

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE SÃO PAULO

Andreza Adami

**O ente estadual na política de atendimento socioeducativo: desafios na
implementação a partir de estudo comparativo em Minas Gerais e Rio
Grande do Sul**

MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS

São Paulo

2013

RESUMO

Neste artigo, discute-se os desafios da implementação da política de atendimento socioeducativo em torno dos entes federados, proposta pela Lei 12.594/ 2012– Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE. Para isso, realizou-se análise comparativa das normativas de Minas Gerais e Rio Grande do Sul a partir do olhar sobre a regulamentação do exercício profissional do agente de segurança socioeducativa, tendo por base os instrumentos institucionais: as políticas estaduais e o regimento da função de segurança socioeducativa. Identificou-se a prevalência de aspectos de segurança aos de socioeducação, o que torna a efetiva implementação do novo paradigma ainda um desafio. Apontam-se mudanças institucionais como propostas de aperfeiçoamento da política nos entes estaduais.

Palavras-chave: Federalismo, Políticas públicas, Implementação de políticas públicas, Sinase, Medidas socioeducativas.

ABSTRACT

This article brings to discussion which are the challenges of the socioeducational care policy around the federal entities, proposed by the Law 12.594/2012 - Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Socioeducational Care National System) – SINASE. With this objective, a comparative analysis of the normative from Minas Gerais and Rio Grande do Sul through view over the regulation of the professional practice of socioeducational security agent, based on institutional instruments: state policies and the regiment of the function of socioeducative security. The prevalence of security aspects over socioeducation was identified, which makes the effective implementation of a new paradigm a challenge. Institutional changes aswell as improvement proposals on state policies are pointed out.

Key-words: Federalism; Public policies. Implementation of public policies, Sinase, Socioeducational measures.

1. INTRODUÇÃO¹

Como a interação entre os entes federativos influencia o processo decisório na elaboração e implementação de políticas públicas? Evidencia-se a importância de se discutir, ainda que não se esgote os conceitos de federalismo existentes, graus de autonomia e inter-relação entre os entes federativos, para compreender a complexidade em se identificar causas e desafios da integração, em um mesmo projeto político, pela construção de políticas públicas de socioeducação efetivas organizado em uma estrutura federativa, flexível, pluralista e cooperativa.

A política nacional de atendimento socioeducativo vigente no país foi instituída em 2012 e se denomina Sistema de Atendimento Socioeducativo (Sinase), a qual prevê mudanças na ótica de tratamento ao adolescente que cometeu algum delito infracional. De acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), o ato infracional é a conduta descrita como crime ou contravenção penal praticado por criança ou adolescente². Existem seis modalidades de medidas socioeducativas que são aplicadas a partir da capacidade de cumprimento, as circunstâncias e a gravidade da infração: a) advertência; b) obrigação de reparar o dano; c) prestação de serviços à comunidade; d) liberdade assistida; e) inserção em regime de semiliberdade; e f) internação em estabelecimento educacional.

A medida socioeducativa de internação é considerada a resposta mais severa ao ato infracional, que priva o adolescente de sua liberdade³ e é o cenário de investigação do presente artigo. Aplicada em infrações graves e reincidência de outras infrações igualmente graves⁴ deve seguir os princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito

¹ Este artigo baseia-se na pesquisa realizada pela autora e pela pesquisadora Marcela Bauer, para a conclusão do Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas, intitulado: PERFIL E PRÁTICA DO AGENTE DE SEGURANÇA SOCIOEDUCATIVA: Recomendações para a Subsecretaria de Atendimento às Medidas Socioeducativas de Minas Gerais, São Paulo, 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 Segundo o estudo *Panorama*, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2012, p. 10), os principais motivos de internação são crime contra patrimônio (roubo e furto), tráfico de drogas e homicídio.

à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento (BRASIL, 1990, art. 121).

