



CONSELHO
NACIONAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

PANORAMA DA EXECUÇÃO DOS PROGRAMAS SOCIOEDUCATIVOS DE INTERNAÇÃO E SEMILIBERDADE NOS ESTADOS BRASILEIROS



COMISSÃO DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE – CIJ/CNMP

PANORAMA DA EXECUÇÃO DOS
PROGRAMAS SOCIOEDUCATIVOS DE
INTERNAÇÃO E SEMILIBERDADE
NOS ESTADOS BRASILEIROS

GRUPO DE TRABALHO – PORTARIA CNMP – PRESI N° 60/2018
ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO

BRASÍLIA, 2019

Brasil. Conselho Nacional do Ministério Público.

Panorama da execução dos programas socioeducativos de internação e semiliberdade nos estados brasileiros/ Conselho Nacional do Ministério Público. – Brasília: CNMP, 2019.

64 p. il.

1. Infância e juventude. 2. Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo. 3. I. Título. II. Comissão da Infância e Juventude (CIJ).

CDD – 341.413

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca do CNMP

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP)

PRESIDENTE

Raquel Elias Ferreira Dodge

SECRETÁRIA-GERAL

Cristina Nascimento de Melo

CONSELHEIROS

Orlando Rochadel Moreira

Fábio Bastos Stica

Valter Shuenquener de Araújo

Luciano Nunes Maia Freire

Marcelo Weitzel Rabello de Souza

Sebastião Vieira Caixeta

Silvio Roberto Oliveira de Amorim Junior

Dermeval Farias Gomes Filho

Lauro Machado Nogueira

Leonardo Accioly da Silva

Erick Venâncio Lima do Nascimento

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho

Otávio Luiz Rodrigues Junior

COMISSÃO DA INFÂNCIA E JUVENTUDE (CIJ)

PRESIDENTE

Leonardo Accioly da Silva (Conselheiro)

MEMBRO AUXILIAR

Andrea Teixeira de Souza – Promotora de Justiça (MP/ES)

MEMBROS COLABORADORES

Darcy Leite Ciraulo – Promotora de Justiça (MPPB)

Deijaniro Jonas Filho – Promotor de Justiça (MPSE)

Dulce Martini Torzecki – Procuradora do Trabalho

Márcio Costa de Almeida – Promotor de Justiça (MPDFT)

Rosana Viegas de Carvalho – Promotora de Justiça (MPDFT)

Karel Ozon Monfort Couri Raad – Promotor de Justiça (MPDFT)

PROJETO GRÁFICO, REVISÃO E SUPERVISÃO EDITORIAL

Secretaria de Comunicação Social do CNMP

DIAGRAMAÇÃO E IMPRESSÃO

Gráfica e Editora Movimento

Tiragem: 100 exemplares

Este material foi produzido pelo Grupo de Trabalho de Acompanhamento da Política Nacional de Atendimento Socioeducativo, junto à Comissão da Infância e Juventude do Conselho Nacional do Ministério Público, instituído pelas Portarias CNMP-PRESI Nº 60, DE 24 DE MAIO DE 2018, e CNMP-PRESI Nº 96, DE 14 DE JUNHO DE 2019, as quais designaram os seguintes membros:

- 1) ANDREA TEIXEIRA DE SOUZA – Promotora de Justiça do Estado do Espírito Santo e Membro Auxiliar da Comissão da Infância e Juventude
- 2) JOÃO LUIZ DE CARVALHO BOTEGA – Promotor de Justiça do Estado de Santa Catarina
- 3) LEANE FIUZA DE MELO – Promotora de Justiça do Estado do Pará
- 4) LUCIANA ROCHA DE ARAÚJO BENISTI – Promotora de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
- 5) MARCIO ROGÉRIO DE OLIVEIRA – Promotor de Justiça do Estado de Minas Gerais
- 6) RENATO BARÃO VARALDA – Promotor de Justiça do Distrito Federal e Territórios
- 7) RENATO LISBOA TEIXEIRA PINTO – Promotor de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
- 8) SANDRA ANGÉLICA PEREIRA SANTIAGO – Promotora de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte
- 9) DENISE CASANOVA VILELLA – Promotora de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
- 10) ALEXANDRA BEURLEN – Promotora de Justiça do Estado de Alagoas
- 11) ELEOVAN CÉSAR LIMAS – Procurador da República, como representante titular do MPF
- 12) MÁRCIA MORGADO MIRANDA – Procuradora da República, como representante suplente do MPF
- 13) ELIANA PERES TORELLY DE CARVALHO – Procuradora da República, como representante suplente do MPF

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS	7
APRESENTAÇÃO	8
PANORAMA DOS PROGRAMAS SOCIOEDUCATIVOS DE INTERNAÇÃO E SEMILIBERDADE NOS ESTADOS BRASILEIROS	9
1. Introdução.....	9
2. Superlotação e violência estrutural no sistema socioeducativo brasileiro.....	11
3. O lugar da gestão do SINASE em cada estado e no DF: importância dessa localização para demarcar a distinção entre política socioeducativa e política criminal.....	15
4. Número de unidades de internação por unidade federativa.....	18
5. Número de unidades de semiliberdade	20
6. Localização das unidades de internação e semiliberdade entre interior e capitais	22
7. Oferta de vagas de internação por prazo indeterminado no Brasil e a (super) lotação verificada no segundo semestre de 2018: a contabilidade do <i>deficit</i> de vagas nacional	22
8. Oferta de vagas de internação provisória no segundo semestre de 2018	29
9. Relação de vagas de internação por prazo indeterminado por grupo de 100 mil habitantes	32
10. Número de socioeducandos em cumprimento de medida socioeducativa de semiliberdade, por UF	36
11. Planos estaduais decenais de atendimento socioeducativo e as respectivas previsões de criação de vagas de internação e semiliberdade	39
11.1. Situação dos estados e do DF quanto à elaboração e à aprovação dos seus planos decenais de atendimento socioeducativo.....	40
12. Tempo médio de duração da medida socioeducativa de internação.....	43
13. Tempo de duração da medida de internação, à luz do princípio constitucional da brevidade e do princípio da legalidade na execução das medidas socioeducativas	45
14. Impactos do maior ou menor tempo médio de execução da medida socioeducativa de internação por prazo indeterminado na gestão das vagas disponíveis nas diferentes UFs.....	47
15. Tempo médio de duração da medida socioeducativa de semiliberdade	49

16. Custo médio mensal por vaga de internação e semiliberdade.....	52
17. O papel da União no cofinanciamento do SINASE e a matemática da desconsideração do princípio constitucional da <i>prioridade absoluta</i>	55
18. Investimento necessário para sanar ou reduzir o <i>deficit</i> de vagas para a medida socioeducativa de internação e melhorar a qualidade do atendimento socioeducativo	59
19. Considerações finais e proposições.....	61
20. Referências	63
ANEXO	64

AGRADECIMENTOS

À Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público, DRA RAQUEL ELIAS FERREIRA DODGE, pelo apoio constante às causas da infância e adolescência.

Ao Presidente da Comissão da Infância e Juventude do Conselho Nacional do Ministério Público, DR LEONARDO ACCIOLY DA SILVA, pela incansável luta em favor dos direitos das crianças e adolescentes.

Aos servidores da Comissão da Infância e Juventude do Conselho Nacional do Ministério Público, TIAGO CARVALHO, CAROLINA NOLETO, PATRÍCIA POLI, ARNALDO CORREA A. FILHO e FRANCIELLEM FERREIRA.

À Comissão Permanente da Infância e da Juventude (COPEIJ), do Grupo Nacional de Direitos Humanos (GNDH), vinculado ao Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados, do Distrito Federal e Territórios e da União (CNPJ), pela obtenção das informações junto aos gestores dos Sistemas Socioeducativos dos Estados e do Distrito Federal.

À equipe do Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Defesa da Infância e da Juventude do Ministério Público de Minas Gerais, pelo processamento das informações recebidas e geração dos gráficos e tabelas que ilustram este levantamento.

APRESENTAÇÃO

Este material é fruto de um trabalho articulado de membros do Ministério Público, colaboradores da Comissão da Infância e Juventude no Conselho Nacional do Ministério Público, junto aos gestores do sistema socioeducativo nos Estados e Distrito Federal. Trata-se de um diagnóstico detalhado do atendimento prestado no Brasil, concernente à oferta, demanda e gestão de vagas para a execução das medidas socioeducativas de internação e semiliberdade em todo o Brasil. As informações compiladas permitem uma projeção de políticas públicas voltadas para o aprimoramento do atendimento socioeducativo.

Uma das dificuldades observadas na execução das medidas socioeducativas reside na lacuna entre a quantidade de vagas disponibilizadas e o número de adolescentes com determinação de cumprimento de medida de internação ou semiliberdade.

O relatório propõe um estudo comparativo não apenas do número de adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em relação à capacidade das unidades, mas também assinala os estados que apresentam quadro de superlotação ou pedido não atendido de vagas, aponta o custo médio mensal por adolescente, destaca o tempo médio de cumprimento da medida em cada estado e Distrito Federal.

Por fim, o estudo indica o investimento necessário para enfrentar a deficiência de vagas de internação no Brasil, bem como, para melhorar a qualidade do atendimento socioeducativo.

Faço votos que este instrumento seja bastante utilizado por todos os profissionais envolvidos na elaboração das políticas públicas voltadas para o atendimento socioeducativo e seja o primeiro passo para a mudança necessária ao cenário diagnosticado neste trabalho.

Leonardo Accioly da Silva
Conselheiro Nacional do Ministério Público
Presidente da Comissão da Infância e Juventude

PANORAMA DOS PROGRAMAS SOCIOEDUCATIVOS DE INTERNAÇÃO E SEMILIBERDADE NOS ESTADOS BRASILEIROS

1. INTRODUÇÃO

O Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), por meio da Portaria CNMP-PRESI nº 60, de 24 de maio de 2018, instituiu Grupo de Trabalho¹ no âmbito da Comissão da Infância e da Juventude (CIJ), doravante nominado como **GT SINASE CNMP**, com a finalidade de monitorar a Política Nacional de Atendimento Socioeducativo do Brasil. Esse GT foi renovado em junho de 2019, por meio da Portaria CNMP-PRESI nº 96, de 14 de junho de 2019, com inclusão de membros do Ministério Público Federal.

Como é sabido, a Lei Federal nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012, que instituiu o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Lei do SINASE), atribui aos estados a obrigação de criar, desenvolver e manter programas para a execução das medidas socioeducativas de semiliberdade e internação (artigo 4º, inciso III), devendo a União prestar assistência técnica e financeira para o desenvolvimento dos sistemas estaduais, distrital e municipais (artigo 3º, inciso III).

Não obstante a orientação legal, nos últimos anos, a União não contribuiu suficientemente para a implantação de novas unidades de internação e semiliberdade nos estados e não cofinanciou o custeio dos sistemas estaduais e distrital, obrigando os estados e o Distrito Federal a arcarem sozinhos com a manutenção dessa política, que é de natureza obrigatória, continuada e permanente.

Havia a necessidade de se conhecer os aspectos essenciais da execução dessa política nos 26 estados e no Distrito Federal, especialmente quanto aos respectivos

¹ PORTARIA CNMP-PRESI Nº 60, DE 24 DE MAIO DE 2018: ANDREA TEIXEIRA DE SOUZA Promotora de Justiça do Estado do Espírito Santo e Membro Auxiliar da Comissão da Infância e Juventude; JOÃO LUIZ DE CARVALHO BOTECA Promotor de justiça do Estado de Santa Catarina; LEANE FIUZA DE MELO Promotora de Justiça do Estado do Pará; LUCIANA ROCHA DE ARAÚJO BENISTI Promotora de Justiça do Estado do Rio de Janeiro; MARCIO ROGÉRIO DE OLIVEIRA Promotor de Justiça do Estado de Minas Gerais; RENATO BARÃO VARALDA Promotor de Justiça do Distrito Federal e Territórios; RENATO LISBOA TEIXEIRA PINTO Promotor de Justiça do Estado do Rio de Janeiro e SANDRA ANGÉLICA PEREIRA SANTIAGO Promotora de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte.

PORTARIA CNMP-PRESI Nº 96, DE 14 DE JUNHO DE 2019: MARCIO ROGÉRIO DE OLIVEIRA, Promotor de Justiça do Estado de Minas Gerais -Coordenador; ANDREA TEIXEIRA DE SOUZA, Promotora de Justiça do Estado do Espírito Santo e Membro Auxiliar da Comissão da Infância e Juventude; MÁRCIO DE ALMEIDA COSTA, Promotor de Justiça do Distrito Federal e Territórios; JOÃO LUIZ DE CARVALHO BOTECA, Promotor de Justiça do Estado de Santa Catarina; LEANE FIUZA DE MELO, Promotora de Justiça do Estado do Pará; LUCIANA ROCHA DE ARAÚJO BENISTI, Promotora de Justiça do Estado do Rio de Janeiro; DENISE CASANOVA VILELLA, Promotora de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul; ALEXANDRA BEURLEN, Promotora de Justiça do Estado de Alagoas; ELEVAN CÉSAR LIMAS, Procurador da República, como representante titular do MPF; MÁRCIA MORGADO MIRANDA, Procuradora da República, como representante suplente do MPF; ELIANA PERES TORELLY DE CARVALHO, Procuradora da República, como representante suplente do MPF.

números de unidades e capacidade de vagas, existência de superlotação ou pedidos de vagas não atendidos, custo médio mensal por adolescente, tempo médio de duração da medida de internação e outras informações relevantes.

Nesse sentido, entre os meses de agosto e setembro de 2018, com apoio da Comissão Permanente da Infância e da Juventude (COPEIJ) do Grupo Nacional de Direitos Humanos (GNDH), vinculado ao Conselho Nacional de Procuradores-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados, do Distrito Federal e Territórios e da União (CNPGE), foram solicitadas informações diretamente a cada gestor estadual e distrital, obtendo-se, com base nas respostas, um diagnóstico preocupante sobre a realidade do SINASE.

Vários estados informaram quadros graves de superlotação e/ou grande número de pedidos de vagas de internação não atendidos (“fila de espera”), revelando-se a desproporção entre a oferta e a demanda de vagas para essa modalidade e medida socioeducativa.

Em qualquer caso, são evidentes os prejuízos para a sociedade em geral e para os adolescentes e jovens envolvidos em particular.

Se há superlotação, sem o correspondente reforço de infraestrutura e recursos humanos, potencializam-se as violações aos direitos humanos fundamentais dos adolescentes internados e a precariedade do atendimento.

