são os burocratas que estão envolvidos geralmente na implementação da política, trazendo consigo seus interesses, ambições e tradições particulares. Para o autor a implementação da política quando executadas por órgãos públicos necessita de várias negociações e discussões, caso contrário trará conflitos entre os vários atores prejudicando o andamento do processo de implementação.

Matias-Pereira (2012, p. 206) afirma que "o objeto da política que está em jogo em qualquer processo decisório determina a participação ou não de vários indivíduos e grupos e a entrada ou não de novos participantes, formando a composição dos grupos de interesses". Para Secchi (2013), a implementação não se traduz apenas em problemas técnicos ou administrativos, mas sim em um grande emaranhado de elementos políticos que frustram os mais bem intencionados planejamentos. O autor fala que muitos são os instrumentos utilizados para que uma política pública venha a ser aperfeiçoada e implementada de forma adequada aos problemas em questão.

Pode ser destacado aqui como instrumentos as instituições que são as regras formais que de alguma forma condicionam o comportamento do indivíduo como: Leis, regimentos internos, estatuto, códigos legais. Existindo também as regras informais que são os hábitos, as rotinas, as convenções, as crenças, os valores, os esquemas cognitivos (SECCHI, 2013).

Conforme Ollaik e Medeiros (2011), os instrumentos de políticas públicas dão estruturas a essas políticas, permitindo que seus atores sejam mais previsíveis, produzindo efeitos independente de seus objetivos declarados, pois estruturam as políticas públicas segundo suas lógicas inerentes. Esses instrumentos institucionais ajudarão a estabelecer as competências e qual a participação e os recursos a serem utilizados pelas organizações, principalmente quando a política envolver os diferentes níveis de governo (Federal, Estadual, Municipal), regiões e setores de atividades.

Devido à complexidade dos vários procedimentos que podem ser adotados na implementação da política, se faz necessário uma análise do processo como forma de buscar meios para melhorar as decisões e aperfeiçoar o desenvolvimento das políticas. Essa ótica pode ser construída em torno do processo de avaliação da política, que segundo Matias-Pereira (2012, p.213) “deverá levar em consideração o contexto social, político e econômico”. Conforme alude Secchi (2013), essa é a fase do ciclo em que pode ser analisado o processo de implementação e o desempenho da política pública com o intuito de conhecer melhor o estado da política e reduzir suas falhas.

Rua (2009) em sua análise reconhece que é na avaliação que os programas podem ser coordenados e articulados, complementando que:

Pode indicar, também, como vão sendo construídas as parcerias entre governo central e local, entre os setores públicos, privados e terceiro setor, além de identificar as condições de sucesso ou fracasso dessas parcerias e apontar como podem ser aperfeiçoados a fim de ganharem abrangência e se tornarem estratégias nacionais das políticas de desenvolvimento (RUA, 2009, p.110).

Assim, a etapa de avaliação se faz importante não só para verificar a fase final da política, mas também analisar as fases de formulação e implementação, afim de identificar os fatores que irão contribuir para melhorar as atividades e reduzir os problemas encontrados.

Para os autores, são vários os tipos de avaliação que podem ser analisados segundo a natureza da política, o tempo, os custos, etc. Aqui será considerado a avaliação de processo conhecida como avaliação *ex-post*, que pode ocorrer tanto no transcurso como após a implementação da política. De acordo com Baptista e Rezende (2011), a avaliação de processo busca principalmente identificar os atores estratégicos, a estratégia de implementação e os subprocessos e estágios pelos quais se desenvolve a implementação.

Nessa etapa, as políticas, os programas e projetos serão monitorados de forma contínua, buscando identificar quais os fatores dentro do processo que estão tendo resultados positivos ou não, possibilitando a antecipação de problemas futuros e suas devidas mudanças.

Outro tipo de avaliação a ser analisado é a avaliação participativa, para Rua (2009) esse tipo de avaliação consiste em incorporar tanto os usuários como as equipes de gestores ao processo de monitoramento e avaliação. Aqui pode ser visto o novo modelo de gestão traduzido dentro do contexto das políticas públicas. Esse novo modelo trouxe consigo uma gestão democrática mais participativa, o qual agora a sociedade e os vários conselhos gestores podem participar diretamente no processo de tomada de decisão da política pública, com o intuito de garantir uma maior eficiência e agilidade no processo e maior controle dos recursos a serem utilizados.

Bulla e Leal (2004) saliente que, os conselhos gestores são um dos principais instrumentos de participação democrática. Logo, estão inseridos no modelo *Advocacy coalitions*, como instituições que desenvolvem e fortalecem aliança entre grupos, constituindo redes para partilharem informações. Essas alianças, podem articular pessoas e grupos de trabalho, facilitando a negociação com opositores, possibilitando a troca de conhecimentos, experiências e apoio moral entre pessoas menos e mais experientes (HEILBORN et al., 2010).

Segundo Pereira (2008, p. 75), “o estado é o responsável pela gestão de políticas públicas”. Contudo não impede a participação da sociedade nas decisões dessas políticas. Segundo a autora, as políticas públicas devem ser compreendidas como um conjunto de ações do Estado, tendo em vista a necessidade da sociedade, visando a solução de problemas a ela inerente.

Tendo em vista esse novo modelo de gestão, alguns autores abordam a eficiência, eficácia e efetividade como critérios de avaliação que também poderão ser analisados no monitoramento da política. Neste ponto, serão analisados no quadro 1, para melhor entendimento do processo:

Quadro 1 – Distinção entre eficiência, eficácia e efetividade

Eficiência	Está relacionado com os custos do processo e os resultados alcançados. Minimizar os custos e maximizar os resultados.
Eficácia	Está relacionado com os resultados almejados independente dos custos implicados. Alcance de metas e dos objetivos.
Efetividade	Está relacionado com os objetivos e resultados. São os efeitos produzidos e as consequências desse impacto.

Fonte: elaboração própria baseado em Rua, (2009); Baptista e Rezende, (2011).

2.3. Política Nacional de Assistência Social (PNAS)

A Constituição de 1988 ampliou o campo da proteção social, agora elencados nos artigos 194 a 204 conhecidos como tripé da seguridade social (saúde, previdência e assistência social), o qual a assistência social passou a ser configurada como política de proteção social, prestando assistência a quem dela necessitar independentemente de contribuição.

Foi, pois, no âmbito das leis, dos conceitos, das ideias, e até das utopias, redefinidos a partir da crise do regime ditatorial (que vigorou no Brasil por 25 anos), que a assistência social brasileira lavrou tentos não desprezíveis: ganhou um paradigma norteador, centrado na cidadania; ressignificou-se, assumindo a identidade de política de Seguridade Social; e se introduziu nos ordenamentos jurídicos, nos currículos das universidades, na consciência e nos discursos de intelectuais e políticos formadores de opinião, nos debates parlamentares, na agenda dos governos e de organizações da sociedade civil. Enfim, [...] a assistência social vem, desde o início da década de 1990, constituindo-se, ironicamente, em importante espaço de construção de projetos sociais contra-hegemônicos (PEREIRA-PEREIRA, 2007, p. 65).

A preocupação de se estabelecer política pública voltada para a assistência social veio da concepção que se tinha da assistência como forma de assistencialismo e filantropia, e sem nenhum direito assegurado pelo estado que garantisse pelo menos os mínimos sociais e condições dignas de vida a população. Com isso, a política de assistência social possibilita o acesso aos direitos universalistas sob responsabilidade do estado visando a construção de uma rede de promoção e proteção social para os cidadãos.

Assim, em 1993 a assistência social atinge novo salto com a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS, Lei 8742/93) que regulamenta os artigos 203 e 204 da Constituição Federal de 1988. Segundo Azevedo, et al. (2015), a LOAS propõe romper com o tradicionalismo no modo de fazer assistência, reafirmando a assistência como direito não contributivo. Pereira (2015), complementa dizendo que a LOAS veio regulamentar a organização da assistência social, e fala sobre a atualização da LOAS pela Lei 12.435/2011 explicitando o que foi elencado:

[...] os objetivos de trabalho da assistência, os programas serviços e projetos, os tipos de proteções sociais, as formas de financiamento, sua organização enquanto sistema único da assistência social que opera de forma descentralizada e participativa, obrigatoriedade de existência dos conselhos e toda uma reorientação do trabalho na assistência social, como forma de qualificá-lo e reorganizá-lo a nível nacional (PEREIRA, 2015, p.11).

Destarte, a LOAS em seu Art. 1^a define a assistência social como:

[...] direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (BRASIL, 1993).

Em 2004, no governo Lula foi aprovado a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) que tinha como escopo conceber um sistema de proteção social àqueles que estão em situação de risco e vulnerabilidade, incorporando a responsabilidade dos entes federados como política distributiva e estabelecendo diretrizes e princípios de acordo com a LOAS, norteando assim sua implementação.

A iniciativa de implementar a política veio do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), das organizações governamentais e não governamentais, dos estados e municípios, das associações e entidades de assistência social, das universidades, estudantes de escola de Serviço Social e demais sujeitos interessados no enfrentamento da política, reafirmando o caráter descentralizado e participativo, sendo deliberado todo seu cumprimento

na IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília, em dezembro de 2003.

A PNAS também instituiu em 2005 o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que dispunha os objetivos da política pública de assistência social no País. Para Schena (2011), o SUAS é o elemento fundamental para implantação da política, pois estabelece os procedimentos técnicos e políticos em termo de organização e prestação das medidas sócios assistências, e a nova forma de gestão quanto ao financiamento das ações organizadas.

Outrossim, Azevedo et al. (2015) se posiciona quanto a centralidade da política:

A PNAS e o SUAS pauta na família a centralidade das ações e nas suas necessidades individuais e coletivas, pois se entende que é nela que se encontram todos os segmentos, comportando um atendimento na totalidade, prima à ação do Estado na realização de serviços, programas, ações e benefícios para garantir que seus direitos sejam efetivados. Este conjunto visa melhorar e ampliar os serviços assistenciais, padronizando e respeitando as diferenças regionais. O SUAS irá materializar o objetivo da LOAS para que assim, a assistência ganhe a configuração de política pública. A PNAS-2004 irá clarear as diretrizes de efetivação da assistência social, tendo apoio em um modelo de gestão compartilhada, ampliando os usuários da política de assistência.

Com isso, a política pública da assistência social objetiva atender as eventualidades no meio social e garantir a universalização desses direitos promovendo serviços, programas, benefício de proteção social básica para as famílias e indivíduos que deles necessitarem, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, com centralidade na família, garantindo a convivência familiar e comunitária.

Suas diretrizes também estão focadas na descentralização político administrativa, com a participação de cada esfera de governo e da sociedade para a formulação e controle dessas políticas, sendo suas normas gerais conduzidas pela esfera federal e a execução dos programas ofertados pelos estados, distrito federal e municípios. Conforme Pereira-Pereira (2007), essa descentralização está pautada na territorialização de cada população, seus problemas, culturas e histórias similares, delimitando os espaços ou regiões homogêneas para que a política seja implementada de acordo com a necessidade de cada localidade.

O SUAS veio materializar e definir os elementos essenciais para que a política venha a alcançar seus resultados, contribuindo com a normatização e os padrões nos serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultados. Seus programas e serviços são divididos em duas categorias: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade.

Na Proteção Social Básica (PSB) o objetivo é prevenir situações de risco e fortalecer os vínculos familiares. Os serviços são oferecidos no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), sendo localizados em áreas de vulnerabilidade social e ofertam o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Familiar (PAIF), atuando com as famílias e orientando para o convívio sociofamiliar e comunitário, assim como, para a compreensão dos novos arranjos familiares.

O CRAS também trabalha com articulação da rede de proteção social local, mantendo o serviço de vigilância da exclusão social e realizando o mapeamento para inserir as famílias no serviço e demais políticas públicas, prevenindo que essas famílias tenham seus direitos violados e não recaiam em situação de risco pessoal e/ou social.

No que se refere a Proteção Social Especial (PSE) o atendimento assistencial é destinado às famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social e se divide em dois níveis de proteção: a Média Complexidade e a Alta Complexidade.

Na PSE são acompanhadas pessoas com as mais diversas situações socioeconômicas, que tem seus direitos violados, não se pautando apenas pela ausência de renda. Os serviços de proteção especial têm uma ligação direta com o Sistema de Garantia de Direito (SDG)² e com toda a rede intersetorial das políticas públicas.

Na proteção social especial de média complexidade os serviços são destinados àquelas famílias e indivíduos que tiveram seus direitos violados, mas que ainda há vínculo familiar e comunitário.

Segundo a PNAS (2004) o serviço requer maior estruturação técnico operacional, atenção especializada, individualizada, acompanhamento sistemático e monitorado. Esses serviços são oferecidos pelo CREAS que conforme a Lei nº 12.435/2011, trata-se de uma unidade pública estatal de abrangência municipal ou regional que tem como papel construir-se em lócus de referência, nos territórios, da oferta de trabalho social especializado no SUAS a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, ocasionada por algumas das seguintes violações de direitos:

violência física, psicológica e negligência; violência sexual: abuso e/ou exploração sexual; afastamento do convívio familiar devido à aplicação de medida de proteção; situação de rua; abandono; vivência de trabalho infantil; discriminação em decorrência da orientação sexual e/ou raça/etnia; descumprimento de condicionalidades do Programa Bolsa Família e do PETI em decorrência de situações de risco pessoal e social, por violação de direitos, cumprimento de

² Composto pelos órgãos públicos judiciais; ministério público, promotorias de justiça, procuradorias gerais de justiça; defensorias públicas; advocacia geral da união e as procuradorias gerais dos estados; polícias; conselhos tutelares; ouvidorias e entidades de defesa de direitos humanos incumbidas de prestar proteção jurídico-social.

medidas socioeducativas em meio aberto de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade por adolescentes, dentre outras (MDS/SNAS, 2011b, p. 11).

O CREAS desenvolve seus serviços de modo articulado com a rede socioassistencial, com os órgãos de defesa e de direitos e demais políticas públicas, tendo como eixos norteadores: a atenção especializada, território, localização, acesso aos direitos socioassistenciais, centralidade na família, mobilização e participação social.

