

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE SÃO PAULO

Marcela Bauer

Desafios institucionais na implementação da segurança socioeducativa

MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS

São Paulo

2013

Resumo

A política de atendimento às medidas socioeducativas está em transição, principalmente no que se refere às medidas mais severas que envolvem a restrição da liberdade dos adolescentes que cometeram ato infracional. As diretrizes da nova política desenvolvem-se no sentido de responsabilizá-los e integrá-los à sociedade por meio da garantia de direitos; ela pretende revogar práticas meramente punitivas e sancionatórias.

As medidas de internação contemplam o paradoxo de educar em ambiente de supressão da liberdade. O desafio da política é criar uma instituição mais voltada à educação e menos parecida com as prisões e os ambientes de encarceramento. São dois os esforços empreendidos na gestão da política de atendimento de medidas socioeducativas. O primeiro é o de equilibrar aspectos sancionatórios e pedagógicos. E o outro é extinguir a segurança repressiva e punitiva e estabelecer a segurança socioeducativa.

Neste artigo discutimos as dificuldades em implementar a segurança socioeducativa a partir da prática de um dos seus principais agentes implementadores: o agente de segurança socioeducativa. Inicialmente identificamos o agente como um burocrata de nível de rua para em seguida verificar quais são os apoios institucionais que ele têm para desenvolver complexa atividade profissional. Inicialmente fazemos um percurso teórico acerca da implementação e formulação de políticas públicas. Em seguida, analisamos o decreto que regula a sua função e o curso introdutório que o prepara para o exercício de sua função. Concluimos que nem o regulamento da função e tampouco o curso introdutório conseguem equilibrar a dupla lógica da política de educar e manter a segurança. O cenário que baseou essa análise é Minas Gerais e a política da Subsecretaria de Atendimento às Medidas Socioeducativas – Suase.

Palavras-chave: medida socioeducativa; agente de segurança; socioeducativa; política pública; implementação de políticas públicas; SINASE.

Introdução¹

O cenário de investigação deste estudo é a medida socioeducativa de internação – a resposta mais severa ao ato infracional, que priva o adolescente de sua liberdade². Essa medida é aplicada às infrações consideradas mais graves e à reincidência de outras infrações igualmente graves³. A lei aponta que a internação deve seguir os princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento (BRASIL, 1990, art. 121).

Neste artigo refletimos sobre a forma como esse desafio da política de atendimento socioeducativo é implementado. As diretrizes são recentes, pois foram estabelecidas em lei em janeiro de 2012 e sua execução ainda encontra diversas dificuldades. Para compreendê-las, investigamos o processo de implementação da política por meio da análise do perfil e da prática de um dos seus principais agentes implementadores, o agente de medida socioeducativa (ASSE).

De acordo com o Sinase⁴, os socioeducadores são profissionais que atuam junto aos adolescentes por meio de contato direto e constante. Eles desenvolvem tarefas relativas tanto à preservação da integridade física e psicológica dos adolescentes e funcionários como às atividades pedagógicas e constituem o maior número de profissionais das unidades.

O ASSE recebe destaque na investigação sobre as dificuldades da implementação desta política por duas razões. A primeira é a sua característica de “burocrata de nível de rua” em razão do alto grau de discricionariedade e autonomia exercida em sua função e do fato de que sua prática profissional é estabelecida pela relação direta com adolescentes que cometeram ato infracional. A segunda é que a discricionariedade no atendimento ao adolescente faz parte da natureza da própria política e não é uma prerrogativa exclusiva da atividade do agente.

1 Esse artigo deriva da dissertação de mestrado desenvolvida pela mesma autora intitulada ‘Perfil e prática do agente de segurança socioeducativa: Recomendações para a Subsecretaria de Atendimento às Medidas Socioeducativas de Minas Gerais’, 2013.

² Lei n. 8.069/90 – ECA, art. 103. Segundo o ECA, criança é a pessoa até 12 anos incompletos; o adolescente tem entre 12 e 18 anos incompletos.

³ Os menores de 12 anos são penalmente irresponsáveis. Praticando atos infracionais, ficam sujeitos apenas a medidas de proteção, ou seja, não podem ser internados (ECA, art. 105).

⁴ O Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), instituído em 2012⁴ pela Lei n. 12.594, é a diretriz federal que norteia o desenvolvimento do atendimento socioeducativo. Trata-se de um conjunto ordenado de princípios, regras e critérios de caráter jurídico, político, pedagógico, financeiro e administrativo que envolve desde o processo de apuração de ato infracional até a execução de medida socioeducativa (BRASIL, 2012).

Para contribuir com o entendimento da lacuna entre as diretrizes da política e a sua implementação, analisamos não apenas a prática do agente, mas identificamos as condições institucionais que baseiam sua atividade. Esse artigo desenvolve-se em duas partes. A primeira, teórica, identifica a relação entre as fases de formulação e de implementação de políticas públicas para, em seguida, caracterizar o ASSE como um agente implementador da política. A segunda parte verifica dois importantes aspectos institucionais da política que influenciam a prática do agente: o decreto que regula a sua atividade profissional e o curso introdutório que o prepara para o exercício das atividades. Por fim, questiona a possibilidade do exercício da segurança socioeducativa mediante às condições da institucionalidade da política.

Esse artigo é fruto de uma pesquisa de mestrado realizada sobre a segurança socioeducativa e os agentes de Minas Gerais, assim os conteúdos da institucionalidade da política que baseiam o desenvolvimento das idéias aqui expostas são fundamentadas neste cenário. A instituição analisada é a Suase – Subsecretaria de Atendimento às Medidas Socioeducativas de Minas Gerais.

1.1 Análise de políticas públicas: a relação entre a formulação e a implementação

As políticas públicas tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, além do processo de construção e atuação dessas decisões (SECCHI, 2010). Considera-se a política pública o Estado em ação, ou seja, a tradução das diretrizes definidas para solucionar um problema em ações praticadas dentro do aparato da administração pública. Couto (2005, p. 96) conceitua política pública como “tudo aquilo que o Estado gera como um resultado do seu funcionamento”.