O contexto atual da política é regido por um desafio complexo no que se refere à internação: educar e ressocializar em ambiente de privação de liberdade. As medidas socioeducativas têm, em sua concepção básica, “uma natureza sancionatória, vez que se responsabilizam judicialmente os adolescentes, estabelecendo restrições legais e, sobretudo uma natureza sociopedagógica” (BRASIL, 2012, p. 47).

Têm-se dois 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.

A segurança socioeducativa tem a função de prevenir e manter a ordem do que a de conter e punir. O profissional que exerce essa atividade é o agente de segurança socioeducativa. A regulamentação de suas atividades compreende o duplo desafio do atendimento socioeducativo: ele deve atuar com moderação de forma direta ou indireta no processo socioeducativo dos adolescentes, por meio de diálogo, orientações e mediação de conflitos, sendo utilizada a contenção como último recurso (MINAS GERAIS, 2006, p. 1).

Deste modo, o objetivo do estudo é analisar de que maneira está sendo implementada a segurança socioeducativa a partir da leitura comparada, entre Minas Gerais e Rio Grande do Sul, de dois instrumentos que possibilitam reconhecer a institucionalidade da política, sendo: as normativas estaduais e o regimento que disciplina o exercício profissional dos agentes de segurança socioeducativa.

Inicialmente o artigo apresenta uma breve contextualização do federalismo e seu influencia na conformação de políticas públicas no país. Em seguida, expõe brevemente o ciclo de políticas públicas e a política nacional estabelecida pela Sinase. Por fim, analisa os planos estaduais de atendimento socioeducativo dos estados investigados e os decretos que regulamentam a prática do agente de segurança socioeducativa.

2. O CONTEXTO FEDERATIVO NO BRASIL

"O termo 'federal' é derivado do latim foedus, o qual (...) significa pacto. Em essência, um arranjo federal é uma parceria, estabelecida e regulada por um pacto, cujas conexões internas refletem um tipo especial de divisão de poder entre os parceiros, baseada no reconhecimento mútuo da integridade de cada um e no esforço de favorecer uma unidade especial entre eles" (ELAZAR, 1987: 5)

Dentre a ampla bibliografia sobre o federalismo, o presente artigo reconhece-o como um princípio de organização política complexo e relevante para a compreensão do mundo contemporâneo (King, 1982).

Embora não exista consenso na determinação e configuração do arranjo federativo tem-se conformações mais gerais. Sendo apresentadas por Souza (1996): 1) o princípio contratual ou associativo: todo o poder legítimo provém da consolidação de pactos, convenções, acordos, associações ou contratos até entre indivíduos ou agrupamentos políticos autônomos; 2) o princípio do pluralismo político: existência de duas ou mais comunidades políticas autônomas (mas não soberanas) em um mesmo estado representa maior liberdade para o alcance da igualdade; 3) o princípio da subsidiariedade: responsabilidade pelas decisões e ações coletivas pertence a todos os que serão impactados de maneira positiva e, ou, negativa; 4) o princípio de equidade federativa: todos os membros federados possuem direito, se cumpridos seus deveres, a apoio necessário na garantia de padrões mínimos a existência de suas comunidades e aos indivíduos que nelas habitam.

Em uma análise mais completa pode-se perceber que são variáveis importantes para explicar efeitos de maior ou menor grau de controle do processo decisório por interesses organizados em âmbito nacional ou regional/local. Da mesma maneira, para caracterizar o grau de centralização ou descentralização dos sistemas federativos, pode-se trabalhar dados sobre número de partidos atuando no âmbito federal versus o espaço para a representação de interesses estaduais e municipais; e assim por diante.

Mas, diante desta interação entre os diferentes atores e entes federados, como se configura, o federalismo no Brasil? De acordo com Souza (1996):

“o padrão de desenvolvimento institucional do nosso federalismo apresentou traços de “subdesenvolvimento” quando comparado com experiências internacionais bem-sucedidas. E apenas muito recentemente, a partir do processo de descentralização fiscal, política e administrativa que assistimos desde o início da década de 1980, iniciamos a construção de um Estado nacional, democrático e federativo”. (pag 736)

Com isso, torna-se primordial reconhecer que as particularidades do nosso território e população influenciaram diretamente no formato de nossa federação e de como as políticas públicas são desenhadas para, posteriormente, detalhar a influência do federalismo nas políticas sociais e o desafio da implementação da política de atendimento socioeducativo nos entes estaduais.