Por outro lado, o descumprimento puro e simples da medida de internação, em virtude da falta de vagas, significa a frustração da pretensão socioeducativa estatal e a perda dos esforços realizados pelos sistemas de justiça e de segurança pública para a apuração dos atos infracionais, inclusive os mais graves, contribuindo para a ineficácia do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e da própria Lei do SINASE.

Esse contexto agrava a “sensação de impunidade” e permite que muitos adolescentes, por não receberem a intervenção socioeducativa determinada ao tempo e modo, continuem avançando em suas trajetórias infracionais e acabem aportando no sistema prisional ou, pior, aumentando as estatísticas nacionais de letalidade juvenil.

As informações recebidas evidenciam o atraso do Brasil na implementação da política nacional de atendimento socioeducativo, por aproximadamente 30 anos desde a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, apesar da regra de prioridade absoluta inscrita no artigo 227 da Constituição.

2. SUPERLOTAÇÃO E VIOLÊNCIA ESTRUTURAL NO SISTEMA SOCIOEDUCATIVO BRASILEIRO²

A Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei Federal nº 8069, de 13 de julho de 1990 (ECA) – superaram o ideário *menorista* que permeou o Século XX e tratava crianças e adolescentes como objetos da intervenção oficial e adultocêntrica, substituindo-o por um novo modelo pautado pelo garantismo e pelo reconhecimento de toda criança e adolescente como sujeito de direitos: “a criança e o adolescente têm direito à liberdade, ao respeito e à dignidade como pessoas humanas em processo de desenvolvimento e como sujeitos de direitos civis, humanos e sociais garantidos na Constituição e nas leis” (ECA, artigo 15). Com isso, a doutrina da situação irregular foi abandonada, e o Brasil adotou um novo paradigma, guiado pela Doutrina da Proteção Integral (ECA, artigo 1º).

A privação da liberdade, antes aplicada de forma generalizada a *menores desvalidos e delinquentes*, passou a ser admitida somente nas hipóteses de flagrante de ato infracional ou ordem judicial prévia, escrita e fundamentada da autoridade judiciária competente (ECA, artigo 106). A medida socioeducativa de internação por prazo indeterminado ficou restrita às hipóteses de atos infracionais graves, cometidos com violência ou grave ameaça à pessoa, ou reiteração no cometimento de outras infrações graves, sempre submetida aos princípios da brevidade e excepcionalidade e limitada ao prazo máximo de três anos (ECA, artigos 121 e 122, I e II).

O modelo genérico que tratava crianças e adolescentes como “objetos” e oferecia um mesmo tratamento – institucionalização – para os “abandonados” e “delinquentes” deu lugar a um modelo binário e garantista, baseado na doutrina da proteção integral, que reconhece crianças e adolescentes como sujeitos de direitos e diferencia as medidas de proteção, garantidoras e reparadoras de direitos, das medidas de responsabilização por fatos penais – socioeducativas –, destinadas aos autores de atos infracionais.

Por abraçar esses paradigmas, o ECA foi aplaudido internacionalmente e serviu de modelo para mudanças semelhantes em outros países da América Latina.

Apesar disso, a assimilação da doutrina da proteção integral pela sociedade brasileira não ocorreu de modo automático, e o Poder Público, por seu lado, não priorizou como deveria a implantação das estruturas necessárias para a execução da nova lei, em sua integralidade.

Uma das políticas menos priorizadas desde a promulgação do ECA é a que trata do atendimento socioeducativo, uma vez que a grande maioria dos estados brasileiros, sem receber apoio técnico e financeiro suficientes da União, ainda não implementou

2 Este tópico, com autorização do autor e membro do GT SINASE CNMP, aproveita trechos e citações do texto *Violência Institucional no Sistema Socioeducativo: quem se importa?*, de Márcio Rogério de Oliveira. In: FÓRUM PERMANENTE DO SISTEMA DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO DE BELO HORIZONTE. *Desafios da Socioeducação: responsabilização e integração social de adolescentes autores de atos infracionais*. Belo Horizonte, 2015, p. 27. Disponível em: <<http://ens.sinase.sdh.gov.br/ens2/images/downloads/desafio-da-socioeducacao.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2019.

suficientemente os programas socioeducativos para a execução das medidas de internação e semiliberdade, na forma preconizada pela Lei do SINASE.

Também reclama atenção a violência estrutural inerente à superlotação crônica, à falta de pessoal e à manutenção negligente da maioria das unidades de execução da medida socioeducativa de internação.

São mazelas que afetam não apenas os adolescentes internados, mas também as equipes de servidores encarregados do atendimento.

Outro aspecto que dificulta o trato dessa questão é a visão que a sociedade parece ter sobre a temática do adolescente em conflito com a lei penal, herança das políticas praticadas ao longo do Século XX, que nos legou uma cultura de opressão e intolerância, que ainda temos, enquanto sociedade, alguma dificuldade para reelaborar.

É dizer que, relativamente aos direitos dos adolescentes que se envolvem em infrações penais, ainda não conseguimos assimilar totalmente a doutrina da proteção integral, mesmo sabendo que, na grande maioria dos casos, a trajetória infracional é iniciada após um percurso de infância em que foram sonegados vários direitos humanos fundamentais básicos.

Sobre o descaso com que ainda é tratada a política de atendimento socioeducativo no Brasil, o próprio Governo Federal, por meio do Ministério da Saúde, publicou uma série de textos em 2005, onde Deslandes, Assis e Santos (2005, p. 88)³ afirmaram o seguinte:

[...] Uma área em que se nota claramente a importância da clivagem socioeconômica sobre a juventude é a da institucionalização dos que estão em conflito com a lei, no momento em que são privados de liberdade. A desumanidade no atendimento vem sendo denunciada por estudiosos e profissionais que lidam nessas instituições. No ano de 2002, constatava-se déficit de vagas para cumprimento de todos os tipos de medida socioeducativa no País, variando de 697 vagas para cumprimento de medida de semiliberdade até 1.499 para cumprimento de internação e 1.488 de internação provisória (SILVA; GUERESI, 2003). Esse déficit numérico que se cristaliza em superpopulação na instituição é apenas um aspecto do elevado grau de humilhação, agressões e expropriação de direitos a que está sujeita a comunidade que nessas instituições vive e trabalha (LIMA, 1993; PEREIRA, 1993; VOLPI, 1997; ALTOÉ, 1990; SILVA, 1997).

O perfil das unidades de internação existentes no ano de 2002 mostra que, em 71% das unidades, o ambiente físico não é adequado às necessidades da proposta pedagógica, existindo, em média, 25 adolescentes por quarto; em alguns casos, 60 adolescentes coabitam o mesmo espaço. As condições de insalubridade são frequentes. Embora 99% das unidades ofereçam Ensino Fundamental e 63 % Ensino Médio, a qualidade de ensino é questionada, bem como a ausência de certificação (em algumas unidades). O problema da capacitação insuficiente dos educadores para

3 ASSIS, Simone Gonçalves de; DESLANDES, Suely Ferreira; SANTOS, Nilton César dos. Violência na Adolescência: Sementes e Frutos de Uma Sociedade Desigual. In: MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Impacto da Violência na Saúde dos Brasileiros*. Brasília. 2005. Disponível em <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/impacto_violencia.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2019

lidar com a clientela de adolescentes é ponto fundamental. Embora 85% dos estabelecimentos preferiram realizar ações profissionalizantes, é comum que essas atividades estejam associadas à lógica da punição. A maioria das unidades busca atendimento nos serviços de saúde pública locais (94%), ação que fica comprometida pela dificuldade no traslado dos adolescentes para fora das instituições de internação. Mais da metade delas não realiza apoio ao egresso (53%), questão fundamental para reduzir a probabilidade de reincidência, conforme verificado em avaliações de programas de prevenção (SILVA; GUERESI, 2003).

Zamora (2005, p. 81)⁴, referindo-se à mesma fonte, escreveu o seguinte:

[...] Se esses problemas do sistema socioeducativo brasileiros fossem poucos, ainda teríamos a grave questão das condições físicas das unidades de internação e de semiliberdade, com alojamentos precários, esgotos aparentes, animais nocivos circulando e existência de celas de isolamento; condições bastantes para comprometer qualquer intenção séria de constituir uma política de atendimento e respeito aos preceitos do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Em 2012, embora tivesse avançado em alguns aspectos, a realidade das unidades de internação brasileiras não parecia ser muito diferente do quadro descrito em 2002, como mostrou o Programa Justiça ao Jovem, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)⁵. Esse programa visitou unidades de internação em todas as regiões do país e elaborou um amplo diagnóstico sobre as condições do atendimento, anunciando que

[...] o Brasil possuía, entre julho de 2010 e outubro de 2011, 17.502 internos, distribuídos pelos 320 estabelecimentos de execução de medidas socioeducativas existentes no país (CNJ, 2012, p.35). Constatou que alguns estados tinham número muito superior de estabelecimentos de internação que outros, indicando [...] a necessidade de se ampliar o sistema e rever os critérios de criação de novas estruturas, porque a demanda não corresponde ao número de estruturas.

Quanto ao respeito à dignidade e à integridade física e emocional dos adolescentes internados, o CNJ publicou a seguinte avaliação:

Dos dados, destaca-se o número de estabelecimentos que registraram situações de abuso sexual sofrido pelos internos: em 34 estabelecimentos pelo menos um adolescente foi abusado sexualmente nos últimos 12 meses. Em 19 estabelecimentos houve registros de mortes de adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas. Além disso, sete estabelecimentos informaram a ocorrência de mortes por doenças preexistentes e dois registraram mortes por suicídio nos últimos 12 meses. A violência sofrida por adolescentes no interior dos estabelecimentos

4 ZAMORA, Maria Helena. A lógica, os embates e o segredo: uma experiência de curso de capacitação com educadores. In: ZAMORA, Maria Helena. *Para Além das Grades: Elementos para a Transformação do Sistema Socioeducativo*. Rio de Janeiro: Editora PUC-RIO, 2005.

5 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Panorama Nacional: A Execução das Medidas Socioeducativas de Internação – Programa Justiça ao Jovem. Conselho Nacional de Justiça, 2012. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/crianca-e-adolescente/programa_justica_ao_jovem_CNJ_2012>. Acesso em: 25 abr. 2019.

enseja mais atenção do Estado, visto que é seu dever a proteção e a garantia das condições básicas para o desenvolvimento das crianças e dos adolescentes.

Além desses crimes, outra situação preocupante é a violência física sofrida pelos adolescentes. Dos jovens entrevistados em conflito com a lei, 28% declararam ter sofrido algum tipo de agressão física por parte dos funcionários, 10%, por parte da Polícia Militar dentro da unidade da internação e 19% declararam ter sofrido algum tipo de castigo físico dentro do estabelecimento de internação.

É possível observar a recorrente violação de direitos como o direito à liberdade, ao respeito e à dignidade como pessoas humanas em processo de desenvolvimento e como sujeitos de direitos civis, humanos e sociais garantidos na Constituição e nas leis (art.15 ECA); o direito ao respeito, que consiste na inviolabilidade da integridade física, psíquica e moral da criança e do adolescente (art.17); direito à dignidade, que preceitua ser dever de todos velar pela dignidade da criança e do adolescente, pondo-os a salvo de qualquer tratamento desumano, violento, aterrorizante, vexatório ou constrangedor (art.18).

O quadro descrito mostra um “estado de violência” que se distancia de princípios como os elucidados. Denuncia uma rede de estabelecimentos que violam os direitos dos adolescentes que se tornam vítimas no cumprimento de medidas socioeducativas. Diante deste cenário, o que se espera é o incessante combate à forma como muitos adolescentes estão sendo tratados no cumprimento das medidas socioeducativas. (CNJ, 2012, págs. 127/128).

A mazela da superlotação é novamente revelada na segunda edição do relatório “Um olhar mais atento às unidades de internação e semiliberdade para adolescentes – Relatório da Resolução nº 67/2011” (CNMP, 2015)⁶, onde está consignado o seguinte (pág. 85):

As informações deste relatório comprovam que o cumprimento das medidas socioeducativas, especialmente as restritivas de liberdade – internação e semiliberdade – está muito longe do que preconiza a Lei do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) e o modelo do ECA: há superlotação, poucas oportunidades de formação educacional e profissional, espaços insalubres, rebeliões nas unidades, fugas, dificuldades de atendimentos de saúde, entre tantos outros.

O que se verifica, pelos dados colhidos, no que se refere aos adolescentes em conflito com a lei, é uma grande indiferença à doutrina da proteção integral trazida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

Como se pode analisar nos dados e gráficos, faltam, em muitas unidades, os espaços para escolarização, profissionalização, práticas esportivas, lazer e cultura. Ademais, é preciso incentivar o protagonismo, a participação e a autonomia dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas.

[...]

As mudanças mais substanciais somente virão com muitos investimentos em todo o sistema e com a elaboração dos Planos Estaduais e Municipais do SINASE [...].

⁶ Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Destaques/Publicacoes/Relat%C3%B3rio_Interna%C3%A7%C3%A3o.PDF>. Acesso em: 25 abr. 2019.

Com essa breve contextualização, passamos a apresentar e analisar as informações que o **GT SINASE CNMP** recebeu dos gestores dos sistemas socioeducativos dos estados e do Distrito Federal, referentes ao segundo semestre do ano de 2018.

3. O LUGAR DA GESTÃO DO SINASE EM CADA ESTADO E NO DF: IMPORTÂNCIA DESSA LOCALIZAÇÃO PARA DEMARCAR A DISTINÇÃO ENTRE POLÍTICA SOCIOEDUCATIVA E POLÍTICA CRIMINAL

Os princípios e as regras gerais sobre a política nacional de atendimento socioeducativo estão consagrados na legislação nacional específica que dispõe sobre os direitos humanos fundamentais de crianças e adolescentes, principalmente o ECA e a Lei do SINASE, em consonância com a Constituição da República, a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança e a Normativa Internacional correlata.

A ordem legal acima referida foi produto de uma luta travada ao longo de décadas, que culminou com o reconhecimento da condição da criança e do adolescente como sujeitos de direitos e merecedores de proteção integral, por parte da família, da sociedade e do Estado, além de serem considerados penalmente inimputáveis os menores de 18 anos, sujeitos às normas da legislação especial (Artigo 228 da CR/88).

O ECA e a Lei do SINASE são os marcos legislativos essenciais que demarcam a distinção entre a política de atendimento socioeducativo destinada ao adolescente e a política criminal e penitenciária destinada ao adulto.