O serviço deve ser de fácil localização para proporcionar o acesso à população e um espaço que possa acolher de forma adequada as famílias e indivíduos, para que o atendimento seja feito em condições de privacidade e sigilo.

Quanto à Proteção Social de Alta Complexidade, essa visa garantir a proteção integral de indivíduos e famílias que estão em situação de risco pessoal e social, tendo os vínculos familiares rompidos, garantindo os serviços de acolhimento, o fortalecimento dos vínculos familiares ou comunitários e o desenvolvimento da autonomia das pessoas atendidas.

Os serviços da PSE de Alta Complexidade envolvem o atendimento integral institucional, casa lar, casa de passagem, família substituta e acolhedora, medidas socioeducativas restritivas e privativas de liberdade (semiliberdade, internação provisória e sentenciada).

No que diz respeito ao CREAS, um dos serviços ofertados e que direcionamos o nosso estudo é o atendimento e acompanhamento dos adolescentes em cumprimento de Medida Socioeducativa, que será dado ênfase a seguir na política pública que regulamenta e norteia todo o processo de execução desse atendimento.

2.4. Sistema Nacional Socioeducativo (SINASE)

O SINASE é uma Política Pública voltada para os adolescentes que praticam ato infracional e que estão em cumprimento de medida socioeducativa. Esse sistema regulamenta a execução dos programas de atendimento - meio aberto e privação de liberdade – estabelecendo práticas pedagógicas que irão ser trabalhadas de acordo com a gravidade do ato. Assim, será garantido uma melhor adequação no tratamento a esses adolescentes assegurando os direitos e a proteção integral como pessoas humanas em processo de desenvolvimento.

Em 18 de janeiro de 2012 foi aprovado pela Lei nº 12.594, instituída pela Resolução 119/2006 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e pelo

Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo (Resolução 160/2013 do Conanda). O sistema fica sob a responsabilidade da Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SNPDCA), que está vinculada à Secretaria de Direitos Humanos (SDH), responsável pela articulação das políticas e normas que regulamentam a proteção e promoção dos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa.

O SINASE tem como objetivo ordenar os princípios, regras e critérios que envolvem a execução de medidas socioeducativas, incluindo-se nele, por adesão, os sistemas estaduais, distrital e municipais. Entretanto, a execução das medidas socioeducativas é de responsabilidade de cada município com a participação dos entes federados e demais órgãos governamentais e não-governamentais, para que o programa possa ser implementado de forma adequada.

Dessa forma, o sistema procurou complementar o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), com enfoque nos adolescentes em conflito com a lei, já que o contexto sobre o assunto é escasso. Segundo Veronese (2009), o SINASE é um instrumento jurídico-político que complementa o Estatuto da Criança e do Adolescente no que se refere ao ato infracional e medidas socioeducativas. Essa complementariedade trouxe procedimentos mais claros, com vista no planejamento e na gestão estratégica da política.

A preocupação de se estabelecerem políticas públicas de proteção aos adolescentes estão voltadas as vulnerabilidades enfrentadas pelos mesmos diante das desigualdades socioeconômicas e, conseqüentemente, pelo aumento da violência, sendo esses os principais envolvidos. Ademais, os adolescentes também são sujeitos de direitos, mas pelas práticas infracionais são marginalizados pela própria sociedade. Desse modo, Araújo e Lopes de Oliveira (2010) afirmam que as características negativas atribuídas aos adolescentes contribuem para que eles sejam mantidos na posição marginal na sociedade.

Pensando nisso, o SINASE veio propor a medida socioeducativa como um mecanismo de ressocialização, utilizando-se de práticas pedagógicas para o acompanhamento dos adolescentes. Contudo, seu objetivo não é só punir, mas garantir sua integração e direitos sociais, aplicando as medidas de acordo com a gravidade do ato cometido.

O marco do SINASE é a prioridade na aplicação do meio aberto em detrimento da privação de liberdade. Pois, embora o ECA descrimine as formas de aplicação e os objetivos de cada medida. Antes do supracitado, a prática era a institucionalização dos adolescentes em Centros de Educação do Adolescente - CEA.

Isso ocorria porque os adolescentes estavam sendo punidos da mesma forma, sem haver nenhuma separação da causa que pudessem levá-los a uma privação de liberdade.

Segundo Figueiredo (2016), esta lei explica com clareza o que não deve ser feito como: i) o uso indiscriminado e injustificado da internação; ii) a internação por tempo maior do que um adulto ficaria, iii) as discriminações derivadas de características pessoais do adolescente, iv) a desproporção entre a medida determinada e ato cometido, etc.

Outrossim, o objetivo dessa política é ressocializar dentro do contexto social e familiar, com o acompanhamento dos órgãos e entidades que irão orientá-los para que estes possam ser inseridos na sociedade, visto que a medida em meio aberto será aplicada em casos que não tenha havido maior gravidade.

De acordo com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef, 2015), o País tem ainda o desafio de superar o uso excessivo de medidas de abrigo e de privação de liberdade para adolescentes em conflito com a lei. Segundo os dados, cerca de 30 mil adolescentes recebem medidas de privação de liberdade a cada ano, apesar de apenas 30% terem sido condenados por crimes violentos, para os quais a penalidade é amparada na lei.

Souza e Costa (2011, p.120) partilham a ideia de que:

A Liberdade Assistida é vista pela maioria dos técnicos, juristas e profissionais que trabalham na área como sendo a medida socioeducativa que mais apresenta possibilidade de mudança ao adolescente, sendo, para muitos especialistas, a alternativa mais humana e pedagógica de educar os adolescentes, uma vez que tal educação ocorre no próprio convívio social.

Outro fato importante, são os aspectos jurídicos e de ação socioeducativa. O primeiro se dá pela sentença do juiz, no qual aplicará a medida de acordo com o ato infracional e depois encaminhará o adolescente para o programa socioeducativo Estadual, caso seja de meio fechado, ou para o municipal, se a medida for em meio aberto. Segundo Machado e Gomes (2016), o atendimento do adolescente se insere no Sistema de Garantias de Direitos (SGD), por meio da política pública do SINASE, a qual estabelecem uma interconexão com os demais subsistemas do SGD (saúde, educação, assistência social, justiça e segurança pública), ou seja, devem ser executados sob a forma de intersetorialidade.

Desse modo, o SINASE procura estabelecer uma gestão participativa com os demais atores que integram a execução das medidas socioeducativas, compartilhando responsabilidades e competências, definindo também os instrumentos de gestão que serão utilizados para que a política venha se materializar. Cada estado e municípios terão seus próprios planos, que servirão de instrumento de articulação e direcionamento para a concretização da política.

O Plano será decenal e deverá incluir um diagnóstico situacional do município, as diretrizes, os objetivos, as metas, as prioridades e as formas de financiamento e gestão das ações de atendimento, de acordo com os princípios do ECA (SINASE, art. 7º). Esse plano deverá fazer um levantamento da abrangência territorial, dos procedimentos institucionais e das entidades que poderão trabalhar na execução da política.

A Lei do SINASE trouxe também uma importante contribuição a respeito das instalações e atendimento, com a composição da equipe técnica e da quantidade de adolescentes a ser acompanhado por cada técnico. Tendo em vista que o não cumprimento das diretrizes, seja ela integral ou parcial, estarão os gestores sujeitos as sanções administrativas previstas nos incisos I e II e no § 1º do art. 97 do ECA.

Conforme Mozzicafreddo (2002), a ideia de responsabilidade no interior de um estado democrático de direito se assenta num sistema normativo que legitima e garante a proteção dos direitos do cidadão. Desse modo, o cidadão espera das autoridades políticas mais transparência no que diz respeito a utilização dos recursos públicos.

Assim, procura-se estabelecer um estado de governança, no qual poderão identificar se as políticas e programas estão sendo executados com efetividade e dentro da legalidade, para que o Estado tenha que reparar os danos causados pelo mal andamento das atividades do setor público, cabendo nesse caso as sanções administrativas.

Cabe salientar, que no capítulo VII o SINASE vem tratar do financiamento da política, que será dos recursos dos orçamentos fiscais e da seguridade social, contribuindo para sua fiscalização os conselhos gestores da política e a sociedade civil. Os conselhos irão definir o percentual de recursos que deverão ser aplicados por ano, tendo os entes federados que prestar informações sobre os desempenhos das ações por meio do Sistema de Informações sobre Atendimento Socioeducativo.

Esses recursos poderão advir da Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (Senad), que é o órgão gestor do Fundo Nacional Antidrogas (Funad), no qual poderão financiar os programas e projetos relativos ao SINASE.

Contudo, existe controvérsias sobre os arranjos organizacionais do SINASE e as dificuldades de implementação. Segundo Jimenez et al. (2012), as normas estabelecidas dão uma maior valorização aos procedimentos administrativos, o que acaba fugindo à finalidade da política.

Com isso o autor expõe que:

As orientações do SINASE para a elaboração dos planos e programas socioeducativos se limita apenas a exigência de que as instituições, no processo de elaboração, descrevam os elementos contidos no roteiro prévio, como: a articulação entre as áreas, os métodos, técnicas pedagógicas, o que parece superficial. Com isso, não constam da pauta do SINASE as diretrizes, as concepções de socioeducação, os parâmetros pedagógicos, compreendidos como valores a serem incorporados no cotidiano da gestão. (JIMENEZ et al., 2012, p.3).

Esse aspecto se dá ainda ao contexto burocrático, tendo que pautar-se de procedimentos fixos, o que torna muitas vezes inviável para uma política descentralizada e participativa. Faz necessário a utilização do empirismo para que os processos sejam transformados em realidades e fuja dos aspectos abstratos, que ainda rodeiam a elaboração das políticas e a concretização dos seus procedimentos.

Entretanto, não pode esquecer que a política do SINASE ainda é um campo recente (mesmo sendo originário de várias outras normas), trazendo consigo novos aspectos que devem ser estudados. Isso requer mudanças com o passar do tempo, de acordo com as avaliações que forem sendo elaboradas, o qual trarão os indicadores que irão determinar os avanços e as falhas do sistema.

3. ASPECTOS METODOLÓGICOS

A metodologia da pesquisa adota uma abordagem qualitativa, com o objetivo de trazer uma maior aproximação do campo em estudo. Para Triviños (2012), uma pesquisa qualitativa consegue compreender melhor o contexto do fenômeno social, a realidade dos sujeitos envolvidos, as causas e consequências dos problemas, privilegiando a prática transformadora do conhecimento adquirido da realidade que se pretende alcançar.

Triviños (2012, p.120) também reconhece que existe informação que "não podem ser quantificadas e precisam ser interpretadas de forma muito mais ampla que circunscrita ao simples dado objetivo". Para Roesch (2006, p. 154), a pesquisa qualitativa é apropriada para a avaliação formativa, quando se trata de melhorar a efetividade de um programa, ou plano, ou mesmo quando se trata de selecionar as metas de um programa e construir uma intervenção.

Trata-se de um estudo de caso que conforme Yin (2010, p. 39), consegue investigar um fenômeno contemporâneo em profundidade e em seu contexto de vida real. Para Godoy (2010, p 121), o estudo de caso será apropriado para focar problemas práticos, decorrentes das intrincadas situações individuais e sociais presentes nas atividades, nos procedimentos e nas interações cotidianas.

A pesquisa também caracteriza-se como descritiva, por apresentar o processo de implementação da política do SINASE no CREAS/Patos-PB, o contexto relativo as medidas socioeducativas em meio aberto - liberdade assistida e prestação de serviço - e as diversas informações de como a política é efetivada.

Nesse sentido, Godoy (2010) relata que o estudo de caso é descritivo quando apresenta relato detalhado de um fenômeno social envolvendo sua configuração, estrutura, atividades, mudanças no tempo e relacionamento com outros fenômenos. Desse modo, será indagado a importância da política dentro do ambiente socioeducativo e a participação da equipe de referência junto com os vários atores e órgãos envolvidos.

Cabe salientar também a utilização da pesquisa bibliográfica, que foi utilizada nesse estudo, embasado em livros e artigos científicos referente ao tema. Para Gil (2010), praticamente todas as pesquisas acadêmicas requer em algum momento a utilização de pesquisa bibliográfica, pois terá como base fundamentações teóricas de autores especialistas na área. Esse tipo de pesquisa permite uma investigação mais aprofundada do tema, proporcionando uma maior riqueza de detalhes ao estudo.

A pesquisa foi aplicada no CREAS/Patos, que é o órgão do município que tem como uma de suas atribuições o acompanhamento da execução de medida socioeducativa pelos adolescentes. A coleta de dados foi realizada mediante entrevista de forma semiestruturada, a partir de roteiros³ elaborados com perguntas que pudessem atender aos objetivos proposto na pesquisa, visando o tempo e a sequência de cada pergunta.

Segundo Triviños (2012, p. 146) a entrevista semiestruturada “ao mesmo tempo que valoriza a presença do investigador, oferece todas as perspectivas possíveis para que o informante alcance a liberdade e espontaneidade necessárias enriquecendo a investigação”. Nesse tipo de entrevista mesmo o roteiro não sendo rígido, se faz necessário que todas as perguntas sejam realizadas.

Foram entrevistados nove atores, divididos entre a equipe interdisciplinar do CREAS/Patos, o Poder Judiciário e o Conselho Municipal da Criança e do Adolescente (CMDCA). Os sujeitos da pesquisa foram: duas assistentes sociais, duas psicólogas, dois educadores sociais e a então coordenadora, todos do CREAS/Patos; o Juiz da Vara da Infância e da Adolescência da Comarca de Patos-PB, responsável pela aplicação das medidas socioeducativas em meio aberto e privação de liberdade; e a Presidente do CMDCA, que tem como

³ Ver apêndices A, B e C aplicados com a equipe de referência do CREAS/Patos, o Juiz de Direito da Vara da Infância e Adolescência de Patos-PB e a Presidente do CMDCA.

uma das atribuições fiscalizar e orientar as unidades em que os adolescentes cumprem medida em meio aberto, pautada no artigo 88 do ECA.