Dessa maneira, é possível dizer que o ciclo de políticas públicas considera todas as etapas que envolvem uma política; desde a identificação de certa questão como um problema social que deverá ser solucionado pelo Poder Público, passando pela decisão de como ele deverá ser tratado política e administrativamente, até chegar à efetivação de ações para atuar com o objetivo de enfrentar o problema e transformar a realidade.

A descrição do desenvolvimento de uma política é uma simplificação da realidade. Os modelos analíticos de políticas públicas buscam esquematizar e classificar as ações que envolvem o processo, mas já apontam que as fases da política se sobrepõem umas às outras e que diversos aspectos influenciam a política, tais como o

sistema político, o processo decisório, as ações e os valores dos atores. O conjunto dos processos que compõem uma política é denominado ciclo de políticas públicas.

As principais fases que compõem o ciclo são: a) agenda; b) formulação; c) implementação; e d) avaliação⁵. Apresentamos, de maneira resumida e simplificada, cada um desses conceitos.

A *agenda*, segundo Kingdon (2007) é o processo que filtra os temas que serão alvo de ações prioritárias do governo. A escolha de uma situação que entrará na agenda e as especificações de alternativas para sua solução são determinadas pela avaliação de custos e benefícios das várias opções da ação, da influência de atores que advogam pela causa e da janela de oportunidades, ou seja, acontecimentos na arena política que possibilitam a publicização da situação e a necessidade de intervenção.

A fase de *formulação* ou *planejamento* envolve a elaboração dos programas e projetos que irão orientar o desenvolvimento das ações que buscarão resultados para solucionar o problema. É associada à etapa de tomada de decisões. De acordo com Saravia (2007, p. 33) explicita-se “a decisão adotada, definindo seus objetivos, marco jurídico, administrativo e financeiro”.

A *implementação* ou *execução*, segundo Subirats et al. (2012), é fase de realização concreta de uma política. É nesse momento que pessoas e recursos são mobilizados para o desenvolvimento de atividades com a finalidade de atingir os objetivos e resultados esperados. Nessa fase ocorrem diversas interações entre os implementadores e o público-alvo da política e diversos aspectos não contemplados na fase de planejamento vêm à tona, exigindo novas tomadas de decisão, correção de rumos e novos planos de ação.

A *avaliação* da política é utilizada não só para a mensuração dos resultados, mas, também, como forma de acompanhar a política e subsidiar o desenvolvimento de novas estratégias para alcançar os objetivos. A avaliação se dá, então, tanto durante a execução das atividades como ao final do programa ou projeto.

⁵Embora as 4 etapas mencionadas estejam presentes em diversos autores, há diferentes formas de agrupar e classificar as fases do ciclo. Secchi (2010) divide as fases em: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção. Saravia (2007) divide as etapas da seguinte maneira: agenda, elaboração, formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação. Oliveira (2013), por sua vez, usa a seguinte classificação: construção de agenda, formulação da política, processo decisório, implementação e avaliação. Neste estudo, optamos por apontar apenas 4 principais fases do ciclo, já que esses conceitos são explorados apenas para contextualizar nosso problema de pesquisa, tido como um dos principais atores do processo de implementação.

Neste estudo, nos deteremos às fases de formulação e implementação investigando quais são as principais dificuldades na implementação da segurança socioeducativa.

Há dois modelos recorrentes na análise da implementação de políticas públicas: um é denominado *top-down* e o outro *bottom-up*. O primeiro separa o processo de formulação da implementação, trata-se do “modelo de cima para baixo”, ou *top-down*, e considera que as ações dos indivíduos ou grupos são direcionadas à consecução de objetivos previamente definidos por decisões políticas (HILL, 2007).

O modelo de “baixo para cima”, ou *bottom-up*, tem em vista que a fase da implementação não é simplesmente a execução *ipsis litteris* do que foi planejado em uma fase anterior. Em decorrência das complexidades dos problemas sociais, do contexto em que se estabelecem e da diversidade das interações entre os agentes implementadores, é praticamente impossível que um plano, mesmo extremamente bem elaborado, seja posto em prática no formato em que foi pensando a princípio, antes do enfrentamento do problema em si.

O modelo de análise que assume a implementação como mero executar das diretrizes da formulação considera que a fase de planejamento é isenta de problemas. A teoria sobre as políticas públicas indica que o planejamento não dá conta de prever e antecipar as singularidades do processo de implementação (SAASA, 2006; SILVA et al., 2000).

A análise realizada apenas pelo modelo “de cima para baixo” considera a política pública como um processo racional e controlável: um problema é reconhecido, em seguida são traçadas políticas e, por fim, estas são executadas. Reconhecendo os problemas sociais com a lógica da causalidade e imprimindo uma lógica de racionalização dos problemas sociais. A análise precisa considerar que as políticas são incompletas e encontram-se em contínuo processo de transformação. Não há conhecimento integral das condições para uma escolha racional.

A principal crítica a esse modelo é que ele não leva em consideração os aspectos da política, ou seja, o campo das disputas e dos conflitos entre os atores (políticos, burocratas, cidadãos e grupos organizados) envolvidos no processo de formulação e, também, da implementação das políticas. A avaliação que Saasa (2006) faz da racionalidade como eixo central de análise é que as variações do sistema político e do processo decisório e as ações e valores dos atores são tidas como agentes neutros, incapazes de influenciar o processo. Na prática, ocorre o contrário, ou seja, esses

componentes do processo de implementação influenciam vigorosamente a política.

A partir dessa crítica, vale a pena apresentar o modelo de análise denominado “de baixo para cima”, que considera a implementação um processo de interação entre atores e órgãos. Hill (2007, p. 73) afirma que a análise por meio desse modelo ocorre “perto do chão”:

É necessário afastar-se da visão normativa administrativa, ou gerencial, sobre como o processo deveria ser e tentar encontrar a conceitualização que melhor reflita a complexidade e a dinâmica das interações entre indivíduos e grupos que buscam implementar as políticas, aqueles de quem as políticas dependem e aqueles cujos interesses são afetados pela proposta de mudança.

