FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC)

Desafios na intersetorialidade da implementação de medidas socioeducativas em meio aberto

LETÍCIA FAGUNDES DE PAULA

ORIENTADORA: GABRIELA SPANGHERO LOTTA

São Paulo – SP

2022

Título: Desafios na intersetorialidade da implementação de medidas socioeducativas em meio aberto

Resumo

O presente estudo busca compreender os desafios na intersetorialidade da implementação de medidas socioeducativas em meio aberto, sobretudo sua interface com a política de educação. Está inserido no campo de estudos da implementação de políticas públicas e mais especificamente na atuação dos burocratas de nível de rua. O principal objetivo pretendido é a comparação entre o que é formalmente previsto para a política e o que de fato acontece no seu dia a dia, principalmente no que diz respeito à relação entre os agentes implementadores do próprio sistema socioeducativo e da educação. Como métodos, utilizou-se a revisão da literatura pertinente ao estudo; a análise documental de legislação, cartilhas e outros materiais análogos elaborados pelo governo federal, estado de São Paulo e município de São Paulo e entrevistas com roteiro semi-estruturado com profissionais do sistema socioeducativo, principalmente técnicos e gerentes de serviços de medidas socioeducativas em meio aberto.

Dos resultados, destaca-se a alta individualização exigida no acompanhamento realizado por técnicos e gerentes das MSE-MA; a ambiguidade das medidas socioeducativas, que faz com que alguns agentes envolvidos na implementação voltem-se mais para seu caráter sociopedagógico, como os técnicos e gerentes, enquanto outros voltem-se mais para o punitivo, como professores e juízes; a constatação de que a rede intersetorial de atendimento aos adolescentes existe, mas alguns serviços que a integram aparentam oferecer resistência ao atendimento dos adolescentes em cumprimento de medida; que a inserção dos adolescentes que cumprem medida socioeducativa ainda representa um desafio, dentre os motivos, pela estigmatização de que são alvo no ambiente escolar.

Palavras-chaves

Implementação de políticas públicas, intersetorialidade, burocracia de nível de rua e medidas socioeducativas em meio aberto.

1. Introdução

O presente estudo tem como tema “desafios na intersetorialidade da implementação de medidas socioeducativas em meio aberto”, sobretudo sua interface com a política de educação, na cidade de São Paulo. A circunscrição geográfica do objeto de estudo é especialmente relevante, pois a implementação dos serviços de medida socioeducativa seguiu trajetórias bastante heterogêneas no território brasileiro.

A pesquisa está inserida em um conjunto de estudos que se debruçam sobre políticas voltadas a adolescentes. A seguir, tem-se um quadro de estado da arte da literatura utilizada no desenvolvimento da pesquisa:

ESTUDOS SOBRE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA	ESTUDOS SOBRE INTERSETORIALIDADE EM POLÍTICAS PÚBLICAS	ESTUDOS SOBRE MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS, MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS EM MEIO ABERTO (MSE-MAs) E MUNICIPALIZAÇÃO DAS MSE-MAs EM SÃO PAULO
Peter Hupe e Michael Hill (2007) Michael Lipsky (2010) Gabriela Lotta (2019) Roberto Pires (2019)	Marco Akerman et al (2014) Rose Inojosa (2001) Luciano Junqueira (1998)	Maria do Carmo Albuquerque e Dayana Botelho (2013) Rosângela Francischini e Herculano Ricardo Campos (2005) Liana de Paula (2011) Irene Rizzini, Aldaíza Sposati e Antonio Carlos de Oliveira (2019) Rodrigo Zoccal Rosa (2019) Andreza Adami e Marcela Bauer (2013)

As medidas socioeducativas em meio aberto são disciplinadas pela Lei 12.594 de 2012, que prevê a cooperação político-técnico-financeira entre estados, municípios e União, além da participação de entidades não-governamentais (Unicef, 2014). Além disso, os adolescentes que cometeram atos infracionais, para além de submetidos a ações preventivas e inclusivas, também são sujeitos de direito a acesso a todas as políticas públicas sociais e de proteção voltadas aos adolescentes em geral (Unicef, 2014 apud DA COSTA, 2002). Dessa forma, o próprio Sistema Socioeducativo impõe a articulação de políticas sociais (educação, saúde, trabalho e outras), de proteção especial e de natureza socioeducativa (Unicef, 2014). O que se tem, portanto, é uma rede composta por atores de diversos entes federativos, organizações não estatais e diversos setores, além de membros que atuam no Judiciário, como juízes, defensores públicos e membros do Ministério Público. Tal panorama apresenta como característica fundamental da implementação das medidas socioeducativas a sua alta complexidade.

No caso das medidas socioeducativas, os destinatários dos serviços encontram-se em situação social especialmente vulnerável, o que torna ainda mais relevantes análises sobre como têm sido as implementações dessas políticas. Nesse sentido, a literatura de implementação é especialmente valiosa, pois permite que sejam captadas e analisadas nuances relacionadas à implementação da política e aos seus destinatários, nuances essas que fogem a uma análise puramente formalista da política. Todavia, o usuário de um serviço público nunca entra em contato com a política ou programa como o foram formalmente concebidos e descritos nos documentos oficiais, mas com aquela que é construída no dia a dia pelos agentes implementadores. Nesse sentido, é impossível compreender uma política pública em sua realidade e completude, sem olhar para os seus processos de implementação.

O objetivo geral da pesquisa é apresentar diferenças e similaridades entre o que foi originalmente e formalmente previsto para as medidas socioeducativas em meio aberto e o que de fato acontece na realidade da implementação da política, principalmente no que diz respeito à sua intersetorialidade, com foco na relação entre os técnicos das medidas socioeducativas e profissionais da educação. Para tanto, como objetivos secundários, buscou-se compreender: I) Como os diferentes atores que fazem parte da implementação das medidas socioeducativas em meio aberto interagem entre si e como tal interação influencia a implementação da política pública; II) Quem (entre os diversos atores envolvidos) decide sobre o que na implementação, considerando a política pública como fenômeno complexo e

reforçando o entendimento moderno de que a formulação não é um processo distante da implementação e que os implementadores também são formuladores; e III) Que fatores interferem na implementação intersetorial da política e como esses fatores agem de forma distinta ou semelhante sobre os múltiplos atores estudados.

O estudo está dividido em quatro grandes seções. Na Teoria, apresenta-se a) um breve panorama sobre a literatura de implementação de políticas públicas e principalmente sobre a burocracia de nível de rua e b) o que são medidas socioeducativas em meio aberto, características relevantes das mesmas e como elas são executadas na cidade de São Paulo. Nos Métodos, discute-se qual foi a metodologia utilizada durante todo o processo de pesquisa. Nos Resultados, são apresentadas as informações construídas a partir da análise dos dados coletados durante entrevistas com burocratas inseridos em processos de implementação das medidas socioeducativas em meio aberto, sendo que tal análise ampara-se em conceitos-chave da literatura sobre implementação de políticas públicas e medidas socioeducativas. Na Conclusão, o objetivo da pesquisa é retomado, bem como são apresentadas recomendações para futuros estudos.

