

## **PLOA 2010: Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo-SINASE**



## **PLOA 2010: Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo-SINASE**

A partir da Constituição de 1988, da Convenção da ONU sobre Direitos das Crianças em 1989 e da aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) em 1990, a concepção acerca do tratamento voltado para adolescentes em conflito com a Lei mudou, no entanto, culturalmente o País continuou preso aos princípios estabelecidos no antigo Código de Menores.

Em 2006, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) aprovou resolução criando o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), prevendo todos os passos, desde a abordagem, acolhimento, defesa até a prática de medidas socioeducativas com o objetivo de incluir esse/essa adolescente em conflito com a Lei, integrando as várias políticas que compõem o Sistema de Garantia de Direitos.

### **Sistema de Garantia de Direitos (SGD)**

A Constituição e o ECA trouxeram como novidade a criação de um sistema de “proteção geral de direitos” de crianças e adolescentes, com a intenção de implantar a doutrina de proteção integral, composta pelos seguintes eixos: promoção, defesa e controle social.

Esse sistema, conhecido como Sistema de Garantia de Direitos (SGD), prevê a execução de ações compartilhadas entre as três esferas de governo, União, Estados, Distrito Federal e Municípios; pelos três poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário e pela sociedade civil.

O SGD, institucionalizado pela Convenção da ONU sobre os Direitos da Criança, pelo ECA e definido na Resolução 113 do CONANDA, de 18 de abril de 2006, não se resume meramente ao sistema de justiça. De acordo com Wanderlino Nogueira, em seu balanço dos 19 anos do ECA<sup>1</sup>, deve ser pensado como sendo um Sistema de Garantias de Direitos Humanos (SGDH) considerando três aspectos que devem ser aprofundados:

1. Acesso à justiça;
2. desenvolvimento de políticas públicas;
3. controle social e institucional.

### **Sistema de Garantia de Direitos “Humanos” (SGDH)**

Para o autor, se esses três aspectos fossem levados em consideração, não correríamos o risco de reduzir o SGDH a um sistema unicamente de justiça e nem veríamos esse sistema, que ele nomeia por holístico-estratégico, como um sistema operacional de políticas públicas

<sup>1</sup> Dezenove Anos do Estatuto da Criança e do Adolescente no Brasil, por Wanderlino Nogueira Neto/ INESC/ Setembro de 2009.

tal como o Sistema Único de Saúde (SUS), por exemplo. O veríamos como uma ambiência sistêmica, que vai além, visto que incorpora várias políticas e valores para a construção de uma vida digna e cidadã.

Ainda de acordo com Wanderlino, essa concepção faria com que jogássemos menos luz sobre os espaços públicos institucionais, tal como estrutura de órgãos e equipamentos, ou seja, menos esforços para o fortalecimento institucional de conselhos, fóruns, equipamentos da assistência social, varas etc (local) e mais luz ao “fortalecimento dos mecanismos para a realização dos direitos de crianças e adolescentes, que essas instâncias públicas deveriam possibilitar, no exercício de suas funções, no desempenho de seus papéis” (papel).

Apesar de a Convenção da ONU sobre os Direitos da Criança estar com 20 anos e o ECA com 19 anos, ambos em plena maioria, para vencermos a nossa cultura elitista, colonialista e patrimonialista precisamos de outros vários anos, até entendermos, em sua essência, o paradigma dos direitos humanos, seu alcance e as atitudes necessárias para convivermos tendo-os como referência.

Para a realização dessa utopia, Wanderlino propõe a emancipação e conscientização de crianças e adolescentes e suas comunidades e “educação política” para gestores públicos, magistrados, agentes públicos governamentais e societários, com vistas a combater ideologias castradoras e conservadoras, que reforçam preconceitos de classe, gênero, raça e, no caso de crianças e adolescentes, geracional.

Possibilitando a construção de cidadania plena às diferentes identidades de gênero, raça e geracional, contra o processo generalizado pelo senso comum, que segrega e mistifica crianças e adolescentes pobres e negros/as a um processo de marginalização, distanciando-os/as das políticas públicas promotoras de direitos, tais como a educação de qualidade, por exemplo, jogando-os/as no colo do sistema de justiça, sem que os eixos propostos pelo SGD sejam garantidos, ou seja, promoção, defesa e controle social.

