

ESCOLA DE GOVERNO PAULO NEVES DE CARVALHO

Curso de Administração Pública

**DESAFIOS PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA CULTURA DE MONITORAMENTO
ANALÍTICO NA POLÍTICA DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO EM MINAS**

GERAIS

Vitor Sousa Gonçalves

Belo Horizonte
2015

Vitor Sousa Gonçalves

**DESAFIOS PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA CULTURA DE MONITORAMENTO
ANALÍTICO NA POLÍTICA DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO EM MINAS
GERAIS**

Monografia apresentada no Curso de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, como requisito obrigatório para obtenção do título de bacharelado em Administração Pública.

Orientadora: Prof^{ta}. Dra. Carla Bronzo Ladeira

Belo Horizonte
2015

Gonçalves, Vitor Sousa
G635d Desafios para a construção de uma cultura de monitoramento analítico na política de atendimento socioeducativa em Minas Gerais / Vitor Sousa Gonçalves – Belo Horizonte, 2015.
122 p. : il.

Monografia (Curso Superior em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro.

Orientadora: Carla Bronzo Ladeira
Referência: f. 111-115

1. Política social – Avaliação – Minas Gerais. 2. Políticas públicas – Minas Gerais. 3. Administração pública – Minas Gerais. 4. Medida socioeducativa – Minas Gerais. I. Ladeira, Carla Bronzo de. II. Título.

CDU 304(815.1)

Vitor Sousa Gonçalves

**DESAFIOS PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA CULTURA DE MONITORAMENTO
ANALÍTICO NA POLÍTICA DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO EM MINAS
GERAIS**

Monografia apresentada no Curso de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, como requisito obrigatório para obtenção do título de bacharelado em Administração Pública.

Orientadora: Prof^a. Dra. Carla Bronzo Ladeira

Carla Bronzo Ladeira

Prof^a. Dra. Carla Bronzo Ladeira, Orientadora, Fundação João Pinheiro

Carolina Angelo Montolli

Prof^a. Dra. Carolina Angelo Montolli, Avaliadora, Fundação João Pinheiro

Eduardo Cerqueira Bañtucci

Prof. Dr. Eduardo Cerqueira Bañtucci, Avaliador, Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 20 de Novembro de 2015.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente à minha família pelo apoio incondicional e incentivo. Aos meus colegas de sala que estiveram comigo durante toda a trajetória e compartilharam das mesmas angústias. Aos companheiros do time de futebol da sala, que foram uma segunda família durante esse processo. À equipe da SUASE pela confiança e colaboração no desenvolvimento deste trabalho, sobretudo, aos que se dispuseram a participar das entrevistas e grupos focais. E, por fim, à Prof.^a Dra. Carla Bronzo pelos ensinamentos e apoio constante.

RESUMO

O presente trabalho busca compreender os processos de Monitoramento e Avaliação (M&A) da política de atendimento socioeducativo em Minas Gerais, com foco na investigação dos desafios para a construção de uma cultura de monitoramento analítico no setor responsável por essa questão no estado, a Subsecretaria de Atendimento às Medidas Socioeducativas (SUASE). Atualmente o maior expoente para o M&A dessa política é a ferramenta denominada Gestão do Sistema Socioducativo (GEDUC), que é um sistema de monitoramento que incide sobre o desempenho das unidades socioeducativas. Contudo, o M&A das políticas não se restringe a tais instrumentos, porque esses sistemas são apenas fontes de informações para as práticas de M&A, e não o M&A como um todo. Para além de revisão bibliográfica a respeito dos temas de Gestão por Resultados e M&A, esta pesquisa se fundamenta no Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), que regulamenta e aponta diretrizes para a execução da política em âmbito nacional. O SINASE é, ainda, um dos pilares para a estruturação do marco conceitual da política para a identificação dos aspectos que devem ser monitorados e avaliados. A atenção ao marco conceitual é importante para o fortalecimento dos processos de M&A, pois a correspondência dos indicadores aos princípios já consagrados para a condução da política pode propiciar maior eficiência, eficácia e efetividade do trabalho que é desenvolvido.

Palavras-chave: Monitoramento e Avaliação; Gestão por Resultados; Política socioeducativa; Monitoramento Analítico

ABSTRACT

This paperwork aims to comprehend the Monitoring and Evaluation (M&E) processes of the socio-educational service policy in Minas Gerais - Brazil, focused on the research challenges for the construction of an analytical monitoring culture in the undertaken sector for this issue in the state, the *Subsecretaria de Atendimento às Medidas Socioeducativas* (SUASE) [Sub-department of service on Socio-Educational Assistance]. Currently the greatest exponent for M&E of this policy is a tool called *Gestão do Sistema Sociopedagógico* (GEDUC) [Socio-educational Management System], which is a monitoring system focused on the performance of socio-educational youth detention centers. However, the M&E policy is not restricted to such instruments, because those systems are only information sources for M&E practices, and not the M&E as a whole. In addition to the literature review about management for results and M&E, this research is based on *Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo* (SINASE) [National System of Socio-Educational Services], which regulates and points out guidelines for policy execution at the nationwide. The SINASE is also one of the pillars for the structuring of the conceptual framework of the policy to identify the aspects that should be monitored and evaluated. A proper attention to the conceptual framework is important to strengthen the M&E process, because the correspondence of indicators to the established principles for the conduct of the policy may provide greater efficiency, efficacy and effectiveness in the work that is developed.

Key-words: Monitoring and Evaluation; Management for results; Socio-educational policy; Analytical Monitoring

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

ILUSTRAÇÃO 1: Ciclo de Políticas e Programas Públicos.....	30
ILUSTRAÇÃO 2: Indicadores e as Pesquisas de Avaliação no Ciclo de Políticas e Programas.....	43
ILUSTRAÇÃO 3: Sistema de Garantia de Direitos.....	53
ILUSTRAÇÃO 4: Organograma da SUASE.....	66
ILUSTRAÇÃO 5: Fluxo informacional do GEDUC.....	70
ILUSTRAÇÃO 6: Etapas do GEDUC.....	73
ILUSTRAÇÃO 7: Rosto da Planilha Mensal de Atividades.....	75
ILUSTRAÇÃO 8: Aba para a coleta de dados referente ao eixo educação.....	75
ILUSTRAÇÃO 9: Relatório Geral do GEDUC – Aba de Qualidade da Informação.....	78
ILUSTRAÇÃO 10: Relatório Mensal por Unidade – Folha de Rosto.....	79
ILUSTRAÇÃO 11: Relatório Mensal por Unidade – Tabelas com indicadores.....	79
ILUSTRAÇÃO 12: PAPER/SUASE.....	80
ILUSTRAÇÃO 13: Outras informações do PAPER/SUASE.....	81
ILUSTRAÇÃO 14: Modelo-base para o marco conceitual.....	97
ILUSTRAÇÃO 15: Materialização do marco conceitual da política socioeducativa na SUASE.....	102

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1: Participantes das entrevistas e grupos focais.....	17
QUADRO 2: Comparativo entre M&A.....	31
QUADRO 3: Comparativo dos tipos de avaliação.....	35
QUADRO 4: Dimensões básicas para o atendimento socioeducativo.....	56
QUADRO 5: Eixos estratégicos para o atendimento socioeducativo.....	57
QUADRO 6: Desempenho das unidades no GEDUC em 2014/Parte 1.....	71
QUADRO 7: Desempenho das unidades no GEDUC em 2014/Parte 2.....	72
QUADRO 8: Monitoramento dos eixos estratégicos do SINASE pela SUASE.....	92
QUADRO 9: Monitoramento dos parâmetros básicos do SINASE pela SUASE.....	93
QUADRO 10: Indicadores do GEDUC/ Parte 1.....	94
QUADRO 11: Indicadores do GEDUC/ Parte 2.....	95
QUADRO 12: Indicadores do GEDUC/ Parte 3.....	96
QUADRO 13: Principais usuários envolvidos com as ferramentas de M&A na SUASE.....	107

LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

AI – Assessoria de Inteligência e Informação

AR – Acordo de Resultados

CBMMG – Corpo de Bombeiros de Minas Gerais

CEPEC – Coordenadoria de Prevenção à Criminalidade

CIAAP – Centro de Integração e Apoio ao Adolescente de Patrocínio

CLAD – Centro Latino Americano de Administracion para el Desarrollo

CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

CSE – Centro Socioeducativo

DAJ – Diretoria de Gestão de Vagas e Atendimento Jurídico

DFP – Diretoria de Formação Educacional e Profissional

DGP – Diretoria de Gestão de Parcerias

DIP – Diretoria de Informação e Pesquisa

DMA – Diretoria de Apoio e Fomento às Medidas em Meio Aberto

DMS – Diretoria de Orientação das Medidas de Semiliberdade

DOS – Diretoria de Orientação Socioeducativa

DSR – Diretoria de Saúde e Articulação da Rede Social

DSS – Diretoria de Segurança Socioeducativa

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

FEBEM – Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor

FUNABEM – Fundação do Bem-Estar do Menor

GEDUC – Gestão do Sistema Socioeducativo

GESPEN – Gestão do Sistema Penitenciário

INFOINFRA – Controle Informacional de Adolescentes em Conflito com a Lei

M&A – Monitoramento e Avaliação

M&E – Monitoring and Evaluation

NAA – Núcleo de Apoio Administrativo

NPM – New Public Management

SEDS – Secretaria de Estado de Defesa Social

SINASE – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo

SUASE – Subsecretaria de Atendimento às Medidas Socioeducativas

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

PCMG – Polícia Civil de Minas Gerais

PIA – Plano Individual de Atendimento

PMMG – Polícia Militar de Minas Gerais

PRODEMGE – Companhia Tecnológica de Informação de Minas Gerais

SEDESE – Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social

SGMA – Superintendência de Gestão das Medidas de Semiliberdade e Meio Aberto

SGPL – Superintendência de Gestão das Medidas de Privação da Liberdade

SIAME – Sistema de Atendimento às Medidas Socioeducativas

SIPIA – Sistema de Informações para a Criança e o Adolescente

SUAPI – Subsecretaria de Administração Prisional

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUPID – Subsecretaria de Promoção da Qualidade e Integração do Sistema de Defesa Social

SULOG – Subsecretaria de Inovação e Logística de Defesa Social

SUPOD – Subsecretaria de Políticas sobre Drogas

SUS – Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
1.1 METODOLOGIA	16
2 GESTÃO ORIENTADA PARA RESULTADOS E MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO	19
2.1 REFORMAS GERENCIAIS E NOVA ORIENTAÇÃO PARA A GESTÃO PÚBLICA	19
2.2 RESPONSABILIZAÇÃO PARA RESULTADOS	24
3 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO: DEFINIÇÕES, TIPOLOGIAS E DESAFIOS PARA A CULTURA ORGANIZACIONAL	28
3.1 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS	31
3.1.1 Tipos de avaliação e usos	32
3.1.2 Monitoramento de Políticas Sociais	37
3.2 DESAFIOS PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA CULTURA DE MONITORAMENTO ANALÍTICO EM UMA POLÍTICA SOCIAL	39
3.3 SISTEMAS DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO	42
3.3.1 Indicadores, índices e metas	45
4 TRAJETÓRIA DA POLÍTICA SOCIOEDUCATIVA NO BRASIL	48
4.1 DO CÓDIGO DE MENORES AO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: EVOLUÇÃO NA PERSPECTIVA DOS DIREITOS	48
4.2 SISTEMA NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO (SINASE) E DIRETRIZES PARA O ATENDIMENTO	52
4.2.1 Estruturação e organização das políticas socioeducativas no Brasil	52
4.2.2 Dimensões básicas e eixos de atendimento preconizados pelo SINASE	55

4.2.3	Recomendações para o Monitoramento e Avaliação do SINASE.....	58
5	APARATO INSTITUCIONAL PARA A EXECUÇÃO DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS EM MINAS GERAIS.....	63
5.1	SECRETARIA DE ESTADO DE DEFESA SOCIAL.....	63
5.2	SUBSECRETARIA DE ATENDIMENTO ÀS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS (SUASE).....	65
5.3	GESTÃO DO SISTEMA SOCIOEDUCATIVO (GEDUC)	69
5.3.1	Planilhas mensais de atividades e Sistema de Atendimento às Medidas Socioeducativas (SIAME).....	74
6	MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO: AMEAÇAS E OPORTUNIDADES NA CONSTRUÇÃO DO MONITORAMENTO ANALÍTICO NA SUASE.....	82
6.1	ANÁLISE DAS RECOMENDAÇÕES PARA O M&A DO SINASE E APLICAÇÃO EM MINAS GERAIS	87
6.2	ANÁLISE DOS INDICADORES E ESTRUTURAÇÃO DO MARCO CONCEITUAL DA POLÍTICA.....	94
6.3	OUTRAS PROPOSIÇÕES PARA O M&A DA POLÍTICA SOCIOEDUCATIVA	103
6.3.1	Fortalecimento das etapas de discussão do GEDUC.....	104
6.3.2	Monitoramento tempestivo e ativo pelo Núcleo Gerencial.....	105
6.3.3	Publicização das informações geradas pelo GEDUC.....	107
6.3.4	Monitoramento e Avaliação das medidas em meio aberto	109
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	110
8	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	113

APÊNDICES

APÊNDICE A – Roteiro de entrevista com o Superintendente de Gestão das Medidas de Privação da Liberdade.....	116
APÊNDICE B – Roteiro de entrevista com a Superintendente de Gestão das Medidas de Semiliberdade e Meio Aberto.....	117
APÊNDICE C – Roteiro para a entrevista com o Diretor de Informação e Pesquisa...	118
APÊNDICE D – Roteiro para a entrevista com o Subsecretario de Atendimento às Medidas.....	119
APÊNDICE E – Roteiro para a entrevista com a representante dos diretores de unidades socioeducativas do interior do estado.....	120
APÊNDICE F – Roteiro de perguntas para o grupo focal com os diretores de unidades socioeducativas.....	121
APÊNDICE G – Roteiro de perguntas para o grupo focal com Núcleo Gerencial.....	122

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos a discussão teórica a respeito dos temas de gestão orientada para resultados e Monitoramento e Avaliação (M&A) ganharam notoriedade no âmbito do setor público. Dessa forma, tais assuntos tornaram-se centrais para o aprimoramento das políticas sociais, o que não é diferente para a política de atendimento socioeducativo, que está no cerne do debate desenvolvido por este trabalho.

Dada a relevância dessa temática, esta monografia analisa o M&A da política de atendimento socioeducativo no estado de Minas Gerais, com enfoque na Gestão do Sistema Socioeducativo (GEDUC). O GEDUC é um sistema de informação gerencial, coordenado pela Subsecretaria de Atendimento às Medidas Socioeducativas (SUASE), que tem como objetivo monitorar e gerar insumos para a avaliação da política de atendimento ao adolescente em conflito com a lei. O plano de fundo por trás dessa análise é uma investigação a respeito dos desafios para a construção de uma cultura de monitoramento analítico na SUASE. O termo *monitoramento analítico* foi introduzido por Januzzi (2011) e diz respeito ao enfoque analítico nos processos de M&A.

O tema do M&A articula-se com a questão da efetividade da ação governamental. Nesse sentido, o capítulo 2 vai contextualizar as reformas da administração pública, que lançaram as bases para o surgimento do tema de Gestão por Resultados. Dentro dessa nova orientação, inserem-se com centralidade os processos de M&A, instrumentos que são requeridos para a efetivação da responsabilização por resultados nas políticas públicas.

Dada a centralidade dos instrumentos de M&A dentro dos novos rumos da gestão pública contemporânea, o capítulo 3 se ocupa no desenvolvimento dessa temática. O que perpassa as terminologias relacionadas aos tipos e usos da avaliação, além das concepções de monitoramento propostas por Januzzi (2011): *monitoramento gerencial* e *monitoramento analítico*. A partir disso são discutidos os desafios para o fortalecimento dos processos de M&A e aprimoramento da concepção de monitoramento analítico nas políticas sociais, o que, de certa forma, envolve a constituição dos sistemas de M&A. Assim, são exibidos os atributos

para um bom sistema de monitoramento e os aspectos desejáveis aos painéis de indicadores que compõem esses sistemas.

Como este trabalho volta-se para o M&A da política de atendimento socioeducativo, o capítulo 4 narra a evolução no trato da questão dos adolescentes autores de ato infracional no Brasil. Assim, é mostrado como se deram as primeiras iniciativas nessa área e o avanço da legislação sobre esse tema no sentido de garantia de direitos. Nesse sentido, são comentadas as principais normativas sobre esse assunto, desde o Código de Menores, dominado pelo paradigma da situação irregular, até o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) que se baseia na Doutrina da Proteção Integral e estabelece a constituição de medidas socioeducativas para o acautelamento de jovens em conflito com a lei. Também é apresentado o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), que regulamenta as disposições do ECA e aponta diretrizes mais claras e específicas para a execução dessas medidas. Esse histórico é importante para contextualizar as especificidades da política de atendimento socioeducativo e de seu objeto (adolescente autor de ato infracional), na perspectiva de alinhar a discussão do monitoramento analítico com as questões substantivas apontadas pelas normativas da política.

Depois da reconstituição dessas normativas em nível nacional, o capítulo 5 exhibe o aparato institucional para a condução da política socioeducativa pelo Estado de Minas Gerais. A SUASE, que está inserida na Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS), é a responsável pelo atendimento aos adolescentes autores de ato infracional no estado. Esta subsecretaria dispõe de uma poderosa ferramenta para o M&A do trabalho que desenvolve, o GEDUC. Dessa maneira, este capítulo também vai explicar o funcionamento desse sistema, o que será útil na análise do M&A da política.

O último segmento dessa monografia é o capítulo 6, que discute as ameaças e oportunidades na construção do monitoramento analítico na política socioeducativa. Primeiramente, é examinado como as concepções de monitoramento gerencial e analítico estão desenvolvidas nos vários níveis que compõem a estrutura organizacional da SUASE. Depois disso, são apresentadas propostas para o fortalecimento dos processos de M&A nessa subsecretaria.

1.1 METODOLOGIA

Os procedimentos para a consecução desse trabalho foram: a) observação direta, b) revisão literária a respeito dos temas em estudo, c) análise documental, d) entrevistas semiestruturadas e e) grupos focais.

O primeiro método utilizado foi a observação direta sobre os processos em estudo durante o período de estágio supervisionado na SUASE, o que possibilitou o contato direto com o GEDUC. Esse recurso foi importante, pois respaldou a estruturação do projeto de pesquisa, inclusive para a delimitação da hipótese da monografia, de que a concepção de monitoramento gerencial é razoavelmente desenvolvida, mas a de monitoramento analítico ainda é bem incipiente na subsecretaria. Isto é, de forma geral, os agentes da política entendem a lógica de metas, prazos e resultados que estão presentes em uma lógica gerencial, mas não compreendem o real poder das informações geradas pelos processos de M&A e da utilidade prática da interpretação dos dados gerados para a tomada de decisões.

A revisão da literatura teve foco nos temas de gestão por resultados e de M&A de políticas sociais. A exploração bibliográfica auxiliou diretamente na elaboração dos capítulos conceituais, assim como serviu de subsídio para as análises e proposições realizadas.

Dentro do recurso metodológico de análise documental, foram investigadas as leis e resoluções nacionais que regulamentam a execução das políticas para o acatamento dos adolescentes em conflito com a lei e apontam as diretrizes para o atendimento socioeducativo.

Para a execução do Capítulo 5 foram mesclados dois métodos: as entrevistas e a análise documental. A partir de decretos estaduais, de documentos e da fala dos entrevistados, foi apresentado o aparato institucional para execução das medidas socioeducativas no Estado e uma contextualização do GEDUC e dos fluxos e etapas desse sistema.

Para além de reunir todos os elementos explorados nos capítulos anteriores, o Capítulo 6 se ampara fortemente nas entrevistas e grupos focais realizados, métodos que serão destrinchados a seguir.

De maneira geral, as entrevistas e os grupos focais foram utilizados para a apreensão da percepção de atores estratégicos dentro dos fluxos de M&A na SUASE a respeito de diversas áreas temáticas, quais sejam: a) utilidade das informações para o processo decisório; b) condições institucionais para a constituição de uma cultura de monitoramento analítico; c) transparência/ controle social/ accountability/ publicização das informações geradas pelos processos de M&A; d) aplicação das recomendações do SINASE para o M&A da política socioeducativa em Minas Gerais; e) histórico do GEDUC; f) M&A das medidas socioeducativas em meio aberto; g) centralidade do M&A na instituição; e h) monitoramento gerencial e monitoramento analítico na SUASE.

Levando em conta as áreas temáticas acima, foram definidos os participantes das entrevistas e grupos focais, conforme exibido a seguir no Quadro 1. Para cada tipo de ator foi elaborado um roteiro de perguntas diferente (ver Apêndices), de acordo com o que cada um poderia contribuir com os temas acima.

Método	Participante(s)
Entrevista semi-estruturada	Subsecretário de Atendimento as Medidas Socioeducativas
	Superintendente de Gestão das Medidas de Privação da Liberdade
	Superintendente de Gestão das Medidas de Semiliberdade e Meio Aberto
	Diretor de Informação e Pesquisa
	Ex-diretora do Centro Socioeducativo de Uberlândia (representando os Diretores Gerais das unidades socioeducativas do interior)
Grupo focal	Diretores Gerais de Unidades Socioeducativas de Belo Horizonte: Diretora Geral do Centro de Internação Provisória São Benedito, Diretor Geral Interino do Centro Socioeducativo Horto e Diretora Geral do Centro Socioeducativo Santa Terezinha
	Diretorias do Núcleo Gerencial da SUASE: Diretor de Gestão de Vagas e Atendimento Jurídico, Diretora de Formação Educacional e Profissional, Diretor do Núcleo de Apoio Administrativo, representante da Diretoria de Orientação das Medidas de Semiliberdade, representante da Diretoria de Orientação Socioeducativa, representante da Diretoria de Gestão de Parcerias e representante da Diretoria de Segurança Socioeducativa

Quadro 1: Participantes das entrevistas e grupos focais

Fonte: Elaboração Própria

O Subsecretário e os superintendentes foram entrevistados, pois ocupam os postos mais estratégicos dentro da estrutura organizacional da SUASE. Assim, a visão desses atores é importante para se compreender como os processos de M&A estão incorporados no alto escalão dessa instituição.

O grupo focal com as diretorias do núcleo gerencial da SUASE, isto é, as gerências que dão suporte às unidades socioeducativas, ocorreu para o entendimento de como os processos de M&A estão estruturados nas equipes centrais, além da percepção desses atores sobre a utilização das informações geradas pelos processos de M&A pelas unidades. O Diretor de Informação e Pesquisa foi entrevistado separadamente, pois a diretoria sob sua responsabilidade é encarregada pela gestão do GEDUC, de modo que as informações que se requerem com esse ator são diferentes das que se espera com os demais, tais como a compreensão do histórico do GEDUC e a aplicação das recomendações do SINASE para o M&A da política socioducativa em Minas Gerais.

Já o grupo focal com os diretores das unidades socioeducativas foi realizado para a apreensão do destaque que é configurado às práticas de M&A nessas unidades, do aproveitamento das informações geradas para a tomada de decisão, além da percepção desses atores com relação ao apoio do núcleo gerencial em questões relativas ao M&A. Foram convidados os diretores gerais das unidades situadas na região do Horto, em Belo Horizonte, para facilitar o encontro do maior número de representantes nesse grupo focal. No entanto, para não limitar o debate às unidades da capital, foi realizada uma entrevista com uma representante de uma unidade do interior do Estado.

A monografia tem como objetivo, além de fornecer uma leitura do processo de monitoramento analítico da política de atendimento socioeducativo, gerar subsídios para o aprimoramento desse processo no âmbito da SUASE. Muito já se evoluiu na estruturação de uma cultura de resultados no setor público em MG, mas pode-se avançar ainda mais nessa questão, de forma a ultrapassar uma lógica de monitoramento gerencial dominante. Essa é a motivação maior que orientou o presente trabalho.

2 GESTÃO ORIENTADA PARA RESULTADOS E MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

Nos últimos anos, os instrumentos de M&A e a noção de gestão orientada para resultados têm assumido um papel central no setor público, especialmente com o advento das recentes reformas gerenciais. Nessa perspectiva, este capítulo iniciará contextualizando as reformas gerenciais ocorridas na administração pública e a alteração de paradigmas na atuação estatal, demonstrando como essas mudanças trouxeram às pautas atuais os temas de gestão por resultados e M&A.

2.1 REFORMAS GERENCIAIS E NOVA ORIENTAÇÃO PARA A GESTÃO PÚBLICA

No início do século XX, a concepção de administração burocrática clássica tornou-se hegemônica na atuação do setor público em contraposição à antiga ordem que imperava desde o período monárquico, que consistia numa administração patrimonialista. Esta conformação de Estado era marcada pela enorme confusão entre o patrimônio público e o privado, além da sucessão de práticas personalistas e nepotistas. Esse tipo de prática já não era mais aceitável em um período de grande expansão do capitalismo industrial e dos princípios democráticos. Era imperativo, portanto, a diferenciação entre a noção de público e privado, além da separação dos papéis desempenhados pelo político e pelo administrador. Foi nesse contexto que se alicerçam os fundamentos para uma nova orientação de administração pública, baseada nos princípios da burocracia moderna weberiana (BRESSER PEREIRA, 2006, b).

No modelo burocrático, o exercício da autoridade racional-legal, tal como foi concebido por Weber, é atribuído como fonte de poder dentro das organizações. Com isso, o poder passa a estar vinculado às normas e às instituições formais, e não mais à tradição ou ao carisma. Nessa mesma linha estão norteadas as três principais características da burocracia moderna: a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo. A formalidade diz respeito à formalização e padronização dos procedimentos administrativos, das comunicações e dos

processos decisórios, para que se evite a discricionariedade individual na execução das rotinas. Já a impessoalidade ampara-se na estruturação de linhas de responsabilidade e autoridade claras, ou seja, os funcionários devem responder pelas posições hierárquicas que lhes são designadas, que pertencem à organização e não às pessoas que a estão ocupando. Enquanto o profissionalismo relaciona-se diretamente com a adoção da meritocracia como critério de justiça e diferenciação para a seleção e progressão da burocracia, de forma a combater as nocivas práticas que estavam arraigadas na administração pública, tais como o empreguismo e o nepotismo (SECCHI, 2009).

Apesar dos avanços alcançados com a adoção deste modelo, essa forma de administração não garantia a eficiência na prestação dos serviços públicos. De certa forma, o emprego dos princípios da burocracia moderna acabou por enrijecer a atuação do Estado, comprometendo a rapidez, a qualidade e elevando os custos dos serviços prestados. Esse problema, contudo, não se demonstrava tão grave enquanto predominava uma ótica liberal, pautada na ideia de um Estado mínimo, no qual seu campo de atuação se restringia a garantia pela manutenção dos contratos e dos direitos de propriedade. No decorrer do século XX, porém, as funções a que o Estado se destinava a cumprir foram se expandido, que passou a ter papel central na condução da política econômica e a incorporar de forma crescente nas suas atribuições a provisão de serviços sociais, que abrangeu diversas áreas, tais como educação, saúde, cultura, previdência e assistência social (BRESSER PEREIRA, 2006, b).

Essa configuração de Estado marcada por grandes investimentos nas políticas sociais e intervencionismo econômico, foi denominada de *Welfare State* ou Estado de Bem-Estar e experimentou quase três décadas de grande prosperidade econômica, desde o fim da II Guerra Mundial até meados da década de 70, quando eclodiu a grande crise do petróleo em 1973. A partir de então, esse modelo de intervenção estatal é posto em cheque, assim como os três pilares que o sustentavam - econômico, social e administrativo. Na área econômica, havia grande influência das idéias keynesianas, buscava-se garantir o pleno emprego e investir em setores estratégicos para o desenvolvimento nacional. A dimensão social também era fundamental a partir da promoção de políticas públicas na área social. Enquanto, sob a ótica administrativa, predominava o modelo burocrático weberiano, que foi reafirmado após o fim da II Guerra Mundial (ABRÚCIO, 2006; BRESSER PEREIRA, 2006, b).

Nessa conjuntura, a discussão referente à eficiência na atuação estatal ganha destaque e começa-se a esboçar a formação de uma administração pública gerencial. Em resposta a crise do *Welfare State*, novas reformas administrativas com grande enfoque gerencial e plano de fundo notadamente neoliberal emergem no início dos anos 80, especialmente nos Estados Unidos, com o governo Reagan e na Grã-Bretanha, com o governo Thatcher. Esse processo, porém, não se restringiu à administração pública, já que também marcou uma reestruturação da concepção de Estado, com um claro movimento de retração das funções estatais e da máquina governamental (BRESSER PEREIRA, 2006, a).

Essa onda reformista foi designada de *New Public Management* (NPM), que teve como primeira vertente o gerencialismo puro, inspirado em métodos de gestão do setor privado e que tem como principais objetivos a redução de custos no setor público e o aumento da produtividade. Surgiram também outras possibilidades dentro desse modelo gerencial: *consumerism* e *Public Service Orientation*. O *consumerism* volta-se para a satisfação dos consumidores ou clientes, que deixam de ser tratados como meros contribuintes como ocorre no gerencialismo puro. Além disso, essa corrente passa a projetar não somente a eficiência na prestação dos serviços públicos, mas também critérios como qualidade e efetividade dos serviços prestados. Já a *Public Service Orientation* propõe um novo norte para a discussão gerencial, pois altera a ideia de cliente/consumidor e constrói a noção de cidadão, que deixa de ser um agente passivo na relação com o estado e passa a cumprir um papel fundamental para as decisões públicas. Nessa mesma linha, situam-se outros dois princípios importantes dessa nova orientação para o serviço público: justiça; equidade, assentada na ideia de democracia; e *accountability*, que baseia-se na transparência das ações da administração pública e na participação dos cidadãos na vida pública (ABRÚCIO, 2006; BRESSER PEREIRA, 2006, a; CARNEIRO, MENICUCCI, 2011).

A designação *New Public Management* surgiu a *posteriori* com Hood (1991), representando um movimento abrangente que foi disseminado por um número expressivo de países, cada qual com uma intensidade e suas especificidades. Alguns países, no entanto, foram referência dentro desse contexto, como foi o caso dos países anglo-saxões Grã-Bretanha, Austrália e Nova Zelândia, que para além do grande impacto das ações promovidas, foram pioneiros em ações para aprimoramento da noção de *accountability* e de melhoria do desempenho organizacional (CARNEIRO, MENICUCCI, 2011).

Países integrantes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), mais precisamente países da Europa continental, também se destacaram pela introdução de “mudanças focalizadas em áreas consideradas estratégicas, com destaque para o gerenciamento de recursos humanos, a provisão alternativa de serviços públicos e a gestão do gasto público e a transparência financeira” (KELLY e WANNA, 2001; MANNING et al., 2009, *apud* CARNEIRO, MENICUCCI, 2011, p. 28).

Na América Latina essa onda reformista também se manifesta de maneira bem peculiar. Na verdade, os contornos desse movimento ganham forma no momento em que os países latino-americanos se veem obrigados a reduzir custos e aprimorar seu desempenho em decorrência dos ajustes fiscais, necessários em um período de crise. Ao contrário do que ocorreu nos países desenvolvidos “[...] pouco se avançou além das chamadas reformas de primeira geração, que contemplam privatizações, reforço nos mecanismos de controle financeiro e cortes nas despesas com pessoal” (CARNEIRO, MENICUCCI, 2011, p. 28).

Depois de duas décadas de hegemonia, a NPM passou a ser questionada no final do último milênio. Segundo Peters (1996, *apud* CARNEIRO, MENICUCCI, 2011) essas reformas promoveram transformações que acabaram resultando no esvaziamento do Estado e na sua capacidade de governar. Esse fenômeno ocorreu por uma conjuntura de fatores, a começar pela contestação de falta de legitimidade dos governos em razão da forte desconfiança sobre o Estado, que foi o pretexto adotado por alguns governos para a adoção das reformas. Sem falar da retração da participação do Estado na prestação de serviços públicos, com um amplo movimento de privatização e transferência de responsabilidades, além da diminuição do papel dos servidores públicos, que perderam poder e autonomia durante esse processo.

Em contraposição às reformas gerenciais, que tiveram excessivo foco nos métodos de gestão do setor privado, Moore (2002) propõe uma abordagem estratégica para a gestão governamental, em que, diferente de uma empresa que tem como objetivo final o lucro, o objetivo do trabalho gerencial no setor público seria o de criar valor público. Por conseguinte, a concepção de valor público estaria muito além da noção de lucro, ou até mesmo de uma análise de custo/benefício, uma vez que pressupõe o envolvimento de diversos atores; padrões normativos mais complexos; além de um indissociável fator político. Ainda na perspectiva de Moore (2002), os gestores públicos seriam mais do que meros técnicos ou burocratas, já que se tornam estrategistas, com a missão de descobrir, definir e produzir valor público.

Nessa mesma linha, situa-se grande parte do debate referente às perspectivas para a gestão pública pós *New Public Management*. Na América Latina, apesar do debate focar na realidade latino-americana e dos países subdesenvolvidos, essa discussão ganha notoriedade em âmbito mundial. Em documento produzido pelo *Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo* (CLAD) foram apresentadas quatro críticas às reformas ocorridas na décadas de 1980 e 1990:

[...] uma visão meramente economicista da gestão pública, sem a produção de um modelo de desenvolvimento que enfatizasse a cidadania social; a concepção minimalista do Estado, inadequada para uma região marcada por desigualdades sociais; a transferência de um protótipo único de aparato estatal em uma região heterogênea; e o descuido com a melhoria da gestão pública em termos de sua democratização e efetividade (CLAD, 2010, *apud* CARNEIRO, MENICUCCI, p. 63, 2011).

Diante desse cenário, na segunda metade da década de 1990 desponta na América Latina uma nova onda de transformações, que afetou não somente a Administração Pública, mas também a própria concepção de Estado.

Estas mudanças constituíram uma agenda mais focada na melhoria da gestão, com grande ênfase na efetividade das políticas públicas, no fortalecimento da função pública, na democratização da administração pública e na construção de uma rede de políticas sociais, com o objetivo de alcançar uma verdadeira cidadania social¹ (CLAD, 2010, p. 7, tradução nossa).

Apesar dos avanços apresentados, devido a enorme heterogeneidade entre os países, o recente processo de modernização da administração pública na América Latina refletiu em uma grande diversidade de iniciativas e resultados. Não obstante a essas divergências, a trajetória recente de modernização administrativa sinaliza para uma continuidade das diretrizes que predominaram nos últimos anos, com destaque para os seguintes pontos: democratização da gestão pública; profissionalização da função pública, novas tecnologias de gestão, destacando os instrumentos de governo eletrônico; mecanismos de governança; e gestão por resultados orientados ao desenvolvimento (CLAD, 2010).

