

O CICLO DA POLÍTICA PÚBLICA DO SISTEMA NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO¹

THE PUBLIC POLICY CYCLE OF THE NATIONAL SYSTEM FOR SOCIO-EDUCATIONAL SERVICES

EL CICLO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DEL SISTEMA NACIONAL DE ATENCIÓN SOCIOEDUCATIVA

Dirce Maria da Silva²

 <https://orcid.org/0000-0001-5714-1419>

 <http://lattes.cnpq.br/7836053563578154>

Centro Universitário UniProcessus, DF, Brasil

E-mail: profdircesalome2@gmail.com

Jonas Rodrigo Gonçalves³

 <https://orcid.org/0000-0003-4106-8071>

 <http://lattes.cnpq.br/6904924103696696>

Centro Universitário UniProcessus, DF, Brasil

E-mail: professorjonas@gmail.com

Resumo

Este artigo analisa o Ciclo de Políticas Públicas como uma ferramenta didática e sistemática aplicada à gestão pública. O objetivo principal é explorar seu potencial para organizar e avaliar ações públicas. Em termos específicos, busca-se evidenciar sua relevância na identificação de problemas, definição de estratégias e consequente avaliação de impactos. A relevância da pesquisa reside na contribuição para a ciência política, gestão pública e sociedade, ao oferecer esclarecimentos sobre ferramentas voltadas à transformação social. A metodologia adota uma abordagem qualitativa, fundamentada na análise documental e revisão bibliográfica.

Palavras-chave: Medidas Socioeducativas. Sinase. Ciclo de Políticas Públicas. Gestão Pública.

Abstract

This article analyzes the Public Policy Cycle as a didactic and systematic tool applied to public management. The main objective is to explore its potential to organize and evaluate public actions. Specifically, it seeks to highlight its relevance in identifying problems, defining strategies, and subsequently assessing impacts. The research's significance lies in its contribution to political science, public management, and society by providing insights into tools aimed at social transformation. The methodology employs a qualitative approach, based on documental analysis and bibliographic review.

¹ A revisão linguística foi realizada por **Dirce Maria da Silva**

² Mestre em Direito Humanos, Cidadania e Violência (Ciência Política) na linha de Pesquisa de Políticas Públicas, pelo Centro Universitário Euroamericano/DF.

³ Pós-doutor em Direito (Direitos Humanos); Doutor em Psicologia; Mestre em Ciência Política (Direitos Humanos, Cidadania e Violência); Especialista em Direito (Constitucional, Administrativo e Trabalhista); Especialista em Letras (Revisão de Texto); Especialista em Educação (Didática, Docência e Formação em EAD); Licenciado em Filosofia, em Sociologia e em Letras (Português/Inglês); Professor Universitário; Editor e Revisor de Periódicos Científicos; Pesquisador sobre Direitos Humanos e Populações Vulnerabilizadas, Direito e Políticas Públicas, Metodologia do Ensino e da Pesquisa.

Keywords: *Socio-educational Measures. Sinase. Public Policy Cycle. Public Management.*

Resumen

Este artículo analiza el Ciclo de Políticas Públicas como una herramienta didáctica y sistemática aplicada a la gestión pública. El objetivo principal es explorar su potencial para organizar y evaluar las acciones públicas. Específicamente, busca destacar su relevancia en la identificación de problemas, definición de estrategias y posterior evaluación de impactos. La relevancia de la investigación radica en su contribución a la ciencia política, la gestión pública y la sociedad, al proporcionar aclaraciones sobre herramientas orientadas a la transformación social. La metodología adopta un enfoque cualitativo, basado en el análisis documental y la revisión bibliográfica.

Palabras clave: *Medidas Socioeducativas. Sinase. Ciclo de Políticas Públicas. Gestión Pública.*

1. Introdução

Este trabalho tem como objetivo geral analisar a aplicação do Ciclo de Políticas Públicas no contexto do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), destacando sua importância tanto, para a gestão pública quanto para a promoção de transformações sociais.

A ação socioeducativa visa ao desenvolvimento de competências que permitam aos adolescentes superar as condições de violência, pobreza e marginalidade, que muitas vezes são características da sua exclusão social. As medidas socioeducativas, previstas no artigo 112 do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Brasil, 1990), têm um caráter pedagógico, preventivo e ressocializador, com o objetivo de promover a inclusão social dos adolescentes, em conformidade com os princípios dos Direitos Humanos, dignidade e o respeito ao próximo.

Segundo Celina Souza (2007), a expressão "política pública" refere-se ao campo de estudo que se dedica tanto à implementação das ações governamentais quanto à análise de seus efeitos. Nesse sentido, a formulação de políticas públicas é a fase em que os governos democráticos transformam seus objetivos e compromissos eleitorais em programas e iniciativas práticas, capazes de gerar resultados concretos e promover mudanças na realidade social.

O Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo constitui-se numa política pública voltada para a população adolescente em situação de conflito com a lei. Criado para gerir a aplicação das medidas socioeducativas, o Sinase coordena e implementa mecanismos com a finalidade de garantir a proteção integral dos adolescentes em conflito com a lei.

O *policy-making process*, ou processo de elaboração de políticas públicas, é um modelo analítico que organiza a trajetória de uma política pública em etapas distintas e interdependentes. Essas etapas incluem a identificação do problema, a formação da agenda, a formulação de alternativas, a tomada de decisão, a implementação, a avaliação dos resultados e, quando necessário, a descontinuidade ou extinção da política. Essa abordagem segmentada busca sistematizar e compreender as dinâmicas envolvidas na criação e gestão de políticas públicas, oferecendo um referencial para a análise e o aprimoramento de sua eficácia e alinhamento às demandas sociais.