### **Subsistema - Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo- SINASE**

Dentro desse âmbito maior que é o SGD há vários subsistemas que tratam de diferentes políticas, dentre eles o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), que é um programa aprovado por resolução do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e executado pela Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH).

O programa prevê a padronização dos procedimentos jurídicos envolvendo menores de dezoito anos, que vão desde a apuração do ato infracional até a aplicação das medidas socioeducativas. Suas ações devem ser multisetoriais e executadas de forma solidária e descentralizada pelas três esferas de governo, União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

O princípio básico do SINASE é a inclusão social de adolescentes em conflito com a Lei, por isso esse subsistema precisa interagir com os demais subsistemas que compõem o SGD, quais sejam, Sistema Único de Saúde (SUS), Sistema Único de Assistência Social (SUAS), Sistema Educacional e Sistema de Justiça e Segurança Pública.

## Medidas Socioeducativas

As medidas socioeducativas devem ter como referencial a mudança de paradigma apresentada pela Constituição e pelo ECA, ampliando a responsabilidade do Estado e da Sociedade para com o/a adolescente em conflito com a Lei. Garantindo a ele/ela um sistema de ressocialização de fato, que o/a permita a visualização de um projeto de vida.<sup>2</sup> Propiciando aos/as adolescentes o contato com seus direitos, reavaliação da vida e possibilidade de superação da situação de exclusão.

As medidas socioeducativas em meio aberto devem ser priorizadas em relação às medidas em meio fechado. No entanto, há uma forte tendência do judiciário em optar por medidas privativas de liberdade em detrimento das medidas em meio aberto mais adequadas a esse público.

Contudo, os noticiários estão repletos de notícias de maus tratos, assassinatos, super lotação de celas (pois é isso que se vê: celas comuns, aos moldes do sistema prisional voltado para o público adulto), indisponibilidade de escolarização e de medidas socioeducativas, quando não o encarceramento ilegal de adolescentes em instituições adultas.

A Revista Carta Capital nº 563, de 16/09/2009<sup>3</sup>, publicou matéria intitulada “Reformatório ou Cadafalso”, sobre as condições apresentadas pelo Centro de Atendimento Juvenil Especializado (CAJE), em Brasília. De acordo com a revista, o Ministério Público do Distrito Federal aponta que nos últimos doze anos 21 adolescentes foram mortos dentro das dependências do CAJE, que eles chamam de FEBEM local. Quando acrescentam o total geral de jovens em conflito com a Lei assassinados durante o cumprimento de medidas socioeducativas, o que inclui internação, semi-liberdade e liberdade assistida, o número sobe para 178 adolescentes, que, sob tutela do Estado, morreram entre 2003 e 2005, de acordo com pesquisa feita pela Universidade de Brasília.

Segundo recomendações das Nações Unidas, registradas no relatório do CONANDA sobre o SINASE, ratificadas nos artigos 94 e 124 do ECA, as entidades que desenvolvem programas de internação têm obrigação de manter os lugares adequados, com atendimento personalizado, facilidade de acesso aos defensores, vestuário e alimentação adequadas, facilidade em receber visitas, oferta de atividades culturais, reavaliação periódica dos casos, tratamento respeitoso e digno, oferta de escolarização e profissionalização, acesso aos meios de comunicação, acesso aos objetos necessários à higiene e asseio pessoal dentre várias outras. Porém, a realidade é bastante diferente e bem próxima do modelo CAJE - FEBEM.

O financiamento do sistema é realizado, também, pelas três esferas, cabendo à União a alocação de recursos para a proteção de adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas; formação de operadores do SINASE; apoio à reforma e construção de unidades de semiliberdade e internação, que estejam de acordo com as recomendações da resolução; apoio à descentralização da execução das medidas socioeducativas em meio aberto; apoio à defesa de adolescentes em conflito com a Lei.