O registro da pesquisa foi realizado mediante gravação autorizada, com a finalidade de apresentar a transcrição das falas de maneira fidedigna. Para Gil (2008) a gravação é o melhor modo de preservar o conteúdo da entrevista, uma vez que os limites da memória humana podem reter informações e distorcer alguns elementos projetados na reprodução da entrevista.

A análise dos dados da pesquisa consiste no método de análise de conteúdo, definido por Vergara (2012, p.7) como:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.

Assim, se faz necessário que as informações levantadas na entrevista estejam relacionadas com a fundamentação teórica e com o tema abordado sobre a implementação da política pública do SINASE na cidade de Patos, visto que é um assunto bastante amplo, por se tratar de uma política a nível Federal, sendo abordada a nível local para se ter um melhor detalhamento do processo e analisar se os resultados estão sendo alcançados.

Foram definidas como categorias de análise os seguintes conceitos-chave: Formação da equipe, características e estrutura do ambiente, estratégias e instrumentos utilizados, comunicação da rede, avaliação e recursos financeiros os quais foram identificados nas falas dos sujeitos e interpretados de acordo com os elementos teóricos, respondendo aos objetivos de pesquisa.

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

A análise dos resultados foi realizada mediante os dados coletados nas entrevistas, cujo objetivo foi analisar a implementação da política do SINASE na perspectiva do processo de acompanhamento e execução das medidas socioeducativas no CREAS/Patos.

4.1 Caracterização do Sinase no Município de Patos/PB

No ano de 2009, o CREAS/Patos por meio da Resolução 109 de novembro de 2009⁴, passou a ofertar além do atendimento às famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social originada por violações de direitos, o acompanhamento da execução das medidas socioeducativas em meio aberto, como preconiza o SINASE.

O Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário realiza o cofinanciamento dos recursos direcionados às medidas socioeducativas em meio aberto, ficando a cargo dos municípios a responsabilidade e execução do processo. Para se adequar aos planos de atendimento socioeducativo, o município de Patos-PB inscreveu seus programas e entidades de atendimento junto ao Conselho Municipal da Criança e do Adolescente, dispondo de alguns requisitos que foram estabelecidos no art. 11 da lei 12594/12.

Ou seja, o CREAS/Patos já disponibilizava acompanhamento às medidas antes mesmo da política do SINASE ser implantada. Pois os municípios começaram a aderir a esse novo modelo socioassistencial logo após a aprovação da NOB/SUAS de 2005, sendo caracterizado como serviço continuado da assistência social e tendo a obrigatoriedade de adotá-lo a partir da Resolução 109/2009.

O município de Patos se encontra, na configuração da PNAS, como município de Grande Porte por ter mais de 100.000 mil habitantes⁵, com nível de gestão plena⁶, e um total de 116 famílias em acompanhamento até o mês de janeiro de 2017, sendo 38 casos de Medidas Socioeducativas entre Prestação de Serviço à Comunidade e Liberdade Assistida. A oferta de expansão e qualificação dos serviços de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de medida socioeducativa é observado de acordo com porte e demanda do município.

No dia 28 de julho de 2016, o CREAS/Patos inaugurou sua sede própria, situada na Rua Pedro Benedito, s/n, no bairro do São Sebastião, construído de acordo com as orientações técnicas do MDSA.

O cofinanciamento Federal é repassado aos municípios e se dá por meio do Piso Fixo de Média Complexidade – PFMC cujo valor será de R\$ 2.200,00 (dois mil e duzentos reais) para cada grupo com até 20 (vinte) adolescentes, como está fixado na Resolução CNAS nº 18, de 5 de junho de 2014.

⁴ Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistências.

⁵ De acordo com o IBGE, atualmente, Patos se encontra com 107.067 habitantes.

⁶ Requisitos elencados na NOB/SUAS DE 2005.

O sistema socioeducativo possibilita a aplicação das medidas socioeducativas aos adolescentes menores de idade⁷ que cometem ato infracional, responsabilizando-os pela sua conduta cometida, de acordo com o que preconiza o ECA⁸ e o SINASE. Apesar de se tratarem de sanções, as medidas socioeducativas têm caráter pedagógico e de ressocialização.

Para Figueiredo (2016), dizer que os adolescentes não são penalizados é afirmar que para eles não se aplica a lei penal, mas uma lei que os responsabiliza por meio de medidas socioeducativas.

Na Comarca de Patos, a matéria em questão está vinculada à 7ª Vara Mista, na qual também tramitam processos cíveis e de feitos especiais (registros públicos, alvarás e falência). O processo de medida socioeducativa em meio aberto começa com a participação do Poder judiciário, com a formação de procedimento que será instrumentalizado com a documentação de que trata o art. 39 da Lei do SINASE, com a intervenção obrigatória da defesa e do Ministério Público.

O juiz na qualidade de intérprete, deve observar a lei e a Constituição que são os pontos de partida e de chegada do labor hermenêutico, para aplicar as medidas que se encontram constantes no art. 112 do ECA, observando a gravidade do ato praticado pelo adolescente.

Em seguida, o juiz determina ao CREAS o acompanhamento da execução da medida e, uma vez cumprida a finalidade da medida socioeducativa, essa será declarada extinta. O art. 46 da Lei SINASE também prevê outros casos de extinção das medidas.

De acordo com a entrevistada P1 no momento em que os adolescentes chegam no CREAS é feito o acolhimento, a escuta, encaminhamentos, orientações, acompanhamentos, e com isso começam a identificar as demandas e fazer os encaminhamentos necessários e as intervenções possíveis para que a ação seja operacionalizada.

O CREAS/Patos trabalha de forma articulada com as demais políticas públicas e instituições que compõem o Sistema de Garantia de Direito, que estão vinculadas as instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, aplicando mecanismos de promoção,

⁷ Segundo a CF Art. 228. São penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às normas da legislação especial

⁸ 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 semi-liberdade; VI - internação em estabelecimento educacional; VII - qualquer uma das previstas no art. 101, I a VI.

defesa e controle para a efetivação dos direitos da criança e do adolescente, nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal.

Com relação ao acompanhamento da medida socioeducativa, o CREAS/Patos desenvolve ações que buscam incidir sobre a vida dos adolescentes e de maneira a contribuir na construção de sua identidade, no seu pertencimento social e no respeito às diversidades, assumindo um papel inclusivo na dinâmica social e comunitária. Elementos confirmados pela entrevistada A2 quando nos diz que:

“O acompanhamento é feito de acordo com o que preconiza o SINASE, buscando observar a potencialidade dos adolescentes, seu território, a questão da família, educação, saúde e a socialização na comunidade”.

No que diz respeito a importância de se estabelecer uma política voltada para a medida em meio aberto, a então coordenadora do CREAS/Patos nos revelou que:

Se dá por entender que são jovens que estão saindo da adolescência para a vida adulta, vivenciando um processo de maturação psicológica e que necessitam de um olhar especial dentro dos seus aspectos de desenvolvimento, tanto físico como psicológico.

Ainda sobre a importância da Política do SINASE para o sistema socioeducativo em meio aberto, os demais entrevistados apontaram que:

E.A1: Eu acho que é para desmistificar e retirar esse caráter de ato infracional, separar ato de crime, porque muitas vezes a gente vê instituições de ensino que fazemos os ofícios pra cumprirmos a prestação de serviço a comunidade, uma das medidas de meio aberto, e ainda chamam de apenados, ainda não vê como uma pessoa em desenvolvimento, que é o adolescente né. Ainda não tem a compreensão de diferenciação de ato infracional e crime, e essa política veio pra retirar essa vitimização que o adolescente e sua família ainda tem, como também abrir portas pra que eles tenham acesso igualitário e com qualidade aos outros equipamentos, a saúde, a educação, a assistência, [...] eu acho que ela veio pra complementar todos os outros serviços.

E.A2: Justamente, a preocupação é de realmente tentar ver de forma concreta uma transformação, não só social, mas também de pensamento, uma transformação de vida desses adolescentes, por permitir que a gente faça a ação, estado, as políticas e família né, o estado entra como é quem julga, mas também quem vai tá abraçando a partir da hora que a gente tá recebendo o adolescente no serviço. E a gente consegue fazer essa articulação entre o adolescente sua comunidade, sua família, e o setor do estado, que são as políticas que a gente consegue acionar para eles. É uma preocupação de realmente a gente conseguir transformar a vida desse adolescente e ele se perceber dentro dessa transformação, que é o mais importante, ele vê o que ele fez, que ele tá pagando pelo que ele fez, e ele conseguir vê outras alternativas de vida.

E.P1: Acredito que contemplar uma política em sistema aberto, ele vem a contemplar o que tá no estatuto da criança né, referente ao direito à liberdade, a

convivência familiar, e comunitária, isso eles não tinham lá no regime fechado, eles ficavam privados desses direitos, então é daí essa questão da LA e PSC ser contemplado no SINASE, respeitando claro a gravidade do ato cometido pelo adolescente, ficando, ou seja, em regime privativo apenas os casos excepcionais né, os casos mais graves.

Com isso, pode-se perceber que os adolescentes que cometem atos infracionais ainda continuam não sendo vistos como pessoas em fase de desenvolvimento e muitas vezes não é dada essa oportunidade de ressocialização, podendo desestimular os adolescentes a melhorar nesse aspecto ou fazer com que reincidam na prática de atos infracionais.

Para o Juiz da Vara da Infância e da Adolescência da Comarca de Patos, diversos fatores podem refletir na reiteração de condutas infracionais do adolescente em conflito com a lei, tais como a falta de apoio familiar e comunitário.

Dessa maneira, para os entrevistados a política do SINASE veio contribuir de forma significativa, porque além de trazer as diretrizes e o caminho a ser seguido pelos profissionais, também trouxe um olhar diferenciado, como corrobora Lima e D'Ascenzi (2013) ao afirmar que é imprescindível que os implementadores compreendam bem a política e saibam exatamente o que se espera deles.

O SINASE inovou ao se distinguir do que pregava o Código de Menores⁹, que tratava as crianças e os adolescentes pobres como elementos de ameaça à ordem social, valendo-se da repressão para corrigir os comportamentos considerados desviantes por meio da internação em instituições como a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor - FUNABEM e a Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor - FEBEM (MDS, 2010, p. 27).

No momento da entrevista, percebemos que os profissionais que acompanham esses adolescentes têm a preocupação de diferenciar a medida socioeducativa em meio aberto da medida em meio fechado, ressaltando a possibilidade de trabalhar melhor junto aos socioeducandos em meio aberto, como podemos visualizar abaixo:

E.A2: O meio aberto porque a gente consegue dentro dessa política trabalhar esse adolescente, visando essa transformação, o que já é diferente na internação, porque ele tem um contato de fato com o sistema prisional, não da forma que é dos adultos, mas não deixa de ser um sistema prisional, e o meio aberto a gente consegue ver realmente, de forma mais concreta uma transformação, do que quando ele tá no meio fechado, porque ali ele não vai ter um contato com a família tão próximo, e vai ter um enfraquecimento desses vínculos, já ao contrário do meio aberto que a gente traz a família pra fazer esse acompanhamento junto com ele.

E.P1: Diferente das medidas privativas de liberdade, o adolescente, eles compreendem que estão sendo responsabilizados e não penalizados né, eles tem a possibilidade de transitar na sociedade, de fazer uma reflexão do que fizeram de

⁹ Lei Federal nº 6.667 de 10 de outubro de 1979

errado, então eu acho que sem dúvida o índice de reincidência é maior quando se isola o adolescente e coloca em ambiente de maior risco social, então o fato de estar perto da família, e ter um compromisso assumido no PIA, favorece a inserção no contexto da convivência comunitária, familiar, esse é o meu ponto de vista.

Outro aspecto importante observado na entrevista é que tanto a equipe técnica do CREAS/Patos, quanto o Juiz da Vara da Infância e da Adolescência, tem o mesmo entendimento sobre a Política do SINASE. Para o Juiz o meio aberto é a forma ideal que o sistema de justiça deve perquirir para garantir a emancipação subjetiva do adolescente em conflito com a lei, de forma que a Lei do SINASE estabelece diretrizes importantes para que tal política seja implementada.

4.2 Compreendendo o processo de implementação

4.2.1 A Equipe

A equipe de Referência do CREAS/Patos é de extrema importância para a implementação da política do SINASE, pois são eles que têm o contato direto com os socioeducandos, sendo os profissionais os principais agentes de transformação dentro da política (BAPTISTA E REZENDE, 2011).

A equipe deve ser composta conforme previsto na Portaria do MDS nº 843, de 28 de dezembro de 2010¹⁰. Contudo, durante a realização das entrevistas, a equipe não se encontrava com o seu quadro completo, faltando dois educadores sociais.

Os profissionais são de nível superior e médio, qualificados tecnicamente, o que possibilita um melhor funcionamento do serviço público (SECCHI, 2013). A maioria efetivos, sendo os psicólogos contratados por meio de processo seletivo e a advogada como prestadora de serviço da Prefeitura que auxiliava o CREAS quando necessário.

Segundo a entrevistada A1, a equipe mesmo que estivesse completa não era suficiente, pois Patos/PB está com um grande número de socioeducandos, o que preocupa a equipe devido ao aumento das demandas, que além da medida socioeducativa existe a oferta dos outros serviços¹¹.

¹⁰ 1 (um) coordenador, 2 (dois) Assistentes Sociais, 2 (dois) psicólogos, 1 (um) Advogado, 4 (quatro) Educadores Sociais e 2 (dois) Auxiliares Administrativos

¹¹ O CREAS oferta, obrigatoriamente, o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado à famílias e Indivíduos (PAEFI), o Serviço Especializado em Abordagem Social, de acordo com a Resolução 109/2009.

