

FEDERALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE DAS POSSIBILIDADES E LIMITES DA SUBSIDIARIEDADE NA POLÍTICA DE ACOLHIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO ESTADO DA BAHIA.

Federalism and Public Policy: possibilities and limits of subsidiarity in child and teens' shelter policy in the State of Bahia

Paula Maria da Cunha Lyrio

Universidade Católica de Salvador - UCSAL, Salvador, BA,
Brasil..

Alexandre Douglas Zaidan de Carvalho

Universidade Católica de Salvador - UCSAL, Salvador, BA,
Brasil.

Informações do artigo

Recebido em 03/07/2022

Aceito em 26/07/2022

DOI: <https://doi.org/10.25247/2764-8907.2022.v1n3.p21-38>



Esta obra está licenciada com uma Licença [Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Como ser citado (modelo ABNT) (uso do editor)

LYRIO, Paula Maria da Cunha; Z Aidan de Carvalho, Alexandre Douglas. FEDERALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE DAS POSSIBILIDADES E LIMITES DA SUBSIDIARIEDADE NA POLÍTICA DE ACOLHIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO ESTADO DA BAHIA. *Direito, Processo e Cidadania*. Recife, v. 1, n.3, p.21-38, sep./dez..2022.

DOI: <https://doi.org/10.25247/2764-8907.2022.v1n3.p21-38>

Editor responsável

Prof. Dr. José Mário Wanderley Gomes Neto

Resumo

A partir da avaliação da política de acolhimento institucional para crianças e adolescentes nos municípios do Estado da Bahia, este estudo analisa a compatibilidade de aplicação do princípio da subsidiariedade nas relações intergovernamentais do modelo federalista cooperativo brasileiro. A pesquisa se utilizou de abordagem dedutiva com emprego da técnica de revisão de literatura e análise de dados públicos disponíveis em bases governamentais para traçar evidências acerca da efetividade da política socioassistencial de acolhimento. Em seguida, analisou-se a compatibilidade de aplicação do princípio da subsidiariedade com os parâmetros do desenho federativo da repartição de competências concorrentes no ordenamento jurídico brasileiro. Ao final, sugere-se uma adequada aplicação do princípio em virtude dos benefícios apresentados no cenário da política socioassistencial nos municípios baianos.

Palavras-Chave: Federalismo. Acolhimento Institucional. Princípio da Subsidiariedade.

Abstract

This study analyzes the compatibility of applying the principle of subsidiarity in the intergovernmental relations of the Brazilian cooperative federalist model. Based on the evaluation of the institutional shelter policy for children and teens in the municipalities of the State of Bahia, the research used a deductive approach using the technique of literature review and analysis of public data available in governmental databases. The compatibility of the application of the principle of subsidiarity with the parameters of the federative design of the division of competing competences in the Brazilian legal system was also examined. In conclusion, an adequate application of the principle is suggested due to the benefits presented in the social assistance policy scenario in the municipalities of Bahia.

Keywords: Federalism. Shelter policy. Subsidiarity

1 INTRODUÇÃO ¹

A partir da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente instaurou-se uma nova concepção jurídico-normativa baseada no entendimento da criança e do adolescente como sujeitos de direitos. Nesse sentido, as políticas públicas socioassistenciais, previstas nos referidos diplomas normativos, passaram a assegurar, com absoluta prioridade, os direitos fundamentais desses indivíduos e salvaguardá-los das restrições de direitos, abuso e violência.

De acordo com o novo desenho institucional da proteção desses direitos estabelecido no Estatuto da Criança e do Adolescente como medida excepcional e transitória, coube aos Municípios a execução de medidas destinadas a assegurar o acolhimento de crianças e adolescentes cujos vínculos familiares se encontram fragilizados ou rompidos. Todavia, a efetividade na prestação da política de assistência pelos entes municipais ainda sofre um déficit significativo.

Sabemos que o modelo de governo impacta diretamente na elaboração e execução das políticas públicas. Fruto do processo de redemocratização do país, a Constituição de 1988 se aproxima potencialmente da ideia de federalismo cooperativo (AFONSO DA SILVA, 2021, p. 354), com a previsão da descentralização político-administrativa. Logo, o desenho federativo possui relação direta com a coordenação da repartição de competências comuns entre os entes federativos e o controle mútuo das ações para o sucesso das políticas públicas.

Por sua vez, segundo Michelle Evans, o princípio da subsidiariedade guarda o significado central da característica do sistema de governo no Estado federal. Para ela, o federalismo se identifica pela constitucionalização da divisão de poderes entre um ente central dotado de soberania e independência e entes governamentais regionais, cujos limites de competência são juridicamente materializados em regras sujeitas à interpretação judicial (EVANS, 2014, p. 186). Além disso, o vínculo entre a subsidiariedade e o federalismo estaria presente nos incentivos políticos à descentralização, já que as decisões partiriam do

¹ O presente artigo resulta de pesquisa realizada no Programa de Mestrado em Direito da Universidade Católica do Salvador e foi apresentado no Grupo de Trabalho Direitos Sociais e Políticas Públicas, do V Encontro Virtual do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito/CONPEDI, realizado entre 14 e 18 de junho de 2022, sob o título "O Federalismo Brasileiro e as Políticas Públicas: um breve exame da política de acolhimento institucional para crianças e adolescentes nos municípios do Estado da Bahia como referencial para a análise do impacto das relações intergovernamentais e a subsidiariedade".

nível local, ou seja, a esfera mais próxima dos afetados pelas próprias decisões, legislativas ou administrativas.