Shipan e Volden (2008 *apud* OLIVEIRA, 2013, p. 22) indicam que o modelo “de baixo para cima” não se baseia no programa governamental formulado em si. Preocupa-se mais em olhar

[...] para a maneira pela qual os atores percebem o problema e suas estratégias para lidar com ele. Dessa forma, o que importa é o entendimento das estratégias dos atores relativas a um problema de política pública e não a política per se.

Apontar que o sistema e seus atores não trazem os resultados esperados pouco contribui para melhorar o sistema de atendimento de medidas socioeducativas. O desafio mais interessante é investigar quais são as particularidades da execução das medidas socioeducativas. De acordo com Rodrigues (2008, p. 119), “se nós quisermos compreender porque políticas e instituições funcionam ou falham, precisamos penetrar no que essas entidades realmente são, não nos limitando a perceber como elas estão constituídas formalmente”.

Embora as diretrizes e normativas da política sejam decididas em instâncias diferentes daquelas nas quais se executam e implementam a política, devemos ter em mente que durante o desenvolvimento das atividades de implementação surgem diversas tomadas de decisão inerentes à complexidade da política. Isso significa que boa parte da política é elaborada e modificada no processo de implementação. Nesse contexto, os atores (formuladores e implementadores) têm expectativas e estratégias distintas em relação à política. Subirats *et al.* (2012, p. 189, tradução nossa) afirmam que há vários

exemplos de políticas e decisões implementadas de maneira “criativa” para adaptar o que foi previsto em um nível mais alto da política às condições locais.

A fim de compreender as condutas e motivações reais dos atores, a perspectiva *bottom-up* propõe que o ponto de partida sejam os atores da linha, que estão na ponta, na linha de frente da execução da política. Desta maneira, o analista deve se concentrar no comportamento dos atores e nas interações entre eles e o público-alvo da política. A definição de implementação proposta incorpora essa crítica quando entende que os formuladores estabelecem basicamente o marco do jogo (as diretrizes), mas não marcam rigidamente o processo.

Estabelecidas as limitações do processo de formulação de políticas públicas, justifica-se a importância de direcionar a análise para o processo e para os atores que concretizam a política. No contexto desta pesquisa, é possível definir os agentes de segurança socioeducativa como agentes de implementação da política de atendimento de medidas socioeducativas e, dessa forma, a análise de sua prática profissional e a relação estabelecida com as diretrizes da política se qualifica como uma forma de compreender a realidade da política desenvolvida atualmente.

1.2 O agente de segurança socioeducativa como implementador da política

Traduzido na literatura nacional como “burocratas de nível de rua”, funcionários de base, agentes implementadores etc., o *street-level bureaucrat* é um conceito desenvolvido por Lipsky (1980) para caracterizar os agentes públicos que atuam nas pontas dos serviços públicos. Esses profissionais estão em contato direto e constante com os cidadãos-alvo da política. São, por exemplo, policiais, professores, agentes de saúde e de trânsito, assistentes sociais, agentes de fiscalização, entre outros.

Lipsky (1980) define os burocratas de nível de rua (BNR) como os agentes públicos que interagem diretamente com os cidadãos e que têm considerável grau de discricionariedade na execução de sua atividade profissional. Lotta (2012) afirma que os agentes implementadores trabalham regularmente em interação com os cidadãos e exercem grande impacto na vida das pessoas. Eles

[...] recebem e transmitem as expectativas dos usuários sobre os serviços públicos; determinam a elegibilidade dos cidadãos para acessar os benefícios ou receber as sanções; definem a forma como será o tratamento aos cidadãos e mediam aspectos da relação institucional dos cidadãos com o Estado (LOTTA, 2012, p. 4).

De acordo com Lipsky (1980) a burocracia de nível de rua engendra as controvérsias da política por duas razões. Em primeiro lugar, é ela que lida na ponta com as incertezas e com as mudanças da política. Em seguida, a atuação profissional dos BNR se dá na interação com o cidadão-alvo da política e essa relação tem impacto direto na vida das pessoas.

A ideia de formuladores de políticas é utilizada por Lipsky (1980) para considerá-los não só como implementadores da política, mas, também, como tomadores de decisão. Ademais, as ações individuais dos BNR, quando adotadas em conjunto, representam o comportamento da instituição. Como o contexto de trabalho envolve situações não completamente programáveis, a discricionariedade é uma das principais características da atuação desse profissional.

Os burocratas de nível de rua atuam em situações que frequentemente requerem respostas à dimensão humana da situação. Eles possuem discricionariedade porque as definições aceitas de seu trabalho solicitam observações e julgamento sensíveis, que não são redutíveis a formatos programados (LIPSKY, 1980, p. 15, tradução nossa).

A questão da discricionariedade no atendimento socioeducativo mostra-se relevante já no texto de apresentação do Sinase. Na justificativa da importância do documento, aponta-se a “necessidade de se construir parâmetros mais objetivos e procedimentos mais justos que evitem ou limitem a discricionariedade” (BRASIL 2012, p. 13). Além disso:

A discricionariedade dos funcionários de base não significa que eles não estejam sujeitos a regras e normas, mas que, diante da complexidade do trabalho de atendimento e da necessidade de lidar com situações imprevistas, eles acabam seguindo as regras de forma seletiva e interpretada por suas próprias convicções. Com muitas obrigações a cumprir e poucos recursos para viabilizá-las, os funcionários tenderão a eleger suas prioridades. A discricionariedade é facilitada, ainda, pelo fato de que a supervisão das regras

advindas dos órgãos superiores é algo muito complicado. Até porque estas regras costumam ser volumosas e contraditórias, o que faz com que o seu cumprimento tenha que ser exigido seletivamente (MENICUCCI, 2010, p. 49).