A gestão pública orientada para resultados também foi um dos elementos destacados por Jean Quesnel (1997) como uma das principais diretrizes para a gestão pública para o século XXI:

¹Estos cambios constituirían una agenda más orientada al mejoramiento de la gestión, con gran énfasis en la efectividad de las políticas públicas, en el fortalecimiento de la función pública, en la democratización de la administración pública y en el montaje de una red de políticas sociales, con el objetivo de alcanzar una verdadera ciudadanía social (CLAD, 2010, p. 7).

[...] enfoque sobre a otimização da qualidade do serviço público, sensibilidade para a satisfação dos beneficiários, transferir a responsabilidade pela inovação para os órgãos de gestão em todos os níveis de uma organização, e incrementar o senso de responsabilidade dos agentes de gestão pública por resultados² (QUESNEL, Jean, 1997, *apud* MORA, 2011, p. 10, tradução nossa).

Nessa conjuntura, torna-se imperativo para a gestão pública contemporânea a constituição de uma cultura organizacional orientada pelo desempenho, ou seja, a substituição de um paradigma meramente procedimental para a construção de uma lógica voltada para resultados. Assim, em consonância ao que foi observado pelo CLAD (2010), o grande obstáculo para o alcance desse objetivo é o enorme peso que a visão de administração tradicional ainda possui, o que dificulta a adesão dessa nova proposta pelos funcionários públicos e políticos.

2.2 RESPONSABILIZAÇÃO PARA RESULTADOS

As reformas administrativas ocorridas e o processo de modernização do Estado explicitados anteriormente acabaram por impulsionar o desenvolvimento da responsabilização para resultados no setor público. O desafio posto para a gestão pública moderna (CLAD, 2010) é de não cair em um “gerencialismo equivocado”, isto é, deve-se orientar não apenas pelo desempenho, mas pelos resultados que se almejam alcançar. À vista disso, de acordo com a visão do CLAD (2010, p. 12, tradução nossa), “[...] a proposição de metas não é meramente uma tarefa gerencial, mas que deve estar ligada a objetivos políticos mais amplos”.³

De acordo com Wholey (1983, *apud* MOKATE, 2006) as políticas públicas possuem objetivos múltiplos, conflitantes e ambíguos, o que faz com que se tenha a impressão de que tudo é importante. Assim, como é sabido que os recursos públicos são limitados e que não é possível atender a todos esses interesses, cabe destaque ao enfoque para resultados, já que, através de esforços não meramente técnicos, mas também políticos, ele pressupõe o

²[...] enfoque sobre optimización de la calidad del servicio público, sensibilidad a la satisfacción de los beneficiarios, transferir responsabilidad para la innovación a los entes de gestión a todo nivel de una organización, e incrementar el sentido de responsabilidad en los agentes de la gestión pública por resultados (QUESNEL, Jean, 1997, *apud* MORA, 2011, p. 10).

³[...] la proposición de metas no es meramente una tarea gerencial, sino que debe estar ligada a objetivos políticos más amplos CLAD (2010, p. 12).

estabelecimento de metas e prioridades, o que funciona como um “norte” para as políticas, pois resulta em compromissos concretos, viáveis e verificáveis para os gestores.

A introdução dessa lógica de resultados envolve a tentativa configurar uma orientação estratégica e moderna na atuação estatal, tal como confirma a experiência de países desenvolvidos precursores dessas práticas. Nesses países, a responsabilização por resultados não foi um instrumento isolado, muito pelo contrário, a introdução dessa lógica ocorreu paralelamente à adoção de outros mecanismos que se complementam e criam condições para que a responsabilização por resultados seja possível.

Alguns países optaram por desenvolver sistemas de avaliação integrados (Canadá), outros se voltaram para a participação social e a democratização da informação como um vetor de mudança (Inglaterra), outros enfatizaram o aperfeiçoamento e modernização do sistema de orçamento e controle (Estados Unidos), outros no desenvolvimento de indicadores de execução de desempenho (Austrália), e outros na inclusão de incentivos diretos a eficiência e a produtividade (Nova Zelândia).⁴ (MORA, 2000, p. 9, tradução nossa).

A responsabilização por resultados (MORA, 2000) depende de uma avaliação *ex-post* das políticas e programas, para que se possa verificar não somente o desempenho dos funcionários responsáveis, mas também a execução e os resultados obtidos com a política ou programa. A aferição do desempenho ocorre por meio do confronto dos compromissos adquiridos, que se materializam em metas estabelecidas *a priori*, com os resultados efetivamente obtidos. De acordo com Mora:

Como política de Estado, a responsabilização por resultados supõe a consolidação gradual de um modelo de gestão flexível e criativa, que concede aos responsáveis pelos programas maior liberdade para tomar decisões e administrar os recursos, assim como maior responsabilização pessoal pelos resultados obtidos. A avaliação é incorporada como um instrumento de gerência pública em todo o processo de gestão, mas o objetivo final da responsabilização é melhorar o desempenho público e não a avaliação *ex-post* como um fim em si mesmo (MORA, 2000, p.4, tradução nossa)⁵.

⁴Algunos países han optado por desarrollar sistemas de evaluación integrados (Canadá), otros han recurrido a la participación social y la democratización de la información como vector de cambio (Inglaterra), otros han enfatizado en el perfeccionamiento y modernización del sistema presupuestario y de control (Estados Unidos), otros en el desarrollo de indicadores de ejecución del desempeño (Australia), y otros en la inclusión de incentivos directos a la eficiencia y a la productividad (Nueva Zelanda)(MORA, 2000, p. 9).

⁵Como política de Estado, la responsabilización por los resultados supone la consolidación gradual de un modelo de gestión pública flexible y creativo, que otorga a los responsables de los programas mayor libertad para tomar decisiones y administrar los recursos, así como mayor responsabilidad personal por los resultados obtenidos. La evaluación se incorpora como un instrumento de gerencia pública a lo largo de todo el proceso de gestión, pero

A institucionalização de uma cultura pública orientada para resultados pressupõe a integração de três processos: o planejamento, que possibilita uma orientação bem definida sobre quais resultados se quer alcançar, evitando uma gestão pública dominada pela inércia e rotina institucional e também que a alocação dos recursos corresponda às prioridades e as demandas sociais; a execução, amparada pelo estabelecimento de metas e indicadores que subsidiarão o controle e o processo decisório; e a avaliação, que conforme abordado anteriormente é uma exigência básica para a responsabilização por resultados e também contribui para a prestação de contas da política ou programa (MORA, 2000).

Segundo Mora (2000) a construção de indicadores e a fixação de metas para a avaliação de desempenho não é um exercício fechado, mas sim um processo flexível e dinâmico, que a partir dos aprendizados adquiridos com o tempo pode sofrer alterações. Além disso, deve se adaptar às mudanças institucionais, à disponibilidade de informações e ao cenário no qual a política ou programa está inserido. É importante, no entanto, que os critérios e as metas sejam conhecidos desde o início pelos atores envolvidos, tendo em vista o aperfeiçoamento desses para que se tenha uma visão de resultados de longo prazo. Segundo a visão do CLAD (2010), o aprimoramento no emprego de metas e indicadores contribui não somente para o monitoramento e controle de uma política, mas também para uma maior transparência quanto aos meios e objetivos que estão orientando a ação governamental.

Os programas e políticas sociais estão envoltos em um cenário de bastante incerteza, não somente pela constante alteração do quadro socioeconômico, mas também porque, em grande parte das vezes, depende de uma forte interação com o usuário (COSTA, 2004). Assim sendo, o estabelecimento de prioridades e o emprego de metas e indicadores são importantes para minimizar os riscos advindos dessa conjuntura. Esses instrumentos, porém, não garantem o alcance dos resultados propostos, já que dependem de diversos outros fatores. Diante disso, Mora (2000, p. 6, tradução nossa) afirma que “[...] a liberdade e a flexibilidade para tomar decisões são fundamentais, tanto para enfrentar os riscos, como para aproveitar as oportunidades do entorno”.⁶

el fin último de la responsabilización es mejorar el desempeño público y no la evaluación expost como un fin em si mismo(MORA, 2000, p.4).

⁶La libertad y la flexibilidad para tomar decisiones es fundamental, tanto para enfrentar los riesgos como para aprovechar las oportunidades del entorno (MORA, 2000, p.6).

De acordo com o CLAD (2010), nos últimos anos os avanços no campo dos indicadores das políticas sociais estão relacionados com três fatores: o aumento da pressão social para a utilização de indicadores governamentais, que ocorre tanto pela sociedade civil organizada, quanto pelos cidadãos individualmente; o movimento de ampliação das políticas sociais, que passou a exigir o aprimoramento dos mecanismos de gestão e controle; além da introdução do tema da avaliação dentro do ciclo de políticas públicas. Assim, as metas e indicadores são utilizados para que se possa medir o desempenho organizacional e, a partir de então, prover informações para o aperfeiçoamento de um projeto, programa ou política pública.

A gestão para resultados para o desenvolvimento propõe melhorar o desempenho dos países no alcance de melhorias sustentáveis nos resultados nacionais ("outcomes"). Promove alianças e mudança organizacional por meio da aprendizagem e accountability. Combina um enfoque holístico com ferramentas práticas de planejamento estratégico, gestão de riscos, monitoramento do progresso e avaliação dos resultados ("outcomes"). Inclui objetivos que se explicitam em termos de resultados e beneficiários esperados, e indicadores de resultados intermediários e gerais, monitoramento e comunicação sistemática, demanda resultados tanto por parte dos países como das agências de desenvolvimento, um diálogo sobre resultados e o fortalecimento das capacidades para gerir os resultados (MANAGEMENT FOR DEVELOPMENT RESULTS. SECOND INTERNATIONAL ROUNDTABLE. MARRAKECH, 2004, *apud* MOKATE, 2004, p. 21, tradução nossa)⁷.

Portanto, a consolidação desse novo enfoque gerencial, baseado em uma orientação para resultados, envolve o fortalecimento dos processos estratégicos de monitoramento e avaliação, que atuando em sinergia podem funcionar como catalisadores para evolução de outros importantes processos gerenciais (MOKATE, 2004). No próximo capítulo serão discutidos os temas de M&A, para que se possa analisá-los dentro do contexto da política de atendimento ao adolescente em conflito com a lei em Minas Gerais.

⁷La gerencia para los resultados en el desarrollo propone mejorar el desempeño de los países en el logro de mejoras sostenibles en los resultados ("outcomes") nacionales. Promueve alianzas y cambio organizacional por medio de aprendizaje y accountability. Combina un enfoque holístico con herramientas prácticas de planeación estratégica, manejo del riesgo, monitoreo de progreso y evaluación de logros ("outcomes"). Incluye objetivos que se explicitan en términos de resultados y beneficiarios esperados, e indicadores de resultados intermedios y mayores, monitoreo y reportaje sistemático; demanda por resultados tanto por parte de los países como de las agencias de desarrollo, un diálogo sobre resultados y el fortalecimiento de capacidades para gestionar los resultados (MANAGEMENT FOR DEVELOPMENT RESULTS. SECOND INTERNATIONAL ROUNDTABLE. MARRAKECH, 2004, *apud* MOKATE, 2004, p. 21).

3 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO: DEFINIÇÕES, TIPOLOGIAS E DESAFIOS PARA A CULTURA ORGANIZACIONAL

Conforme discutido anteriormente, a estruturação do monitoramento e avaliação é fundamental para essa nova orientação da gestão pública, voltada para resultados. No âmbito das políticas públicas, tem sido conferida, de forma crescente, maior importância ao aprimoramento dos mecanismos de M&A, de forma a proporcionar maior capacidade de gestão a essas políticas. Esta seção abordará, então, o que a literatura traz a respeito dessa temática, no sentido de compilar elementos para subsidiar a análise da condução do M&A na política de atendimento socioeducativo em Minas Gerais.

As atividades de M&A, quando compreendidas em conjunto, são temas relativamente novos de estudo e desenvolvimento. Apesar da concepção de monitoramento remontar desde o surgimento da Administração, a avaliação de programas só aparece a partir da década de 50 dentro das Nações Unidas e em países em desenvolvimento. A partir desse período, contudo, a evolução desse tema não foi uniforme, de modo que, segundo Buvnich, tal progresso ocorreu de forma “lenta e descontínua” (BUVINICH, 1999).

Antes de adentrar a essa temática, porém, é necessário ter clara a distinção entre os conceitos de programa e política pública. Na definição de Nascimento (1991 *apud* JANNUZZI *et al*, 2009, p. 108) “[...] política pública é o conjunto de decisões tomadas por aqueles que detêm competência legal para deliberar em nome da coletividade visando à solução de um problema ou ao redirecionamento de uma tendência.” Já os programas públicos (JANNUZZI, 2009) são instrumentos operacionais das políticas públicas, tratando-se de um conjunto de ações programadas e articuladas entre si, de forma a atingir uma determinada finalidade. O conceito de política pública é, portanto, mais abrangente e os programas, nada mais são do que componentes operacionais para a concretização dos objetivos pretendidos por uma política. Um programa pode ainda ser desdobrado em projetos e subprojetos. A diferenciação apresentada é importante, pois esse trabalho volta-se para o M&A de uma política pública, que é a de atendimento às medidas socioeducativas em Minas Gerais, e não de um programa específico ou nem mesmo de um projeto, ainda que tenha como foco a análise do desempenho das unidades socioeducativas e não da política como um todo.

O modelo conceitual do ciclo de políticas e de programas públicos é um importante marco teórico para o entendimento da relevância das atividades de M&A. Apesar de existirem várias proposições para a estruturação desse ciclo, esse trabalho não se concentrará em apresentar todas essas propostas. Rua e Heidemann (1998, 2009, *apud* GAMBI, 2010) consideram dois ciclos distintos, um que se refere às políticas e outro aos programas públicos. Por essa lógica, o ciclo de políticas públicas compõe-se das seguintes fases: definição do problema, geração e seleção das alternativas, implementação e avaliação. Como os programas são unidades operacionais das políticas, após a implementação de uma política, surge um novo ciclo, o dos programas públicos, que comporta as mesmas etapas do ciclo anterior. Esse modelo é interessante, pois apesar da grande correspondência entre os dois ciclos, ele trata os programas e as políticas públicas como componentes distintos (GAMBI, 2010).

Por fins de simplificação utilizaremos o modelo proposto por Januzzi *et al* (2009) que utilizam o ciclo de políticas públicas como sinônimo do de programas públicos. Segundo esse modelo, o processo de formulação de políticas públicas é composto pelas seguintes fases: Inicialmente, os problemas e demandas sociais provocam a definição da agenda e uma percepção acerca das questões públicas. Subsequentemente, é gerado um diagnóstico que apoiará o desenho e formulação de uma política pública. Depois disso, esta será implementada, ou seja, os processos planejados nas etapas anteriores serão executados e os recursos previstos serão alocados, gerando novos produtos ou oferta de serviços. Após a implementação dessa política, ela será avaliada, de forma que os sistemas de monitoramento irão subsidiar a análise de resultados e impactos para que se possa decidir sobre a continuidade desse ciclo. As atividades de M&A, entretanto, não se restringem ao final desse processo, os instrumentos investigativos podem ser empregados a qualquer momento desse ciclo, conforme será visto adiante.



Ilustração 1: O Ciclo de Políticas e Programas Públicos
 Fonte: Januzzi *et al* (2009)

Para Mokate (2006) as atividades de M&A são um processo de exploração de perguntas inteligentes para provocar reações e decisões gerenciais. Nos últimos anos surgiram diversas interpretações para tentar diferenciar os conceitos de monitoramento e avaliação. No entanto, existem alguns limites para o tratamento dessas informações de forma separada, pois apesar da existência de certas diferenças metodológicas, o monitoramento e a avaliação são processos complementares (MOKATE, 2006; BUVINICH, 1999) e que devem atuar de forma sinérgica para apoiar uma gerência por resultados.

De maneira geral, o monitoramento é contínuo e rotineiro, já a avaliação é mais pontual. O monitoramento presta-se a certa padronização, utilizando-se de formatos padrão na apresentação de resultados e dados, ao passo que a avaliação é menos passível de uniformização, pois depende das perguntas às quais se destina a responder. As atividades de monitoramento geralmente produzem informações mais amplas e sem muita análise, já as de avaliação, voltam-se para um espectro mais específico de questões, porém de forma mais aprofundada. O monitoramento ainda pode ser realizado utilizando totalmente métodos quantitativos, enquanto a avaliação depende, frequentemente, de trabalho quantitativo e qualitativo. O monitoramento possui como principais ações o acompanhamento e a vigilância, já a avaliação, a apreciação e o julgamento. Enquanto o monitoramento objetiva prover informações e alertar a gerência, a avaliação presta-se a fazer juízo de valor ou mérito de um

programa ou política. Nessa perspectiva, uma das principais diferenças entre M&A, é que a avaliação introduz análises e juízos de valor, mas para isso ela depende das informações que são geradas pelo monitoramento. Tal situação reforça, portanto, a relação de complementaridade entre esses instrumentos de gestão, uma vez que enquanto a avaliação enriquece as informações geradas pelo monitoramento, o monitoramento retroalimenta as informações demandadas pelos processos avaliativos (MOKATE, 2006; BUVINICH, 1999).

Monitoramento	Avaliação
Contínuo e rotineiro	Pontual
Mais padronizado	Menos passível de uniformização
Produz informações mais amplas e sem muita análise	Volta-se para um espectro menor de questões, porém de forma aprofundada
Métodos quantitativos	Métodos quantitativos e qualitativos
Acompanhamento e vigilância	Apreciação e julgamento
Objetiva prover informações e alertar a gerência	Introduz juízo de valor

Quadro 2: Comparativo entre monitoramento e avaliação

Fonte: Elaboração própria, com base em Mokate (2006) e Buvnich (1999)

3.1 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS

Nessa seção será abordada a temática da avaliação de políticas sociais, porém sem a intenção de esgotar toda a discussão sobre esse tema, visto que essa é muito ampla e que existem incontáveis conceitos e perspectivas de análise sobre ela. Antes de qualquer coisa, é oportuno que se reitere que avaliar uma política social não é a mesma coisa do que avaliar um programa social, visto que as políticas voltam-se para um espectro muito mais extenso e complexo, podendo se valer de um ou mais programas para enfrentar um determinado problema.

Conforme mencionado na seção anterior, um dos principais elementos que diferenciam a avaliação do monitoramento é que a avaliação pressupõe a introdução de juízos valorativos. Em decorrência dessa característica, segundo Vera (2000), o exercício de avaliar uma política não é uma atividade meramente técnica, as perspectivas e prioridades do avaliador acabarão

por influenciar o seu resultado. Nessa mesma linha, é fácil notar que por trás de uma avaliação haverá sempre um marco de referência, um ponto de vista, ou um propósito.

Apesar de existir várias definições conceituais para avaliação, Vera (2000) sugere que há um consenso entre esses conceitos, de que avaliar é uma tarefa rigorosa e sistemática, tem um caráter retrospectivo e emite juízos de valor sobre políticas ou programas. Ademais, tal juízo de valor pode se referir a diversos aspectos, dependendo do propósito da avaliação, tais como: pertinência, focalização, cobertura, processo, eficiência, eficácia, efetividade e satisfação.

Buvinich (1999) também se esforça para extrair um consenso entre os conceitos de avaliação e seguindo a mesma lógica do que foi colocado por Vera, pontua que:

[...] a avaliação trata de: (i) examinar novamente, com juízo crítico e face às mudanças subsequentes, a justificação lógica do programa em termos da adequação dos seus objetivos e estratégias (relevância) para superar as limitações identificadas; (ii) comparar a consecução das metas reais com as estabelecidas, identificando as razões de sucesso e insucesso; (iii) verificar a eficiência dos procedimentos utilizados na execução do programa e da qualidade do desempenho gerencial; (iv) determinar a eficiência econômica do programa; (v) determinar e traçar a causalidade dos efeitos e impacto do programa e, (vi) identificar as lições aprendidas e propor recomendações, de modo a reforçar os acertos e/ou, se necessário, ajustar, reorientar e modificar objetivos, metas, arranjos organizacionais e recursos (BUVINICH, 1999, p. 19).

3.1.1 Tipos de avaliação e usos

O objetivo dessa seção não é o de expor todos os tipos de avaliação existentes, até porque a literatura traz inúmeras classificações sobre as avaliações em diversas perspectivas, de modo que a maioria delas pouco contribuirá com a construção da discussão desenvolvida por esse trabalho. Por fins didáticos, a qualquer momento em que um dos componentes nos quais a avaliação está sendo realizada (programa, política ou projeto) for citado, pode se atribuir as mesmas características aos demais, pois apesar de alguma das classificações fazerem mais sentido para alguns desses componentes em determinadas situações, todas as classificações expostas nesse trabalho podem ser atribuídas aos três componentes.

Uma abordagem conceitual fundamental é a categorização da avaliação por conteúdo. Como esse é um agrupamento que varia de autor para autor, Gambi (2010) constrói um modelo base

para a demonstração das subdivisões relativas ao conteúdo tomando como referência alguns conceitos mais amadurecidos sobre o tema. Por meio dessa categorização, são indicadas três subclassificações: avaliação de impactos, de resultados e de processos. A avaliação de processos estaria ligada a noção de eficiência, que remonta a uma relação entre os recursos empregados e o cumprimento dos objetivos. Dessa forma, um programa eficiente é aquele que alcança os resultados com o menor custo possível (MOKATE, 2006). Para se avaliar processos, ou seja, para mensurar a eficiência em um programa, é necessário que se trabalhe com indicadores de insumo e processo.

Já a avaliação de resultados, envolve o critério da eficácia, que representa o cumprimento de objetivos previamente definidos (MOKATE, 2006). Em vista disso, um programa eficaz é o que atinge aquilo que se propõe a fazer, independente dos recursos despendidos. Assim, os indicadores de atenção para se analisar esse aspecto são os de resultado.

Por fim, tem-se a avaliação de impactos, que volta-se para o parâmetro da efetividade, que vai além dos critérios apresentados anteriormente, pois implica numa análise dos efeitos ou impactos das políticas, que são resultados que só podem ser apreciados a médio/longo prazo, já que envolvem modificações em padrões mais rígidos. Portanto, essa modalidade de avaliação, foca-se em mudanças efetivas no cenário em juízo por meio de indicadores de impacto, que vão além da entrega dos produtos ou resultados pretendidos por um programa.

Essa primeira categorização apresentada por Gambi (2010) foi apenas um modelo base para se comparar com outras subdivisões sustentadas por outros autores. No entanto, a maioria dessas propostas possui mudanças pouco significativas aos objetivos desse trabalho, assim, apenas será apresentada a proposta de Osasuna e Márquez, que é mais relevante para a discussão que está sendo desenvolvida. Osasuna e Márquez (2000) acrescentam outra subclassificação ao modelo base, que é a avaliação conceitual ou de desenho do programa. Essa proposição não se restringe a fase de execução, uma vez que incorpora a avaliação já no período de implementação. A partir dessa modalidade, analisa-se a racionalidade e a coerência do programa, ou seja, a sua viabilidade.

Aguilar e Ander-Egg (1995) identificam outros quatro critérios de avaliação de grande utilidade prática: segundo o momento em que se avalia, segundo o papel ou a função da

avaliação, segundo a procedência dos avaliadores e segundo os aspectos do programa que são objeto de avaliação.

De acordo com o critério do momento da avaliação, esta pode ocorrer em três etapas: antes (*ex ante*), durante a execução (*on going*), ou depois (*ex post*). A avaliação *ex ante* acontece no momento de planejamento da política, por meio de uma análise crítica da sua pertinência, viabilidade e de suas potencialidades. Já a avaliação *on going* tem o objetivo de analisar as mudanças situacionais e fornece informações sobre o andamento da política para que esta possa ser aprimorada. Ao passo que a avaliação *ex post*, muitas vezes chamada de avaliação de impacto, é a que se realiza depois do término do programa e gera informações sobre a execução, funcionamento, resultados e seus efeitos. Com base nessa modalidade de avaliação é possível examinar se a situação inicial diagnosticada na avaliação *ex ante* foi alterada e se os objetivos pretendidos foram alcançados (AGUILAR & ANDER-EGG, 1995; OSASUNA & MARQUEZ, 2000, *apud* GAMBI, 2010).

Segundo as funções que a avaliação deve cumprir, ou seja, o papel desempenhado por ela, a avaliação pode ser classificada como somativa ou formativa. Na avaliação somativa determina-se até que ponto os objetivos pretendidos pelo programa foram atingidos, subsidiando o processo de julgamento sobre a continuidade do programa ou não. Já a avaliação formativa se presta a fornecer informações para auxiliar na implantação de um programa e para o seu aprimoramento (AGUILAR & ANDER-EGG, 1995). De maneira geral, a avaliação formativa possui um caráter mais permanente, e está mais voltada para a equipe interna do programa, o que contribui para a melhoria constante deste. Ao passo que a avaliação somativa pode ou não envolver equipes externas e ocorre, geralmente, em momentos específicos de um programa, na maioria dos casos, após a sua conclusão. Apesar disso, Worthen *et al* (2004, *apud* GAMBI, 2010) indicam que a avaliação formativa tem sido preferida em relação a somativa, tornando-a incompleta e ineficiente, pois com isso deixa-se de ouvir as equipes e as informações geradas não necessariamente serão incorporadas na execução da política.

Segundo a procedência dos avaliadores, existem quatro classificações: avaliação externa, quando a avaliação é executada por indivíduos sem vinculação com a instituição; avaliação interna, quando ela é feita por membros que pertencem à instituição, mas que não são diretamente responsáveis pela execução do programa; mista, quando participam agentes

externos e internos; e auto-avaliação, quando os próprios executores do projeto realizam a avaliação (AGUILAR & ANDER-EGG, 1995).

Por fim, a última classificação apresentada pelos autores é referente aos aspectos do programa que são objeto da avaliação. Dentro dessa perspectiva, existem diferentes tipologias, mas somente será exposta uma delas, que é mais conveniente por incorporar um vasto espectro de elementos relevantes para a análise de um programa. Alvira (*apud* AGUILAR & ANDER-EGG, 1991) propõe uma tipologia que leva em conta um critério analítico/lógico e ordena as categorias segundo relação hierárquica entre elas, estabelecendo as seguintes classificações: avaliação de necessidades, do plano/conceitualização de cobertura, do monitoramento e seguimento do programa, de resultados, de impacto e econômica.

Componentes de análise	Subclassificações			
Conteúdo (Gambi)	Avaliação de processos (eficiência)	Avaliação de resultados (eficácia)		Avaliação de impactos (efetividade)
Conteúdo (Osuna e Márquez)	Avaliação de processos (eficiência)	Avaliação de resultados (eficácia)	Avaliação de impactos (efetividade)	Avaliação conceitual ou de desenho (viabilidade)
Momento em que se avalia	Ex ante (antes)	On going (durante)		Ex post (depois)
Função	Somativa		Formativa	
Procedência dos avaliadores	Interna	Externa	Mista	Auto-avaliação
Objeto	Avaliação de necessidades, do plano/conceitualização de cobertura, do monitoramento e seguimento do programa, de resultados, de impacto e econômica			

Quadro 3: Comparativo dos tipos de avaliação

Fonte: Elaboração própria, com base em Gambi (2010) e Aguilar & Ander-Egg (1991)

É indissociável tratar dos tipos de avaliação, porém, sem abordar o seu uso, ou seja, as várias funções e objetivos que esse instrumento pode assumir. Gambi (2010) compila quatro grandes

funções associadas à avaliação, que não são excludentes, embora, na maioria dos casos, uma ou outra classificação prevaleça sobre as demais.

Primeiramente, têm-se a avaliação entendida como um recurso para o *aprimoramento do desenho dos programas*. Essa dimensão insere as práticas avaliativas num processo contínuo de aprendizagem e retroalimentação. Assim, geram-se conhecimentos que permitem a correção dos problemas diagnosticados ou até o redirecionamento no rumo do programa. É importante, no entanto, que as pessoas envolvidas diretamente com a execução, tenham voz nesse processo avaliativo, pois são elas que detêm conhecimento tácito sobre o funcionamento, entraves e dificuldades do programa.

Outra aplicabilidade da avaliação diz respeito à geração de informações para o *processo de tomada de decisões*. Na verdade, a avaliação só faz sentido se as informações produzidas por ela forem utilizadas pelos agentes decisores (GRAU & BOZZI, 2003; GARCIA, 2001 *apud* GAMBI, 2010). Sendo crucial, dessa maneira, que se estabeleçam canais para discussão e repasse dos conhecimentos adquiridos com a alta gestão. Entretanto, como essa discussão perpassa a esfera pública, por uma questão de legitimidade política e social, as decisões também devem considerar os diversos atores envolvidos, forças e jogos de poder.

Como um instrumento de *mensuração de resultados*, a avaliação orienta-se por critérios técnicos, racionais e confiáveis para se comparar os resultados esperados com os efetivamente obtidos. Assim como apontado anteriormente, não se pode ignorar a dimensão analítica nesse processo, evitando que a avaliação seja um instrumento meramente procedimental, o que recai novamente no que o CLAD (2010) considera como “gerencialismo equivocado”.

Em consonância ao que foi discutido anteriormente, nos últimos anos as concepções de accountability e de participação social ganharam força no cenário da gestão pública contemporânea. Nessa perspectiva emerge uma quarta função para a avaliação, que se refere à sua aplicação como um recurso democrático, que implica o envolvimento dos cidadãos no processo de decisões públicas, além de publicização das informações geradas.

3.1.2 Monitoramento de Políticas Sociais

Conforme mencionado anteriormente, os processos de monitoramento são imprescindíveis para as políticas sociais, pois fornecerão informações para a tomada de decisão e avaliação de uma política. Segundo Mokate (2006), o monitoramento é, na verdade, um tipo específico de avaliação, uma avaliação de processos, mas essa visão não é homogênea. Para Mokate (2006), o monitoramento irá acompanhar a execução de atividades, o uso dos recursos e a entrega de produtos, no sentido de julgar com transparência a execução do programa. Outros autores, contudo, afirmam uma diferença, como é o caso de Januzzi *et al*, que pontuam que diferentemente do monitoramento, a avaliação de processos é:

[...] aquela realizada quando se requer avaliar as atividades de Implementação dos programas, a extensão de cobertura do público-alvo atendido, a qualidade dos serviços oferecidos ou ainda entender as dificuldades que estão “emperrando” a efetiva operação do programa (JANUZZI *et al*, 2009, p.124).

A palavra “monitoramento” deriva do termo “monere” de origem latina, que significa alerta. Da etimologia dessa palavra, é possível se extrair uma importante consideração a cerca do monitoramento, que este possui as funções de prover informações e alertar a gerência (BUVINIVH, 1999). Buvinich ainda apresenta uma explicação bem detalhada sobre esse conceito

Monitoramento envolve a coleta de informações sobre insumos, produtos, atividades e circunstâncias que são críticas e relevantes para a efetiva implementação do programa ou projeto. Através dessa informação, o monitoramento analisa e verifica, num processo contínuo, se os recursos e as atividades se estão implementando segundo o programado e se as metas sobre os resultados estão sendo alcançadas ou não, indicando ao mesmo tempo, as razões de sucesso e insucesso. Em outras palavras, o monitoramento fornece a informação e as sugestões necessárias para que a gerência do programa verifique o progresso da implementação, a fim de tomaras decisões cabíveis, no sentido de que as metas programadas sejam alcançadas e/ou ajustadas (BUVINICH, 1999, p. 19).

Em uma acepção mais ampla, a UNICEF (*apud* MOKATE, 2006, p. 5) define o monitoramento como “(...) um acompanhamento sistemático e periódico da execução de uma atividade, que busca determinar o grau em que seu desenlace coincida com o programado, com o fim de detectar oportunamente deficiências, obstáculos e/ou necessidades de ajuste da execução.”

Segundo classificação de Januzzi (2011), existem duas formas de monitoramento, "gerencial" e "analítico". O monitoramento "gerencial" está voltado para o acompanhamento de metas e prazos de ações; ao passo que o "monitoramento analítico" consiste na análise comparativa e sistêmica dos indicadores que dizem respeito a uma determinada política pública.

O autor ainda ressalta que:

[...] é imprescindível investir tempo e recursos para implantar no cotidiano de técnicos e gestores de programas as rotinas de "Monitoramento Analítico", entendido neste texto como o exercício sistemático de análise de indicadores representativos dos fluxos de desembolsos financeiros, de realização de atividades-meio, de entrega de produtos e de inferência de resultados dos programas junto a seus públicos-alvo, segundo critérios clássicos de avaliação de Políticas Públicas – como equidade, eficácia, eficiência e efetividade (JANUZZI, 2011, p. 1).

Apesar de algumas políticas sociais já se encontrarem em estágio maduro no que diz respeito aos processos de monitoramento gerencial, grande parte das políticas empreendidas no Brasil, sobretudo em âmbito estadual e municipal, ainda carecem de maior desenvolvimento de uma cultura de monitoramento analítico. Em países europeus e Estados Unidos essa cultura avaliativa já se encontra institucionalizada há pelo menos três décadas, ao passo que no Brasil a temática de avaliação e monitoramento ainda é um campo de recente desenvolvimento (JANUZZI, 2011).

Dada a incipiência no trato dessa questão em grande parte das políticas sociais no país, para que se promova uma cultura de monitoramento analítico no âmbito de um programa ou política, é necessário enraizar no cotidiano de técnicos e gestores das políticas e programas sociais uma perspectiva analítica, em que os agentes envolvidos com a execução da política possam ter uma visão mais crítica com relação à importância dos processos de monitoramento, dos indicadores utilizados, do significado das metas propostas e das relações de causalidade dos produtos entregues com os resultados e impactos da política. Dessa forma, para esses agentes, os processos de monitoramento passarão a ter maior sentido e deixarão de ser encarados como meros indicadores e metas sem significados, que apenas estão sendo monitorados por ordem da alta gestão (JANUZZI, 2011).

3.2 DESAFIOS PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA CULTURA DE MONITORAMENTO ANALÍTICO EM UMA POLÍTICA SOCIAL

Em consonância ao que foi apresentado na última seção, a constituição de uma cultura de monitoramento analítico nas políticas sociais é importante para o envolvimento dos vários níveis hierárquicos com os processos avaliativos, contribuindo para incrementos em eficácia, eficiência e efetividade de um política. Nessa mesma linha, Carneiro pontua que:

Uma cultura gerencial aberta e flexível, com capacidade de inovar e redefinir caminhos, de fazer ajustes e mudanças a partir dos resultados do monitoramento e avaliação já é um incentivo forte o bastante para que gerentes e operadores assumam o enfoque avaliativo como um poderoso instrumento gerencial, relevante e imprescindível à tomada de decisão no campo das políticas públicas (CARNEIRO, 2004, p. 88).

Diante disso um dos primeiros desafios para a formação de uma cultura de monitoramento analítico dentro de uma política é o de desconstruir a visão negativa que é atribuída à avaliação. Os processos avaliativos, usualmente, não são vistos com bons olhos pelos gestores que, em muitos casos, não compreendem a utilidade direta de se avaliar uma política. Além disso, muitos gestores têm a falsa ideia de que os processos de avaliação são meros instrumentos de controle e auditoria. No entanto, esses processos não podem possuir, em hipótese alguma, esse caráter, pois o objetivo da avaliação não é o de punição e sim o de se aprimorar as estratégias de intervenção para um projeto, programa ou política. Outro aspecto que contribui para o receio dos gestores em relação à avaliação é o fato de ela ser realizada, em grande parte das vezes, por atores externos, o que provoca certa resistência por parte da equipe interna e corrobora para a conotação de um tom ainda maior de auditoria e de fiscalização aos processos avaliativos (MOKATE, 2000).