2. Teoria

Implementação de políticas públicas e burocracia de nível de rua

Tradicionalmente, o estudo de políticas públicas se utiliza da abordagem conceitual de "ciclos" para compreender os diferentes estágios da política, dividindo-a em estágios que se sucedem: entrada do problema a ser tratado pelo Estado na agenda, formulação, implementação e avaliação. Nesse ciclo, a implementação é o momento em que a política pública se concretiza, sendo entregue aos seus destinatários. Apesar de a implementação ter sido a última a ganhar espaço no campo de públicas, hoje já foram quatro gerações de estudos, os quais tiveram seu início na década de 1970. (LOTTA, 2019).

Depois das quatro gerações de estudiosos, a literatura de implementação chegou em certo "consenso" sobre algumas características que definem este momento da política pública. Lotta (2019) destaca quatro pressupostos, sendo o primeiro a superação do dogma do abismo entre formulação e implementação, hoje compreendendo-se que, na verdade, a política é constituída por processos decisórios contínuos. O segundo pressuposto é que esses

processos decisórios são complexos, envolvendo interações hierárquicas e/ou horizontais, dos quais participam diversos atores que, segundo o terceiro pressuposto, tornam a implementação um processo altamente interativo. O quarto pressuposto diz que a implementação é influenciada por diversos fatores, que compreendem desde formas de gestão, elementos organizacionais a elementos que dizem respeito aos burocratas que participam da implementação, como suas crenças, ideias, valores e outros. Todos esses pressupostos ajudam-nos a compreender porque as políticas experimentadas pelos seus destinatários diferem, em níveis que variam de caso para caso, do desenho elaborado no momento de formulação.

Tais diferenças, que motivaram os primeiros estudos sobre implementação, podem, a depender de situações circunstanciais, prejudicar a política e até contrariar seus objetivos formais. Pires (2019, p. 19) chama de "efeito social da implementação", o "conjunto de repercussões que o envolvimento com um serviço ou uma política pública pode gerar sobre a posição, a trajetória e a identificação social de um sujeito". A depender das circunstâncias, tal efeito pode ser negativo, reforçando formas de exclusão e, ainda segundo o autor, perpetuando desigualdades. Dentre as possibilidades de instrumentos que, movidos por burocratas que atuam na linha frente das políticas públicas, podem acabar reproduzindo desigualdade, o autor destaca as resistências e divergências entre as prescrições formais da política e a ação local; as classificações e julgamentos no acesso a bens e serviços públicos e a regulação moral nas interações em torno da manutenção ou exclusão do apoio público. (PIRES, 2019).

Considerando, dessa forma, a importância do estudo da implementação de políticas públicas, estágio final de entrega da política ao seu destinatário que pode ou não produzir os efeitos pretendidos a que ela se designa, além de outros efeitos imprevisíveis pelos que se consideram formalmente os formuladores, é necessário analisar os trabalhadores que participam de tal processo tão complexo.

Os profissionais que atuam diretamente na implementação de políticas públicas são denominados pela literatura como burocratas de nível de rua. Lipsky (2010, p. 3) cunhou o termo, definindo-os como "public service workers who interact directly with citizens in the course of their jobs, and who have substantial discretion in the execution of their work (...)". Dentre os exemplos citados pelo autor, há os professores, policiais, assistentes sociais, juízes, defensores públicos e profissionais da saúde. Trata-se, portanto, de uma categoria bastante

ampla de trabalhadores que acabam sendo, muitas vezes, a única faceta do Estado com a qual grande parte dos cidadãos entram em contato direto durante suas vidas.

Dentre as características dos burocratas de nível de rua de Lipsky, destaca-se o alto grau de discricionariedade com a qual trabalham; a relativa autonomia em relação à autoridade de sua organização; a limitação de recursos disponíveis; a alta demanda por seus serviços, que tende a crescer com a sua oferta; a ambiguidade, conflito ou silêncio sobre os objetivos das agências em que trabalham ou mesmo das políticas e a típica não voluntariedade dos usuários das políticas. (LIPSKY, 2010).

Tal discricionariedade, segundo o mesmo autor, se manifesta na natureza, quantidade e qualidade dos benefícios e sanções providenciados por suas agências. Pode ser definida como "o espaço de liberdade para tomada de decisão, dentro do constrangimento colocado pelas regras" (LOTTA, 2019, p. 531 apud HUPE, HILL e BUFFAT, 2015). Apesar de ser característica que a princípio é comum a todos os burocratas de nível de rua, a discricionariedade, para Lipsky (2010) é especialmente presente no sistema corretivo ("field of corrections"): "Judges decide who shall receive a suspended sentence and who shall receive maximum punishment. Teachers decide who will be suspended and who will remain in school, and they make subtle determinations of who is teachable." (LIPSKY, 2010, p. 13-14).

Em suma, burocratas de nível de rua são trabalhadores empregados pelo Estado e que exercem suas funções em ambientes altamente demandantes, em que as expectativas dos usuários por serviços rápidos e de boa qualidade frequentemente confrontam-se com uma realidade movida pela escassez de recursos e alta demanda, as quais forçam esses burocratas a criarem mecanismos para conseguirem lidar com o trabalho. Tais mecanismos são chamados pela literatura de coping, que são:

> "(...) estratégias empregadas pelos trabalhadores para lidar com incertezas, estresse e exigências psicológicas do trabalho, além de permitir o domínio do fluxo de atividades, por meio do racionamento de serviços e da seleção, triagem e priorização de clientes, por exemplo." (LOTTA; PIRES, 2019, p. 132 apud LIPSKY, 2010; NIELSEN, 2006; TUMMERS ET AL, 2015).

O coping é só um dos exemplos de como a realidade imposta ao burocrata, combinada à sua discricionariedade, produzem consequências não previstas formalmente, mas que impactam a política pública e seus usuários.

Complexificando o debate sobre a atuação dos burocratas de nível de rua, Hupe e Hill (2007), preocupados com a accountability desses trabalhadores aparentemente dificilmente controlados, criticam a abordagem individualista de Lipsky. Para os autores, para além das questões individuais enfrentadas pelos burocratas, também é necessário ter em mente aquelas que surgem a partir de sua atuação coletiva e da interação com outros atores, como seus colegas de trabalho, burocratas de outras organizações e outros. Nesse sentido, os burocratas de nível de rua realizam seu trabalho em um "micro-network" ou "web" de múltiplas relações, verticais e horizontais (HUPE; HILL, 2007), trabalho este que é influenciado pela visão de seus colegas, que influi sobre seu comportamento (HUPE; HILL, 2007).

Apesar de estarem mais preocupados com a accountability, Hupe e Hill contribuem para o avanço da literatura que se debruça sobre a articulação entre burocratas, acrescentando, por exemplo que:

> "street-level bureaucrats of a given profession may often cooperate, externally induced or not, with other professionals (doctors with social workers; teachers with educational psychologists, and so on). Thus, in professional accountability, holding to account and being held accountable have both an ' intra- ' and an ' inter- ' dimension. The basis for this type of accountability is the expertise (practiced in horizontal relations) inherent to a certain vocation." (HUPE; HILL, 2007, p. 288 - 289).