A discricionariedade do agente de segurança socioeducativa está relacionada à própria natureza da política que, durante o processo de internação dos adolescentes, almeja não apenas aplicar a sanção para o ato infracional cometido, mas, também, educar e ressocializar. A Suase indica em um de seus documentos que o agente deve utilizar diferentes abordagens, de acordo com as singularidades de cada adolescente:

Para cada procedimento na medida, a resposta é diferente, cada jovem é um universo diferente e por mais que haja identificação no vestir, no linguajar, nos cabelos, e até no comportamento, cada um deles vai exigir dos profissionais uma abordagem diferente para um despertar em relação à medida (MINAS GERAIS, 2011, p. 19).

A discricionariedade do agente é ponto-chave no entendimento da transição da política. Ela deixa de ser meramente punitiva e passa a ter por objetivo a responsabilização do adolescente quanto às consequências do ato infracional e sua integração social e garantia de direitos por meio do cumprimento do plano individual de atendimento (BRASIL, 2012, art. 1º).

Embora o adolescente perca sua liberdade em decorrência da sanção ao ato infracional, ele deixa de ser tratado punitivamente. Passa a ser considerado um indivíduo singular e, durante sua trajetória, terá um plano individual de atendimento. Esse tratamento individual demandado não apenas pela diretriz nacional da política, mas, ainda, pelas normativas estaduais, contemplam a discricionariedade e a necessidade de fazer a política por meio da interação entre o agente de segurança socioeducativa e o adolescente.

Barbosa (2008) e Menicucci (2010) afirmam que o atendimento de medidas socioeducativas de privação de liberdade contemplam lógicas duais: punição e ressocialização ou lógica da segurança e lógica pedagógica.

Em razão do contexto da política ser o de privação da liberdade, estabelecido por normas de segurança e de conduta e da política ser semelhante ao sistema prisional, a discricionariedade – necessária à política – gera preocupação no que se refere à

segurança.

Menicucci e Carneiro (2011, p. 536) indicam certa apreensão em relação ao alto grau de autonomia ou discricionariedade dos agentes para lidar com os adolescentes; a política:

Lida com a possibilidade de reinterpretações de seus princípios, dado o alto grau de discricionariedade e autonomia de seus implementadores. A influência dos *street-level bureaucrats*, ou funcionários de ponta, nesse caso é marcante. Os profissionais responsáveis pelo atendimento têm relativa liberdade para tomar decisões do dia a dia, adaptando suas ações à estrutura física da unidade e ao perfil dos internos, ao mesmo tempo em que têm que lidar com uma conformação das regras programadas.

O regimento do cargo fala, por exemplo, em uso moderado de força. Durante o trabalho de campo desta pesquisa, por meio de entrevistas em profundidade, alguns agentes questionaram o conceito de força moderada. O que significa utilizar a força moderadamente? A força é utilizada para apartar uma briga entre adolescentes, para intervir durante um surto, para conter alguma atitude extremada etc. A maneira como a força é dosada e como ela é exercida em cada caso e por cada agente é intangível.

A questão do uso moderado da força é complexa e não será analisada neste trabalho; ela foi utilizada apenas como uma ponte para chegarmos ao tema da discricionariedade existente na prática do agente. A discricionariedade contida no processo de implementação de políticas de atendimento socioeducativo é resultado da interação dos agentes que exercem entre “seus próprios valores, valores de outros atores envolvidos (estatais e sociais), procedimentos, restrições, estruturas, incentivos, encorajamentos e proibições” (LOTTA, 2012, p. 6).

Nesse sentido, consideramos que a discricionariedade exercida pelos agentes implementadores⁶ não pode ser compreendida sem a análise do contexto em que as medidas socioeducativas se desenvolvem.

2. Aspectos institucionais da política que influenciam a prática do agente

⁶ A política de atendimento socioeducativa é executada por diversos profissionais na unidade de internação (como psicólogos, pedagogos, advogados, profissionais da área da saúde etc.). Este estudo limita-se à investigação do perfil de apenas um deles, o responsável pela segurança socioeducativa.

A aprovação da Lei n. 12.594/2012, que instituiu o Sinase, também definiu as competências de cada ente da federação. A partir daí, entendemos que as diretrizes nacionais influenciam diretamente os planos e as ações estaduais, mesmo que os Estados tenham a autonomia característica do sistema federativo brasileiro.

Nesse contexto, as responsabilidades da união expressam-se por: “formular e coordenar a execução da política nacional de atendimento socioeducativo; e elaborar o Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo, em parceria com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios” (BRASIL, 2012, art. 3º).

Já as competências dos estados são:

[...] formular, instituir, coordenar e manter o Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo, respeitadas as diretrizes fixadas pela União; elaborar o Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo em conformidade com o Plano Nacional; criar, desenvolver e manter programas para a execução das medidas socioeducativas de semiliberdade e internação (BRASIL, 2012, art. 4º).

As políticas estaduais de atendimento às medidas socioeducativas consolidam, portanto, a partir de diretrizes nacionais, seus próprios planos e programas, o que acarreta diferenças significativas na implementação das políticas. Assim, o objetivo da análise de um dos entes federativos – Minas Gerais - é identificar o alinhamento entre os princípios norteadores e estruturantes da política, seja pela ótica da socioeducação, que conforma as condutas do agente socioeducativo, ou pela visão que o ator tem de si, de sua missão institucional e do sistema socioeducativo na unidade de internação em meio fechado.

Para nortear este estudo, consideramos o Sinase e o ECA como as diretrizes da política nacional, enquanto as políticas estaduais são representadas pelas normativas desenvolvidas para a implementação na esfera regional. A seguir, descrevemos, sinteticamente, os documentos que expressam cada uma das unidades estaduais.

Em Minas Gerais, a Subsecretaria de Atendimento às Medidas Socioeducativas do Estado de Minas Gerais (Suase) faz parte da Secretaria de Defesa Social (Seds) e abarca tanto o sistema prisional como o socioeducativo, embora sejam geridos em subsecretarias distintas. O documento que representa a política estadual é denominado *Política de Atendimento Socioeducativo de Minas Gerais* e foi desenvolvido entre 2012 e 2013.