Como modelo heurístico, o *Policy Cycle* organiza o processo político e administrativo em etapas sequenciais e interdependentes, facilitando a compreensão da complexidade envolvida na criação, implementação e avaliação de ações governamentais voltadas a objetivos específicos. Estruturado de maneira lógica, esse modelo não apenas auxilia na análise e na tomada de decisões, mas também promove o desenvolvimento de ações integradas e estruturadas com foco na transformação de realidades sociais adversas.

Essa abordagem revela-se particularmente eficaz no contexto do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), pois permite uma análise aprofundada e sistemática do desenvolvimento dessa política pública. A aplicação do Ciclo possibilita observar de forma crítica os desafios enfrentados, as oportunidades de melhoria e os resultados alcançados, ampliando a eficiência e a eficácia da gestão socioeducativa.

Nesse contexto, os objetivos específicos deste estudo são: identificar as principais etapas do Ciclo de Políticas Públicas aplicadas à política do Sinase e examinar o percurso da formulação e implementação da política socioeducativa, considerando suas fases no ciclo e suas implicações práticas.

A justificativa para este estudo fundamenta-se na relevância da área socioeducativa, reconhecida como essencial para a reintegração social de adolescentes em conflito com a lei e para a garantia de seus direitos fundamentais. Sob uma perspectiva acadêmica, a análise fortalece a base teórica sobre a aplicação do Ciclo de Políticas Públicas, enquanto, no campo social, oferece subsídios para o desenvolvimento de políticas mais efetivas e alinhadas às demandas da sociedade.

A metodologia adotada é qualitativa, com análise documental e revisão bibliográfica, fundamentada em estudos de autores como Hill e Ham (1993), Sabatier (1999), Frey (2000), Souza (2006), Cunha (2006), Hochman, Arretche e Marques (2007), Secchi (2010; 2013), Howlett (2013), entre outros, além das diretrizes normativas do Sinase.

Espera-se que os resultados gerem implicações práticas para gestores públicos e pesquisadores, fortalecendo o entendimento sobre a importância da aplicação metódica do Ciclo de Políticas Públicas no enfrentamento de questões sociais complexas, contribuindo para a eficácia da gestão pública e a transformação social.

2. Ciclo das Políticas Públicas no contexto do Sinase

No contexto do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), o Ciclo de Políticas Públicas desempenha um papel fundamental na organização das ações voltadas ao atendimento de adolescentes em conflito com a lei. A aplicação desse modelo metodológico ao Sinase permite não apenas identificar desafios na execução das medidas socioeducativas, mas também otimizar estratégias e avaliar resultados com maior precisão. A abordagem sistemática do ciclo visa à transformação social e à reintegração desses adolescentes à sociedade, destacando sua relevância como ferramenta de gestão pública eficiente.

O processo de elaboração de políticas públicas, conforme Secchi (2013), também chamado de *policy-making process*, organiza a vida da política pública em seis etapas que incluem a *identificação do problema*, *formação da agenda*, *formulação de alternativas*, *tomada de decisão*, *implementação*, *avaliação* e, em alguns casos, *extinção* da política. Mas Wildavsky (1979) alerta que a dinâmica real das políticas públicas nem sempre segue essa sequência linear. Em algumas situações, as fases do ciclo podem se alternar, como quando a avaliação ocorre antes mesmo de uma

decisão final ou quando a identificação do problema emerge apenas no final do processo. A seguir, apresentamos as fases do Ciclo de Política Pública.

2.1 Identificação do Problema

A fase inicial da elaboração de políticas públicas, da identificação do problema no Ciclo de Política Pública, concentra-se na discrepância entre o estado atual e uma situação ideal almejada. Um problema público, portanto, é definido pela diferença entre a realidade existente e aquilo que se deseja alcançar como condição ideal para a sociedade.

Conforme Secchi (2013), a fase da identificação tem origem a partir do momento em que a coletividade passa a enfrentar desconforto em relação a aspectos da realidade. São percebidos sintomas, mas sem que sejam relacionados direta e amplamente com causa específica. Os processos políticos têm origem em eventos como desastres naturais, atividades de movimentos sociais que defendem determinados interesses, questões de saúde pública, questões educacionais.

A configuração de um problema normalmente ocorre quando há dissonância entre uma realidade existente e outra que a coletividade julga como melhor ou mais adequada para atender às suas necessidades. Contudo, isso ainda não é suficiente para que o problema seja transformado em política pública. Uma política pública normalmente demanda níveis de mobilização suficientes para pressionar os poderes públicos a passarem a envidar esforços e alocar recursos para resolver a situação-problema. Isso passa em geral, pela mobilização da imprensa, pela ação de *lobbies*, ou atuação de representantes de interesses, pela intervenção de partidos políticos (Freitas, 2013). Nesse sentido, no que tange à fase da percepção e definição de problemas, Klaus Frey explica que,

O que interessa ao analista de políticas públicas é a questão de como *policy issues*, (ou orientação para um assunto específico), vêm se mostrando apropriados para tratamento político e, conseqüentemente, acabam gerando um *policy cycle*. Um fato pode ser percebido, pela primeira vez, como um problema político por grupos sociais isolados, mas também por políticos, grupos de políticos, ou pela administração pública (Frey, 2000, p. 227).