Percebemos durante as entrevistas que existe a necessidade de se ter mais educadores sociais dentro do órgão:

E. A2: [...] os educadores sociais que são o braço dos técnicos de referência de cada adolescente, que é quem vai fazer esse acompanhamento, quando é a prestação de serviço na unidade, saber como é que tá sendo o trabalho desse adolescente, se tão dando alguma atividade de fato pra ele fazer, como é que essa unidade recebe esse adolescente, essa escola, como é que os usuários daquela comunidade tão tratando esse adolescente, tão vendo esse adolescente e também pra gente fazer a avaliação desse encaminhamento que foi feito, inclusive com o adolescente, o que ele tá achando que tá ali, se realmente ele tá vendo que tá conseguindo reparar o dano que ele cometeu, então tem que ter esses profissionais, né [...].

E. E1: [...] como eu sou educador social, eu vejo que há uma fragilidade, porque a gente tem um acúmulo de tarefas, não somente com MSE, mas com PAEFI e outros serviços do CREAS, e a gente não consegue totalmente a atenção que a gente precisa pra esse serviço e muitas vezes fica a desejar, como o acompanhamento semanal que a gente não consegue fazer por falta desses profissionais.

Como observado, a equipe é insuficiente para acompanhar os casos como realmente determina a política, pois as demandas estão, demasiadamente, aumentando devido à processos judiciais antigos que estavam pra ser despachados na justiça e pelos novos que estão chegando à instituição.

O órgão além de fazer o acompanhamento das medidas, acompanham os casos de PAEFI, que é o carro-chefe da instituição por atender as demais violações de direito. Dessa forma, as visitas às instituições em que os adolescentes estão cumprindo prestação de serviço à comunidade ficam comprometidas, devido ao acúmulo de tarefas e por se ter apenas um carro para fazer todo o trabalho. Para a então coordenadora, "seria necessário uma equipe exclusiva para atender a medida, pois ela daria muito mais objetividade e resolutividade a esse tipo de demanda".

Foi indagado se existia capacitações para atender às demandas e nos foi respondido, de forma unânime, que a Prefeitura Municipal não ofertou capacitação aos profissionais desde a formação do quadro efetivo via concurso público, o que acaba rebatendo na qualidade dos serviços ofertados.

Segundo os relatos, o Estado fez uma capacitação sobre o SIPIA/SINASE, que é o sistema de informação sobre as medidas socioeducativas, porém, o treinamento foi quase todo perdido devido à falta de interesse do município em colocar o sistema em prática, prejudicando a efetividade da política. Mas, o município como responsável local nunca fez nenhuma capacitação.

E. A2: [...] eu entendo que pôr o município ser responsável - de acordo com o que diz o SINASE, ser ente federado que é responsável pela MSE - ele deveria arcar

com as capacitações, [...] cabe ao município que é quem recebe o recurso arrumar formas ou pessoas capacitadas para dar essa capacitação a gente.

Ainda sobre as capacitações, nos foi revelado que o município, para cortar gastos, manda apenas uma pessoa e essa fica responsável de repassar todas as informações aos demais trabalhadores.

Para a equipe isso prejudica. Porque muitas vezes a informação não é repassada de forma correta e/ou são perdidas, pelo fato do profissional não conseguir absorver todas as informações. Baptista e Rezende (2011), assegura que a falta de capacidade técnica ou falta de recursos acarreta problemas na implementação.

A esse respeito, o entrevistado E1 nos relatou que:

No final do ano de 2016, o estado disponibilizou uma formação voltada para os educadores, que iria durar cinco meses, e no entanto a secretaria municipal só havia disponibilizado uma vaga, enquanto que no órgão existia dois profissionais, e mesmo assim o educador escolhido não participou da capacitação porque o recurso que tinha sido liberado não dava para arcar com as despesas que ele teria.

A então coordenadora também lembrou que houve no município uma jornada de justiça restaurativa, prevista na Lei do SINASE, e que foi organizada em conjunto com o Poder Judiciário, podendo essa computar como formação.

Todavia, a equipe afirma estar preparada para atender os adolescentes, mesmo sem as devidas capacitações, pois esses se aprimoram por conta própria, fazendo cursos, buscando referências nas leis e no próprio SINASE para entender como é feito o acompanhamento das medidas socioeducativas, conforme relatado abaixo:

ENTÃO COORDENADORA: Eu digo que sim, em razão da sua competência e qualificação profissional, são bons assistentes sociais, os bons psicólogos que passaram pelo CREAS e os educadores sociais também, em termos de qualificação de identidade de pessoa, da questão do compromisso que eles tem como pessoa, como profissionais.

E. E1: Sim. A equipe de referência do CREAS está preparada para receber os adolescentes, embora a gente busque essa preparação individualmente, cada um, em pesquisas, procurando se aprimorar, não porque o município oferece capacitação ou uma educação voltada pra esse tipo de atendimento, mas mesmo com essa busca individual da equipe, a gente esbarra em comportamentos que não são totalmente acolhedor para o adolescente em meio aberto.

E. A1: Sim. Tá preparada porque nós buscamos conhecimento de iniciativa própria, mesmo pra aprimorar o nosso trabalho e dá qualidade ao serviço, que mesmo sendo uma equipe completa, mas olhando a situação do município que se torna reduzida, é nós buscamos formas de não parar no tempo, não fazer práticas conservadoras e buscar nem que seja cursos online de 40, 20 horas, mas que traga conhecimento e aprimoramento técnico, nós procuramos.

No entanto, mesmo os profissionais buscando essa preparação por conta própria, esses afirmam não serem suficientes somente as leituras sem as devidas orientações, havendo a necessidade de formações direcionadas, em especial, às medidas por se tratarem de uma demanda específica. Segundo Rua (2009) é preciso ter uma percepção precisa da política que será implementada.

Depreende-se do que foi exposto que a equipe compreende a importância da política e trabalha de forma integrada para atingir os objetivos que é de ressocializar os adolescentes, sempre comprometidos em resolver os problemas que vão aparecendo ao longo do acompanhamento, refletindo sobre as melhores práticas e metodologias a serem utilizadas nas ações.

Quanto ao **ambiente físico**, os entrevistados falaram que o CREAS/Patos está totalmente dentro das normas e padrões estabelecidos na política, com local arejado, climatizado, espaçoso, acolhedor e salas de atendimento individuais. Para Lima e D'Ascenzi (2013), a estrutura dos espaços de trabalho são elementos importantes para a ação dos atores.

As salas são equipadas para fazer o atendimento individual dos adolescentes e seus familiares, existindo uma sala para atividades em grupo, como a liberdade assistida, que acontece quinzenalmente os socioeducandos. A equipe planeja retomar o grupo de trabalho apenas com as famílias, por entender que a participação desses contribuem no processo de ressocialização dos adolescentes.

Com isso, pode perceber que os implementadores têm certa discricionariedade para tomarem decisões que possam aperfeiçoar a política, uma vez que esse eles detêm o conhecimento das situações locais, o que leva a ser caracterizado com o modelo *bottom-up* (LIMA E D'ASCENZI, 2013).

Ainda assim, dois dos entrevistados falaram que a localização do órgão não está adequada, uma vez que não se encontra em território central, neutro de quaisquer rivalidades, o que vai de encontro às orientações técnicas do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (2011), sendo esse aspecto um grande desafio para os profissionais:

E. E1: Ampliando a visão e vai olhar pro setor em que foi implantado o prédio, a gente vê que está num setor de risco para alguns adolescentes e vai totalmente ao contrário do que traz a política que é pra ser implementado o CREAS na região central da cidade, no entanto, a secretaria do município não teve esse olhar sensível para esse ponto e implantou o CREAS no terreno que a prefeitura disponibilizava, então, é um ponto sensível nesse ambiente que a gente enfrenta aqui na cidade de Patos.

E. A1: É, infelizmente o CREAS está situado em uma área que não é neutra, há influência de grupos, e que em outro lado da cidade não pode transitar, então, pra que a gente adequar esse atendimento do socioeducando, a gente se baseia tanto na política do SINASE, como também na política de assistência social que diz que a gente tem que valorizar o pertencimento e a territorialidade, então, o que é que nós fazemos pra atender esses adolescentes que não podem vir a esse território que o CREAS está localizado, nós vamos até o CRAS da localidade fazer a reunião da LA. O CREAS deveria ser mais central, como era anteriormente, que tinha uma grande participação efetiva de todos os adolescentes, e de maneira todos se respeitavam.

4.2.2 Estratégias e instrumentos utilizados

Segundo Secchi (2013), os instrumentos de política pública são necessários para deixar a implementação da política mais adequada ao problema público. Para os entrevistados as normas técnicas e os instrumentais utilizados dentro da política são de grande valia, pois direcionam e orientam seus trabalhos.

As normas técnicas são arenas de definição que regem a conduta dos profissionais (LIMA E D'ASCENZI, 2013), sendo regulamentadas pelas leis, resoluções e planos que dão fundamento aos serviços, descrevendo como os profissionais e toda a rede que atua dentro da política devem executar suas tarefas. Assim, para a entrevistada A1 "as normas técnicas são importantes porque orientam como se devem atuar, acolher, receber e de como orientar os adolescentes, dando um norte para sua atuação".

A Lei do SINASE¹² atribui aos municípios que seus planos socioeducativos sejam elaborados de acordo com suas próprias realidades. Com isso, o plano será adaptado de acordo com as possibilidades e circunstâncias encontrados nas instâncias implementadoras (LIMA E D'ASCENZI, 2013).

Segundo a então coordenadora, em 2014, o município elaborou o Plano Municipal de Medida Socioeducativa junto com o Plano Decenal, que foi constituído com as outras políticas e submetido à deliberação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) como apregoa o Art. 7º da Lei do SINASE.

Contudo, o plano ainda não foi analisado pelo gestor da cidade para que pudesse ser levado à Câmara Municipal para aprovação, conforme exposto:

ENTÃO COORDENADORA: O plano foi feito por pessoas que tem uma vivência na parte da política da criança e do adolescente, [...] ainda não está posto em prática, está pronto, está aguardando só a decisão do gestor né, fazer as devidas análises e

¹² Art. 5º, II - elaborar o Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo, em conformidade com o Plano Nacional e o respectivo Plano Estadual

mandar pra Câmara Municipal e a Câmara fazer análise, mas já foi feito todo o processo anterior, já foi feito as audiências públicas, de passar pela mão do CMDCA, que é quem delibera.

O CMDCA aprovou o plano, entendeu que estava satisfatória as propostas oferecidas, dependendo apenas do município tomar as providências para que possa ser implementado e oferecer as melhores condições para o atendimento da medida socioeducativa.

Para construção do plano municipal de medida socioeducativa, formou-se uma comissão com doze representações das políticas de saúde, educação, o Ministério Público, Conselho Tutelar, Conselho de Direito, CREAS, CRAS. Porém, não houve a participação de todos. A então coordenadora relatou "que foi convidado um adolescente para participar desse momento, mas o mesmo não quis, sendo respeitado o direito de não querência dele".

Para a Presidente do CMDCA, o plano é muito importante e visa inibir a resistência das instituições em receber os adolescentes em conflito com a lei, como exposto abaixo:

O plano foi construído de acordo com o que está estabelecido em lei, e ele é de grande importância para o município pois vem desmistificar a visão do adolescente infrator, além de contribuir sobre a resistência dos órgãos em não receber os adolescentes para o cumprimento das medidas de PSC.

O Juiz da Vara da Infância e Adolescência também reconhece à importância do plano ao afirmar que:

O Plano Municipal é o Diploma Básico para a fiel execução da política socioeducativa à luz da Lei do SINASE, e sua existência evita, inclusive, a omissão injustificada de órgãos governamentais na proposta de programas para cumprimento de MSE, bem assim a recusa no recebimento de adolescente. O prazo para a elaboração do plano se encerrou em 14/11/2014, de maneira que os Municípios que não concluíram esse plano pode ser alvo de punição.

Quando perguntado sobre a resistência dos órgãos em não receber os adolescente e se existia uma punição para esse tipo de conduta, o Juiz respondeu que:

Essa questão é bastante opinável, mas, a rigor, caso o CREAS tenha selecionado e inscrito as entidades assistenciais, hospitais, escolas ou outros estabelecimentos congêneres, bem como os programas comunitários ou governamentais, pode haver responsabilização no desvio de finalidade da execução da MSE ou mesmo o descredenciamento do órgão. Todavia, é imprescindível a previsão do plano municipal para garantir a definição e distribuição das responsabilidades observadas as peculiaridades locais/municipais. A postura recalcitrante desses órgãos pode configurar diversos ilícitos, inclusive criminal e de natureza de improbidade administrativa. Entretanto, para que tal responsabilidade possa recair sobre os líderes desses órgãos, é necessário que o Município cumpra o art. 5º da Lei do SINASE, sobretudo formulando, instituindo, coordenando e mantendo o Sistema Municipal de

Atendimento Socioeducativo, bem como elaborando o Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo.

Diante da análise abordada, o plano municipal será positivo por trazer as diretrizes e as normas que irão ser seguidas por todas as instituições participantes da política que terão que se organizar para receber os adolescentes em meio aberto, independente da sua querência.

A partir da instituição do plano, o município terá a obrigatoriedade de fazer capacitação com todos os serviços, com todos os profissionais, para que esses saibam como agir e como receber os adolescentes, assim como conduzir o acompanhamento.

O plano Municipal tem como premissa básica à necessidade de constituir parâmetros objetivos e procedimentos mais justos, considerando a intersetorialidade e a coresponsabilidade da família, comunidade, Município e Estado. Para Rua (2009), os objetivos acordados devem ser bem especificados para que cada participante saiba quais tarefas irão realizar.

Com isso, esse sistema irá estabelecer as competências e responsabilidades dos conselhos de direitos da criança e do adolescente, que devem sempre fundamentar suas decisões em diagnósticos situacionais e em diálogo direto com os demais integrantes do Sistema de Garantia de Direito, tais como o Poder Judiciário e o Ministério Público, para dar andamento a política.

Ademais, no CREAS existe seus próprios instrumentais que são orientados pelo MDSA, como: Prontuário SUAS, fichas de acompanhamento domiciliar e institucional, fichas de encaminhamento para os diversos órgãos setoriais, entre outros que vão sendo elaborados de acordo com as necessidades dos profissionais.