A subsidiariedade, assim entendida, habilitar-se-ia como instrumento capaz de empoderar a democracia participativa, fortalecendo o papel fiscalizador da comunidade, ao tempo em que qualificaria a eficiência das políticas públicas por intermédio da ação conjunta de diversos entes estatais. Nesse sentido, esta pesquisa pretende realizar uma análise acerca da realidade da política de acolhimento institucional para crianças e adolescentes no Estado da Bahia a partir do desenho federativo de repartição de competências do ordenamento jurídico brasileiro. Insere-se no objetivo da presente pesquisa, a análise da compatibilidade da aplicação do princípio da subsidiariedade com a legislação concorrente, tendo como referência as relações intergovernamentais.

Para tanto, a metodologia empregada no trabalho utiliza a técnica de pesquisa da revisão bibliográfica e análise documental. Foram consultadas as publicações em livros e artigos, mas também todo o material que não recebeu um tratamento analítico, a exemplo de Resoluções e Orientações Técnicas do Conselho Nacional de Assistência Social; Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente; Conselho Nacional de Justiça; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, entre outras instituições que mantêm dados sobre a política de acolhimento. Assim, a hipótese se serve de perspectiva dedutiva, com a identificação de premissas importantes, oriundas, principalmente, das normas jurídicas e o seu impacto no enfrentamento do déficit da política pública de acolhimento pelos Municípios.

2 As Relações Intergovernamentais e o Princípio da Subsidiariedade na Política de Acolhimento Institucional

Para análise das relações intergovernamentais de um país, bem como da compreensão do seu sistema de desenvolvimento de políticas públicas, o estudo da organização territorial de poder se revela de extrema importância. Isto porque, o desenho institucional de cada país possui relação direta com a produção de suas políticas públicas. Além disso, o modelo de governo afeta diretamente as decisões dos gestores governamentais (ABRUCIO; FRANZESE, 2007, p. 1).

O Brasil é uma federação há mais de um século. A partir da redemocratização do Estado brasileiro, juntamente com a descentralização político-administrativa, a influência federativa sobre os gestores públicos se tornou ainda mais evidente. Conforme desatado por Linhares, Mendes e Lassance (2012, p. 11) a federação brasileira pós-1988 se tornou um “conjunto superposto de arenas de negociação, coordenação e produção de políticas e serviços públicos, ramificados horizontal, vertical e setorialmente em cada nível de governo ou área de atuação pública”. E, nesse cenário, no que se refere às demandas sociais, é possível afirmar que à medida em que houve um aumento da provisão de serviços públicos e das demandas sociais, as relações intergovernamentais se tornaram mais complexas, tornando evidente a importância da coordenação entre os níveis de governo para maior efetividade das demandas sociais (ABRUCIO; FRANZESE, 2007, p. 1).

Nas palavras de Fernando Abrucio e Cibele Franzese, compreende-se a federação como “uma forma de organização político-territorial baseada no compartilhamento tanto da legitimidade como das decisões coletivas entre mais de um nível de governo” (ABRUCIO; FRANZESE, 2007, p. 2). Ou seja, diferentemente do modelo de estado unitário, a forma federativa pressupõe não somente a descentralização administrativa mas constitucional, marcada por uma constituição rígida e autonomia entre os entes federativos (ÁVILA, 2012, p. 3252).

A Constituição de 1988, símbolo do processo de redemocratização do Brasil, consolidou a forma federativa em seu artigo 1º. Logo, o Brasil torna a União, estados e municípios pactuantes originários, com a observância da descentralização político-administrativa e de recursos. No mesmo sentido, assevera o artigo 18 da Constituição de 1988: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988, art. 18). Desse modo, resta evidente a consolidação do modelo federativo brasileiro pautado nos entes federativos ora tratados, bem como a inclusão do Município como ente da federação.

Assim, em que pese tenha sido mencionado nas Constituições de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967, 1969, foi na Constituição de 1988, que o município foi inserido expressamente como ente federativo, considerado autônomo e base da organização política do Estado pois as decisões administrativas, na maioria das vezes, são realizadas e suportadas pelo ente (ÁVILA, 2012, p. 3254). Para o campo das políticas públicas, conforme

Linhares, Mendes e Lassance (2012, p. 16), a “autonomia municipal torna a convergência e a focalização da política regional e de seus instrumentos mais complexas e desafiadoras, dada a diversidade de atores, de interesses e de ações envolvidas”.