Ao enfatizarem a possibilidade de cooperação (que também pode não existir) entre burocratas e outros que não fazem parte da sua mesma organização, bem como a rede em que os burocratas estão inseridos, abre-se espaço para pensar a intersetorialidade em políticas públicas, na medida que, além de outros fatores, ela depende de tal cooperação para ser efetiva.

Para Akerman et al (2014, p. 4), intersetorialidade pode ser definida como "modo de gestão (o que) desenvolvido por meio de processo sistemático de (como) articulação, planejamento e cooperação entre os distintos (com quem) setores da sociedade e entre as

diversas políticas públicas para atuar sobre (para que) os determinantes sociais". Já Inojosa (2001) e Junqueira (1998) contribuem para a formulação do conceito ao enfatizarem a sua relevância ao considerar os problemas dos indivíduos a que se endereçam as políticas de forma total e integrada, em lugar de uma fragmentação setorial que prejudica a ação sobre situações complexas. A intersetorialidade serve, assim, de ferramenta para superar a fragmentação dentro do aparelho estatal (JUNQUEIRA, 1998), impondo a articulação entre uma série de organizações, mas também burocratas, de forma que, apesar de representar forma de entregar serviços melhores aos cidadãos, pois estes são considerados como todos em vez de um conjunto de segmentos, faz surgir uma série de novos desafios à implementação, que tem seu ambiente ainda mais complexificado, como é o caso das medidas socioeducativas.

Medidas Socioeducativas em Meio Aberto e os atores implementadores

De forma objetiva, as medidas socioeducativas podem ser definidas como as respostas sancionatórias dadas pelo Estado aos adolescentes que cometem delitos. Estão presentes no art. 112 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e estão sob o guarda-chuva das Políticas de Garantias de Direitos, que compreendem também crianças e adolescentes em situação de ameaça ou violação de direitos devido à omissão de seus responsáveis. (UNICEF, 2014).

As medidas socioeducativas em meio aberto (MSE-MA) são sanções "menos graves", de frequência por tempo determinado e responsabilidade das Prefeituras. Aproximadamente 70% dos jovens que cumprem medidas socioeducativas enquadram-se nessa categoria. (RIZZINI; SPOSATI; OLIVEIRA, 2019). O meio aberto apresenta como principais características a heterogeneidade (tanto de agentes que mobiliza como de territórios onde adolescente, família e amigos vivem), a diversidade e multiplicidade de ambientes. (RIZZINI; SPOSATI; OLIVEIRA, 2019). Suas duas modalidades são a Liberdade Assistida (LA) e a Prestação de Serviços à Comunidade (PSC).

A Liberdade Assistida (art. 118 do ECA) é uma intervenção na vida do adolescente de no mínimo 6 meses que ocorre através da elaboração de um programa específico de atendimento. O adolescente fica em um estado de "liberdade acompanhada", em que deve cumprir determinadas regras e objetivos previamente acordados. O jovem é

acompanhado por um orientador que o ajuda em sua vida social, na escola, família e trabalho. (ROSA, 2019; MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2018).

A Prestação de Serviços à Comunidade (art. 117 do ECA) consiste na realização de serviços gratuitos e que sejam de interesse da comunidade por até 6 meses junto a entidades assistenciais, hospitais, escolas ou outros estabelecimentos. (ROSA, 2019; MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2018).

Para Rosa (2019), a medida socioeducativa compreende também, para além de ação punitiva, direcionamento ao adolescente com o objetivo de "resgatá-lo" por meio da educação, capacitação profissional e ressocialização, com o objetivo de evitar a não reincidência. Rizzini, Sposati e Oliveira (2019), todavia, contrapõem-se à visão da "tríade" educação, trabalho e ressocialização, segundo os autores empregada comumente como fórmula pelo Judiciário, enfatizando que ela não se sustenta empiricamente. Ademais, segundo os mesmos, o termo ressocialização expressa uma visão preconceituosa, uma vez que os adolescentes que cometeram atos infracionais sempre estiveram socializados, mas como cidadãos marginalizados, ou de "segunda categoria". (RIZZINI; SPOSATI; OLIVEIRA, 2019).

Rizzini, Sposati e Oliveira (2019) complementam que a medida socioeducativa tem, ela mesma, uma natureza ambígua, que também é apontada por outros autores. A natureza sancionatória, advinda da responsabilização pela realização do ato infracional, confronta-se com a natureza sócio-pedagógica, que estaria relacionada à realização de atividades que ensejam a convivência familiar e comunitária, objetivando a emancipação do adolescente.

São muitos os atores que participam das medidas socioeducativas, até porque as ações socioeducativas devem estar articuladas com ações de cunho social básico e de proteção especial (Unicef, 2014). Os municípios devem apresentar um Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo (ou Intermunicipal, no caso da realização de consórcios com essa finalidade), o qual deve conter a descrição dos programas e ações vinculados à execução das medidas em meio aberto. Tais programas e ações devem, em seu texto, abarcar a dimensão intersetorial da execução das medidas, contemplando educação, assistência social, cultura, esporte, lazer e trabalho. (Unicef, 2014).

Dessa forma, a Política Municipal Socioeducativa, além de já estar inserida em um complexo sistema que envolve articulação com outros entes da federação, é também um emaranhado que envolve atores de políticas setoriais distintas. Dentre esses setores, a assistência social apresenta especial destaque, uma vez que os CREAS (Centros de Referência Especializados de Assistência) são espaços fundamentais para a execução dessas políticas.

São nos CREAS, lugares de articulação das ações que fazem parte do Programa Socioeducativo em Meio Aberto, que se responde pelos encaminhamentos do adolescente e de sua família aos serviços municipais e se elabora relatórios de acompanhamento dos jovens, encaminhados ao Judiciário. (Unicef, 2014). Tendo a assistência social destacado papel na execução das medidas, torna-se mais difícil e complexo falar em intersetorialidade quando se observa a sua articulação com os técnicos das medidas socioeducativas.

No Plano Plurianual Federal 2008-2011, foi previsto que o financiamento federal para LA e PSC seria direcionado à implementação dos CREAS. No Estado de São Paulo, todavia, a antiga FEBEM-SP (Fundação Estadual para o Bem Estar do Menor), é pressionada, desde os anos 1980, a desconcentrar suas ações, por meio da divisão do território em polos regionais no Estado e na capital. Através desses pólos, surgiram uma série de convênios com OSCs para a prestação de serviços de MSE-MA. Em São Paulo, existe, desde os anos 1970, uma cultura de forte protagonismo de organizações da sociedade civil na defesa de direitos humanos. Tem-se, portanto, em meio ao muito heterogêneo panorama brasileiro de prestação desse serviço, um caso de um município em que o processo de descentralização de sua prestação é anterior ao próprio processo de municipalização e ao SUAS (RIZZINI; SPOSATI; OLIVEIRA, 2019).