São utilizados pela equipe os instrumentais que estão previstos na lei do SINASE como o Plano Individual de Atendimento (PIA)¹³, e o Sistema de Informação para a Infância e Adolescência (SIPIA) que é um sistema em rede que tem abrangência nacional sendo utilizados por todos os órgãos que acompanham a MSE, tendo abrangência nacional, estadual, distrital e municipal.

Com relação ao que foi analisado nas entrevistas o **PIA** é o principal instrumento pedagógico da política do SINASE, sendo primordial para o atendimento dos adolescentes, pois esse tem informações pra conhecer a realidade social do adolescente, o contexto familiar, como também sua vida pessoal. A partir dessa realidade os profissionais vão conhecendo o

¹³ capítulo IV da lei 12594/2012

perfil de cada adolescente para que possam direcionar as atividades, o acompanhamento e o atendimento.

O PIA é utilizado como estratégia para o desenvolvimento pessoal e social do adolescente em cumprimento de medida socioeducativa. Segundo o entrevistado E1, o PIA é elaborado em dois momentos:

O **PIA inicial** é quando os profissionais vão perceber como o adolescente tá chegando pra cumprir essa medida, qual os receios, o que ele sabe sobre a política e também trabalhar a família e saber suas necessidades naquele momento, para que possa ser feito os encaminhamentos necessários que irão suprir essas necessidades, no **PIA final** é quando irá saber o que foi atingido, qual foi o objetivo da medida que foi atingido, os que não foram e porque não foram, quais as avaliações que o adolescente traz após essa medida e se ele percebeu alguma diferença em sua vida após o cumprimento.

O **SIPIA** é um sistema que compõe um banco de dados online que vai facilitar o acesso as informações dos adolescentes em todo país. Para Lima e D'Ascenzi (2013), a existência de tecnologia de intervenção disponível e acessível influencia o êxito da implementação.

Esse sistema evitaria que o adolescente repetisse as informações durante os acompanhamentos, dado o registro que fica arquivado, pois o sistema libera um código que pode ser acessado pelos profissionais que estão envolvidos no processo de acompanhamento das medidas socioeducativas.

Para a entrevistada A2, o sistema do SIPIA melhoraria o acompanhamento dos casos de medidas socioeducativas pelo Poder Judiciário:

É interessante até para Juiz fazer o acompanhamento do adolescente, porque ele teria a disponibilidade de olhar em qualquer momento o andamento da execução, sem precisar pedir de ofício ao CREAS, assim como, não teria como perder informações que ficam em prontuários e também por questões dos recursos naturais, pois diminuiria o número de papéis.

No entanto, os entrevistados afirmam que o SIPIA não está sendo operacionalizado pelo município, sendo realizada apenas uma capacitação com uma profissional, mas existem outros problemas como: a falta de internet no órgão, de alguns equipamentos e a formação completa da equipe para que se possa fazer o cadastramento de todos os profissionais, conforme exigido nas normas.

No entanto, a entrevista P1 nos disse que "o sistema já está funcionando na cidade de Sousa e João Pessoa". Dessa forma, ainda precisa que os gestores revejam esses casos, principalmente em relação as capacitações para que os profissionais possam utilizar esse

sistema e aprimorar cada vez mais a efetivação e a celeridade dos processos dentro da política do SINASE.

Desse modo, podemos perceber características do modelo *top-down* na implementação, pois as normas e os instrumentos já são definidos na formulação da política pública (LIMA E D'ASCENZI, 2013) pelos entes federados, ficando os atores envolvidos responsáveis a seguir esses regulamentos.

Todavia, a equipe compreende que as estratégias da política do SINASE em parte são efetivas para atingir o objetivo da política. Pois, muitas vezes o que está escrito no papel não é efetivado na prática, não depende somente dos profissionais que atuam junto aos adolescentes, mas de toda uma rede que precisa conhecer a política e entender o objetivo para a qual ela foi feita, e isso os profissionais ainda sentem falta, como relatado a seguir:

E.E1: Em parte sim. Porque muitas das estratégias que traz o SINASE, dependem de recursos, dependem de outros órgãos, depende de uma política intersetorial, e muitas vezes a gente barra nessa burocracia.

E. P1: gente sabe que o que tá na lei do SINASE, estatuto da criança por si só não vai efetivar o que tá na lei não né, depende principalmente o que vai efetivar mesmo de fato é o envolvimento de todas os setores da sociedade né, estado, cidadãos, família né, a realidade que a gente vê é esse não envolvimento, essa não articulação, essa não parceria mesmo pra enfrentar né, então eu costumo dizer que as leis são muito bonitas, belas, tudo o que tá no papel, mas pra que seja efetiva é necessário esse compromisso, comprometimento dos profissionais, da família, enfim, da sociedade no todo.

ENTÃO COORDENADORA: De alguma forma sim. [...] é claro que a gente sabe que a lei embora esteja boa, esteja muito bem elaborada, muito bem sedimentada, a gente sabe que ainda temos dificuldades, que algumas questões são difíceis de execução, a dificuldade do entendimento, do processo desse adolescente, da questão da aceitação, desconstrução de estigmas sobre o adolescente, a questão do entendimento de que não há punibilidade, quando a gente que acompanha a execução da medida a gente sabe que é um ato de punibilidade, só que é voltado para o processo de ressignificação de vida né, então assim, avanços tivemos sim, essa lei é um grande avanço né, como boa parte das leis brasileiras, o que precisa somos nós profissionais acreditarmos na lei e fazermos com que ela valha a pena.

4.2.3 Comunicação da rede

A lei do SINASE assegura que as ações devem ser articuladas nas áreas de educação, saúde, assistência social, cultura, capacitação para o trabalho e esporte (ART. 8º DA LEI 12594/12).

Contudo, a concretização dessas ações intersetoriais é um dos grandes desafios a serem superados pelas instituições que integram o sistema socioeducativo (MDS, 2010).

No momento da entrevista foi indagado aos entrevistados sobre a participação da rede e o que se pode perceber foi a insatisfação da equipe que acompanham as medidas, ao descreverem sobre alguns dos setores que estão inseridos os adolescentes para o cumprimento da Prestação de Serviço à Comunidade.

ENTÃO COORDENADORA: Eu digo que a participação existe, o que precisa existir é o olhar convergente, a questão do respeito de receber bem, de entender que aquele adolescente que está em acompanhamento de MSE é um adolescente que frequenta escola, é um adolescente que precisa estar no ensino regular, e um adolescente que usa o sistema único de saúde, [...], então a rede atende por ser obrigação, por ser obrigação do município atender essas demandas, mas ela não tá ainda, eu diria até preparada e também muitos não estão receptivos como profissionais a acolher aquele adolescente e saber que ele também tem responsabilidade social sobre aquele adolescente, dependente em estar em MSE ou não.

E.A2: Não. Não existe a participação efetiva da rede intersetorial. [...] a gente passa por muita dificuldade de incluir o adolescente para cumprir medida porque as unidades de saúde, as escolas, as secretarias, até as secretarias de trânsito, tudo isso eles não estão preparados para receber, porque eles já recebem com a visão que todo mundo tem, que ali não vai ver uma pessoa que tá reparando o dano, mas vai ver um adolescente em conflito com a lei, que é um potencial de risco, ele só vê dessa maneira, não vê como uma pessoa que eles podem tá até orientando pra uma transformação daquele adolescente, ensinar alguma coisa, fazer a parte socioeducativa de verdade, então eles não tem essa preparação e também porque não participa de todo o processo pra compreender que eles também fazem parte desse processo e que a participação deles é super importante pra que o resultado com aquele, é com aquela família seja um resultado eficiente.

Para os entrevistados, a comunicação deveria ser aprimorada, visto que os atores envolvidos desconhecem não só a política, mas também desconhece a realidade social dos adolescentes. Rua (2009) reconhece que a comunicação entre os vários atores é necessária para que haja uma boa implementação.

A principal dificuldade é na inserção do adolescente de Prestação de Serviço à Comunidade nos locais para cumprir a medida, principalmente na área de educação e saúde, por estar introjetado a parte negativa dos adolescentes - o ato infracional cometido - não conseguindo enxergar esses como pessoas em desenvolvimento, com potencialidades a serem externalizadas, delegando o acompanhamento apenas a Política de Assistência Social.

Para Lima e D'Ascenzi (2013), um dos problemas de implementação está atrelado em alcançar a cooperação dos participantes do processo. E isso deixa de acontecer também pela ausência do plano municipal, que iria assegurar o comprometimento das outras políticas, porque esses teriam realmente que saber e cumprir seu papel, uma vez que cada política deu sua contribuição na elaboração do plano.

A esse respeito, a então coordenadora afirma que:

É, um dos grandes problemas é o plano não ter sido aprovado né, o plano que a lei tá desde 2012 e foi construído. Não foi fácil o processo de construção porque foi nomeado uma comissão com várias representatividade do município e nem todos participaram, e eu acho que isso é o grande ponto, sendo aprovado a gente vai pôr em prática esse plano e cada um dar a sua contribuição, do que é que pode fazer, porque está lá contido no plano.

Com isso, podemos compreender que existem problemas justamente no desconhecimento da rede, não só socioassistencial como a intersetorial, pois há falta de informação, campanhas que sensibilizem esses profissionais, assim como falta a aprovação do plano municipal de medida socioeducativa. Para Rua (2009) é preciso que haja perfeita compreensão e consenso dos objetivos a serem atingidos.

Ao Juiz que acompanha as medidas, foi perguntado quais os problemas que esse visualiza dentro da política do SINASE:

Muito embora o conhecimento relativo ao ECA e à Lei do SINASE esteja mais disseminado na comunidade jurídica e no Sistema de Garantia de Direitos, verifica-se a necessidade de maior engajamento dos atores de procurar se estruturar internamente para melhor prestar a atenção à criança e ao adolescente dentro de seu âmbito de atuação. O que se verifica muitas vezes é criticar outros entes que não participam ou possuem deficiências na forma de atuação, por diversos fatores. Todavia, é necessária maior autoanálise e responsabilidade na busca da garantia da prioridade absoluta na tutela da criança e do adolescente, bem assim maior disponibilidade para participar de reuniões de planejamento estratégico da rede de proteção.

Como observado, para o Juiz a comunicação que existe dentro do Sistema de Garantia de Direito tem ganhado mais proeminência no Poder Judiciário, viabilizando a “saída” dos magistrados do gabinete para trabalho de viés horizontal com os demais integrantes dessa rede de proteção.

Contudo, ainda se faz necessário o protagonismo dos representantes de cada órgão para que o trabalho interinstitucional possa garantir maiores frutos, devendo os atores envolvidos sentir-se motivados para debater e agir sobre o assunto (SECCHI, 2013).

Foi constatado que existe uma ligação muito boa entre o Judiciário e o CREAS/Patos, o que contribui para amenizar alguns problemas principalmente no cumprimento de prazos das medidas.

JUIZ DA VARA DA INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA - O órgão gestor de execução de MSE's em meio aberto, o CREAS, seja ele municipal ou regional, normalmente cumpre os prazos estabelecidos em lei e na decisão judicial para cumprimento da medida. Eventuais falhas na comunicação entre Poder Judiciário e CREAS pode inviabilizar o fiel cumprimento da MSE imposta e, caso o CREAS

deixe de cumprir os prazos, isso pode garantir a perda da finalidade da medida aplicada, sem falar em mudanças de endereço do adolescente com o qual o Poder Judiciário pode perder o contato, ensejando expedição de mandados de busca-e-apreensão com difícil probabilidade de cumprimento. Dessa forma, é necessária a atuação célere de todos os órgãos envolvidos no sistema socioeducativo para garantir pronta resposta e socioeducação do adolescente em conflito com a lei.

Também foi perguntado a presidente do CMDCA sobre o diálogo do conselho no tocante a política, visto que ele é um canal de comunicação para viabilizar o envolvimento e compromisso dos atores (RUA, 2009):

Acho que na grande maioria das políticas há sempre muitos furos na rede referente a cada uma dessas políticas, essa eu não entendo como diferente, porque por exemplo, quando há saída de um gestor ou um secretário, nós temos uma quebra né, então, essa solução de continuidade eu acho que tem trazido um prejuízo muito grande, não só no município de Patos, mas de uma forma geral, eu observo que há um retrocesso né, [...], porque os atores que faziam parte, que estavam de alguma forma envolvidos, os que não são servidores públicos, acabam sendo dispensados pela nova gestão, então a gente tem uma perda grande, aí você vai tentar reorganizar tudo, aí as vezes quando você consegue reorganizar 50%, 60%, aí chega um novo gestor, aí começa tudo novamente, prejudicando a implementação das políticas, principalmente para que você possa dizer assim, nós temos uma rede forte né, eu não consigo ver essa rede fortalecida em várias políticas.

A colocação da Presidente é devido ao conselho ser um órgão público. Contudo, sua atuação está ligado com a qualidade do governo municipal (RUA, 2009), no sentido de que o conselho é criado por lei municipal e os conselheiros são nomeados pelo gestor local, passando dois anos na presidência, podendo ser reconduzido por igual período. A votação para o referido cargo é realizada pelos conselheiros que fazem a indicação e o exercício da função não é remunerado.

Se tratando de assentamento das cadeiras, são formadas paritariamente, 50% governo e 50% sociedade civil. O executivo envia representantes das secretarias que de alguma forma tem ligação com a política da criança e do adolescente, e essas secretarias têm acento garantido e sua indicação é feito pelo gestor municipal.

Já a sociedade civil, o processo de escolha se dá com o comparecimento dessas entidades, no conselho, no período de eleição, para elas sejam selecionadas através de uma concorrência e possam ser escolhidas por determinado tempo a terem seus acentos no conselho.

