**Texto base:** Maria Paula Dallari BUCCI. **Quadro de referência de uma política pública. Primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional.** *In* O Direito na Fronteira das Políticas Públicas (Gianpaolo Poggio Smanio, Patrícia Tuma Bertolin, Patrícia Cristina Brasil, orgs.). São Paulo: Páginas e Letras Editora e Gráfica, 2015; pp. 7-11

* **Introdução e justificativa.**

Escolhi analisar, com base no quadro de referência de uma política pública, a Política Nacional de Atendimento Socioeducativo, um programa de ação governamental voltado a adolescentes em conflito com a lei, que cometem ato infracional – ato correspondente à conduta descrita como crime ou contravenção penal praticada por adolescentes.

Acredito que tal política, apesar de complexa, pode ser avaliada com base na metodologia proposta, dada a existência de um robusto embasamento legal, multiplicidade de atores envolvidos, mecanismos de articulação interinstitucional, como apresentarei a seguir. Reconheço, no entanto, o desafio de analisar política relativamente recente, ainda em processo de implementação e pendente de avaliação.

Destaco ainda que minha escolha em me debruçar sobre esse tema partiu de uma reflexão surgida quando da leitura do texto de Eduardo Marques, da última aula, ocasião na qual refleti que, a despeito de claras previsões legais e de um desenho institucional bem formatado da política, verifica-se que ela ainda não foi plenamente implementada – ao menos, não nos moldes inicialmente definidos na política –, dadas as evidências da precária realidade de adolescentes em privação em cumprimento de medidas socioeducativas (JUSTIÇA CRIMINAL, 2017).

Acredito que essa análise pautada pelo quadro de referência em políticas públicas me permitirá compreender como o funcionamento inadequado da política está relacionado a questões estruturais, tais como embasamento legal pouco rigoroso, insuficiência de orçamento na área, má articulação institucional; ou se, por outro lado, está relacionado à permanência de uma visão menorista por parte dos ditos burocratas de nível de rua; no caso, dos agentes socioeducativos.

Relevante ainda citar que referida política está sendo avaliada por comissão intergovernamental, instituída pela Portaria 124 do Ministério dos Direitos Humanos, que designa os membros da Comissão Permanente do Sistema Nacional de Avaliação e Acompanhamento do Atendimento Socioeducativo, contexto que demosntra a relevância de entender a organização da política e sua finalidade, bem como os papeis institucionais dos atores envolvidos.

* **Aplicação do quadro de referência.**

1. **Nome oficial do programa de ação.**

Política Nacional de Atendimento Socioeducativo.

1. **Gestão governamental.**

**A política foi criada e normatizada durante o governo do Partidos Trabalhadores: em 2006 foi instituída, ano sob a presidência de Luiz Inácio Lula da Silva, por meio de Resolução do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), à época presidido por José Fernando da Silva, representante da sociedade civil. Posteriormente, na mesma gestão, foi apresentado** projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo em 2007[[1]](#footnote-1)**, o qual somente foi aprovado em 2012, ano sob presidência de Dilma Roussef.**

1. **Base normativa.**

As bases normativas que instituem o programa são a Resolução 119 de 2006 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente[[2]](#footnote-2) e a Lei 12.594 de 2012[[3]](#footnote-3), que fixaram como objetivos da Política de Atendimento Socioeducativo, viabilizada pelo Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase): contribuir para a organização da rede de atendimento socioeducativo, assegurar conhecimento rigoroso sobre as ações do atendimento socioeducativo e seus resultados, promover a melhora da qualidade da gestão e do atendimento socioeducativo, e disponibilizar informações sobre o atendimento socioeducativo. Além disso, estabeleceram competências, planos e programas de atendimento socioeducativo, mecanismos de avaliação, monitoramento e gestão, possibilidade de responsabilização de gestores, operadores e entidades de atendimento, formas de financiamento, bem como disposições sobre a execução das medidas socioeducativas.

Relevante ainda a Resolução 160 do Conanda[[4]](#footnote-4), que aprova o Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo.

Tais normativas apoiam-se no artigo 227 da Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente, criado pela Lei 13.069 de 1990[[5]](#footnote-5), que inauguraram a doutrina da proteção integral dos direitos de crianças e adolescentes.