Além disso, numa visão tradicional, os processos de monitoramento e avaliação estão excessivamente voltados para o cumprimento de atividades e a entrega de produtos. Essa situação pode contribuir para o desestímulo, ainda maior, da equipe responsável pela execução da política em se envolver com os processos avaliativos, o que dificulta a compreensão da lógica causal que sustenta as ações promovidas por essa política.

À vista disso, é importante que se desmistifique a percepção da avaliação como um “monstro”, termo que Mokate (2000) utiliza para designar essa visão míope sobre os processos avaliativos. E, a partir de então, abrir um caminho novo para uma orientação mais estratégica, em que as atividades de M&A contribuam com informações valiosas para o processo decisório e passem a ser enxergadas como aliadas dos gestores sociais (MOKATE, 2000). Diante disso, Mokate apresenta quatro passos prioritários para o início dessa transformação:

- A especificação de um marco conceitual da política, programa ou projeto que visa monitorar e avaliar, para indicar claramente os resultados esperados e explicitar as supostas relações causais.
- A superação da lacuna (tanto real quanto percebida) entre o quantitativo e o qualitativo na especificação de objetivos e avaliação.
- A identificação e ajuste dos indicadores e informações relevantes, levando em conta o marco conceitual e as diversas perspectivas e interesses associados com os resultados e as relações causais esperados.
- A definição e gestão efetiva de fluxos da informação gerada pelo processo avaliativo e a introdução de estratégias e incentivos que promovam o uso de tais informações (MOKATE, 2000, p. 8, tradução nossa).⁸

De acordo com Carneiro (2004) o ponto de partida para a avaliação é justamente o conhecimento do marco conceitual da política, ou seja, do entendimento das relações de causalidade entre as atividades desenvolvidas, os produtos que serão entregues e os resultados e impactos almejados.

No campo de estudo de M&A algumas terminologias geram certa confusão, pois alguns autores utilizam nomenclaturas diferentes para o mesmo conceito. Desse modo, o que Nogueira entende como *marco analítico*, é sinônimo para o que Mokate define como *marco conceitual*. Para Nogueira, tal marco diz respeito à compreensão sobre a realidade social e às teorias que sustentam a concepção da política, que dão sentido às causalidades postuladas, relacionando as ações executadas com os resultados pretendidos. Essa clareza é necessária para minimizar os riscos, que são inerentes à implementação de empreendimentos na área

⁸ • La especificación de un marco conceptual de la política, programa o proyecto que se propone monitorear y evaluar, para indicar claramente los resultados esperados y explicitar las relaciones causales supuestas.
 • La superación de la brecha --tanto real como percibida-- entre lo “cuantitativo” y lo “cualitativo” en la especificación de objetivos y la evaluación.
 • La identificación y concertación de indicadores e informaciones relevantes, tomando en cuenta el marco conceptual y las diversas perspectivas e intereses asociados con los resultados y las relaciones causales esperados.
 • La definición y manejo efectivo de flujos de la información generada por el proceso evaluativo y la introducción de estrategias e incentivos que promueven el uso de dicha información (MOKATE, 2000, p. 8).

social, e para que se tenha uma maior clareza quanto aos objetivos e aos resultados pretendidos (CARNEIRO, 2004; NOGUEIRA, 1998).

Anterior ao marco conceitual ou analítico tem-se o marco normativo, que se constitui dos critérios e normas que incidem sobre uma determinada política e regulam sua operacionalização. Dos conceitos de padrão normativo e marco analítico, depreendem-se outros dois, o de *modelo de organização* e *modelo de gestão*. O modelo de organização é o arranjo institucional para a realização do empreendimento, envolvendo a distribuição de responsabilidades e de capacidades decisórias, além da coordenação entre as instâncias de decisão. Já o modelo de gestão se refere ao funcionamento da política em si, abrangendo diversos aspectos da sua gerência, tais como a administração dos recursos, definição de processos e questões logísticas (NOGUEIRA, 1998).

Pode-se postular uma ligação entre os modelos normativo, analítico, de organização e de gestão; isto é, entre a concepção do projeto, seu conteúdo, atribuição institucional e a efetividade da ação. Desta relação se deriva a afirmação da necessidade de coerência e correspondência entre estes planos. A probabilidade de que as ações executadas se aproximem das metas postuladas dependerá da existência de tal coerência ou correspondência. Sua ausência levará a tensões e distorções, com graves consequências para a eficiência, eficácia e legitimidade dos projetos (NOGUEIRA, 1998, p. 14, tradução nossa).⁹

Assim sendo, é importante observar esses aspectos para a definição de uma cadeia de objetivos, que possibilite antever a lógica e a consistência interna das propostas, alternativas e estratégias de intervenção. Ademais, esse embasamento permite um planejamento mais consistente de todo o processo e fornece insumos para o processo de avaliação e monitoramento (CARNEIRO, 2004, p. 84).

No mais, outro importante atributo para a estruturação do monitoramento analítico, é a existência de um bom sistema de monitoramento, frequentemente disponibilizado aos gestores e técnicos na forma de um painel. Tais instrumentos devem permitir o exercício sistemático

⁹Puede postularse una relación entre los modelos normativo, analítico, de organización y de gestión; es decir, entre la concepción del proyecto, sus contenidos, su adjudicación institucional y la efectividad de la acción. De esta relación se deriva la afirmación de la necesidad de coherencia y de correspondencia entre esos planos. La probabilidad de que las acciones que se ejecuten y sus resultados se acerquen a las metas postuladas será función de la existencia de esa coherencia o correspondencia. Sua ausencia llevará a tensiones y distorsiones, consecuencias severas sobre la eficiencia, eficacia y legitimidad de los proyectos (NOGUEIRA, 1998, p. 14).

de análise dos aspectos que são chaves dentro da política, para que os usuários possam estabelecer comparações entre as unidades de agregação, e se fazer diversas perguntas com relação ao programa. O monitoramento analítico é justamente isso, é essa atitude questionadora, que deve ser potencializada pelos aplicativos informatizados que integram as informações gerenciais.

A próxima seção abordará, ainda que brevemente, os sistemas de M&A, para subsidiar uma análise do GEDUC e, com isso, examinar em que medida esse sistema está contribuindo para o enfoque analítico dentro da política e em quais pontos pode ser aprimorado (JANUZZI *et al*, 2009).

3.3 SISTEMAS DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

Essa seção irá considerar o tema dos sistemas de M&A e dos indicadores, que constituem uma espinha dorsal de tais sistemas. Inicialmente será feita uma retrospectiva dessa temática na história brasileira recente. Nos últimos anos, o Estado brasileiro foi marcado por uma atuação crescente no ramo das políticas sociais, sobretudo após a Constituição Federal de 1988, que passou a considerar diversos direitos sociais e garantias fundamentais. Tal fenômeno não foi acompanhado em mesmo ritmo pelo aprimoramento dos instrumentos de gestão, tanto que os mecanismos de desenho e avaliação das políticas sociais ainda são muito defasados, o que fica evidente quando se compara com outros países que já possuem uma cultura de M&A avançada. Ademais, muitas das políticas públicas empreendidas no Brasil ainda não contam com sistemas de monitoramento ou quando possuem, estes são bem frágeis, apresentando várias deficiências (JANUZZI *et al*, 2009).

Antes de qualquer coisa, é oportuno diferenciar as pesquisas de avaliação dos sistemas de M&A e situar esses instrumentos no Ciclo de Políticas e Programas Públicos supramencionado. Na verdade, a pesquisa de avaliação é “(...) um empreendimento técnico-científico de uso de métodos da pesquisa social para investigar a situação, problemas e diferentes aspectos da gestão de um programa público ao longo do seu ‘ciclo de vida’” (JANUZZI, 2009, p.128). Portanto, a compreensão das pesquisas avaliativas remete, em alguma medida, às tipologias de avaliação clássicas apresentadas anteriormente. No entanto,

Rossi et al (2006, *apud* JANUZZI *et al*, 2009) entendem o foco dos estudos avaliativos de forma um pouco diferente, indo além das dicotomias tradicionais de avaliação (avaliação *ex-ante* e avaliação *ex-post* – por exemplo) e propondo ênfases avaliativas para cada etapa do “ciclo de vida”, conforme pode ser percebido pela ilustração a seguir:

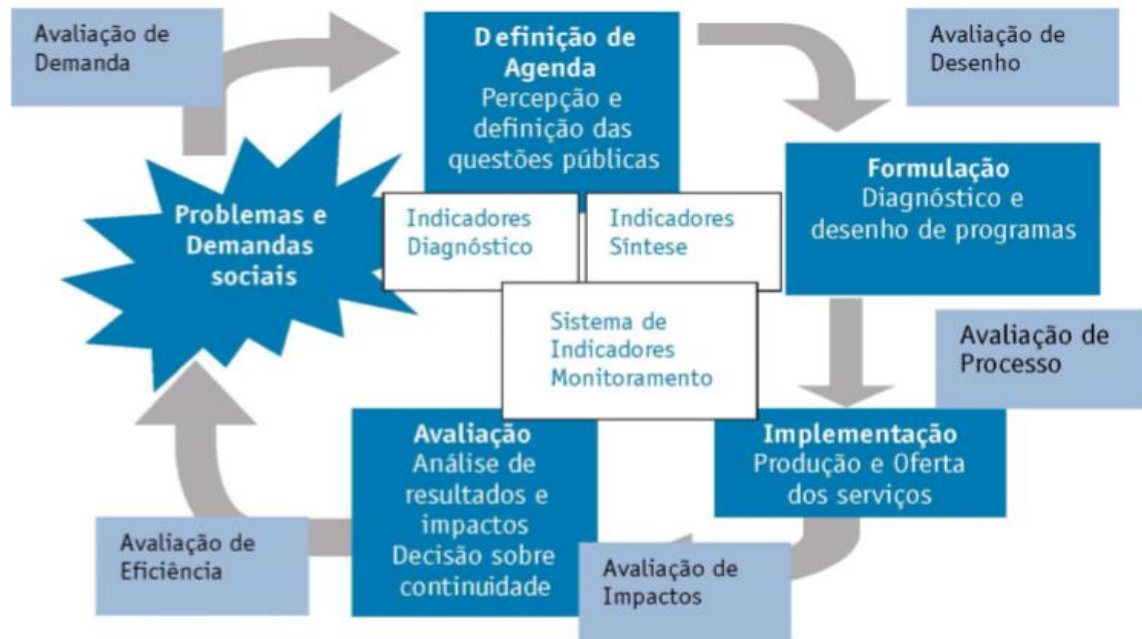


Ilustração 2: Indicadores e as Pesquisas de Avaliação no Ciclo de Políticas e Programas
Fonte: Januzzi et al (2009)

Como pode ser observado neste diagrama, para cada etapa desse ciclo têm-se estudos avaliativos específicos: avaliação da demanda, do desenho, de processo, de impactos e de eficiência. Esses estudos requerem uma abordagem metodológica e/ou disciplinar diferentes e, para cada tipo, deve haver indicadores específicos para que seja possível apreender e mensurar o propósito em exame.

Os sistemas de monitoramento, por sua vez, são instrumentos que “[...] permitam acompanhar, por meio de um conjunto consistente e atualizado de indicadores, a ação governamental, da alocação do gasto público ao impacto junto aos públicos beneficiários” (JANUZZI *et al*, 2009, p. 106). O Diagrama 3 ajuda a situar esses sistemas dentro do ciclo, que cumprem um papel essencial nesse processo, o de reunir informações indicativas para subsidiar análises sobre o programa ou política (JANUZZI *et al*, 2009). Diante disso, Januzzi *et al* complementam que:

[...] um bom sistema de monitoramento deve permitir a análise comparativa dos indicadores ao longo do tempo e para distintas unidades de prestação dos serviços ou atendimento do programa, assim como em relação a padrões normativos de referência. A análise da evolução dos indicadores, de seus avanços, retrocessos e permanências permitem identificar falhas operativas do programa, ainda que não a explicação das mesmas, em geral. Essa é uma diferença básica entre os sistemas de monitoramento e as pesquisas de avaliação: os primeiros, ao assumir que existe uma lógica de encadeamento de atividades, delineiam comportamentos esperados aos indicadores; nas pesquisas de avaliação, alertados pelos desvios não esperados na evolução dos indicadores, buscam-se as explicações valendo-se dos métodos e técnicas da Pesquisa Social (MCDAVID; HAWTHORN, 2006 *apud* JANUZZI *et al*, 2009).

Tomando o Ciclo de Políticas e Programas como referência, e reafirmando sua importância para promover um fluxo de informações que deve contribuir com o processo decisório, um dos grandes desafios para os sistemas de monitoramento é o de superar o “caos informacional” que é gerado no processo de construção desses sistemas que ocorre, na maioria dos casos, de baixo para cima, ou seja, primeiro participam os técnicos e gestores de base e depois os níveis táticos e mais estratégicos. É preciso ter cuidado para que cada tipo de usuário receba informações adequadas ao que necessita – aos usuários gestores de nível operacional devem estar disponíveis informações que possibilitem o acompanhamento dos processos e atividades sob sua responsabilidade e aos gestores mais estratégicos, indicadores que permitam acompanhar os macroprocessos chave para o modelo lógico do programa ou política.

Por fins didáticos foi tratado de apenas dois tipos mais gerais de usuários, mas na prática existem diversos outros atores intermediários, que devem receber informações apropriadas à função que exercem (JANUZZI *et al*, 2009). Nesse sentido, Januzzi *et al* afirmam que:

um bom sistema de indicadores de monitoramento não é necessariamente composto de grande quantidade de informação, mas sim um sistema em que a informação foi selecionada de diferentes fontes e está organizada de forma sintetizada e mais adequada ao uso analítico pelos diferentes gestores (2009, p. 118).

Conforme mencionado anteriormente, os sistemas de M&A são também um elemento crucial para a estruturação do monitoramento analítico em uma política, já que a forma com que as informações estão dispostas e os indicadores que são disponibilizados aos usuários podem desestimular a equipe para o esforço de interpretação dessas informações. Logo, é imprescindível que os indicadores estejam dispostos na forma de um painel, com interface

simples e amigável, que permita aos técnicos e gestores acessar os dados referentes à política, contribuindo para uma atitude mais analítica sobre ela (JANUZZI, 2011). Nessa mesma linha, Januzzi acrescenta que:

Tendo como referência uma lógica de intervenção do programa e encadeamento de atividades e ações, tal painel e/ou sistema pode prover indicações tempestivas sobre falhas, problemas e desconexão de esforços e efeitos esperados, permitindo diagnósticos mais simples - e tomada de decisão sobre o que precisa ser corrigido- ou especificação de pesquisas de avaliação com focos mais precisos (JANUZZI, 2011, p. 18).

Ainda segundo Januzzi (2001), para atender a tal finalidade é importante que os sistemas de monitoramento disponham de indicadores relevantes e periodicamente atualizados para que se possa acompanhar o andamento do programa ou política. A utilização de indicadores sociais ocorre com a finalidade de enriquecer a interpretação empírica da realidade social e potencializar a análise, formulação e interpretação das políticas. Apesar de um grande esforço de atualização tecnológica para armazenamento, tratamento e consulta de indicadores, não se tem dedicado com o mesmo afincamento no aprimoramento analítico no uso desses indicadores para o processo de formulação e avaliação das políticas sociais. Por conseguinte, impera-se a crença de que o mero emprego dessas tecnologias, por si só, garantirá uma melhor gestão dos recursos e programas sociais.

3.3.1 Indicadores, índices e metas

Em consonância ao que foi apresentado na subseção anterior, a configuração de um painel analítico de uma política ou programa deve se apoiar em um bom conjunto de indicadores, que “(...) deve ser suficiente para prover indicações da “situação geral” do programa em seus componentes-chave, mas nem tão amplo que traga ambigüidade, redundância e perda de objetividade no que é fundamental analisar” (JANUZZI, 2011, p.17). Segundo conceituação apresentada por Januzzi:

um indicador social é uma medida em geral quantitativa, dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas) (JANUZZI, 2001, p. 55).

O autor ainda cita uma série de propriedades a que um indicador deve atender, tais como:

ter um grau de cobertura populacional adequado aos propósitos a que se presta; ser sensível a políticas públicas implementadas; ser específico a efeitos de programas setoriais; ser inteligível para os agentes e públicos-alvo das políticas; ser atualizável periodicamente, a custos razoáveis; ser amplamente desagregável em termos geográficos, sociodemográficos e socioeconômicos; gozar de certa historicidade para possibilitar comparações no tempo (JANUZZI, 2001, p.56-57).

Como é muito difícil que um indicador apresente todas essas características, o analista deve avaliar os *trade-offs* das diferentes possibilidades que podem ser obtidas, de forma a selecionar os melhores indicadores para uma determinada situação. Além disso, a avaliação de políticas públicas requer indicadores de diferentes naturezas. Portanto, é imprescindível que se diferencie os indicadores quanto à natureza do ente indicado, tais como insumo, processo, produtos, resultados e possíveis impactos (JANUZZI, 2001).

Os indicadores de insumo refletem a disponibilidade dos insumos básicos para a execução da política, que podem envolver recursos humanos, financeiros, ou equipamentos. Os indicadores de processo se prestam a indicar como esses recursos foram utilizados, ou seja, os esforços empreendidos para a obtenção dos resultados propostos. Já os indicadores de produto, objetivam apreender os resultados obtidos com os processos executados, isto é, o alcance de metas físicas. Indo além da entrega de produtos, os indicadores de resultado se propõem a mensurar os benefícios para o público-alvo, decorrentes das ações da política. Enquanto, os indicadores de impacto voltam-se para os efeitos provocados por essa política para a sociedade (BRASIL, 2014).

Os índices sociais, por sua vez, sintetizam vários indicadores em um só dado, possuindo, assim, uma suposta simplicidade e capacidade de síntese dos mesmos e permite, também, que se oriente de forma mais objetiva a priorização de recursos e ações de uma política. Os índices sociais, contudo, podem comprometer a transparência e a inteligibilidade das medidas sociais, acabando por tornar o indicador menos sensível e específico ao esforço de políticas sociais direcionadas. (JANUZZI, 2001).

De acordo com Carneiro (2004), uma grande dificuldade encontrada pelos gestores é a de mensurar objetivos amplos e intangíveis, o que ocorre frequentemente na esfera das políticas sociais, que em grande parte das vezes, buscam alterar comportamentos, valores e atitudes carregados de subjetividade. A complexidade para o estabelecimento de indicadores nessas situações é o pretexto de muitos gestores para não se avaliar, contudo, segundo Carneiro:

o enfoque avaliativo exige que se decodifiquem ideais intangíveis em considerações de natureza empírica e que sejam definidos os indicadores, especificadas as metas, apontados os sinais que permitirão verificar se os resultados são produzidos ou não (CARNEIRO, 2004, p. 86-87).

Como os processos de M&A derivam de uma concepção de gestão orientada para resultados, é fundamental o estabelecimento de metas, de forma a nortear a condução do programa ou política por objetivos (BUVINICH, 1999). As metas irão indicar, justamente, onde se quer chegar com tais empreendimentos, já os indicadores são as medidas para se auferir o alcance desses objetivos (CARNEIRO, 2004). Apesar de em muitos casos o termo “meta” ser tratado como um sinônimo de “objetivo”, na verdade, as metas são parâmetros de quantificação dos objetivos. Segundo Buvnich é importante entender esses elementos de forma separada, assim o primeiro passo para o estabelecimento desses parâmetros é problematizar o que se quer alcançar com o programa, a partir disso é possível extrair os objetivos.

Sintetizando o que foi apresentado no capítulo, inicialmente discutiu-se a evolução no emprego dos instrumentos de M&A num contexto de responsabilização para resultados. Depois disso, foram expostos os conceitos, tipologias e análises relacionados com os temas de M&A. Daí, foi possível extrair algumas questões que serão chaves para a discussão promovida por esse trabalho, tais como a importância do enfoque avaliativo e de uma cultura institucionalizada de monitoramento analítico dentro de uma política pública, além da relevância do conhecimento do marco conceitual para a estruturação dos sistemas de M&A. Diante disso, o capítulo subsequente contextualizará a política pública que é objeto desse estudo, e os marcos que a normatizam, que conforme será apresentado adiante também servirão de marco analítico para o GEDUC, sistema utilizado pela SUASE para monitorar e gerar insumos para avaliação da política desenvolvida por essa subsecretaria.

4 TRAJETÓRIA DA POLÍTICA SOCIOEDUCATIVA NO BRASIL

O objetivo desse capítulo é contextualizar a evolução no trato da questão da delinquência juvenil no Brasil e dos marcos normativos que versam sobre essa temática. A partir disso, serão identificadas as determinações legais para a estruturação das políticas para o acautelamento dos jovens autores de ato infracional e as orientações para a execução dessas ações, incluindo parâmetros básicos e eixos estratégicos. A delimitação dessas questões é fundamental para se entender as responsabilidades dos estados sobre esse assunto e as diretrizes para o atendimento em nível nacional, o que subsidiará a investigação de como essas recomendações estão incluídas nos instrumentos de M&A dessa política no Estado de Minas Gerais.

4.1 DO CÓDIGO DE MENORES AO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: EVOLUÇÃO NA PERSPECTIVA DOS DIREITOS

Há no Brasil um longo histórico de descaso e maus tratos às crianças e aos adolescentes, que têm suas origens remontadas no período de colonização do país. Essa situação se perpetua até o século XIX sem grandes mudanças e com uma concepção restrita por parte dos governantes e dos legisladores com relação aos direitos das crianças e dos adolescentes. Só no século XX que esse cenário se modifica, com forte inspiração no Congresso Internacional de Menores ocorrido em 1911 em Paris e na Declaração de Gênova de Direitos da Criança que foi adotada em 1924 pela Liga das Nações. A partir desse momento a situação das crianças e adolescentes começa a ser encarada como um problema social de grande importância no Brasil. Esse movimento ocorre em duas frentes - a de garantir direitos e a de se “defender desses menores”. Assim sendo, são inauguradas casas de recolhimento para que se possam receber jovens abandonados e adolescentes em conflito com a lei (ROTONDANO, 2011). Segundo essa mesma lógica:

[...] surge em 1926 o Decreto nº 5.083, que é considerado o primeiro Código de Menores do Brasil, tratando dos infantes expostos e menores abandonados. É substituído em 1927, pelo Decreto 17.943-A, o chamado Código Mello Mattos. O referido código atribuía ao Juiz de Menores o poder de decisão do destino do menor. Era obrigação da família prover as

necessidades básicas da criança, tendo o Estado elencado medidas assistenciais e preventivas visando minimizar a infância de rua (ROTONDANO, 2011, p. 161).

De acordo com Pires (2009, *apud* ROTONDANO, 2011) o Código Mello Mattos foi o principal marco legal que regulamentou a situação dos menores até o estabelecimento da Constituição de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990. Dito isso, desde o surgimento desse decreto e com o impulso da maior mobilização da sociedade, houve certos avanços na condução dessa temática, porém, diante da inoperância do Estado, quem liderou esse processo foi a filantropia, com destaque para a Igreja Católica. Já nas décadas de 70 e 80, substituiu-se uma estratégia assistencialista, conduzida pela filantropia, por uma perspectiva repressora na gestão desses estabelecimentos, o que acabou agravando os problemas de abusos e maus tratos dos jovens internos.

Na verdade, esse modelo coercitivo-repressivo no tratamento dos adolescentes se escancara com o estabelecimento da FUNABEM (Fundação do Bem-Estar do Menor) em 1964, que embora tenha sido criada para por fim às práticas de maus tratos nas instituições que lidavam com menores, acabou tendo o efeito reverso. Na década de 70, sob orientação da FUNABEM, surgem as FEBEM's (Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor), que foram as principais responsáveis no acolhimento de jovens infratores ou abandonados no Brasil por décadas. No entanto, as práticas de tortura e repressão que ocorriam no período de ditadura no país, acabaram sendo reproduzidas nesses estabelecimentos, que ficaram marcados por uma enorme violação dos direitos e garantias fundamentais (BECHER, 2011).

Em contraposição a esse cenário, a Constituição Federal de 1988 apresenta um grande avanço para a promoção dos direitos das crianças e adolescentes, lançando as bases para o surgimento do ECA dois anos mais tarde. No artigo 227, a Magna Carta aponta os deveres da sociedade, do Estado e da família no trato das crianças e adolescentes, que passam a ser reconhecidos como sujeitos de direito:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 1988).

A Constituição Federal de 1998 ainda garante prerrogativas especiais aos jovens que cometem atos infracionais, de forma a assegurar-lhes direitos na aplicação das sanções, conforme §3º, incisos IV e V, do artigo supramencionado:

§3º O direito a proteção especial abrangerá os seguintes aspectos:

[...]

IV – garantia de pleno e formal conhecimento da atribuição do ato infracional, igualdade na relação processual e defesa técnica por profissional habilitado, segundo dispuser a legislação tutelar específica;

V- obediência aos princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, quanto a aplicação de qualquer medida privativa de liberdade (BRASIL, 1998).

Complementando o que foi posto pela Constituição Cidadã, é sancionada em 13 de Julho de 1990, a Lei 8069, que ficou conhecida como Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), revogando as leis que tratavam sobre o tema até então, que foram a 4513/64 e 6697/79 (Código de Menores). Atendendo aos princípios da Carta Magna, o ECA estabelece uma série de dispositivos visando a proteção dos jovens (ROTONDANO, 2011).

O ECA expressa direitos da população infanto juvenil brasileira, pois afirma o valor intrínseco da criança e do adolescente como ser humano, a necessidade de especial respeito à sua condição de pessoa em desenvolvimento, o valor prospectivo da infância e adolescência como portadoras de continuidade do seu povo e o reconhecimento da sua situação de vulnerabilidade, o que torna as crianças e adolescentes merecedores de proteção integral por parte da família, da sociedade e do Estado; devendo este atuar mediante políticas públicas e sociais na promoção e defesa de seus direitos (CONANDA, 2006).

Diante disso, no acautelamento dos adolescentes em conflito com a lei, uma das principais contribuições do ECA foi a substituição do paradigma da situação irregular que estava posto até então (Código de Menores – Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979) pela Doutrina da Proteção Integral. Por essa perspectiva, torna-se imperativa a inclusão social do adolescente que comete ato infracional, que deixa de ser um mero objeto de intervenção das políticas.

A partir dessa orientação, o ECA introduz uma lógica diferenciada para o atendimento do adolescente autor de ato infracional, a aplicação de medidas socioeducativas, que segundo Avila, Druzian e Aginsky (2011, p.1) “para além de medidas sancionatórias e restritivas de direitos, possuem finalidades educativas e pedagógicas, respeitando o princípio da dignidade humana e considerando o estágio peculiar de desenvolvimento integral destas pessoas.”

Apesar desse novo olhar para o trato da questão do ato infracional juvenil, pautada em uma vertente socioeducativa e sem repressão, tais medidas não descaracterizam o processo de responsabilização do adolescente que cometeu práticas delituosas. Nesse sentido, o estabelecimento de medidas socioeducativas é mais efetivo que a orientação anterior no cumprimento da função de proporcionar ao adolescente em conflito com a lei a (re)inserção social e o acesso e/ou ampliação da cidadania (AVILA, DRUZIAN & AGUINSKY, 2011).

Segundo essa lógica, o ECA considera a existência de diferentes tipos de medidas socioeducativas, que serão determinadas por autoridade competente, levando em conta a capacidade de cumpri-la, as circunstâncias e a gravidade da infração, conforme Artigo 112 do ECA a seguir:

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 (BRASIL, 1990).

Apesar dos grandes avanços trazidos com o ECA no campo do atendimento ao jovem em conflito com a lei, esta lei traz, em vários momentos, informações um pouco imprecisas para a operacionalização das medidas socioeducativas. Diante disso, será apresentado na próxima seção o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) que foi criado em 2012, normatizando o que está disposto no ECA e apontando diretrizes mais claras e específicas para a execução dessas medidas.

Perpassando o que foi discutido nessa seção, a representante do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), Maria Julia Deptulski, em entrevista ao portal eletrônico da SECOM (Secretaria de Comunicação Social do Mato Grosso) em Junho de 2009, aponta que:

A necessidade de se rever os conceitos de atendimento aos adolescentes teve início na década de 90, com o decreto de falência da Instituição Febem, quando cai o código de menores e começa a ser elaborado o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Antes desse período, percebia-se que o código de menores era destinado às faixas pobres da sociedade, que ficavam sob a responsabilidade dos juízes. Com a implantação do ECA, as normativas para atendimento à criança e ao adolescente passam a se universalizar e dar

uma abrangência multidisciplinar, colocando-os como sujeitos de direito na sociedade. O estatuto cria uma norma para o atendimento dos adolescentes e o Sinase vem para sistematizar essas normas e a aplicação de medidas socioeducativas, englobando como fazer a defesa destes adolescentes e definindo uma maneira pedagógica de tratamento aos que cumprem medida (ROTONDANO, 2011, p. 164).

4.2 SISTEMA NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO (SINASE) E DIRETRIZES PARA O ATENDIMENTO

Na última seção foi feita uma retrospectiva da política de atendimento ao adolescente em conflito com a lei no Brasil, findando no surgimento do ECA, que introduz o estabelecimento de medidas socioeducativas e com o SINASE, que normatiza o que foi posto no ECA. A lei nº 12.594 de 18 de Janeiro de 2012 institui o SINASE após um longo período de discussões e por meio de uma construção coletiva que ouviu os diversos atores envolvidos e especialistas da área. Apesar de essa lei ter sido sancionada apenas em 2012, seu processo de construção começa bem antes, de modo que em 2006 foi publicado pelo CONANDA um documento de apresentação desse sistema. Dessa maneira, os princípios e diretrizes propostos já influenciavam as políticas públicas de atendimento às medidas socioeducativas muito antes da ratificação da lei supracitada.

Essa seção abordará, então, as normas e orientações trazidas pelo SINASE, focando a atenção em três objetivos. O primeiro é o de compreender como essas políticas estão ou deveriam estar estruturadas no Brasil. Já o segundo é o de exibir os eixos estratégicos e dimensões básicas para a execução das medidas socioeducativas preconizados pelo SINASE, que servirá como um importante padrão normativo e marco analítico para os sistemas de M&A das políticas de atendimento ao adolescente em conflito com a lei – no caso da execução dessa política em Minas Gerais, o GEDUC. Enquanto o terceiro é o de apresentar as recomendações feitas pelo SINASE, quanto ao M&A do sistema socioeducativo.

4.2.1 Estruturação e organização das políticas socioeducativas no Brasil

Partindo do entendimento dessa política pública como um sistema, faz-se mister compreender as interfaces que ela estabelece com outras políticas. Ademais, a percepção desse cenário como um sistema integrado ganha relevância com a proposição posta pelo ECA de se

constituir medidas socioeducativas. Diante disso, o SINASE propõe a articulação com as outras políticas públicas, arquitetando uma rede de proteção de direitos aos adolescentes em conflito com a lei, que envolve “[...] a efetiva participação dos sistemas e políticas de educação, saúde, trabalho, previdência social, assistência social, cultura, esporte, lazer, segurança pública, entre outras, para a efetivação da proteção integral de que são destinatários todos adolescentes” (CONANDA, 2006, p. 15).



Ilustração 3: Sistema de Garantia de Direitos
Fonte: CONANDA, 2006, p. 15

A imagem acima ilustra como o SINASE está interligado com outros sistemas, estando relacionado com diferentes campos das políticas públicas na área social. Isto posto, cabem aos órgãos deliberativos e gestores desse domínio atuar como articuladores entre esses diferentes sistemas, de forma a acessar essa rede de serviços e potencializar os efeitos dos programas socioeducativos. É importante pontuar, no entanto, que apesar de ser imprescindível a articulação entre as áreas, a responsabilidade pela efetivação dos direitos básicos e sociais desses jovens continua sendo da pasta que gerencia a política setorial (CONANDA, 2006).

O SINASE reúne, ainda, as competências e atribuições dos entes federados, que foram expressas na Constituição Federal de 1988, no ECA e em outras leis federais.¹⁰ Aproveitando o texto da Lei que instituiu o SINASE, serão expostas as atribuições de cada ente a seguir:

¹⁰Entre outras leis, cita-se: Lei nº 8.242/91 (que cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente), e Lei nº 10.683/03 (que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, alocando na Secretaria Especial dos Direitos Humanos a Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente) (BRASIL, 2012).

Art. 3º Compete à União:

- I - formular e coordenar a execução da política nacional de atendimento socioeducativo;
 - II - elaborar o Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo, em parceria com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;
 - III - prestar assistência técnica e suplementação financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas;
 - IV - instituir e manter o Sistema Nacional de Informações sobre o Atendimento Socioeducativo, seu funcionamento, entidades, programas, incluindo dados relativos a financiamento e população atendida;
 - V - contribuir para a qualificação e ação em rede dos Sistemas de Atendimento Socioeducativo;
 - VI - estabelecer diretrizes sobre a organização e funcionamento das unidades e programas de atendimento e as normas de referência destinadas ao cumprimento das medidas socioeducativas de internação e semiliberdade;
 - VII - instituir e manter processo de avaliação dos Sistemas de Atendimento Socioeducativo, seus planos, entidades e programas;
 - VIII - financiar, com os demais entes federados, a execução de programas e serviços do Sinase; e
 - IX - garantir a publicidade de informações sobre repasses de recursos aos gestores estaduais, distrital e municipais, para financiamento de programas de atendimento socioeducativo.
- [...]

Art. 4º Compete aos Estados:

- I - formular, instituir, coordenar e manter Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo, respeitadas as diretrizes fixadas pela União;
 - II - elaborar o Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo em conformidade com o Plano Nacional;
 - III - criar, desenvolver e manter programas para a execução das medidas socioeducativas de semiliberdade e internação;
 - IV - editar normas complementares para a organização e funcionamento do seu sistema de atendimento e dos sistemas municipais;
 - V - estabelecer com os Municípios formas de colaboração para o atendimento socioeducativo em meio aberto;
 - VI - prestar assessoria técnica e suplementação financeira aos Municípios para a oferta regular de programas de meio aberto;
 - VII - garantir o pleno funcionamento do plantão interinstitucional, nos termos previstos no inciso V do art. 88 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente);
 - VIII - garantir defesa técnica do adolescente a quem se atribua prática de ato infracional;
 - IX - cadastrar-se no Sistema Nacional de Informações sobre o Atendimento Socioeducativo e fornecer regularmente os dados necessários ao povoamento e à atualização do Sistema; e
 - X - cofinanciar, com os demais entes federados, a execução de programas e ações destinados ao atendimento inicial de adolescente apreendido para apuração de ato infracional, bem como aqueles destinados a adolescente a quem foi aplicada medida socioeducativa privativa de liberdade.
- [...]