Além disso, a repartição de competências, característica de destaque na forma federativa de Estado, foi estabelecida de forma horizontal na Constituição de 1891, com atribuição de competências exclusivas e privativas aos entes federativos, com o objetivo de restringir a possibilidade de conflitos intergovernamentais. Todavia, a partir da Constituição de 1934, foi consagrado o federalismo de cooperação e a repartição de competências se tornou vertical, a partir da previsão das competências comuns e correntes entre os entes (BARACHO JÚNIOR; LIMA, p. 3-4).

Registre-se que a Constituição de 1988 uniu a forma horizontal e vertical de repartição de competências. Ou seja, as competências privativas foram repartidas horizontalmente, sem hierarquização entre os entes federados. Já as competências concorrentes foram repartidas verticalmente, subordinação entre o tipo de atuação previsto para cada ente federativo, aproximando-se, portanto, do federalismo cooperativo (TOMIO; ORTOLAN; CAMARGO, 2010, p. 96). Assim, cabe à União legislar sobre matérias de interesse geral, aos estados de interesse regional e aos municípios os de interesse local (JÚNIOR; LIMA, p. 4).

Acerca das competências da União, a Constituição faz previsão em rol considerado extenso. As competências materiais se encontram no artigo 21 e as competências legislativas no artigo 22 do diploma normativo. Já a competência do município, se encontra positivado na Constituição de 1988, em seu artigo 30, um rol exemplificativo de competências materiais e são também previstas as competências legislativas, que se concentram em matérias de interesse local, sem elucidação das áreas de atuação. Por conseguinte, aos estados, resta basicamente a competência residual, com caráter de interesse regional (ÁVILA, 2012, p. 3260).

Por conseguinte, o desenho constitucional de repartição de competências revela, especialmente na prática, uma concentração excessiva de competências no âmbito federal, que influi diretamente na descentralização das decisões políticas dos demais entes federativos (ÁVILA, 2012, p. 3253), o que compromete a efetividade, dentre outras questões, das demandas sociais e, portanto, das políticas públicas.

Em uma análise comparativa das experiências federativas, Fabricio Ricardo Tomio, Marcelo Augusto Ortolan e Fernando Camargo apontam que o Brasil se configura como a federação mais centralizada em quase todos os aspectos de repartição de competências, não ocorrendo expressiva descentralização no que tange às competências de soberania. Acerca da legislação sobre políticas públicas, há extrema centralização na União e relativa centralização no que se refere à execução (competência material) (TOMIO; ORTOLAN; CAMARGO, 2010, p. 97).

A municipalização das políticas públicas iniciou seu processo de consolidação ao longo dos anos 1990. De acordo com o artigo 23 da Constituição de 1988, expressivas áreas são de competência comum dos entes federativos nas políticas públicas, a exemplo da saúde, assistência social, cultura e educação. Assim, em um primeiro momento, a partir do status de competência comum e da descentralização de recursos, houve a participação dos estados nas políticas públicas financiadas pela União, sem a responsabilidade de investimento por parte dos estados. Posteriormente, constituiu-se um padrão autárquico de municipalismo, com foco na esfera municipal (ABRUCIO; FRANZESE, 2007, p. 7).

Logo, os municípios acabaram assumindo a execução das políticas públicas de maneira desorganizada, com pouca cooperação junto às outras instâncias federativas – o que se revela um problema com relação às situações que seriam melhor tratadas com abrangência microrregional, estadual ou federal –, além do favorecimento de competição entre os próprios governos municipais. Todavia, vale ressaltar que a autonomia administrativa no que se refere à execução das políticas não proporcionou redução da subordinação financeira ou políticas do âmbito municipal em relação às esferas superiores de governo (ABRUCIO; FRANZESE, 2007, p. 7).

Entretanto, este novo poder conferido aos municípios se constituiu de grande importância para que matérias que antes restavam relegadas apenas à União ou aos estados, pudessem fazer parte da agenda dos municípios brasileiros. Assim, o processo de descentralização político-administrativo do Brasil, a partir do desenho federalista no processo de redemocratização do país, bem como a coordenação federativa dos entes, constituem-se base para o sucesso e elaboração das políticas públicas (ABRUCIO; FRANZESE, 2007, p. 8-13).

À vista disso, o princípio da subsidiariedade tem notável expressão na doutrina (CAVALCANTI, 2021, p. 78-85), apesar de não constar dos princípios constitucionais

positivados, pela aparente congruência da sua aplicação na coordenação intergovernamental, com vistas a garantir maior efetividade da oferta dos serviços que garantam o bem-estar social, a partir da superação dos problemas decorrentes do desenho federativo do Brasil.

A fórmula sintética da subsidiariedade incorpora a noção prática de que aquilo que pode ser feito por um ente menor, não deve ser feito por um ente maior. Ou seja, denota a ideia de que se uma ação pode ser realizada pelo ente mais próximo do cidadão, esta ação não deve ser transferida para responsabilidade de autoridade mais distante, a menos que a intervenção desta última se mostre mais eficaz.