1. **Desenho jurídico-institucional.**

**A política se articula através da Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, que compõe o Ministério dos Direitos Humanos. A Secretaria, por meio da Coordenação-Geral do Sinase, coordena a execução da política nacional de atendimento socioeducativo, integrando as ações do Sinase dos diferentes ministérios e estabelecendo diretrizes nacionais de atuação, com base no estabelecido no Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo**[[6]](#footnote-6)**.**

**Vale ainda destacar uma particularidade das políticas destinadas a crianças e adolescentes: o ECA previu a criação dos Conselhos de Direitos paritários entre governo e sociedade civil, bem como Fundos a eles vinculados, os quais permitem articulação, transparência, controle social e participação no processo decisório.**

1. **Agentes governamentais.**

**Embora a política seja capitaneada pela Coordenação-Geral do Sinase da Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, verifica-se uma complexa articulação e divisão de competências e atribuições entre os diferentes níveis federativos – União, Estados e Municípios.**

**Vale ainda citar os órgãos de controle do SINASE, a nível de União, Estados e Municípios, tais como Conselhos de Direitos de Crianças e Adolescentes nos três níveis, Poder Legislativo e Poder Judiciário locais, Ministério Público e Tribunal de Contas.**

1. **Agentes não-governamentais.**

**Dentre os agentes não-governamentais, são especialmente relevantes as entidades de atendimento da sociedade civil, registradas nos Conselhos de Direitos, que são responsáveis pela instalação e pela manutenção da Unidade Socioeducativa, pelos recursos humanos e pelos materiais necessários ao desenvolvimento de programas de atendimento. Vale citar, ainda, as instituições da sociedade civil que compõem os Conselhos de Direitos de Crianças e Adolescentes.**

1. **Mecanismos jurídicos de articulação.**

**A divisão de competências e atribuições nos diferentes níveis federativos é organizada da seguinte forma**[[7]](#footnote-7)**:**

**\* Cabe de forma comum às três esferas de governo: estabelecer normas sobre o atendimento socioeducativo mediante a edição de leis, decretos, resoluções (expedidas pelos Conselhos dos Direitos e Setoriais), portarias, instruções normativas e demais atos normativos e administrativos; financiar, conjuntamente com os entes federativos, a execução de programas e ações destinados ao atendimento inicial de adolescente em processo de apuração de ato infracional ou que esteja sob medida socioeducativa; garantir a publicidade de todas as informações pertinentes à execução das medidas socioeducativas; garantir transparência dos atos públicos pertinentes à execução das medidas socioeducativas; fornecer, via Poder Executivo, os meios e os instrumentos necessários ao pleno funcionamento dos respectivos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, respeitando os princípios da paridade e do caráter deliberativo e controlador que regem tais órgãos; elaborar e aprovar junto ao competente Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente o Plano de Atendimento Socioeducativo; atuar na promoção de políticas que estejam em sintonia com os princípios dos direitos humanos e contra o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e intolerância correlatas; implementar programas em parceria com a sociedade civil organizada, ONG’s e instituições afins com o propósito de garantir os direitos das populações e grupos discriminados, desfavorecidos ou em situação de vulnerabilidade social.**

**\* Cabe de forma comum a Estados, Distrito Federal e Municípios: monitorar, supervisionar e avaliar o sistema, a política, os programas e as ações – sob a responsabilidade do ente federativo ou por ele delegado – voltadas ao atendimento do adolescente desde o processo de apuração do ato infracional até a aplicação e execução de medida socioeducativa; fornecer, via Poder Executivo, os meios e os instrumentos necessários ao pleno funcionamento do Plantão Interinstitucional nos termos previstos no art. 88, V, do ECA; proporcionar formação inicial e continuada sobre a temática “Criança e Adolescente” para os servidores públicos e as equipes das entidades conveniadas envolvidas no atendimento ao adolescente em conflito com a lei, especialmente às equipes de atendimento e de órgãos responsáveis pela execução de políticas de saúde, educação, segurança e outras destinadas aos adolescentes; submeter ao competente Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente os programas socioeducativos executados diretamente pela administração pública; implantar e alimentar cotidianamente, por meio de todos os órgãos estaduais e entidades conveniadas; viabilizar o acesso das entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente e de direitos humanos em geral às Unidades de atendimento socioeducativo que estejam sob sua responsabilidade.**