Art. 5º Compete aos Municípios:

- I - formular, instituir, coordenar e manter o Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo, respeitadas as diretrizes fixadas pela União e pelo respectivo Estado;
- II - elaborar o Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo, em conformidade com o Plano Nacional e o respectivo Plano Estadual;
- III - criar e manter programas de atendimento para a execução das medidas socioeducativas em meio aberto;

IV - editar normas complementares para a organização e funcionamento dos programas do seu Sistema de Atendimento Socioeducativo;

V - cadastrar-se no Sistema Nacional de Informações sobre o Atendimento Socioeducativo e fornecer regularmente os dados necessários ao povoamento e à atualização do Sistema; e

VI - cofinanciar, conjuntamente com os demais entes federados, a execução de programas e ações destinados ao atendimento inicial de adolescente apreendido para apuração de ato infracional, bem como aqueles destinados a adolescente a quem foi aplicada medida socioeducativa em meio aberto.

[...]

Art. 6º Ao Distrito Federal cabem, cumulativamente, as competências dos Estados e dos Municípios (Brasil, 2012).

4.2.2 Dimensões básicas e eixos de atendimento preconizados pelo SINASE

Esta subseção abordará os parâmetros básicos e eixos preconizados pelo SINASE para um atendimento socioeducativo qualificado, de forma a alcançar o fim último da política, que é a (re)inserção social do jovem que cometeu um ato infracional, evitando a reincidência da prática delituosa. Incorporar esses aspectos nos sistemas de M&A é fundamental para que se possa orientar a política por critérios objetivos, observando recomendações consagradas pelos especialistas da área. Assim sendo, maiores serão as chances de sucesso da política, ou seja, de que esta seja efetiva. De tal forma que, em tese, com o cumprimento de todas as recomendações propostas, ter-se-á uma maior probabilidade da promoção da (re)inserção social dos adolescentes em conflito com a lei.

Dimensões básicas para o atendimento socioeducativo	
Espaço físico, infraestrutura e capacidade	São estabelecidos parâmetros arquitetônicos mínimos que as unidades de atendimento devem contemplar em seus espaços físicos para cada tipo de medida. O documento ainda traz em capítulo específico, o detalhamento das normas e definições técnicas para os projetos de construção, reforma e ampliação das unidades. Para além dessas especificações, o SINASE destaca a importância de se proporcionar condições adequadas de higiene, limpeza, circulação, iluminação e segurança aos adolescentes para que se possa garantir direitos fundamentais e, com isso, assegurar um ambiente propício para a (re)inserção social desses jovens.
Desenvolvimento pessoal e social do adolescente	"As ações socioeducativas devem exercer uma influência sobre a vida do adolescente, contribuindo para a construção de sua identidade, de modo a favorecer a elaboração de um projeto de vida, o seu pertencimento social e o respeito às diversidades (cultural, étnico-racial, de gênero e orientação sexual), possibilitando que assumam um papel inclusivo na dinâmica social e comunitária. Para tanto, é vital a criação de acontecimentos que fomentem o desenvolvimento da autonomia, da solidariedade e de competências pessoais relacionais, cognitivas e produtivas" (CONANDA, 2006, p. 52). Para a efetivação dessa dimensão, é destacada a elaboração do Plano Individual de Atendimento (PIA), que é uma ferramenta para o acompanhamento da evolução pessoal e social do adolescente.
Direitos humanos	Essa dimensão traz os direitos e garantias que os adolescentes que cumprem medida socioeducativa possuem, tais como: escolarização formal, atividades desportivas, culturais e de lazer com regularidade e frequência dentro e fora dos programas de atendimento; assistência religiosa; atendimento de saúde na rede pública; inserção em atividades profissionalizantes e inclusão no mercado de trabalho.
Acompanhamento técnico	"É imprescindível a composição de um corpo técnico que tenha conhecimento específico na área de atuação profissional e, sobretudo, conhecimento teórico-prático em relação à especificidade do trabalho a ser desenvolvido. Sendo assim, os programas socioeducativos devem contar com uma equipe multiprofissional com perfil capaz de acolher e acompanhar os adolescentes e suas famílias em suas demandas bem como atender os funcionários; com habilidade de acessar a rede de atendimento pública e comunitária para atender casos de violação, promoção e garantia de direitos" (CONANDA, 2006, p. 53).
Recursos humanos	Os profissionais contratados para atuar nas unidades socioeducativas deverão ser qualificados para o desempenho das funções. Para isso, devem-se adotar critérios de seleção e contratação de pessoal, além de oferecer formação e capacitação continuada específica para o trabalho socioeducativo e em serviço, que deve compreender minimamente as seguintes ações: capacitação introdutória, formação continuada, supervisão externa e/ou acompanhamento das unidades e/ou programas.
Alianças estratégicas	"As parcerias e alianças estratégicas são fundamentais para a constituição da rede de atendimento social indispensáveis para a inclusão dos adolescentes no convívio social. Assim, as entidades e/ou programas de atendimento socioeducativo devem buscar articulação com as organizações não-governamentais e governamentais, as universidades, os conselhos de direitos, os conselhos tutelares, a mídia, os demais programas socioeducativos, os órgãos das diferentes políticas públicas e das esferas governamentais (federal, estadual, distrital e municipal), com os movimentos sociais, o sistema de justiça e com a iniciativa privada, visando o desenvolvimento de suas ações" (CONANDA, 2006, p. 54).

Quadro 4: Dimensões básicas para o atendimento socioeducativo

Fonte: Elaboração própria, conforme CONANDA (2006)

Eixos estratégicos para o atendimento socioeducativo	
Suporte institucional e pedagógico	Elaboração e cumprimento do projeto pedagógico, o registro sistemático das abordagens e do acompanhamento aos adolescentes por meio do Plano Individual de Atendimento (PIA) e demais instrumentos, além da articulação com toda a rede de serviços e o sistema de justiça criminal.
Diversidade étnico-racial, gênero e orientação sexual	Iniciativas que fortaleçam a inclusão étnico racial e de gênero nos programas socioeducativos.
Educação	Garantia do regresso, sucesso e permanência dos adolescentes na rede formal de ensino, resguardadas as especificidades de cada modalidade de atendimento.
Esporte, cultura e lazer	Atividades esportivas e de lazer como forma de inclusão social, além de "(...) acesso a programações culturais, teatro, literatura, dança, música, artes, constituindo espaços de oportunização da vivência de diferentes atividades culturais e artísticas, e também de favorecimento à qualificação artística, respeitando as aptidões dos adolescentes" (CONANDA, 2006, p. 60).
Saúde	Garantia de acesso, considerando suas dificuldades e vulnerabilidades, às ações e serviço de atenção à saúde da rede do Sistema Único de Saúde (SUS), além da abordagem de temas como: "(...) autocuidado, autoestima, autoconhecimento, relações de gênero, relações étnico-raciais, cidadania, cultura de paz, relacionamentos sociais, uso de álcool e outras drogas, prevenção das violências, esportes, alimentação, trabalho, educação, projeto de vida, desenvolvimento de habilidades sociais e ações de assistência à saúde, em especial, o acompanhamento do desenvolvimento físico e psicossocial, saúde sexual, saúde reprodutiva, prevenção e tratamento de DST e Aids, imunização, saúde bucal, saúde mental, controle de agravos, assistência a vítimas de violência" (CONANDA, 2006, p. 61).
Abordagem familiar e comunitária	Inclusão da família no processo de (re)inserção social do adolescente e incorporação na metodologia da abordagem comunitária dos seguintes aspectos: espaços de convivência e participação em atividades de lazer, esporte e cultura com a vizinhança; participação da comunidade nos espaços do programa socioeducativo; divulgação das ações do programa nos meios de comunicação comunitária.
Profissionalização/ Trabalho/ Previdência	Oferecimento ao adolescente de formação profissional, promoção do "(...) desenvolvimento de competências e habilidades básicas, específicas e de gestão e a compreensão sobre a forma de estruturação e funcionamento do mundo do trabalho. Juntamente com o desenvolvimento das competências pessoal (aprender a ser), relacional (aprender a conviver) e a cognitiva (aprender a conhecer), os adolescentes devem desenvolver a competência produtiva (aprender a fazer), o que além de sua inserção no mercado de trabalho contribuirá, também, para viver e conviver numa sociedade moderna" (CONANDA, 2006, p. 64), além de conscientização sobre os direitos e deveres com relação à previdência social.
Segurança	Ações estratégicas para a segurança preventiva das unidades e para garantir um ambiente tranquilo e produtivo.

Quadro 5: Eixos estratégicos para o atendimento socioeducativo

Fonte: Elaboração própria, conforme CONANDA (2006)

4.2.3 Recomendações para o Monitoramento e Avaliação do SINASE

O CONANDA (2006) ainda apresenta um conjunto de ações de caráter político-estratégico para o M&A do SINASE, visando introduzir parâmetros nesse campo, além de produzir informações para a melhoria do atendimento socioeducativo e a publicização dos dados em âmbito nacional.

Em consonância à lógica proposta por Januzzi, explicada no capítulo anterior, o monitoramento e avaliação do SINASE será executado “a partir de indicadores de diferentes naturezas com coleta de dados quantitativos e qualitativos e com produtos que podem alimentar diversas demandas de informação” (CONANDA, 2006, p. 77). Nessa perspectiva, alguns aspectos são relevantes para a efetivação dessa proposta, conforme pode ser observado na publicação do CONANDA sobre o atendimento ao adolescente autor de ato infracional:

- 1) estrutura adequada e organizada com recursos humanos especializados e exclusivos para a realização e gerenciamento de estudos e pesquisas necessários para o monitoramento e avaliação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE);
- 2) adesão à proposta de monitoramento e avaliação como condição fundamental para a garantia de fidedignidade das informações e para a utilização pedagógica dos dados gerados na alteração da qualidade dos programas de atendimento socioeducativo;
- 3) definição clara dos responsáveis pelas respostas e tomadas de decisões de mudança em cada nível de ação;
- 4) capacitação de agentes e operadores bem como a garantia da provisão de recursos para sua implementação nos órgãos geradores de informação; e
- 5) sistema de políticas e programas articulado e pactuado em âmbito nacional, respeitadas as peculiaridades regionais e locais (CONANDA, 2006, p. 77-78).

Também em consonância ao que foi discutido no capítulo anterior, o CONANDA (2006) chama a atenção para as potencialidades com a implementação do M&A da qualidade do SINASE. Dessa maneira, são apresentados os objetivos que se têm com o emprego dessas ferramentas nos programas de atendimento socioeducativo:

- 1) produzir conhecimento sobre a situação e o contexto dos programas, acompanhando processos e identificando os pontos críticos da gestão. Têm função mais diagnóstica do que avaliativa e não podem ser confundidas com controle no sentido estrito. No contexto de regulação o monitoramento permite a tomada de decisões mais acertadas e assegura transparência ao serviço prestado;
- 2) avaliar continuamente a implementação dos programas de atendimento socioeducativos no âmbito dos estados/ Distrito Federal e da federação;
- 3) fornecer ao Poder Público nos seus diversos níveis e a outros atores interessados uma contínua retro-alimentação durante a execução,

identificando êxitos atuais e potenciais, sinalizando os problemas na forma mais rápida possível para facilitar os ajustes oportunos na operação do programa;

4) contribuir para a tomada de decisões por parte dos responsáveis da execução dos programas para a transparência da gestão frente aos beneficiários e outros atores interessados;

5) controlar as atividades e seus resultados diretos ou produtos (imerso na gestão dos programas), sendo que os dados para medição dos indicadores (o monitoramento) são principalmente gerados nas entidades e/ou programas de atendimento socioeducativo;

6) socializar com todos os atores que compõem o Sistema de Garantias de Direitos dos Municípios, dos Estados/Distrito Federal e da União, os produtos do monitoramento, relatórios de dados quantitativos, relatórios de dados qualitativos e avaliações de casos e experiências, para o estabelecimento de análises constantes sobre a política de atendimento aos adolescentes em conflito com a lei; e

7) prover informações em diferentes níveis de detalhes, de modo a contemplar diferentes necessidades de tomada de decisões, de acordo com as responsabilidades dos gestores envolvidos (CONANDA, 2006, p. 77-78).

Com relação aos indicadores, recomenda-se a utilização de indicadores de diferentes naturezas, incorporando os seguintes grupos:

1) indicadores sociodemográficos: taxa de incidência do fenômeno de infração de adolescentes em comparação à população de adolescentes do país, das regiões, dos estados/Distrito Federal e dos municípios;

2) indicadores de maus tratos;

3) indicadores de tipos de ato infracional e de reincidência;

4) indicadores de oferta e acesso: número de vagas por programa (capacidade) no país, estados/ Distrito Federal e municípios; número de adolescentes por entidade e/ou programa de atendimento socioeducativo; número médio de adolescentes por entidade e/ou programa de atendimento socioeducativo;

5) indicadores de fluxo no sistema: tempo de permanência em cada medida/programa, fluxo dos processos, progressão de medidas e saída do sistema;

6) indicadores das condições socioeconômicas do adolescente e da família: caracterização do perfil do adolescente autor de atos infracionais do país;

7) indicadores de qualidades dos programas: indicadores que permitirão o estabelecimento de padrões mínimos de atendimento nos diferentes programas;

8) indicadores de resultados e de desempenho: em conformidade com os objetivos traçados em cada entidade e/ou programa de atendimento socioeducativo; e

9) indicadores de financiamento e custos: o custo direto e indireto dos diferentes programas, custo médio por adolescente nos diferentes programas, gastos municipais, estaduais, distrital e federais com os adolescentes no SINASE (CONANDA, 2006, p. 78).

Dito isso, o CONANDA (2006) exhibe quatro modalidades do processo avaliativo e de monitoramento: a) o monitoramento e avaliação do fluxo de atendimento socioeducativo, b) o monitoramento e avaliação da qualidade dos programas de atendimento socioeducativo, c) os

estudos de caso de programas socioeducativos e d) a avaliação de custos dos programas de atendimento socioeducativo.

Para o monitoramento e avaliação do fluxo de atendimento socioeducativo, o CONANDA (2006) propõe a utilização do Sistema de Informações para a Criança e o Adolescente (SIPIA) por meio do Controle Informacional de Adolescentes em Conflito com a Lei (INFOINFRA). Essa ferramenta registrará as seguintes informações:

- dados das condições socioeconômicas do adolescente; (renda, arranjo familiar, número de dependentes da família, número de cômodos, nível de escolaridade dos responsáveis);
- processos de apuração de ato infracional;
- execução de medidas;
- aplicação das medidas;
- acompanhamento das medidas aplicadas (socioeducativas e protetiva);
- avaliação das entidades e programas de atendimento;
- cadastramento de técnicos e orientadores responsáveis pelos adolescentes; e
- acompanhamentos da execução das medidas (CONANDA, 2006, p.79).

O CONANDA (2006) acrescenta ainda que com essa modalidade de avaliação têm-se os seguintes objetivos:

- 1) subsidiar o processo de ressarcimento de direitos, colocando informações a serviço da formulação de políticas públicas, bem como produção de conhecimentos e da gestão dos programas de atendimento aos direitos da criança e adolescente, definidos pela Constituição Federal e pelo ECA;
- 2) consolidar os dados dos diferentes Estados visando ao estabelecimento de um diagnóstico nacional sobre a situação geral do atendimento do adolescente em conflito com a lei;
- 3) acompanhar o número de vagas no sistema estadual, o fluxo, o perfil dos adolescentes e suas famílias e sua trajetória no sistema, considerando a progressão de medidas até a sua saída;
- 4) coletar informações sobre adolescente em conflito com a lei e as decorrentes medidas socioeducativas a ele aplicadas;
- 5) coletar dados sobre a rede de entidades e/ou programas de atendimento socioeducativo tendo como fonte de informação o Poder Judiciário e os próprios programas, obtendo tais informações para o Governo Federal, os gestores estaduais/distrital e municipais;
- 6) identificar, por meio do cruzamento de dados coletados, as questões sobre o perfil do adolescente infrator, o perfil das infrações cometidas, as medidas que foram aplicadas, as condições da aplicação, a proporção de arquivamentos e remissões, a comparação com crimes e contravenções de adultos (CONANDA, 2006, p. 80)

Já o monitoramento e avaliação da qualidade dos programas de atendimento socioeducativo teriam as funções diagnóstica e de apoio a alta gestão. Nessa perspectiva, essa modalidade visa os seguintes aspectos:

- 1) Acompanhar as diferentes modalidades de atendimento ao adolescente a partir de critérios e indicadores de qualidade dos serviços prestados, tendo por base a garantia dos direitos;
- 2) Desenhar e consensuar padrões de qualidade do atendimento acompanhando continuamente e com regularidade a eficácia dos projetos desenvolvidos pelos programas de atendimento socioeducativo (CONANDA, 2006, p. 81).

Os estudos de caso de programas socioeducativo são uma estratégia complementar no M&A do SINASE, tratam-se de investigações de natureza empírica baseadas em trabalho de campo e na sistematização das informações sobre os programas analisados, para que se gere alternativas de intervenção. Dessa maneira, com essa modalidade, têm-se as seguintes potencialidades:

- 1) possibilitar, além dos resultados gerais/globais de desempenho, o conhecimento em maior profundidade sobre uma situação específica do atendimento com suas tensões e desafios, investigando intencionalmente o que há nela que poderia ser replicado em termos de indicação técnica ou pedagógica;
- 2) evidenciar aspectos que devem merecer atenção dos gestores ou que podem ajudar a gerar novas teorias e alternativas de trabalho com adolescentes em conflito com a lei;
- 3) oferecer ao sistema as referências do processo ou dos sujeitos envolvidos, apreciação detalhada do movimento e da metodologia do trabalho desenvolvido pela organização, além de aclarar os aspectos e tensões particulares que melhor exemplifiquem os problemas ou o sucesso das experiências escolhidas; e
- 4) auxiliar os órgãos e entidades e/ou programas executoras do atendimento socioeducativo a encontrar resposta programática de caráter pedagógico, técnico e social (CONANDA, 2006, p.83).

Por fim, tem-se a avaliação de custos dos programas socioeducativos, que se volta para o conhecimento dos custos e gastos desses programas, de forma a atingir os seguintes objetivos:

- 1) gerar transparência na gestão;
- 2) embasar avaliações tendo em vista a boa aplicação dos recursos financeiros;
- 3) estruturar padrões de referência; e
- 4) subsidiar o planejamento de políticas públicas voltadas ao atendimento ao adolescente autor de atos infracionais (CONANDA, 2006, p.83).

Diante de tudo que foi apresentado nesta seção, depreende-se que o SINASE foi o resultado de um longo processo de amadurecimento e institucionalização da questão do atendimento ao adolescente autor de ato infracional, sobretudo pelo avanço de se conseguir estruturar essa política de forma sistêmica. A efetivação dos princípios propostos, no entanto, depende da adesão dessas orientações pelos entes subnacionais, haja vista que são nessas instâncias que a

política socioeducativa é executada. Daí a relevância de abordar o SINASE no trabalho empírico, para que se possa verificar como as diretrizes para o atendimento estão incorporadas nos instrumentos de M&A da política socioeducativa em Minas Gerais, o que é importante para institucionalização dessas práticas nos programas socioeducativos do Estado.

5 APARATO INSTITUCIONAL PARA A EXECUÇÃO DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS EM MINAS GERAIS

No último capítulo foi feita uma retrospectiva do histórico da política socioeducativa em âmbito nacional, dos vários avanços na condução dessa temática e das principais normativas que versam sobre esse assunto. Dito isso, esse capítulo irá apresentar o quadro institucional no qual a política de atendimento socioeducativo está inserida em Minas Gerais e os elementos que compõem seu M&A. À vista disso, na próxima seção será feita uma breve abordagem da Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS), que é o órgão do estado que integra atualmente todos os componentes do Sistema de Defesa Social, inclusive a Subsecretaria de Atendimento às Medidas Socioeducativas (SUASE), que é a responsável pela condução da política socioeducativa em Minas Gerais

5.1 SECRETARIA DE ESTADO DE DEFESA SOCIAL

A atual estrutura organizacional da SEDS, tal como é conhecida hoje, foi concebida no ano de 2003 em substituição às antigas Secretarias de Segurança e Justiça, com o pretexto de integrar as ações e órgãos de defesa social – SEDS, Polícia Civil de Minas Gerais (PCMG), Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) e Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais (CBMMG).

A constituição dessa secretaria se fundamenta nos seguintes pilares: “a prevenção à criminalidade, a expansão, modernização e humanização do sistema prisional, o atendimento às medidas socioeducativas, a avaliação e melhoria da qualidade das instituições e a integração do Sistema de Defesa Social com o Sistema de Justiça” (MINAS GERAIS, 2015).

O texto normativo mais recente que dispõe sobre a organização da SEDS é o Decreto 46.647 de 11/11/2014, que define que:

Art. 2º A SEDS tem por finalidade planejar, organizar, coordenar, articular, avaliar e otimizar as ações operacionais do Sistema de Defesa Social, visando à promoção da segurança da população, competindo-lhe:

- I - coordenar as políticas estaduais de segurança pública, elaborando-as e executando-as em conjunto com a Polícia Militar do Estado de Minas Gerais – PMMG –, a Polícia Civil do Estado de Minas Gerais – PCMG –, o Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais – CBMMG – e entidades da sociedade civil organizada;
- II - elaborar, coordenar e gerir a política prisional, por meio da custódia dos indivíduos privados de liberdade, promovendo condições efetivas para sua reintegração social, mediante gestão direta e mecanismos de cogestão;
- III - elaborar, coordenar e gerir a política de atendimento às medidas socioeducativas, visando a proporcionar ao adolescente em conflito com a lei meios efetivos para sua ressocialização;
- IV - elaborar, executar e coordenar a seleção, a formação e a capacitação do corpo funcional das unidades prisionais e socioeducativas;
- V - elaborar, implementar e avaliar políticas de prevenção social à criminalidade, articulando ações com a sociedade civil e o poder público;
- VI - articular e coordenar as ações de integração dos órgãos de defesa social, em especial no âmbito da gestão da informação e do planejamento operacional;
- VII - articular e coordenar as políticas de ensino, correição e qualidade da atuação dos órgãos de defesa social;
- VIII - articular, coordenar e consolidar as informações de inteligência no Sistema de Defesa Social;
- IX - elaborar e propor as políticas estaduais sobre drogas, bem como as ações necessárias a sua implantação;
- X - planejar, desenvolver, implantar e coordenar projetos, programas e ações de prevenção do uso de substâncias e produtos psicoativos, em articulação com a Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social;
- XI - credenciar organizações públicas, privadas e não governamentais para a composição das redes locais e setoriais de políticas sobre drogas; e
- XII - exercer atividades correlatas (MINAS GERAIS, 2015).

Para a consecução desses objetivos, a SEDS é dividida hoje em cinco eixos temáticos, desenvolvidos pelas seguintes pastas: Subsecretaria de Políticas sobre Drogas (SUPOD), Subsecretaria de Promoção da Qualidade e Integração do Sistema de Defesa Social (SUPID), Coordenadoria Especial de Prevenção à Criminalidade (CEPEC), Subsecretaria de Administração Prisional (SUAPI) e Subsecretaria de Atendimento às Medidas Socioeducativas (SUASE). A Secretaria ainda conta com a Subsecretaria de Inovação e Logística de Defesa Social (SULOG), que dá suporte às áreas-fim nos seguintes aspectos: infraestrutura e logística; orçamento, planejamento e finanças; e recursos humanos.

Além disso, tomando como referência o planejamento estratégico da SEDS, essa secretaria possui a seguinte missão:

Promover a segurança da população em Minas Gerais desenvolvendo ações de prevenção à criminalidade, integração operacional dos órgãos de Defesa Social, custódia e reinserção social dos indivíduos privados de liberdade, proporcionando a melhoria da qualidade de vida das pessoas (MINAS GERAIS, 2015).

A partir disso, depreende-se um dos princípios básicos dessa secretaria, o de (re)inserir na sociedade as pessoas privadas de liberdade. Preceito este que, para a SUASE, denota um caráter ainda mais fundamental, dadas as prerrogativas estabelecidas no ECA, propondo a constituição de medidas socioeducativas para o trato da questão dos adolescentes em conflito com a lei.

5.2 SUBSECRETARIA DE ATENDIMENTO ÀS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS (SUASE)

Conforme abordado anteriormente, o SINASE (2012) dispõe que é de responsabilidade dos estados a execução das medidas socioeducativas de semiliberdade e internação, que ainda devem colaborar e prestar assessoria técnica e suplementação financeira aos municípios para o atendimento socioeducativo em meio aberto. À vista disso, esta seção iniciará contextualizando como a SUASE se organiza para cumprir suas atribuições legais diante dessa temática.

As medidas socioeducativas de privação da liberdade são, via de regra, executadas pela administração direta dos Centros Socioeducativos (CSEs) pelo Estado. A exceção é o Centro de Integração e Apoio ao Adolescente de Patrocínio (CIAAP), que é gerido pela administração indireta, por meio da consecução de convênio com uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Ao todo são 24 CSEs no Estado, com capacidade para atender 1233 adolescentes, que estão dispostos em 15 municípios, sendo nove unidades em Belo Horizonte.

Para a promoção das medidas de semiliberdade, a SUASE realiza convênios com OSCIPs, assim, a execução dessas medidas é exercida pela administração indireta. Ao todo são dez casas de semiliberdade, com capacidade para atender 181 adolescentes, localizadas em quatro municípios, sendo seis na capital.

Já com relação às medidas em meio aberto, isto é, a Prestação de Serviços a Comunidade e Liberdade Assistida, a SUASE presta assessoria técnica e suplementa financeiramente os municípios, que possuem o dever legal de executar essas medidas. Os instrumentos jurídicos

para o aporte financeiro aos municípios são os convênios que, hoje, abrangem 23 municípios e atendem 1750 vagas. O financiamento dessas medidas, contudo, não se restringe a atuação da SUASE, uma vez que existem outras fontes de subvenção, como é o caso da Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social (SEDESE).

O múltiplo financiamento das medidas em meio aberto ocorre, pois elas são executadas nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), que atendem a diversas finalidades, já que são unidades públicas para a prestação de serviços sócio-assistenciais especializados e continuados a indivíduos e famílias com direitos violados.

Diante disso, a SUASE se estrutura em duas superintendências, a Superintendência de Gestão das Medidas de Privação da Liberdade (SGPL) e a Superintendência de Gestão das Medidas de Semiliberdade e Meio Aberto (SGMA), conforme representação no organograma abaixo:

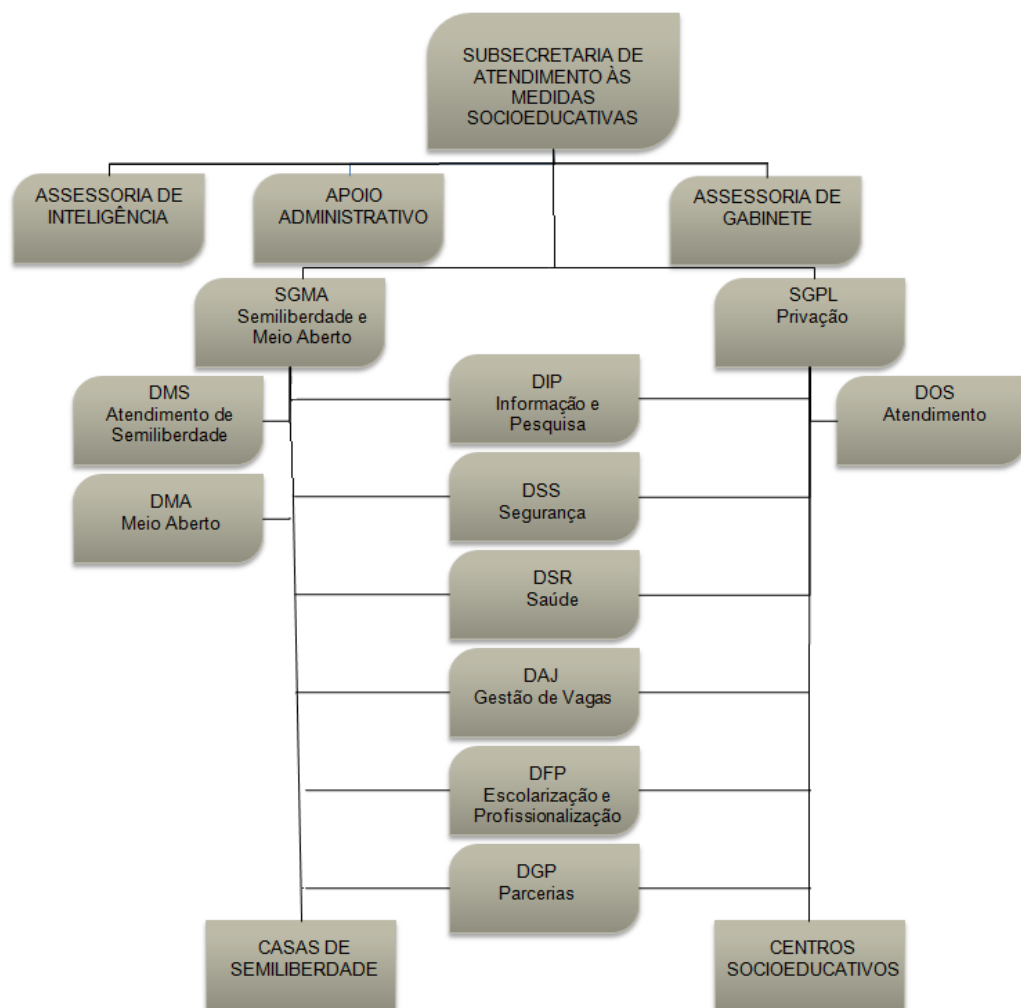


Ilustração 4: Organograma da SUASE
Fonte: Elaboração Própria

A partir desse organograma e com base no Decreto 46.647 de 11/11/2014 serão expostas as atribuições de cada diretoria ou assessoria. Inicialmente serão apresentadas as assessorias, que apoiam a subsecretaria como um todo.

A Assessoria de Inteligência e Informação (AI) desenvolve as atividades de inteligência sobre o sistema socioeducativo. Esta assessoria serve-se de informações estratégicas para controlar os fluxos de adolescentes e a atuação dos servidores nas unidades, de forma a evitar a ocorrência de episódios que ameacem a segurança desses estabelecimentos, tais como tumultos, fugas ou rebeliões.

O Núcleo de Apoio Administrativo (NAA) é o setor que dá suporte administrativo às unidades e à Subsecretaria de forma geral, o que envolve o planejamento e a coordenação das compras, a expedição de diárias, o controle das saídas de veículos, a manutenção desses automóveis, além de apoio logístico e operacional.

A Assessoria de Gabinete tem a função de assessorar o subsecretário no planejamento, coordenação e administração do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo.

Além de estabelecer articulações permanentes com órgãos, empresas e instituições privadas, nacionais e internacionais, com organizações não governamentais, sociedade civil organizada para fortalecer a rede, observado o princípio da incompletude institucional e as necessidades prioritárias para o atendimento ao adolescente (SOUSA, 2008, p. 29).

Conforme pode ser observado no organograma acima, a maioria das diretorias atua de forma transversal, ou seja, atendem tanto a SGPL quanto a SGMA. Diante disso, serão abordadas, inicialmente, as que atendem diretamente e exclusivamente cada uma dessas diretorias.

Na SGPL, a única diretoria exclusiva é a Diretoria de Orientação Socioeducativa (DOS), que “[...] tem por finalidade planejar, supervisionar e avaliar a metodologia de atendimento e as ações destinadas à orientação das equipes socioeducativas das unidades de privação da liberdade [...]” (MINAS GERAIS, 2011).

O organograma mostra que a SGMA possui duas diretorias exclusivas, a Diretoria de Orientação das Medidas de Semiliberdade (DMS) e a Diretoria de Apoio e Fomento às Medidas em Meio Aberto (DMA).

A DMS “[...] tem por finalidade planejar, supervisionar e avaliar a metodologia de atendimento e as ações destinadas à orientação das equipes socioeducativas das unidades de semiliberdade [...]” (MINAS GERAIS, 2011). Enquanto a DMA é “[...] responsável pela execução da política estadual de medidas socioeducativas em meio aberto [...]” (MINAS GERAIS, 2011). Esta diretoria, portanto, deve acompanhar a execução dos programas em meio aberto para averiguar o cumprimento do objeto dos convênios, além de conceder orientações aos municípios, no sentido de promover a efetividade dessas medidas.

Agora, serão apresentadas as diretorias que atendem concomitantemente às duas superintendências, a começar pela Diretoria de Informação e Pesquisa (DIP), que possui um papel fundamental para essa pesquisa, pois é responsável por elaborar, desenvolver e gerenciar os sistemas de informação no âmbito da SUASE, que são instrumentos centrais no M&A da política, como é o caso do GEDUC.

A Diretoria de Gestão de Parcerias (DGP), por sua vez:

[...] tem por finalidade planejar, orientar, supervisionar e avaliar a execução das atividades relativas à construção, consolidação e manutenção de uma rede de apoio e serviços de atendimento ao adolescente autor de ato infracional, complementares aos oferecidos pela Subsecretaria de Atendimento às Medidas Socioeducativas (MINAS GERAIS, 2011).

A Diretoria de Segurança Socioeducativa (DSS) “[...] tem por finalidade planejar, coordenar, orientar, controlar e avaliar o trabalho de segurança socioeducativa das unidades de privação e restrição de liberdade [...]” (MINAS GERAIS, 2011). Trabalho este que não se restringe aos aspectos de segurança em si, já que está inserido em uma lógica diferenciada de atendimento, que é o socioeducativo, o que pressupõe uma articulação com as demais áreas.

A Diretoria de Saúde e Articulação da Rede Social (DSR) tem como propósito:

[...] planejar, coordenar, supervisionar e avaliar a execução das ações referentes à atenção integral à saúde do adolescente que se encontra em privação ou restrição de liberdade, o acompanhamento do adolescente após o cumprimento da medida socioeducativa de internação ou de semiliberdade, bem como a articulação da rede social [...] (MINAS GERAIS, 2011).

Já a Diretoria de Formação Educacional e Profissional (DFP) volta-se para a:

[...] execução das ações referentes à educação formal e profissional destinadas ao adolescente a quem se atribua a autoria de ato infracional, bem como à gestão de parcerias com organizações governamentais e não-governamentais nas áreas de educação, formação para o trabalho, oficinas pedagógicas, terapêuticas e profissionalizantes e atividades esportivas, culturais e de lazer [...] (MINAS GERAIS, 2011).

Enquanto a Diretoria de Gestão de Vagas e Atendimento jurídico (DAJ) “[...] tem por finalidade planejar, orientar, supervisionar e avaliar as atividades relativas à gestão das vagas do sistema socioeducativo e ao atendimento jurídico do adolescente autor de ato infracional [...]” (MINAS GERAIS, 2011).