O Estado brasileiro conforma-se pela diversidade. Tal heterogeneidade tem três características essenciais à análise do federalismo e os desafios de construção do pacto federativo: a desigualdade socioeconômica, a diversidade regional e a existência dos municípios como entes federativos.

A diversidade regional, resultado do processo de colonização e dos diferentes contingentes de imigrantes que cada região do país recebeu ao longo da história brasileira, deve ser levada em consideração na trajetória de seu federalismo por ter sido fator relevante na formação das elites políticas e econômicas locais e, conseqüentemente, na articulação de políticas. Na história de formação do Estado brasileiro, vale ressaltar, verificou-se um importante conflito entre o Poder Central e as elites. Isso é relevante para explicar as diretrizes de nossa construção nacional, que tomou forma diferente dos EUA. No Brasil partiu-se de um modelo de poder centralizado para um descentralizador/regional.

Característica mais particular, o arranjo federativo do país lida ainda com o desafio de articular o pacto federativo junto a três esferas de governo – União, Estados e Municípios. Essa inovação, trazida pela Constituição Federal de 1988, deu aos municípios o mesmo status federativo dos estados e da União, com autonomia política, administrativa e financeira. A alçada dos municípios à condição de entes federativos trouxe maior complexidade ao jogo federativo brasileiro, demandando mais esforço de coordenação política por parte da União, assim como maior esforço de cooperação entre os entes subnacionais. Por fim, é característica do federalismo brasileiro a desigualdade socioeconômica – regional, entre as diferentes esferas e entre os cidadãos. Essa desigualdade socioeconômica vem se mostrando como grande entrave ao

desenvolvimento do país, na medida em que as diferentes capacidades econômicas (de arrecadação, de receita e, conseqüente, investimento público) acarretam em diferentes capacidades de gestão, o que tem impacto significativo não só no desenho de políticas públicas como também na efetiva provisão dos serviços.

É importante apontar que a compreensão da interação entre os entes federativos e sua influência nas políticas públicas é formada por múltiplas perspectivas e visões de autores, o que denota pluralismo de conceituações acerca da temática, como:

“Estudiosos do federalismo pouco dialogam entre si, com raras exceções. Cada trabalho sobre o tema representa uma escola de pensamento e um partido teórico e metodológico, o que abre espaço para que cada novo texto sobre federalismo ofereça sua própria definição desse sistema e crie novas características e tipologias adaptáveis aos dados empíricos, mas pouco dialogando com os outros achados e teorias anteriormente formuladas” (SOUZA, 2008, p.28, apud CIBELE).

Desta maneira, reconhecer diferentes acepções abrange analisar que as políticas sociais também interferem no modelo federativo, tratando-se de uma relação de reciprocidade, como sugere Daniel Elazar. O relacionamento entre os entes federativos são “formas peculiares de relações intergovernamentais, constitutivamente competitivas e cooperativas, e necessariamente caracterizadas pelo conflito de poder, como pela negociação entre esferas de governo” (Almeida,2001).

O que implica em diferentes tipos de federalismo que, de acordo com Watts (2006) é “da ideia de que toda federação deve lidar com certo grau de interação entre diferentes centros autônomos de poder, que a literatura comparada cria as classificações de federalismo competitivo e federalismo cooperativo”.

Nessa perspectiva, relações conflituosas tendem a estabelecer interações concorrentes, assim, implicando em políticas públicas fragmentadas e pouco efetivas para a sociedade que não pode ser atendida com práticas reducionistas. Como problematiza Abrucio (2010):

“a dificuldade em conciliar os interesses locais com os gerais e a necessidade de coordenar diversos esforços intergovernamentais para atuar numa mesma política, num jogo que não é naturalmente cooperativo. Na verdade, a dinâmica federativa muitas vezes pode ser marcada pela falta de clareza sobre a responsabilidade dos entes; em outras, pela competição desmedida entre os níveis de governo”.

3. ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Utiliza-se *análise de política pública* para “expressar a forma de conciliar conhecimento científico/acadêmico, com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo” (SOUZA, 2006, p. 23).

A área de Políticas Públicas abrange distintos campos de estudo, entre elas Administração Pública e Ciência Política, uma vez que a natureza de seu objeto é multidisciplinar (Sociologia, a Antropologia, as Relações Internacionais, o Direito, a Psicologia Social, a Demografia, a Economia e a História (ver MARQUES; FARIA, 2013).

Segundo Souza (2006) as Políticas Públicas conformam um ramo da Ciência Política que analisa como e por que os governos escolhem determinadas estratégias. “Enquanto a política é um conceito amplo, relativo ao poder em geral, as políticas públicas correspondem a soluções específicas sobre como manejar os assuntos públicos” (PARADA, 2007, p. 67).

Considera-se a política pública o Estado em ação, isto é, a tradução das diretrizes definidas para solucionar um problema em ações praticadas dentro do aparato da administração pública⁵. Couto (2005, p. 96) conceitua política pública como “tudo aquilo que o Estado gera como um resultado do seu funcionamento”.

Com isso, pode-se expressar que o ciclo de políticas públicas compreende todas as etapas que envolvem uma política; desde a identificação de um problema social que deverá ser solucionado pelo Poder Público, pela decisão de como ele será administrado, até chegar à efetivação de ações.

Vale ressaltar que a descrição do processo de uma política é uma simplificação da realidade, pois as fases da política se sobrepõem umas às outras e diversos aspectos a influenciam, tais como o sistema político, o processo decisório, as ações e os valores dos atores. O conjunto de processos que abrangem uma política é denominado ciclo de políticas públicas.

⁵ As políticas públicas são implementadas, ainda, por atores da sociedade civil e pelo setor envolvido.

4. CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

As principais fases que compõem o ciclo são: a) agenda; b) formulação; c) implementação; e d) avaliação⁶. As etapas serão brevemente apresentadas.

Segundo Kingdon (2007) a *agenda*, é o momento que escolhe os temas que serão ações prioritárias do governo. Destaca-se que não são todas as situações sociais que compõem a agenda.

A priorização de uma temática que incorporará a agenda é determinada pela análise de distintas ações à luz da avaliação de custos e benefícios, 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 compreende a elaboração dos programas e projetos que irão buscar estratégias 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 a fase de realização concreta de uma política. Nesta etapa ocorre a mobilização de indivíduos e recursos para a consolidação de atividades que apresentam os objetivos e os resultados esperados. Distintas interações entre os implementadores e o público-alvo da política ocorrem neste processo e os possíveis aspectos não contemplados na fase de planejamento passam a exigir novas tomadas de decisão, correção de rumos e novos planos de ação.

A *avaliação* da política é utilizada não somente para a mensuração dos resultados, mas, também, para o monitoramento da 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.

⁶ Embora 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.

5. A POLÍTICA NACIONAL: SISTEMA NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO

A doutrina de proteção integral revoga a lógica assistencial e meramente punitiva, caracterizada pelo histórico de criminalização da pobreza e coerção no tratamento do adolescente em conflito com a lei ou aquele que cometeu ato infracional, que se fez hegemônica por meio do Código do Menor⁷, até a promulgação da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), de 1990.

A partir do ECA e da perspectiva de respeito à singularidade do adolescente, surgiu diversos esforços baseados no Sistema de Garantia de Direitos⁸ (SGD) e na implementação de ações para garantir a ressocialização.

O princípio da política atual baseia-se nas ações socioeducativas, que “podem ser definidas como estratégias, recursos, técnicas e práticas educativas ou terapêuticas para formação, apoio, atenção e orientação ao adolescente com vistas à sua inserção social de acordo com os padrões de conduta esperados pela sociedade” (GUARÁ, 2010, p. 1).