Dentre as políticas sociais mobilizadas pelas medidas socioeducativas, há a educação. O técnico da medida socioeducativa em meio aberto deve orientar o adolescente com suas questões escolares, bem como apoiá-lo em seu processo de matrícula em uma escola, caso ainda não seja matriculado. (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2018). De acordo com Rizzini, Sposati e Oliveira (2019), já foi apontada por indicador nacional a relação entre evasão escolar e o envolvimento com situações sentenciadas como ato infracional. Os dados do Ministério Público de São Paulo (2018) coletados para a realização de pesquisa sobre as MSE-MAs em São Paulo também parecem estar em acordo com tal afirmação: dos 161 (cento e sessenta e um) adolescentes entrevistados 59 (cinquenta e nove) não estavam matriculados. Também de acordo com a

pesquisa em questão, esses adolescentes, no que diz respeito à educação, enfrentam dois grandes desafios: inserção escolar e permanência na unidade de ensino, sendo que esta é especialmente dificultada pela estigmatização dos adolescentes que cumprem medidas socioeducativas. (MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO, 2018).

Diante o exposto, este trabalho buscará contribuir com a literatura sobre medidas socioeducativas em meio aberto, observando o fenômeno da implementação da política e principalmente aspectos relacionados à maneira como a intersetorialidade com a educação se materializa no dia a dia da política pública. Para tanto, é mobilizada uma série de conceitos, dos quais destaca-se a burocracia de nível de rua, grupo de agentes em contato direto com a população na entrega de políticas públicas que se utiliza de alto grau de discricionariedade, a qual pode, a depender do contexto de interação dos atores, acarretar nos "efeitos sociais da implementação". Esse contexto é complexo inclusive porque envolve diversos agentes, que interagem em redes, ou "micro-networks", no caso das medidas socioeducativas em meio aberto, compostas por assistentes sociais, profissionais do sistema socioeducativo, educadores, profissionais da saúde e vários outros.

3. Métodos

Para atingir o objetivo de compreender os desafios enfrentados pelos profissionais que trabalham com adolescentes que cumprem MSE-MAs em São Paulo, bem como outros aspectos relacionados à implementação da política pública, este trabalho adotou como metodologias a revisão bibliográfica, a análise documental e a pesquisa de campo qualitativa.

A revisão bibliográfica se debruçou sobre material que aborda políticas voltadas à criança e ao adolescente, medidas socioeducativas, medidas socioeducativas em meio aberto, implementação de políticas públicas, burocratas de nível de rua, descentralização e municipalização de políticas públicas e intersetorialidade em políticas públicas. A análise documental, por sua vez, teve como objetos legislação, cartilhas e outros materiais análogos elaborados pelo governo federal, estado de São Paulo e município de São Paulo.

Feitas a revisão bibliográfica e a análise documental, foi elaborado um roteiro de entrevista semi-estruturado destinado a profissionais que trabalham ou já trabalharam na implementação de medidas socioeducativas em meio aberto, principalmente técnicos e

gerentes de serviço. As perguntas podem ser divididas em três eixos principais. O primeiro eixo contém perguntas que se destinam a entender como é a rotina do burocrata, quais estratégias ele utiliza para realizar seu trabalho e como ele enxerga os usuários da política pública atendidos (exemplos: Quais são as principais atividades que você exerce no seu dia a dia como técnico/orientador? Como você aborda esses adolescentes? Existe alguma estratégia em comum para desenvolver o trabalho com todos eles? Existem adolescentes mais fáceis e difíceis de lidar? Você pode dar exemplos?). O segundo eixo é composto por perguntas sobre a rede intersetorial de atendimento ao adolescente que cumpre a medida (exemplos: Como funciona a rede intersetorial de atendimento ao adolescente em cumprimento de MSE-MA? Existem reuniões entre os atores das diferentes áreas envolvidas na medida socioeducativa? Se sim, com que frequência elas acontecem?). O terceiro eixo é destinado a compreender interfaces entre a medida socioeducativa e a educação, por meio de perguntas que buscassem captar, por meio dos técnicos, relatos dos adolescentes sobre suas experiências na escola, bem como aproximações e/ou distanciamentos entre o serviço da medida e a escola (exemplos: Quão importante você considera o trabalho do profissional da educação para o sucesso do adolescente em cumprimento da medida? Como os adolescentes caracterizam a abordagem/o trabalho dos profissionais da educação? Você pode dar exemplos/contar histórias? Como funciona a comunicação com os profissionais da educação?).

Após submissão e aprovação da pesquisa pelo Comitê de Conformidade Ética em Pesquisas Envolvendo Seres Humanos da Fundação Getúlio Vargas (CEPH) e pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social da Prefeitura de São Paulo (SMADS), iniciou-se o processo de busca por profissionais que permitissem ser entrevistados voluntariamente.

Foram realizadas 5 (cinco) entrevistas, todas durante o primeiro semestre de 2022, com técnicos(as) de MSE-MAs e ex-técnicos(as), que atualmente ocupam cargos de gerentes de serviço, além de uma entrevista com um(a) ex-técnico(a), que atualmente trabalha em um CREAS. Os entrevistados selecionados foram aqueles que manifestaram interesse e disponibilidade em participar das entrevistas, cujos convites foram realizados por meio de contato através de email e telefone, após autorização dos CREAS ou CRAS responsáveis pelos serviços de medida dos territórios.

Os(as) entrevistados(as) pertencem a serviços vinculados ao CRAS Lapa e aos CREAS Butantã e Pirituba. As entrevistas ocorreram em parte por meio de vídeo chamada,

em parte nos próprios serviços de medida ou CREAS/CRAS responsáveis e duraram em média 35 minutos. O perfil dos entrevistados pode ser observado no Quadro de Perfil dos Entrevistados (Anexo I). As entrevistas foram gravadas, com autorização dos entrevistados, e posteriormente transcritas. O processo de coleta e análise dos dados levantados nas entrevistas respeitou determinação da SMADS de que as informações fossem anonimizadas, sendo os trechos numerados com o objetivo de impedir sua identificação.

Uma vez transcritas, as entrevistas foram impressas, com o objetivo de facilitar a identificação de padrões (ou não) nas falas dos entrevistados. Posteriormente, os trechos mais relevantes para o presente estudo, selecionados após leitura atenta de todo o material, foram inseridos em uma tabela do excel cujas colunas representavam questionamentos relevantes que partiram em parte do roteiro elaborado antes das entrevistas (como "principais atividades desenvolvidas", "atividades que tomam mais tempo e "perfil dos adolescentes atendidos"), e em parte das respostas que partiram dos próprios entrevistados (como "comunicação com a educação[1]").

Recolhido o material empírico, a revisão bibliográfica passou a exercer a função de fornecer aporte teórico sobre a moderna literatura sobre implementação de políticas públicas com o objetivo de prover instrumentos que explicassem os fenômenos sociais levantados, relacionados à intersetorialidade na implementação de medidas socioeducativas em meio aberto. Dessa forma, os achados das entrevistas foram comparados com a análise documental a fim de cumprir com os objetivos da pesquisa.