Nas pontas do organograma estão os centros socioeducativos de privação de liberdade e as casas de semiliberdade que são os espaços no qual a política efetivamente acontece e constituem o principal elo da SUASE com o seu público o alvo, os adolescentes em conflito com a lei.

5.3 GESTÃO DO SISTEMA SOCIOEDUCATIVO (GEDUC)

A partir dessa seção começa-se a responder a seguinte pergunta: Como a SUASE monitora sua política? Para ajudar na resolução dessa questão, será apresentado o GEDUC, que é, hoje, o principal expoente para o M&A do trabalho que é desenvolvido na SUASE. Contudo, o M&A da política socioeducativa não se restringe a esse sistema, pois conforme já foi demonstrado anteriormente com o Ciclo de Políticas e Programas Públicos, tais sistemas constituem-se de apenas uma das dimensões do M&A das políticas ou programas, que envolve uma concepção muito mais ampla do que esses instrumentos em si.

O GEDUC é um sistema para o M&A da política socioeducativa no Estado, que gera, basicamente, no final de todo o seu fluxo informacional um painel referente ao desempenho das unidades socioeducativas de privação e casas de semiliberdade, se estruturando a partir de indicadores e metas que abrangem diversos eixos temáticos, conforme será mostrado posteriormente.

O fluxo de alimentação das informações do GEDUC inicia-se com o preenchimento das planilhas por funcionários encarregados nas unidades, que são encaminhadas à DIP para o processamento, revisão e consolidação dos dados. Depois disso, esses dados são utilizados para alimentar os relatórios que são produzidos por esta diretoria, que são encaminhados às gerencias correspondentes para a análise e monitoramento, de forma a orientar o planejamento ou até o redirecionamento da política caso seja necessário.

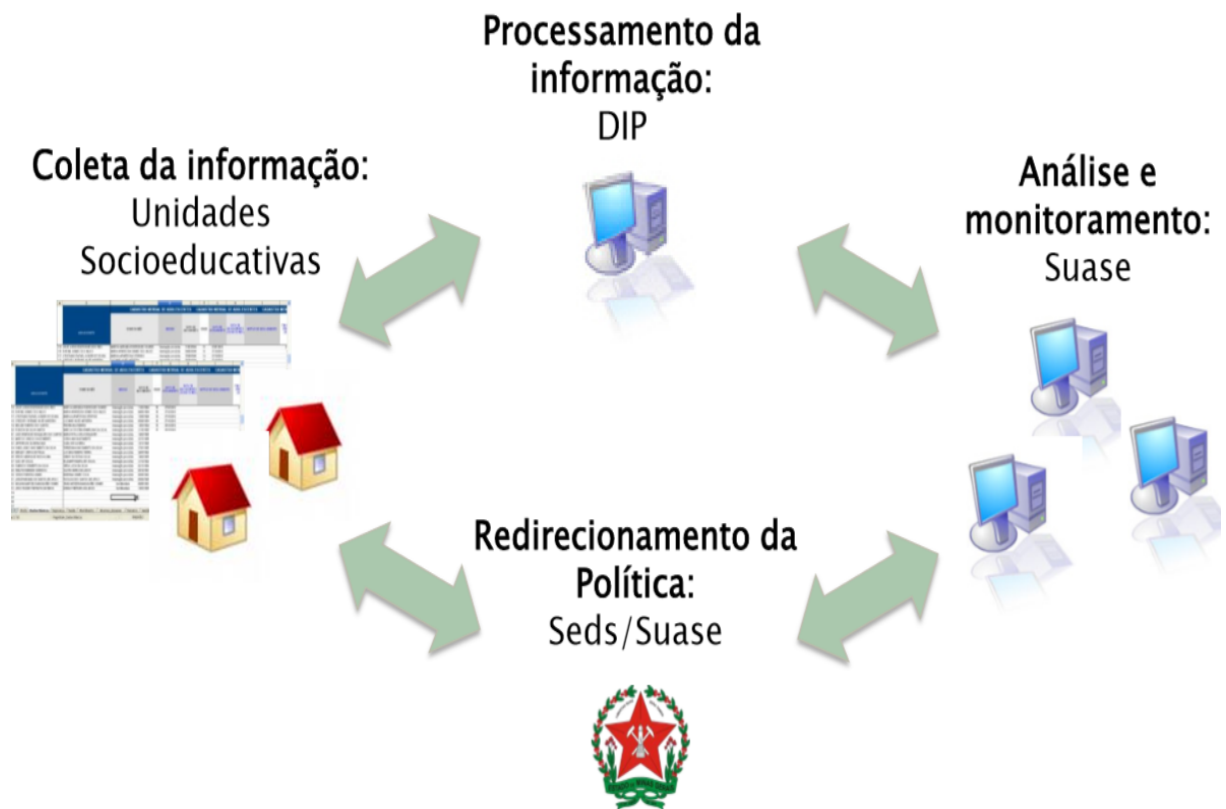


Ilustração 5: Fluxo informacional do GEDUC

Fonte: Diretoria de Informação e Pesquisa/ SUASE-SEDS, 2010

Os indicadores que são monitorados pelo GEDUC serão descritos detalhadamente e analisados no próximo capítulo, mas para que o leitor possa compreender do que se trata esse sistema de antemão, seguem adiante os resultados específicos para cada indicador alcançados pelas unidades no ano de 2014:

COD/ Unidade	Unidade Socioeducativa	Qualidade da Informação			% de Adolescentes com PIA Atualizado			% de Adolesc. Matric. e Freq. em Escola Formal			% de Adolesc. Inseridos e Freq. em Acomp. Pedagógico			% de Adolesc. com Conclusão em Form. Básica para o Trabalho		
		USE	META 2014	EXEC 2014	NOTA 2014	META 2014	EXEC 2014	NOTA 2014	META 2014	EXEC 2014	NOTA 2014	META 2014	EXEC 2014	NOTA 2014	META 2014	EXEC 2014
Unidades Mistas																
5	CRSSJ	0,80	0,73	9,2	90,0%	54,0%	6,0	99,0%	89,5%	9,0	100,0%	86,7%	8,7	50,0%	45,1%	9,0
16	CSEDV	0,87	0,83	9,6	80,0%	85,7%	10,0	98,0%	97,5%	9,9	100,0%	74,1%	7,4	40,0%	0,0%	0,0
17	CSESFA	0,87	0,80	9,2	85,0%	65,5%	7,7	80,0%	76,8%	9,6	90,0%	73,5%	8,2	40,0%	15,8%	3,9
19	CSEJF	1,00	0,93	9,3	100,0%	98,5%	9,8	99,8%	99,8%	10,0	100,0%	80,4%	8,0	50,0%	29,4%	5,9
21	CSENSA	0,80	0,90	10,0	80,0%	58,7%	7,3	94,8%	94,1%	9,9	100,0%	72,5%	7,2	60,0%	23,0%	3,8
23	CSEPI	1,00	0,90	9,0	100,0%	99,2%	9,9	98,2%	100,0%	10,0	98,0%	99,0%	10,0	70,0%	18,5%	2,6
24	CSEJU	0,92	0,97	10,0	98,0%	94,9%	9,7	100,0%	100,0%	10,0	100,0%	100,0%	10,0	40,0%	32,3%	8,1
27	CSESCO	0,98	0,97	9,8	98,0%	96,4%	9,8	99,6%	100,0%	10,0	100,0%	77,6%	7,8	56,1%	17,8%	3,2
28	CSEUR	1,00	1,00	10,0	100,0%	100,0%	10,0	100,0%	100,0%	10,0	100,0%	100,0%	10,0	71,4%	76,1%	10,0
29	CSEUB	0,90	0,97	10,0	80,0%	79,1%	9,9	100,0%	99,9%	10,0	100,0%	67,2%	6,7	40,0%	9,5%	2,4
Unidades de Internação																
1	CEAD	0,97	0,97	10,0	100,0%	100,0%	10,0	100,0%	100,0%	10,0	NSA	NSA	NSA	48,9%	40,7%	8,3
6	CSESC	0,98	1,00	10,0	95,0%	90,5%	9,5	99,0%	99,8%	10,0	NSA	NSA	NSA	55,0%	3,0%	0,5
7	CSESH	0,92	0,97	10,0	100,0%	100,0%	10,0	100,0%	100,0%	10,0	NSA	NSA	NSA	51,0%	41,3%	8,1
8	CSEST	1,00	0,97	9,7	98,0%	69,3%	7,1	98,4%	95,7%	9,7	NSA	NSA	NSA	71,4%	53,8%	7,5
26	CSESL	0,90	0,93	10,0	100,0%	97,7%	9,8	99,6%	97,0%	9,7	NSA	NSA	NSA	45,0%	23,8%	5,3
32	CSEHO	0,95	0,87	9,1	91,1%	88,9%	9,8	98,0%	96,4%	9,8	NSA	NSA	NSA	40,0%	16,5%	4,1
33	CSEUN	1,00	1,00	10,0	23,0%	27,4%	10,0	74,0%	73,1%	9,9	NSA	NSA	NSA	12,0%	0,7%	0,6
CEIP's																
3	CEIP-DB	0,97	1,00	10,0	NSA	NSA	NSA	NSA	NSA	NSA	60,0%	47,2%	7,9	NSA	NSA	NSA
4	CEIP-SB	0,98	1,00	10,0	NSA	NSA	NSA	NSA	NSA	NSA	87,6%	91,5%	10,0	NSA	NSA	NSA
25	CEIP-SL	0,97	0,60	6,2	NSA	NSA	NSA	NSA	NSA	NSA	100,0%	44,6%	4,5	NSA	NSA	NSA
30	CEIP-PA	0,97	1,00	10,0	NSA	NSA	NSA	NSA	NSA	NSA	100,0%	100,0%	10,0	NSA	NSA	NSA
Casas de Semiliberdade																
9	SEMI-IP	0,85	0,90	10,0	97,6%	94,9%	9,7	45,0%	42,4%	9,4	NSA	NSA	NSA	20,0%	2,6%	1,3
10	SEMI-JQ	NSA	NSA	NSA	NSA	NSA	NSA	NSA	NSA	NSA	NSA	NSA	NSA	NSA	NSA	NSA
11	SEMI-LT	0,80	0,70	8,8	80,0%	61,9%	7,7	50,0%	41,1%	8,2	NSA	NSA	NSA	20,0%	25,7%	10,0
12	SEMI-PL	0,80	0,93	10,0	100,0%	100,0%	10,0	45,0%	51,0%	10,0	NSA	NSA	NSA	21,1%	48,7%	10,0
13	SEMI-SA	0,97	0,93	9,7	100,0%	100,0%	10,0	74,0%	70,0%	9,5	NSA	NSA	NSA	45,5%	46,2%	10,0
14	SEMI-SJB	0,88	0,93	10,0	85,0%	96,7%	10,0	58,9%	62,3%	10,0	NSA	NSA	NSA	20,6%	30,0%	10,0
15	SEMI-SL	0,83	0,87	10,0	80,0%	50,6%	6,3	40,5%	57,6%	10,0	NSA	NSA	NSA	30,0%	44,1%	10,0
18	SEMI-GV	1,00	0,97	9,7	100,0%	99,3%	9,9	75,0%	65,2%	8,7	NSA	NSA	NSA	25,9%	30,3%	10,0
19	SEMI-JF	1,00	1,00	10,0	100,0%	99,5%	9,9	99,0%	89,0%	9,0	NSA	NSA	NSA	70,0%	66,7%	9,5
31	SEMI-MU	0,93	0,87	9,3	99,0%	95,9%	9,7	100,0%	100,0%	10,0	NSA	NSA	NSA	41,4%	62,9%	10,0
CIAAP																
22	CIAAP	0,97	0,83	8,6	98,9%	97,6%	9,9	96,5%	98,4%	10,0	100,0%	93,8%	9,4	36,0%	20,8%	5,8

Quadro 6: Desempenho das unidades no GEDUC em 2014/ Parte 1

Fonte: SUASE/2015

COD/ Unidade	Unidade Socioeducativ a	Tumultos			Ações p/ Família (Média/Mês)			Modulo Frota			Atendimento Técnico Qualificado			NOTA FINAL PONDERADA 2014
		META 2014	EXEC 2014	NOTA 2014	META 2014	EXEC 2014	NOTA 2014	META 2014	EXEC 2014	NOTA 2014	META 2014	EXEC 2014	NOTA 2014	
Unidades Mistas														
5	CRSSJ	0	0	10,0	30	28	9,3	100,0	75,0	7,5	60,0%	55,7%	9,3	8,8
16	CSEDV	0	0	10,0	25	17	6,8	100,0	100,0	10,0	36,0%	28,3%	7,9	8,2
17	CSEFA	0	0	10,0	50	41	8,3	100,0	83,0	8,3	29,0%	21,2%	7,3	8,0
19	CSEJF	0	0	10,0	37	40	10,0	100,0	92,0	9,2	42,0%	39,1%	9,3	8,8
21	CSENSA	0	1	8,0	50	42	8,5	100,0	83,0	8,3	86,0%	54,2%	6,3	8,0
23	CSEPI	0	0	10,0	45	52	10,0	100,0	96,0	9,6	95,0%	94,7%	10,0	9,0
24	CSEJU	0	0	10,0	50	129	10,0	100,0	88,0	8,8	32,0%	77,5%	10,0	9,3
27	CSESCO	0	0	10,0	20	26	10,0	100,0	92,0	9,2	56,0%	50,2%	9,0	8,8
28	CSEUR	0	0	10,0	60	134	10,0	100,0	100,0	10,0	99,0%	99,9%	10,0	10,0
29	CSEUB	1	0	10,0	140	160	10,0	100,0	100,0	10,0	55,0%	72,4%	10,0	9,0
Unidades de Internação														
1	CEAD	0	0	10,0	25	13	5,2	100,0	100,0	10,0	67,0%	23,5%	3,5	8,9
6	CSESC	0	2	6,0	44	53	10,0	100,0	100,0	10,0	48,0%	44,9%	9,3	7,4
7	CSESH	0	0	10,0	54	76	10,0	100,0	96,0	9,6	94,0%	92,1%	9,8	9,7
8	CSEST	1	0	10,0	30	27	9,1	100,0	100,0	10,0	90,0%	83,1%	9,2	8,0
26	CSESL	0	0	10,0	56	83	10,0	100,0	88,0	8,8	50,0%	43,5%	8,7	9,2
32	CSEHO	0	0	10,0	36	52	10,0	100,0	100,0	10,0	68,0%	59,1%	8,7	8,9
33	CSEUN	0	1	8,0	15	44	10,0	100,0	100,0	10,0	37,0%	74,1%	10,0	8,5
CEIP's														
3	CEIP-DB	1	7	0,0	NSA	NSA	NSA	100,0	100,0	10,0	98,0%	99,9%	10,0	8,7
4	CEIP-SB	0	0	10,0	NSA	NSA	NSA	100,0	100,0	10,0	67,0%	41,2%	6,2	9,5
25	CEIP-SL	1	0	10,0	NSA	NSA	NSA	100,0	38,0	3,8	92,0%	91,2%	9,9	8,6
30	CEIP-PA	0	1	8,0	NSA	NSA	NSA	100,0	88,0	8,8	100,0%	96,8%	9,7	9,6
Casas de Semiliberdade														
9	SEMI-IP	2	5	0,0	25	37	10,0	NSA	NSA	NSA	95,0%	92,1%	9,7	6,6
10	SEMI-JQ	NSA	NSA	NSA	NSA	NSA	NSA	NSA	NSA	NSA	NSA	NSA	NSA	NSA
11	SEMI-LT	2	0	10,0	20	22	10,0	NSA	NSA	NSA	99,0%	96,1%	9,7	9,2
12	SEMI-PL	0	0	10,0	24	28	10,0	NSA	NSA	NSA	100,0%	100,0%	10,0	9,7
13	SEMI-SA	0	0	10,0	12	14	10,0	NSA	NSA	NSA	97,0%	100,0%	10,0	9,7
14	SEMI-SJB	1	0	10,0	20	19	9,5	NSA	NSA	NSA	99,0%	99,0%	10,0	9,8
15	SEMI-SL	0	0	10,0	26	28	10,0	NSA	NSA	NSA	99,0%	97,8%	9,9	9,4
18	SEMI-GV	0	0	10,0	45	47	10,0	NSA	NSA	NSA	100,0%	99,4%	9,9	9,8
19	SEMI-JF	0	0	10,0	23	23	10,0	NSA	NSA	NSA	99,0%	99,5%	10,0	8,8
31	SEMI-MU	0	0	10,0	34	18	5,3	NSA	NSA	NSA	92,0%	99,4%	10,0	8,2
CIAAP														
22	CIAAP	1	0	10	58	78	10,0	NSA	NSA	NSA	98,0%	95,0%	9,7	9,3

Quadro 7: Desempenho das unidades no GEDUC em 2014/ Parte 2

Fonte: SUASE/2015

Com vias ao monitoramento contínuo do sistema socioeducativo, o GEDUC compõe-se de três etapas: a pactuação de metas, as reuniões intermediárias e as reuniões plenárias.



Ilustração 6: Etapas do GEDUC

Fonte: Elaboração própria

As reuniões de pactuação de metas envolvem representantes do núcleo gerencial da SUASE, do corpo diretivo das unidades socioeducativas, além dos profissionais que preenchem as planilhas. Esses encontros ocorrem individualmente com cada unidade e a partir deles são acordadas metas para cada indicador que compõe o GEDUC.

É oportuno mencionar que o estabelecimento de metas era convalidado até o ano de 2013 pelo Acordo de Resultados (AR), mas esse ano, até a presente data, não há uma definição acerca da continuidade desse instrumento ou não. O AR foi um instrumento adotado no ano de 2008 no sentido de vincular o desempenho dos servidores do Estado a um prêmio financeiro, concedido na forma de um 14º salário. Desde a adoção do AR pelo Estado, o prêmio concedido aos servidores da SUASE guarda relação de proporcionalidade com o alcance das metas pactuadas no GEDUC.

Já as reuniões intermediárias, que ocorrem no meio do ano, são encontros para o monitoramento parcial dos resultados das unidades socioeducativas para discutir o alcance das metas e o que pode ser feito para aprimorar o rendimento em cada indicador, sobretudo, os que possuem o parcial agregado inferior a meta.

Enquanto as reuniões plenárias são eventos que ocorrem no final do ano para exibir o que está progredindo no trabalho socioeducativo no Estado e para demonstrar as boas práticas dentro do sistema. Esse evento é coordenado pela DIP e conta com a participação dos diretores das unidades. Assim, essa é uma excelente oportunidade para que os gestores possam dialogar e trocar experiências, o que pode corroborar para o aprimoramento do trabalho.

5.3.1 Planilhas mensais de atividades e Sistema de Atendimento às Medidas Socioeducativas (SIAME)

As ferramentas para a coleta de dados do GEDUC são as planilhas mensais de atividade e o Sistema de Atendimento às Medidas Socioeducativas (SIAME). As planilhas são preenchidas nas unidades por meio do programa OpenOffice e consistem, hoje, na principal fonte de dados do GEDUC, de modo que as informações alimentadas são encaminhadas à DIP até o quinto dia útil de cada mês com os dados do mês anterior.

Segundo o Diretor de Informação e Pesquisa, o GEDUC foi criado em meados de 2008 e essas planilhas surgiram junto com esse sistema para ser uma solução temporária, porque à época já se trabalhava na formulação do SIAME, que seria uma solução de longo prazo e atenderia melhor ao princípio de integração de dados, já que integra todas as informações em um único sistema e possibilita a padronização da arquitetura dos dados. De lá para cá essas planilhas foram constantemente aprimoradas, de modo que uma análise que há cinco anos demoraria meses, hoje pode ser feita quase instantaneamente. A interface dessas planilhas também foi adaptada para facilitar o seu manuseio pelos técnicos, que, de maneira geral, apresentam dificuldades iniciais para utilizar essas ferramentas, mas com o tempo e com capacitações informais oferecidas pela DIP, aprendem a preencher essas planilhas sem grandes problemas. Dito isso, segue adiante uma imagem da planilha mensal de atividades para ilustrar o seu arranjo atual e algumas das abas que a compõem:

1					
2	UNIDADE	CASA DE SEMILIBERDADE MURIAÉ			
3					
4	ANO				
5			OCUPAÇÃO DA UNIDADE (ADOLESCENTES ATENDIDOS)	CAPACIDADE APROVADA	20
6	MÊS			LOTAÇÃO MÉDIA NO MÊS	
7					
8	TIPO DE UNIDADE	SEMILIBERDADE			
9					
10	PERÍODO	De			
11		Até			
12					
13	Este arquivo deverá ser salvo com o seguinte nome:				
14	INFORME OS DADOS ACIMA				
15	Versão 2015.2				
16					
17	QUADRO FUNCIONAL				
18					
19	EQUIPE DIRETIVA		EQUIPE DE SEGURANÇA		
20	DIRETOR GERAL		SUPERVISOR DE SEGURANÇA		
21	DIRETOR DE ATENDIMENTO		AGENTE SOCIOEDUCATIVO		
22	DIRETOR DE SEGURANÇA				
23					
24	EQUIPE TÉCNICA		OUTROS CARGOS/ FUNÇÕES		
25	ORIENTADOR TÉCNICO		AUXILIAR ADMINISTRATIVO		
26	ASSISTENTE JURÍDICO		ESTAGIÁRIO		
27	ASSISTENTE SOCIAL		MOTORISTA		
28	AUXILIAR EDUCACIONAL		OF. SERV. GERAIS		
29	PEDAGOGO		PORTEIRO		
30	PSICOLOGO				

R1 > P1 \ Rosto / Gestão à Vista / Dados Básicos / Perfil no Acolhimento / Saúde / Saídas & Segurança / Escola / Atendimento / Família / Parceiros / Alcances & Impasses / Oficinas / Glossário / Estatísticas / Tabelas Auxiliares /

Ilustração 7: Rosto da Planilha Mensal de Atividades
Fonte: Diretoria de Informação e Pesquisa, 2015

Planilha Mensal de Atividades - Modelo 2015.2.ods - OpenOffice.org Calc

Arquivo Editar Exibir Inserir Formatar Ferramentas Dados Janela Ajuda

Arial 10 N I S

G38

	A	B	D	E	F	G	H	I	J	K
1		ADOLESCENTE	ATIVIDADE EDUCACIONAL DURANTE O CUMPRIMENTO DA MEDIDA SOCIOEDUCATIVA							ATIVIDADE
2										FREQÜÊNCIA
3				DATA MATRÍCULA (ESCOLA FORMAL)	ANO QUE O ADOLESCENTE ESTÁ MATRICULADO	MODALIDADE DE ENSINO	SITUAÇÃO	NÚMERO DE DIAS PREVISTOS NO MÊS	NÚMERO DE DIAS FREQUENTADOS PELO ADOLESCENTE	PERCENTUAL ADOLESCENTE FREQUENCIA É FREQUENTE?
22	19									
23	20									

Ilustração 8: Aba para a coleta de dados referentes ao eixo educação
Fonte: Diretoria de Informação e Pesquisa, 2015

O SIAME, por sua vez, é um sistema informatizado que foi desenvolvido para promover uma integração maior dos dados e que se tenha uma interface mais simples e amigável, facilitando o manuseio pelos usuários. Uma diferença básica entre as planilhas e este sistema é que no SIAME os usuários podem acessar todas as informações e fazer alterações nos dados ao mesmo tempo, de forma que todas as modificações ficam disponíveis aos usuários instantaneamente. Enquanto com as planilhas apenas um usuário pode fazer alterações no documento por vez e ainda devem ser encaminhadas à DIP todo mês, ao passo que no SIAME esse fluxo é automático.

Além disso, o SIAME leva em conta o nível de agregação por adolescente e, a partir dos dados individuais, seriam produzidos os indicadores do GEDUC. No entanto, apesar de a maioria das informações serem coletadas de forma individual, há funcionalidades desse sistema que são de preenchimento coletivo, como é o caso da seleção de adolescentes para a participação de oficinas no mês. Já nas planilhas, o nível de agregação das informações é diferente, de modo que cada aba se refere a um tipo de indicador, mas sem entrar nos pormenores de cada adolescente. Portanto, apesar de tais ferramentas basearem-se em formas de coleta distintas, o objetivo final que se tem com ambas é o mesmo, de alimentar o GEDUC com informações que serão utilizadas para o estabelecimento de indicadores, que subsidiarão os processos de M&A da política.

Outra vantagem que o SIAME tem sobre as planilhas é a possibilidade de integração de dados com outros sistemas de informação do Sistema de Defesa Social. É possível hoje fazer um vínculo do SIAME com o sistema de identificação da PCMG, e a partir de então, coletar dados como endereço, nome da mãe e nome do pai. É importante observar, porém, que o SIAME não exporta informações para o sistema de identificação da PCMG, apenas importa dados.

No ano de 2014 foi feita tentativa de implantação do SIAME para a coleta de dados do GEDUC, porém essa ideia foi suspensa, porque não houve uma adesão integral desse sistema pelos servidores, o que ocorreu devido à complexidade para o manuseio de tal ferramenta. De acordo com o Diretor de Informação e Pesquisa, o grande problema desse sistema é que, assim como outros sistemas informatizados do Estado, a sua gestão ocorre por meio da Companhia de Tecnologia de Informação de Minas Gerais (PRODEMGE) que acaba sendo muito morosa e onerosa. Tal situação é muito prejudicial dentro do contexto da política

socioeducativa, pois esse sistema não consegue acompanhar as alterações na metodologia dessa política. Sobretudo por se tratar de um campo de recente desenvolvimento, como é o caso do atendimento socioeducativo.

Diante desses motivos, hoje a coleta de informações para a construção dos indicadores ocorre majoritariamente pelas planilhas, que como são desenvolvidas pela própria DIP, podem ser alteradas de forma muito mais rápida e dinâmica. Contudo, o SIAME, ainda que de forma incompleta, não está totalmente inutilizado, já que é aproveitado para o preenchimento da admissão e do processo jurídico dos adolescentes. Essas informações são alimentadas pelas unidades e são aproveitadas pela Diretoria de Gestão de Vagas e Atendimento Jurídico (DAJ) para consultar a lotação diária das unidades e outras informações sobre o processo jurídico dos jovens acautelados, subsidiando a gestão das vagas por essa diretoria.

Quando perguntando à Superintendente de Gestão das Medidas de Semiliberdade e Meio Aberto sobre a qualidade do preenchimento das planilhas nas unidades, ela respondeu que a existência de planilhas já é algo problemático em si e que o ideal era que se tivesse um sistema que fosse de simples manuseio e intuitivo para facilitar a alimentação dos dados pelas unidades. Em atenção a esse fator e em consonância às ideias do Diretor de Informação e Pesquisa, conclui-se que a implantação definitiva do SIAME é o ideal para o futuro, mas depende de sua reestruturação e de uma gestão mais flexível desse sistema, o que vem esbarrando em questões financeiro-orçamentárias.

Apesar das limitações das planilhas, contudo, pode se dizer que elas cumprem o objetivo final a que se destinam que é o de alimentar o GEDUC com as informações necessárias para o desenvolvimento dos indicadores. Ademais, com o aprimoramento contínuo dessas planilhas, esses instrumentos tornaram-se ferramentas poderosas no contexto do GEDUC, convertendo-se em fortes concorrentes ao SIAME.

5.3.2 Relatórios gerados pelo GEDUC

A título de ilustração, esta seção irá trazer uma reprodução dos relatórios que são gerados pelo GEDUC, para que o leitor possa entender quais informações são produzidas por esse sistema e tenha uma dimensão do formato dos documentos concebidos a partir dessas informações.

Primeiramente, tem-se o Relatório Geral do GEDUC, gerado a partir de dados extraídos pelas planilhas mensais de atividades, que são preenchidas pelas unidades. Porém, esse relatório não incorpora todas as informações presentes nas planilhas, apenas as que são úteis para a construção dos indicadores. Assim, para além de compilar essas informações, o relatório ainda gera os indicadores mensais para cada unidade, o que possibilita um comparativo do total acumulado dos indicadores com as metas pactuadas no início do ano. No fluxo que se estabelece dentro da SUASE, esse relatório fica disponível para todo o núcleo gerencial. Pode-se notar, entretanto, que a efetiva utilização desse instrumento acaba se restringindo à DIP, que o gerencia, e à Assessoria de Gabinete, que depende desses dados para a atualização do PAPER, documento que será comentado adiante. Além disso, o Relatório Geral, que é desenvolvido no programa Microsoft Office Excel, possui várias abas, de modo que cada uma é referente a um indicador do GEDUC, o que se evidencia na ilustração em seguida, que é referente ao parâmetro *qualidade da informação*.

QUALIDADE DA INFORMAÇÃO																													
UNIDADE	MÊS																								TOTAL (ACUMULADO)			META 2013	
	JAN		FEV		MAR		ABR		MAI		JUN		JUL		AGO		SET		OUT		NOV		DEZ		PL	SI	%		
	PL	SI	PL	SI	PL	SI	PL	SI	PL	SI	PL	SI	PL	SI	PL	SI	PL	SI	PL	SI	PL	SI							
USE - 001	CEAD	0,80	0,20	0,80	0,20	0,80	0,20	0,80	0,20	0,80	0,20	0,80	0,20	0,80	0,20	0,80	0,20	0,40	0,20							0,76	0,20	0,96	0,97
		1,00		1,00		1,00		1,00		1,00		1,00		1,00		1,00		0,60											
USE - 003	CEP-DB	0,80	0,20	0,80	0,20	0,80	0,20	0,80	0,20	0,80	0,20	0,80	0,20	0,80	0,20	0,80	0,20	0,80	0,20							0,80	0,20	1,00	0,97
		1,00		1,00		1,00		1,00		1,00		1,00		1,00		1,00		1,00											
USE - 004	CEP-SB	0,80	0,20	0,80	0,20	0,80	0,20	0,80	0,20	0,80	0,20	0,80	0,20	0,80	0,20	0,80	0,20	0,80	0,20							0,80	0,20	1,00	0,98
		1,00		1,00		1,00		1,00		1,00		1,00		1,00		1,00		1,00											
USE - 005	CRSSJ	0,80	0,20	0,40	0,20	0,40	0,20	0,80	0,20	0,40	0,20	0,80	0,20	0,40	0,20	0,80	0,20									0,60	0,20	0,80	0,85
		1,00		0,60		0,60		1,00		0,60		1,00		0,60		1,00													
USE - 006	CSESC	0,80	0,20	0,80	0,20	0,80	0,20	0,80	0,20	0,80	0,20	0,80	0,20	0,80	0,20	0,80	0,20	0,80	0,20							0,80	0,20	1,00	1,00
		1,00		1,00		1,00		1,00		1,00		1,00		1,00		1,00		1,00											
USE - 007	CSESH	0,80	0,20	0,80	0,20	0,80	0,20	0,80	0,20	0,80	0,20	0,80	0,20	0,80	0,20	0,80	0,20	0,80	0,20							0,80	0,20	1,00	0,97
		1,00		1,00		1,00		1,00		1,00		1,00		1,00		1,00		1,00											
USE - 008	CSEST	0,80	0,20	0,80	0,20	0,40	0,20	0,80	0,20	0,80	0,20	0,80	0,20	0,80	0,20	0,80	0,20	0,80	0,20							0,76	0,20	0,96	1,00
		1,00		1,00		0,60		1,00		1,00		1,00		1,00		1,00		1,00		1,00									
USE - 009	SEMI-P	0,80	0,20	0,80	0,20	0,80	0,20	0,80	0,20	0,80	0,20	0,80	0,20	0,80	0,20	0,80	0,20	0,40	0,20							0,76	0,20	0,96	0,95
		1,00		1,00		1,00		1,00		1,00		1,00		1,00		1,00		0,60											
USE - 011	SEMI-LT	0,80	0,20	0,80	0,20	0,80	0,20	0,80	0,20	0,80	0,20	0,40	0,20	0,80	0,20	0,80	0,20	0,40	0,20							0,71	0,20	0,91	1,00
		1,00		1,00		1,00		1,00		1,00		0,60		1,00		1,00		0,60											
USE - 012	SEMI-PL	0,40	0,20	0,80	0,20	0,80	0,20	0,80	0,20	0,80	0,20	0,40	0,20	0,80	0,20	0,80	0,20	0,40	0,20							0,67	0,20	0,87	0,93
		0,60		1,00		1,00		1,00		1,00		0,60		1,00		1,00		0,60											

Ilustração 9: Relatório Geral do GEDUC – Aba de qualidade da informação
Fonte: Diretoria de Informação e Pesquisa/ SEDS, 2015

Mensalmente, o Relatório Geral gera, de forma automática, os relatórios individuais por unidade, que são compostos por uma série de gráficos e tabelas, e que informam sobre a execução mensal e o acumulado dos indicadores em relação à meta pactuada. Além disso, tais dados levam ao estabelecimento de notas absolutas e parciais para cada medida e para a execução global dos indicadores pelas unidades. Os relatórios são encaminhados às respectivas unidades todos os meses e, em tese, também deveriam ser aproveitados pelo núcleo gerencial, o que nem sempre ocorre. Dito isso, seguem abaixo ilustrações de um modelo desse documento e de parte das tabelas que o compõem:

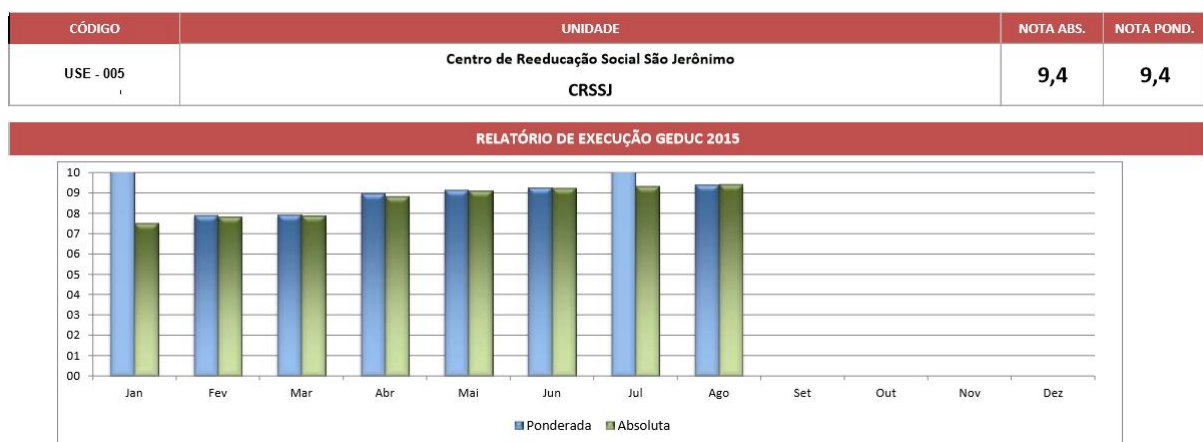


Ilustração 10: Relatório Mensal por Unidade – Folha de Rosto
Fonte: Diretoria de Informação e Pesquisa/SEDS, 2015

Mês	Qualidade da Informação										Ações para a Família							
	MÊS				ANO						MÊS		ANO					
	Planilha Prazo	Corret	Siame	Total Mês	Meta Ano	Total Ano	Realiz.	Peso	Nota Absol.	Pond.	Meta Mês	Realiz	Meta Ano	Total Ano	Realiz.	Peso	Nota Absol.	Pond.
jan	0,40	0,40	0,20	1,0	0,85	1,0	100%	9	10,0	9,0	35	24	35	24	69%	7	6,9	4,8
fev	0,40	0,00	0,20	0,6	0,85	1,6	80%	9	9,4	8,5	35	37	70	61	87%	7	8,7	6,1
mar	0,40	0,00	0,20	0,6	0,85	2,2	73%	9	8,6	7,8	35	59	105	120	114%	7	10,0	7,0
abr	0,40	0,40	0,20	1,0	0,85	3,2	80%	9	9,4	8,5	35	49	140	169	121%	7	10,0	7,0
mai	0,40	0,00	0,20	0,6	0,85	3,8	76%	9	8,9	8,0	35	5	175	174	99%	7	9,9	7,0
jun	0,40	0,40	0,20	1,0	0,85	4,8	80%	9	9,4	8,5	35	35	210	209	100%	7	10,0	7,0
jul	0,40	0,00	0,20	0,6	0,85	5,4	77%	9	9,1	8,2	35	0	245	209	85%	7	8,5	6,0
ago	0,40	0,40	0,20	1,0	0,85	6,4	80%	9	9,4	8,5	35	18	280	227	81%	7	8,1	5,7
set																		
out																		
nov																		
dez																		

Mês	% de Adolescentes Matriculados e Frequentes em Escola Formal										% de Adolescentes Inseridos e Frequentes em Acompanhamento Pedagógico											
	MÊS				ANO *acumulado						MÊS				ANO							
	Sim	Não	Não Conta	Realiz	Sim	Não	Meta	Realiz.	Peso	Nota Absol.	Pond.	Sim	Não	Não Conta	Realiz	Sim	Não	Meta	Realiz.	Peso	Nota Absol.	Pond.
jan	NSA	NSA	NSA	NSA	NSA	NSA	NSA	NSA	NSA	NSA	NSA	NSA	NSA	NSA	NSA	NSA	NSA	NSA	NSA	NSA	NSA	NSA
fev	33	1	24	97,1%	33	1	93%	97,1%	9	10,0	9,0	11	2	45	84,6%	11	2	93%	84,6%	9	9,1	8,2
mar	28	9	32	75,7%	61	10	93%	85,9%	9	9,2	8,3	20	1	48	95,2%	31	3	93%	91,2%	9	9,8	8,8
abr	32	6	38	84,2%	93	16	93%	85,3%	9	9,2	8,3	22	0	54	100,0%	53	3	93%	94,6%	9	10,0	9,0
mai	40	5	25	88,9%	133	21	93%	86,4%	9	9,3	8,4	16	1	53	94,1%	69	4	93%	94,5%	9	10,0	9,0
jun	41	2	21	95,3%	174	23	93%	88,3%	9	9,5	8,5	12	2	50	85,7%	81	6	93%	93,1%	9	10,0	9,0
jul	NSA	NSA	NSA	NSA	NSA	NSA	NSA	NSA	NSA	NSA	NSA	NSA	NSA	NSA	NSA	NSA	NSA	NSA	NSA	NSA	NSA	NSA
ago	32	4	31	88,9%	206	27	93%	88,4%	9	9,5	8,6	4	17	46	19,0%	85	23	93%	78,7%	9	8,5	7,6
set																						
out																						
nov																						
dez																						

Ilustração 11: Relatório Mensal por Unidade – Tabelas com indicadores
Fonte: Diretoria de Informação e Pesquisa/SEDS, 2015

Além dos dois documentos já exibidos, a Assessoria de Gabinete, com apoio da SPGL, produz mensalmente o PAPER, que é encaminhado ao subsecretário de forma a proporcionar um panorama geral da política. Para esse tipo de usuário não importam informações muito operacionais e nem muito desagregadas, assim, tal documento deve focar em aspectos relevantes e de cunho estratégico. As ilustrações abaixo exemplificam algumas das informações coletadas pelo PAPER, como as taxas de ocupação, de escolarização e profissionalização gerais do sistema, com ênfase nas unidades que se destacaram positivamente ou negativamente nesses fatores. Ademais, devido ao amplo caráter dos dados contidos nesse documento, ele recebe informações de diferentes fontes, tais como: do Relatório Geral do GEDUC, do monitoramento diário da ocupação das unidades gerado pela DAJ, além de análises mais aprofundadas de questões cruciais para a política desenvolvidas pela própria DIP.