A mídia e outras formas da comunicação política e social frequentemente contribuem para que seja atribuída relevância política a determinados problemas. Nesse estágio se dá a percepção coletiva de que existe um problema que exige intervenção do poder público para auxiliar na sua solução. Frey ilustra a fase da identificação do problema:

Problemas, do ponto de vista analítico, só se transformam em problemas de *policy*, a partir do momento que adquirem relevância de ação do ponto de vista político e administrativo. Somente a convicção de que um problema social precisa ser dominado política e administrativamente o transforma em um problema de *policy* (Frey, 2000, p. 227).

É importante considerar a maneira como os problemas foram definidos, sendo isso, posteriormente, de fundamental importância para a proposição de soluções na fase da elaboração dos programas.

O problema que norteou a propositura da política pública do Sinase concentrou-se em tema que mobilizou a opinião pública, a mídia e diversos segmentos da

sociedade brasileira, que foi: “o que devia ser feito no enfrentamento de situações de violência que envolvesse adolescentes enquanto autores de ato infracional ou vítimas de violação de direitos no cumprimento de medidas socioeducativas” (Brasil/Sinase, 2006, p. 13).

No Brasil, o problema do “menor infrator” há muito já havia adquirido dimensão política. Então, norteando-se pela Declaração Universal dos Direitos das Crianças (ONU, 1959), do advento de novo panorama social e jurídico, a partir da Constituição Federal (Brasil, 1988) e do Estatuto da Criança e do Adolescente (Brasil, 1990), respectivamente, pois não se tratava mais de simplesmente manter os jovens encarcerados de forma apenas repressiva, quando do cumprimento de atos ilícitos, mas sim de intervir, educando e corrigindo-os para que pudessem ter a oportunidade de reinserção na sociedade, as organizações mobilizaram a sociedade e a área jurídica para a reforma no plano legal relativo ao trato de jovens autores de atos infracionais, quando o problema passou a fazer parte da agenda de prioridades governamentais.

2.2 Formação da Agenda

A segunda fase refere-se à formação da agenda, compreendido como um conjunto de problemas entendidos como relevantes e que naquele momento temporal merece preocupação e cuidado do ator da política pública. Nessa etapa, os principais atores do sistema político-administrativo envolvidos na busca de soluções para a situação-problema se empenham em identificar estratégias gerais para enfrentamento, além de fontes de competências e recursos a serem mobilizados para o desenvolvimento de alternativas iniciais. Nesse ponto, Frey explica:

Na fase *agenda setting*, ou estudos para a relação entre a formação da agenda, se decide se um tema efetivamente vem sendo inserido na pauta política atual ou se o tema deve ser excluído ou adiado para uma data posterior, e isso não obstante a sua relevância de ação. Para poder tomar essa decisão, é preciso pelo menos uma avaliação preliminar sobre custos e benefícios das várias opções disponíveis de ação, assim como uma avaliação das chances do tema ou projeto de se impor na arena política. Isso não exige necessariamente uma tematização pública dos projetos, mas pelo menos é conveniente o envolvimento dos relevantes atores políticos (Frey, 2000, p. 227).

Conforme Secchi (2013), agentes políticos e organizações não governamentais são alguns dos atores que se preocupam em identificar problemas públicos, nesta fase.

Para a política do Sinase, processos de discussão foram realizados desde 1999, de forma participativa, mediante reuniões técnicas, encontros descentralizados, audiências públicas e contribuições dos órgãos do Sistema de Justiça, refletindo sobre o pensamento dos diferentes atores do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, por meio da Resolução nº 113 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda, 2006), na busca de alternativas de solução para implantação de políticas de proteção integral, chegando ao consenso da necessidade da formulação de institutos normativos que positivassem os direitos e garantissem as conquistas necessárias ao tratamento do adolescente em medida socioeducativa.

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, responsável por deliberar sobre a política de atenção à infância e adolescência, durante o ano de 2002, em conjunto com a Secretaria Especial dos Direitos Humanos, a Associação

Brasileira de Magistrados e Promotores da Infância e Juventude e o Fórum Nacional de Organizações Governamentais de Atendimento à Criança e ao Adolescente, realizaram encontros estaduais, regionais e um encontro nacional com juizes, promotores de justiça, conselheiros de direitos, técnicos e gestores de entidades e programas de atendimento socioeducativo no país, com objetivo de debater e avaliar proposta de lei para elaboração de parâmetros e diretrizes voltados à execução de medidas socioeducativas no país, previstas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Brasil, 1990, Art. 12).

Nesse sentido, com base nos princípios da cidadania e da Doutrina da Proteção Integral (DPI) da criança e do adolescente, caminhava-se para a propositura de uma política específica de aplicação de medida socioeducativa ao adolescente em conflito com a lei.

2.3 Formulação de Alternativas

O terceiro item do Ciclo de Políticas Públicas, é o da formulação de alternativas. Segundo Schattschneider (1960), essa etapa é considerada o "instrumento supremo de poder", pois a definição das alternativas corresponde à escolha dos conflitos, e a escolha dos conflitos, por sua vez, aloca poder. Nesse contexto, depois de identificados e mobilizados os principais atores, são iniciadas atividades com vistas a obter conhecimento mais profundo sobre aspectos técnicos necessários para levar em frente a concepção da política pública. Sobre a formulação de alternativas, Frey explica que:

Na fase de elaboração de programas e de decisão é preciso escolher a mais apropriada entre as várias alternativas de ação. Normalmente precedem ao ato de decisão propriamente dito processos de conflito e de acordo envolvendo pelo menos os atores mais influentes na política e na administração. Em geral, a instância de decisão responsável decide sobre um programa de compromisso negociado já antecipadamente entre os atores políticos mais relevantes. Decisões verdadeiras, isto é, escolhas entre várias alternativas de ação, são raras exceções nesta fase do ciclo político (Frey, 2000, p.227-228).