Acentuando essa distinção, a Lei do SINASE é explícita ao determinar que as funções executiva e de gestão do SINASE competem à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR), atual Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH).

Isso significa que o legislador decidiu não misturar o sistema socioeducativo com o penitenciário, pois o sistema socioeducativo deve ser tido e entendido como uma política de promoção e defesa dos direitos humanos fundamentais dos adolescentes aos quais se impute a prática de ato infracional, sem prejuízo da sua função de controle social.

Tanto é assim que as diretrizes do SINASE proíbem a construção de unidades socioeducativas próximas a estabelecimentos penais, e o ECA proíbe a internação de adolescentes em prisões destinadas a adultos.

Nesse sentido, o propósito maior do SINASE não é buscar a “punição” pelo ato infracional e sim promover a educação do adolescente envolvido para uma existência cidadã no seio da sociedade, reconhecendo como premissa a condição peculiar do adolescente como pessoa em desenvolvimento (ECA, artigo 6º).

Trata-se de uma opção jurídico-política fundada na Constituição e na normativa internacional.

Percebe-se, pois, uma evidente preocupação do legislador no sentido de evitar qualquer tipo de confusão entre o sistema prisional destinado ao adulto e o sistema socioeducativo destinado ao adolescente.

Essa compreensão é fundamental para que se torne possível a ruptura do paradigma da criminalização do adolescente e a desconstrução do discurso da redução da idade de imputabilidade penal.

Com base nesses fundamentos, o **GT SINASE CNMP** considerou relevante verificar o *locus* do atendimento socioeducativo em cada estado e no Distrito Federal, sendo revelado das informações enviadas que:

- ✓ Nove estados e o DF situavam o atendimento socioeducativo no âmbito da política de assistência social (AP, BA, CE, PA, PI, RN, RO, RR e SE);
- ✓ Sete estados na política de direitos humanos (AM, ES, GO, MA, MT, PR e RS);
- ✓ Quatro estados na pasta de segurança pública (AC, AL, MG e MS);
- ✓ Três estados na pasta de justiça e cidadania (SC, SP e TO);
- ✓ Um estado na pasta de educação (RJ);
- ✓ Um estado na pasta de desenvolvimento humano (PB);
- ✓ Um estado na pasta de trabalho e justiça (PE).

Quanto ao modelo de gestão, constatou-se que 15 estados e o DF informaram executar diretamente suas políticas de atendimento socioeducativo em regime de internação e que 12 estados o fazem por meio de entidades da administração indireta (institutos e fundações).

Do ponto de vista da compreensão jurídico-política do SINASE, é alvissareira a constatação de que apenas 14,28% dos entes estaduais e distrital compreendem o atendimento socioeducativo como uma política que deve ser inserida no contexto da segurança pública, ao lado da política prisional.

Ainda assim, a opção majoritária pelas áreas de assistência social, direitos humanos, justiça e cidadania, educação, desenvolvimento humano e trabalho não traduz, por si só, sistemas socioeducativos mais alinhados com os princípios e paradigmas do SINASE.

Para aferir isso, seria necessária uma avaliação qualitativa detalhada de cada sistema estadual e do DF, que ainda depende da implementação do Sistema Nacional de Avaliação e Acompanhamento do Atendimento Socioeducativo, previsto no artigo 19 da Lei do SINASE⁷.

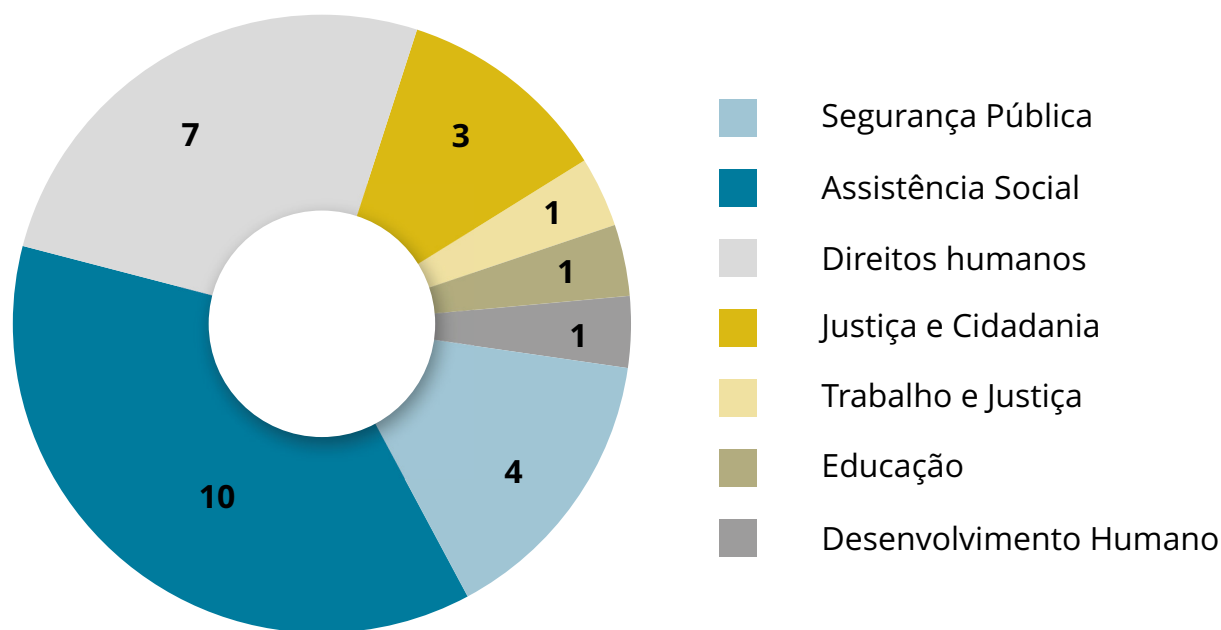
⁷ A Portaria MDH nº 11, de 20 de fevereiro de 2017, instituiu a Comissão Permanente do Sistema Nacional de Avaliação e Acompanhamento do Atendimento Socioeducativo.

Tabela 01 – Distribuição da Política Estadual de Atendimento Socioeducativo por área de Governo por UF – Brasil, 2018

Estado	Pasta	Execução (Direta/Entidade)
AC	Segurança Pública	Instituto
AL	Segurança Pública	Direta
AM	Direitos Humanos	Direta
AP	Assistência Social	Fundação
BA	Assistência Social	Fundação
CE	Assistência Social	Direta
DF	Assistência Social	Direta
ES	Direitos Humanos	Instituto
GO	Direitos Humanos	Direta
MA	Direitos Humanos	Fundação
MG	Segurança Pública	Direta
MS	Segurança Pública	Direta
MT	Direitos Humanos	Direta
PA	Assistência Social	Direta
PB	Desenvolvimento Humano	Fundação
PR	Direitos Humanos	Direta
PE	Trabalho e Justiça	Fundação
PI	Assistência Social	Direta
RJ	Educação	Direta
RN	Assistência Social	Fundação
RO	Assistência Social	Fundação
RR	Assistência Social	Fundação
RS	Justiça e Direitos Humanos	Fundação
SC	Justiça e Cidadania	Direta
SE	Assistência Social	Direta
SP	Justiça e Cidadania	Fundação
TO	Justiça e Cidadania	Direta
Total Adm. Direta		15
Total Adm. Indireta		12

Fonte: Respostas aos ofícios encaminhados às unidades responsáveis pelo Sistema Socioeducativo dos estados e DF.

Gráfico 01 – Distribuição da Política Estadual de Atendimento Socioeducativo por área de Governo por UF – Brasil, 2018



Fonte: Respostas aos ofícios encaminhados às unidades responsáveis pelo Sistema Socioeducativo do estado.

4. NÚMERO DE UNIDADES DE INTERNAÇÃO POR UNIDADE FEDERATIVA

Solicitados a informar o número de unidades de internação em funcionamento no estado (sem distinguir entre unidades de internação provisória ou por prazo indeterminado), especificando quantas na capital e quantas no interior, os gestores estaduais e do DF informaram um total de 330 unidades em funcionamento no Brasil, no segundo semestre de 2018, distribuídas na forma do **Gráfico 02**.

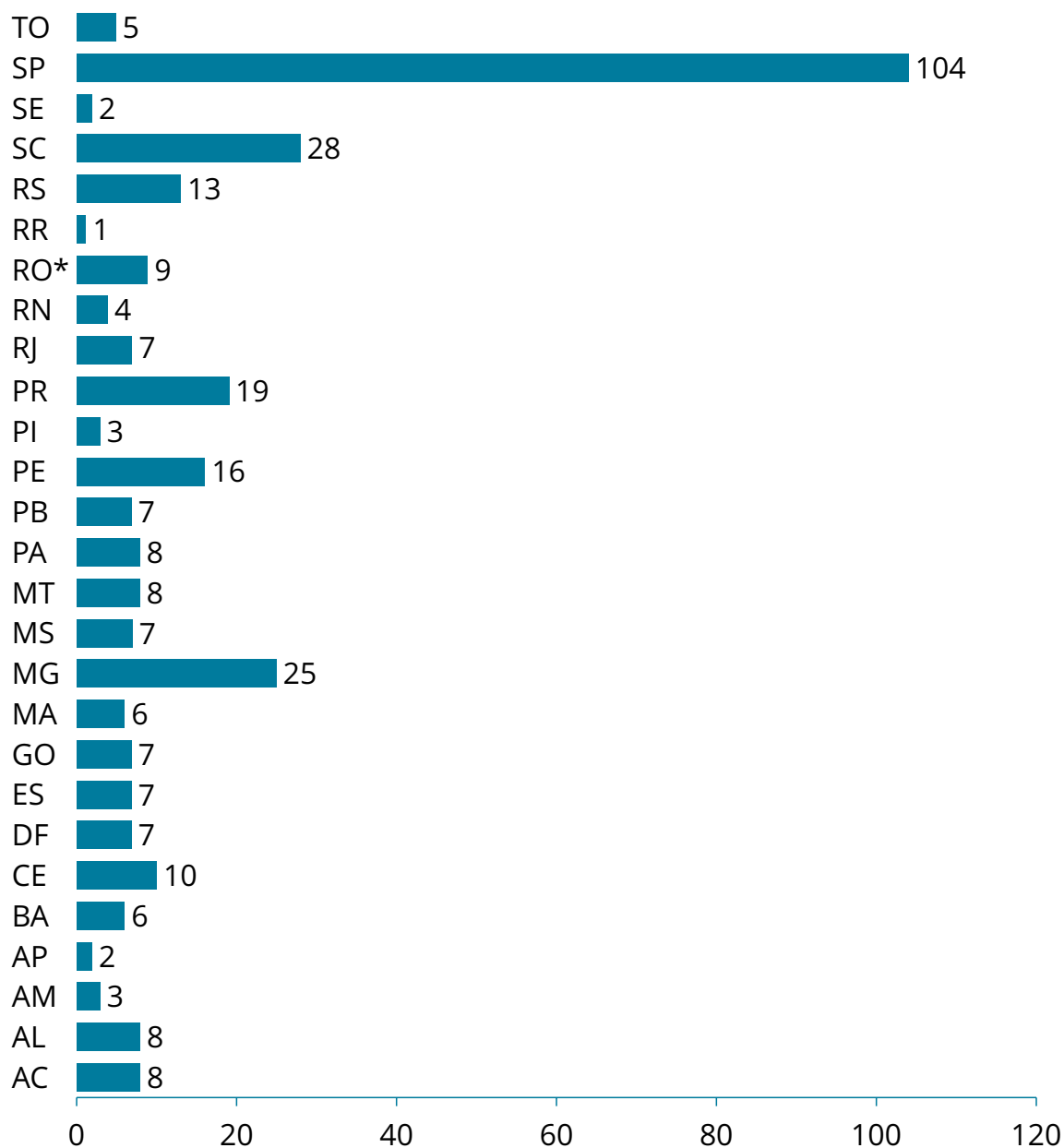
São Paulo (104), Santa Catarina (28) e Minas Gerais (25) são os estados que informaram o maior número de unidades em seus territórios, mas essa informação será melhor contextualizada na Tabela 02 e Gráfico 05, que estabelecem o quantitativo de vagas de internação para cada grupo de 100 mil habitantes e possibilitam uma comparação mais proporcional sobre a oferta de vagas em cada estado e no DF.

Vale ressaltar que nem sempre um número maior de unidades em um determinado sistema significa uma maior oferta de vagas, pois cada uma das diversas unidades pode ter pequenas capacidades de lotação.

Dessa forma, é possível que um estado com maior número de unidades de pequena lotação apresente um *deficit* de vagas mais acentuado que outro estado de igual porte que possua um número menor de unidades, mas com maior capacidade de lotação.

Por outro lado, embora as unidades de maior capacidade possam representar uma oferta mais ampla de vagas no sistema, sempre haverá o risco de comprometimento da qualidade da atenção individualizada devido a cada adolescente internado.

Gráfico 02 – Número de unidades de internação por UF – Brasil, 2018



Total: 330 unidades em todo o Brasil.

Fonte: Respostas aos ofícios encaminhados às unidades responsáveis pelo Sistema Socioeducativo do estado.

5. NÚMERO DE UNIDADES DE SEMILIBERDADE

Com relação às unidades de semiliberdade (Gráfico 03), apurou-se uma oferta de vagas e de unidades significativamente menor em relação à medida de internação, em todos os estados e no DF. Das informações recebidas, apurou-se a existência de 123 unidades de semiliberdade no segundo semestre de 2018, contra 330 unidades de internação.

Tal como na medida de internação, o estado de São Paulo aparece como o que dispõe de maior número de unidades de semiliberdade (19), seguido por Rio de Janeiro (15), Minas Gerais (11) e Rio Grande do Sul (10). Na outra ponta, Mato Grosso e Rondônia relataram não possuir uma única unidade de semiliberdade, o que é preocupante do ponto de vista da necessidade de um sistema equilibrado, que contemple todas as modalidades de medidas socioeducativas.