PAPER - SUBSECRETARIA DE ATENDIMENTO ÀS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS						
SETEMBRO/2015						
DADOS GERAIS						
RESUMO						
MEDIDA	CAPACIDADE	OCUPAÇÃO	DÉFICIT DE VAGAS / SALDO DE	TAXA DE OCUPAÇÃO	REBELIÕES (JAN-JUL)	FUGAS (JAN-JUL)
PRIVAÇÃO DE LIBERDADE*	1233	1682	-449	136%	0	7
↑ LOTAÇÃO - INTERNAÇÃO						
UNIDADES	SIGLA	CAPACIDADE	OCUPAÇÃO	DÉFICIT DE VAGAS	SUPERLOTAÇÃO	
1- CENTRO SOCIOEDUCATIVO UBERABA	CSEUR	50	99	-49	98,0%	
2 - CENTRO DE INTERNAÇÃO PROVISÓRIA PATOS DE MINAS	CEIP-PA	16	28	-12	75,0%	
1 - CENTRO SOCIOEDUCATIVO NOSSA SENHORA APARECIDA (MONTES)	CSENSA	80	133	-53	66,0%	
DÉFICIT DE VAGAS						
UNIDADES	NÚMERO DE UNIDADE	NÚMERO DE VAGAS	NÚMERO DE ADOLESCENTES	PEDIDOS DE VAGAS NÃO ATENDIDOS	DÉFICIT DE VAGAS	
INTERNAÇÃO	24	1233	1682	1700	-2149	
*Estimativa baseada em dados de 2014.						
NÚMERO DE CENTROS SOCIOEDUCATIVOS - 34						
UNIDADES DE INTERNAÇÃO			UNIDADES DE SEMILIBERDADE			
CAPITAL	9		CAPITAL	6		
RMBH	1		RMBH	0		
INTERIOR	14		INTERIOR	4		
TOTAL	24		TOTAL	10		

Ilustração 12: PAPER/ SUASE
Fonte: SUASE, 2015









ESCOLARIZAÇÃO (MATRICULADOS E FREQUENTES) - INTERNAÇÃO - 91,4%			
Taxa de Evasão Escolar - Nacional (2012)	Taxa de Evasão Escolar no Sistema Socioeducativo - Nacional (2012)		Taxa de Evasão Escolar no Sistema Socioeducativo - Minas Gerais (2015)
24,3%	25,0%		10,8%
 CENTRO SOCIOEDUCATIVO PIRAPORA	100,0%	 CENTRO SOCIOEDUCATIVO SÃO FRANCISCO DE ASSIS (GOV. VALADARES)	79,8%
 CENTRO SOCIOEDUCATIVO UBERABA	100,0%	 CENTRO SOCIOEDUCATIVO SÃO COSME (TEÓFILO OTONI)	82,5%
Observações: Dados das unidades referentes aos meses de Janeiro à Agosto de 2015. O indicador mede a taxa de frequência acima de 75% de cada adolescente. A superlotação e o déficit de Agentes tem dificultado que essa taxa seja melhor. No entanto a SUASE tem realizado alterações nos fluxos de segurança visando garantir maior número de adolescentes frequentes acima de 75%. No entanto, ressalta-se que a taxa de evasão de Minas é inferior à taxa nacional.			
TRABALHO (INCLUSÃO E CONCLUSÃO DOS CURSOS) - INTERNAÇÃO - 20,6%			
 CENTRO SOCIOEDUCATIVO UBERABA	87,1%	 CENTRO SOCIOEDUCATIVO UNAI	0,0%
 CENTRO SOCIOEDUCATIVO SANTA TEREZINHA	49,2%	 CENTRO SOCIOEDUCATIVO SANTA CLARA	2,8%
Observações: Dados das unidades referentes aos meses de Janeiro à Agosto de 2015. É medido o número de adolescentes que concluíram cursos profissionalizantes. Assim, adolescentes que ainda estão realizando os cursos não são contabilizados. É uma taxa abaixo do que a nova gestão da SUASE pretende alcançar, no entanto alguns dificultadores existem, sendo importante destacá-los: a maior parte dos adolescentes possui uma distorção idade/série que os impedem de serem inscritos em cursos; dificuldades de inserção em programas do Governo Federal; recurso solicitado pela SUASE, para contratação de empresa para realização de cursos adequados à região e ao perfil do adolescente, não foi liberado.			

Ilustração 13: Outras informações do PAPER/ SUASE

Fonte: SUASE/2015

A incorporação de rotinas que contribuam para o fortalecimento do monitoramento analítico nos processos apresentados nesta seção é indispensável para a construção de uma cultura avaliativa na SUASE. Assim, tendo em mente o propósito do próximo capítulo, que é o de discutir os processos de M&A nessa subsecretaria e como as concepções de monitoramento gerencial e analítico estão estruturadas nessa instituição, a compreensão dos fluxos, etapas e documentos apresentados nessa seção é fundamental para o desenvolvimento da análise a seguir.

6 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO: AMEAÇAS E OPORTUNIDADES NA CONSTRUÇÃO DO MONITORAMENTO ANALÍTICO NA SUASE

Recapitulando tudo o que foi apresentado até o presente momento, inicialmente foram contextualizadas as reformas administrativas, que trouxeram às pautas da administração pública as temáticas de gestão por resultados e de M&A de políticas sociais, tópicos que foram destrinchados e estudados individualmente. Depois de profunda análise sobre esses temas, foi feita retrospectiva do histórico da política socioeducativa no país e dos marcos normativos que versam sobre esse assunto, o ECA e o SINASE. Diante disso, o capítulo anterior fez uma exposição da atual estrutura institucional no qual política de atendimento ao adolescente em conflito com a lei está inserida em Minas Gerais e do GEDUC. A partir de todos esses elementos, este capítulo irá analisar o M&A dessa política, além de examinar como as concepções de monitoramento gerencial e analítico estão desenvolvidas na SUASE.

Em consonância ao que foi abordado anteriormente, o M&A de políticas sociais é um tópico recente de estudo e desenvolvimento no país, sobretudo na esfera municipal e estadual. De forma que a maioria das políticas empreendidas por esses entes não conta sequer com um sistema para apoiar os processos de M&A. À vista disso e com base em observações e nas entrevistas realizadas, pode-se notar que a concepção de monitoramento gerencial é bem desenvolvida nesta subsecretaria, uma vez que já se tem um fluxo gerencial bem estruturado e os servidores, de maneira geral, entendem a lógica de metas, prazos e resultados que se tem com o GEDUC.

Já as rotinas de monitoramento analítico ainda carecem de desenvolvimento, visto que falta uma compreensão dos objetivos que estão por trás de cada meta, uma perspectiva analítica sobre as informações que são geradas, e o aproveitamento dessas informações para o processo decisório. Esse diagnóstico ficará mais claro no decorrer desse capítulo, que explicitará como as concepções de monitoramento gerencial e analítico estão desenvolvidas em cada nível hierárquico da SUASE e as ameaças e oportunidades na construção de uma cultura de monitoramento analítico nessa subsecretaria.

A partir das entrevistas e da observação de como os processos de M&A ocorrem no cotidiano da SUASE, foi possível constatar que o desenvolvimento dessas práticas ocorre de forma

distinta no núcleo gerencial e nas unidades. De maneira geral, essa lógica é mais bem arquitetada no núcleo gerencial do que nas unidades, porém o que se observa é que esses processos não são estruturados de forma uniforme dentro do próprio núcleo gerencial, já que nas diretorias que estão mais inseridas nos fluxos do GEDUC, esses conceitos são mais desenvolvidos. Por outro lado, em algumas gerências praticamente não se utiliza do GEDUC e em outras o emprego desse sistema é muito aquém do desejável. Além disso, por mais que algumas diretorias utilizem ativamente esse instrumento, muitas vezes, elas só se atentam aos indicadores que estão diretamente relacionados com suas estritas atribuições. A política socioeducativa, contudo, exige um olhar multidisciplinar sobre as ações desenvolvidas, de modo que um indicador de segurança, por exemplo, diz muito sobre o atendimento que é prestado, ou seja, a boa execução de todos os outros eixos pode contribuir com a melhoria do ambiente nas unidades e, por consequência, prevenir sinistros que ameacem a segurança nesses locais.

Outra fragilidade do núcleo gerencial diz respeito às orientações sobre as práticas avaliativas às unidades. Os diretores das unidades ouvidos relataram que não recebem muitas instruções sobre o acompanhamento do monitoramento que é desenvolvido, isto é, o que pode ser feito para aprimorar o desempenho dos indicadores. Porém, os próprios diretores das unidades admitiram que a dificuldade do núcleo gerencial em prover maior suporte com relação a essa temática ocorre em razão do tamanho de suas equipes, que hoje estão muito enxutas.

Para completar e tratando-se de uma concepção mais gerencial, a representante das unidades do interior entrevistada pontuou que a SUASE monitora muito pouco o desempenho das unidades por meio dos indicadores, já que em raros momentos ela recebia *feedbacks* com relação à execução parcial das metas, o que demonstra certa fragilidade institucional do GEDUC no próprio núcleo gerencial.

Já com relação ao desenvolvimento dos processos de M&A nas unidades socioeducativas, sobretudo com relação ao monitoramento analítico, percebe-se que o destaque dessas práticas depende muito do perfil do gestor, ou seja, nas unidades em que os gestores compreendem que as informações geradas pelo GEDUC podem balizar o seu trabalho, essa lógica é bem estruturada. Por outro lado, quando o gestor relega essas práticas a um segundo plano, tem-se um esvaziamento dessa lógica, fazendo com que, dificilmente, seja possível a constituição de uma cultura analítica na instituição que ele gerencia.

Uma colocação que foi posta por vários diretores de unidades, do núcleo gerencial, inclusive pelo Diretor de Informação e Pesquisa, é a notoriedade que o Superintendente de Gestão das Medidas de Privação da Liberdade configura a essa temática, de tal forma que ele fundamenta todas as reuniões que participa com os dados do GEDUC, o que dá clareza e sentido para a existência desse sistema. Ademais, essa atitude demonstra para as equipes das unidades que todo trabalho para a alimentação de dados e o esforço para o alcance das metas e interpretação das informações não são em vão.

Com relação à evolução dos dois tipos de monitoramento na SUASE (gerencial e analítico), o Diretor de Informação e Pesquisa assinala que o GEDUC foi construído com uma finalidade gerencial, ou seja, o gerencialismo está no cerne desse sistema. Porém, com o tempo os gestores foram vendo que seria possível analisar essas informações, o que foi facilitado pelo aprimoramento das planilhas do GEDUC, já que se demorava muito para analisar esses dados por debilidade do sistema e agora isso é muito rápido. A Superintendente de Gestão das Medidas de Semiliberdade e Meio Aberto, entretanto, apesar de reconhecer os avanços nessa temática, afirma que a SUASE ainda está caminhando para a questão da utilidade prática da informação, porque se tinha um sistema de coleta de informações que se esgotava em si mesmo e que pouco orientava a diretriz do trabalho, situação que só começou a ser rompida muito recentemente.

Atualmente, um dos maiores desafios que a SUASE enfrenta no âmbito do GEDUC é o de superação da suspensão do Acordo de Resultado (AR) pelo governo do Estado desde o ano passado, porque sem o prêmio financeiro que era atrelado ao GEDUC, esse sistema deixou de fazer sentido para muitos servidores. De acordo com a Superintendente de Gestão das Medidas de Semiliberdade e Meio Aberto, o AR foi inovador porque deu uma diretriz objetiva para as políticas, mas a vinculação do alcance das metas a um prêmio comprometeu a ideologia do GEDUC, pois o prêmio passou a ser a prioridade e não o aprimoramento do trabalho em si. Para o Superintendente de Gestão das Medidas de Privação da Liberdade, não houve um trabalho de convencimento da equipe sobre a relevância do GEDUC para o aprimoramento das estratégias de atuação da política, pois o próprio prêmio financeiro já motivava a equipe a atingir as metas pactuadas. Quando essa retribuição acaba, tem-se um enorme impacto, pois tal sistema era baseado numa relação de troca. Portanto, hoje o esforço é de desvincular o GEDUC ao prêmio e de amarrá-lo como um objetivo de trabalho. Tal

tarefa é complicada, mas de certa forma já começou a ser superada, uma vez que a suspensão do AR foi uma grande preocupação das equipes em primeiro momento, mas não tem sido a tônica das discussões sobre esse sistema.

Nessa mesma linha, a representante dos diretores das unidades do interior acredita que essa situação não impacte tanto, pois as pessoas na ponta já se acostumaram a cumprir as metas entendendo que aquilo é uma meta de trabalho. Esta representante ainda completa que essa situação está muito ligada à capacidade de gestão do diretor da unidade, ou seja, a forma como ele lida com isso e passa para sua equipe diz muito sobre a resposta que essa mudança provocará na ponta.

A grande dependência do GEDUC ao prêmio do AR corrobora a suposição de que a concepção de monitoramento analítico precisa ser aprimorada, demonstrando que as atividades de M&A estão muito voltadas para o cumprimento das metas, sem uma grande preocupação com o aproveitamento das informações para o processo decisório. Por outro lado, quando se compara com a Gestão do Sistema Penitenciário (GESPEN), que é um sistema basicamente similar ao GEDUC utilizado pela Subsecretaria de Administração Prisional (SUAPI) e que também se vinculava ao AR, com a suspensão deste instrumento o abalo que se teve no GEDUC foi bem inferior ao que se teve no GESPEN, sistema este que está, hoje, completamente enfraquecido e praticamente inutilizado. Tal situação denota certo amadurecimento do GEDUC e indica que, apesar dos percalços, este sistema não se abalou tanto, pois seus processos e fluxos já estão razoavelmente enraizados na política, de modo que as unidades e os operadores da política já se acostumaram a cumprir as metas pactuadas.

Com relação à centralidade do GEDUC na SUASE, a representante dos diretores das unidades do interior considera que esse sistema pode vir a ser um elemento central para a política, mas não sozinho e sim aliado a outras ferramentas. Nessa esteira, o Superintendente de Gestão das Medidas de Privação da Liberdade comenta que o GEDUC é fundamental, mas não é o elemento que norteia a política, as ferramentas que norteiam a política são a metodologia de trabalho, os procedimentos operacionais e outros instrumentos que orientam o atendimento que é desenvolvido nas unidades. Assim, para ele, o GEDUC é a ferramenta que amarra isso tudo com a gestão.

O Diretor de Informação e Pesquisa considera que o GEDUC funciona como uma bússola para a política, dando um norte para o trabalho que é desenvolvido, visto que possibilita o diagnóstico do panorama geral de cada unidade. Nessa perspectiva, o Superintendente de Gestão das Medidas de Privação da Liberdade assinala que em um momento de crise fiscal, tal como o Estado vivencia hoje, e que também se reflete no sistema socioeducativo provocando a superlotação, a deterioração das condições de infraestrutura e o déficit nos quadros de pessoal nas unidades, o papel do GEDUC é ainda mais fundamental. Isso, pois esse contexto faz com que, em muitos casos, o servidor se sinta desmotivado e o GEDUC incita os espaços de diálogo, que legitimam os processos de monitoramento e chamam a atenção para a importância de manter a política funcionando. Ademais, mesmo com todas essas dificuldades, esse instrumento acaba forçando as equipes a manterem o desempenho dos indicadores, o que contribui para a manutenção dos principais eixos da política.

Diante de tudo o que foi colocado nesta seção, uma das conclusões que se chega é de que as dificuldades que foram postas para o M&A da política acabam sempre esbarrando na questão da fragilidade do monitoramento analítico na SUASE. A hipótese de que a concepção de monitoramento analítico é precária acabou se confirmando, já que foram encontradas várias evidências que corroboram essa ideia, tais como: muitos servidores praticamente desconhecem o funcionamento do GEDUC e a importância na utilização desse instrumento; algumas diretorias do núcleo gerencial preocupam apenas com os indicadores que estão estritamente ligados às suas atribuições, o que demonstra certa carência de visão sistêmica sobre os processos; poucos *feedbacks* do núcleo gerencial às unidades com relação a execução dos indicadores; demora na detecção de problemas que podem ser facilmente identificados pelo GEDUC, o que revela carência no aproveitamento das informações geradas por esse sistema para o processo decisório; o conhecimento dos resultados dos indicadores dentro das equipes das unidades fica muito restrito aos diretores, de modo que, no geral, os demais servidores não se preocupam tanto com essas informações, sobretudo depois da suspensão do AR; e a dependência do GEDUC ao AR, que demonstra uma preocupação excessiva com o prêmio e não com o aprimoramento do trabalho em si.

Por conseguinte, faz-se mister a construção de uma nova orientação para essa temática, que seja alicerçada por um prisma analítico sobre a política. Em face de tal desafio, as próximas sessões irão discutir as possibilidades de aprimoramento nessa questão, que se coadunam com os quatro passos levantados por Mokate como propulsores desse processo de transformação,

quais sejam: a especificação de um marco conceitual, ajustes dos indicadores a esse marco, superação da lacuna entre o quantitativo e o qualitativo, e a gestão efetiva dos fluxos de informação.

6.1 ANÁLISE DAS RECOMENDAÇÕES PARA O M&A DO SINASE E APLICAÇÃO EM MINAS GERAIS

Dando sequência ao trabalho analítico sobre o M&A da política de atendimento ao adolescente em conflito com a lei em Minas Gerais, esta seção irá investigar como as recomendações do SINASE estão aplicadas no sistema socioeducativo do Estado. Apesar de o CONANDA (2006) introduzir vários parâmetros para o M&A da política socioeducativa em âmbito nacional, não serão discutidos todos os pontos individualmente, focando a atenção nas questões mais relevantes para os objetivos desse trabalho. No entanto, os demais aspectos não contemplados estão sendo considerados para a elaboração das propostas que serão discutidas nas próximas seções.

A partir de leitura de documento produzido pelo CONANDA (2006) sobre o SINASE pode-se depreender que os processos de M&A são um dos principais pilares de gestão do sistema socioeducativo. Deste modo, com a adesão e aprimoramento dessas práticas podem-se alcançar diversas potencialidades, tais como a geração de conhecimento sobre a situação e o contexto dos programas, a produção de informações que contribuam para a tomada de decisões mais acertadas aos vários níveis hierárquicos, maior transparência da gestão, além de outros benefícios já exibidos anteriormente. Além disso, também é importante considerar que esses processos demandam indicadores de várias naturezas, porém um bom sistema de monitoramento dificilmente conseguirá incorporar todas essas dimensões para que não se perca o foco nas informações que realmente interessam.

Conforme exibido anteriormente, o CONANDA (2006) exhibe quatro modalidades dos processos de M&A, que são a avaliação dos custos, estudos de caso, M&A dos fluxos de atendimento socioeducativo e a avaliação da qualidade dos programas. Inicialmente será

comentada a *avaliação de custos dos programas socioeducativos*, que visa, dentre outras coisas, o controle e apreciação da aplicação dos recursos políticos. Essa é uma questão relevante, mas que não é desenvolvida de forma sistemática pela SUASE; os feitos mais notáveis com relação a essa área são análises pontuais sobre o orçamento despendido com a política e estimativas sobre o custo das unidades e do custo por adolescente atendido. Entretanto, isso não quer dizer que tais aspectos devam ser incorporados ao GEDUC, já que conforme ficará mais claro quando se tratar especificamente dos indicadores, a anexação de indicadores dessa natureza a esse sistema, poderia comprometer seu caráter estratégico. Contudo, à primeira análise percebe-se que esse assunto pode ser mais bem explorado dentro da subsecretaria, mas maiores considerações demandam um estudo mais detalhado sobre o tema.

Com relação aos *estudos de caso dos programas socioeducativos*, nos moldes propostos pelo CONANDA (2006) a utilização dessa estratégia não acontece de forma sistemática na SUASE, o mais próximo do que é recomendado ocorre por meio das Plenárias, já que esses encontros abrem espaços para a divulgação das boas práticas e para a discussão de melhorias no atendimento socioeducativo.

Na verdade, o que existe hoje na SUASE não são estudos de caso dos programas e sim dos adolescentes, estes estudos são uma estratégia para a leitura clínica e social da situação de cada jovem, de modo a serem traçadas alternativas positivas de intervenção para o atendimento. Existem várias modalidades de estudo de caso dos adolescentes nessa instituição, a primeira deve ocorrer no máximo 45 dias após a entrada do adolescente na unidade, para o preenchimento do Plano Individual de Atendimento (PIA), que incorpora metas para o cumprimento da medida dentro de cada eixo estratégico proposto pelo SINASE. Para a elaboração do Relatório de Avaliação da Medida também é realizado um estudo de caso para balizar a definição sobre a manutenção, progressão ou desligamento do adolescente da medida. Além disso, outros estudos de caso ocorrem para analisar situações mais complexas, que para além da equipe técnica da unidade, podem suscitar a participação do núcleo gerencial e de outras instituições para que sejam traçadas melhores estratégias de intervenção para esses casos.

De modo geral, os estudos de caso dos adolescentes demonstram ser uma ferramenta poderosa no monitoramento do atendimento que é desenvolvido, porém, diferente de outras

modalidades de M&A, possui foco no acompanhamento da situação individual dos adolescentes. Diante de observação sobre a utilização desse instrumento pela equipe da SUASE, pode-se notar que, apesar de alguns operadores da política ainda não terem compreendido o seu real poder, de maneira geral, essa é uma ferramenta central para a política hoje, de forma que seus fluxos já estão bem assimilados pelo núcleo gerencial e unidades.

Com relação ao *M&A do fluxo de atendimento socioeducativo*, o CONANDA (2006) propõe a utilização do SIPIA/INFOINFRA. Segundo o Diretor de Informação e Pesquisa, a SUASE não utiliza esse sistema, porém o SIAME seria uma espécie de SIPIA a nível estadual, mas que é organizado e formulado por essa subsecretaria, de modo a atender com mais precisão e de forma mais objetiva a política socioeducativa de Minas Gerais. O Diretor ainda completa que o SIPIA conteria informações muito básicas e que não seria tão aderente às demandas de informação da SUASE. Diante disso, o SIAME seria um instrumento mais útil, pois incorpora informações bem mais detalhadas, além de, conforme comentado anteriormente, ser uma possibilidade para a coleta de dados para o GEDUC. À vista disso, pode se depreender que o SIAME é uma ferramenta muito mais completa do que o SIPIA, entretanto com a adesão desse primeiro sistema em detrimento do outro, perde-se alternativas de análise e comparação com outros estados. Assim sendo, em face dos pontos exibidos e considerando os esforços que serão despendidos, tem que se avaliar se realmente vale à pena a adesão do SIPIA para o M&A do fluxo de atendimento socioeducativo e se o SIAME efetivamente cumpre essa tarefa.

Por fim, tem-se a *avaliação da qualidade dos programas de atendimento socioeducativo*, que segundo orientações do CONANDA (2006) deve acompanhar as diferentes modalidades de atendimento a partir de indicadores de qualidade dos serviços prestados. De certa forma, é o que o GEDUC se destina a cumprir para as medidas de privação da liberdade e de semiliberdade. Já para as medidas em meio aberto, têm-se a dificuldade advinda do fato da sua execução ser de competência municipal; porém mais a frente serão discutidas propostas para o M&A mais efetivo dessas medidas.

Conforme exibido anteriormente o SINASE funciona como padrão normativo e marco analítico para a política socioeducativa, uma vez que, para além das determinações legais para a execução das medidas socioeducativas, ele aponta as diretrizes para o bom atendimento. Diante disso, é fundamental que se incorpore os eixos estratégicos e parâmetros básicos

recomendados pelo CONANDA (2006) no M&A dessa política, para ser mais preciso, na avaliação da qualidade dos programas de atendimento socioeducativo.

Em linhas gerais, o GEDUC já monitora, em alguma medida, os eixos estratégicos indicados pelo CONANDA (2006), quais sejam: suporte institucional e pedagógico; diversidade étnico-racial, gênero e orientação sexual; educação; esporte, cultura e lazer; saúde; abordagem familiar e comunitária; profissionalização, trabalho e previdência; e segurança. Maior ressalva para o eixo de diversidade étnico-racial, gênero e orientação sexual, que embora não haja um indicador específico para tratar dessa temática, está contemplado na metodologia para o cálculo das oficinas de saúde, isto é, na fórmula de cálculo desse indicador considera-se o percentual de adolescentes que frequentaram pelo menos uma vez no mês uma oficina dentro da temática da saúde, que pode envolver esse assunto. Assim sendo, a inclusão de um indicador específico para tratar dessa questão pode ser importante para dar destaque a esse eixo, no entanto, esta matéria é listada dentro do próprio conteúdo apresentado pelo CONANDA (2006) como um dos componentes do eixo da saúde.

Retomando a atenção aos parâmetros básicos, quais sejam: espaço físico, infraestrutura e capacidade; desenvolvimento pessoal e social do adolescente; direitos humanos; acompanhamento técnico, recursos humanos; e alianças estratégicas. De maneira geral, esses tópicos não são monitorados de forma sistemática pela SUASE. Assim, independentemente se tais aspectos devam ser ou não incorporados ao GEDUC, deve ser estudada uma forma de monitorar e avaliar esses tópicos de forma mais regular e organizada.

O primeiro parâmetro se refere ao *espaço físico, infraestrutura e capacidade*. Estas são condições básicas para que o trabalho socioeducativo que é desenvolvido nas unidades seja efetivo. Entretanto, não há um monitoramento sistemático dessas questões pela subsecretaria, o que existe de mais estruturado nesse campo são levantamentos pontuais e o acompanhamento superficial das obras. As condições estruturais dizem muito sobre o ambiente nas unidades e, a partir do monitoramento dessa questão, poder-se-ia realizar análises comparativas com outros indicadores para que se possa dimensionar o real impacto dessas condições para as unidades. Além disso, um acompanhamento mais regular desses aspectos possibilita elencar por critérios objetivos quais são as prioridades para as obras e reformas das unidades, o que hoje depende da lembrança dos gestores e da demanda das unidades.

Segundo texto do CONANDA (2006) que explica de forma objetiva o que seria o parâmetro *Direitos Humanos*, este critério está relacionado às garantias fundamentais aos jovens em conflito com a lei, tais como o direito a estudar, desenvolver atividades desportivas, culturais e de lazer, atendimento a saúde, além da inserção em práticas profissionalizantes e no mercado de trabalho. Esses aspectos estão muito relacionados com os indicadores que são monitorados pelo GEDUC hoje, assim, seria possível desenvolver um índice de direitos humanos que compilasse alguns desses indicadores e que agregasse ainda fatores como os maus tratos e a superlotação nas unidades. Evidentemente, a construção desse índice demanda maior estudo sobre a questão e só fará sentido se for efetivamente utilizado pelos gestores.

A dimensão de *recursos humanos* é um tema que nos últimos anos começou a ser monitorado mais a fundo, sendo inclusive uma das informações que compõe o *PAPER*, documento que o subsecretário recebe mensalmente. Tal dimensão é importante, porque diz sobre o déficit de pessoal das unidades. Os dados referentes a essa temática são relevantes para o planejamento da força de trabalho, ou ainda nesse momento turbulento que é vivenciado pelo Estado, para constatar quais unidades possuem o maior déficit de pessoal, de forma a priorizar as alocações de novos servidores para compor essas equipes. Diante disso, é fundamental que o acompanhamento do quadro de pessoal das unidades continue e que ocorra de forma sistemática na subsecretaria, isto é, que se estabeleça um fluxo para a atualização periódica dessa informação e para o seu monitoramento contínuo.

O *acompanhamento técnico* é uma dimensão que, de certa forma, já é monitorada dentro do próprio GEDUC, por meio do indicador de atendimento técnico qualificado que afere o percentual de adolescentes que participaram de ao menos um atendimento técnico por semana em pelo menos uma das seguintes áreas: psicologia, serviço social, pedagogia, terapia ocupacional e assistência jurídica.

Outro parâmetro que pode ser monitorado são as *alianças estratégicas*, já que a articulação com a rede de atendimento social é imprescindível para o resgate dos vínculos no convívio social dos adolescentes. A tarefa de monitorar essas alianças não é simples, de modo que se deve pensar numa metodologia que consiga apreender essa dinâmica.

Por fim, resta-se o parâmetro do *desenvolvimento pessoal do adolescente*, que diz respeito à influência das ações socioeducativas sobre a vida do jovem. Esse aspecto já é minimamente

examinado com o PIA, que se propõe a acompanhar a evolução pessoal e social do adolescente, inclusive um dos indicadores que o GEDUC monitora é o preenchimento desse instrumento. Contudo, o desenvolvimento pessoal do adolescente envolve uma dimensão subjetiva, que não é totalmente apreendida com essa ferramenta. Diante disso, na próxima seção será apresentada uma proposição para o monitoramento mais efetivo dessa questão, de forma que essa dimensão subjetiva possa ser captada e mensurada.

Para facilitar a visualização dos tópicos que foram discutidos ao longo dessa seção, seguem abaixo dois quadros, o primeiro tratando da incorporação dos eixos estratégicos o segundo, dos parâmetros básicos do SINASE nos processos de M&A na SUASE.

Suporte institucional e pedagógico	Indicador do GEDUC: "PIAS atualizados".
Diversidade étnico-racial, gênero e orientação sexual	Oficinas com essa temática são contabilizadas no cálculo do indicador do GEDUC: "Percentual de adolescentes inseridos em oficinas de saúde".
Educação	Indicadores do GEDUC: "Matricula e Frequência escolar" e "Acompanhamento pedagógico".
Esporte, cultura e lazer	Indicador do GEDUC: "Oficinas semanais".
Saúde	Indicador do GEDUC: "Percentual de adolescentes inseridos em oficinas de saúde".
Abordagem familiar e comunitária	Indicador do GEDUC: "Ações para a família".
Profissionalização/ Trabalho/ Previdência	Indicador do GEDUC "Inserção e Conclusão em Formação básica para o trabalho".
Segurança	Indicadores do GEDUC: "Número de fugas internas", "Número de tumultos" e "Número de Rebeliões".

Quadro 8: Monitoramento dos eixos estratégicos do SINASE pela SUASE

Fonte: Elaboração própria

Espaço físico, infra-estrutura e capacidade	Não há um monitoramento sistemático dessas questões pela SUASE.
Desenvolvimento pessoal e social do adolescente	Proposição para monitoramento será comentada no capítulo seguinte: a saber - envolve a mensuração dos efeitos da política sobre o adolescente.
Direitos humanos	Não é monitorado de forma sistêmica - Propõe-se a criação de um índice de Direito humanos.
Acompanhamento técnico	Indicador do GEDUC: "Acompanhamento Técnico Qualificado"
Recursos humanos	Não há um monitoramento sistemático dessa dimensão pela SUASE.
Alianças estratégicas	Não há um monitoramento sistemático dessa dimensão pela SUASE.