Leonardo Secchi (2013) reitera que essa etapa de construção de alternativas é o momento em que são elaborados métodos, programas, estratégias ou ações que poderão alcançar os objetivos estabelecidos, ou seja, o mesmo objetivo pode ser alcançado de várias formas, por diversos caminhos.

Nesse contexto, a partir de fevereiro de 2004, deu-se a sistematização e organização da proposta do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, documento que visa promover ação educativa no atendimento ao adolescente que cumpre medida socioeducativa, sejam aquelas de meio aberto ou medidas restritivas de liberdade.

2.4 Tomada de Decisão

A quarta fase do ciclo de política pública, a tomada de decisão, é a etapa que se segue à formulação de alternativas e soluções. Conforme Secchi (2010; 2013), essa fase é vista como o momento em que os interesses dos diversos atores envolvidos são equilibrados, e as intenções, incluindo os objetivos e métodos para enfrentar o problema público, são claramente explicitadas.

Na concretização do instrumento normativo da política socioeducativa, o Projeto de Lei (PL) foi elaborado em parceria com o Conanda, incorporando

contribuições de todos os estados da federação e de entidades da sociedade civil. O objetivo era padronizar, em âmbito nacional, os procedimentos de aplicação e execução das medidas direcionadas aos adolescentes em conflito com a lei, com especial atenção às unidades de privação de liberdade. Esse PL buscava estabelecer um conjunto de normas que definissem, entre outros aspectos, os parâmetros de atendimento aos adolescentes e as responsabilidades das três esferas de governo na implementação das medidas socioeducativas.

Em 2006, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) publicou a Resolução nº 119, que instituiu o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase). O documento estava organizado em nove capítulos, estabelecendo diretrizes para a implementação e a execução das medidas socioeducativas no Brasil.

O primeiro capítulo, intitulado marco situacional, apresentava uma análise das realidades da adolescência no Brasil, com foco no adolescente em conflito com a lei e nas medidas socioeducativas, destacando as de privação de liberdade. O segundo capítulo abordava o conceito e a integração das políticas públicas. O terceiro tratava dos princípios e do marco legal do Sinase, enquanto o quarto discorria sobre a organização do sistema. O quinto capítulo focava na gestão dos programas, e o sexto apresentava os parâmetros da gestão pedagógica no atendimento socioeducativo. O sétimo capítulo trazia os parâmetros arquitetônicos para os programas, o oitavo discutia a gestão do sistema e seu financiamento, e o nono capítulo tratava do monitoramento e avaliação. O anexo técnico detalhava normas, definições e etapas para elaboração de projetos arquitetônicos e complementares para as unidades de atendimento socioeducativo de internação e internação provisória (Sinase, 2006).

No ano seguinte, a Comissão Especial de Atendimento Socioeducativo da Câmara dos Deputados analisou o tema e emitiu parecer favorável ao Projeto de Lei nº 1.627/2007 (Brasil, 2007), apresentado pelo Governo Federal. Esse projeto tinha como objetivo regulamentar tanto a aplicação das medidas socioeducativas quanto a estruturação do próprio Sinase. A aprovação da Resolução nº 119/2006 (Brasil, 2006) representou um marco na consolidação do Sistema, estabelecendo suas bases iniciais e diretrizes normativas, essenciais para sua implementação e operacionalização.

Na política de atendimento ao adolescente em conflito com a lei, a principal preocupação reside na promoção de ações articuladas entre setores, políticas públicas e normas regulamentadoras, com o objetivo de assegurar a plena proteção e a promoção dos direitos dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas.

Nesse contexto, em agosto de 2008, foi instalada uma agenda política conduzida por uma comissão específica. Foram realizadas audiências públicas que reuniram especialistas de diversas áreas, incluindo representantes do Judiciário, defensores dos Direitos Humanos e integrantes da sociedade civil. Essas discussões tiveram como objetivo aprimorar o Projeto de Lei que, posteriormente, resultou na aprovação de uma nova legislação federal.

Após seis anos de tramitação no Congresso Nacional, as propostas resultaram na aprovação da Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012 (Brasil, 2012), que instituiu o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase). Esse marco legal estabeleceu uma nova política de atendimento ao adolescente em cumprimento de medidas socioeducativas no Brasil, consolidando um modelo mais estruturado e abrangente para a aplicação das sanções direcionadas aos adolescentes em conflito com a lei.

A Lei nº 12.594/2012 representou um avanço significativo no Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (Brasil, 2012). Entre seus principais destaques, estão: a regulamentação do Sistema de Atendimento Socioeducativo, a ampliação das políticas públicas voltadas a essa população, a obrigatoriedade de elaboração de planos e programas setoriais específicos, o estímulo ao aumento de investimentos financeiros, e o fomento à utilização dos recursos dos Fundos da Criança e do Adolescente. Além disso, a legislação consolidou as Redes de Garantia de Direitos, promovendo a abordagem intersetorial e integrada para a execução das medidas socioeducativas.