Na política de Minas Gerais há uma seção dedicada à definição da segurança socioeducativa e à sua contextualização, por meio da legislação. Está explícito, também, o duplo papel do agente, que, segundo o documento, deve “se relacionar tanto com a manutenção da ordem e da segurança quanto com a ação desafiadora de educar” (MINAS GERAIS 2013, p. 57). É apresentada a lógica da segurança socioeducativa e o desafio de sua implementação.

2.2 Análise do regimento da função de agente de segurança socioeducativa

A descrição detalhada das atribuições dos ASSE, de acordo com os regimentos internos das unidades de internação de Minas Gerais possibilita concluir que, em geral, as diretrizes do Sinase foram incorporadas aos programas estaduais de medidas socioeducativas. O regimento descreve, em seu início, a necessidade do agente participar de atividades diárias de convivência e diálogo com os adolescentes, em especial na elaboração e no acompanhamento do plano individual de atendimento.

Por outro lado, evidenciam-se aspectos de transição da política, na medida em que a maioria das atribuições descritas se referem à atividades de segurança, disciplina e controle, a fim de garantir a manutenção da ordem e da integridade física dos adolescentes e dos profissionais da instituição. Os aspectos pedagógicos na atividade do agente de segurança socioeducativo mineiro aparece em menor escala.

Tais características foram observadas a partir de uma classificação elaborou cinco categorias que devem ser consideradas tipos ideais – um exercício metodológico que nos apóia na observação da realidade, embora não possam ser verificados tal e qual fora do exercício. A categorização desenvolvida buscou apreender, no quadro normativo dos estados, as funções dos agentes socioeducativos que podem ser associadas ao novo paradigma da política, que prevê atividades tanto de segurança como de socioeducação, dentre outras necessidades identificadas.

As categorias de classificação não pretendem esgotar a análise, mas indicam a maneira como a prática do ASSE é definida em lei. Desenvolvemos 4 categorias:

- **Práticas de segurança:** refere-se às atribuições centradas em aspectos de segurança que se inclinam a assegurar o desenvolvimento das atividades e atendimentos dentro da unidade, bem como zelar pela ordem e segurança dos adolescentes e de todos os profissionais que ali estão. As atividades reunidas nessa categoria se associam às ações de conter, zelar, vistoriar, custodiar,

revisar, controlar e conferir;

- **Práticas educativas:** abrange atividades que tangenciam aspectos mais relacionados ao papel de educador do que atribuições de segurança. São inclinações que promovem e estimulam a relação com o adolescente pautada na resolução de problemas à luz do respeito aos direitos humanos e à dignidade. As funções associadas a essa categoria envolvem a promoção de diálogo, a participação em atividades de planejamento, o auxílio e a orientação;
- **Práticas de desenvolvimento profissional:** apresentam atividades que possibilitem o aprendizado, a troca e o diálogo entre diferentes atores do Sistema de Medidas Socioeducativas (SMSE) e o trabalho em equipe. São especificações que promovem seu desenvolvimento pessoal, como participar de reuniões, seminários, congressos e cursos.
- **Práticas socioeducativas:** tangencia funções referentes ao duplo papel a ser exercido pelo agente socioeducativo, como preconiza o Sinase. Apresenta atribuições que pontuam a necessidade de conduta equilibrada orientada à contenção e à socioeducação. É considerada a atribuição central do agente socioeducativo.

O estado de Minas Gerais (2006) apresenta as atribuições dos agentes socioeducativos por meio do Decreto n. 44.371. A Tabela 3.1 descreve, na íntegra, as funções determinadas no documento, bem como a respectiva classificação atribuída a cada função.

Tabela 1

Atribuições dos agentes de Minas Gerais

Atribuições	Categorias
I – atuar com moderação, de forma direta ou indireta, no processo socioeducativo dos adolescentes, por meio do diálogo, orientações e mediação de conflitos, sendo utilizada a contenção como último recurso.	Prática socioeducativa
II – participar de reuniões técnicas e administrativas, quando convocado.	Outros

III – participar da elaboração, execução e avaliação do Plano Individual de Atendimento.	Prática socioeducativa
IV – registrar as irregularidades e fatos importantes para o atendimento técnico, no livro de ocorrências, observados na admissão e desligamento dos adolescentes da unidade de internação, nas movimentações internas e externas, durante todo o cumprimento da medida socioeducativa.	Prática de segurança
V – informar ao superior imediato os fatos e ocorrências descritos no inciso IV.	Prática de segurança
VI – efetuar e controlar a movimentação interna de adolescentes, acompanhando os atendimentos técnicos, os horários de lazer, cultura, esporte, as atividades escolares e os cursos profissionalizantes.	Prática de segurança
VI, a – atuar como um canal de comunicação entre o adolescente e os diversos setores de atendimento técnico do centro.	Prática educativa
VII – efetuar a identificação e revista no adolescente e vistoria nos seus pertences durante a admissão e desligamento da unidade de internação e nas movimentações internas e externas.	Prática de segurança
VIII – vistoriar periodicamente os alojamentos.	Prática de segurança
IX – promover a identificação e revista de visitantes e vistoria em seus pertences.	Prática de segurança
X – registrar e acompanhar a entrada e saída de visitantes, bem como as ocorrências de irregularidades durante a visitação.	Prática de segurança
XI – efetuar a revista em funcionários e vistoria em seus pertences.	Prática de segurança
XII – vistoriar cargas e veículos que irão ingressar no centro (alimenta�o, materiais diversos).	Prática de segurança
XIII – acompanhar as movimentações internas e os atendimentos aos adolescentes em pontos estratégicos.	Prática socioeducativa
XIV – planejar, preparar e executar as movimentações externas junto com a equipe técnica.	Prática socioeducativa
XV – acompanhar os adolescentes durante as refeições.	Prática de segurança
XVI – fazer a conferência diária e identificar a quantidade de adolescentes no centro.	Prática de segurança

XVII – intervir direta ou indiretamente em situações de emergência no centro, através de contenção e primeiros socorros, quando necessário, utilizando-se de intervenções pedagógicas depois de controlada a situação.	Prática socioeducativa
XVIII – zelar pela ordem, disciplina e segurança no interior dos centros de internação.	Prática de segurança
XIX – desempenhar outras atividades compatíveis com as atribuições gerais contempladas no art. 4º da Lei estadual n. 15.302, de 2004.	Outros

Fonte: Elaborada pela autora.