Quadro 9: Monitoramento dos parâmetros básicos do SINASE pela SUASE

Fonte: Elaboração própria

À vista de todos os elementos apresentados nessa seção, sobretudo com relação aos parâmetros básicos de atendimento, percebe-se que existem diversos tópicos que ainda podem ser mais bem compreendidos dentro dos fluxos de M&A da política socioeducativa em Minas Gerais. Nessa linha, é preciso ter em mente quais aspectos o GEDUC realmente monitora, ou seja, é preciso ter ciência que este sistema volta-se para o desempenho das unidades e não da política socioeducativa com um todo, por mais que ambas as coisas estejam relacionadas, visto que o monitoramento geral da política envolve diversos outros fatores, tais como os próprios parâmetros enunciados pelo CONANDA. O que não quer dizer que isso seja, necessariamente, uma falha do GEDUC, mas que é preciso entender as limitações, até para que se possa compreender os alcances desse sistema e para que se pense em outras ferramentas complementares a esse GEDUC, de modo a possibilitar um monitoramento mais efetivo da política.

6.2 ANÁLISE DOS INDICADORES E ESTRUTURAÇÃO DO MARCO CONCEITUAL DA POLÍTICA

Os indicadores que compõem o GEDUC já foram pincelados em vários momentos desse trabalho, no entanto, agora eles serão apresentados de forma sistematizada, inclusive com a exibição da metodologia de cálculo para cada um deles. Depois disso, serão feitos breves comentários sobre esses indicadores e das atuais discussões para o aprimoramento dessas medidas que acontecem na SUASE hoje. Por fim, o marco conceitual da política será materializado segundo uma lógica de encadeamento das ações, de modo que será mostrado como os atuais indicadores estão inseridos nesse modelo, além de outras implicações que também se relacionam com as ideias expostas na seção anterior.

Indicador	Conceito	Orientações / Observações
Qualidade de Informação	Esse indicador tem como objetivo mensurar a adesão das unidades socioeducativas ao sistema de monitoramento da gestão das medidas socioeducativas.	Para efeito deste cálculo serão considerados a data de entrega da planilha mensal de atividades, o preenchimento correto da planilha e o preenchimento correto do SIAME.
Ações para família	Esse indicador tem como objetivo acompanhar as ações, voltadas para as famílias, promovidas pela unidade socioeducativa.	Para o cálculo deste indicador serão consideradas atividades como: grupos temáticos, oficinas, cursos, visita domiciliar, atendimentos técnicos e eventos promovidos pela unidade para as famílias dos adolescentes em cumprimento de medida. Para fins deste indicador não serão consideradas as visitas das famílias regulares/semanais ou contatos telefônicos. É contabilizada a quantidade de ações realizadas, ainda que ocorram para as mesmas famílias e que sejam do mesmo tipo.
Matrícula e Frequência escolar	Esse indicador tem como objetivo verificar matrícula e assiduidade dos adolescentes nas atividades de ensino formal.	A matrícula e frequência dos adolescentes são de suma importância para o cumprimento de medida socioeducativa dos jovens acautelados.
Acompanhamento pedagógico	Esse indicador tem como objetivo mensurar o percentual de adolescentes inseridos e frequentes em acompanhamento pedagógico.	A inserção e frequência dos adolescentes no acompanhamento pedagógico são de suma importância para os adolescentes acautelados provisoriamente. • Para efeitos deste indicador são considerados os adolescentes inseridos no acompanhamento pedagógico desenvolvido pela unidade em parceria com a Secretaria de Estado de Educação ou outra instituição credenciada.

Quadro 10: Indicadores do GEDUC / Parte 1

Fonte: Diretoria de Informação e Pesquisa/SUASE, 2015

Indicador	Conceito	Orientações / Observações
PIAS atualizados	Esse indicador tem como objetivo verificar o direcionamento e o acompanhamento do cumprimento de medida, por meio da realização dos estudos de caso periódicos, bem como o registro das informações sobre o caso no instrumento do Plano Individual de Atendimento (PIA).	Os estudos de caso necessários para a atualização do instrumento deverão ocorrer de maneira frequente para cada um dos adolescentes.
Inserção e Conclusão em Formação básica para o trabalho	Esse indicador tem como objetivo aferir o percentual de adolescentes inseridos e concluídos em cursos de formação básica para o trabalho.	<ul style="list-style-type: none"> • A unidade de análise é o adolescente e não o número de cursos, assim sendo o adolescente será considerado somente uma vez durante o ano, bastando que conclua apenas um curso; • Serão considerados cursos de formação básica para o trabalho aqueles oferecidos por instituições certificadas e credenciadas para tal finalidade.
Oficinas Semanais	Esse indicador tem como objetivo aferir o percentual de adolescentes inseridos em pelo menos uma oficina por semana. Compreende-se por oficina as atividades que envolvem práticas pedagógicas e didáticas, saúde e outras temáticas orientadas para objetivos previamente definidos.	As unidades socioeducativas deverão validar junto à DFP/SUASE as propostas de oficina (de acordo com modelo de formulário, contendo informações acerca da carga horária).
Percentual de adolescentes inseridos em oficinas de saúde	Esse indicador tem como objetivo aferir o número de adolescentes que participaram de ao menos uma oficina de saúde por mês	O objetivo do indicador é estimular a maior participação de adolescentes em atividades de promoção de saúde, além de qualificar o trabalho das Unidades na Atenção Primária à saúde, seja com a rede externa, seja no interior das Unidades. Para o cálculo, serão consideradas as oficinas de saúde validadas pela DSR (em formulário próprio), executadas dentro ou fora das Unidades, por parceiros ou equipe própria.
Índice de saídas	Esse indicador tem como objetivo aferir o número de adolescentes que realizam saídas com ou sem acompanhamento. Para efeito desse cálculo, interessa conhecer aqueles adolescentes que retornam das saídas, além do número de adolescentes que realizam estas saídas em relação ao total de adolescentes da unidade, compondo-se um índice.	Compreende-se por acompanhamento aquela situação em que o adolescente, estando em uma saída ou atividade externa, é acompanhado por um profissional da unidade socioeducativa. As saídas preenchidas na coluna denominada "Encaminhamento" não serão consideradas para o cálculo.
Módulo Frota	O indicador visa medir o percentual de registros de movimentação dos veículos que são lançados no sistema de controle de frota.	-
Número de fugas internas	Esse indicador tem como objetivo verificar o número de fugas ocorridas a partir da área interna da unidade socioeducativa.	Ocorre nas situações em que o adolescentes se desvencilha da área interna da unidade socioeducativa em que se encontra por meio da transposição da(s) barreira(s) a ele imposta(s), desde que alcançado o objetivo pretendido. Também será considerada fuga interna quando o adolescente for apreendido pela Polícia Militar após seu acionamento. As tentativas de fugas internas não serão contadas para fins deste indicador.

Quadro 11: Indicadores do GEDUC / Parte 2**Fonte: Diretoria de Informação e Pesquisa/SUASE, 2015**

Indicador	Conceito	Orientações / Observações
Número de tumultos	Esse indicador tem como objetivo aferir o número de eventos considerados tumultos ocorridos nas unidades socioeducativas.	É considerado tumulto a ação de um grupo de adolescentes que utiliza de grave ameaça e ou violência e que resulta na paralisação parcial ou total da rotina. O controle da situação é realizado pelas próprias equipes de trabalho da unidade socioeducativa. Nesse caso, pode haver a entrada da autoridade Policial Militar visando, com sua presença, o apoio preventivo e a inibição da ação dos adolescentes, sem atuação direta na gestão do conflito.
Número de rebeliões	Esse indicador tem como objetivo verificar a quantidade de eventos considerados rebeliões ocorridas nas unidades socioeducativas.	Rebelião é um evento de alta complexidade, realizado por um grupo de adolescentes, quando há perda do controle da equipe de segurança e suspensão da rotina do centro socioeducativo, sendo necessária a presença e a atuação direta da autoridade Policial Militar para o reestabelecimento da ordem. A gestão do conflito é assumida por esta equipe especializada.
Atendimento Técnico Qualificado	Esse indicador tem como objetivo aferir o número de adolescentes que participaram de ao menos um atendimento técnico por semana (psicologia/ serviço social / pedagogia/ terapia ocupacional/ assistência jurídica).	O indicador visa mensurar a porcentagem de adolescentes que participou de ao menos um atendimento técnico semanal. O objetivo do indicador é a maior atenção ao adolescente, além de qualificar o trabalho das Unidades.

Quadro 12: Indicadores do GEDUC / Parte 3

Fonte: Diretoria de Informação e Pesquisa/SUASE, 2015

A SUASE está realizando hoje um trabalho de reformulação desses indicadores, principalmente com relação à metodologia de cálculo de alguns deles, em razão de demandas das unidades que surgiram nas reuniões de pactuação de metas deste ano. Um dos pontos discutidos é o agrupamento dos indicadores relativos à área de segurança em um único índice, de forma a substituir os vários indicadores sobre esse assunto no painel do GEDUC por uma única medida, que seria mais significativa e sintética, contribuindo para a redução do número de indicadores desse sistema. Percebe-se ainda que esse índice igualaria a importância do quesito *segurança* em relação aos demais eixos na nota final da unidade, que é gerada nos relatórios mensais, haja vista que existem três indicadores de segurança atualmente, assim, tal aspecto é contado três vezes para o cálculo da nota geral. A efetivação dessa proposta, porém, deve considerar que os índices possuem maior capacidade de síntese dos fenômenos sociais, mas podem comprometer a transparência e a inteligibilidade das medidas sociais, correndo o risco de se tornar pouco sensíveis a ações direcionadas (JANUZZI, 2001).

Para introduzir outras proposições, o marco conceitual da política de atendimento socioeducativo será estruturado para balizar as discussões referentes aos indicadores. A especificação de um marco conceitual é um dos passos que Mokate propõe para o fortalecimento dos processos de M&A, já que permite identificar os objetivos que se espera

com a política e as supostas relações causais para o alcance do fim idealizado. Para Nogueira, tal marco consiste em teorias que sustentam a concepção da política, que se estruturam basicamente nas relações de causalidade entre as ações executadas com os resultados pretendidos (NOGUEIRA, 1998).

Para a organização desse marco será utilizado o modelo-base a seguir, que guarda correspondência com a classificação dos indicadores segundo a diferenciação quanto à natureza do ente indicado, que foi exibida anteriormente, e tem como foco as fases do ciclo de gestão das políticas públicas:



Ilustração 14: Modelo-base para o marco conceitual

Fonte: Brasil, 2014, p. 11

O monitoramento com base nesse modelo pressupõe diferentes tipos de indicadores para cada etapa desse fluxo. De tal modo que os recursos empreendidos em uma política podem ser mensurados a partir de indicadores de insumo, as atividades por indicadores de processos, os produtos por indicadores de produto, os resultados por indicadores de resultado e os impactos por indicadores de impacto. É necessário pontuar, entretanto, que não existe consenso no uso desses termos, mas a lógica que se mantém com essas terminologias é a mesma. Para não gerar ambiguidade, já que a palavra *resultado*, muitas vezes, se confunde com os resultados das atividades, que são os produtos, alguns autores utilizam o termo *efeito* no lugar de resultado (COHEN & FRANCO, 1992, *apud* MOKATE, p.12, 2000).

O enquadramento do marco conceitual segundo esse modelo é importante para articular essas etapas e ordená-las sob uma lógica de encadeamento, de forma que cada parte desse processo se relacione com as demais. Dada essa relação de interdependência e causalidade entre as fases desse ciclo, é possível estabelecer análises comparativas e de correlação entre cada uma das partes por meio dos indicadores envolvidos em cada um delas.

Conforme destacado nesse modelo, nas primeiras três etapas predominam uma ótica de monitoramento gerencial, e nas outras duas, a concepção de monitoramento analítico. Contudo, ambos os tipos de monitoramento ocorrem em todas as etapas desse fluxo, assim, tal esquema apenas chama a atenção para a predominância de uma dessas formas em cada parte desse processo. Além disso, com essa representação fica-se clara a necessidade de fortalecer os processos de M&A nas duas fases finais para se apoiar a construção de uma cultura de monitoramento analítico na política em análise.

Na verdade, o que será desenvolvido aqui consiste na estruturação do marco conceitual já existente, de modo que os critérios e recomendações do SINASE serão tomados como referência. Dessa forma, esse modelo não se propõe a redesenhar a política e sim a identificar as relações causais dentro de uma política já idealizada.

Nessa esteira, a discussão referente aos indicadores será balizada por esse marco conceitual, de forma que cada indicador será compreendido dentro de uma das fases do modelo-base exibido. Assim, incorpora-se nas proposições que estão sendo postas por essa monografia outra sugestão feita por Mokate para revigorar os processos de M&A, que é a “identificação e ajuste dos indicadores e informações relevantes, levando em conta o marco conceitual e as diversas perspectivas e interesses associados com os resultados e as relações causais esperados” (MOKATE, 2000, p. 8).

Dos parâmetros básicos exibidos pelo CONANDA (2006), boa parte deles pode ser compreendida dentro da esfera dos recursos, quais sejam: espaço físico, infraestrutura e capacidade; recursos humanos; e alianças estratégicas. De tal modo que as medidas para monitorar esses recursos seriam os indicadores de insumo, conforme proposições para o monitoramento desses aspectos mostradas na seção anterior.

Já com relação ao cumprimento das atividades desenvolvidas, o GEDUC incorpora hoje os seguintes indicadores de processos: Qualidade de informação, PIAS atualizados e Módulo Frota. O indicador que atende a qualidade da informação é fundamental, pois ele convalida e legitima as informações produzidas pelos demais. O indicador de atualização do PIA foi enquadrado como um indicador de processo, pois é um instrumento que subsidia o cumprimento de um produto entregue com a política, o acompanhamento técnico qualificado. Já o indicador Módulo Frota foi colocado no GEDUC para acompanhar o lançamento dos

registros de movimentação de veículos no sistema de controle de frota, mas será extinto, pois o abastecimento de combustíveis dos veículos oficiais passou a depender desse registro, assim tal controle deixa de fazer sentido, haja vista que para abastecer os carros, eles deverão estar com os lançamentos em dia, de forma que o registro das saídas já seja um pré-requisito para o carro estar circulando. Independente da exclusão desse indicador, esta medida não se concatena com a lógica de encadeamento do marco conceitual que está sendo construído. Portanto, a partir do entendimento do GEDUC como uma ferramenta estratégica para a política e que acompanha o desempenho das unidades, não faz sentido monitorar um indicador como esse dentro desse sistema. Não que informações dessa natureza não devam ser monitoradas, mas que devam ser acompanhadas por outros instrumentos.

Situação similar a do último indicador comentado, pode ser atribuída ao monitoramento de custos dos programas socioeducativos exibido na seção anterior, que também produziria indicadores de processo. Apesar de tais medidas serem importantes para acompanhar a eficiência dos processos executados, a execução desses indicadores não se associa a lógica de encadeamento proposta no marco conceitual que está sendo desenvolvido.

A maioria dos indicadores que compõem o GEDUC hoje envolve indicadores de produto, uma vez que dentro da relação causal que está sendo postulada, são os objetivos primários que a política almeja alcançar, quais sejam: desenvolvimento de ações para inclusão das famílias no processo socioeducativo; que o adolescente esteja matriculado e frequente em escola formal, ou dependendo da medida, que receba acompanhamento pedagógico; inserção e conclusão dos adolescentes em cursos de formação básica para o trabalho; participação dos jovens em oficinas que envolvam práticas pedagógicas e didáticas, assim como em oficinas de saúde; a realização de saídas da unidade que auxiliam no trabalho de resgate dos vínculos sociais dos adolescentes; e promover maior segurança às unidades, o que, de certa forma, pode ser captado pelos indicadores de fugas, tumultos e rebeliões numa relação inversamente proporcional.

Conforme dito anteriormente, os indicadores mencionados incorporam os próprios eixos estratégicos destacados pelo SINASE. Porém, também existem atributos dentro dos parâmetros básicos assinalados que também podem ser considerados produtos da política, tais como: o acompanhamento técnico, que já é captado pelo indicador que mede o atendimento técnico qualificado, indicador este que também se relaciona com o eixo *Suporte institucional*

e pedagógico; além do parâmetro *Direitos Humanos*, que conforme apresentado anteriormente pode suscitar a criação de índice para o seu monitoramento.

Depois de tratar de indicadores de insumo, processo e produto, chega-se aqui a um dos maiores gargalos do GEDUC, a inexistência de indicadores de resultado nesse sistema, de modo que a correlação dos produtos entregues com os efeitos e impactos que a política pretende gerar seja falha. Isso ocorre, porque há uma distância enorme entre uma coisa e outra e diversos fatores no caminho que, muitas vezes, extrapolam o domínio da SUASE.

Focando primeiro na definição do impacto que a política socioeducativa pretende gerar, Parrini e Villatoro (2002) consideram que a medida última da eficácia das intervenções dessa política, é a não-reincidência do ato infracional. Segundo os autores, a mensuração dessa variável é muito complexa, no entanto, assinalam que no cumprimento de tal tarefa “O desafio é a produção de medidas que capturam adequadamente a ideia de manutenção ou reversão, reconhecendo as limitações substanciais das ferramentas metodológicas e técnicas disponíveis (PARRINI & VILLATORO, 2002, p.17, tradução nossa)¹¹”. Nessa perspectiva, existem várias limitações para a mensuração dessa variável, como, por exemplo, o fato de que muitos delitos não são detectados pelas autoridades e a baixa confiabilidade dos registros oficiais para a apuração dessas informações (PARRINI & VILLATORO, 2002).

Dentro das possibilidades para o monitoramento dessa variável, o que a SUASE monitora hoje que mais se aproxima da taxa de reincidência é o índice de reentrada criminal, que é medido a partir do retorno do adolescente a estabelecimentos prisionais ou socioeducativos no prazo de três anos após seu desligamento. Esse índice é limitado, pois o egresso do sistema socioeducativo pode reincidir o ato infracional e o crime não ser detectado pelas autoridades, assim como o crime pode ser detectado, mas o jovem não retornar a um estabelecimento prisional ou socioeducativo no tempo determinado. Assim, guardadas essas ressalvas e dada à complexidade e os recursos para a apuração desse indicador, essa medida foi à forma que esta subsecretaria encontrou para mensurar o impacto final da política, no entanto, cabe um estudo mais detalhado para avaliar se esse índice é efetivo ou não.

¹¹“El desafío es la producción de medidas que capturen adecuadamente la idea de mantención o reversión, reconociendo las limitaciones sustanciales de las herramientas metodológicas y técnicas disponibles” (PARRINI & VILLATORO).

À vista disso, observando o que já foi mencionado, correlacionar os produtos entregues com esses impactos é problemático, pois por mais que todos os produtos sejam cumpridos, não se pode garantir que a política será efetiva, ainda mais, porque os adolescentes, na maioria das vezes, são recebidos pelos mesmos amigos e família, e retornam à mesma casa e vizinhança. Por consequência, por mais que se tenha sido realizado um excelente trabalho com o jovem, o que ele vai fazer dali em frente, em alguma medida, foge da alçada da SUASE.

Os resultados ou efeitos da política socioeducativa, no entanto, envolvem uma dimensão que é fundamentalmente subjetiva e estaria relacionada ao desenvolvimento pessoal do adolescente, que é um dos parâmetros básicos enumerados pelo CONANDA (2006) para o atendimento socioeducativo. Em atenção às ideias de Parrini & Villatoro (2002) o resultado da política, que seria uma variável intermediária entre os produtos e os impactos, pode ser a (re)inserção social do adolescente. Por envolver uma perspectiva subjetiva, o M&A desses efeitos não é uma tarefa simples, porém, é possível mensurar esses aspectos por meio de indicadores, que poderiam incorporar medidas como a formação de vínculos sociais, a criação de projeto de vida e o nível de autonomia do adolescente, variáveis a serem mensuradas no momento de desligamento desse jovem da unidade.

Assim sendo, esta proposta, em alguma medida, contempla outro passo mencionado anteriormente para o fortalecimento dos processos de M&A: “A superação da lacuna (tanto real quanto percebida) entre o quantitativo e o qualitativo na especificação de objetivos e avaliação” (MOKATE, 2000, p. 8).

Exemplificando como esses indicadores podem ser mensurados, a ideia é que seja elaborado um questionário com vários elementos pré-definidos, que apoiarão o profissional responsável pela entrevista de desligamento a dimensionar os itens que forem determinados como efeitos da política. É oportuno mencionar, que o trabalho para o desenvolvimento da metodologia para mensurar esses aspectos e até para definir quais os indicadores realmente poderão ser construídos, não será contemplado nessa monografia, uma que vez que demanda a participação de vários profissionais, de diferentes formações, além de um grande período de discussões. O que está sendo feito é a indicação de uma possibilidade e o levantamento de uma estratégia que já é utilizada para o M&A de outras políticas (PARRINI & VILLATORO, 2012)

Para ilustrar o que foi apresentado em relação ao marco conceitual e a estruturação dos indicadores segundo uma lógica de encadeamento, a figura abaixo resume o que foi discutido e materializa o marco conceitual proposto. Nesse modelo, a política é comparada a uma engrenagem composta por atividades, produtos e resultados, que é envolta pelos recursos quem tornam sua execução possível. A roda de resultados possui um sinal de interrogação no centro para representar o gargalo que se tem nos processos de M&A na SUASE hoje devido à ausência de indicadores de resultado. O grande problema é que se esta roda não estiver funcionando, fica muito difícil que se estabeleça qualquer relação entre os produtos e os efeitos e impacto da política. Com o estabelecimento de indicadores de resultado, esse tipo de análise passa a ser possível, de modo que seja exequível examinar vários aspectos da política, tais como a identificação dos produtos que tem maior correlação com os resultados e dos resultados que tem mais influência sobre os impactos.

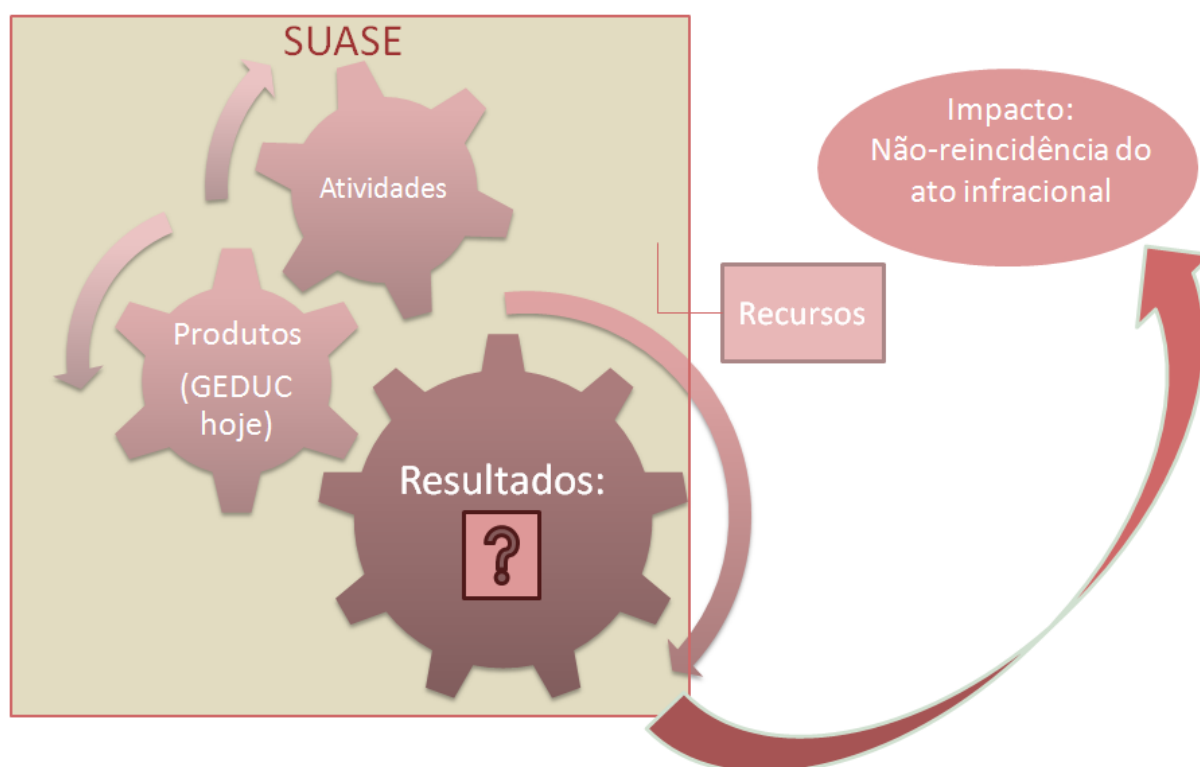


Ilustração 15: Materialização do marco conceitual da política socioeducativa na SUASE

Fonte: Elaboração própria

O trabalho investigativo para estruturação desse marco conceitual também levou em conta as falas dos servidores que participaram das entrevistas e grupos focais. Nessa perspectiva, quando perguntado sobre os efeitos que se tem com o bom atendimento nas unidades, a diretora do Centro Socioeducativo Santa Terezinha respondeu que o vínculo do sujeito a

alguma instituição, como família, escola e trabalho, protege o indivíduo de ser inserido na criminalidade ou de permanecer nela, assim, um dos objetivos da política seria o de criar ou fortalecer vínculos que atuam como fatores de proteção do adolescente egresso do sistema socioeducativo.

Segundo a Superintendente de Gestão das Medidas de Semiliberdade e Meio Aberto, o bom atendimento provoca um clima menos tenso na unidade, equipes mais motivadas e que se vinculam ideologicamente com o trabalho desenvolvido, além de possibilitar um efetivo processo de responsabilização do adolescente, que impacta na vida do próprio jovem. Com isso, torna-se possível enxergar a continuidade do processo de responsabilização do adolescente mesmo após o cumprimento da medida.

De acordo com a representante dos diretores das unidades do interior, o bom desempenho das unidades ainda pode fazer com que o adolescente enxergue outros caminhos e propostas de vida e impacta também no patrimônio público, fazendo com que a infraestrutura da unidade se mantenha mais conservada.

Corroborando o que foi desenvolvido na seção anterior, a presente seção fez inúmeras proposições para o aperfeiçoamento do painel de indicadores, sobretudo para enquadrá-lo em uma lógica de encadeamento, estruturada a partir marco conceitual da política. Estas propostas, no entanto, só farão sentido se os instrumentos de M&A forem utilizados para uma finalidade analítica, de modo que as informações geradas sejam estratégicas para a condução da política por toda equipe. Diante disso, na próxima seção, serão levantadas outras proposições para produzir uma resposta mais robusta ao problema da ausência de aplicabilidade prática da informação na SUASE e em relação a outras deficiências do M&A da política.

6.3 OUTRAS PROPOSIÇÕES PARA O M&A DA POLÍTICA SOCIOEDUCATIVA

A construção de uma cultura de monitoramento analítico em uma política social envolve diversas dimensões. Assim, nesta seção serão expostas outras sugestões para a estruturação dessa cultura na SUASE. Essas proposições, de maneira geral, apoiarão no desenvolvimento

do quarto e último passo indicado por Mokate (2000, p. 8, tradução nossa) para a consolidação dos processos de M&A, que é a “definição e gestão efetiva de fluxos da informação gerada pelo processo avaliativo e a introdução de estratégias e incentivos que promovam o uso de tais informações”.

6.3.1 Fortalecimento das etapas de discussão do GEDUC

Conforme já foi mostrado, o GEDUC é composto por três etapas: pactuação, reuniões intermediárias e plenárias. Em consonância ao que foi exibido, tais etapas são fundamentais, pois são os principais espaços para a discussão das informações que são geradas e para revigorar o entendimento de que os processos de monitoramento não se restringem a execução e ao controle das metas de atividades e produtos.

No entanto, o que vem ocorrendo nos últimos anos é o esvaziamento desses encontros, que tem tido sua ocorrência dificultada devido à escassez de diárias para trazer os servidores do interior para esses eventos. Diante disso, nos últimos anos ocorreram pouquíssimas reuniões intermediárias e plenárias, o que compromete fortemente o potencial do GEDUC como ferramenta para o monitoramento analítico da política. Segundo o Superintendente de Gestão das Medidas de Privação da Liberdade, a ausência desses momentos torna o GEDUC uma “letra morta”, pois não faz sentido monitorar por monitorar, o mais importante são os espaços de diálogo que se criam para o aprimoramento da política.

Nessa linha, o superintendente pontua que este ano, umas das principais estratégias para a superação da suspensão do AR, foi o fortalecimento das reuniões de pactuação. Mesmo com todas as dificuldades, houve um enorme esforço para que esses encontros pudessem ocorrer, de modo que a alternativa encontrada para que isso fosse viável foi à realização das reuniões com as unidades do interior por videoconferência. Assim, isso deu um novo ânimo ao GEDUC, evitando um abalo maior com a suspensão do AR.

Para além das dificuldades financeiro-orçamentárias que se tem hoje, outros desafios para a efetivação dessas etapas diz respeito à expansão do sistema socioeducativo, que é inevitável, haja vista que essa é uma política que se expande de forma passiva, já que depende fortemente da demanda de vagas para o acautelamento dos adolescentes. Assim, as projeções mais atuais são de que em médio/longo prazo, o número de unidades socioeducativas deve aumentar

consideravelmente. Segundo o Diretor de Informação e Pesquisa, essa é uma questão a ser considerada, porque com o número de unidades que se tem hoje, as reuniões de pactuação, por exemplo, se estendem por quase dois meses. Desta forma, caso a estimativa para o aumento expressivo do número de unidades se confirme e que o quadro de pessoal do núcleo gerencial não acompanhe essa projeção, será necessário rever os fluxos do GEDUC.

Apesar dos contratemplos, o fortalecimento desses encontros é imprescindível para a configuração de uma lógica analítica a esse sistema, o que hoje, muito em virtude de falhas nessas etapas, fica comprometido. Aliado a isso, não existe um fluxo de monitoramento ativo dos indicadores do GEDUC, sendo corriqueiro que as unidades apresentem problemas que persistem durante o ano inteiro e só na reunião de pactuação do ano seguinte isso seja diagnosticado, já que as reuniões intermediárias não vêm ocorrendo. Desta maneira, na subseção a seguir, será proposta uma solução para corrigir esse fluxo, no sentido de que os problemas apresentados pelas unidades sejam reconhecidos tempestivamente e partir disso, sejam gerados encaminhamentos para a resolução dos impasses.

6.3.2 Monitoramento tempestivo e ativo pelo Núcleo Gerencial

Conforme abordado na seção anterior, um grande gargalo que se tem nos processos de M&A na SUASE é que não há um monitoramento contínuo por parte do núcleo gerencial com relação à execução parcial dos indicadores do GEDUC. Assim, fazem-se necessárias que as informações geradas por esse instrumento sejam constantemente acompanhadas e que, com isso, sejam gerados encaminhamentos aos responsáveis para a resolução dos problemas.

Para a efetivação desse fluxo, propõe-se a criação de uma nova ferramenta dentro do GEDUC, uma planilha de monitoramento mensal dos indicadores, que a princípio seria acompanhada pela Assessoria de Gabinete, que dentro da atual estrutura institucional da subsecretaria, teria maior legitimidade para cobrar das diretorias a realização dos encaminhamentos necessários.

A ideia dessa planilha é extrair dados do Relatório Geral do GEDUC, mas filtrando apenas os indicadores que são preocupantes em cada unidade a partir de critérios pré-definidos, podendo gerar um farol sobre o *status* dessas medidas. Ademais, essa planilha poderia conter

informações mais detalhadas sobre o andamento desses indicadores, tais como a execução parcial e nota geral acumulada, a execução nos últimos três meses e um comparativo com a meta.

As vantagens dessa planilha sobre o Relatório Geral envolvem aspectos como a padronização do que seria uma situação preocupante, a filtragem automática dessas informações e a disposição das informações utilizadas para uma análise geral dos indicadores em um mesmo plano.

Dessa forma, os indicadores com *status* crítico serão filtrados automaticamente por essa planilha e estarão disponíveis para todas as diretorias. Para garantir o cumprimento desse fluxo, a Assessoria de Gabinete seria incumbida de cobrar das diretorias do núcleo gerencial responsáveis por cada indicador, a realização dos encaminhamentos necessários. Em determinadas situações, os problemas apreendidos são específicos de uma ou mais unidades, o que demandará o apoio direto aos centros. Porém, em certos casos, o problema na execução de algum indicador pode envolver uma questão mais estrutural e exigir a articulação do próprio núcleo gerencial com outras instituições que compõem a rede.

Portanto, a criação desse instrumento seria importante para o monitoramento mais ativo e tempestivo a partir das informações do GEDUC, uma vez que, hoje, esse fluxo depende muito da demanda das unidades e demora-se muito para detectar problemas simples e fáceis de ser diagnosticados.

Os sistemas de monitoramento devem produzir informações específicas para cada usuário dentro da política que está inserido, de acordo com o que cada ator necessita. Assim, será apresentado abaixo um quadro que agrega os fluxos que já acontecem e os que estão sendo propostos com esta monografia. As Planilhas mensais de atividade, o SIAME, o Relatório Geral do GEDUC, o Relatório Mensal por Unidade e o PAPER são ferramentas que já existem, por mais que seja possível o uso mais efetivo desses instrumentos. Já a Planilha de Monitoramento Mensal e a publicização das informações são ferramentas sugeridas por este trabalho e envolvem fluxos que praticamente inexistem na subsecretaria hoje.

Ferramenta	Principais envolvidos
Planilhas mensais de atividade	Informações alimentadas pelas unidades socioeducativas e encaminhadas à DIP.
SIAME	Preenchidas pelas unidades com informações que são utilizadas pela DAJ.
Relatório Geral do GEDUC	Disponível ao núcleo gerencial, mas efetivamente utilizado pela DIP e Assessoria de Gabinete.
Relatório Mensal por Unidade	Disponível ao núcleo gerencial como um todo, e encaminhado às respectivas unidades.
Planilha de Monitoramento Mensal	Planilha disponível ao núcleo gerencial como um todo e acompanhada pela Assessoria de Gabinete
PAPER	Informações utilizadas pelo subsecretário, produzidas pela Assessoria de Gabinete com apoio da SGPL
Publicização das informações	Informações devem estar disponíveis para a sociedade civil

Quadro 13: Principais usuários envolvidos com as ferramentas de M&A na SUASE

Fonte: Elaboração própria

Conforme pode ser observado no quadro acima, foi introduzida nos fluxos de M&A a produção de informações para um grupo de usuários fundamental para as políticas públicas, a sociedade civil. Nessa perspectiva, a próxima subseção irá abordar outra importante questão para o M&A dessa política, a publicização das informações geradas por esses processos, o que agrega uma dimensão de accountability e controle público ao tema da gestão orientada por resultados, sendo estes entendidos no âmbito de expansão da democracia e da participação social no âmbito governamental.