Figura 1. Sistema de garantia de direitos.

Fonte: Brasil (2012).

⁷ O Código do Menor, promulgado em 1979, vigorou até o estabelecimento do ECA, em 1990.

⁸ O Sistema de Garantia de Direitos tem origem na Resolução n. 113 do Conanda, em 2006, e, de acordo com seu art. 1º, “constitui-se na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal”.

O Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), instituído em 2012⁹ 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).

A lógica de intersetorialidade prevista no SGD conforma a política nacional que prevê a integração constante e permanente entre as políticas públicas. A articulação entre os entes federativos, assim, é essencial para que se possa efetivar o princípio de co-responsabilidade entre família, sociedade e Estado.

O propósito da medida socioeducativa é o desenvolvimento dos indivíduos para o convívio social pleno, a salvo de condições de negligência, exploração, violência, crueldade e opressão, quer seja como vítimas ou autores. Assim, ocorre fora de locais consagrados, do lar e da escola, por não focar a aquisição de conhecimentos gerais ou para o mercado de trabalho, mas o preparo dos adolescentes para atuar como pessoas, cidadãos e futuros profissionais e não reincidir na prática do ato infracional, tendo como premissa garantir, concomitantemente, seus direitos fundamentais e a segurança dos demais cidadãos (COSTA, 2006).

No Sinase, a definição de socioeducação abrange uma multiplicidade de atividades a ser desempenhadas para garantia de direitos e redução da vulnerabilidade social, com ênfase nas dimensões pedagógicas e de segurança. Contudo, são percebidas diferenças significativas na descrição das atribuições socioeducativas em cada ente federado, o que evidencia compreensões distintas sobre a natureza da própria função e, conseqüentemente, a necessidade de aprofundar a reflexão sobre o assunto.

⁹ O Sinase já havia sido aprovado em 2006, pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) por meio de sua Resolução n. 119. Nesse mesmo ano, realizaram-se detalhamentos e complementações no ECA. Entretanto, foi somente em 2012 sancionada como política de atenção ao adolescente em cumprimento de medida socioeducativa do país.

6. A POLÍTICA ESTADUAL: MINAS GERAIS E RIO GRANDE DO SUL

A aprovação da Lei n. 12.594/2012, que instituiu o Sinase, também definiu as competências de cada ente da federação. A partir daí, entende-se 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 dos entes federativos (MG e RS) é identificar o alinhamento entre os princípios norteadores e estruturantes da política, pela ótica da socioeducação, que conforma as condutas do agente socioeducativo.

A denominação dessa atividade profissional varia de estado para estado e até dentro de uma mesma instituição. Souza (2012, p. 89) em estudo que analisa o perfil dos socioeducadores¹⁰, aponta que ele é designado de diversas formas: “monitor, agente, agente de segurança, agente de segurança socioeducativa, cuidador social, educador social, agente social, atendente de reintegração social”. No Sistema de Medidas Socioeducativas (SMSE) de Minas Gerais, esse profissional é denominado *agente de*

¹⁰ A autora utiliza o termo educador social, denominação do agente do Distrito Federal, local onde foram realizadas as entrevistas do estudo realizado sobre o perfil desse profissional. O estudo também contempla profissionais de diversos outros estados brasileiros (ver SOUZA, 2012).

segurança socioeducativa e no Rio Grande do Sul ele é denominado *agente socioeducador*. Neste estudo, adota-se os termos “agente” ou agente de segurança socioeducativa (“ASSE”).

Souza (2012, p. 35) afirma que traçar o perfil do agente brasileiro é um desafio:

[...] por conta das indefinições das tarefas, da diversidade de contextos em que atuam e do histórico de desprofissionalização¹¹ desses trabalhadores [...] para uma atuação profissional de qualidade como educador social, não é suficiente possuir boa vontade, boa fé e/ou conhecimentos de senso comum [...]. O trabalho como educador social demanda conhecimentos teóricos, legislativos, técnicos, políticos e éticos, bem como o desenvolvimento de características pessoais adequadas a esse trabalho.