**\* À União cabe: coordenar o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo; formular e executar a política nacional de atendimento socioeducativo, exercendo funções de caráter geral e de suplementação dos recursos necessários ao desenvolvimento dos sistemas estaduais, distrital e municipais; elaborar o Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo, com a colaboração dos Estados, Distrito Federal e Municípios; constituir e gerenciar, por meio da Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente da Secretaria Especial dos Direitos Humanos, um sistema nacional de cadastro e informação que possibilite o monitoramento e a avaliação dos sistemas, no que se refere às políticas, programas e ações (nacional, estaduais e municipais) voltados ao atendimento dos adolescentes submetidos a processo judicial de apuração de ato infracional e sob medida socioeducativa; prestar assistência técnica aos Estados, consórcios intermunicipais e Municípios na construção e na implementação do Sistema Socioeducativo, nele compreendidas as políticas, planos, programas e demais ações voltadas ao atendimento de adolescentes submetidos a processo judicial de apuração de ato infracional (atendimento inicial) e/ou sob medida socioeducativa; colher informações sobre a organização e funcionamento dos sistemas, entidades e programas de atendimento e oferecer subsídios para a sua qualificação; estabelecer diretrizes gerais sobre a organização e funcionamento dos programas de atendimento e sobre as condições mínimas das estruturas físicas e dos recursos humanos e materiais dos programas e Unidades destinados ao cumprimento das medidas de internação e semiliberdade; instituir e manter processo de avaliação dos sistemas, entidades e programas de atendimento; organizar e coordenar o Sistema de Informações da Criança e do Adolescente – SIPIA; disponibilizar, aos Estados, consórcios intermunicipais e Municípios, as informações obtidas a partir do SIPIA, com vistas a subsidiar o aprimoramento da política de atenção aos direitos de crianças e adolescentes;**

**\*Aos Estados cabe: coordenar o Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo; elaborar o Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo, em cooperação com os Municípios; instituir, regular e manter o seu Sistema de Atendimento Socioeducativo, respeitadas as diretrizes gerais fixadas pela União; prestar assistência técnica aos Municípios na construção e na implementação do Sistema Socioeducativo, nele compreendidas as políticas, planos, programas e demais ações voltadas ao atendimento ao adolescente a quem se atribui ato infracional desde o processo de apuração, aplicação e execução de medida socioeducativa; criar, manter e desenvolver os programas de atendimento para a execução das medidas de semiliberdade e internação, inclusive de internação provisória; editar normas complementares para a organização e funcionamento do seu sistema de atendimento e dos sistemas municipais; estabelecer com os Municípios as formas de colaboração para o atendimento socioeducativo em meio aberto; prestar assistência técnica e suplementação financeira aos Municípios e às organizações da sociedade civil para a regular oferta de programas de programas de meio aberto.**

**\* Aos Municípios cabe: coordenar o Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo; instituir, regular e manter o seu sistema de atendimento socioeducativo, respeitadas as diretrizes gerais fixadas pela União e pelo respectivo Estado; elaborar o Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo; editar normas complementares para a organização e funcionamento dos programas de seu sistema; fornecer, via Poder Executivo, os meios e os instrumentos necessários ao pleno exercício da função fiscalizadora do Conselho Tutelar; criar e manter os programas de atendimento para a execução das medidas de meio aberto; estabelecer consórcios intermunicipais, e subsidiariamente em cooperação com o Estado, para o desenvolvimento das medidas socioeducativas de sua competência.**

1. **Escala e público-alvo.**

**A Política de Atendimento Socioeducativo tem como público-alvo** adolescentes em conflito com a lei, que cometeram ato infracional, e **possui ampla escala a nível nacional. Segundo dados do levantamento de 2016**[[8]](#footnote-8)**, o número de adolescentes e jovens do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo mostram um total de 26.450 atendidos, sendo 18.567 em medida de internação (70%), 2.178 em regime de semiliberdade (8%) e 5.184 em internação provisória (20%).**

1. **Dimensão econômico-financeira do programa.**

**O SINASE é custeado com recursos do orçamento da Seguridade Social, além de outras fontes, na forma do Artigo 195 da Constituição Federal, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das demais contribuições sociais previstas na legislação.**

**Destaque-se ainda que, para que o recurso consiga circular entre as esferas federal, estadual e municipal, prevê-se como mecanismos de financiamento: o repasse entre fundos, os convênios e a remuneração por serviços prestados.**