2.5 Implementação

A quinta fase do ciclo de políticas públicas, a da implementação, sucede a tomada de decisão e precede os esforços iniciais de avaliação. Segundo Secchi (2010), essa etapa é caracterizada pela conversão de intenções em ações, envolvendo a definição e aplicação de regras, rotinas e processos sociais que dão suporte legal e operacional à política pública.

Nesse estágio, também ocorre o desenvolvimento de um plano tático, elaborado com base no planejamento estratégico, com o objetivo de viabilizar a execução prática da política. Essa etapa é crucial para garantir que os objetivos previamente estabelecidos sejam traduzidos em resultados concretos e efetivos para a coletividade destinatária da política (Freitas, 2013). Com relação a este momento, Frey diz que:

A implementação de políticas pode ser considerada aquela fase do *police cycle* cuja encomenda de ação é estipulada na fase precedente à formulação das políticas e a qual, por sua vez, produz, do mesmo modo, determinados resultados e impactos de *policy*. O interesse da *policy analysis*, nesta fase, se refere particularmente ao fato de que, muitas vezes, os resultados e impactos reais de certas políticas não correspondem aos impactos projetados na fase da sua formulação (Frey, 2000, p. 228).

No que diz respeito à análise dos processos de implementação, Frey destaca a possibilidade de distinguir duas abordagens principais. A primeira foca na qualidade material e técnica de projetos ou programas, analisando o conteúdo dos planos e ações propostas. Nesse caso, o objetivo é comparar os resultados obtidos com os fins estipulados na formulação, avaliando em que medida as metas foram alcançadas e identificando as causas de eventuais *déficits* de implementação.

A segunda abordagem, por sua vez, centra-se no processo de implementação em si, priorizando a descrição do "como" e a explicação do "porquê" das ações realizadas, examinando as estruturas político-administrativas e o papel dos atores envolvidos. Na implementação da política do Sinase, a Constituição Federal determina que a competência da União se restrinja à coordenação nacional e à formulação de regras gerais do atendimento, enquanto os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão gerenciar, coordenar e executar programas de atendimento no âmbito de suas competências.

2.5.1 O Sinase entre a Implementação *Top-Down*, *Bottom-Up* e a Discricionariedade

A implementação de políticas públicas pode ser analisada por meio de dois modelos básicos: *top-down* (de cima para baixo) e *bottom-up* (de baixo para cima).

A política pública do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo compartilha características tanto do modelo *top-down* quanto do modelo *bottom-up*, evidenciando uma dinâmica de tensionamento entre a padronização nacional e a flexibilidade local. Isso ocorre porque a implementação do Sinase busca garantir uma uniformização e diretrizes gerais em nível nacional, visando a criação de uma estrutura normativa que assegure a consistência e a equidade no atendimento aos adolescentes em conflito com a lei em todo o território brasileiro, característica típica do modelo *top-down*. Por outro lado, ao se deparar com as realidades específicas de cada município e comunidade, a política também admite um grau de flexibilidade local, permitindo adaptações conforme as necessidades e contextos regionais, o que se assemelha ao modelo *bottom-up*.

O modelo *top down* separa o processo de formulação da implementação e considera que as ações dos indivíduos ou grupos são direcionadas à consecução de objetivos previamente definidos por decisões políticas, segundo Hill e Ham (1993). Esse modelo baseia-se na hierarquia entre política e administração, focando os aspectos de controle. Sobre modelo, Secchi explica que:

O modelo *top-down* de implementação parte de visão funcionalista e tecnicista de que as políticas públicas devem ser elaboradas e decididas pela esfera política e que a implementação é mero esforço administrativo de achar meios para os fins estabelecidos. Esse modelo também é visualizado como estratégia da classe política para “lavar as mãos” em relação aos problemas de implementação: se as políticas, os programas e as ações estão bem planejados, com objetivos claros e coerentes, então uma má implementação é resultado de falhas dos agentes (por exemplo, policiais, professores, médicos). Esse processo de culpa é conhecido na literatura política como *blame shifting*, ou deslocamento de culpa (Secchi, 2010, p. 46-47).

Nesse sentido, conforme Adami e Bauer (2013) esclarecem, “a implementação *top-down* considera o processo como racional e linear, hierárquico e sequencial, em que as políticas são formuladas e executadas sem espaço para discricionariedade dos implementadores”. Nesse modelo, os implementadores, como funcionários públicos, são vistos como executores meros das políticas já definidas, sem grande margem para adaptação ou discricionariedade.

Já o modelo *bottom-up* considera a implementação como um processo de interação entre atores e órgãos. Conforme Hill e Ham, essa abordagem parte da observação prática e empírica, analisando como as políticas são efetivamente aplicadas e os desafios enfrentados pelos implementadores. Nesse modelo, os agentes implementadores possuem maior liberdade para moldar a política pública, adaptando-a a realidades locais e contextuais. Nesse sentido, a discricionariedade, isto é, a margem de decisão conferida aos agentes públicos para interpretar e aplicar normas diante de casos concretos, é vista como uma necessidade para lidar com a complexidade dos problemas sociais e as situações imprevistas. Para Hill e Ham, nesse modelo:

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

interesses são afetados pela proposta de mudança (Hill; Ham, 1993, p. 73).