Destarte, o envolvimento dos entes federados é de grande relevância dentro da política, pois são esses que fazem acontecer as políticas públicas (SECCHI, 2013). Verificando essa importância foi indagado aos entrevistados se esses viam uma preocupação

por parte dos gestores quanto a política ser implementada de acordo com o que está estabelecido em lei:

ENTÃO COORDENADORA: Eu entendo que existe sim. Porque quando a gente se oferece para ser gestor do município ou gestor de uma secretaria a gente vem disposto a atender as normativas que vem né, seja federal, seja municipal ou estadual, porque a gente trabalha em conjunto de ações articuladas com todos esses entes, então tá no implícito, mesmo que o gestor não queiras mas tá no implícito da obrigatoriedade, daí serem feitas de qualidade são outras questões que aí a gente como população ou como trabalhador dessa área pode se mobilizar pra provocar o gestor né.

E. P2: Efetivamente, não! Infelizmente essa política ainda não é prioridade para os gestores. Esses não dão a devida atenção na execução da política de atendimento dos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa.

E. P1: Eu não vejo muito a participação dos gestores em se empenhar de fato para que essa política seja efetivada né, [...] os gestores deixam muito a desejar, não se esforçam para que de fato essa política seja efetivada.

Logo, foi visto pela equipe que está à frente da execução da medida socioeducativa, além das outras falas, que essa participação está se dando de forma fragmentada, com pouca preocupação do município em implementar a política como deveria, principalmente quando se fala do plano municipal e de capacitações para os profissionais, prejudicando a continuidade do serviço e deixando muito sobre a responsabilidade do CREAS/Patos.

4.2.4 Avaliação e Monitoramento

Segundo Baptista e Rezende (2011), a avaliação não se restringe apenas como etapa final do processo, podendo ser analisada no decorrer e no final da implementação. No CREAS/Patos a avaliação e o monitoramento é feito de forma articulada entre a equipe multiprofissional, através de estudo de caso, no qual toda equipe participa efetivamente no processo de resolutividade dos casos.

Conforme relatou a entrevistada P1, "a avaliação é feita de forma sistemática. Semanalmente toda a equipe se reúne pra fazer o matriciamento e avaliação das ações que estão sendo feitas e o que precisa ser feito".

A partir dos resultados são formados os índices que auxiliam na elaboração do diagnóstico mensal das condições dos adolescentes, como: os territórios que tem mais casos de adolescentes em conflito com a lei; os tipos de infração mais praticados; avalia as condições socioeconômicas; as questões de cultura; educação entre outras.

A produção de informações sobre o acompanhamento de adolescentes e suas famílias é imprescindível para a adequação e qualificação desse serviço (MDS, 2010, p. 104). Essas informações orientam o trabalho dos técnicos e objetiva verificar o desempenho da política para promover uma melhor gestão e atendimento do serviço.

Para os educadores sociais, o monitoramento é feito durante o tempo em que os adolescentes estão cumprindo a medida:

E.E1: A gente vai fazer toda essa avaliação de como se deu o cumprimento da medida, tanto da LA como PSC, e nesse momento da avaliação a gente vai ver o que a equipe avaliou sobre o adolescente, o andamento de como ele chegou, de como ele está saindo e o adolescente também vai colocar suas intenções, suas interações que teve no órgão que cumpriu, e como ele vê a MSE que ele cumpriu, se realmente cumpriu seu papel de ressocialização e se fez algum efeito positivo em sua vida.

Mensalmente é feito o Registro Mensal de Atendimento (RMA), que é um sistema informatizado, no qual as equipes de referência do SUAS registram as informações sobre os indivíduos e famílias atendidas nos equipamentos (MDS, 2010, p. 105).

Esse tipo de registro possibilita a equipe do CREAS/Patos verificar quantos adolescentes estão em cumprimento de medida socioeducativa, o que contribui para a expansão e qualificação dos serviços de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa- Liberdade Assistida e Prestação de Serviço à Comunidade no que diz respeito as contribuições pecuniárias dos entes federados¹⁴.

Segundo a então coordenadora esse relatório é encaminhado para a vigilância socioassistencial, tendo um olhar apenas quantitativo, perdendo mais as questões qualitativas que tinha como examinar os avanços e as dificuldades em relação a implementação do SINASE.

No entanto, segundo os entrevistados o monitoramento além de ser feito pela vigilância socioassistencial, deveria ser feito pelo próprio Conselho Municipal da Criança e do Adolescente (CMDCA), que é o responsável por fiscalizar o andamento da política como preconizado no Art. 5º, § 2º da lei 12594/12.

E.A2:O responsável pra fazer esse monitoramento da política seria o CMDCA, que é o responsável por fiscalizar, vê as falhas que tá acontecendo e chamar os envolvidos pra conversar, planejar, e vê a melhor maneira de realmente fazer o serviço se executado da forma que tem que ser.

¹⁴ Resolução CNAS nº 18, de 5 de junho de 2014.

Os conselhos instituí mecanismos de controle e deliberação efetivos (RUA, 2009). Foi perguntado a Presidente do CMDCA como eles faziam o acompanhamento e monitoramento das medidas socioeducativas, e a resposta foi que esse acompanhamento seria feito de acordo com o que foi estabelecido no plano municipal, para que o conselho pudesse dar continuidade. Segundo a mesma, o conselho não pode tomar nenhuma medida sem que haja um respaldo legal, mas que depois dessa aprovação o conselho podia entrar em ação.

PRESIDENTE DO CMDCA: Em média nós não acompanhamos, nós fazemos o monitoramento, mas quem executa, quem faz esse trabalho é o CREAS, a gente procura dá suporte ao CREAS quando somos solicitados, mas no momento nós não temos uma lista dos adolescentes, nós recebemos essa relação e até eu sou muito sincera, não sei de alguma forma se existe essa obrigatoriedade de fazer esse encaminhamento, visto que assim, eu acredito que esse lado da política seria mais diretamente da própria justiça com o CREAS, que normalmente vai fazer esse tipo de inserção, mas se dentro do plano do município houver alguma determinação que nós como CMDCA tenhamos essa obrigatoriedade, essa responsabilidade de acompanhar também e receber nós estamos à disposição.

Sobre os relatórios que devem ter o acompanhamento do CMDCA, foi dito que:

PRESIDENTE DO CMDCA: Recentemente estou à frente do conselho e não procurei até hoje, eu não pedi uma relação formalmente ao CREAS dos adolescentes que estão cumprindo, [...]. Eu acho que em reuniões de rede com essas apresentações e número acho que vai facilitar né, posteriormente a gente monitorar se a coisa tá funcionando ou não. É preciso que você tenha documentalmente essa atribuição, então quando o plano for aprovado nós vamos ter em mãos ali o que é de atribuição do conselho, o que ele deve cumprir e sempre lembrar que o servidor público, o gestor público tem que fazer sempre o que a lei mandar, então se a gente não tem algo que regulamente isso né, então não tem a validade, porque o plano vai nos dar.

Diante da análise, percebemos que existe falta de informação por parte do Conselho Municipal da Criança e do Adolescente (CMDCA), quanto a política do SINASE. Pois, segundo o estabelecido na lei é de responsabilidade do CMDCA fazer a avaliação e o controle para saber se os adolescentes estão realmente sendo inseridos nos serviços e tendo acesso as outras políticas como deveria sem precisar, especificamente, do plano municipal.

Em questão do Poder Judiciário, a equipe técnica encaminha os relatórios de acordo com o que vai sendo elaborado no Plano Individual de Atendimento, verificando o tempo de cumprimento das medidas, que podem ser de até no máximo 06 (seis) meses.

Esses relatórios servem para subsidiar a decisão do Juiz quanto a continuidade, substituição ou extinção da medida, uma vez que o Juiz tem a prerrogativa de interpretar a aplicação da lei por parte dos cidadãos (SECCHI, 2013).

Quanto ao aumento da demanda, a entrevistada A2 relatou que "só o judiciário que tem esse controle, pois muitas vezes os adolescentes quando vem cumprir a medida já estão adultos e não conseguem cumprir a medida socioeducativa no tempo em que foi cometido o ato infracional". Dessa maneira, são processos antigos que o judiciário não despachou no tempo certo, o que pra ela é uma falha dentro da política.

Com isso, foi perguntado ao Juiz se existia dificuldade do Judiciário em questão a quantidade de processo:

Hodiernamente, é assente a situação de congestionamento do Poder Judiciário que inviabiliza o julgamento célere das demandas submetidas ao seu crivo, devido a inúmeros fatores como falta de Juízes, precariedade da estrutura de trabalho e do número reduzido de servidores para cumprimento das decisões judiciais, ajuizamento açodado de processos judiciais etc.

Todavia, quanto ao Poder Judiciário fazer alguma análise desses processos, o Juiz falou de forma objetiva que são realizados alguns estudos por Fóruns e Associações de Juízes da Infância e Juventude, tais como FONAJUV, ABRAMINJ e ABMP e o Conselho Nacional de Justiça. Mas, não esclareceu quanto ao aumento ou diminuição das demandas na Comarca de Patos.

A política do SINASE também aborda os **recursos financeiros**, a responsabilidade dos entes federativos e a participação do Conselhos de Direito sobre esses recursos. De acordo com Rua (2009), se faz necessário que os recursos financeiros sejam suficientes.

Foi analisado nas entrevistas se esses recursos financeiros eram suficientes para desenvolver a política do SINASE, e toda a equipe responderam que não, além de não saberem muita coisa a respeito de como o dinheiro é distribuído para o serviço:

E. A2: o único recurso que a gente sabe que vem, vem pela política de assistência social mandado pelo ministério de desenvolvimento social né, a parte do governo federal é no valor de dois mil reais, que vem exclusivamente para o uso na MSE, em que a gente profissional não tem acesso a esse recurso. Então, por exemplo, eu não sei se esse recurso tá sendo utilizado em outra coisa, porque com a medida ele não está e como é que é feito para liberar, o que é que a gente poderia fazer com esse dinheiro, se por exemplo, se esse dinheiro vem só pra questão de elaboração de cartilha, de documento, ou se a gente poderia usar pra fazer passeios com esses adolescentes, coisas nesse sentido, a gente não sabe nem de que maneira esse dinheiro deve ser gasto, e o único valor que a gente tem conhecimento é esse que vem dois mil reais pro município de Patos.

Como participante do monitoramento da política, indagamos a Presidente do CMDCA qual era a atuação do conselho no tocante a utilização desses recursos. Essa, por sua vez, afirmou "que não tem conhecimento dessa questão, até porque faz pouco tempo que ela

assumiu a presidência, mas que estava pleiteando uma reunião com o gestor para discutir sobre o assunto".

De acordo com as informações obtidas, podemos perceber que existe grandes desafios na implementação da política no município, sobretudo, acerca do monitoramento, comprometimento da rede e dos gestores, a fim de que haja precisão na efetivação da política.

O quadro 2, representa uma síntese da implementação da política do SINASE no município.

Quadro 2 - A implementação do SINASE no município

Aspectos analisados	Positivos	Desafios
<i>Equipe</i>	Profissionais qualificados; Boa integração da equipe.	Incompleta e insuficiente; Falta de capacitações.
<i>Ambiente</i>	Físico: De acordo com os padrões estabelecidas.	Local: Em desacordo com as orientações técnicas.
<i>Estratégias e instrumentos</i>	PIA é o principal instrumento pedagógico.	Ausência do Plano Municipal de Medida Socioeducativa; Falta de operacionalização do SIPIA/SINASE .
<i>Comunicação da rede</i>	Boa comunicação entre o CREAS e o Judiciário.	Pouca participação da rede: intersetorial, socioassistencial e o SGD.
<i>Avaliação e Monitoramento</i>	Elaboração do diagnóstico mensal das condições dos adolescentes feito pelo CREAS.	Ausência do monitoramento por parte do Conselho Municipal da Criança e do Adolescente.
<i>Recursos Financeiros</i>	Colaboração dos Entes Federados.	Falta de informações entre os atores envolvidos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo foi elaborado com o intuito de analisar a política do SINASE no CREAS/Patos, especificamente, no que diz respeito a medida socioeducativa em meio aberto. Foi analisado o processo de implementação no município, buscando analisar os desafios quanto a execução e os resultados da política, desde a sua implantação.

O SINASE veio contribuir para a melhoria no acompanhamento das medidas socioeducativas, de forma que pudessem ressocializar os adolescentes em conflito com a lei a partir de práticas pedagógicas. A importância dessa política vem no sentido de desmistificar a

visão da sociedade quanto ao olhar punitivo sobre esses adolescentes, deixando de ver suas potencialidades e o seu desenvolvimento enquanto pessoa.

Observamos na análise o engajamento da equipe do CREAS/Patos quanto a efetivação da política, procurando corresponder as normas estabelecidas e em buscar melhorias para o processo de acompanhamento das medidas.

Percebemos que mesmo respaldados por regulamentos, a equipe consegue adaptar suas ações dentro do contexto em que se encontra, buscando a melhor forma de executar a política. Os profissionais são bem qualificados, todos com nível superior, mesmo os que a política requer apenas o nível médio.

Foi visto o esforço da equipe para acompanhar os casos, no que diz respeito ao cumprimento de prazos dos processos. Contudo, constatamos que esses estão sobrecarregados devido ao aumento de demanda, além de não se encontrarem com o quadro funcional completo.

No que tange as capacitações, os profissionais relataram que o município não está oferecendo os treinamentos como deveria, prejudicando o andamento de alguns procedimentos, como é o caso do SIPIA/SINASE, que ainda não está funcionando por ausência de estrutura.

Quanto ao ambiente físico, o CREAS/Patos inaugurou em 2016 o espaço totalmente de acordo com o estabelecido em Lei, podendo acolher de forma satisfatória os adolescentes e seus familiares. Porém, sua localização não está de acordo como preconiza o regulamento, que deveria ser em área central, pois o prédio foi implantado num território de risco para alguns adolescentes, devido a influência de alguns grupos.

Verificamos que os gestores locais não estão cumprindo com suas competências dentro da política do SINASE, no que diz respeito a aprovação do Plano Municipal de Medida Socioeducativa. De acordo com os entrevistados o plano já foi elaborado, faltando só o município analisar e levar para a Câmara Municipal aprovar. O plano é de suma relevância para a política local, pois traria as diretrizes e responsabilidades de toda a rede participante do processo de MSE, uma vez que um dos maiores desafios da política está atrelado a esse plano.