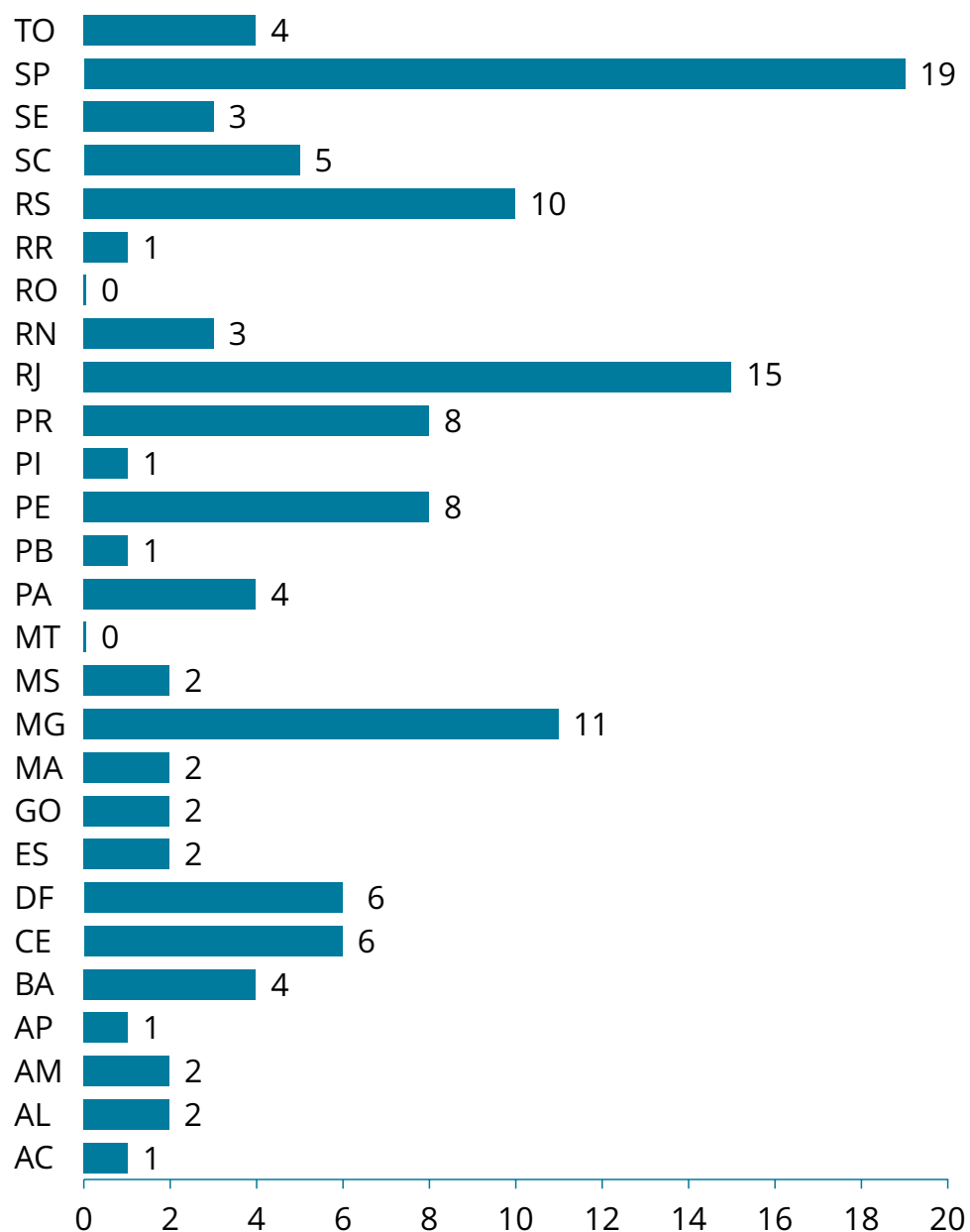
A oferta de unidades de semiliberdade também é mínima nos estados do Acre (2), Alagoas (2), Amapá (1), Amazonas (2), Espírito Santo (2), Goiás (2), Maranhão (2), Mato Grosso do Sul (2), Paraíba (1), Piauí (1), Rio Grande do Norte (3), Roraima (1) e Sergipe (3).

Não foram solicitadas informações sobre o número de vagas existentes nas unidades de semiliberdade em cada unidade federativa, mas, se considerarmos o parâmetro de 20 vagas por unidade (Res. CONANDA nº 119/2006), teríamos uma oferta nacional de 2480 vagas, contra 16.080 vagas de internação por prazo indeterminado (Tabela 02).

Se acrescentarmos a esse número o total informado de 4486 vagas específicas para a medida de internação provisória, chegaríamos a um montante de 20.566 vagas de internação. Relativamente a esse número, o total informado de vagas de semiliberdade representaria apenas 12,05%, evidenciando claramente o maior investimento na medida de internação, em detrimento da semiliberdade.

Essa desproporção talvez se explique em função do alto custo *per capita* por vaga de semiliberdade, como se verá mais à frente. Para aprofundar uma análise da proporção entre a oferta de vagas de internação e semiliberdade, seria preciso estabelecer uma comparação qualitativa e metodológica entre as duas modalidades de medidas, tarefa essa que extrapolaria os objetivos meramente quantitativos do presente levantamento.

Gráfico 03 – Número de unidades de Semiliberdade por UF – Brasil, 2018



Total: 123 unidades em todo o Brasil.

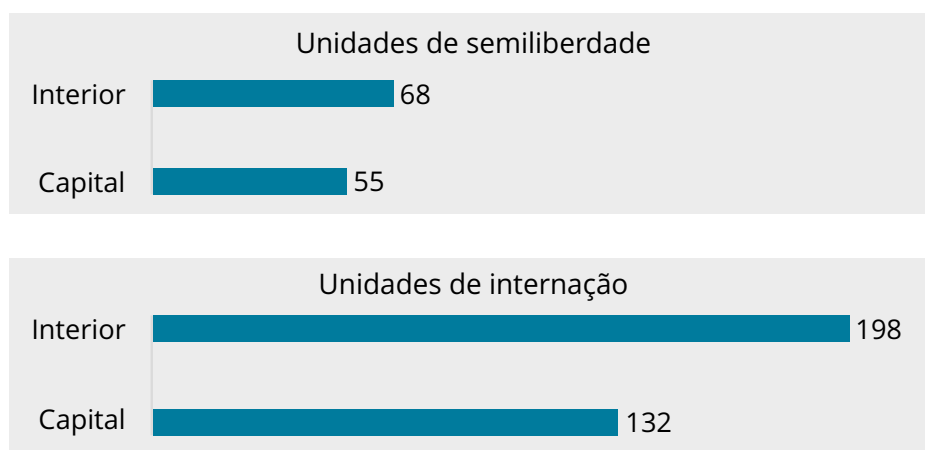
Fonte: Respostas aos ofícios encaminhados às unidades responsáveis pelo Sistema Socioeducativo do estado.

6. LOCALIZAÇÃO DAS UNIDADES DE INTERNAÇÃO E SEMILIBERDADE ENTRE INTERIOR E CAPITALS

Foram tabuladas as informações quanto à localização das unidades de internação entre o interior e as capitais. Nesse recorte, apurou-se que 60% das 330 das unidades de internação estão instaladas no interior e 40%, nas capitais, ao passo que 55,28% das 123 unidades de semiliberdade estão localizadas na capital e 54,72%, interior.

Essa distribuição demonstra que existe um salutar esforço das unidades federativas no sentido da interiorização e regionalização do atendimento, o que é fundamental para que os adolescentes cumpram suas medidas socioeducativas em locais mais próximos às suas residências, contribuindo para a preservação do direito fundamental à manutenção dos vínculos familiares e comunitários.

Gráfico 04 – Localização das unidades de Atendimento Socioeducativo– Brasil, 2018



Fonte: Respostas aos ofícios encaminhados às unidades responsáveis pelo Sistema Socioeducativo do estado.

* O estado da BA informou apenas o quantitativo total de unidades, por isso todas foram contabilizadas como “capital”.

As unidades do DF foram contabilizadas como “capital”.

7. OFERTA DE VAGAS DE INTERNAÇÃO POR PRAZO INDETERMINADO NO BRASIL E A (SUPER)LOTAÇÃO VERIFICADA NO SEGUNDO SEMESTRE DE 2018: A CONTABILIDADE DO DEFICIT DE VAGAS NACIONAL

Os gestores estaduais e do DF foram solicitados a informar o número total de vagas disponibilizadas em suas unidades de execução da medida socioeducativa de internação por prazo indeterminado, considerando a capacidade ideal de cada unidade. Além da capacidade ideal, informaram também o número de internos efetivamente existentes em cada unidade.

Os dados refletem a lotação real na data da verificação das informações em cada gestão estadual e distrital, mas isso não significa que devam ser interpretados como um retrato isolado de um determinado momento.

Pelo contrário, os números informados pelos 26 estados e DF revelam uma realidade de máximo emprego das capacidades da maioria dos sistemas socioeducativos, uma vez que em vários estados as vagas disponíveis não são suficientes para atender à demanda média existente, ensejando um quadro de superlotação crônica e incapacidade para atender a totalidade dos pedidos de vagas recebidos (mesmo com a superlotação), hipótese em que as sentenças não atendidas passam a integrar uma “fila de espera”. Em qualquer caso, fica evidenciada a desproporção entre a oferta e a demanda de vagas para essa modalidade de medida socioeducativa.

Essa realidade pode estar gerando distorções no tempo de execução das medidas socioeducativas de cada adolescente e jovem, em virtude da pressão da demanda. Ou seja: muitos internos podem estar sendo liberados da medida precocemente, para permitir a entrada de outros no sistema.

O tempo médio estimado de duração da medida de internação em cada unidade federativa é aferido e analisado em tópico específico deste levantamento (Tabela 02 e Gráfico 05).

No período de referência da coleta das informações – agosto a novembro de 2018 –, apurou-se que:

- ✓ Rio de Janeiro informou ter 1423 adolescentes e jovens internados por prazo indeterminado para apenas 889 vagas (superlotação de 60,07%);
- ✓ Acre informou ter 523 internos para 271 vagas (superlotação de 92,99%);
- ✓ Bahia tinha 566 internos para 465 vagas (superlotação de 21,72%);
- ✓ Paraíba reportou 366 internos para 279 vagas (superlotação de 31,18%);
- ✓ Pernambuco informou ter 1469 internos para 702 vagas (superlotação de 109,23%);
- ✓ Rio Grande do Sul informou ter 992 internos para 612 vagas (superlotação de 62,09%);
- ✓ Sergipe informou ter 172 internos para 101 vagas (superlotação de 70,30%).

Considerando o somatório das vagas disponíveis em todos os estados e no DF, de acordo com as informações recebidas, apurou-se um total nacional de 16.161 (dezesseis mil cento e sessenta e um) vagas, com uma ocupação real de 18.086 (dezoito mil e oitenta e seis), representando uma superlotação de 11,91%, conforme nos mostram a Tabela 02 e o Gráfico 05.

Tabela 02 – Situação das vagas específicas para internação por tempo indeterminado por UF – Brasil, 2018

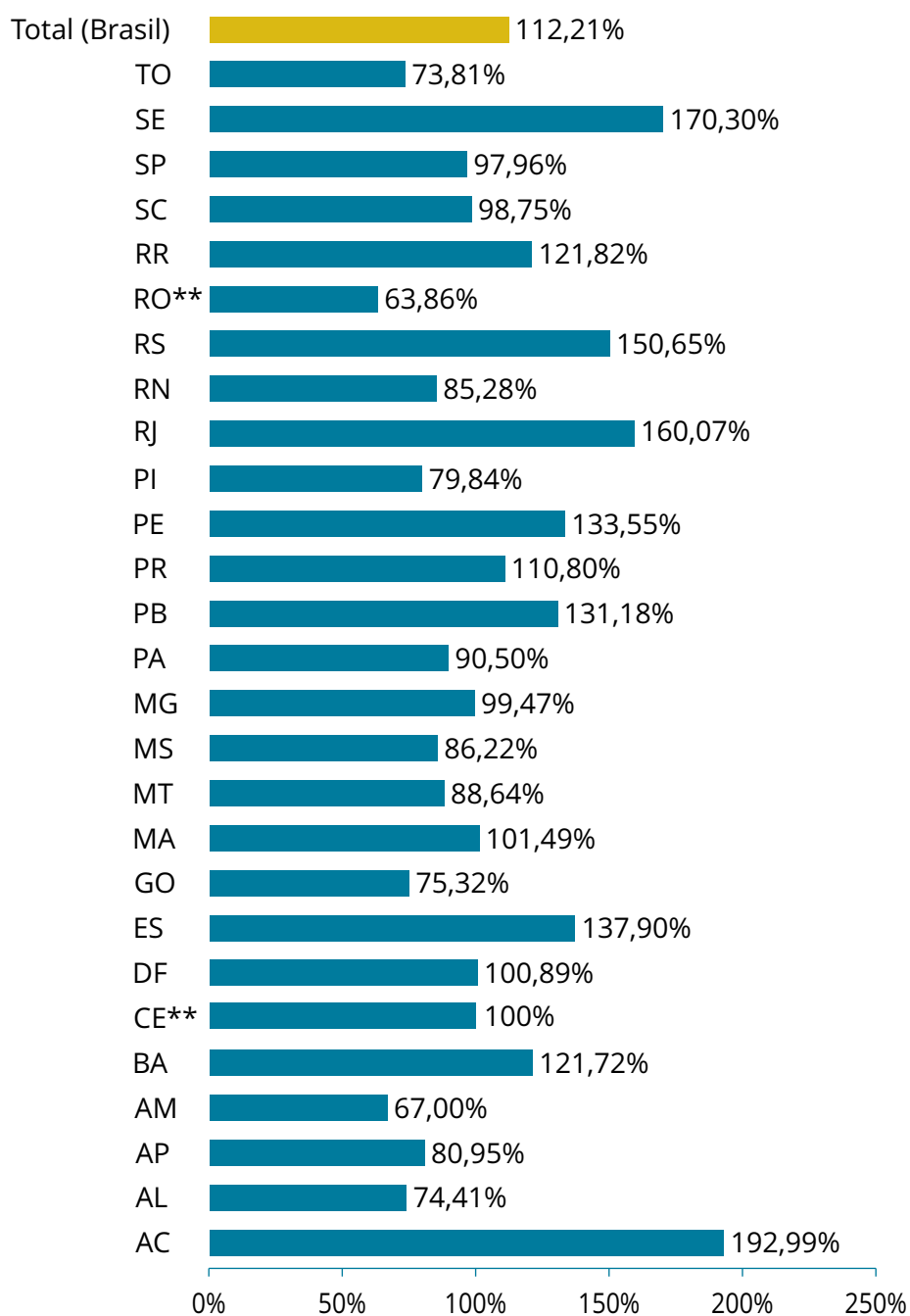
Estado	Nº total de vagas específicas para internação por tempo indeterminado	Nº de jovens em cumprimento de internação por tempo indeterminado	Quantitativo de vagas livres	Índice de lotação (%)
AC	271	523	-252	192,99%
AL	254	189	65	74,41%
AM	100	67	33	67,00%
AP	84	68	16	80,95%
BA	465	566	-101	121,72%
CE**	528	528	0	100%
DF	676	682	-6	100,89%
ES	533	735	-202	137,90%
GO	385	290	95	75,32%
MA	201	204	-3	101,49%
MG	1123	1090	6	97,06%
MS	225	194	31	86,22%
MT	88	78	10	88,64%
PA	337	305	32	90,50%
PB	279	366	-87	131,18%
PE	702	1469	-767	209,25%
PI	129	103	26	79,84%
PR	648	718	-70	110,80%
RJ	889	1423	-534	160,07%
RN	163	139	24	85,28%
RO**	200	159	41	79,50%
RR	55	67	-12	121,82%
RS	612	992	-380	162,09%
SC	160	158	2	98,75%
SE	101	172	-71	170,30%
SP	6911	6770	141	97,96%
TO	42	31	11	73,81%
Total (Brasil)	16.161	18.086	-1882*	111,91%

Fonte: Respostas aos ofícios encaminhados às unidades responsáveis pelo Sistema Socioeducativo do estado.