Identifica-se que as práticas de segurança prevalecem em relação às práticas socioeducativas em Minas Gerais. Do total de atividades descritas, 12 referem-se à atividade de segurança e 5 à socioeducação. Equivalem a 63% e 26%, respectivamente.

As práticas educativas também se expressam há apenas 1 e não há nenhuma atividade que garanta o direito ao desenvolvimento profissional.

Tabela 3

Análise das atribuições dos agentes socioeducativos de Minas Gerais

Estado	Práticas sócio-educativas		Práticas de segurança		Práticas pedagógicas		Práticas de desenvolvimento profissional		Outras atividades		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
MG	5	26	12	63	1	5	0	0	1	5	19	100

Fonte: Elaborada pela autora.

Nota-se, assim, que a questão da segurança ainda é um grande desafio da política, já que, na regulamentação da profissão, as práticas de segurança têm grande peso. Esclarecer, determinar e institucionalizar atribuições socioeducativas são pendências existentes nas duas normativas estaduais, principalmente na mineira.

A tipologia criada teve por objetivo analisar como as políticas estaduais apresentaram as atribuições dos agentes a partir do princípio de socioeducação, sendo aquele que realiza a segurança e também a socialização. Portanto, apontamos como o arcabouço legal representou indicações mais ou menos concentradas em atividades que contemplam a complexidade e a multiplicidade das funções do agente socioeducativo.

2.3 Análise dos cursos introdutórios

A análise dos cursos introdutórios considerou duas características. A primeira é a carga horária – quantidade de horas-aula – e o período de tempo em que ela foi trabalhada. A segunda é o conteúdo programático e, nesse aspecto, consideramos pertinente verificar a maneira como o duplo papel do agente é trabalhado na formação inicial. Para isso, realizamos a classificação das disciplinas ministradas. A análise que precedeu a classificação levou em o conteúdo detalhado das disciplinas.

A mesma complexidade encontrada para compreender, associar e, também, dissociar a segurança e a socioeducação, esteve presente nessa classificação. Dessa forma, esclarecemos que, mais do que rotular os temas e disciplinas, almejamos apenas sinalizar sua inclinação, socioeducação ou segurança, já que o grande desafio na gestão dos agentes é aproximar as duas práticas. Isso posto, apresentamos a definição das categorias:

- **Socioeducação:** significa que os conteúdos têm potencial para informar e sensibilizar o agente para as questões que tangenciam mais a socioeducação. Por exemplo, contextualizar os temas que aparecem como problemas nas unidades – tais como drogas, criminalidade, sexualidade – é uma forma de promover o entendimento e a conscientização sobre eles e, dessa forma, abrir caminho para um enfrentamento do problema de maneira mais inclinada ao respeito aos direitos humanos e à dignidade.
- **Segurança:** envolve os temas que tangenciam a segurança e que procuram estabelecer um ambiente que favoreça o desenvolvimento de atividades e atendimentos na unidade. Essa categoria contempla dois aspectos. O primeiro, denominado “procedimentos de segurança”, contempla – como o nome indica – os procedimentos operacionais padronizados que estruturam e organizam as ações de segurança do cotidiano. Os procedimentos estão descritos nos procedimentos operacionais padrão (POP). São típicas ações de um ambiente de privação de liberdade. O segundo aspecto, denominado “segurança”, agrupa os temas inclinados à estratégia de segurança preventiva. São ações desenvolvidas por profissionais de segurança em outras instituições que não as exclusivamente de privação de liberdade, tais como mediação de conflitos, primeiros socorros e combate a incêndio.

- **Informação sobre a carreira:** envolve temas relativos à integração do novo profissional. Também são informações e esclarecimento sobre os regimentos da atividade.
- **Contextualização sobre a Seds/Suase ou Fase:** são temas que servem, como o nome sugere, para contextualizar o novo profissional na instituição.
- **Desenvolvimento interpessoal e de equipe:** aborda temas que tangenciam aspectos comportamentais e o desenvolvimento de habilidades para trabalhar nas organizações contemporâneas tais como interação social, trabalho em equipe, motivação e empatia.

O conteúdo programático, a carga horária e a classificação dos dois cursos são apresentados nas tabelas 3 e 4.

A Tabela 3 refere-se ao curso de 220 horas destinadas aos ASSE concursados. Além das disciplinas que foram desenvolvidas em 6 semanas, houve o estágio supervisionado de 1 dia (12 horas) em uma das unidades de internação.

Tabela 3

Curso de Formação Profissional de Minas Gerais – público: concursados

Carga Horária	Disciplinas	Classificação
36	Ações cotidianas do centro socioeducativo	Procedimentos de segurança
24	Defesa pessoal	Segurança
14	Aspectos jurídicos para a infância e a juventude	Socioeducação
12	Gestão pedagógica nas unidades de privação e restrição de liberdade	Socioeducação
12	Primeiros socorros e combate a incêndio	Segurança
12	Estágio supervisionado em unidades socioeducativas	Estágio
8	O adolescente na sociedade contemporânea	Socioeducação
8	Saúde mental e toxicomania	Socioeducação
8	Direitos humanos e cidadania	Socioeducação
8	A carreira de ASSE	Informação sobre a carreira

8	Diretrizes do atendimento socioeducativo	Socioeducação
8	Normas de funcionamento dos centros socioeducativos	Contextualização Seds/Suase
8	Mediação de conflitos	Segurança
6	Sexualidade na adolescência	Socioeducação
6	Diretrizes gerais da Seds	Contextualização Seds/Suase
6	Encerramento da medida socioeducativa	Procedimentos de segurança
6	Gerenciamento de crise	Segurança
6	Plano de emergência	Segurança
4	Sociologia da criminalidade	Socioeducação
4	Desenvolvimento pessoal e profissional do ASSE	Informação sobre a carreira
4	Acolhimento do adolescente	Procedimentos de segurança
2	Avaliação do treinamento	Avaliação
220	Total	

Fonte: Elaborada pela autora.