O SINASE estabelece que o sistema deve ser constituído de forma articulada com toda as instituições que integram o sistema socioeducativo. Porém, a rede intersetorial não está contribuindo para a efetivação da política.

Notamos a existência de alguns gargalos na comunicação da rede devido à falta do plano, um jogo de “empurra, empurra” entre os atores participantes, por desconhecer a política e suas obrigações. Segundo o que foi explanado pela equipe de referência, esses estão

encontrando barreiras para inserir os adolescentes nos locais para que possam cumprir a prestação de serviço à comunidade e para usufruir dos serviços de educação, saúde, lazer, etc.

Há objeções dentro do meio social quando se falam em adolescentes que cometem atos infracionais, por não acreditarem na sua ressignificação, o que pode prejudicar todo o acompanhamento feito pelos profissionais, fazendo com que eles reincidam nos atos novamente.

No entanto, observou no decorrer da entrevista que a equipe do CREAS/Patos tem uma ligação muito boa com o Judiciário, contribuindo para uma melhor avaliação do Juiz ao determinar a continuação ou extinção das medidas.

Averiguou-se que o Conselho Municipal da Criança e do Adolescente (CMDCA) não está fazendo o monitoramento da política e nem procurando ter acesso aos relatórios como deveria. Nesse caso a presidente do conselho justificou seu pouco tempo na presidência, e falou que também está aguardando a aprovação do plano municipal para que possa se posicionar quanto as suas obrigações.

Contudo, a política está sendo prejudicada na avaliação, pois esse monitoramento é necessário para saber a qualidade do serviço, o diagnóstico situacional do número de medidas acompanhadas, que irá contribuir para os recursos financeiros. Também se faz necessário para saber se as instituições que integram o sistema estão cumprindo com as obrigações legais e se os objetivos da política estão sendo efetivados.

No trato ao monitoramento, a equipe do CREAS/Patos faz suas avaliações semanais, contribuindo para o andamento das atividades, o que ajuda a resolver os problemas que são encontrados do decorrer do processo da medida. Essas avaliações são feitas em reuniões de equipe, o que parece ser interessante, pois além do engajamento do grupo há a visão de escolherem melhores formas de resolução para os casos.

No que se refere aos recursos financeiros não há o que declarar, pois os entrevistados relataram que não sabem como é feito a destinação, tendo conhecimento apenas de que a política é cofinanciada e que a contribuição do Governo Federal é de R\$ 2200,00 (dois mil e duzentos reais). Essa falta de informação dos atores acarreta prejuízo para a política no sentido de não saberem se esses recursos estão sendo destinados como deveria, para que pudessem ser cobrados dos gestores melhorias no atendimento.

Desse modo, observou que dentro da política existe os dois modelos de implementação: *top-down* e *bottom-up*. Pois a política é constituída a partir da esfera Federal, tendo a participação dos gestores estaduais e municipais, no que diz respeito aos regulamentos

e cofinanciamento. E a discricionariedade dos atores implementadores para tomarem decisões a partir das circunstância de cada território.

Esse trabalho teve o intuito de trazer informações sobre a política do SINASE, para que os leitores pudessem conhecer e compreender a importância de se ter uma política voltada para os casos de medida socioeducativa em meio aberto, pois ainda existe o desconhecimento em alguns setores da sociedade quanto a esse processo.

Entendemos que sua relevância para o contexto social se faz necessária a partir da divulgação de como se processa a execução e acompanhamento das medidas socioeducativas, possibilitando uma visão não discriminatória, assim como acender o debate com vistas a extinguir ou minimizar os problemas vinculados a política.

Por ser uma política ainda recente, outros fatores podem ser analisados dentro da política, como os adolescentes que estão em cumprimento da medida socioeducativa, as instituições participantes no processo, os diagnósticos situacionais, bem como a gestão dos problemas de implementação que foram encontrados no decorrer desse estudo, somando-se esforços para que a política venha a alcançar maior efetividade.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, C; BOAS, G; **Políticas públicas e incubação de empresas: o caso do estado de São Paulo.** Revista Ciências Administrativa; v. 19, n. 2, p. 507-535, Fortaleza, jul./ dez. 2013.

ARAÚJO, C. M. de; LOPES DE OLIVEIRA, M. C. S. **Significações sobre desenvolvimento humano e adolescência em um projeto socioeducativo.** Educação em Revista, v. 26, n. 3, p. 169-194, 2010.

AZEVEDO, Ana Raquel de; TETEO, Karina Faustino de Carvalho; D'OLIVEIRA, Taliana Rocha do Nascimento; Taveira, Djailma Maria Lemos. **Financiamento da política de assistência social no Brasil nos governos de FHC e Lula.** In: Congresso regional de Serviço Social das FIP, 2015, Patos/PB. Anais do 1 congresso regional de Serviço Social das FIP: A crise estrutural do capital e seus desdobramentos para o mundo do trabalho: atribuições e competências profissionais no contexto das políticas públicas. Patos/PB: FIP, 2015.

BAPTISTA, T. W. F.; REZENDE, M. **A ideia de ciclo na análise de políticas públicas.** In MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. Caminhos para análise das políticas de saúde, 2011. P. 138-172.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Políticas Social: fundamentos e história.** 7. ed. – São Paulo: Cortez, 2010. – (Biblioteca básica de serviço social; v. 2).

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, 1988.

_____. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. **Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e da outras providências.** Disponível em:
< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm>. Acesso em: 05 set de 2016.

_____. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. **Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.** Disponível em:
< [Http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm)>. Acesso em: 05 set 2016.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência social (PNAS).** Brasília: MDS/SNAS, 2004.

_____. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. **Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.** Brasília: MDS/CNAS, 2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Caderno de Orientações Técnicas: Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto.** Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília (DF): 2010.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS: Guia de orientações n. 1 (1ª versão).** Brasília/DF: 2011a.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Perguntas e Respostas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS.** Brasília: MDS/SNAS, 2011b.

_____. Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012. **Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – Sinase, regulamenta a execução da medida socioeducativa e altera algumas leis.** Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12594.htm>. Acesso em: 05 set 2016.

_____. Resolução Nº 18, 5 de junho de 2014. **Dispõe sobre expansão e qualificação do Serviço de Proteção Social aos Adolescentes em Cumprimento de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto de Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade no exercício de 2014.** Disponível em:

<http://www.mp.rn.gov.br/portal/files/Portal%20de%20Noticias/CNAS_18_-MSE.pdf>. Acesso em: 03 de jan de 2017.

BULLA, Leônia; LEAL, Maria L. M. **A participação a sociedade civil no Conselho Municipal de Assistência Social: o desafio de uma representação democrática.** Textos & Contextos, v.3, n.3, p. 1-13, dez. 2004. Disponível em:

<<http://www.educacaoambiental.pro.br/victor/biblioteca/SocCivilnoCMun.pdf>>. Acesso em: 15 abr 2016.

CUNHA, Edite da Penha; CUNHA, Eleonora Schettini M. **Políticas Públicas Sociais.** In CARVALHO, Alysson; et al. Organizadores. Políticas Públicas. Belo Horizonte: Editora UFMG; PROEX, 2002.

FALEIROS, Vicente de Paula. **O que é Política Social.** Coleção primeiros passos, 168, 1ª reimpressão da 5ª ed. de 1991, São Paulo: Brasiliense, 2004.

FARIA, C. A. P. 2003. **Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-30, fev. Disponível em:

<<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15984.pdf>>. Acesso em: 17 jul 2016.

FIGUEIREDO, Ivanilda. **Políticas Públicas e marco legal de Socioeducação no Brasil.** Brasília: Escola Nacional de Socioeducação – ENS e CEAG/UnB, 2016, p. 01-101.

FONSECA, Francisco. **Dimensões Críticas das políticas públicas.** Cad. EBAPE. BR, v. 11, n. 3, artigo 5, Rio de Janeiro, Set/Nov. 2013, p. 403-418. Disponível em:

<<http://www.scielo.br/pdf/cebape/v11n3/06.pdf>>. Acesso em: 23 abr 2016.

FREIRE JUNIOR, Américo Bedê. **O controle judicial de políticas públicas.** São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2005. (Coleção temas fundamentais de direito; v. 1).

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social.** 6ª Ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar Projetos de Pesquisa.** 5ª Ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GODOY, Arilda Schimidt. **Estudo de caso qualitativo.** In: GODOI, Christiane Kleinübing; BANDEIRA – DE- MELLO, Rodrigo; SILVA, Anielson Barbosa (Org.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos.** 2. Ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

HEIDEMANN, Francisco G. **Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento**. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Orgs); GUIMARÃES, T. A. (apres.). *A Políticas Públicas e Desenvolvimento: Bases Epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009, P. 23-39.

HEILBORN, Maria Luiza; ARAÚJO, Leila; BARRETO, Andreia. **Gestão de Políticas Públicas em Gênero e Raça / GPP – GeR: módulo I**. Rio de Janeiro: CEPESC; Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2010.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Políticas Públicas: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

JIMENEZ, L.; et al. **Significados da nova lei do sinase no sistema socioeducativo**. Rev. Bras. Adolescência e conflitualidade, 2012 (6): 01-18.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. **Implementação de políticas públicas: Perspectivas analíticas**. Revista de sociologia e política, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013.

MACHADO, Anita da Costa Pereira e GOMES, Geisa Rodrigues. **Metodologia do Atendimento Socioeducativo**. Brasília: Escola Nacional de Socioeducação - ENS e CEAG/UnB, 2016, p. 01-77.

MATIAS-PEREIRA, 1. **Manual de gestão pública contemporânea**, 4. Ed., São Paulo: Atlas, 2012.

MELLO, Marinilzes Moradillo. **Políticas Sociais e Políticas de bem estar: Algumas considerações**. Revista de Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente - v.2, n.4, Artigo 5, ago 2007.

MOZZICAFREDDO, JUAN. **A responsabilidade e a cidadania na Administração Pública**. Sociologia, problemas e práticas, nº 40, 2002, pp. 9-22, ISSN 0873 6529.

OLLAIK, Leila G.; MEDEIROS, Jannan J. **Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 45, n. 6, p. 1943-1967, 2011.

PEREIRA-PEREIRA. Potyara Amazoneida. **A assistência social prevista na Constituição de 1988 e operacionalizada pela PNAS e pelo SUAS**. Departamento Serviço Social (SER), Brasília, n. 20, p. 63-83, Jan/Jun. 2007.

PEREIRA, Maria da Guia Alves. **Políticas Públicas: a defensoria pública como instrumento de cidadania**. In: EUFRAZIO, M. A. P.; et al. **Práticas de Políticas Públicas: uma perspectiva interdisciplinar**. 22 ed. Campina Grande: EDUEP, 2008.

PEREIRA, Jaira Alana Claro. **A VIOLAÇÃO COTIDIANA DOS DIREITOS DE HUMANOS: alguns indicadores de violência do Centro de Referência Especializado da Assistência Social – CREAS do Município de Piancó-PB**. Coordenação pós-graduação na área de serviço social especialização em gestão da política de assistência social/suas. João Pessoa, 2015.

PIANA, MC. **A construção do perfil do assistente social no cenário educacional [online]**. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009. 233 p. ISBN 978-85-7983-038-9. Disponível em: <<http://static.scielo.org/scielobooks/vwc8g/pdf/piana-9788579830389.pdf>>. Acesso em: 24 de ago de 2016.

POLANYI, Karl. **A grande transformação: As origens da nossa época**. Tradução de Fanny Wrabel. - 2. ed. - Rio de Janeiro: Campus, 2000.

PROCOPIUCK, M. **Políticas Públicas e fundamentos da administração pública**. São Paulo: Atlas, 2013.

READER, Savio. **Ciclo de políticas públicas: uma abordagem integradora dos moldes para análise de políticas públicas**. In: Perspectivas em políticas públicas. Barbacena: EdUEMG. Belo Horizonte: Faculdade de políticas públicas Tancredo Neves. Universidade do Estado de Minas Gerais, Brasil, 2014. p. 121-146.

ROESCH, Sylvia Maria Azevedo. **Projetos de Estágio e de pesquisa em administração: Guias para estágios, Trabalhos de conclusão, Dissertações e Estudo de caso**. 3º ed. São Paulo: Atlas, 2006.

RUA, Maria das Graça. **Políticas Públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração. UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

SCHENA, Sheyla. **Política Nacional de Assistência Social: um debate científico acerca do SUAS como garantia de direitos**. 171f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2ª ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

SOUZA, L. A. de e COSTA, L. F. **Liberdade Assistida no Distrito Federal: impasses políticos na implementação das normativas do SINASE e do SUAS**. Rev. Bras. Adolescência e Conflitualidade, 2011 (4): 117-134.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. 1. Ed. 21 reimpr. São Paulo: Atlas, 2012.

TROTTA, Wellington. **Política social: perspectiva de medidas efetivamente públicas**. In: Achegas, n. 43, Jan/Dez, p. 81-99, 2010.

UNICEF. **Infância e adolescência no Brasil. Brasília**: UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância, 2015. Disponível em: <http://www.unicef.org.br/>. Acesso em: 29 abr 2016.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de pesquisa em administração**. 5.ed.- São Paulo: Atlas, 2012.

VERONESE, J.S; LIMA, F.S. **O Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase):** breves considerações. Revista Brasileira Adolescência e Conflitualidade. São Paulo: Uniban, v. 1, p. 29-46, 2009.

VIEIRA, Evaldo. **A política e a base dos direitos educacionais.** Cadernos Cedes, ano XXI, n.55, nov. 2001.

Yin, Robert k., **Estudo de caso: planejamento e métodos.** 4.ed. - Porto Alegre: Bookman, 2010.