* Quanto ao total de “vagas livres”, o valor de -1882 foi aferido com base na diferença entre o total geral de adolescentes e jovens internados (terceira coluna) e o total geral de vagas específicas para internação por prazo indeterminado (segunda coluna); se fosse utilizado como critério de cálculo o balanço exato entre os números de “superlotação” e “vagas livres” informados por cada estado (quarta coluna), o valor encontrado seria 1952 e não 1925. Essa diferença (de apenas 1,41%) se deve, provavelmente, ao fato de que alguns estados podem não ter feito distinção entre internação provisória e internação por prazo indeterminado.

** Nos Estados do CE e RO, as vagas são contabilizadas em conjunto (provisória/tempo indeterminado); nos dois estados aparentemente não há superlotação, tendo em vista que o somatório da demanda para essas duas modalidades está de acordo com as respectivas ofertas (nos dois casos, foram estimados os números de vagas de internação por prazo indeterminado e provisória, dentro do número total de vagas informado).

Gráfico 05 – Ocupação das unidades de internação por prazo indeterminado por UF –Brasil, Agosto/Setembro de 2018



Fonte: Respostas aos ofícios encaminhados às unidades responsáveis pelo Sistema Socioeducativo dos estados e DF.

** Nos Estados do CE e RO, as vagas são contabilizadas em conjunto (provisória/tempo indeterminado); nos dois estados aparentemente não há superlotação, tendo em vista que o somatório da demanda para essas duas modalidades está de acordo com as respectivas ofertas (nos dois casos, foram estimados os números de vagas de internação por prazo indeterminado e provisória, dentro do número total de vagas informado).

Com relação às “filas de espera”, foram solicitadas aos gestores informações sobre os pedidos de vagas pendentes de atendimento para cumprimento da medida de internação por prazo indeterminado, **recebidos entre 1º de janeiro e 31 de agosto de 2018**, valendo destacar as seguintes respostas:

- ✓ Minas Gerais informou um acúmulo de 879 pedidos pendentes no período;
- ✓ Goiás informou acumular 68 pedidos;
- ✓ Mato Grosso informou acumular 147 pedidos;
- ✓ Mato Grosso do Sul informou acumular 327 pedidos;
- ✓ Paraná informou acumular 245 pedidos;
- ✓ Santa Catarina informou acumular 300 pedidos.

Vê-se, pois, que vários estados que não relataram superlotação em suas unidades de internação informaram, em contrapartida, um número considerável de pedidos de vagas que ainda não tinham sido atendidos, uma vez que as unidades existentes já estavam lotadas, ficando essas solicitações aguardando atendimento futuro. Esses números podem ser ainda mais expressivos, uma vez que os estados do AM, ES, PI e RS não responderam a essa indagação.

Em qualquer caso, são evidentes os prejuízos para a sociedade em geral e para os adolescentes e jovens envolvidos em particular. Se há superlotação, sem o correspondente reforço de infraestrutura e recursos humanos, potencializam-se as violações aos direitos humanos e a precariedade do atendimento. Por outro lado, o descumprimento puro e simples da medida de internação, em virtude de falta de vagas, **significa a frustração da pretensão socioeducativa estatal e a perda do dinheiro público empenhado e dos esforços realizados pelos sistemas de justiça e de segurança pública para a apuração de atos infracionais graves**, contribuindo para a ineficácia do ECA e da própria Lei do SINASE.

A título de exemplo, vale mencionar as informações disponibilizadas pelo Ministério Público de Santa Catarina, que monitora semanalmente a ocupação das unidades de internação disponíveis no estado. No mês de abril de 2019, havia 111 (cento e onze) adolescentes sentenciados aguardando em “lista de espera” a liberação de vagas para cumprimento de medida socioeducativa de internação, pela prática dos seguintes atos infracionais:

- ✓ 29 sentenciados por tráfico de drogas;
- ✓ 27 sentenciados por roubo qualificado;
- ✓ 14 sentenciados por ato infracional análogo a homicídio;
- ✓ Dois por latrocínio;
- ✓ Quatro por estupro; e
- ✓ Um por sequestro.

Esse contexto agrava a “sensação de impunidade” e permite que muitos adolescentes, ao não receberem a intervenção socioeducativa determinada, continuem avançando em suas trajetórias infracionais e acabem aportando no sistema prisional ou, pior, aumentando as estatísticas nacionais de letalidade juvenil.

Tabela 03 – Pedidos de vagas de internação por prazo indeterminado atendidos e pendentes de cumprimento– Brasil, 2018

Estado	Pedidos de vagas recebidos pelos gestores dos estados e DF entre 1º de janeiro de 2017 e 31 de agosto de 2018 ⁸	
	atendidos	lista de espera
AL	289	0
AM	1691	não informado
CE**	4671	0
DF	618	0
ES	427	não informado
GO	116	68
MA	203	22
MT	135	147
MS	90	327
MG	834	879
PR	3176	245
PI	111	não informado
RJ	3647	0
RN	356	19
RS	567	não informado
RO**	1354	0
RR	461	0
SC	1044	300
SP	3676	0
SE	368	0
TO	38	4
Total	23872	2011

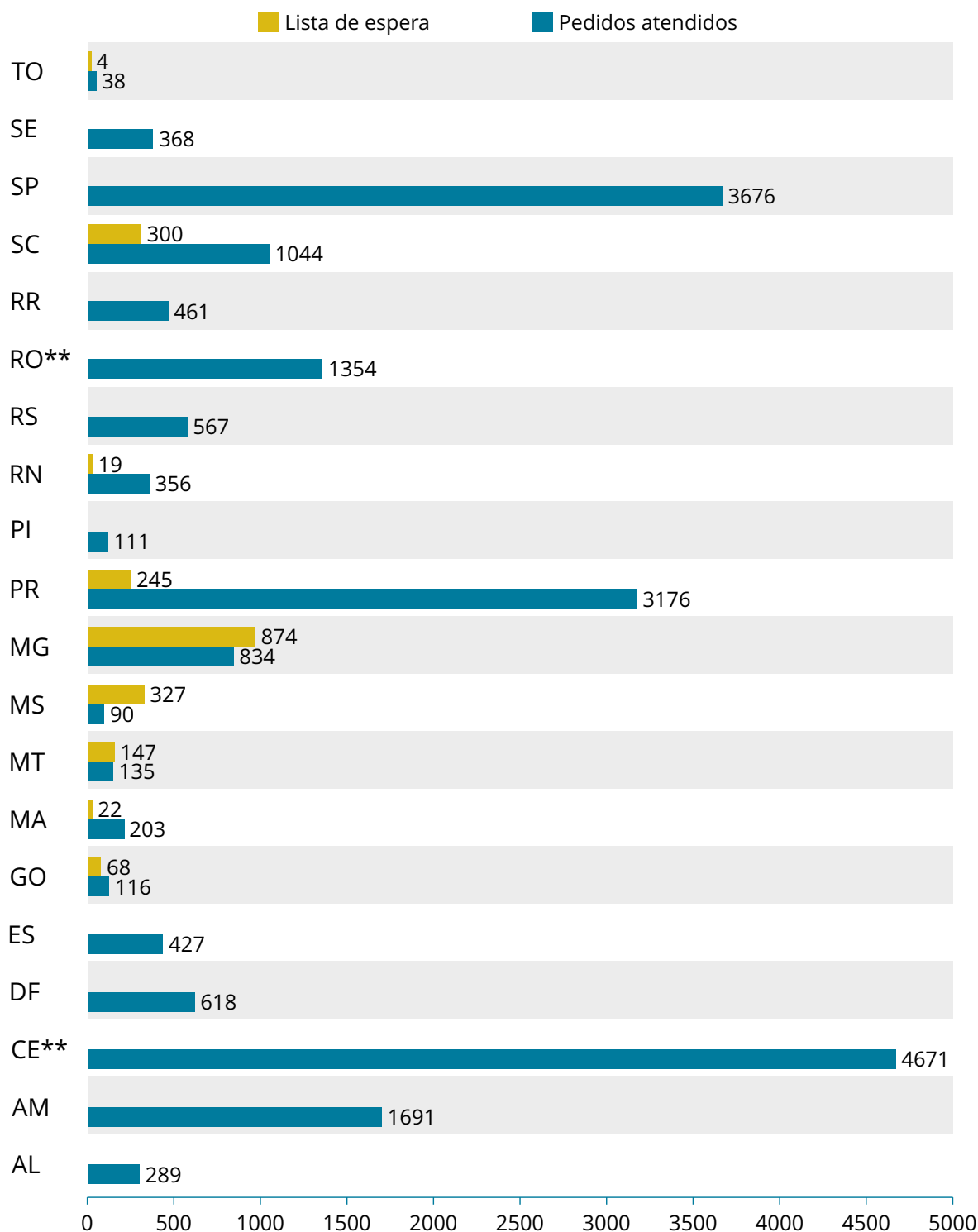
Fonte: Respostas aos ofícios encaminhados às unidades responsáveis pelo Sistema Socioeducativo do estado.

* AC, AP, BA, PB, PE não informaram nenhum dos dados.

** Nos Estados do CE e RO, como as vagas de internação são contabilizadas em conjunto (provisória/tempo indeterminado), os dados informados referem-se ao total dos pedidos de vagas tanto de internação provisória, quanto de internação por tempo indeterminado, o que justifica os números bem superiores, proporcionalmente, àqueles informados pelos demais Estados e pelo Distrito Federal.

⁸ As informações podem se referir aos dados aferidos até o momento do envio dos ofícios pelos gestores de cada unidade federativa, entre os meses de agosto e novembro de 2018.

Gráfico 06 – Número de pedidos de vagas de internação por prazo indeterminado recebidos pelas gestões dos sistemas socioeducativos estaduais – Brasil, 2018



Fonte: Respostas aos ofícios encaminhados às unidades responsáveis pelo Sistema Socioeducativo do estado. Levou-se em consideração apenas os 20 estados que informaram dados nesse sentido.

* AC, AP, BA, PB, PE não informaram nenhum dos dados.

** Nos Estados do CE e RO, como as vagas de internação são contabilizadas em conjunto (provisória/tempo indeterminado), os dados informados referem-se ao total dos pedidos de vagas tanto de internação provisória, quanto de internação por tempo indeterminado, o que justifica os números bem superiores, proporcionalmente, àqueles informados pelos demais Estados e pelo Distrito Federal.

8. OFERTA DE VAGAS DE INTERNAÇÃO PROVISÓRIA NO SEGUNDO SEMESTRE DE 2018

A internação, antes da sentença, pode ser determinada pelo prazo máximo de 45 dias (ECA, artigos 108, 183 e 184).

Consideradas as peculiaridades da medida de internação provisória, especialmente a sua finalidade cautelar e a limitação temporal, é recomendável que os sistemas socioeducativos dos estados e do DF destinem unidades ou vagas específicas para essa modalidade de medida, de modo a possibilitar que os internos provisórios não fiquem nos mesmos espaços daqueles que cumprem medida de internação por prazo indeterminado.

Somadas, as vagas de internação provisória informadas pelos estados e DF totalizam 4486 (quatro mil, quatrocentos e oitenta e seis), com uma ocupação total informada de 3947 (três mil, novecentos e quarenta e sete), indicando uma ocupação de 87,98%.

Alguns estados informaram uma ocupação real das vagas de internação provisória em números bem abaixo das vagas existentes, ao passo que outros relataram quadros de superlotação tão graves quanto os verificados para a medida de internação por prazo indeterminado.

Os seguintes estados informaram ocupação abaixo da capacidade: AL (68,6%), AP (37,50%), BA (55,17%), DF (74,74%), ES (49,74%), MA (86,67%), MT (73,17%), PA (82,20%), PB (96,19%), PR (59,15%), PE (91,22%), SC (95,35%), SP (68%), SE (82,69%), TO (89,47%).

Outros estados informaram percentuais de ocupação ainda mais reduzidos: AM (8,33%), RN (28,89%) e RR (33,33%).

Os seguintes estados relataram superlotação acentuada na internação provisória: GO (157,45%), MS (230,77%), MG (157,32%), RJ (219,83%), RS (129,35%) e RO (213,64%).

Considerada a situação da medida de internação provisória, constata-se que os sistemas socioeducativos dos estados do RJ (219,83%), MS (230,77%), GO (157,45%), MG (157,32%) RS (129,25%) e RO (213,64%) eram os que apresentavam *deficits* de vagas mais expressivos, no segundo semestre de 2018 (**Tabela 04 e Gráfico 07**).