4. Resultados

O trabalho dos atores implementadores: controversas, ambiguidade e dificuldades

Para Lotta (2019), os burocratas de nível de rua estão submetidos a um ambiente altamente controverso, pois ao mesmo tempo em que trabalham com poucos recursos e alta demanda, são pressionados pelos usuários do serviço a terem um tratamento individualizado e resolutivo. As medidas socioeducativas em meio aberto correspondem a um campo em que a personalização cobrada pelos seus burocratas é muito alta. Os técnicos devem acompanhar os adolescentes de forma a ampará-los e suas famílias, considerando suas trajetórias de vida e suas questões privadas. Exemplo concreto do alto grau de individualidade do serviço é o

[1] "Educação" aqui apresenta o sentido de educação formal, no caso em tela, representada pelas escolas.

Programa Individual de Atendimento (PIA), presente no art. 52 da Lei do Sinase. No PIA, os técnicos, junto aos adolescentes e suas famílias, devem estar descritos os objetivos pessoais do adolescente com a medida, as atividades a serem realizadas que o trarão perto destes objetivos, atividades destinadas à sua integração com a família e outros elementos. Dessa forma, as medidas socioeducativas em meio aberto integram uma categoria de políticas cujo aspecto destacado da literatura sobre a cobrança de serviços de tratamento individualizado aos burocratas é ainda mais exacerbada, visto que tal cobrança não parte exclusivamente dos usuários da política, mas também do próprio ordenamento normativo que orienta a política.

Tal traço marcante das MSE-MAs presente nos próprios instrumentos normativos que regem a política pública (como a Lei do Sinase e o Estatuto da Criança e do Adolescente, no art. 101 §4º), a alta individualização dos serviços prestados, ficou bastante evidente após as entrevistas, considerando que, ao serem indagados se existia uma estratégia em comum para lidar com todos esses adolescentes, as respostas indicaram que o único elemento comum de todo atendimento era a necessidade de elaborar o PIA. Destaca-se, das respostas: "Cada adolescente tem um perfil (...) com cada um a gente utiliza uma ferramenta. Tem uns que, como não verbalizam, a gente utiliza o desenho, os quadros, (...) música. A gente utiliza muitas ferramentas, depende muito de cada adolescente" e “Não tem uma receita que vai dar certo com todo mundo (...) o técnico tem que se redescobrir em cada atendimento”. A exigência de individualidade na implementação de um serviço é acompanhada também pela ampla necessidade do uso da discricionariedade, sendo que os técnicos envolvidos nas MSE-MAs precisam ter autonomia para dar respostas distintas a jovens diferentes com trajetórias e objetivos únicos, hipótese confirmada após a coleta de informações a partir das entrevistas.

As entrevistas também deixaram transparecer um aspecto muito único do serviço prestado pelos técnicos de medida e sua relação com os adolescentes atendidos: ao mesmo tempo que se exige alta personalização dos agentes implementadores nos serviços, também é mobilizado alto grau de individualidade desses mesmos agentes, dadas as diferenças entre os implementadores (por motivos sociais, pessoais e outros), a sensibilidade da política pública executada e a relação de grande proximidade construída entre o agente implementador e o destinatário da política. Ao serem questionados sobre a existência de adolescentes mais fáceis e difíceis de lidar, as respostas foram tão plurais quanto pessoais. As categorias de jovens mais difíceis de lidar foram: adolescentes em situação de drogadição, em situação de rua, com

histórico de abandono paterno, com dificuldades de expressarem suas emoções, que chegam ao serviço com suas escolhas de vida “prontas”, adolescentes de sexo feminino, adolescentes que cometeram estupro, adolescentes que cometeram sequestro e adolescentes mais velhos. Principalmente em relação às últimas respostas, resta claro como dificuldades dos técnicos no acompanhamento dos adolescentes e execução de suas tarefas também são provenientes de aspectos pessoais que, além de sociais, dizem respeito às suas próprias trajetórias individuais.

Outro aspecto que merece atenção é a forma como a ambiguidade das medidas socioeducativas, constituídas por aspectos psicopedagógicos e punitivos, se manifesta. A Resolução Nº 109 de 2009, que aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, ao mesmo tempo em que coloca como finalidade da medida “a observância da responsabilização face ao ato infracional praticado” (MDS, 2009, p. 22), o que lhe fornece caráter punitivo, reconhece também como finalidade da medida o acesso a direitos e a resignificação de valores na vida pessoal e social dos adolescentes, além de traçar como objetivos “o estabelecimento da autoconfiança e a capacidade de reflexão sobre as possibilidades de construção de autonomias”, a facilitação de “acessos e oportunidades para a ampliação do universo informacional e cultural e o desenvolvimento de habilidades e competências”, além do fortalecimento da convivência familiar e comunitária (MDS, 2009, p. 22). Tal ambiguidade inerente à legislação e a outros documentos normativos abre espaço para que os burocratas, no exercício de sua discricionariedade, privilegiem um aspecto ou outro. Tal fenômeno também já foi amplamente explorado pela literatura de políticas públicas, que observa como os burocratas de nível de rua, diante de ambiguidade, ou até conflito, entre regras, acabam ganhando maior espaço para fazer decisões discricionárias que os tornam verdadeiros “policymakers” (LIPSKY, 2010; LOTTA, 2019).

Em relação a esse ponto, os entrevistados, ao serem interrogados sobre qual é a atividade que mais toma seu tempo em suas rotinas de trabalho, destacaram, além dos atendimentos individuais, a elaboração de relatórios de acompanhamento, que são encaminhados ao Judiciário. Sobre tais relatórios, destacou-se a sua importância, pois eles significam a possibilidade de mostrar ao juiz ou juíza encarregada do acompanhamento da medida, a realidade do adolescente: "o principal é fazer com que a vida deles seja transportada de uma forma benéfica, para que o juiz entenda que o ato infracional não é só um ato infracional, tem múltiplas questões por trás desse ato infracional, e que o adolescente também é um ser humano (...)", "atuar na defesa do adolescente, garantia de direitos e passar a

realidade para o Judiciário" (resposta a pergunta para que servem os relatórios), “E considerando o judiciário como um órgão preconceituoso e conservador, a gente tem que tomar cuidado com o parágrafo que a gente coloca, com a redação que a gente coloca, para não tornar a medida algo punitivo.” Dos relatos, depreende-se que os técnicos de medida, para além de escreverem documentos que demonstrem como tem sido o desempenho dos adolescentes acompanhados, sentem necessidade de expressar tal acompanhamento de forma que se transmita ao Judiciário uma visão mais positiva, ou pelo menos mais humana, dos adolescentes. Se, por um lado, faz parte da prescrição da política pública a elaboração desses relatórios pelos técnicos, a escolha por escrevê-los de determinada maneira com a finalidade de intervir no julgamento do juiz, é fruto da pura discricionariedade do burocrata. A partir de análise da bibliografia e das entrevistas, é possível afirmar que tal escolha é consequência de alguns fenômenos:

I) Diante do aspecto ambíguo da medida socioeducativa, e da discricionariedade que existe na sua implementação, o burocrata pode acabar privilegiando, por uma série de razões, seu aspecto punitivo ou sociopedagógico. Os técnicos das medidas parecem privilegiar o aspecto sociopedagógico, enquanto os juízes, pelos relatos daqueles, parecem estar mais inclinados ao aspecto punitivo;

II) Como Hupe e Hill (2007) colocam, os burocratas de nível de rua trabalham em uma rede de relações, verticais e horizontais, em que a visão de seus colegas, da mesma organização ou não, influencia seu trabalho. Tem-se, no caso em questão, exemplo de como a visão do Judiciário sobre esses adolescentes, tida pelos técnicos como pejorativa, influencia, quase que em contraposição, como desempenham uma atividade que faz parte de sua rotina, que é a elaboração dos relatórios. Ademais, os técnicos são instigados a atuarem de forma a defender o adolescente, apresentando-o de forma mais humana, o que não faz parte da prescrição da política pública, mas da discricionariedade dos implementadores.