É certo, todavia, que a implementação de um modelo de gestão da política pública baseado na subsidiariedade também implica enfrentar um sistema federativo tradicionalmente hierarquizado e de ações compartimentadas, ainda fundado na submissão e, por vezes, cooptação das entidades menores pelas maiores em virtude de questões político-eleitorais que acabam por prejudicar a eficiência das próprias políticas públicas.

O prestígio ao ente municipal, em consonância com a repartição de competências prevista pelo ordenamento jurídico brasileiro e o princípio da subsidiariedade, concretiza o Estado Democrático de Direito. Enquanto instrumento de descentralização do planejamento e execução de políticas públicas que visam a concretização dos direitos fundamentais e a autonomia municipal, a subsidiariedade fortalece a dimensão democrática do federalismo à medida em que amplia as possibilidades de inclusão e participação das comunidades locais nos processos de decisão (FORTES & MORAES, 2016, p. 206), além de ser um possível instrumento de contenção de crises de largas proporções quando o conflito entre as funções do poder centralizado na União se agravar a ponto de pôr em xeque os direitos fundamentais, a exemplo do que ocorreu durante o auge de infecções por Covid-19 no Brasil (RODRIGUES et al, 2022, p. 245-255).

Longe de ser um conceito ou ferramenta jurídico-institucional que sirva à desoneração de entes federativos de suas obrigações constitucionais (BARACHO, 2000), a subsidiariedade representa um critério de prudência na ação do Estado brasileiro, a fim de evitar os excessos do regime constitucional centralizador da União (MEDINA, 2007, p. 11-14). Assim, tomando como referencial a inefetividade da política de acolhimento institucional para crianças e adolescentes nos municípios do estado da Bahia para análise da

aplicação do princípio da subsidiariedade nas relações intergovernamentais, a assertividade do princípio apenas se reforça com a legislação concorrente.

Isto porque, de acordo com a Constituição de 1988, as políticas públicas incluídas na esfera da assistência social têm caráter descentralizado e participativo. Logo, cabe à União a coordenação e elaboração das normas gerais da assistência social, e aos estados e municípios a execução dos programas socioassistenciais (BRASIL, 1988, art. 204). Entretanto, os programas socioassistenciais, em que o público-alvo são crianças e adolescentes, de acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente, a política de atendimento deve ser municipalizada (BRASIL, 1990, art. 88).

A municipalização da política de atendimento à criança e ao adolescente tem o condão de não afastar, sempre que possível, o sujeito de direito do seu espaço de autoidentidade, dos seus vínculos familiares e laços afetivos. Neste cenário, destinar aos municípios a execução do atendimento articulada ao princípio da subsidiariedade, revela-se em total compatibilidade com as políticas públicas socioassistenciais, em especial, a política de acolhimento institucional para crianças e adolescentes. Ou seja, na linha do que discutem Linhares, Mendes e Lassance (2012, p. 16), importa “considerar os arranjos federativos como mecanismos centrais para ações públicas cooperativas ou compartilhadas capazes de reduzir a grande desigualdade e heterogeneidade estrutural da região, em particular, e do país”. Esse arranjo pode incorporar a operatividade do funcionamento em forma de “arenas” que compartilham informações em rede e atuam via instituições comuns, tal qual no formato “matricial” de organização político-federativa (LIZIERO, 2018, p. 335).

Todavia, conforme dados apresentados neste trabalho, em uma breve análise, percebe-se que o cenário dos municípios baianos se coaduna com a realidade brasileira de pouca efetividade da política de acolhimento institucional ofertada pelos municípios, especialmente aqueles de pequeno porte. Pode-se observar que a proporção de 1 unidade de acolhimento para cada 5 municípios evidencia o baixo alcance do objetivo legislativo de preservação do público-alvo da política socioassistencial em seu contexto de origem.

Levando-se em consideração a preferência pela descentralização do poder com vistas a uma participação mais ampla e uma fiscalização mais efetiva entre os entes federativos, pode-se considerar o aperfeiçoamento das relações intergovernamentais pelo incremento da subsidiariedade de atuação dos entes territorialmente mais abrangentes. Sobre o princípio da subsidiariedade, afirma Paulo Medina:

O princípio da subsidiariedade determina, por um lado, uma abstenção ou obrigação negativa da União (ente central), qual seja, de não intervir ou interferir na esfera de competência reservada aos Municípios e Estados-membros. Por outro lado, no entanto, o princípio pode manifestar-se sob uma perspectiva positiva, traduzida no dever de ingerência do ente central, que tem de agir ou intervir quando os entes menores, por suas próprias forças, não conseguirem desincumbir-se de suas tarefas (MEDINA, 2007, p. 13-14).