Dessa forma, como destaca Secchi (2010), o modelo *bottom-up* se distingue pela maior autonomia concedida aos burocratas e redes de atores, que podem se auto-organizar e moldar a implementação das políticas públicas. Os implementadores têm um papel ativo na análise do problema e na busca por soluções ao longo da implementação, sendo que, posteriormente, as decisões são legitimadas com base nas práticas que já foram testadas. Nesse modelo, a avaliação da implementação se foca nos resultados obtidos, em vez de se basear apenas na adesão estrita às orientações iniciais. Segundo Secchi:

No modelo *bottom-up*, o formato que a política pública adquiriu após a tomada de decisão não é definitivo, e as ações públicas são modificáveis por aqueles que a implementa no dia a dia. Em poucas palavras, existe maior discricionariedade por parte dos gestores e burocratas. Esse papel de remodelação da política pública por aqueles que a executa não é entendido como um desvirtuamento, mas com a prática de se deparar com os problemas práticos de implementação (Secchi, 2013, p. 48).

Uma diferença relevante relatada por Secchi (2010) entre os modelos *top-down* e *bottom-up* pode residir em sua aplicação como indicativo para a pesquisa sobre implementação. Ao adotar a perspectiva *top-down*, o pesquisador foca inicialmente nos documentos que formalizam os detalhes da política pública, como objetivos, elementos punitivos ou de recompensa, e as delimitações do público-alvo. A partir disso, busca identificar, em campo, as falhas na execução.

Por outro lado, ao adotar a abordagem *bottom-up*, o pesquisador parte da observação empírica de como a política pública é implementada na prática, analisando as estratégias dos implementadores, as artimanhas dos *policy-makers*, ou formuladores da política, os problemas e obstáculos enfrentados, para então compreender as razões das desconexões entre a teoria e a prática e entender como o processo de elaboração da política levou a imprecisões nas prescrições

Em síntese, enquanto o modelo *top-down* concentra-se na avaliação do cumprimento das diretrizes estabelecidas e na identificação de falhas na execução, o modelo *bottom-up* privilegia a análise das estratégias adotadas pelos implementadores e das adaptações realizadas, tratando o processo como dinâmico e interativo.

Entretanto, o elemento da discricionariedade se destaca, especialmente à luz do conceito de "*street-level bureaucracy*" (burocracia de nível de rua), que descreve a autonomia dos agentes públicos que interagem diretamente com o público. Esses agentes têm a capacidade de tomar decisões com base em interpretações das normas e das situações específicas que enfrentam, uma vez que estão na linha de frente e detêm autoridade para traduzir diretrizes abstratas em práticas concretas, influenciando, assim, a implementação da política pública no cotidiano.

Para Michael Lipsky (1980), essa espécie de "relativa e condicionada autonomia" permite que os implementadores adaptem ações e políticas às particularidades do contexto, considerando variáveis que nem sempre podem ser previstas na fase de planejamento. Seu uso, entretanto, requer bastante equilíbrio, pois embora seja essencial para garantir flexibilidade e efetividade na implementação,

também pode gerar inconsistências e subjetividades que comprometem a equidade e a justiça.

No atendimento socioeducativo, a discricionariedade é fundamental, especialmente nas medidas de privação de liberdade, que envolve a constante tensão entre as lógicas punitiva e ressocializadora, bem como entre as abordagens de segurança e pedagógica. Nesse contexto, a Lei nº 12.594/2012, ao estabelecer parâmetros e procedimentos objetivos na aplicação das medidas socioeducativas, tem como objetivo, reduzir a subjetividade no contexto da Socioeducação (Brasil, 2012). Mas como destacam Menicucci e Brasil (2010) e Secchi (2013), mesmo com normas claras, os agentes de base, como educadores e operadores do sistema, tendem a interpretar as regras de maneira seletiva, diante da escassez de recursos e da complexidade das situações que enfrentam.

2.6 Avaliação

A análise de uma política pública deve considerar seu ciclo de formação, pois essa abordagem permite críticas mais precisas e a identificação de soluções para possíveis problemas estruturais. De acordo com Couto, Yasbek e Raichelis (2006), a identificação de cada etapa da política possibilita a avaliação da efetividade das ações e seus resultados, permitindo a observação de sua eficácia e eficiência em relação ao modelo de atendimento proposto.

Segundo Leonardo Secchi (2013), os padrões ou parâmetros estabelecidos servem como referências comparativas para os indicadores de avaliação. Esses processos podem, entre outros aspectos, levar à reestruturação de componentes práticos da política pública, especialmente em casos onde adversidades relacionadas à implementação sejam evidenciadas.

A avaliação externa do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) encontra respaldo nos artigos 19 a 27 da Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012 (Brasil, 2012). Esses dispositivos normativos estabelecem as diretrizes e critérios necessários para o monitoramento e a avaliação do sistema, com o objetivo de garantir a efetividade do acompanhamento das ações socioeducativas e a consecução dos objetivos definidos pela legislação, promovendo a melhoria contínua do atendimento e a proteção integral dos adolescentes em conflito com a lei.

O Sinase preconiza formas de avaliação contínua da aplicação das diretrizes e objetivos elencados. Esses mecanismos de avaliação têm como finalidade verificar assegurar o alinhamento entre a implementação e os princípios estabelecidos:

Art. 18. A União, em articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, realizará avaliações periódicas da implementação dos Planos de Atendimento Socioeducativo em intervalos não superiores a três anos.

§ 1º O objetivo da avaliação é verificar o cumprimento das metas estabelecidas e elaborar recomendações aos gestores e operadores dos Sistemas.

§ 2º O processo de avaliação deverá contar com a participação de representantes do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e dos Conselhos Tutelares, na forma a ser definida em regulamento.

§ 3º A primeira avaliação do Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo realizar-se-á no terceiro ano de vigência desta Lei, cabendo ao Poder Legislativo federal acompanhar o trabalho por meio de suas comissões temáticas pertinentes.