1. **Estratégia de implantação.**

**A estratégia de implantação é pautada pelo Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo, o qual estabelece diretrizes nos seguintes eixos: gestão do Sinase, qualificação do atendimento socioeducativo, participação e autonomia de adolescentes, fortalecimento dos sistemas de justiça e segurança pública. O Plano, que ainda está sendo implementado, tem seu cronograma distribuído em três períodos – de 2014 a 2015, de 2016 a 2019 e de 2020 a 2023 – e prevê avaliação periódica.**

1. **Funcionamento efetivo do programa.**

**É preciso ter em mente que se trata de uma política relativamente recente, ainda em processo de implementação e pendente de avaliação – ainda que relatórios sejam produzidos e disponibilizados desde 2009**[[9]](#footnote-9)**, ao menos.**

**Existem evidências da precária realidade de adolescentes em privação de liberdade: verifica-se um déficit e inadequação das vagas, os estabelecimentos não estão em condições de promover programas socioeducativos, as unidades estão fora do padrão adequado e há um índice preocupante de mortes nas unidades de internação (JUSTIÇA CRIMINAL, 2017).**

**Em verdade, o que se verifica atualmente é um descompasso entre o que é assegurado constitucional e legalmente e o que ocorre na realidade fática: embora se preveja absoluta prioridade de crianças e adolescentes em serviços, políticas e orçamento públicos, o país não toma as medidas necessárias para viabilizar tal garantia e as violações – tanto no âmbito protetivo como no socioeducativo – continuam ocorrendo de maneira massiva e continuada.**

1. **Aspectos críticos do desenho jurídico-institucional.**

**O desenho jurídico da Política de Atendimento Socioeducativo apresenta-se bastante complexo, com superposição e divisão de atribuições entre União, Estados e Municípios.**

**Um aspecto crítico, nesse sentido, é o fato de que prevê-se, a cada nível da federação, o estabelecimento de planos de atendimento socioeducativo, a cargo do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, os quais, ainda que caminhem rumo à universalização – em 2014, 5.481 municípios, correspondente a 98,4% do total contavam com Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente**[[10]](#footnote-10) **– precisam, para além de serem meramente constituídos, funcionem adequadamente, de forma a consolidar a política de atendimento preconizada pelo ECA.**

**Outro ponto crítico é o fato de referida política estar a cargo da Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente do Ministério dos Direitos Humanos, órgão que vem sofrendo com reiterados cortes orçamentários, o que compromete o bom funcionamento de uma política que se pretende tão capilar.**

**Vale também destacar que, embora prevista no Plano, não ficam claros os mecanismos de capacitação e qualificação dos agentes socioeducativos, o que, também, pode influir na implementação ideal da política, dado o papel de formulador e modificador exercido pelos burocratas do nível de rua.**

**Por fim, ressalte-se o papel** da Comissão Permanente do Sistema Nacional de Avaliação e Acompanhamento do Atendimento Socioeducativo, a qual, acredito, tem potencial para contribuir com o aprimoramento da política a partir de um diagnóstico de pontos críticos.

1. Vide PL 1.627 de 2007. Disponível em: [www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=360092](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=360092). [↑](#footnote-ref-1)
2. Vide: <http://www.direitosdacrianca.gov.br/conanda/resolucoes/119-resolucao-119-de-11-de-dezembro-de-2006/view>. [↑](#footnote-ref-2)
3. Vide: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12594.htm>. [↑](#footnote-ref-3)
4. Vide: <http://www.direitosdacrianca.gov.br/conanda/resolucoes/160-resolucao-160-de-18-de-novembro-de-2013/view>. [↑](#footnote-ref-4)
5. Vide: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm>. [↑](#footnote-ref-5)
6. Vide: <http://www.sdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes/programas/sistema-nacional-de-medidas-socioeducativas/sistema-nacional-de-atendimento-socioeducativo-sinase-1>. [↑](#footnote-ref-6)
7. Vide capítulo Organização do Sinase. Disponível em: <http://www.mpdft.mp.br/portal/pdf/unidades/promotorias/pdij/Publicacoes/Sinase.pdf>. [↑](#footnote-ref-7)
8. Vide: <http://www.mdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes/programas/sistema-nacional-de-medidas-socioeducativas/Levantamento_2016.pdf>. [↑](#footnote-ref-8)
9. Vide: <http://www.mdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes/programas/sistema-nacional-de-medidas-socioeducativas/levantamentos-anuais>. [↑](#footnote-ref-9)
10. Vide: 2 Pesquisa de Informações Básicas Municipais – 2014. Disponível em:

    <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2014/default_publicacao.shtm>. [↑](#footnote-ref-10)