<sup>2</sup> CONANDA- Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo- SINASE

<sup>3</sup> A íntegra da matéria está disponível em [www.cartacapital.com.br](http://www.cartacapital.com.br).

A execução das medidas socioeducativas não está sob a responsabilidade da União, no entanto, a capacitação de agentes e operadores do sistema para a adequada realização das medidas está. Além de ser, também, responsabilidade federal a capacitação para a defesa de adolescentes em conflito com a Lei, visto que estão submetidos a outro modelo de justiça, que respeita a situação de pessoa em desenvolvimento.

As ações de capacitação são muito importantes para que o SINASE de fato aconteça e não apenas reproduza o sistema prisional adulto. Tanto com relação ao acolhimento, quanto ao acesso à defesa digna e em concordância com os princípios estabelecidos no marco legal.

Outra ação importante que está sob a responsabilidade da União, em parceria com os Estados, é a construção e reforma de unidades. Medida de importância extrema, dada a realidade da maioria das instituições existentes no País. Um exemplo disso é a próprio CAJE, citado acima.

Levantamento realizado pela SEDH em 2008 demonstrou que o número total de internos no sistema socioeducativo de meio fechado no Brasil é de 16.868 adolescentes, sendo 11.734 na internação, seguidos da internação provisória 3.715 e da semiliberdade com 1.419 adolescentes de ambos os sexos.

Vale ressaltar que os dez estados com maior população de internos são SP, PE, RJ, RS, MG, PR, CE, DF, ES e SC, sendo que em São Paulo se concentram 34% dos adolescentes em cumprimento de regimes em meio fechado no Brasil, com um decréscimo comparado a 2004 quando sua participação chegou a 46%.

Tabela 1 - Levntamento nacional do atendimento socioeducativo ao adolescente em conflito com a lei -2008

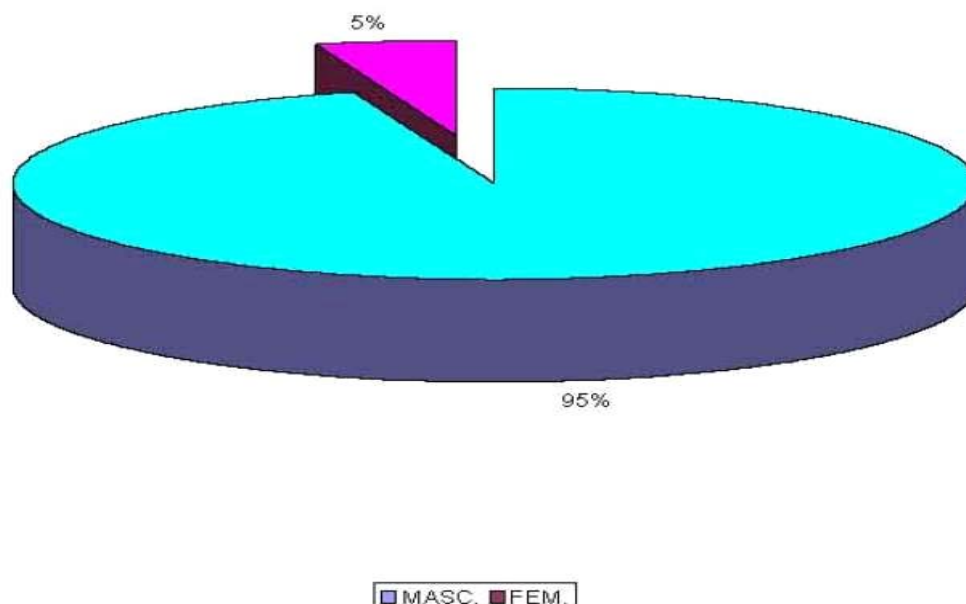
DO E REGIÃO	Medidas privativas de liberdade						
	INTERNAÇÃO		INTERNAÇÃO PROVISÓRIA		SEMILIBERDADE		TOTAL
	MASC.	FEM.	MASC.	FEM.	MASC.	FEM.	
MG	602	32	261	4	82	0	981
RJ	648	16	179	17	236	11	1.107
SP	4.121	207	946	65	401	21	5.761
ES	358	8	150	28	3	0	547
SUDESTE	5.729	263	1.536	114	722	32	8.396
RN	80	1	31	2	34	4	152
AL	42	6	19	2	11	0	80
SE	65	3	36	0	31	3	138
PI	39	2	46	2	12	0	101
PE	988	39	253	13	83	7	1.383
PB	237	6	49	1	3	0	296
MA	50	5	38	1	16	2	112
CE	563	21	168	0	90	4	846
BA	156	9	120	3	2	0	290
NORDESTE	2.220	92	760	24	282	20	3.398
GO	104	4	50	4	7	0	169
MS	197	22	46	0	53	0	318
MT	163	4	30	5	0	0	202
DF	376	12	190	10	59	0	647
ENTROOESTE	840	42	316	19	119	0	1.336
PR	610	26	227	32	41	3	939
RS	859	21	189	2	31	2	1.104
SC	156	25	205	0	82	7	475
SUL	1.625	72	621	34	154	12	2.518
AP	33	1	31	2	10	1	78
PA	267	11	85	7	27	3	400
TO	29	0	9	2	15	0	55
AC	181	1	80	15	11	1	289
AM	61	0	25	1	3	0	90
RO	244	7	27	0	2	0	280
RR	14	2	7	0	5	0	28
NORTE	829	22	264	27	73	5	1.220
TOTAL	11.243	491	3.497	218	1.350	69	16.868