Parágrafo único. As recomendações originadas da avaliação deverão indicar prazo para seu cumprimento por parte das entidades de atendimento e dos gestores avaliados, ao fim do qual estarão sujeitos às medidas previstas no art. 28 desta Lei.

Art. 27. As informações produzidas a partir do Sistema Nacional de Informações sobre Atendimento Socioeducativo serão utilizadas para subsidiar a avaliação, o acompanhamento, a gestão e o financiamento dos Sistemas Nacional, Distrital, Estaduais e Municipais de Atendimento Socioeducativo (Sinase, 2012).

O monitoramento contínuo é essencial para identificar fragilidades e promover ajustes necessários para a melhoria das políticas públicas. No caso do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), esse processo visa assegurar a adequação de seus programas e planos às reais necessidades da infância e adolescência em conflito com a lei, com o objetivo de fortalecer a proteção integral e a reintegração social desses adolescentes.

Considerando essas abordagens, distingue-se entre a avaliação *ex-ante*, que ocorre antes da implementação, e a avaliação *ex-post*, realizada após a execução da política. Existe ainda a avaliação *in itinere*, também chamada de avaliação formativa ou monitoramento, que acontece durante a implementação, com o propósito de realizar ajustes imediatos no processo (Costa; Castanhar, 2003). Frey (2000) enfatiza que "a fase da avaliação é imprescindível para o desenvolvimento e a adaptação contínua das formas e instrumentos de ação pública", um processo que ele denomina como "aprendizagem política", fundamental para o aprimoramento contínuo da política pública.

No caso da avaliação *ex-post*, é realizada uma análise objetiva e subjetiva dos resultados, levando em conta o grau de cumprimento das metas, calculado por meio de indicadores quantitativos e qualitativos. No contexto do Sinase, por exemplo, a superlotação das Unidades de Internação de meio fechado, ou seja, a não observância do número ideal de jovens por unidade, pode indicar a ineficácia no cumprimento do objetivo de reintegração social, refletindo uma falha na implementação da política (Secchi, 2013).

A avaliação de políticas públicas está intimamente ligada a questões de efetividade, eficiência e *accountability*, conceito que envolve a responsabilidade dos gestores públicos em prestar contas sobre suas ações, decisões e o uso de recursos, além do desempenho da gestão pública. *Accountability*, como um termo amplo, refere-se também à necessidade de transparência e à responsabilidade pela implementação de programas ou ações públicas, garantindo que estas atendam às necessidades e expectativas da sociedade. No contexto do Sinase, a responsabilidade dos gestores e a transparência em relação aos resultados alcançados devem ser observados, para garantir a eficácia da política.

Como afirma Frey (2000), "processos de aprendizagem política e administrativa ocorrem em todas as fases do ciclo político". Isso significa que o acompanhamento contínuo é uma ferramenta indispensável para a adaptação permanente do programa, permitindo ajustes constantes e a reformulação contínua da política, ajustando-a a novas demandas sociais e desafios que surgem ao longo do tempo, processo de aprendizagem e adaptação essencial para garantir que o Sinase continue eficaz e relevante no cumprimento de seus objetivos.

2.7 Extinção

A fase de extinção no Ciclo de Políticas Públicas ocorre quando o problema que motivou a criação da política é considerado resolvido ou quando as iniciativas, programas e leis vinculados à política pública são avaliados como ineficazes.

Conforme Secchi (2013), em alguns casos, a extinção pode também resultar do desinteresse progressivo em relação ao problema, que perde relevância e é retirado das agendas políticas e institucionais.

Embora essa etapa seja fundamental para redirecionar esforços e recursos a novas demandas sociais, ela não se aplica ao Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo. O Sinase é uma política pública contínua e essencial, cujos objetivos, como a reintegração social de adolescentes em conflito com a lei e a proteção de seus direitos, continuam sendo altamente relevantes e necessários no cenário atual.

3. Considerações Finais

A política pública analisada neste estudo passou por diferentes etapas do Ciclo de Políticas Públicas, a começar pela fase de identificação do problema. Nesse estágio, destacou-se a preocupação com a situação de vulnerabilidade de jovens em conflito com a lei, cuja necessidade de intervenção socioeducativa justificou a criação de ações direcionadas. Posteriormente, a formação da agenda ocorreu em 2006, quando o tema foi incluído no debate parlamentar e resultou na formulação do projeto de lei, formalizando a pauta na esfera legislativa.

A etapa de formulação de alternativas evidenciou o esforço em definir diretrizes para enfrentar o problema. Esse processo incluiu a aprovação de resoluções preliminares e culminou na elaboração de uma lei específica, que estabeleceu um arcabouço jurídico para regulamentar a temática. Na sequência, a tomada de decisão consolidou a escolha de medidas concretas para tratar da questão, levando à implementação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase). Desde sua instituição, em 18 de janeiro de 2012, o Sinase tem buscado regulamentar a aplicação de medidas socioeducativas voltadas a adolescentes autores de atos infracionais.

Ao longo da fase de implementação, observou-se que, embora o sistema tenha avançado, os resultados alcançados ainda estão aquém das metas propostas inicialmente. Avaliações recentes revelam que o Sinase apresenta limitações em assegurar a eficácia de suas ações, especialmente no que diz respeito à proteção integral e ao redirecionamento social dos jovens submetidos às medidas socioeducativas. Apesar de ser um programa voltado para a promoção e defesa de direitos, a parcialidade das ações implementadas não tem sido suficiente para atender às necessidades peculiares desses adolescentes, que, em razão de seu desenvolvimento, demandam uma abordagem efetiva e participativa na vida social.