Considerando a política de acolhimento para crianças e adolescentes nos municípios do Estado da Bahia como referencial para análise da aplicação da subsidiariedade como balizadora das relações intergovernamentais, percebe-se adequada a incidência daquele princípio. Isso porque caberia ao Estado da Bahia, com base no controle mútuo e segundo os parâmetros da subsidiariedade, intervir nos entes menores com o objetivo de alcançar maior efetividade da política socioassistencial. Tal medida administrativa fortaleceria o modelo federalista cooperativo brasileiro para concretização da medida socioassistencial.

3 Política de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes: panorama normativo e a realidade dos municípios baianos

Até o ano de 1988 - com esparsas modificações em documentos internacionais -, a criança e ao adolescente não eram entendidos como sujeitos de direito, na medida em que a responsabilidade por todas as decisões que envolvessem o que seria direito ou dever do infante era relegada à esfera familiar e/ou religiosa (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL; CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, 2009, p. 85).

Dessa maneira, oriunda da nova roupagem trazida pela Constituição de 1988, a partir do artigo 227, surgiu a Doutrina da Proteção Integral, em substituição à Doutrina da Situação Irregular que vigorava no Código de Menores. A nova doutrina, sustentada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, promove a alteração do modelo em que a criança e o adolescente antes vistos como objetos passíveis de intervenção, passaram a ser vistos como sujeitos de direitos e garantias fundamentais (ISHIDA, 2015, p. 2).

Dentre as medidas que fazem parte do rol com vistas à efetivação dos direitos e garantias supramencionados, destaca-se o acolhimento institucional como medida protetiva, excepcional e provisória, que visa atuação socioassistencial nas seguintes hipóteses: em razão da ação ou omissão da sociedade ou do Estado; por falta, omissão ou

abuso dos pais ou responsável; em razão da conduta do próprio infante (BRASIL, 1990, art. 98).

A política socioassistencial de acolhimento institucional para crianças e adolescentes, caracteriza-se como medida protetiva que objetiva a oferta de abrigo temporário ao público-alvo com vínculos familiares fragilizados ou rompidos. O acolhimento institucional se revela como um serviço público que integra o Sistema Único de Assistência Social – SUAS. A Constituição de 1988 é inovadora no que se refere ao plano da assistência social, que passa a fazer parte do campo dos direitos, com o objetivo da universalização do acesso e inserção do Estado no rol de responsáveis pelo sistema de garantias sociais que até então se reservava à família e à sociedade enquanto instituições promotoras da caridade.

De acordo com a Constituição Federal, a assistência social é um conjunto integrado de ações do Poder Público e da sociedade com vistas a garantir a proteção social (BRASIL, 1988, art. 194). A Constituição também aponta para a assistência social como política social pública de caráter descentralizado e participativo, que a gestão político-administrativa possui o condão na esfera federal de coordenação e elaboração das normas gerais da assistência social e cabe aos estados e municípios as execuções dos programas socioassistenciais (BRASIL, 1988, art. 204). Assim, no que se refere às ações do Poder Público, a Lei Orgânica da Assistência Social prevê que estas ações devem ocorrer de maneira articulada entre as três esferas de governo no âmbito da assistência social – esfera federal, estadual e municipal (BRASIL, 1993, art. 11).

Por sua vez, a assistência social parte do conjunto de seguridade social, diferentemente do que ocorre com a saúde e previdência social, possui na Carta Magna apenas seu campo de trabalho e diretrizes organizativas, sem a previsão do modelo de gestão. Logo, a regulação da assistência social cabe à legislação própria (SPOSATI, 2009, p. 39).

A Política Nacional de Assistência Social, aprovada pela Resolução CNAS nº 145/2004, uniformiza a política de assistência social no âmbito nacional. A PNAS/2004 prevê os princípios, diretrizes e objetivos da assistência social a nível nacional, além de estabelecer os usuários dos serviços e diferenciar as políticas socioassistenciais em distintos níveis de complexidade. Assim sendo, deve ser objetivo da proteção social, a garantia de

segurança da sobrevivência (de rendimento e de autonomia), de acolhida e de convívio ou vivência familiar.

Também a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, aprovada pela Resolução CNAS nº 109/2009, realiza a classificação, em âmbito nacional, dos serviços socioassistenciais. O serviço de proteção social de alta complexidade, inclui em sua tipificação, entre outros serviços, o de acolhimento institucional. A tipificação realiza a descrição do serviço, os objetivos, usuários e estrutura. O documento também prevê, entre outras questões, a abrangência do serviço como municipal (SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL; CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2009, p. 44).

Importa ainda registrar as Orientações Técnicas dos Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes, com aprovação pela Resolução CNAS/CONANDA nº 01/2009, que aprofunda a previsão legal acerca das medidas socioassistenciais de acolhimento. O documento orienta metodologicamente o plano de atendimento no acolhimento, a articulação com a rede dos serviços de assistência social e a gestão do trabalho. Além disso, aponta que a localização da unidade será em “áreas residenciais, sem distanciar-se excessivamente, do ponto de vista geográfico e socioeconômico, da realidade de origem das crianças e adolescentes acolhidos” (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL; CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, 2009, p. 10).