7. ANÁLISE DO REGIMENTO DA FUNÇÃO DE SEGURANÇA SOCIOEDUCATIVA¹²

Os regimentos internos das unidades de internação de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul, expressam as atribuições dos ASSE. O que possibilitou reconhecer que, em geral, as diretrizes do Sinase foram incorporadas aos programas estaduais de medidas socioeducativas. Ambos descrevem, 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.

Em contrapartida evidenciam-se 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. Esse componente é mais visível em Minas Gerais, porém, também é bem característico no Rio Grande do Sul. Os aspectos pedagógicos e a importância das reuniões técnicas de equipe também são encontrados nos regimentos.

¹¹ Desprofissionalização, no contexto deste estudo, significa, segundo Souza (2012, p. 8), a ideia de “representar, por um lado, a existência de um histórico de pouco investimento na profissionalização dos agentes e, por outro, a participação em formas inadequadas de qualificação”.

¹² PERFIL E PRÁTICA DO AGENTE DE SEGURANÇA SOCIOEDUCATIVA: Recomendações para a Subsecretaria de Atendimento às Medidas Socioeducativas de Minas Gerais, São Paulo, 2013.

Tais características foram observadas a partir da elaboração de uma metodologia comparativa entre os principais aspectos descritos em cada atribuição. 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. O instrumental desenvolvido compreende a consolidação de 4 categorias norteadoras, que compreendem aspectos das atribuições dos agentes.

Vale ressaltar que a intenção não é esgotar as possibilidades de interpretação da realidade empírica, mas desenhar um instrumento teórico-analítico. Com isso, a classificação objetiva sinalizar a inclinação da função do agente para a atividade de natureza mais socioeducativa e/ou de segurança, dentre outras duas categorias identificadas.

Assim, identificou-se 4 tipos de atividades distintas e complementares, que se concentram em áreas importantes para a leitura da efetiva aplicação desse novo paradigma de socioeducação.

- **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, revistar, 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 (segurança e educador) 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 abaixo 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	Prática de segurança

horários de lazer, cultura, esporte, as atividades escolares e os cursos profissionalizantes.	
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 (alimentação, 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	Prática socioeducativa

pedagógicas depois de controlada a situação.	
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: Elaboração própria

Já no Rio Grande do Sul, as especificações de cada função estão presentes no *Plano de empregos, funções e salários* da Fase do estado (RIO GRANDE DO SUL, 2010), sendo o marco legal que dispõe especificamente quanto às funções do cargo. A descrição do documento, com a respectiva classificação das funções.

Tabela 2

Atribuições dos agentes do Rio Grande do Sul

Atribuições	Tipo
1. Auxiliar, acompanhar e participar da realização de todas as atividades da vida diária dos adolescentes, considerando os termos do Plano de Atendimento Individual e o Plano de Atendimento Coletivo.	Prática socioeducativa
2. Sugerir, organizar e participar de atividades educativas, culturais e de lazer com os adolescentes, promovendo seu desenvolvimento e favorecendo o convívio comunitário previsto nos projetos técnicos de execução da Unidade.	Prática socioeducativa
3. Zelar pela integridade física, psicológica e moral dos adolescentes, através da manutenção de um vínculo afetivo e ético.	Prática socioeducativa
4. Efetuar contenção mecânica em casos de crise de agitação	Prática de segurança