Intersetorialidade nas MSE-Mas sob o prisma da literatura de implementação

A intersetorialidade das MSE-MAs pode ser vista pelo prisma da literatura de implementação como potencialidade ou desafio. A política foi desenhada de forma a contemplar uma série de atores e setores, como se verifica em uma série de documentos normativos, entre eles a própria Lei do Sinase, que, em seu artigo 8º, determina que “Os Planos de Atendimento Socioeducativo deverão, obrigatoriamente, prever ações articuladas

nas áreas de educação, saúde, assistência social, cultura, capacitação para o trabalho e esporte, para os adolescentes atendidos, em conformidade com os princípios elencados na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990" (BRASIL, 2012). A multiplicidade de atores e setores envolvidos pode contribuir para que a política caminhe na contramão do que Lipsky chama de alienação do burocrata de nível de rua, a qual seria proveniente I) da forma segmentada com a qual cada burocrata trabalha:

> "... The imperatives of processing people into the correct categories tend to overwhelm both professional obligations to treat the whole person and the recognition that responding to clients in narrowly defined areas is likely to miss important dimensions of the presenting problem." (LIPSKY, 2010, p. 76)

II) da falta de controle sobre o resultado final de seu trabalho; III) da falta de controle sobre os usuários que são encaminhados aos serviços, ou os "inputs" e IV) da falta de controle sobre o ritmo de trabalho. (LIPSKY, 2010).

O primeiro aspecto, da segmentação, é, pelo menos em teoria, minorado pela intersetorialidade das MSE-MAs, desenhadas para que o adolescente esteja inerte em uma rede de serviços e trabalhadores que o ajudem a alcançar seus objetivos previstos no PIA, abarcando diversas esferas, como família, educação, saúde, profissionalização e outras. Todavia, se a rede não se articula internamente e se os burocratas não se comunicam, podem ficar suscetíveis a enxergar suas "caixinhas" isoladas de obrigações setoriais, alienando-se do adolescente como indivíduo uno e complexo.

Em relação a esse primeiro aspecto, as entrevistas parecem indicar que a rede intersetorial de atendimento existe e tem sido ativada pelo menos mensalmente, através de reuniões com os serviços de medida, assistência social, saúde e educação. Também foi relatado que a ativação da rede intersetorial também foi um pouco prejudicada pela pandemia de COVID-19, uma vez que a imposição do isolamento social parece ter enfraquecido o contato entre os burocratas de diferentes organizações. Mas também chamam atenção depoimentos de que, apesar da comunicação com outras organizações ser positiva, existem dificuldades. Nessa linha, são plurais as falas que relataram o trabalho exaustivo para alguns técnicos de articularem-se com outros burocratas e organizações, principalmente da saúde e educação (como será melhor abordado a seguir): "Em algumas situações parece que a gente tá pedindo favor, 'por favor, atenda esse adolescente na UBS', a gente tem que exaustivamente ter que suplicar por um direito (...) Isso acaba cansando". Dessa forma, parece existir

evidência de que ainda há muito a ser feito para que adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas tenham seus direitos assegurados, através do acesso de todas as políticas necessárias ao seu pleno desenvolvimento. O fortalecimento da rede intersetorial de atendimento parece ainda restar como tarefa necessária e inconcluída.

O segundo aspecto, da falta de controle sobre o resultado final de seu trabalho, relaciona-se ao sentimento de responsabilização do burocrata de nível de rua pelo desempenho do destinatário da política, que no caso é o adolescente. Lipsky (2010) afirma que, pelos olhos dos burocratas, os problemas são intermináveis e não resolvíveis. Apesar das dificuldades de trabalho enfrentadas pelos trabalhadores da linha de frente dos serviços públicos, a percepção do quanto seu trabalho impacta a vida dos destinatários pode variar a depender da política analisada. No caso das medidas socioeducativas, são muitos e fortes os relatos de impotência dos técnicos, associados à enorme condição de vulnerabilidade do público atendido: "Eu vou, de alguma forma, tentar ao máximo transportar isso pro juiz de uma forma benéfica, mas assim, afetar a vida deles, eu acho que é muito difícil. (...) Aqui dentro a gente conseguiu fazer com que ele e a família tenham vários acessos a benefícios. Agora ele recebe o Auxílio Brasil. Ele tem o Bilhete Único de estudante, só que ele gasta esse dinheiro com as necessidades básicas e, vamos supor, final de semana ele quer sair com a namorada, e ele não tem dinheiro, eu não sei se eu vou conseguir afetar ele o suficiente para ele pensar. (...) Falar que é por causa do que eu falei aqui durante uma hora ou, sei lá, de uma atividade que a gente fez, que fez ele refletir sobre a vida dele, eu acho muito delicado."

Desafios enfrentados por adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto no meio escolar

O direito à educação de adolescentes que cumprem medida socioeducativa já foi reconhecido pelo Conselho Nacional de Educação, que, no art. 7º da Resolução nº 3/2016, afirma: " Os sistemas de ensino devem assegurar a matrícula de estudante em cumprimento de medidas socioeducativas sem a imposição de qualquer forma de embaraço, preconceito ou discriminação, pois se trata de direito fundamental, público e subjetivo." A mesma Resolução também coloca que "ações de permanência desenvolvidas no atendimento educacional devem priorizar estratégias pedagógicas de enfrentamento a todas as formas de preconceito e discriminação a que os adolescentes e jovens estejam sujeitos". (São Paulo, 2018). Tanto o currículo pedagógico das escolas públicas do Estado de São Paulo, como da Cidade de São

Paulo, são orientados para o respeito às diferenças e para a educação inclusiva (São Paulo, 2018).

Tem-se, portanto, uma política pública de educação normativamente construída para ser acolhedora para todos os adolescentes, inclusive os que cumprem medida socioeducativa. Todavia, as entrevistas revelaram que muitos adolescentes relataram para os profissionais da medida que os acompanham situações de discriminação, como se observa nos trechos destacados a seguir: "mas aí o menino chega na sala de aula, e os professores sabem que ele tá em cumprimento de medida, aí orientam os outros a não andarem com ele, aí começa uma série de perseguições dentro da escola (...)", “acho que de fato os relatos que a gente tem na grande maioria são de relações vexatórias, relações excludentes (...)” e “Eu já ouvi de adolescentes que 'a professora olha pra minha cara e fala que eu sou o inferno nessa escola'”. É possível identificar, a partir da análise dos dados coletados, o fenômeno da estigmatização dos adolescentes que cumprem medida socioeducativa.