6.3.3 Publicização das informações geradas pelo GEDUC

Conforme exposto anteriormente, levando-se em conta tendências contemporâneas para a gestão pública, tais como accountability e participação social, uma das funções dos processos avaliativos se refere a sua aplicação como um recurso democrático. Atendendo a esses princípios, além de configurar transparência às ações da subsecretaria, a publicização das informações geradas pelo GEDUC seria uma forma de incluir a sociedade civil nos processos de M&A, oportunizando o efetivo controle social da política.

A divulgação de informações dessa natureza hoje pela subsecretaria depende da demanda de agentes externos e de autorização prévia. Dessa maneira, o que se propõe com este trabalho é que os dados do GEDUC sejam publicados de forma sistemática pela SUASE no site institucional da SEDS, estando disponíveis aos cidadãos continuamente.

Diante dessas questões, foi perguntado nas entrevistas sobre a percepção dos entrevistados a respeito da publicização das informações geradas no GEDUC. Assim, foi constatado que, a princípio não há grande resistência dentro da SUASE para a divulgação dessas informações, pelo menos nos postos mais estratégicos dessa instituição.

De acordo com o Subsecretário não há problemas em divulgar esses dados, o que se tem que levar em conta são os parâmetros legais para a proteção do adolescente. Nessa mesma linha, o Diretor de Informação e Pesquisa comenta que, guardadas as ressalvas da legislação, sobretudo com relação à confidencialidade dos jovens acautelados, é dever da administração pública divulgar as informações que são públicas.

O Superintendente de Gestão das Medidas de Privação da Liberdade completa que o movimento de publicização das informações no âmbito governamental é inevitável, de modo que o Estado não pode guardar para si informações que pertencem à sociedade. Assim, para uma política como a socioeducativa que é pouco conhecida pela sociedade, a divulgação desses dados é ainda mais fundamental, pois se o cidadão não recebe informações sobre o real funcionamento do trabalho que é desenvolvido, ele não terá condição de dizer se os serviços prestados são bons ou ruins.

Segundo a Superintendente de Gestão das Medidas de Semiliberdade e Meio Aberto é necessário que esses dados sejam públicos, de forma a se estabelecer um canal de comunicação com a sociedade. Além disso, o homem médio não consegue conhecer a fundo todas as políticas públicas, mas uma maneira da sociedade conhecer minimamente o trabalho que é desenvolvido na SUASE é por meio da publicização das informações.

Portanto, a efetivação dessa proposta é fundamental tanto para a transparência e legitimação das ações, mas por possibilitar o aperfeiçoamento do controle social da política. A disponibilização dessas informações para a sociedade, no entanto, suscita a criação de canais de diálogo com a população para que os cidadãos possam efetivamente exercer esse controle

social. A participação da sociedade civil nos processos de M&A pode provocar melhorias no funcionamento de todo o Ciclo de Políticas Públicas e Programas. Isto é, desde a etapa de definição da agenda, por meio de uma leitura mais precisa sobre a realidade, até a avaliação em si, possibilitando uma melhor compreensão sobre resultados e impactos, que em determinados casos são reconhecidos mais facilmente pela população do que pelos próprios instrumentos governamentais.

6.3.4 Monitoramento e Avaliação das medidas em meio aberto

O foco desse trabalho incidiu sobre as medidas socioeducativas de privação da liberdade e semiliberdade que são de competência estadual. Entretanto, partindo do entendimento da política socioeducativa de forma sistêmica, é necessário se atentar para alguns aspectos das medidas em meio aberto.

Relembrando as atribuições legais de cada ente para a execução dos programas em meio aberto, os estados devem prestar assessoria técnica e suplementação financeira aos municípios para a oferta dessas medidas. Já os municípios são responsáveis pela criação e manutenção dos programas de atendimento em meio aberto. Dessa forma, há de se considerar essas limitações legais para qualquer ação que o Estado for tomar no âmbito dessas medidas, para não interferir na autonomia dos municípios.

Diante disso, foi perguntado à Superintendente de Gestão das Medidas de Semiliberdade e Meio Aberto se o estado deveria monitorar e avaliar mais ativamente a execução da política em meio aberto. Ela respondeu que isso é importante, pois é necessário um diagnóstico preciso dessas medidas para que o estado tenha uma noção real e abrangente de como os municípios executam os programas em meio aberto. O bom funcionamento dessas medidas resulta em benefícios que também podem ser sentidos nas medidas de privação da liberdade e semiliberdade, já que a política socioeducativa funciona de forma sistêmica. Desse modo, a precarização e baixa eficiência dos programas em meio aberto pode fazer com que essas medidas sejam preteridas pelo Poder Judiciário para o encaminhamento dos adolescentes em relação às mais graves. Tal situação pode agravar o problema da superlotação das unidades de privação de liberdade e semiliberdade, o que evidencia a complementaridade das medidas que compõem a política socioeducativa e, por consequência, a necessidade de entendê-la de forma sistêmica.

Nessa perspectiva foi discutida no grupo focal com os diretores do núcleo gerencial a viabilidade para a efetivação da proposta de monitoramento e avaliação mais incisivos sobre a política em meio aberto. Atualmente, o que é desenvolvido nesse campo, é o acompanhamento trimestral de planilha com os aspectos que compõem o Plano de Trabalho presente no Termo de Parceria que é acordado junto aos municípios. Contudo, esse instrumento não possui o mesmo nível de detalhamento e a riqueza analítica do GEDUC. Assim, o Diretor de Gestão de Vagas e Atendimento Jurídico, que já foi Diretor de Gestão das Parcerias, sugeriu que o Plano de Trabalho fosse compatibilizado ao GEDUC, de modo a incorporar os mesmos indicadores e inseri-los nos fluxos desse sistema, contribuindo até para o controle e fiscalização dos convênios. À vista disso, o gerente da Diretoria de Gestão de Parcerias (DGP) pontuou que é preciso pensar na racionalidade dessa proposta junto aos municípios e se atentar as várias especificidades da execução da política por esses entes que não ocorrem no âmbito estadual. Portanto, é necessário se pensar em uma proposta que seja aderente a realidade dos municípios.

A implementação dessa proposta, no entanto, deve considerar o impacto que pode ser gerado nos fluxos de trabalho do núcleo gerencial, uma vez que exigirá o esforço para a realização de todas as etapas do GEDUC, de atrelar esse sistema aos planos de trabalho para a fiscalização dos convênios, além de sobrecarga às diretorias para o M&A dos indicadores. Contudo, devido às potencialidades que se tem como essa proposta, tal ideia deve ser mais bem discutida no âmbito da SUASE, já que demanda uma análise mais aprofundada sobre o tema. Afinal essa é uma questão de grande importância, pois poderá contribuir para uma visão mais sistêmica da política socioeducativa, ainda mais, porque a inserção do M&A da política em meio aberto nos fluxos do GEDUC envolveria uma participação mais integral do núcleo gerencial nesses processos, o que hoje se restringe muito à atuação da DGP e a DMA.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho perpassa por várias possibilidades de análise no campo do M&A da política socioeducativa, no entanto, o fio de conduta que liga todas as questões desenvolvidas é a carência do monitoramento analítico na SUASE e os desafios para a construção de uma cultura avaliativa nessa instituição.

Nesse sentido, esta monografia discute várias proposições para o aprimoramento dos processos de M&A nessa subsecretaria. Tal tarefa envolve a articulação de inúmeros aspectos discutidos nesse trabalho, quais sejam, a dimensão teórica e conceitual a respeito de M&A e gestão por resultados, as normas e as diretrizes para a execução da política socioeducativa no país, as condições institucionais para a efetivação das propostas, e as considerações obtidas a partir das entrevistas e grupos focais realizados.

Diante disso, buscou-se remontar uma espécie de “quebra-cabeça”, em que os aspectos exibidos acima correspondem às “peças” do jogo e a base para a montagem é a política socioeducativa. Portanto, o desafio posto por essa pesquisa foi o de identificar e encaixar todas essas peças e de buscar soluções que fossem aderentes a esse plano de fundo, que é bastante complexo.

Dessa maneira, foram propostas soluções que envolvem as seguintes dimensões: a incorporação das recomendações do SINASE nos processos de M&A, a revisão e adequação dos indicadores ao marco conceitual da política, a consolidação dos espaços de discussão dentro do GEDUC, o monitoramento ativo e tempestivo da execução dos indicadores, a publicização das informações geradas pelos instrumentos de M&A, além da inclusão das medidas socioeducativas em meio aberto nos fluxos do GEDUC.

Destacando alguns pontos sobressalentes na análise desenvolvida, observa-se que o GEDUC é composto majoritariamente por indicadores de produto. Contudo, a inexistência de indicadores de resultado dificulta o estabelecimento de relações de causalidade desses produtos com os efeitos e impactos da política. Tal situação compromete o enfoque analítico sobre os processos de M&A, pois a essência do monitoramento analítico se concentra justamente nessas duas etapas finais do marco conceitual.

Além disso, o GEDUC, que é o principal expoente para o M&A na SUASE hoje, incide exclusivamente sobre desempenho das unidades socioeducativas e não na política como um todo, o que revela certa carência de uma perspectiva sistêmica aos processos de M&A dessa subsecretaria.

Nessa esteira, a visão global sobre a política a partir desses instrumentos poderia abranger, inclusive, as medidas socioeducativas em meio aberto e os programas de atendimento aos egressos, que são elementos fundamentais para a efetividade do trabalho que é desenvolvido, mas que hoje não estão incluídos nos processos centrais de M&A da SUASE.

A consolidação dos espaços de discussão dentro do GEDUC e a publicização das informações geradas por esse sistema também contribuem fortemente para a configuração de uma lógica analítica nesta subsecretaria. Tais ações propiciam a inclusão dos diversos atores interessados com a política nos processos avaliativos, no caso dos espaços de discussão do GEDUC, a equipe da SUASE como um todo e no da publicização das informações, a sociedade civil.

Apesar de possuírem propósitos distintos, o que se espera com a implementação dessas sugestões é o fortalecimento dos processos de M&A na política de atendimento socioeducativo. A consolidação das práticas avaliativas é fruto de uma orientação estratégica e moderna para a atuação estatal, que se ampara numa lógica de resultados.

Por fim, é relevante lembrar que a estruturação dessa lógica de resultados não se deve restringir ao que o CLAD (2010) considera como “gerencialismo equivocados”, ou seja, para além da melhoria no desempenho, é necessário que o trabalho seja norteado em função dos resultados que se almejam alcançar. Só assim, será possível ultrapassar a lógica de monitoramento gerencial dominante e avançar na construção de uma cultura de monitoramento analítico na política socioeducativa.

8 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reformada administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER-PEREIRA, L.C; SPINK, PETER (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2006. 7.ed.

_____. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública. In: BRESSER-PEREIRA, L.C; SPINK, PETER (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2006. 7.ed.

AGUILAR, Maria José; ANDER-EGG, Ezequiel. **Avaliação de serviços e programas sociais**. Tradução de Jaime A. Clasen e Lúcia Mathilde E. Orth. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994. 2. ed.

AVILA, Lisélen; DRUZIAN, Andressa; AGUINSKY, Beatriz. **As medidas socioeducativas na perspectiva do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE)**. Porto Alegre, 2011.

BECHER, Franciele. **Os “menores e a FUNABEM: influências da ditadura civil-militar brasileira**. São Paulo: Anais do XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH, jul. 2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1998.

_____. **Lei n. 8.069, de 13 de Julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF, Senado, 1990.

_____. **Lei n. 12.594, de 18 de Janeiro de 2012**. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional. Brasília, DF, Senado, 2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Caderno de Estudos do Curso em Conceitos e Instrumentos para o Monitoramento de Programas**. Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2014.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER-PEREIRA, L.C; SPINK, PETER (Orgs.). **Reforma do Estado e**

administração pública gerencial. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2006. 7.ed.

_____. Da administração pública a gerencial. In: BRESSER-PEREIRA, L.C; SPINK, PETER (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2006. 7.ed.

BUVINICH, Mario Rojas. **Ferramentas para o monitoramento e avaliação de programas e projetos sociais.** Brasília: Caderno de Direitos da Criança e do Adolescente, 1999. N. 10.

CARDOSO, Fernando Henrique. Reforma do Estado. In: BRESSER-PEREIRA, L.C; SPINK, PETER (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2006. 7.ed.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Intervenção com Foco nos Resultados: Elementos para o Desenho e Avaliação dos Projetos Sociais. In: CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira; COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz (Orgs.). **Gestão Social: O que há de Novo?** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004. V.2.

CARNEIRO, Ricardo. O planejamento na Esfera Pública: Fundamentos Teóricos, Possibilidades e Limites Operacionais. In: CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira; COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz (Orgs.). **Gestão Social: O que há de Novo?** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004. V.2.

CARNEIRO, Ricardo; MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. **Gestão pública no século XXI: As reformas pendentes.** Brasília, DF: IPEA, 2011.

CLAD. **Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI.** Santo Domingo, República Dominicana, 2010.

CONANDA. **Sistema Nacional De Atendimento Socioeducativo -SINASE/ Secretaria Especial dos Direitos Humanos.** Brasília-DF: CONANDA, 2006.

COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. Política, Instituições e Estratégia de Implementação: Elementos Para a Análise de Políticas e Projetos Sociais. In: CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira; COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz (Orgs.). **Gestão Social: O que há de Novo?** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004. V.2.

FILGUEIRA, Fernando. **La antipática pero necesaria defensa política de la tecnocracia en América Latina**. In: Vera, Miguel (editor). Evaluación para el desarrollo social: aportes para un debate abierto en América Latina. Ciudad de Guatemala: Magna Terra Editores, 2006.

GAMBI, Raíssa Fontellas Rosado. **As armadilhas de um consenso. Monitoramento e Avaliação dos projetos estruturadores do governo de Minas Gerais, 2003-2010**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2010.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. **Revista Planejamento e Políticas Públicas - IPEA**, n. 23, jun 2001.

HEIDEMANN, Francisco G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (orgs). **Políticas Públicas e Desenvolvimento. Bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora UNB, 2009.

HOOD, Christopher. Racionalismo económico em la gestión pública. De la administración pública progresiva a la nueva gestión pública? In: BRUQUÉ, Quim; SUBIRATS, Joan. **Lecturas de Gestión Pública**. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública - Boletín Oficial del Estado, 1996.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais**. Revista de Administração Pública. v. 36, n. 1, p. 51-72, jan./fev., 2002.

_____. Monitoramento Analítico como Ferramenta para Aprimoramento da Gestão de Programas Sociais. In: **Revista da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação**. Brasília/DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2011. N.11.

JANNUZZI, Paulo de Martino et al. **Estruturação de sistemas de monitoramento e especificação de pesquisas de avaliação, os problemas dos programas públicos no Brasil**. In: Cibele Franzese ... [et al.]; Reflexões para Ibero-América: Avaliação de Programas Sociais / Cadernos EIAPP, ENAP, 2009.

MINAS GERAIS. **Decreto 46.647, de 11 de Novembro de 2014**. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Defesa Social. Belo Horizonte, Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2014.

MINAS GERAIS. **Secretaria de Estado de Defesa Social**. Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <<http://www.seds.mg.gov.br>> Acesso em: 5 nov. 2015.

MOKATE, Karen. Convertiendo el "monstro" en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social. **Revista do Setor Público**, v. 51, n.1, p. 81-124, 2000.

_____. **El monitoreo y evaluación en la gerencia para resultados em el desarrollo**. In: Vera, Miguel (editor). **Evaluación para el desarrollo social: aportes para un debate abierto en América Latina**. Ciudad de Guatemala: Magna Terra Editores, 2006.

MOORE, Mark Harrison. **Criando Valor Público: gestão estratégica no governo**. Rio de Janeiro: Letras & Expressões, 2002.

MORA, Mario. Responsabilización por el control de resultados. In: CLAD/ BID/ EUDEBA. **La responsabilización em la nueva gestión pública latinoamericana**. Buenos Aires: Editora Universitaria de Buenos Aires, 2000.

_____. El sistema nacional de evaluación de Costa Rica. In: GRAU, Nuria C.; BOZZI, Sonia O. (editoras). **Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática. Experiencias latinoamericanas**. Caracas: Editorial Texto, C.A, 2003.

NASCIMENTO, B. **A reforma universitária de 1968: origem, processo e resultados de uma política pública para o ensino superior**. 1991. Tese (Doutorado) – UFRJ, Rio de Janeiro.

NOGUEIRA, Roberto Martinez. **Los proyectos sociales: de la certeza omnipresente al comportamiento estratégico**. Série Políticas Sociales, 24. Naciones Unidas. CEPAL. Santiago de Chile, 1998.

OSUNA, J.L. e MÁRQUEZ, C (ed). **Guía para la evaluación de las políticas públicas**. Sevilla: Fundacion Universitaria, 2000.

PARRINI, Rodrigo R.; VILLATORO, Pablo S. **Hogar de Cristo, Informe de avance: Modelo teorico-metodologico de evaluacion de los programas com infractores de ley**. 2002

ROTONDANO, Ricardo Oliveira. Breves considerações sobre o SINASE: Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo. **Revista Internacional de Direito e Cidadania**, n. 9, p. 159-167, fev. 2011.

RUA, Maria das Graças. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: RUA, Maria das Graças; CARVALHO, Maria I. V. (orgs.). **O estudo da política: tópicos selecionados**. Brasília: Paralelo 15, 1998. p. 231-260.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. In: **Revista da Administração Pública**. Rio de Janeiro, 2009. V. 43, n.

SOUSA, Diego Mendes de. **Análise do GEDUC**. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2008.

SOUZA, Celina. "Estado do Campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** – V. 18, n.51, p. 15 – 20, 2003.

SUBIRATS, Joan. ¿Podemos utilizar los instrumentos de evaluación como palanca de gobierno del sector público? In: CLAD. **Responsabilización y evaluación de la gestión pública**. Caracas: Editorial Textos, C.A, 2005.

SULBRANDT, José. Analisis de políticas públicas y gestión pública: promesas y riesgos de una vida emcomun. In: BRUQUÉ, Quim; SUBIRATS, Joan. **Lecturas de Gestión Pública**. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública - Boletín Oficial del Estado, 1996.

SERRANO, Claudia; RACZYNSKI, Dagmar. **La funcion de evaluacion de politicas socialesen Chile**. Documento Mideplan, Chile, 2002.

VERA, Miguel. **Uso de la información generada por la evaluación de programas sociales**. In: Vera, Miguel (editor). Evaluación para el desarrollo social: aportes para un debate abierto en América Latina. Ciudad de Guatemala: Magna Terra Editores, 2006.

WORTHERN, B. R. et al. **Avaliação de programas: concepções e práticas**. São Paulo: EDUSP, 2004.

APÊNDICE A – Roteiro para entrevista com o Superintendente de Gestão das Medidas de Privação da Liberdade

Entrevista semi-estruturada	
Condições institucionais para a constituição de uma cultura de monitoramento analítico	Quais são os custos que a SUASE têm com o GEDUC?
	Os recursos são suficientes?
	Esses recursos sofrem contingenciamento com os cortes orçamentários?
	Você acha que as planilhas do GEDUC são preenchidas corretamente?
	Qual a sua percepção sobre o preparo técnico do núcleo gerencial, diretores de unidade e dos outros funcionários da ponta para analisar as informações geradas pelo GEDUC?
	Qual a sua percepção sobre a abertura do núcleo gerencial, diretores de unidade e dos outros funcionários da ponta com relação a possíveis mudanças no GEDUC ou em algum outro aspecto do monitoramento e avaliação da política?
Informações geradas são úteis para o processo decisório	Quais informações você recebe do GEDUC?
	Com qual frequência as informações geradas pelo GEDUC chegam a você?
	Essas informações são úteis?
	Alguma dessas informações é desnecessária?
	Você acha que o núcleo gerencial e as unidades utilizam essas informações de alguma forma?
	Você acredita que o alcance das metas propostas no GEDUC reflete o bom desempenho da unidade?
Transparência/controlabilidade/publicação	Na sua percepção, quais são os resultados que se tem com o bom desempenho das unidades?
	O que você pensa a respeito da publicização das informações geradas pelos instrumentos de M&A?
	Existem limites para a divulgação dessas informações?
	Antes do GEDUC, havia alguma ferramenta para o M&A na SUASE?
	Desde a implementação do GEDUC, alguns instrumentos gerenciais foram implementados no Estado. Esses instrumentos de alguma forma se relacionam com o GEDUC?
	Até o ano passado o GEDUC era vinculado com o Acordo de Resultados. Esse ano, até a presente data, não há uma definição a cerca da continuidade do AR ou não. De que forma essa situação impacta o GEDUC?
Centralidade do M&A na instituição	Você considera que o cenário de crise fiscal que o Estado vivencia, afeta de alguma forma o monitoramento e avaliação da política?
	Qual a centralidade do GEDUC hoje na SUASE?
Percepção sobre o monitoramento analítico	Paulo Januzzi diferencia o monitoramento em dois tipos: monitoramento gerencial e o monitoramento analítico. O monitoramento "gerencial" está voltado para o acompanhamento de metas e prazos de ações; ao passo que o "monitoramento analítico" consiste na análise comparativa e sistêmica dos indicadores que dizem respeito a uma determinada política pública, ou seja, uma atitude mais questionadora com relação à política e os resultados gerados pelos instrumentos de monitoramento. Você considera que a concepção de monitoramento gerencial é bem desenvolvida nas unidades? E no núcleo gerencial?
	E com relação ao monitoramento analítico, essa concepção é desenvolvida nas unidades? E no núcleo gerencial?

APÊNDICE B – Roteiro para entrevista com a Superintendente de Gestão das Medidas de Semiliberdade e Meio Aberto

Entrevista semi-estruturada	
Informações geradas são úteis para o processo decisório	Quais informações você recebe do GEDUC?
	Com qual frequência as informações geradas pelo GEDUC chegam a você?
	Essas informações são úteis?
	Alguma dessas informações é desnecessária?
	Você acha que o núcleo gerencial e as unidades utilizam essas informações de alguma forma?
	Você acredita que o alcance das metas propostas no GEDUC reflete o bom desempenho da unidade?
	Na sua percepção, quais são os resultados que se tem com o bom desempenho das unidades?
Condições institucionais para a constituição de uma cultura de monitoramento analítico	Você acha que as planilhas do GEDUC são preenchidas corretamente?
	Qual a sua percepção sobre o preparo técnico do núcleo gerencial, diretores de unidade e dos outros funcionários da ponta para analisar as informações geradas pelo GEDUC?
	Qual a sua percepção sobre a abertura do núcleo gerencial, diretores de unidade e dos outros funcionários da ponta com relação a possíveis mudanças no GEDUC ou em algum outro aspecto do monitoramento e avaliação da política?
Transparência/controlabilidade/ publicação	O que você pensa a respeito da publicização das informações geradas pelos instrumentos de M&A?
	Existem limites para a divulgação dessas informações?
Histórico do GEDUC	Até o ano passado o GEDUC era vinculado com o Acordo de Resultados. Esse ano, até a presente data, não há uma definição a cerca da continuidade do AR ou não. De que forma essa situação impacta o GEDUC?
	Você considera que o cenário de crise fiscal que o Estado vivencia, afeta de alguma forma no monitoramento e avaliação da política?
M&A das medidas de meio-aberto	As medidas de meio aberto deveriam compor o GEDUC?
Centralidade do M&A na instituição	Qual a centralidade do GEDUC hoje na SUASE?
Percepção sobre o monitoramento analítico	Paulo Januzzi diferencia o monitoramento em dois tipos: monitoramento gerencial e o monitoramento analítico. O monitoramento "gerencial" está voltado para o acompanhamento de metas e prazos de ações; ao passo que o "monitoramento analítico" consiste na análise comparativa e sistêmica dos indicadores que dizem respeito a uma determinada política pública, ou seja, uma atitude mais questionadora com relação à política e os resultados gerados pelos instrumentos de monitoramento. Você considera que a concepção de monitoramento gerencial é bem desenvolvida nas unidades? E no núcleo gerencial?
	E com relação ao monitoramento analítico, essa concepção é desenvolvida nas unidades? E no núcleo gerencial?

APÊNDICE C – Roteiro para entrevista com o Diretor de Informação e Pesquisa

Entrevista semi-estruturada	
Condições institucionais para a constituição de uma cultura de monitoramento analítico	Quais são os custos que a SUASE tem com o GEDUC?
	Os recursos são suficientes?
	Esses recursos sofrem com os cortes orçamentários?
	Você acha que as planilhas do GEDUC são preenchidas corretamente?
	Qual a sua percepção sobre o preparo técnico do núcleo gerencial, diretores de unidade e dos outros funcionários da ponta para analisar as informações geradas pelo GEDUC?
Informações geradas são úteis para o processo decisório	Qual a sua percepção sobre a abertura do núcleo gerencial, diretores de unidade e dos outros funcionários da ponta com relação à possíveis mudanças no GEDUC ou em algum outro aspecto do monitoramento e avaliação da política?
	Você acha que as planilhas do GEDUC são preenchidas corretamente?
	Você acredita que o alcance das metas propostas no GEDUC reflete o bom desempenho da unidade?
Transparência/controle accountability/publicização	Na sua percepção, quais são os resultados que se tem com o bom desempenho das unidades?
	O que você pensa a respeito da publicização das informações geradas pelos instrumentos de M&A?
	Existem limites para a divulgação dessas informações?
	Desde a implementação do GEDUC, alguns instrumentos gerenciais foram implementados no Estado. Esses instrumentos de alguma forma se relacionam com o GEDUC?
	Até o ano passado o GEDUC era vinculado com o Acordo de Resultados. Esse ano, até a presente data, não há uma definição a cerca da continuidade do AR ou não. De que forma essa situação impacta o GEDUC?
Pontos que foram colocados no SINASE para o M&A	Você considera que o cenário de crise fiscal que o Estado vivencia, afeta de alguma forma no monitoramento e avaliação da política?
	Para o monitoramento e avaliação do fluxo de atendimento socioeducativo, o SINASE cita o SIPIA/INFOINFRA, esse sistema é de fato utilizado pela SUASE?
Centralidade do M&A na instituição	Qual a centralidade do GEDUC hoje na SUASE?
Percepção sobre o monitoramento analítico	Paulo Januzzi diferencia o monitoramento em dois tipos: monitoramento gerencial e o monitoramento analítico. O monitoramento "gerencial" está voltado para o acompanhamento de metas e prazos de ações; ao passo que o "monitoramento analítico" consiste na análise comparativa e sistêmica dos indicadores que dizem respeito a uma determinada política pública, ou seja, uma atitude mais questionadora com relação à política e os resultados gerados pelos instrumentos de monitoramento. Você considera que a concepção de monitoramento gerencial é bem desenvolvida nas unidades? E no núcleo gerencial?
	E com relação ao monitoramento analítico, essa concepção é desenvolvida nas unidades? E no núcleo gerencial?

APÊNDICE D – Roteiro para entrevista com o Subsecretário de Atendimento às Medidas Socioeducativas

Entrevista Semi-Estruturada	
Informações geradas são úteis para o processo decisório	Quais informações você recebe do GEDUC?
	Com qual frequência as informações geradas pelo GEDUC chegam a você?
	Essas informações são úteis?
	Alguma dessas informações é desnecessária?
	Você acha que o núcleo gerencial e as unidades utilizam essas informações de alguma forma?
	Você acredita que o alcance das metas propostas no GEDUC reflete o bom desempenho da unidade?
	Na sua percepção, quais são os resultados que se tem com o bom desempenho das unidades?
Condições institucionais para a constituição de uma cultura de monitoramento analítico	Qual a sua percepção sobre o preparo técnico do núcleo gerencial, diretores de unidade e dos outros funcionários da ponta para analisar as informações geradas pelo GEDUC?
	Qual a sua percepção sobre a abertura do núcleo gerencial, diretores de unidade e dos outros funcionários da ponta com relação à possíveis mudanças no GEDUC ou em algum outro aspecto do monitoramento e avaliação da política?
Transparência/controlabilidade/ accountability/ publicização	O que você pensa a respeito da publicização das informações geradas pelos instrumentos de M&A?
	Existem limites para a divulgação dessas informações?
Centralidade do M&A na instituição	Qual a centralidade do GEDUC hoje na SUASE?
Percepção sobre o monitoramento analítico	Paulo Januzzi diferencia o monitoramento em dois tipos: monitoramento gerencial e o monitoramento analítico. O monitoramento "gerencial" está voltado para o acompanhamento de metas e prazos de ações; ao passo que o "monitoramento analítico" consiste na análise comparativa e sistêmica dos indicadores que dizem respeito a uma determinada política pública, ou seja, uma atitude mais questionadora com relação à política e os resultados gerados pelos instrumentos de monitoramento. Você considera que a concepção de monitoramento gerencial é bem desenvolvida nas unidades? E no núcleo gerencial?
	E com relação ao monitoramento analítico, essa concepção é desenvolvida nas unidades? E no núcleo gerencial?

APÊNDICE E – Roteiro para entrevista com a representante dos diretores de unidade socioeducativa do interior do estado

Entrevista semi-estruturada	
Informações geradas são úteis para o processo decisório	Quais informações você recebe do GEDUC?
	Com qual frequência as informações geradas pelo GEDUC chegam a você?
	Essas informações são úteis?
	Alguma dessas informações é desnecessária?
	Você acha que o núcleo gerencial e as unidades utilizam essas informações de alguma forma?
	Você acredita que o alcance das metas propostas no GEDUC reflete o bom desempenho da unidade?
Na sua percepção, quais são os resultados que se tem com o bom desempenho das unidades?	
Condições institucionais para a constituição de uma cultura de monitoramento analítico	Existe alguma diferença entre o perfil das unidades do interior e as da capital no que se diz respeito ao atendimento que é desenvolvido ou à gestão?
	Você acha que as planilhas do GEDUC são preenchidas corretamente?
	Qual a sua percepção sobre o preparo técnico do núcleo gerencial, diretores de unidade e dos outros funcionários da ponta para analisar as informações geradas pelo GEDUC?
	Qual a sua percepção sobre a abertura do núcleo gerencial, diretores de unidade e dos outros funcionários da ponta com relação à possíveis mudanças no GEDUC ou em algum outro aspecto do monitoramento e avaliação da política?
Histórico do GEDUC	Até o ano passado o GEDUC era vinculado com o Acordo de Resultados. Esse ano, até a presente data, não há uma definição a cerca da continuidade do AR ou não. De que forma essa situação impacta o GEDUC?
	Você considera que o cenário de crise fiscal que o Estado vivencia, afeta de alguma forma no monitoramento e avaliação da política?
Centralidade do M&A na instituição	Qual a centralidade do GEDUC hoje na SUASE?
Percepção sobre o monitoramento analítico	Paulo Januzzi diferencia o monitoramento em dois tipos: monitoramento gerencial e o monitoramento analítico. O monitoramento "gerencial" está voltado para o acompanhamento de metas e prazos de ações; ao passo que o "monitoramento analítico" consiste na análise comparativa e sistêmica dos indicadores que dizem respeito a uma determinada política pública, ou seja, uma atitude mais questionadora com relação à política e os resultados gerados pelos instrumentos de monitoramento. Você considera que a concepção de monitoramento gerencial é bem desenvolvida nas unidades? E no núcleo gerencial?
	E com relação ao monitoramento analítico, essa concepção é desenvolvida nas unidades? E no núcleo gerencial?

APÊNDICE F – Roteiro de perguntas para grupo focal com os diretores de unidade socioeducativa

Grupo focal	
Informações geradas são úteis para o processo decisório	Quais informações você recebe do GEDUC?
	Com qual frequência as informações geradas pelo GEDUC chegam a você?
	Essas informações são úteis?
	Alguma dessas informações é desnecessária?
	Como essas informações são utilizadas na unidade?
	Você acredita que o alcance das metas propostas no GEDUC reflete o bom desempenho da unidade?
	Na sua percepção, quais são os resultados que se tem com o bom desempenho das unidades?
Condições institucionais para a constituição de uma cultura de monitoramento analítico	Qual a sua percepção sobre o preparo técnico do núcleo gerencial e da sua equipe para analisar as informações geradas pelo GEDUC?
	Qual a sua percepção sobre a abertura do núcleo gerencial e de sua equipe com relação à possíveis mudanças no GEDUC ou em algum outro aspecto do monitoramento e avaliação da política?
Centralidade do M&A na instituição	Qual a centralidade do GEDUC hoje na SUASE?
Percepção sobre o monitoramento analítico	Paulo Januzzi diferencia o monitoramento em dois tipos: monitoramento gerencial e o monitoramento analítico. O monitoramento "gerencial" está voltado para o acompanhamento de metas e prazos de ações; ao passo que o "monitoramento analítico" consiste na análise comparativa e sistêmica dos indicadores que dizem respeito a uma determinada política pública, ou seja, uma atitude mais questionadora com relação à política e os resultados gerados pelos instrumentos de monitoramento. Você considera que a concepção de monitoramento gerencial é bem desenvolvida na sua equipe? E no núcleo gerencial?
	E com relação ao monitoramento analítico, essa concepção é desenvolvida na sua equipe? E no núcleo gerencial?

APÊNDICE G – Roteiro de perguntas para grupo focal com o núcleo gerencial

Grupo focal	
Informações geradas são úteis para o processo decisório	Quais informações você recebe do GEDUC?
	Com qual frequência as informações geradas pelo GEDUC chegam a você?
	Essas informações são úteis?
	Alguma dessas informações é desnecessária?
	Você acha que o núcleo gerencial e as unidades utilizam essas informações de alguma forma?
	Você acredita que o alcance das metas propostas no GEDUC reflete o bom desempenho da unidade?
	Na sua percepção, quais são os resultados que se tem com o bom desempenho das unidades?
Condições institucionais para a constituição de uma cultura de monitoramento analítico	Qual a sua percepção sobre o preparo técnico do núcleo gerencial, diretores de unidade e dos outros funcionários da ponta para analisar as informações geradas pelo GEDUC?
	Qual a sua percepção sobre a abertura do núcleo gerencial, diretores de unidade e dos outros funcionários da ponta com relação à possíveis mudanças no GEDUC ou em algum outro aspecto do monitoramento e avaliação da política?
Centralidade do M&A na instituição	Qual a centralidade do GEDUC hoje na SUASE?
Percepção sobre o monitoramento analítico	Paulo Januzzi diferencia o monitoramento em dois tipos: monitoramento gerencial e o monitoramento analítico. O monitoramento "gerencial" está voltado para o acompanhamento de metas e prazos de ações; ao passo que o "monitoramento analítico" consiste na análise comparativa e sistêmica dos indicadores que dizem respeito a uma determinada política pública, ou seja, uma atitude mais questionadora com relação à política e os resultados gerados pelos instrumentos de monitoramento. Você considera que a concepção de monitoramento gerencial é bem desenvolvida nas unidades? E no núcleo gerencial?
	E com relação ao monitoramento analítico, essa concepção é desenvolvida nas unidades? E no núcleo gerencial?