Fonte: SEDH

De acordo com o gráfico 1, abaixo, considerando a média nacional, 95% dos adolescentes cumprindo medida em meio fechado no país são do sexo masculino. Comparativamente, entre 2006 e 2008 a população feminina sofreu um acréscimo de 1% e hoje representa 5% em média.

A expressiva maioria de meninos em cumprimento de medidas socioeducativas corrobora com a cultura vigente no País, que, ainda hoje, delega o espaço doméstico às meninas e a rua aos meninos, além da própria formação que exige do homem uma postura mais “combativa” diante dos conflitos. O contrário também é verdadeiro, ou seja, os meninos, especialmente os negros, também são as maiores vítimas da violência urbana.

Gráfico 1



Fonte: SEDH

Análise Orçamentária do Programa 'Atendimento Socioeducativo do Adolescente em Conflito com a Lei'

No entendimento do CONANDA o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo-SINASE significa: “uma política pública destinada à inclusão do adolescente em conflito com a lei que se correlaciona e demanda iniciativas dos diferentes campos das políticas públicas e sociais.” Na verdade o SINASE regulamenta um atendimento a partir dos princípios previstos no ECA com relação aos adolescentes em conflito com a lei.

Portanto, cabe aos conselhos e à sociedade civil exercerem o controle social sobre essas diversas políticas públicas e, primeiramente, verificar se há essa articulação entre os vários órgãos e as esferas de governo, com vistas a garantir que o sistema funcione tendo como horizonte a realização plena dos direitos humanos.

O Projeto de Lei Orçamentária da União (PLOA) é referencial para percebermos o grau de priorização destinado às diferentes políticas. No caso do Programa Socioeducativo do Adolescente em Conflito com a Lei, percebe-se uma perda de recursos quando comparamos o que está autorizado em 2009 e o que está sendo proposto no PLOA 2010.

Está previsto para o SINASE recursos na ordem de R\$ 86.660.724,00, sendo cerca de R\$ 2 milhões a menos que o autorizado em 2009, conforme se observa na tabela 2 abaixo:



**Tabela 2: PLOA 2010: Atendimento Socioeducativo do Adolescente em Conflito com a Lei**

Ação (Cod/Desc)	LOA 2009 Autorizado		PLOA 2010	
	R\$	%	R\$	%
2272- Gestão e administração do Programa	440.000	0,50%	376.716	0,43%
8524- Serviços de proteção social aos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas	24.330.648	27,39%	24.330.648	28,08%
8793- Formação de operadores do sistema de atendimento socioeducativo ao adolescentes em conflito com a Lei	7.000.000	7,88%	5.359.524	6,18%
8794- Apoio à construção, reforma e ampliação de unidades de semiliberdade e internação	51.500.000	57,98%	54.947.009	63,40%
8795- Apoio à municipalização e à descentralização das medidas socioeducativas em meio aberto	3.450.000	3,88%	546.827	0,63%
8796- Apoio a serviços de defesa técnica dos adolescentes em conflito com a Lei	2.100.000	2,36%	1.100.000	1,27%
<b>TOTAL</b>	<b>88.820.648</b>	<b>100,00%</b>	<b>86.660.724</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Siga Brasil/Senado Federal