Tabela 04 – Ocupação das vagas de internação provisória por UF – Brasil, 2018

Estado	Nº total de vagas específicas para internação provisória	Nº de jovens em cumprimento de internação provisória	Quantitativo de vagas livres	Índice de lotação (%)
AC*	70	70	00	100%
AL	72	49	23	68,06%
AP	40	15	25	37,50%
AM	48	4	44	8,33%
BA	87	48	39	55,17%
CE**	242	243	-1	101,82
DF	190	142	48	74,74%
ES	193	96	97	49,74%
GO**	47	74	-27	157,45%
MA	90	78	12	86,67%
MT	41	30	11	73,17%
MS**	26	60	-34	230,77%
MG	157	247	-90	157,32%
PA	118	97	21	82,20%
PB	105	101	4	96,19%
PR	377	223	154	59,15%
PE	262	239	23	91,22%
PI	55	56	-1	101,82%
RJ	116	255	-139	219,83%
RN	135	39	96	28,89%
RS	147	190	-43	129,25%
RO**	69	47	22	68,11%
RR	18	6	12	33,33%
SC	215	205	10	95,35%
SP	1797	1222	575	68,00%
SE	52	43	9	82,69%
TO	76	68	8	89,47%
Total (Brasil)	4845	3947	898	81,46%

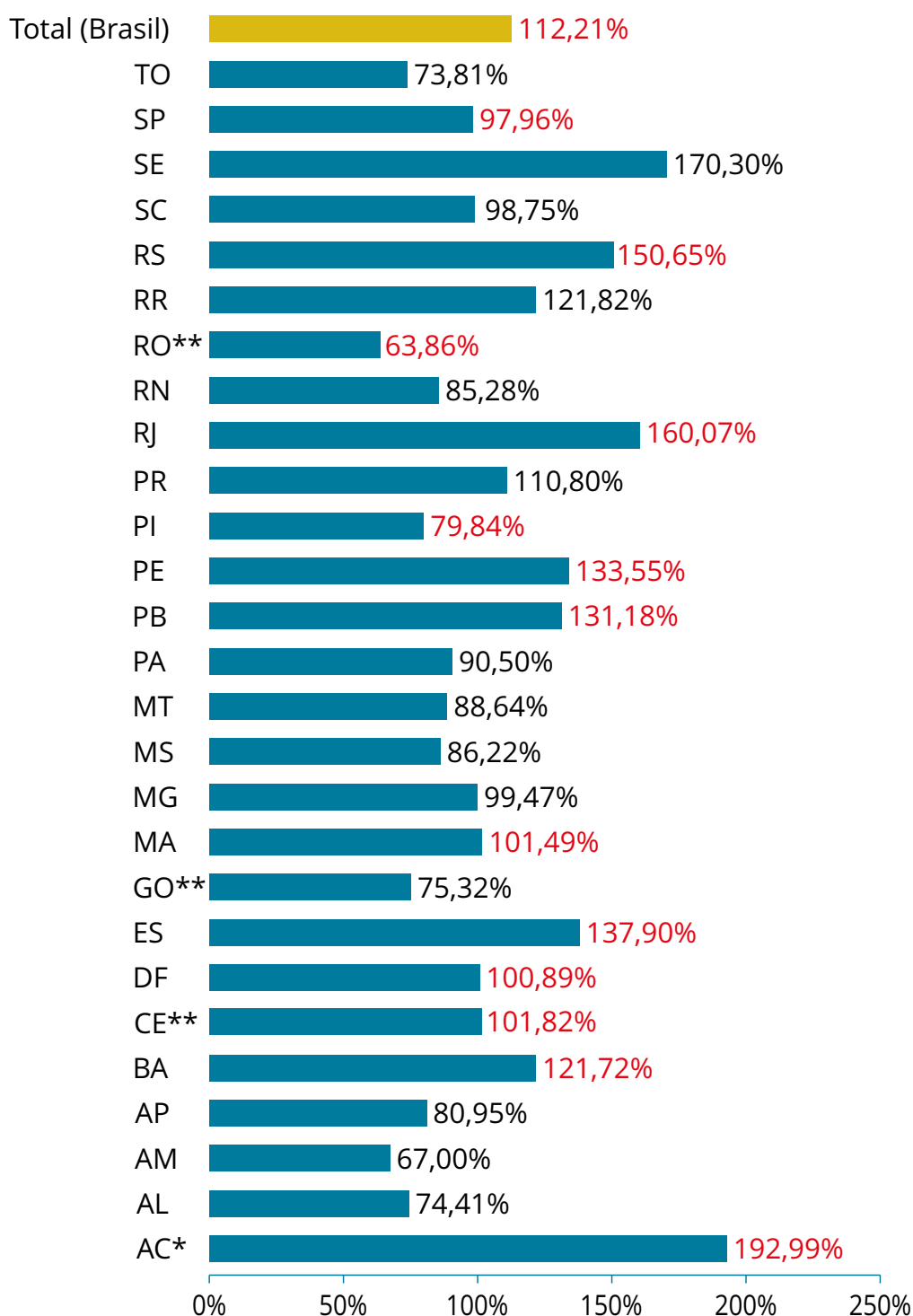
Fonte: Respostas aos ofícios encaminhados às unidades responsáveis pelos sistemas socioeducativos dos estados e DF.

* AC não informou sobre vagas específicas de internação provisória, então foi considerada a ocupação de 70 na data das informações.

** Nos estados do CE e RO, as vagas são contabilizadas em conjunto (provisória/tempo indeterminado); nos dois estados aparentemente não há superlotação, tendo em vista que o somatório da demanda para essas duas modalidades está de acordo com as respectivas ofertas (nos dois casos, foram estimados os números de vagas de internação por prazo indeterminado e provisória, dentro do número total de vagas informado). O estado de GO afirma que as vagas específicas para internação provisória são 47, mas os

mesmos espaços são utilizados para acolher adolescentes em cumprimento de internação por prazo indeterminado – vagas destinadas ao tempo indeterminado. A mesma situação ocorre no estado do MS (26).

Gráfico 07 – Índice de ocupação das vagas específicas para internação provisória por UF – Brasil, 2018



Fonte: Respostas aos ofícios encaminhados às unidades responsáveis pelos sistemas socioeducativos dos estados e DF.

* AC não informou sobre vagas específicas de internação provisória, então foi considerada a ocupação de 70 na data das informações.

** Nos estados do CE e RO, as vagas são contabilizadas em conjunto (provisória/tempo indeterminado); nos dois estados aparentemente não há superlotação, tendo em vista que o somatório da demanda para essas duas modalidades está de acordo com as respectivas ofertas (nos dois casos, foram estimados os

números de vagas de internação por prazo indeterminado e provisória, dentro do número total de vagas informado). O estado de GO afirma que as vagas específicas para internação provisória são 47, mas os mesmos espaços são utilizados para acolher adolescentes em cumprimento de internação por prazo indeterminado – vagas destinadas ao tempo indeterminado. Idêntica situação ocorre no estado do MS.

9. RELAÇÃO DE VAGAS DE INTERNAÇÃO POR PRAZO INDETERMINADO POR GRUPO DE 100 MIL HABITANTES

Os dados recebidos de vagas disponíveis e lotação real indicam relações de oferta e demanda distintas entre os diversos estados e o DF, sendo que alguns sistemas se apresentam mais equilibrados e outros mais deficitários.

A relação de vagas de internação por prazo indeterminado por grupo de 100 mil habitantes, em cada sistema socioeducativo, permite calcular uma média que, em tese, poderá servir como referência para o redimensionamento dos sistemas que se apresentam deficitários, em que pese este estudo não levar em consideração as peculiaridades geográficas, culturais, políticas, sociais e econômicas das diferentes regiões do país, bem como as possíveis interferências dos critérios subjetivos dos operadores do Sistema de Justiça em cada região.

Nos estados que reportaram superlotação ou “filas de espera” para vagas de internação por prazo indeterminado, os índices de demanda verificada de vagas por grupos de 100 mil habitantes, no período de referência (2º semestre de 2018), seriam os seguintes:

- a. Rio de Janeiro informou ter 1423 adolescentes e jovens internados por prazo indeterminado para apenas 889 vagas (superlotação de 60,07%): índice de demanda verificada = 8,29/100 mil habitantes;
- b. Acre informou ter 523 internos para 271 vagas (superlotação de 92,99%): índice de demanda verificada = 58,11/100 mil habitantes;
- c. Espírito Santo informou ter 735 internos para 533 vagas (superlotação de 37,90%): índice de demanda verificada = 18,51/100 mil habitantes;
- d. Bahia informou ter 566 internos para 465 vagas (superlotação de 21,72%): índice de demanda verificada = 3,82/100 mil habitantes;
- e. Paraíba informou ter 366 internos para 279 vagas (superlotação de 31,18%): índice de demanda verificada = 9,15/100 mil habitantes;
- f. Pernambuco informou ter 1469 internos para 702 vagas (superlotação de 109,25%): índice de demanda verificada = 15,46/100 mil habitantes;
- g. Rio Grande do Sul informou ter 992 internos para 612 vagas (superlotação de 62,09%): índice de demanda verificada = 8,13/100 mil habitantes;
- h. Sergipe informou ter 172 internos para 101 vagas (superlotação de 70,30%): índice de demanda verificada = 7,47/100 mil habitantes;

- i. Minas Gerais informou ter um acúmulo de 879 pedidos pendentes no período; período, para uma ocupação de 1.090 internos: índice de demanda verificada = 9,35/100 mil habitantes;
- j. Goiás informou ter 68 pedidos pendentes para 385 vagas: índice de demanda verificada = 6,56/100 mil habitantes;
- k. Mato Grosso informou ter 147 pedidos pendentes para 88 vagas: índice de demanda verificada = 6,81/100 mil habitantes;
- l. Mato Grosso do Sul informou ter 327 pedidos pendentes para 225 vagas: índice de demanda verificada = 20,07/100 mil habitantes;
- m. Paraná informou ter 245 pedidos pendentes para 648 vagas: índice de demanda verificada = 7,86/100 mil habitantes;
- n. Santa Catarina informou ter 300 para 160 vagas: índice de demanda verificada = 6,47/100 mil habitantes.

A **Tabela 05** indica variações amplas entre o número de vagas existentes e a demanda verificada por grupo de 100 mil habitantes, entre os diversos estados e regiões, a conferir:

- a. 16 estados apresentaram índices de demanda verificada entre 5 e 20: AL, AP, RJ, PB, RS, RR, SE, MG, GO, MT, PR, SC, SP, RO, RJ e PE perfazendo entre eles uma média de **9,86**;
- b. 15 estados apresentaram índices de demanda verificada entre 5 e 11: AL, AP, CE, ES, GO, MG, MT, PB, PR, PE, RJ, RR, RS, SC e SE, perfazendo entre eles uma média de **8,12**;
- c. Apenas dois estados e o DF apresentaram índice de demanda verificada acima de 20: AC (58,11), MS (20,07) e DF (22,7), sendo que o índice verificado no AC foi o mais alto do país e muito acima da média geral, especialmente se comparado aos estados de RR (9,5) e RO (14,2), situados na mesma região;
- d. Sete estados apresentaram índice de demanda verificada abaixo de 5: AM (2,5), BA (3,1), MA (2,9), PA (4,0), PI (4,0), RN (4,7) e TO (2,7), sendo que os índices verificados no AM e TO são os mais baixos do país e muito abaixo da média geral, especialmente se comparado aos estados de RR (9,5) e RO (14,2), situados na mesma região; por outro lado, outros estados próximos, como PA, MA e PI, também apresentaram índices aproximados e reduzidos, entre 2,9 e 4;
- e. Estados das regiões Sul e Sudeste apresentaram índices de demanda verificada muito próximos entre si: RJ (8,29), MG (9,35), PR (7,86), RS (8,15) e SC (6,47); do mesmo modo, na região Centro-Oeste, GO (6,56) e MT (6,81) apresentaram índices semelhantes, enquanto MS (20,07) e TO (2,7) divergiram.

Considerando o país como um todo, a **média de vagas disponíveis por 100 mil habitantes** é de **7,7**, bastante próxima da média de demanda verificada entre os 13 estados com índices entre 5 e 15, que é de **8,59**. Mas, como já foi dito, para entender as amplas variações entre as demandas verificadas nas 27 Unidades da Federação (UFs), seria preciso analisar os fatores sociais, econômicos, geográficos, políticos e de funcionamento dos sistemas de justiça e de segurança pública em cada estado e no DF.

Tabela 05 – Relação de vagas de internação por tempo indeterminado por grupo de 100 mil habitantes – Brasil, 2018

Estado	População estimada em 1° de julho de 2018	Vagas específicas de internação por prazo indeterminado	Disponibilidade existente de vagas por grupo de 100 mil habitantes – 2° semestre 2018	Índice de lotação segundo semestre de 2018 (%)	Demanda verificada por grupo de 100 mil habitantes – 2° semestre 2018 ⁹
AC	869.265	271	31,2	192,99%	58,11
AL	3.322.820	254	7,6	74,41%	(7,6)
AM	4.080.611	100	2,5	67,00%	(2,5)
AP	829.494	84	10,1	80,95%	(10,1)
BA	14.812.617	465	3,1	121,72%	(3,1)
CE*	9.075.649	528	5,8	100%	5,8
DF	2.974.703	676	22,7	100,89%	22,7
ES	3.972.388	533	13,4	137,90%	18,51
GO	6.921.161	385	5,6	75,32%	6,56
MA	7.035.055	201	2,9	101,49%	(2,9)
MG	21.040.662	1123	5,3	99,47%	9,35
MS	2.748.023	225	8,2	86,22%	20,07
MT	3.441.998	88	2,6	88,64%	6,81
PA	8.513.497	337	4,0	90,50%	(4,0)
PB	3.996.496	279	7,0	131,18%	9,15
PR	11.348.937	648	5,7	133,55%	7,86
PE	9.496.294	702	7,4	209,25	15,46
PI	3.264.531	129	4,0	110,80%	(4,0)
RJ	17.159.960	889	5,2	160,07%	8,29
RN	3.479.010	163	4,7	85,28%	(4,7)
RO*	1.757.589	200	11,4	79,50%	(11,4)
RR	576.568	55	9,5	121,82%	(9,5)
RS	11.329.605	612	5,4	162,09%	8,8
SC	7.075.494	160	2,3	98,75%	6,47
SE	2.278.308	101	4,4	170,30%	7,47
SP	45.538.936	6911	15,2	97,96%	(15,2)

9 Para calcular a demanda verificada por grupo de 100 mil habitantes, somou-se as vagas disponíveis ao excesso de lotação informado ou pedidos pendentes de atendimento, conforme o caso; nos estados que informaram subocupação das vagas disponíveis, foi mantido o índice baseado nas vagas disponíveis e não na ocupação informada.

TO	1.555.229	42	2,7	73,81%	(2,7)
Total (Brasil)	208.494.900	16,161	7,7	111,91%	Média UF entre 5 e 20 = 9,49 (15UF)

Fonte: IBGE e respostas aos ofícios encaminhados às unidades responsáveis pelo Sistema Socioeducativo do estado.

Para completar este breve estudo sobre oferta e demanda de vagas para a medida socioeducativa de internação, vale acrescentar que o índice de vagas disponíveis para a medida de internação provisória por grupo de 100 mil habitantes, com base nas informações recebidas, seria de **2,2**, variando do mínimo de 0,6 (BA) ao máximo de 6,4 (DF), conforme podemos verificar na Tabela 06.