A Tabela 4 refere-se ao curso ofertados aos ASSE contratados por tempo determinado. A carga horária total é de 45 horas e o conteúdo é trabalhado em 1 semana.

Tabela 4
Curso Introdutório de Minas Gerais – público: contratados

Carga horária	Disciplinas	Classificação
19	POP	Procedimentos de segurança
4	Metodologia do atendimento socioeducativo	Socioeducação
3	Fundamentação legal	Socioeducação
3	Procedimentos gerais e administrativos da Suase	Contextualização Seds/Suase
3	Fundamentos principiológicos	Socioeducação

2	O choque de gestão em Minas Gerais	Contextualização Seds/Suase
2	Conduta ética	Socioeducação
2	Avaliação	
1	O sistema de defesa social	Contextualização Seds/Suase
1	Orientações para ingresso na Seds: Lei do Contrato	Informação sobre a carreira
1	Desenvolvimento interpessoal e de equipe	Desenvolvimento interpessoal e de equipe
1	Apresentação da Suase	Contextualização Seds/Suase
1	Regimento único dos centros socioeducativos	Contextualização Seds/Suase
1	Princípios da segurança socioeducativa	Socioeducação
1	Direitos humanos e cidadania	Socioeducação
45	Total	

Fonte: Elaborada pelas autoras.

A partir da classificação das disciplinas, foi criado um quadro geral que compara os dois cursos introdutórios de Minas Gerais. Ele nos possibilita dizer que os temas mais inclinados à segurança predominam nas formações iniciais da Suase tanto na formação para os concursados de 2009 como para os contratados.

Tabela 6
Comparação da carga horária das
categorias dos cursos

Desenvolvimento interpessoal	Estágio, avaliação e outros	Total	
		CH	%
0	24	220	100
2	2	45	100

Fonte: Elaborada pelas autoras.

* Carga horária.

Estado/ Público	Cursos	Socioeducação		Segurança		Informações sobre a carreira		Contextualização Suase/Fase	
		CH*	%	CH	%	CH	%	CH	%
MG Concursados	Formação Profissional	68	31	102	46	12	5	14	6
		14	31	19	42	1	2	8	18
MG Contratados	Curso introdutório								

Além de constatarmos que a formação inicial privilegia os aspectos da segurança, identificamos grande diferença na formação oferecida aos agentes de acordo com a forma de contratação. Os ASSE concursados recebem mais investimento da instituição do que os ASSE contratados. Questionamos essa diferenciação posto que independente do regime de contratação ambos implementam a política e têm o desafiador papel de conciliar a educação e a segurança nas unidades. Soma-se a isso a escassez de apoio ao desenvolvimento profissional e ao de formação continuada.

3. Os desafios na implementação da segurança socioeducativa

Investigamos duas estratégias institucionais da Suase que influenciam a prática de

dos agentes de segurança socioeducativa. As estratégias analisadas são relativas a um problema de política pública que é o estabelecimento de novos parâmetros para o atendimento às medidas socioeducativas.

Podemos concluir que, embora o agente seja responsável pela segurança na unidade de internação, suas atividades não se restringem à manutenção da ordem e à coerção. Os princípios da socioeducação prevêm a interação permanente e contínua com o adolescente. Essa interação deve ser qualificada e estabelecida por meio de práticas educativas. Contudo nem os cursos introdutórios e nem os regulamentos da função dão conta de equilibrar o duplo papel do ASSE.

O ASSE é pode ser considerado um burocrata de nível de rua já que sua atividade profissional se desenvolve por meio da interação com os adolescentes que cumprem medida socioeducativa em regime de privação de liberdade. Além do mais, no sistema socioeducativo, o ASSE é o profissional que mantém contato direto e constante com o público alvo da política. A teoria sobre o burocrata de nível de rua chama a atenção para a discricionariedade do agente, já que a execução da política se dá por meio de suas ações e interações. No caso do agente de segurança socioeducativa e do ambiente de privação de liberdade, a discricionariedade pode ser tanto positiva como negativa. A primeira se dá na interação permeada pela educação entre adolescente-agente, para que o tratamento ao adolescente seja distinto daquele exercido sobre adultos presos, cabe aos atores do sistema promoverem o processo de educação e reinserção dos adolescentes. Assim, espera-se que o agente dialogue, interaja e promova atividade educativas com os adolescentes.

A discricionariedade negativa é aquela em que ranços da segurança tradicional e de punições e sanções se estabelecem por meio das mesmas interações.

No decreto que regulamenta a atividade do ASSE predominam atividades de segurança. Das 17 atividades listadas, 12 – representando 67% do total. A instituição possui regulamento para as práticas de segurança, mas não possuem instrumentos que orientem as interações educativas, que se mostram extremamente complexas. O que existem são princípios gerais. A parte “educativa da segurança” se desenvolve em cada unidade de maneira diferente. Entendemos que faltam definições institucionalizadas objetivas que a orientem. Na condição de burocrata de nível de rua e por isso detentor de autonomia e discricionariedade em suas ações, a atividade do agente demanda não só regulamentação que dê enfoque à atividades educativas mas também incentivos da instituição para que ela seja implementada. Ademais, a rotina da relação entre

adolescentes que comentaram ato infracional e agentes é permeada por situações complexas que tangenciam a criminalidade, violência, privação de direitos, etc. e entendemos que a falta de mediação dessa relação cria significados e padrões próprios entre atores. A implementação de uma medida socioeducativa que considere o adolescente como sujeito em desenvolvimento e detentor de direitos não deve depender da pré-disposição de agentes para se consolidar. A instituição que pretende modificar os parâmetros da segurança deve investir na transformação e na disseminação de valores da socioeducação. Uma das formas de realização é o investimento na formação inicial e continuada dos atores de implementação.