Elaboração: INESC

Embora a concepção do projeto preveja recursos de todas as esferas e de vários órgãos governamentais, o que se vê são poucos recursos destinados à sua execução, visto que houve mudança de paradigma, recentemente, com a institucionalização do SINASE a partir da aprovação da resolução do CONANDA em 2006, ou seja, há apenas 3 anos.

Portanto, ainda há muito a ser feito, por exemplo, com relação à construção, reforma e ampliação de unidades, visto que a realidade das instituições, tanto fechadas, quanto de liberdade assistida, é bastante precária, necessitando de novas unidades, construídas de acordo com o previsto na resolução. Essa ação significa 63,4% dos recursos destinados ao Programa, conforme Tabela 2, no entanto, se observarmos os dados da tabela 2, veremos que em 2009 apenas 2,3% dos recursos foram executados. É necessário que se diga que essa ação, para ser executada, precisa da adesão dos estados e de contrapartida, portanto, a responsabilidade é compartilhada.

Importante, também, são as ações de capacitação, pelos mesmos motivos, a lógica de atendimento e prática de medidas socioeducativas, apesar dos 19 anos do ECA, ainda precisa ser incorporada à cultura do Sistema de Garantia de Direitos, em especial, o Sistema de Justiça e Segurança Pública, pois os anos de ECA ainda não conseguiram suplantam os 50 anos de Código de Menores, que permanece em vigor no senso comum. No entanto, se somarmos as duas ações de capacitação, formação de operadores do sistema e apoio ao serviço de defesa técnica, teremos apenas cerca de 7% de um orçamento que já é exíguo e cuja execução apresenta baixa porcentagem.



Tabela 3: Execução da LOA 2009- SINASE

Ação (Cod/Desc)	Autorizado	Empenhado	Liquidado	% Execução (Liquidado/Autorizado)
2272- Gestão e administração do Programa	440.000	299.551	74.799	17,00%
8524- Serviços de proteção social aos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas	24.330.648	17.626.052	17.626.052	72,44%
8793- Formação de operadores do sistema de atendimento socioeducativo ao adolescentes em conflito com a Lei	7.000.000	-	-	0,00%
8794- Apoio à construção, reforma e ampliação de unidades de semiliberdade e internação	51.500.000	1.191.798	1.191.798	2,31%
8795- Apoio à municipalização e à descentralização das medidas socioeducativas em meio aberto	3.450.000	1.320.153	170.000	4,93%
8796- Apoio a serviços de defesa técnica dos adolescentes em conflito com a Lei	2.100.000	514.267	351.000	16,71%
<b>Total</b>	<b>88.820.648</b>	<b>20.951.821</b>	<b>19.413.649</b>	<b>21,86%</b>

Fonte: Siga Brasil/Senado Federal

Elaboração: INESC

Os recursos previstos não são suficientes para a dimensão da necessidade, mesmo assim, conforme demonstra a tabela 3, acima, o pouco se transformou em pouquíssimo na hora da execução. Até o dia 05 de novembro de 2009, só foi havia sido executado cerca de 20% do orçamento autorizado na LOA 2009.

As razões são várias, tais como o alto contingenciamento imposto aos vários programas sociais a cada início de ano fiscal. A dificuldade de execução direta do orçamento por alguns órgãos com pouca estrutura e capilaridade e que, por isso, precisam realizar convênios com outras instituições.

Há baixa adesão dos estados ao programa, visto que há muito preconceito voltado para jovens em conflito com a lei. Muitos vêm o investimento em unidades humanizadas e na prática de medidas socioeducativas que facilitem a inclusão como desperdício de recursos.