* Nos Estados do CE e RO, as vagas são contabilizadas em conjunto (provisória/tempo indeterminado); nos dois casos, foram estimados os números de vagas de internação por prazo indeterminado e provisória, dentro do número total de vagas informado.

Somando as médias de 9,86 e 2,2, **chegamos ao índice geral de 12,06 vagas por grupo de 100 mil habitantes**, compreendendo a medida de internação por prazo indeterminado e a internação provisória.

Tabela 06 – Relação de vagas de internação provisória por grupo de 100 mil habitantes – Brasil, 2018

Estado	População estimada em 1º de julho de 2018	Disponibilidade de vagas específicas para internação provisória	Nº de vagas por grupo de 100 mil habitantes
AC*	869.265	70	8,0
AL	3.322.820	72	2,2
AM	4.080.611	48	1,2
AP	829.494	40	4,8
BA	14.812.617	87	0,6
CE**	9.075.649	242	2,6
DF	2.974.703	190	6,4
ES	3.972.388	193	4,9
GO**	6.921.161	47	0,7
MA	7.035.055	90	1,3
MG	21.040.662	157	0,7
MS	2.748.023	26	0,9
MT	3.441.998	41	1,2
PA	8.513.497	118	1,4
PB	3.996.496	105	2,6
PR	11.348.937	377	3,3
PE	9.496.294	262	2,8
PI	3.264.531	55	1,7
RJ	17.159.960	116	0,7
RN	3.479.010	135	3,9
RO**	1.757.589	69	3,9

RR	576.568	18	3,1
RS	11.329.605	147	1,3
SC	7.075.494	215	3,0
SE	2.278.308	52	2,3
SP	45.538.936	1797	3,9
TO	1.555.229	76	4,9
Total (Brasil)	208.494.900	4.845	2,3

Fonte: IBGE e respostas aos ofícios encaminhados às unidades responsáveis pelo Sistema Socioeducativo do estado.

*AC não informou sobre vagas específicas de internação provisória, então foi considerada a ocupação de 70 na data das informações.

** Nos Estados do CE e RO, as vagas são contabilizadas em conjunto (provisória/tempo indeterminado); nos dois casos, foram estimados os números de vagas de internação por prazo indeterminado e provisória, dentro do número total de vagas informado. O estado de GO afirma que as vagas específicas para internação provisória são 47, mas os mesmos espaços são utilizados para acolher adolescentes em cumprimento de internação por prazo indeterminado – vagas destinadas ao tempo indeterminado. Idêntica situação ocorre no estado do MS.

10. NÚMERO DE SOCIOEDUCANDOS EM CUMPRIMENTO DE MEDIDA SOCIOEDUCATIVA DE SEMILIBERDADE, POR UF

No segundo semestre de 2018, com base nas informações recebidas, foi apurado um total de 2071 adolescentes e jovens em cumprimento de medida socioeducativa de semiliberdade no Brasil, distribuídos em 123 unidades, significando uma ocupação medida de **16,83** socioeducandos por unidade. A ocupação informada está abaixo da ocupação máxima recomendada pela Res. CONANDA nº 119/2006, que é de 20 vagas por unidade, de modo que, no período de referência, não se verificou superlotação para essa modalidade de medida socioeducativa na média do Brasil. Considerados separadamente, contudo, os números informados por alguns estados sugerem a existência de superlotação.

Analisando os números informados por unidade federativa, à luz do parâmetro de 20 vagas por unidade, podemos observar o seguinte:

- a. SP e RJ são os estados que oferecem o maior número de unidades para a medida de semiliberdade, com 19 e 15 unidades, respectivamente; considerando o parâmetro de 20 vagas por unidade, esses dois estados teriam 380 e 300 vagas, respectivamente, com ocupações de 418 e 360, indicando excessos de lotação de 110% em SP e 120% no RJ;
- b. RS informou ter 124 socioeducandos em 10 unidades, indicando possível subocupação de 62%; PE informou ter 161 socioeducandos em oito unidades, indicando ocupação plena e normal de 100,62%; MG informou ter 187 socioeducandos em 11 unidades, indicando possível subocupação de 85%; DF informou ter 136 socioeducandos em seis unidades,

indicando possível excesso de lotação de 113,33%; CE informou ter 79 socioeducandos em seis unidades, indicando possível subocupação de 65,83%; AP informou ter 95 socioeducandos para um núcleo misto de semiliberdade masculino e feminino, sem especificar número de vagas e unidades; SE informou ter 35 socioeducandos em três unidades, indicando possível subocupação de 58,33%; SC informou ter 43 socioeducandos em cinco unidades, indicando possível subocupação de 43,00%;

- c. AC informou ter 75 socioeducandos em uma unidade, indicando possível excesso de lotação ou um modelo de execução diverso do recomendado pela Res. 119/2006, sendo o estado que apresenta os maiores índices de superlotação em suas unidades de internação;
- d. RR, PI, PB informaram possuir apenas uma unidade de semiliberdade, sendo que RR informou ter ocupação de apenas duas; e PI informou ocupação de 11, ao passo que PB informou ocupação de 25, indicando possível excesso de lotação de 125%;
- e. MS, MA, GO, ES e AM informaram manter duas unidades de semiliberdade, sendo que MS informou ocupação de duas (05%), MA informou ocupação de 23 (57,5%), GO informou ocupação de 16 (40%), ES informou ocupação de 24 (60,00%) e AM informou ocupação de 25 (62,50%);
- f. BA dispõe de 70 vagas em quatro unidades e informou lotação de 42, indicando subocupação de 60% e PA informou manter quatro unidades e tinha apenas 31 socioeducandos na data da informação, indicando possível subocupação de apenas 38,75%.

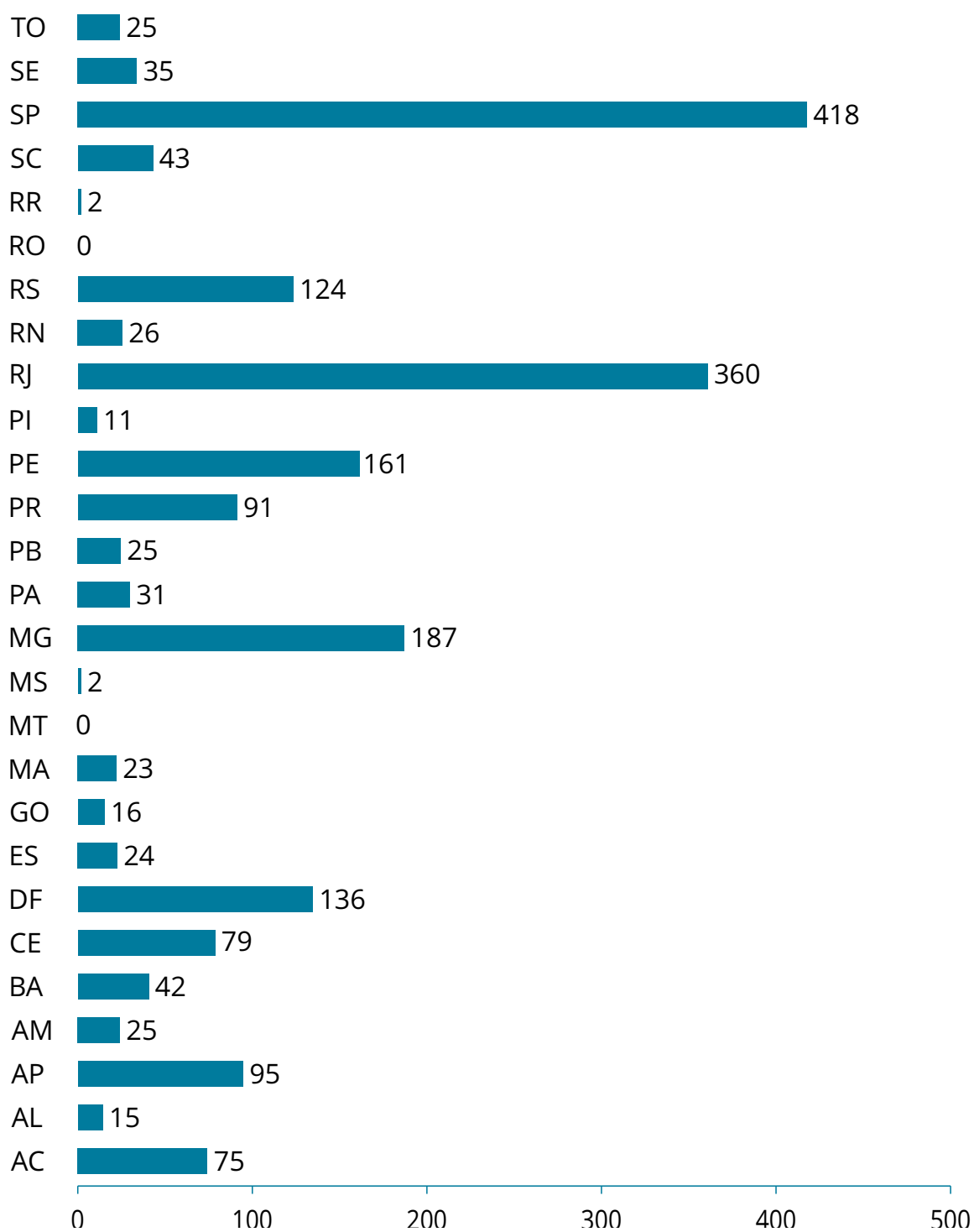
Para uma apuração mais precisa sobre a situação das unidades de semiliberdade, será necessário apurar o número de vagas ofertadas pelos estados em cada uma de suas unidades, informação essa que não foi solicitada para o presente levantamento.

Importante observar que, dentre os estados que reportaram subocupação em suas unidades de semiliberdade, vários conviviam com superlotação ou “filas de espera” em seus sistemas de internação por prazo indeterminado¹⁰.

Desse modo, uma forma de equilibrar a gestão das vagas existentes para as duas modalidades de medidas seria analisar a possibilidade de “progressão” para alguns casos, especialmente em um contexto nacional de tempo médio de execução da medida de internação em torno de 14 meses (**Gráficos 09 e 10**).

10 RJ informou superlotação de 160,07%;
RS informou superlotação de 150,65%;
PR informou fila de espera de 245 pedidos de vagas;
SC informou fila de espera de 300 pedidos de vagas;
SE informou superlotação de 160,07%.

Gráfico 08 – Número de socioeducandos em cumprimento de medida socioeducativa de semiliberdade por UF– Brasil, 2018



Fonte: Respostas aos ofícios encaminhados às unidades responsáveis pelo Sistema Socioeducativo dos estados e DF.

11. PLANOS ESTADUAIS DECENAIS DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO E AS RESPECTIVAS PREVISÕES DE CRIAÇÃO DE VAGAS DE INTERNAÇÃO E SEMILIBERDADE

Além de definir objetivamente as responsabilidades de cada ente federado com relação à política de atendimento socioeducativo, a Lei do SINASE também determinou à União, a cada um dos estados e ao Distrito Federal que elaborassem os respectivos Planos de Atendimento Socioeducativo, para um período de dez anos, a começar pela União (artigos 3º, 4º e 5º, inciso II).

Aos estados foi determinado que elaborassem os seus planos decenais de atendimento socioeducativo no prazo de 360 dias, a contar da aprovação do Plano Nacional, e os municípios deveriam aprovar os seus no mesmo prazo, a contar da aprovação dos respectivos planos estaduais (artigo 7º, parágrafo segundo).

Em cada esfera, a prerrogativa de aprovar o plano é dos respectivos Conselhos Nacional, Estaduais ou Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, aos quais competem as funções deliberativas e de controle dos seus Sistemas de Atendimento Socioeducativo (artigos 3º, parágrafo segundo, 4º, parágrafo primeiro, e 5º, parágrafo segundo).

Importante destacar que a elaboração dos planos decenais de atendimento socioeducativo não deve ser entendida como mera formalidade em cumprimento a uma determinação legal, uma vez que a intersetorialidade que deve permear essa política pressupõe uma ampla diversidade de políticas e atores sociais, algo que exige um eficiente planejamento programático e operacional.

Então, não se trata de exigir os planos apenas para satisfazer o mandamento legal e sim porque tal planejamento é fundamental para ensejar um atendimento de qualidade, individualizado e verdadeiramente especializado, extensivo às famílias e proporcionado não apenas pela assistência social, mas também, na forma da lei, por outros órgãos e setores da administração.

Por outro lado, não se deve perder de vista que a elaboração e a aprovação desses planos constituem condição objetiva para o acesso dos estados e municípios às importantes fontes de financiamento citadas nos artigos 32, 33 e 34 da Lei do SINASE, quais sejam, o Fundo Nacional Antidrogas (FUNAD), o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Ainda que essas fontes de recursos ainda não tenham sido utilizadas para o financiamento do SINASE, é possível acreditar que essa realidade se modifique em médio ou longo prazo, à medida que os sistemas de atendimento socioeducativo dos estados e municípios vão sendo fortalecidos.

11.1. SITUAÇÃO DOS ESTADOS E DO DF QUANTO À ELABORAÇÃO E À APROVAÇÃO DOS SEUS PLANOS DECENAIS DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO: O DÉFICIT NACIONAL DE VAGAS DE INTERNAÇÃO POR PRAZO INDETERMINADO NO 2º SEMESTRE DE 2018

O Plano Nacional Decenal de Atendimento Socioeducativo foi aprovado pela Resolução CONANDA nº 160, de 19 de novembro de 2013, 22 meses depois da publicação da Lei do SINASE.

Solicitados a informar sobre a aprovação de seus planos, 21 estados e o DF relataram possuir seus planos decenais devidamente elaborados e aprovados pelos respectivos Conselhos Estaduais dos Direitos da Criança e do Adolescente. Os estados do AC, AL, CE, MS e RR informaram que seus planos decenais ainda não tinham sido aprovados, mas estavam em fase final de tramitação para a devida aprovação.

Quanto ao planejamento específico de cada unidade federativa, podemos observar um reconhecimento geral da necessidade de criação de novas vagas de internação e semiliberdade, com estabelecimento de metas de expansão dos respectivos sistemas socioeducativos bastante expressivas.