psicomotora, conforme normas e orientação técnica da Fase.	
5. Acompanhar e desenvolver atividades em regime de coeducação.	Prática socioeducativa
6. Custodiar adolescentes em consultas médicas, exames e internações hospitalares, audiências e visitas domiciliares.	Prática de segurança
7. Orientar e Acompanhar cuidados com limpeza de higiene pessoal, vestuário, alimentação e apoio escolar dos adolescentes.	Prática educativa
8. Acompanhar e participar de atividades de educação, esporte lazer e cultura junto à rede de atendimento.	Prática socioeducativa
9. Auxiliar e orientar os adolescentes na sua preparação para escola, como vestimenta, materiais e tarefas escolares.	Prática educativa
10. Orientar os adolescentes a utilizar corretamente os recursos que a comunidade oferece como: transporte, saúde, educação, esporte e profissionalização.	Prática educativa
11. Participar de comissões e reuniões interdisciplinares.	Outros
12. Realizar relato do cotidiano da rotina das Unidades em livro de registros diário.	Prática de segurança
13. Participar de seminários, treinamentos, congressos e cursos, visando ao intercâmbio ao aperfeiçoamento profissional, atendendo aos interesses da Fundação, inclusive na condição de facilitador.	Práticas de desenvolvimento profissional
14. Dirigir veículo da Fundação, em situação de emergência, mediante autorização superior, respeitada a legislação vigente, responsabilizando-se pelas ocorrências geradas pela utilização do mesmo.	Prática de segurança
15. Zelar pela disciplina e segurança institucional, levando ao conhecimento do chefe imediato qualquer problema que fuja à rotina.	Prática de segurança

16. Trabalhar limites, exercendo seu papel pedagógico-terapêutico, aqui compreendendo, inclusive, atividades e oficinas de caráter ocupacional e de ordem pedagógica (música, desenho, pintura, bordado, leitura, esporte, outras sem cunho formal profissionalizante) objetivando reduzir a tensão natural dos jovens em cumprimento de medida socioeducativa.	Prática socioeducativa
17. Executar outras atividades correlatas.	Outros

Fonte: Elaboração própria.

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. A regulamentação no Rio Grande do Sul equilibra as práticas. Do total de 17 atividades listadas, 5 são de segurança, representando 29% do total, e 7 (41%) inclinam-se à socioeducação.

As práticas educativas também se expressam minimamente. No regimento do Rio Grande do Sul há 2 e em Minas Gerais apenas 1. No estado gaúcho contempla-se, ainda, uma atividade que garante o direito ao desenvolvimento profissional. Em Minas Gerais não há essa previsão.

Tabela 3

**Comparação entre as atribuições dos agentes socioeducativos
de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul**

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
RS	7	41	5	29	2	12	1	6	2	12	17	100

Fonte: Elaboração própria.

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, aponta-se como o arcabouço legal representou indicações mais ou menos concentradas em atividades que contemplam a complexidade e a multiplicidade das funções do agente socioeducativo.

Conclui-se que há distinções significativas entre as atribuições dos agentes em Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Tais diferenças são consequência da própria política nacional de medidas socioeducativas, na medida em que estabelece as diretrizes de atendimento para a elaboração dos planos e programas estaduais, que consolidam suas próprias normativas sobre a temática.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pode-se concluir a necessidade de criação de normativas que estabeleçam a socioeducação. Sendo preciso mudanças institucionais nos instrumentos apresentados ao longo do presente artigo.

Embora a segurança tradicional esteja institucionalizada por meio de decretos, portarias e regulamentos que especificam e detalham os procedimentos a ser realizados, os aspectos referentes à socioeducação não estão precisamente definidos nos regulamentos da instituição, seja no decreto que normatiza a função do agente ou nos procedimentos padronizados nas unidades de internação. A socioeducação, atualmente, é considerada um princípio, mas a forma como ela pode e deve ser realizada não está institucionalizada e, por isso, depende da predisposição dos agentes para ser implementada.

É importante apontar que existem regulamentos que definem suas atribuições e orientam sua prática – tais como os procedimentos operacionais padrão (POP) em Minas Gerais e o *Manual de gerenciamento das ações de segurança* no Rio Grande do Sul. Entretanto, estas se mostraram insuficientes por estar concentradas nos aspectos da

segurança. Sua função, contudo, ultrapassa esses aspectos, inclusive, ressalta-se nas diretrizes que o fundamental de sua prática é a relação e vínculo estabelecido com adolescente. É essa a base da socioeducação.

Aponta-se, então, que a falta de orientações institucionalizadas que contemplem ações educativas e de aspectos relacionais é um ponto crítico da política que demonstra a dificuldade de fazer a transição da segurança tradicional para a segurança socioeducativa.