Portanto, o serviço de acolhimento institucional para crianças e adolescentes, a partir dos documentos legais aprovados pela Resolução CNAS nº 145/2004, Resolução CNAS nº 109/2009 e Resolução CNAS/CONANDA nº 01/2009, configura-se como unidade de acolhimento sob responsabilidade municipal de implementação, destinada prioritariamente a crianças e adolescentes com os vínculos familiares rompidos ou fragilizados. Além disso, o Estatuto da Criança e do Adolescente faz a previsão, em seu artigo 88, inciso I, que a municipalização do atendimento é diretriz da política de atendimento.

Dessa maneira, compete aos entes federativos dos Estados, Distrito Federal e Municípios, a partir do que dispõe a Constituição Federal, a Lei Orgânica de Assistência Social e as normas gerais estabelecidas pela União, adequar a gestão socioassistencial aos padrões estabelecidos, com vistas a concretizar os princípios, diretrizes, objetivos e programas socioassistenciais (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE

À FOME; DEPARTAMENTO DE GESTÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2015, p. 09-12).

O acolhimento institucional possui como ente federativo responsável pela sua implementação, em regra, os municípios, de acordo com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais e as Orientações Técnicas dos Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes. Todavia, a baixa taxa de implementação do serviço ainda é realidade nos municípios de médio e pequeno porte no país. Isto porque, as pesquisas acerca da temática apontam para um crescimento de oferta do serviço de acolhimento institucional proporcional ao aumento do porte municipal (IANNELLI; ASSIS; PINTO, 2015, p. 44).

De acordo com relatório elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) sobre o reordenamento dos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes, acerca da distribuição dos serviços de acolhimento institucional dos municípios em 2018, a disponibilidade do serviço é escassa nos municípios de pequeno porte. Nesse sentido, dos 3.560 municípios sem oferta, o percentual de 86% se refere a pequeno porte de até 20 mil habitantes e 12,8% a municípios de pequeno porte entre 20.001 e 50 mil habitantes. Além disso, o estado da Bahia está entre os estados de destaque pelas longas extensões territoriais sem oferta (IPEA, 2021, p. 8).

A partir de uma breve análise de dados acerca da realidade de acolhimento institucional dos municípios baianos, ocasionada pela insuficiência de pluralidade de fontes de dados sistematizados acerca da problemática, a situação de escassa distribuição do serviço de acolhimento institucional na Bahia, principalmente os municípios de pequeno porte, coaduna-se com os índices encontrados.

De acordo com dados do Conselho Nacional de Justiça, com base no Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento (SNA), do total de 4.524 unidades de acolhimento instaladas no país, o estado da Bahia possui 101 unidades divididas em 96 unidades de acolhimento institucional e 05 unidades de acolhimento familiar (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2020). Desse modo, há 96 unidades de acolhimento institucional para um total de 417 municípios baianos, o que enseja a proporção de 1 unidade para cada 4 municípios, aproximadamente.

Não bastasse a insuficiência de efetividade do serviço deflagrada pelos dados supracitados, de acordo com a Defensoria Pública do Estado da Bahia, do total de 96 unidades, 14 unidades se encontram na capital do estado (DEFENSORIA PÚBLICA DO

ESTADO DA BAHIA, 2020), de maneira que restam 82 unidades para um total de 416 municípios, elevando a proporção de unidades para 1 a cada 5 municípios.

No que se refere aos municípios de pequeno porte, cuja demanda de crianças e adolescentes para acolhimento não justifica a instalação de uma unidade própria de acolhimento institucional, a partir de 2013, a responsabilização pela organização da citada oferta foi direcionada aos governos estaduais. Todavia, no ano de 2018, havia apenas 22 serviços substanciados em 8 estados. Assim, os resultados do relatório emitido pelo IPEA demonstram que os estados estão se desincumbindo da oferta de serviço de acolhimento institucional própria e de suprir a demanda dos municípios de pequeno porte (IPEA, 2021, p. 10).

Nessa vertente, por meio do processo de regionalização² das unidades de acolhimento institucional, regulamentado por resoluções da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), o estado da Bahia instalou uma unidade no município de Itambé, em 2020, com vistas a atender ao município descrito e aos municípios de Barra do Choça, Encruzilhada e Macarani. Dentre os critérios para a instalação, destacam-se: municípios de pequeno porte – até 50 mil habitantes – e a curta distância entre eles (SECRETARIA DE JUSTIÇA, DIREITOS HUMANOS E DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2020, p. 1).

Nesse sentido, ante a ausência de dados mais específicos acerca da realidade ora tratada, com base no breve exame dos referenciais supracitados, é possível inferir a problemática que envolve a insuficiência da oferta do serviço de acolhimento institucional nos municípios do estado da Bahia. Afinal, a municipalização do serviço de acolhimento enquanto política de atendimento às crianças e adolescentes possui o objetivo evidente de não agravar uma situação de vulnerabilidade social revelada pelo público-alvo do serviço.