Ao analisarmos os conteúdos da formação inicial, verificamos que há diferenças em relação ao tipo de contrato do agente. Há mais investimentos nos concursados do que nos contratados, embora ambos realizem o mesmo tipo de atividade. Além disso, o conteúdo programático dos cursos dá mais ênfase às questões de segurança que as de socioeducação.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, Flávia de Carvalho. *Um olhar sobre o atendimento socioeducativo nas medidas de internação em minas gerais*. Fundação João Pinheiro. Dissertação de Mestrado Fundação João Pinheiro. Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho. 2008. Belo Horizonte, 2008.

BRASIL. Estatuto da Criança e do Adolescente. Lei n.8069, 1990.

BRASIL. SUASE. Subsecretaria de Atendimento às Medidas Socioeducativas. Termo de Referência, SUASE E FGV-SP, 2013.

BRASIL. Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE. Brasília: 2012

BRASIL. Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE. Lei 15594, 2012.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça – CNJ. Panorama Nacional – A Execução das Medidas Socioeducativas de Internação. Brasília, 2012.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira e **COSTA**, Bruno Lazzarotti Diniz (org). *Gestão social: o que há de novo?* Fundação João Pinheiro, 2004.

COUTO, Cláudio Gonçalves. *Constituição, competição e políticas públicas*. Lua Nova. São Paulo, nº 65, 2005, pp. 95-135

FARAH, Marta Ferreira Santos. Administração Pública e Política Pública. Revista de Administração Pública (RAP), v.45, p.813 - 836, 2011.

HILL, Michael. **HAM**, Christopher; O processo de elaboração de políticas no estado capitalista moderno. Harvester Wheatsheaf, Londres, 1993, segunda edição. Traduzido por Renato Amorim e Renato Dagnino.

HILL, Michael. Implementação: uma visão geral. In **SARAVIA**, Enrique; **FERRAREZI**, Elisabete. (org.). Políticas Públicas – Coletânea Volume 1. Enap: Brasília, 2007.

KINGDON, John W. “Como chega a hora de uma idéia?” In: **SARAVIA**, Enrique e **FERRAREZI**, Elisabete (org.). Políticas públicas: coletânea. Brasília: ENAP, 2006. V. 1

LIPSKY, Michael. Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

LOTTA, Gabriela. Spanghero. Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas no programa saúde da família. Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. 2010.

_____. O papel das burocracias do nível de rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: Carlos Aurélio Pimenta de Faria. (Org.). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. 1ª ed. Belo Horizonte: PUC MG, 2012, v. 1, p. 20-49. 2012

MARTINS. Rodrigo. Menor bom é menor preso? Revista Carta Capital, de 11/09/2013.

MINAS GERAIS. Decreto 44.371 de 07/08/2006.

MINAS GERAIS. SUASE. EFES. Grade Curricular do Curso de Formação Técnico-Profissional do Concurso Público para Provimento de Cargos da Carreira de Agente de Segurança Socioeducativo – *documento interno*, 2008.

MINAS GERAIS. SUASE. EFES. Plano de Cursos Introdutório para Contratados da Subsecretaria de Atendimento às Medidas Socioeducativas e Plano de Curso de Requalificação Profissional- *documento interno*, 2012.

MINAS GERAIS. SUASE. Política de Atendimento Socioeducativo de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012.

_____. Procedimentos Operacionais Padrão – *documento interno*, Belo Horizonte, 2012.

MENICUCCI, C. G.. Política de Atendimento a adolescentes em conflito com a lei em

medida de privação de liberdade: o desafio de implementação do ECA em um contexto institucional composto por duas lógicas distintas, a coerção e a socialização. Dissertação de Mestrado Fundação João Pinheiro. Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho. Belo Horizonte, 2010.

MENICUCCI, C. G.; CARNEIRO, C. B. L. Entre monstros e vítimas: a coerção e a socialização no Sistema Socioeducativo de Minas Gerais. In: Revista Serviço Social & Sociedade no.107, São Paulo, Jul/Set 2011.

MORAES, S. R; LIMA, M. E. (2007) Educador ou agente de segurança? Paradoxos no trabalho de centros de internação para adolescentes. Anais do XIV Encontro Nacional da ABRAPSO. Acesso em 03/08/2013. Disponível em http://www.abrapso.org.br/siteprincipal/anexos/AnaisXIVENA/conteudo/full_mode.htm

OLIVEIRA, Vanessa Elias. As fases do processo de políticas públicas. In **MARCHETTI, Vitor** (org.) Políticas Públicas em debate. UFABC, São Bernardo do Campo, 2013.

PARADA, Eugenio Lahera. Política y Políticas Públicas. In **SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete.** (org.). Políticas Públicas – Coletânea Volume 1. Enap: Brasília, 2007.

SAASA, Oliver. “O contexto político dos países em transição e os modelos de política pública”. In; **SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete** (org.). Políticas públicas: coletânea. Brasília: ENAP, 2006. vol. 2.

SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (org.). Políticas Públicas – Coletânea Volume 1. Enap: Brasília, 2007.

SECCHI, Leonardo. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010. p.17-18.

SHIPAN, P.; Volden C. The mechanisms of policy diffusion. *American Journal of Political Science*, Houston, v. 52, n.4, p 840-857, oct 2008.

SILVA, Pedro Luis Barros.; MELO, Marcos André Barreto. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes de avaliação de programas e projetos. Cadernos de Pesquisa, nº 48, NEPP, UNICAMP, Campinas, 2000.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 23-30, jul/dez 2006.

SOUZA, Tatiana Yokoy. Processos de desenvolvimento de educadores sociais dos

sistema de medidas socioeducativas: indicadores de formação. 2012. Tese de Doutorado. Universidade de Brasília (UNB). Instituto de Psicologia.

SUBIRATS, Joan, **KNOWEPFEL**, Peter, **LARRUE**, Corinne e **VARONE**, Frédéric. Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona, Editorial Planeta, 2012. 2º edición.