Para alcançar a eficiência necessária, é fundamental compreender as ações do Estado e de seus agentes no contexto socioeducativo. As práticas do Sinase devem ser orientadas pelo conhecimento aprofundado da trajetória de vida dos adolescentes em questão, especialmente daqueles submetidos à medida de internação. Este confinamento deve ser mediado por ações intersetoriais consistentes entre as diversas políticas públicas que integram o sistema, como educação, saúde, assistência social e justiça.

O processo avaliativo destacou ainda a importância de uma abordagem integrada, que vá além da mera aplicação de medidas punitivas. A intersetorialidade deve nortear as práticas para garantir que os adolescentes sejam efetivamente incluídos em uma rede de apoio que promova sua reinserção social e previna a reincidência.

Dessa forma, embora o Sinase represente um marco no atendimento socioeducativo, ainda há desafios substanciais a serem superados. A continuidade das avaliações, o fortalecimento das ações intersetoriais e o envolvimento ativo da sociedade e as famílias dos adolescentes no acompanhamento da medida socioeducativa, são passos indispensáveis para consolidar os objetivos da política e garantir que ela cumpra seu papel transformador. Os próximos encaminhamentos incluem a necessidade de maior investimento em capacitação de profissionais, aprimoramento das estruturas de atendimento e aprofundamento do diálogo entre os diferentes setores envolvidos, visando à efetiva transformação social e à promoção dos direitos dessa parcela da população.

Referências

ADAMI, Andreza; BAUER, Marcela. **Perfil e prática do agente de segurança socioeducativa**: recomendações para a Subsecretaria de Atendimento às Medidas Socioeducativas de Minas Gerais. [Dissertação de Mestrado], FGV, 2013. 161 p. Disponível em:

https://gvpesquisa.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/andreza_adami_-_marcela_bauer.pdf. Acesso em: 5 out. 2024.

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

BRASIL. **ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente**. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Lei nº 8.069, 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <https://cutt.ly/yECVBmB>. Acesso em: 6 out. 2024.

BRASIL. **Resolução nº 269, de 13 de dezembro de 2006**. DOU 26/12/2006. Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS NOB-RH/SUAS.

BRASIL. **Sistema Nacional De Atendimento Socioeducativo - Sinase**/Secretaria Especial dos Direitos Humanos – Brasília-DF: Conanda, 2006. 100 p.

BRASIL. **Sinase: um marco para mudanças positivas no atendimento dos adolescentes em conflito com a lei**. Por Ilanud – Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente, Portal Promenino. Disponível em: <[http:// www.promenino.org.br/Ferramentas/Conteudo/](http://www.promenino.org.br/Ferramentas/Conteudo/)> Acesso em: 27/julho/2017.

BRASIL. **Socioeducação: Estrutura e Funcionamento da Comunidade Educativa**. Coordenação técnica Antonio Carlos Gomes da Costa. - Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2006. 156 p.

BRASIL. **Lei nº 12.594, de 18 de Janeiro de 2012**. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), Brasília, DF, 18/01/2012.

CNMP, CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Relatório da Infância e Juventude – Resolução nº 67/2011: Um olhar mais atento às unidades de internação

e semiliberdade para adolescentes. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2013. 88 p. il.

Conanda, Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Sistema de Garantia de Direitos – SGD - **Resolução 113/Conanda/2006**.

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, v. 37, n.5, set. – out. 2003.

COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; RAICHELIS, Raquel. **A política nacional de assistência social e o SUAS**: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. COUTO, B. R. et al. (Orgs.). O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2007, p. 54-87.

CUNHA, Carla Giane Soares da. **Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil**/The Theory and Operation of a Modern National Economy. George Washington University; Programa Minerva, 2006.

FREITAS, Fernando Martins. **A Política Pública do Cadastro Positivo**. Dissertação de mestrado. Brasília, DF, 2013

FREY, Klaus. **Políticas Públicas: Um debate conceitual e reflexes referentes à prática de políticas públicas no Brasil**. Planejamento e Políticas Públicas. Nº 21 – Jun. 2000.

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

HOCHMAN, Gilberto; ARRETICHE, Marta; MARQUES, Eduardo, orgs. **Políticas públicas no Brasil [online]**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007. Gilberto Hochman, Marta Arretiche, Eduardo Marques.

HOWLETT, Michael. **Política pública: seus ciclos e subsistemas**: uma abordagem integradora Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

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

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves; BRASIL, Flávia de Paula Duque. **Construção de agendas e inovações institucionais**: análise comparativa da reforma sanitária e da reforma urbana. Estudos de Sociologia, Araraquara, v. 15, n. 29, 2010. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/estudos/article/view/2971>. Acesso em: 21 out. 2024.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Assembleia Geral. Declaração dos Direitos da Criança**, 20 de novembro de 1959.

SABATIER, Paul (ed.). ***Theories of the Policy Process***. Westview: Westview Press. 1999.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. Ed. – São Paulo: Cengage Learning, 2013.

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

WILDAVSKY, Aaron B. ***Speaking truth to Power: the art and craft of policy analysis***. Boston: Little, Brown, 1979.

ZANELLA, Maria N.; LARA, Angela M. de. **Código de Menores de 1927, o direito penal do menor e os congressos internacionais: o nascimento da justiça juvenil**. USP – Ano VI, n. 10, p. 105-128, 2015.