Isto porque, não parece razoável que uma criança ou adolescente com vínculos familiares fragilizados ou rompidos, seja retirada do seio familiar e/ou do seu contexto de origem para inserção institucional em outro município, afastada dos seus vínculos familiares e afetivos, além dos valores que baseiam sua autoidentidade. Ademais, o primeiro objetivo da política de acolhimento, a saber, a tentativa de reintegração familiar, restaria prejudicada diante do inevitável afastamento entre o acolhido e seus familiares, caso não exista uma

² A regionalização se trata de estratégia normatizada, a fim de solucionar questões que ultrapassam os limites dos municípios, com o objetivo de alcançar a universalização do acesso da população aos serviços socioassistenciais.

articulação entre os entes federativos que proporcione a implementação e execução da política pública ora tratada capaz de assegurar a plena efetividade do serviço socioassistencial.

Dito isso, a pesquisa lança como hipótese explicativa para o exame da efetividade da política ora tratada nos municípios do estado da Bahia, a análise do potencial normativo do princípio da subsidiariedade como balizador das relações intergovernamentais, no que se refere à coordenação das competências comuns e controle mútuo no modelo federalista de cooperação brasileiro. Um modelo que, conforme Augusto Zimmermann (1999, p. 42) tem como objetivo a realização do próprio “espírito federativo, consubstanciado no sentimento de solidariedade nacional”.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante o desenvolvimento desta pesquisa, objetivou-se elucidar a estreita vinculação entre o desenho federativo e as relações intergovernamentais, a partir da aplicação do princípio da subsidiariedade. Para tanto foi testado o modelo referencial da política de acolhimento institucional para crianças e adolescentes nos municípios do Estado da Bahia. Conforme restou demonstrado, há assertividade entre o referido princípio e a legislação concorrente, de maneira que parece adequada, com base na análise empreendida, a aplicação da subsidiariedade para o alcance da efetividade das políticas socioassistenciais que se constituem parte da competência material dos entes municipais.

Nesse sentido, a partir da dupla dimensão do princípio supracitado, a saber, dimensão positiva e negativa, entende-se que as unidades federativas superiores devem se abster da ação relativa à unidade mais próxima ao cidadão – Município –, quando estas últimas demonstrarem a capacidade para tanto (dimensão negativa). Entretanto, caso o Município não seja capaz de se desincumbir da tarefa, cabe a intervenção dos demais entes em busca da efetivação do Estado Democrático de Direito (dimensão positiva).

Assim sendo, a partir da análise da inefetividade da política de acolhimento institucional nos municípios do Estado da Bahia, infere-se que a coordenação na elaboração e execução das políticas socioassistenciais e o controle mútuo entre os entes federados se revela de extrema importância para o sucesso de tais políticas. Nessa vertente, o princípio da subsidiariedade parece adequado ao fortalecimento da participação municipal nas

questões de interesse local e no engajamento cooperativo dos demais entes federados quando necessário.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. **Federalismo e políticas públicas**: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: Maria de Fátima Araújo; Lígia Beira (org.). *Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos*. São Paulo: Fundap, 2007. Disponível em:

https://www.researchgate.net/publication/242213262_Federalismo_e_politicas_publicas_o_impacto_das_relacoes_intergovernamentais_no_Brasil. Acesso em: 27 set 2020.

AFONSO DA SILVA, Virgílio. **Direito Constitucional Brasileiro**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021.

ÁVILA, Marta Marques. **A federação brasileira, a entidade municipal e a repartição de competências: aspectos controversos**. Interesse Público [Recurso Eletrônico], v. 14, n. 75, set./out. 2012. Disponível em:

<<http://dspace.almg.gov.br/xmlui/bitstream/item/4735/PDlexibepdf.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 27 set 2020.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Princípio da subsidiariedade: conceito e evolução**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira; LIMA, Eduardo Martins de Lima. **Competências legislativas e materiais no contexto do pacto federativo brasileiro**.

Disponível em:

http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/manaus/direito_e_politica_a_jose_a_baracho_jr_e_eduardo_de_lima.pdf. Acesso em: 27 set 2020.

BONIZZATO, Luigi. Anúncios e escolhas teóricas e fáticas para um estudo e crítica da contemporânea Federação brasileira. In: BOLONHA, Carlos; LIZIERO, Leonam; SEPULVEDA, Antonio (Orgs.). **Federalismo: Desafios contemporâneos**. Porto Alegre: Editora Fi, 2019, p. 77-79. Disponível em: <https://www.editorafi.org/591federalismo>. Acesso em: 27 set 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: www.planalto.gov.br/CF1988. Acesso em: 28 set 2020.

_____. **Lei n. 8.069**, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF, 13 jul. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 28 set 2020.