A estigmatização dos adolescentes em ambiente escolar que estão cumprindo MSE-MA parece ter origem na crença, por parte de professores e outros profissionais da educação, de que os adolescentes não estão sendo suficientemente punidos (RIZZINI; SPOSATI; OLIVEIRA, 2019), o que por sua vez representa uma forma de responsabilização não prescrita no ordenamento oficial, uma vez que, nas escolas, os indivíduos devem experimentar a educação livres de preconceitos. (MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO, 2018).

O fenômeno da estigmatização dos adolescentes relaciona-se à literatura de implementação de políticas públicas na medida em que pode ser enxergado como consequência da ação discricionária de burocratas que, muito distantes de um aspecto impessoal, distribuem benefícios e sanções que estruturam a vida das pessoas (LIPSKY, 2010). Professores e diretores que se utilizam de preconceitos negativos em relação a esses adolescentes podem contribuir para que eles deixem a escola, o que pode afetar sua vida futura inclusive de forma econômica. Lipsky (2010) também pontua que esses burocratas influenciam a forma como os usuários da política se enxergam: taxar um adolescente de “delinquente juvenil” colabora para que ele se sinta como um. O autor também pontua que os trabalhadores estão submetidos a vieses (“bias”), os quais, influenciados por preconceitos socialmente difundidos, concretizam-se na preferência de alguns usuários no lugar de outros. Isso significa que, tanto operadores das medidas socioeducativas, como técnicos, orientadores

e assistentes sociais, podem construir ideias de quais são os adolescentes que podem responder mais positivamente às ações, dando-lhes mais suporte e atenção, como professores ou outros profissionais podem acabar priorizando alunos que não cumprem medidas socioeducativas, pois eles não são considerados “delinquentes”, "maçãs podres” ou “perigosos”. Sobre este ponto, um dos relatos é especialmente exemplificativo: “(...) a escola ligou, porque ela queria convencer a família a tirar ele [adolescente em cumprimento de medida socioeducativa] da escola, trocar de unidade. E aí, conversando com a gestora da unidade [escola], perguntando o que tinha acontecido, [ela respondeu que] ele tava cabulando aula, pulando o muro e se escondendo no banheiro, coisa que qualquer adolescente faz. E aí o nosso questionamento foi nesse sentido, ‘com um outro adolescente dessa unidade, o que que você faz quando cabula aula, você pede transferência?’ Ela falou ‘não, eu ligo pros pais e comunico’. Aí a gente falou ‘e com esse menino, por que não foi esse o procedimento?’ (...) a sensação que eu tenho é que depois que o adolescente infracionou, pra alguns espaços ele deixa de ser adolescente (...)”. Este é apenas um exemplo de como burocratas tratam usuários de uma mesma política pública, no caso a educação, de forma distinta. A estigmatização de adolescentes em cumprimento de MSE-MAs também relaciona-se aos já mencionados efeitos sociais da implementação (PIRES, 2019), na medida que os burocratas, através de suas escolhas, acabam perpetuando desigualdades.

A não voluntariedade dos usuários de serviços oferecidos pelos burocratas de nível de rua (LIPSKY, 2010) também é um aspecto que ganha relevantes dimensões no caso das MSE-MAs. Lipsky afirma que os usuários dos serviços são “nonvoluntary clients”, o que os coloca em situação de extrema desigualdade frente aos burocratas, uma vez que estes não têm nada a perder. Dessa forma, a negligência ou atuação insuficiente por parte dos burocratas se revela como consequência da não voluntariedade dos usuários, aos quais é atribuída toda a responsabilização quando eles desistem da interação com o burocrata. São taxados de “incorrigíveis”, “dropouts” ou “escapees”. (LIPSKY, 2010). O autor também chega a afirmar que a não-voluntariedade está relacionada com a capacidade econômica do usuário: quanto mais pobre, maior é a sua dependência em relação a serviços ofertados pelo Estado. No caso das MSE-MAs, a dependência é ainda maior porque os adolescentes simplesmente não podem buscar uma opção de oferta de serviço no mercado ou em outro local e não o desejariam: através de uma ordem proveniente do Judiciário, o adolescente é obrigado a participar de um conjunto de atividades com burocratas de nível de rua. Contraditoriamente, quando esse adolescente não consegue atingir os objetivos ou metas estipulados, a ele é atribuída toda a

responsabilização. As entrevistas revelaram que a não voluntariedade dos adolescentes para participar das medidas socioeducativas (transponível através dos inúmeros relatos de esforços dos técnicos e gerentes de tentar tornar o acompanhamento atrativo) também se estende para a educação: aos olhos dos adolescentes atendidos, a escola é pouco atrativa. Dentre os motivos que podem justificar tal desinteresse, há a própria vulnerabilidade desses adolescentes, os quais, desde cedo, são impelidos a inserirem-se no mercado de trabalho, muitas vezes pelas próprias famílias.

Por fim, é necessário recuperar como a ambiguidade da medida socioeducativa (sociopedagógica e punitiva) abre espaço para que os burocratas, na implementação, inclinem-se mais para uma faceta ou outra. Técnicos e gerentes de serviços de medida socioeducativa parecem estar mais voltados ao aspecto sociopedagógico, e juízes ao punitivo. Os professores, diretores e outros profissionais da educação, pelos dados coletados, também parecem reforçar o aspecto punitivo da medida. A categoria de Lipsky (2010) do "field of corrections" que une professores e juízes, que causa certo estranhamento inicial, passa a fazer especial sentido, uma vez que ambas as categorias distribuem sanções e, no caso das medidas socioeducativas, fortalecem seu aspecto punitivo.

5. Conclusão

O presente trabalho buscou se debruçar sobre os desafios na intersetorialidade da implementação de medidas socioeducativas em meio aberto, sobretudo sua interface com a política de educação. Todavia, as entrevistas também trouxeram achados relevantes sobre o trabalho dos técnicos e gerentes de medidas socioeducativas em meio aberto de São Paulo. Tendo em vista o cumprimento dos objetivos da pesquisa, utilizou-se a literatura de implementação de políticas públicas para analisar e melhor compreender os fenômenos sociais revelados a partir da realização das entrevistas.

Algumas das descobertas da pesquisa, já presentes em outros trabalhos, como a estigmatização, no ambiente escolar, de adolescentes que cumprem medida socioeducativa, são especialmente relevantes para administradores públicos, pois lhes impõem a difícil tarefa de lidar com questões que divergem dos objetivos, e do próprio desenho, da política pública socioeducativa e educacional.

O trabalho também contribui para a literatura de implementação, na medida em que se insere no conjunto de produções que entendem que não basta olhar para o trabalho de cada agente implementador de forma isolada, sendo necessário compreender também como esses atores interagem entre si. Nesse sentido, a proposta inicial de entender como técnicos e gerentes interagem com profissionais da educação foi mantida, mas as entrevistas também deixaram transparecer grande envolvimento de juízes nos processos de implementação. Para Hupe e Hill (2007) burocratas de mesmas ou distintas organizações podem ou não cooperar entre si. Pelas entrevistas, restou claro que I) apesar das dificuldades e problemas da rede intersetorial de atendimento ao adolescente que cumpre medida socioeducativa, ela existe; e II) na visão dos técnicos e gerentes de serviço, que acompanham os adolescentes destinatários da política pública mais de perto, juízes e profissionais da educação não parecem cooperar com seu trabalho, reforçando, através de ações distintas (decorrentes dos diferentes "espaços" de discricionariedade que cada uma dessas categorias apresenta), o caráter punitivo das medidas socioeducativas.