Explicita-se a necessidade de estabelecer mecanismos normativos que apresentem e especifiquem as atividades socioeducativas previstas para ser realizadas pelos agentes, criando, assim, instrumentos indutores para sua efetivação. Entende-se ser necessária a criação de rotinas, momentos, espaços para o desenvolvimento contínuo da segurança socioeducativa, ou seja, o desenho de como operacionalizar as mudanças.

A ideia é que a conduta socioeducativa dos agentes não dependa da predisposição dos indivíduos, pelo contrário, faça parte das atividades diárias. Criando orientações e procedimentos para que o agente possa transformar-se em um educador que faz segurança. Pra isso, recomendam-se três aspectos de mudança.

O primeiro refere-se a criação de um documento similar ao POP - Procedimentos Operacionais Padrão - para as atividades educativas conduzidas pelos agentes para estimular a interação socioeducativa.

O segundo compreender a inclusão e equiparação de atividades socioeducativas no decreto que regula as funções do ASSE para que a segurança socioeducativa seja efetivada.

Por fim, a ampliação e criação de momentos e espaços para o desenvolvimento de atividades socioeducativas entre agentes e adolescentes para que a interação possa ocorrer desvinculada dos procedimentos de segurança tradicional. Para que o agente se torne um educador que também provê a segurança, é necessário que ele se relacione e crie vínculo com os adolescentes fora dos alojamentos e de suas grades.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO**, F. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R.P.; SANTANA, W. (Org.). Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília, DF: UNESCO, 2010, p. 39-70.
- 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.
- _____. Procedimentos Operacionais Padrão – *documento interno*, Belo Horizonte, 2012.
- COSTA**, Antônio Carlos Gomes da. A presença da pedagogia: teoria e prática da ação socioeducativa. Instituto Airton Senna/Global Editora. São Paulo. 1999.
- COUTO**, Claudio Gonçalves. Constituição, competição e políticas públicas. Lua Nova. São Paulo, nº 65, 2005, pp. 95-135
- ELAZAR**, Daniel (1987). Exploring Federalism. The University of Alabama Press. Alabama.
- FARAH**, Marta Ferreira Santos. Administração Pública e Política Pública. Revista de Administração Pública (RAP), v.45, p.813 - 836, 2011.
- FRANZESE**, Cibele. Município, Estado e União: três esferas de governo para o mesmo local. Dissertação de mestrado. Escola de Administração de Empresas de São Paulo – Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2006.
- GUARÁ**, Isa Maria. Relatório Parcial. Projeto de Pesquisa: o estado do conhecimento sobre a intervenção socioeducativo em programas para adolescentes envolvidos em delitos. UNIBAN, Junho 2010.
- KING**, P. Federalism and federation. Baltimore: John Hopkins University, 1982.
- 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.
- PARADA**, Eugenio Lahera. Política y Políticas Públicas. In **SARAVIA**, Enrique;
- RIO GRANDE DO SUL.** Regimento interno da Fase do Rio Grande do Sul. _____ . Manual de gerenciamento das ações de segurança da Fase-RS, 2009.
- _____. *Programa de Execução de Medidas Socioeducativas de Internação e de Semiliberdade do Rio Grande do Sul (Pemseis)*, 2000/2010.
- 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.
- 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.
- _____.Reinventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. In São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v.10, n. 3, p. 103 – 113, jul-set 1996.
- STEPAN**, A. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem e ampliam o poder do demos. Dados, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 197-252, 1999.
- SUBIRATS**, Joan, **KNOWEPFEL**, Peter, **LARRUE**, Corinne e **VARONE**, Frédéric. Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona, Editorial Planeta, 2012. 2º edición.

WATTS, R. The Relevance Today of the Federal Idea. In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON FEDERALISM, Switzerland, 2002. Proceeding... Ontario, Canada: Forum of Federations, 2002. Disponível em: <<http://www.forumfed.org/en/federalism/federalismtoday.php>>.