Outra questão importante diz respeito aos “restos a pagar” que passou a ser realidade para boa parte dos programas orçamentários. Devido às questões elencadas acima, a maioria dos convênios é jogada para o segundo semestre. Abrem-se editais nos últimos meses do ano, com pouco tempo para a elaboração e apresentação de projetos, deixando a aprovação de tais convênios para “o apagar das luzes” de cada ano. Ou seja, boa parte daquilo que não foi liquidado no exercício financeiro correto fica para ser executado como “restos a pagar” no ano seguinte. É o que ocorre agora em 2009. Há “calda extraorçamentária” herdada de 2008 sendo atualmente executada, concorrendo com a atual Lei Orçamentária.

A tabela 4 apresenta o gasto financeiro do governo federal com o SINASE este ano, captados por meio de ordens bancárias. Neste caso, visualiza-se o somatório dos pagamentos realizados tanto no âmbito da LOA 2009 quanto dos pagamentos em restos a pagar.

**Tabela 4: Execução Financeira do SINASE (LOA 2009 + restos à pagar) em 2009 – 05 de novembro**

<b>Ação (Cod/Desc)</b>	<b>Valor OB</b>
2272- Gestão e administração do Programa	59.931
8524- Serviços de proteção social aos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas	17.626.052
8793- Formação de operadores do sistema de atendimento socioeducativo ao adolescentes em conflito com a Lei	261.004
0878- apoio a construção, reforma e ampliação de internação restritiva e provisória	4.800.000
8794- Apoio à construção, reforma e ampliação de unidades de semiliberdade e internação	10.591.798
8795- Apoio à municipalização e à descentralização das medidas socioeducativas em meio aberto	373.617
8796- Apoio a serviços de defesa técnica dos adolescentes em conflito com a Lei	451.000
<b>TOTAL</b>	<b>34.163.402</b>

**Fonte: Siga Brasil/Senado Federal**Elaboração: INESC

O SINASE, em 2009, teve uma execução financeira de R\$ 34,16 milhões. Já vimos que R\$ 19,41 milhões foram executados no âmbito da LOA 2009. Portanto, R\$ 14,79 milhões foram pagos via restos a pagar de anos anteriores.

Essa realidade provoca a impressão de que a peça orçamentária não é tão transparente quanto quer demonstrar, visto que sua execução não acontece como deveria e o montante de recursos aprovados, em muitos casos, é pura ficção. No caso do SINASE, desde a sua criação, a sua execução tem sido muito baixa.

Isso mostra a necessidade de haver um pacto social com relação a essa política pública, principalmente, uma articulação efetiva entre Governo Federal, os Estados e municípios. A sociedade não pode ficar de fora das soluções. Em dezembro deste ano, acontecerá a Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Será uma ótima oportunidade para todos pensarmos juntos soluções.

*Cleomar Manhas*

*Assessora de Políticas para Crianças e Adolescentes*

*Márcia Acioli*

*Assessora Pedagógica*

#### EXPEDIENTE

**INESC - Instituto de Estudos Socioeconômicos** - End: SCS - Qd. 08, Bl B-50 - Salas 431/441 Ed. Venâncio 2000 - CEP: 70.333-970 - Brasília/DF - Brasil - Fone: (61) 3212 0200 - Fax: (61) 3212 0216 - E-mail: [protocoloinesc@inesc.org.br](mailto:protocoloinesc@inesc.org.br) - Site: [www.inesc.org.br](http://www.inesc.org.br) - Conselho Diretor: Analuce Rojas, Armando Martinho Raggio, David Fleisher, Eva Faleiros, Fernando Paulino, Jurema Werneck, Luiz Gonzaga, Oswaldo Braga Jr. e Taciana Gouveia - Colegiado de Gestão: Atila Roque, Iara Pietricovsky, José Antônio Moroni - Assessores(as): Alessandra Cardoso, Alexandre Ciconello, Cleomar Manhas, Edécio Vigna, Eliana Magalhães, Márcia Acioli, Ricardo Verdum - Assistentes: Ana Paula Felipe, Lucídio Barbosa - Diagramação: Ivone Melo.