Os assuntos e temas discutidos neste trabalho estão longe de se esgotar. Para além de todas as questões levantadas que podem ser aprofundadas, outros pontos, que não receberam atenção neste estudo, também se mostram extremamente relevantes para a compreensão da realidade e inserção de adolescentes que cumprem medidas socioeducativas em meio aberto nas políticas públicas. As entrevistas trouxeram uma série de relatos sobre esses temas que não ganharam espaço no presente estudo, mas são extremamente relevantes para a compreensão da política pública de implementação de medidas socioeducativas em São Paulo. Outros trabalhos poderão ainda estudar a relação entre as burocracias que participam da implementação da política pública e o Poder Judiciário, a inserção desses adolescentes na política pública de saúde e a relação entre os serviços de medidas socioeducativas em meio aberto e os territórios em que estão localizados.

6. Referências

AKERMAN, Marco et al. intersetorialidade? intersetorialidadeS!. Ciência & saúde coletiva, v. 19, p. 4291-4300, 2014.

BAUER, M.; ADAMI, A. Perfil e prática do agente de segurança socioeducativa: recomendações para a subsecretaria de atendimento às medidas socioeducativas de Minas

Gerais. 2013. [s. l.], 2013. Disponível em: https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=ir00572a&AN=fgv.10438.11372&lang=pt-br&site=eds-live. Acesso em: 16 jun. 2021.

BRASIL. Lei Nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12594.htm. Acesso em 10 ago. 2022.

BRASIL. LEI Nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em 27 ago. 2022.

CENTRO DE ESTUDOS E APERFEIÇOAMENTO FUNCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS (CEAF). Comentários à Lei 12.594/2012: Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo. Revista do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, [s. l.], n. ISSN 18098673, agosto 2014. Disponível em: https://crianca.mppr.mp.br/pagina-1758.html. Acesso em: 16 jun. 2021.

DO CARMO ALBUQUERQUE, Maria; BOTELHO, Dayana A.; DE OLIVEIRAI, Adriano PB. A municipalização das medidas socioeducativas em meio aberto em São Paulo (SP) e Pouso Alegre (MG). Revista Brasileira Adolescência e Conflitualidade, n. 9, 2013.

FRANCISCHINI, Rosângela; CAMPOS, Herculano Ricardo. Adolescente em conflito com a lei e medidas socioeducativas: limites e (im) possibilidades. Psico, 2005, 36.3: 8.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA – UNICEF. Municipalização das medidas socioeducativas em meio aberto: dicas e orientações. Unicef, [s. l.], Outubro 2014. Disponível em: https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/unicef/municializacao_das_medidas_socioeducativas_em_meio_aberto.pdf. Acesso em: 2 jun. 2021.

HUPE, Peter; HILL, Michael. Street‐Level bureaucracy and public accountability. Public administration, v. 85, n. 2, p. 279-299, 2007.

INOJOSA, Rose Marie. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersetorialidade. Cadernos Fundap, v. 22, p. 102-110, 2001.

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. Descentralização e intersetorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal. Revista de Administração Pública, v. 32, n. 2, p. 11-22, 1998.

LIPSKY, Michael. Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service. Russell Sage Foundation, 2010.

LOTTA, Gabriela: A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: LOTTA, Gabriela (org.). Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil. Brasil: Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2019. 321 p. Disponível em: http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4162. Acesso em: 9 jun. 2021.

LOTTA, Gabriela: Práticas, Interações, Categorização e Julgamentos: Análise da Ação Discricionária dos Agentes Comunitários de Saúde. In: PIRES, Roberto Rocha Coelho (org.). Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. 2019.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Medidas socioeducativas em meio aberto: Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de Medidas Socioeducativas nas modalidades de Prestação de Serviços à Comunidade e Liberdade Assistida. Cartilha, Brasília, 2018. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/cartilhas/SNAS_Cartilha_Medidas_SocioEducativas__Web.pdf. Acesso em: 16 jun. 2021.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, Resolução No 109 - Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/resolucao_CNAS_N109_%202009.pdf. Acesso em: 27 ago. 2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO (São Paulo). NÚCLEO DE ASSESSORIA TÉCNICA PSICOSSOCIAL - NAT. Avaliação dos Serviços de Medida Socioeducativa em Meio Aberto do Município de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/noticias/publicacao_noticias/Fotos/Panorama%20

Geral%20dos%20SMSE-MAs%20do%20Munic%C3%ADpio%20de%20S%C3%A3o%20Paulo.pdf. Acesso em: 25 jun. 2021.

PAULA, L. de. Liberdade assistida: punição e cidadania na cidade de São Paulo. 2011. Tese (Doutorado em Sociologia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. doi:10.11606/T.8.2011.tde-07102011-145637. Acesso em 2021-06-22.

PIRES, Roberto Rocha Coelho Organizador. Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. 2019.

RIZZINI, Irene; SPOSATI, Aldaíza; OLIVEIRA, Antonio Carlos de. Adolescência, direitos e medidas socioeducativas em meio aberto: Coleção temas sociojurídicos. São Paulo: Cortez, 2019. ISBN 978-85-249-2723-2.

ROSA, Rodrigo Zoccal. Das medidas socioeducativas e o ato infracional (do ECA ao SINASE). 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. 240 p. ISBN 978-85-519-1218-8.

SEE/CGEB/NINC FUNDAÇÃO CASA SMADS SME (São Paulo). Documento Orientador Conjunto Nº 01. Atendimento escolar a adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto na Cidade de São Paulo: fluxo de vagas aos técnicos do sistema socioeducativo e aos profissionais da educação escolar, São Paulo (SP), julho 2018. Disponível em: https://fundacaocasa.sp.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/pdf_Documento-Orientador-Fluxo-de-Vagas-SEE-SME-SMADS-FUNDACAO-CASA_2016.pdf. Acesso em: 1 ago. 2022.

7. Anexos

Anexo I - Quadro do Perfil dos Entrevistados

Data de realização da entrevista	Entrevistadora	Entrevistado	Função do(a) entrevistado(a)	Tempo aproximado de duração da entrevista (min)
13 de maio de 2022	Letícia Fagundes de	1	Ex-técnico(a) de MSE-MA e	47

	Paula		atual analista de CREAS	
3 de junho de 2022	Letícia Fagundes de Paula	2	Técnico(a) de MSE-MA	30
3 de junho de 2022	Letícia Fagundes de Paula	3	Ex-técnico(a) de MSE-MA e atual gerente de serviço de MSE-MA	40
15 de junho de 2022	Letícia Fagundes de Paula	4	Técnico(a) de MSE-MA	27
28 de junho de 2022	Letícia Fagundes de Paula	5	Ex-técnico(a) de MSE-MA e atual gerente de serviço de MSE-MA	35