APÊNDICE A – Roteiro de entrevista aplicado com a equipe de referência do CREAS

- 1) Qual a participação efetiva do CREAS dentro da política do SINASE?
- 2) A política do SINASE está contribuindo no processo da medida socioeducativa em meio aberto de que forma?
- 3) Porque houve a preocupação de se estabelecer uma política voltada para a medida em meio aberto?
- 4) As estratégias do SINASE estão sendo efetivas para atingir o objetivo da política?
- 5) O ambiente está dentro dos parâmetros para atender as necessidades dos adolescentes e seus familiares?
- 6) Como é composta a equipe de referência que trabalha diretamente com a política? Essa equipe é suficiente para trabalhar com os processos de MSE?
- 7) São oferecidos treinamentos para a equipe envolvida com a política?
- 8) A equipe está preparada para receber os adolescentes que estão em cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto?
- 9) Existe um consenso entre a equipe sobre a importância da política?
- 10) Existe a participação efetiva de toda a rede intersetorial dentro da política? Como você avalia essa comunicação?
- 11) Por ser uma política pública que trabalha de forma articulada com a rede socioassistencial, órgão de defesa e de direitos e demais políticas públicas Existe problemas de implementação na política que podem ser apontados?
- 12) Qual a contribuição dos entes federativos dentro da política?
- 13) Existe uma preocupação por parte dos gestores para que a política seja implementada de acordo com o que está estabelecido em lei?
- 14) As normas técnicas e instrumentais utilizados auxiliam de que forma no atendimento?
- 15) Qual a contribuição do Plano Individual do Atendimento (PIA) na política do SINASE?
- 16) Qual a importância do Sistema de Informação para a Infância e Adolescência (SIPIA)? Este programa já está sendo utilizado?
- 17) Qual a importância do plano municipal dentro da política? Esse plano já existe?
- 18) Os recursos são suficientes para desenvolver a política?
- 19) Como é feito a avaliação e monitoramento da política dentro do CREAS?

APENDICE B – Roteiro de entrevista aplicado com o Juiz de Direito da Vara da Infância e Adolescência de Patos-PB

- 1) Qual a participação efetiva do judiciário dentro da política do SINASE?
- 2) Como se dá o processo de MSE (desde o começo até o fim)?
- 3) Qual a sua visão diante da política do SINASE em projetar uma atenção maior sobre a MSE em meio aberto?
- 4) Existe dificuldades no trabalho do judiciário devido a quantidade de processos referentes a MSE, prejudicando seu andamento? Quais?
- 5) Se faz necessário de varas e equipes especializadas para trabalhar com os processos de MSE? Justifique
- 6) Na sua visão como juiz da vara da infância e adolescência existe dentro da rede de interação dificuldades para aplicar a MSE? Quais? Como você avalia a comunicação dos setores envolvidos com a política?
- 7) Quais os prazos que a justiça dá ao CREAS para que a MSE determinada seja executada? Esse tempo é cumprido pelo órgão? Isso prejudica em alguma coisa o processo?
- 8) Na sua opinião, quais os fatores que favorecem a reincidência dos adolescentes em cometer de novo os atos infracionais?
- 9) Mesmo estando especificado na lei como é pra ser seguido o processo da MSE, existe casos em que o juiz tem a discricionariedade de decidir de forma diferente as punições, de acordo com cada caso?
- 10) Qual a sua opinião sobre a resistência dos órgãos em receber os adolescentes que irão cumprir a medida como prestação de serviço por não receberem diretamente a ordem do juiz determinando o local do cumprimento?
- 11) Sabendo que existe a resistência dos órgãos em receber os adolescentes. Qual o embasamento que o poder judiciário pode alegar diante dessa situação para que os adolescentes sejam aceitos?
- 12) Sobre o plano municipal que a lei do SINASE obriga os municípios a elaborarem. Qual a importância que esse plano tem dentro da política no município de Patos para o trabalho do judiciário?
- 13) Pode os órgãos alegarem não receber os adolescentes para prestar serviço aos locais por falta do plano municipal? Existe punição para os órgãos quanto a esse problema?
- 14) O poder judiciário faz alguma análise dos processos para saber se a política está alcançando seu objetivo?
- 15) Como participante instituidor da política, você consegue visualizar os problemas existentes no programa e ter opiniões de melhoria para a política?

APENDICE C – Roteiro de entrevista aplicado a presidente do Conselho Municipal do Direito da Criança e Adolescente (CMDCA)

- 1) Qual a participação do CMDCA na política do SINASE?
- 2) Como é composta as cadeiras do CMDCA?
- 3) Como se dá o processo de assentamento das representações?
- 4) O conselho é um órgão público ou privado?
- 5) Como se dá a atuação do conselho no tocante a utilização dos recursos vindos para o SINASE?
- 6) Já foi instituído o plano municipal de MSE?
- 7) Como foi feito a construção do plano municipal do SINASE?
- 8) Na visão do conselho quais os benefício que o plano trará para a política?
- 9) Como se dá a participação da sociedade civil na construção das políticas públicas dentro do CMDCA?
- 10) Quais suportes técnicos, metodológicos e teóricos utilizados para elaborar o plano municipal do SINASE?
- 11) Há a comunicação entre os conselhos no tocante a atuação da política?
- 12) Como se dá a atuação do CMDCA quando há rejeição dos equipamentos em receber os adolescentes em cumprimento de MSE em prestação de serviço? Esses procedimento é feito na prática?
- 13) Como os casos de MSE são acompanhados pelo CMDCA?
- 14) Como é feito o monitoramento e avaliação do conselho sobre a política do SINASE?
- 15) Como são utilizados dentro da política do SINASE os relatórios que o CMDCA tem acesso sobre as MSE?

ANEXO A - Plano Individual de Atendimento do Adolescente (PIA)

SIPIA – SINASE

Sistema de Informação para Acompanhamento de Adolescente em Conflito com a Lei

Plano Individual de Atendimento do Adolescente (P.I.A.)

Plano Individual de Atendimento do Adolescente (P.I.A.)	
Ofício nº	Processo nº
Código Sinase:	
Local da Avaliação*: CREAS	UF*: PB
Adolescente*:	Idade:
Técnico 1*:	
Técnico 2:	
Orientadores:	
CONHECENDO O ADOLESCENTE	
<i>Definição da equipe de referência responsável pela condução e acompanhamento do processo sócioeducativo:</i>	
<i>Levantamento de dados do Contexto sócio familiar:</i>	
<i>Composição Familiar:</i>	
DADOS DE MORADIA/CONTATO	

Endereço:

Bairro:

Convívio Familiar*

<i>Não Informado</i>	<i>Mora na rua</i>	<i>Mora com pai e mãe</i>
<i>Mora com a mãe</i>	<i>Mora com o pai</i>	<i>Mora com familiares</i>
<i>Mora com os responsáveis</i>	<i>Mora com amigos</i>	<i>Mora com companheiro (a)</i>
<i>Mora só</i>	<i>Mora em Inst. Gov.</i>	<i>Mora em Inst. não Gov.</i>
<i>Ignorado</i>	<i>Outros</i>	

Renda Familiar

<i>Não Informada</i>	<i>Menos de 01 SM</i>	<i>Entre 01 e 02 SM</i>	<i>Entre 02 e 03 SM</i>
<i>Entre 03 e 05 SM</i>	<i>Entre 05 e 07 SM</i>	<i>Entre 07 e 10 SM</i>	<i>Entre 10 e 15 SM</i>
<i>Entre 15 e 20 SM</i>	<i>Mais de 20 SM</i>	<i>Ignorada</i>	

Qde. Integrantes na Família:

Qde. Filhos do Adolescente:

LEVANTAMENTO DA PRÁTICA/HISTÓRICO INFRACIONAL:

Qual Medida?:

Meses:

Horas:

Dias da semana:

Período:

Local do Cumprimento da Medida:

Trabalho desenvolvido:

ESTUDO DE CASO SITUACIONAL			
Aspectos Gerais a serem considerados pela equipe:			
<ul style="list-style-type: none"> - <i>Experiências vividas consideradas positivas - Hábitos negativos que deseja abolir</i> - <i>Metas e expectativas que projeta para o futuro - Atitudes, habilidades e potencialidades que deseja desenvolver - Desejos e sonhos que pretende realizar - Conhecimentos que deseja adquirir</i> - <i>Circunstâncias da vida que deseja modifica - Contribuições dos responsáveis legais do adolescente</i> 			
SAÚDE			
Histórico Clínico:			
Bom estado geral de saúde.			
Avaliação Clínica Multiprofissional:			
Avaliação de especialidade? Sim () Não ()			
Qual?			
Relato de maus Tratos?			
Discriminar:			
USO DE DROGA			
<input type="checkbox"/>	Ignorado	Utiliza frequentemente	Utiliza(sem informação sobre(
<input type="checkbox"/>	Utiliza raramente	Não utiliza atualmente	Nunca utilizou
<input type="checkbox"/>	Não informado		

DROGAS UTILIZADAS				
<input type="checkbox"/>	Alcool	Cigarro	Cocaína	Crack
<input type="checkbox"/>	Ecstasy	Inalantes	Injetáveis	Maconha
<input type="checkbox"/>	Medicamentos	Merla/Mela	Outras Drogas	

Observações:	
Presença de Laudo Médico?	CID:

EDUCAÇÃO				
Alfabetizado?: Sim				
Escolaridade*				
	<i>Não Informado</i>		<i>Analfabeto</i>	<i>Alfabetizado</i>
	<i>1o Grau</i>		<i>2o Grau</i>	<i>3o Grau</i>
	<i>4a. Ano. Ens. Fund.</i>		<i>5a. Ano. Ens. Fund.</i>	<i>6a. Ano. Ens. Fund.</i>
	<i>7a. Ano. Ens. Fund.</i>		<i>8a. Ano. Ens. Fund.</i>	<i>9a. Ano. Ens. Fund.</i>
	<i>1a. Ano. Ens. Med.</i>		<i>2a. Ano. Ens. Med.</i>	<i>3a. Ano. Ens. Med.</i>
	<i>4a. Ano. Ens. Med.</i>		<i>5a. Ano. Ens. Med.</i>	<i>6a. Ano. Ens. Med.</i>
	<i>7a. Ano. Ens. Med.</i>		<i>8a. Ano. Ens. Med.</i>	<i>9a. Ano. Ens. Med.</i>
	<i>Sup. do Ens. Fund.</i>		<i>Ignorada</i>	<i>Outro</i>
Matriculado? Não				
Situação Escolar*				
	<i>Não Informado</i>		<i>Nunca Estudou</i>	<i>Não Estuda Atualmente</i>
	<i>Estuda Atualmente</i>		<i>Ignorada</i>	<i>Matriculado e frequenta</i>
	<i>Matriculado e não</i>			
Última Escola Frequentada:				
Endereço da Escola:				
Transferência Escolar?			Carteira de Estudante? Não	
Motivo da Desistência:				
Reprovação? sim				
Motivo:				
Histórico Escolar:				
Avaliação Psicopedagógica:				
Evolução:				

INICIAÇÃO PROFISSIONAL/MUNDO DO TRABALHO			
Situação Profissional*			
<i>Não Informado</i>	<i>Nunca Trabalhou</i>	<i>Não Trab. Atualmente</i>	
<i>Exerce Ativ. Não Remunerada</i>	<i>Trab. com Cart.</i>	<i>Trab. Sem Cart.</i>	
<i>Ignorado</i>			
Tem Currículo? Não			
Profissão que gostaria de seguir:			
Já Participou de algum Curso?			
Se sim, qual o Curso?			
Local do Curso:			
Cursos Anteriores:			
Turno: Manhã <input type="checkbox"/> Tarde <input type="checkbox"/> Noite <input type="checkbox"/>			
Certificação dos Cursos: Sim <input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/>			
Certificados:			
CRENÇA RELIGIOSA			
<i>Católica</i>	<i>Espírita</i>	<i>Protestante</i>	
<i>Outras Religiosidades</i>	<i>Ignorado</i>	<i>Nenhuma</i>	
Detalhes:			
RELAÇÕES AFETIVAS, DE AMIZADE E DE GENERO			
Informações/Observações:			
LAZER			
Informações/Observações:			
CULTURA			
Informações/Observações:			

ESPORTE
<i>Informações/Observações:</i>
SONDAGEM DAS APTIDÕES, HABILIDADE E MOTIVAÇÕES
<i>Informações/Observações:</i>
ATIVIDADES DE INTEGRAÇÃO FAMILIAR
<i>Informações/Observações:</i>
INCLUSÃO DA FAMÍLIA EM PROGRAMA DO GOVERNO
<i>Informações/Observações:</i>
CONSTRUINDO METAS COM O ADOLESCENTE A PARTIR DO ESTUDO DE CASO

<i>Saúde:</i>
<i>Educação:</i>
<i>Iniciação Profissional/Mundo do Trabalho:</i>
<i>Crença Religiosa:</i>
<i>Relações Afetivas, de amizade e de gênero:</i>
<i>Cultura e Lazer:</i>
<i>Esporte:</i>
<i>Sondagem das Aptidões, Habilidades, Interesses e Motivações:</i>
<i>Atividades de Integração Familiar:</i>
<i>Inclusão da Família em Programas do Governo:</i>

METAS CONSTRUIDAS A PARTIR DE DEMANDAS/OBJETIVOS DECLARADOS PELO
Saúde:
Educação:
Iniciação Profissional/Mundo do Trabalho:
Crença Religiosa:
Relações Afetivas, de amizade e de gênero:
Cultura e Lazer:
Esporte:
Sondagem das Aptidões, Habilidades, Interesses e Motivações:
Atividades de Integração Familiar:
Inclusão da Família em Programas do Governo:



ACOMPANHAMENTO DO PERCURSO DO ADOLESCENTE
Considerações da Equipe Multidisciplinar de Referência:
Registro de Incidentes disciplinares e/ou sanções e encaminhamentos adotados:
Visitas Familiares, Domiciliares e Telefonemas:
Registros de Fatos Positivos/Relevantes na evolução da MSE:
Atividades internas - participação em Assembleias, respeito as regras institucionais, atividades programadas pela equipe:
Atividades externas - participação em atividades culturais, de lazer, esportivas e outras:
Atividades de Integração Familiar:
Medidas Específicas de Atenção à Saúde:



Parecer Técnico Interdisciplinar:

- Segue anexos lista de frequência da MSE de PSC;
- Documento de visitas/acompanhamento institucional;

Patos, _____ DE _____ DE _____.