_____. **Lei nº 8.742**, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF, 7 dez. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm. Acesso em: 28 set 2020.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL; CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. **Resolução CNAS CONANDA nº 01, de 2009**. Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes. Brasília, 2009, p. 85. Disponível em: http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/orientacoes_tecnicas_final.pdf. Acesso em: 28 set 2020.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Diagnóstico sobre o Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento**. Brasília: CNJ, 2020, p. 55. Disponível em: <https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=ccd72056-8999-4434-b913-f74b5b5b31a2&sheet=4f1d9435-00b1-4c8c-beb7-8ed9dba4e45a&opt=currsel&select=clearall>. Acesso em: 28 set 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO DA CIDADANIA; SECRETARIA ESPECIAL DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Carta de serviços ao usuário**. Disponível em: <http://mds.gov.br/ acesso-a-informacao/mds-para-voce/carta-de-servicos/gestor/assistencia-social/suas>. Acesso em: 29 set 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME; DEPARTAMENTO DE GESTÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Orientação aos Municípios sobre Regulamentação da Política Municipal de Assistência Social**. Brasília: 2015, p. 11. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/cartilhas/cartilha_orientacao_aosMunicipios.pdf. Acesso em: 29 set 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME; SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: 2004, p. 31. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf. Acesso em: 29 set 2020.

BRASIL. SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL; CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Resolução CNAS nº 109, de 2009**. Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília: 2009, p. 05. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf. Acesso em: 27 set 2020.

CAVALCANTI, Thais Novaes. Direitos humanos e o princípio da subsidiariedade. In: **Cadernos Adenauer XXII**. v. 2, São Paulo, 2021, p. 75-99.

EVANS, Michelle. Subsidiarity and Federalism: A Case Study of the Australian Constitution and Its Interpretation. In: M. Evans and A. Zimmermann (eds.), **Global Perspectives on**

Subsidiarity, *Ius Gentium: 185 Comparative Perspectives on Law and Justice* 37, Springer Netherlands, 2014 DOI 10.1007/978-94-017-8810-6_10.

FORTES, Gabriel Barroso & MORAES, Filomeno. Federalismo e democracia. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a. 53 n. 211 jul./set. 2016 p. 199-226.

IANNELLI, Andrea M.; ASSIS, Simone Gonçalves; PINTO, Liana Wernersbach. Reintegração familiar de crianças e adolescentes em acolhimento institucional em municípios brasileiros de diferentes portes populacionais. **Ciênc. Saúde Coletiva**. Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, 2015, p. 44. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232015000100039&script=sci_arttext&tlng=pt#B14. Acesso em: 28 set 2020.

ISHIDA, Valter Kenji. **Estatuto da Criança e do Adolescente**: Doutrina e Jurisprudência. 16.ed. São Paulo: Atlas, 2015.

LINHARES, Paulo de Tarso Frazão; MENDES, Constantino & LASSANCE, Antonio. **Federalismo à brasileira: questões para discussão**. Diálogos para o desenvolvimento, v. 8, Brasília: IPEA, 2012.

LIZIERO, Leonam. O Estado Federal como modelo matricial de organização política. **Revista Thesis Juris**, 2018, Vol.7(2), p.327-343.

MEDINA, Paulo Geraldo de Oliveira. **O Princípio da Subsidiariedade**. In: As vertentes do direito constitucional contemporâneo. BDJur, Brasília, DF, 2007, p. 11-14. Disponível em: <http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/16086>. Acesso em: 29 set 2020.

RESEDÁ, Salomão. A Doutrina da Proteção Integral e os Direitos Fundamentais da Criança e do Adolescente. In: PAMPLONA FILHO, Rodolfo; RESEDÁ, Salomão (Orgs.). **Direitos Fundamentais e Reflexos nas Relações Sociais**. Salvador: Paginae, 2010, p.357.

RODRIGUES, G. M. A. ; OLIVEIRA, V. E. ; [ARAÚJO, M. L. C.](#) ; FERRARI, S. Brazil and the Fight Against Covid-19 Strengthening state and municipal powers. In: Nico Staytler. (Org.). **Comparative Federalism and Covid-19: Combating the Pandemic**. 1ed.Londres: Routledge, 2022, v. 1, p. 239-257.

SPOSATI, Aldaíza. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS/Unesco, 2009.

TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas; ORTOLAN, Marcelo Augusto Biehl; CAMARGO, Fernando Santos de. Análise comparativa dos modelos de repartição de competências legislativas nos estados federados. **Revista da Faculdade de Direito – UFPR**, Curitiba, n. 51, 2010, p. 84. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/30686>. Acesso em: 27 set 2020.

ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria Geral do Federalismo Democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.

Detalhes do(s) autor(a/es)

Paula Maria da Cunha Lyrio

Advogada e Mestre em Direito pela Universidade Católica do Salvador. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0324116009760245>. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-8753-0757>. E-mail: paula.lyrio@ucsal.edu.br

Alexandre Douglas Zaidan de Carvalho

Doutor em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília/UnB.. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Católica do Salvador/UCSal. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9329102524031487>. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-8366-9006> E-mail: douglas.zaidan@pro.ucsal.br