Com efeito, os estados de GO, MA, MG, PR, RJ, RS, SC e TO informaram que, somados, **os seus planos estaduais decenais projetam a necessidade de criação de 5576 (cinco mil, quinhentos e setenta e seis) novas vagas de internação por prazo indeterminado**, enquanto os estados de AM, BA, ES, PA, PB, PE, PI, e RO planejam criar 21 novas unidades de internação. Considerando a configuração mais modesta de 40 vagas por unidade, **essas 21 novas unidades representariam mais 840 (oitocentas e quarenta) vagas**, totalizando **uma meta de criação de 6.416 (seis mil, quatrocentos e dezesseis) novas vagas de internação**, pelo somatório dos estados citados.

A esse número devem ser acrescentadas as metas de criação de **2080 (duas mil e oitenta) vagas de internação provisória nos estados de MG, PR, RJ e TO, elevando a previsão de criação de novas vagas de internação por prazo indeterminado e internação provisória para 8496 (oito mil, quatrocentos e noventa e seis)**.

Necessário levar em conta, finalmente, as novas vagas/unidades previstas para serem criadas nos estados de MT, RN e DF, que, no entanto, não informaram os respectivos quantitativos, além das possíveis expansões nos estados do AC, AL, CE, MS e RR, cujos planos decenais ainda não tinham sido aprovados até dezembro de 2018. **Essas oito UFs, muito provavelmente, elevariam a previsão de criação de novas vagas de internação para um patamar próximo das 10000 (dez mil) vagas.**

Apenas SE e SP informaram não pretender criar novas vagas de internação, o que se compreende perfeitamente com relação a SP, que informou dispor de 6911 vagas de internação por prazo indeterminado, com ocupação em novembro de 2018 de 6770 internos, ou seja, não havia superlotação. Já o estado de Sergipe, apesar de ter informado uma superlotação de 70,30% nas unidades então existentes, reportou que seu plano estadual decenal não prevê a criação de novas unidades.

As metas de expansão (criação de novas vagas/unidades) devem ser analisadas à luz dos dados de superlotação e pedidos de vagas não atendidos (“filas de espera”). Nesse diapasão, os números informados pelos estados que relataram superlotação no período de referência retratam um **deficit total de 1.925 vagas para cumprimento da medida de internação por prazo indeterminado**, ao passo que os estados que informaram acúmulo de pedidos pendentes de atendimento, entre 1º de janeiro e 31 de agosto de 2018, **somavam um deficit de mais 2.011 vagas, totalizando um deficit nacional verificado – não se trata de mera projeção ou estimativa – de 3.936 vagas**¹¹, identificável entre janeiro e agosto de 2018, sem considerar as pendências de 2017 e as pendências referentes aos meses de setembro a dezembro de 2018.

Se considerarmos a média de pedidos pendentes mensais de 251,37 (2011÷8), para os meses de setembro e dezembro de 2018, teríamos uma projeção para o ano de 2018 de **4.941 vagas**.

Esse número **corresponde a apenas 49,41% da estimativa de 10000 (dez mil) novas vagas de internação projetadas para serem criadas pelo conjunto dos estados e do DF**, em seus Planos Estaduais Decenais de Atendimento Socioeducativo.

Para que esses números não sejam considerados como o retrato de um momento isolado, desvinculados de uma série histórica ou apartados de referência temporal que ateste a sua estabilidade relativa ao longo dos últimos anos, podemos nos socorrer da segunda edição do Relatório da Resolução CNMP nº 67/2011 (CNMP, 2015).

Ali, constatamos que os dados nacionais referentes ao ano de 2014 revelavam uma ocupação real de 21.823 internos para uma capacidade prevista de 18.072 vagas, indicando uma superlotação (*deficit* de vagas), naquele momento, da ordem de 3.751 vagas.

Releva destacar que esse número não fazia distinção entre internação provisória e internação por prazo indeterminado, tampouco considerava os pedidos de vagas não atendidos, informação essa que não integra a base de dados da Resolução CNMP nº 67/2011.

11 Este número refere-se apenas à medida de internação por prazo indeterminado, sem considerar o *deficit*, também existente em vários estados, para atendimento à internação provisória por até 45 dias.

Tabela 07 – Previsão de criação de novas vagas de internação nos Planos Estaduais Decenais de Atendimento Socioeducativo – Brasil, 2018

Estado	Plano Decenal prevê a criação de novas vagas?		
	Tempo indet.	Internação provisória	semiliberdade
AP	-	02 unidades	01 unidade
AM	Prevê criação de 01 unidade, mas não especifica números ou modalidade		
BA	07 unidades	01 unidade	12 unidades
DF	Prevê novas unidades, mas não especifica números ou modalidades		
ES	03 unidades	-	04 unidades
GO	Prevê a criação de novas unidades, totalizando 608 vagas, mas não especifica modalidades		
MA	86 vagas	-	-
MT	Prevê novas unidades, mas não especifica números ou modalidades		
MG	3250 vagas	960 vagas	760 vagas
PA	02 unidades	01 unidade	-
PB	03 unidades	02 unidades	02 unidades
PR	-	570 vagas	54 vagas
PE	07 unidades	02 unidades	03 unidades
RJ	600 vagas	486 vagas	-
PI	Prevê a criação de 02 unidades, mas não especifica números e modalidades		
RN	Prevê novas unidades, mas não especifica números ou modalidades		
RS	Prevê a criação de novas unidades, totalizando 210 vagas, mas não especifica modalidades		
RO	02 unidades	01 unidade	-
SC	Prevê 13 unidades, totalizando 772 vagas, mas não especifica modalidades		
SE	Não prevê		
SP	Não prevê		
TO	-	64 vagas	80 vagas

Fonte: Respostas aos ofícios encaminhados às unidades responsáveis pelo Sistema Socioeducativo do estado. Levou-se em consideração apenas os estados que informaram prever ou não a criação de vagas no Plano Decenal. Em relação aos demais, não forneceram dados nesse sentido.

12. TEMPO MÉDIO DE DURAÇÃO DA MEDIDA SOCIOEDUCATIVA DE INTERNAÇÃO

Solicitados a informar o tempo médio de permanência dos adolescentes no cumprimento da medida socioeducativa de internação por prazo indeterminado, 23 estados e o Distrito Federal disponibilizaram essa informação. Bahia, Rondônia e Mato Grosso do Sul foram os estados que não informaram.

Dentre os que informaram, 12 (doze) estados relataram tempo médio de duração da medida entre seis meses e um ano: AM, CE, GO, MT, MG, PR, RJ, RN, RS, SC, SP, SE.

O DF e outros seis estados relataram tempo médio entre um e dois anos: ES, MA, PB, PE, RR, TO.

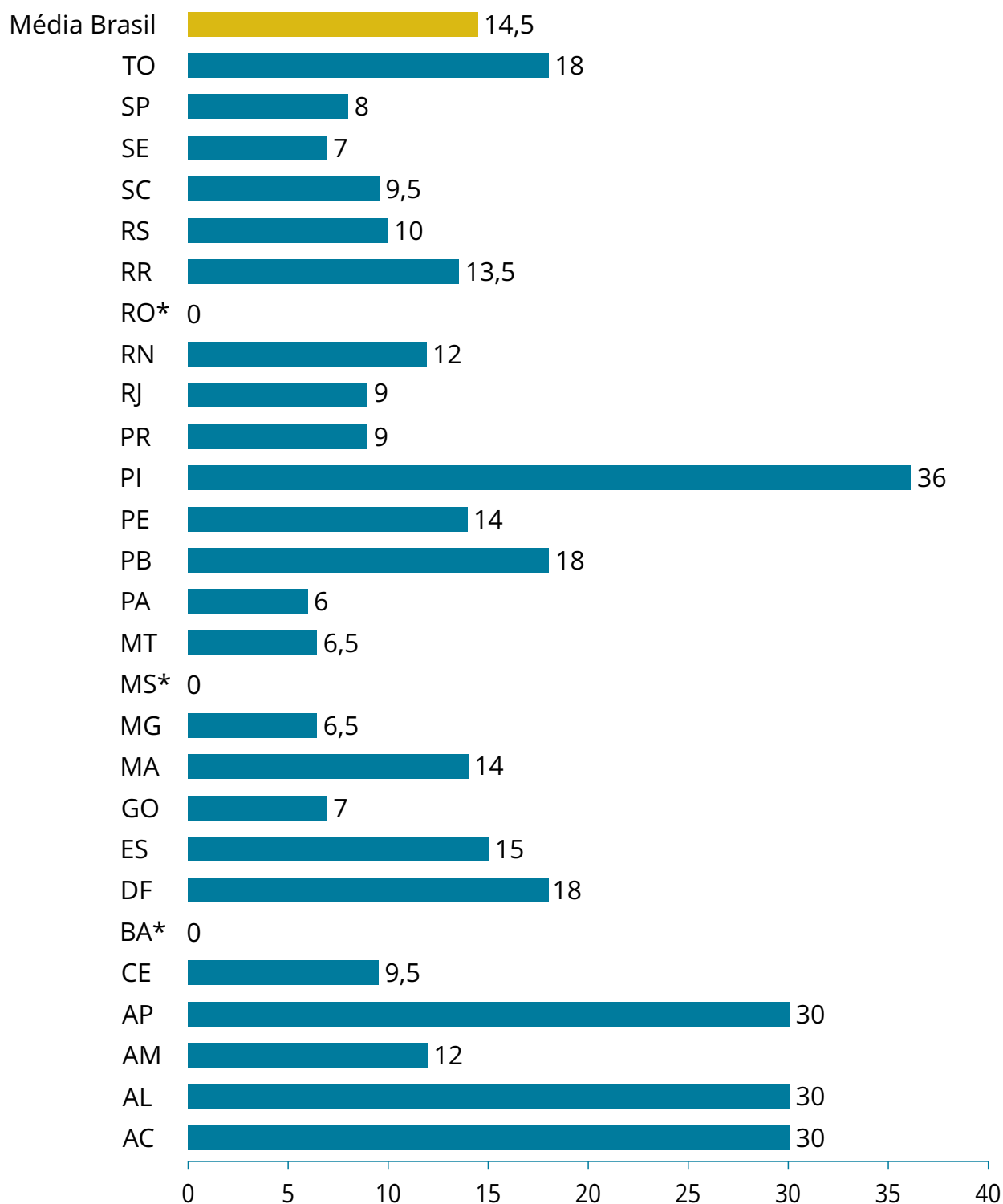
Nos extremos mínimo e máximo, o Estado do Pará informou tempo médio inferior a seis meses, e os estados do AC, AL e AP (13,04%) reportaram tempo médio acima de dois anos. O Estado do Piauí reportou tempo médio de 36 meses, ou seja, o tempo máximo permitido.

A **Tabela 08** e o **Gráfico 09** apresentam os tempos médios exatos informados pelas unidades federativas que possuem esse dado, e o quadro abaixo sistematiza as informações conforme os períodos de tempo acima indicados.

Tabela 08 – Tempo médio de duração da medida socioeducativa de internação nos estados e no DF – Brasil, 2018

Tempo médio de cumprimento de internação	UFs	Média dos tempos dos estados por faixa de tempo de cumprimento	Percentual em relação ao número de UFs* que informaram(%)
Até seis meses	PA	06,00 meses	4,16%
De seis meses a um ano	AM, CE, GO, MT, MG, PR, RJ, RN, RS, SC, SP, SE	8,83 meses	50,00%
De um a dois anos	DF, ES, MA, PB, PE, RR, TO	15,78 meses	29,16%
Mais de dois anos	AC, AL, AP, PI	31,50 meses	16,66%

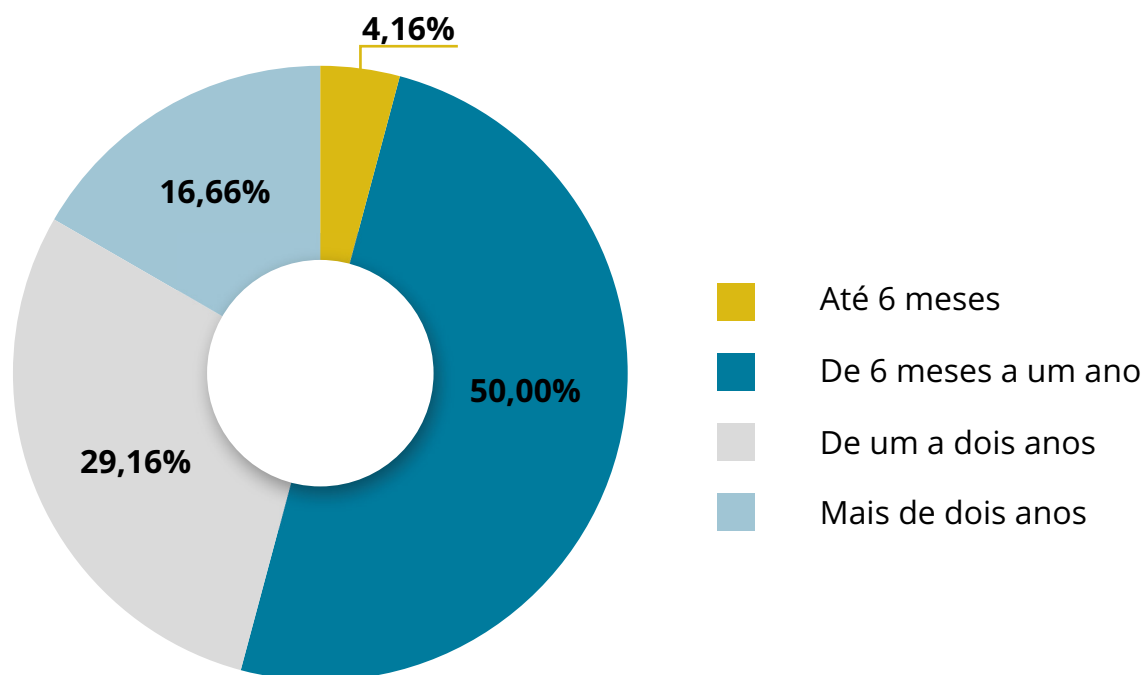
Gráfico 09 – Tempo médio, em meses, de duração da medida de internação – Brasil, 2018



Fonte: Respostas aos ofícios encaminhados às unidades responsáveis pelo Sistema Socioeducativo do estado.

*Os estados de RO, MS e BA não disponibilizaram dados nesse sentido.

Gráfico 10 – Tempo médio de duração da medida de Internação – Brasil, 2018



Fonte: Respostas aos ofícios encaminhados às unidades responsáveis pelo Sistema Socioeducativo do estado. *Os estados de RO e MS não disponibilizaram dados nesse sentido.

13. TEMPO DE DURAÇÃO DA MEDIDA DE INTERNAÇÃO, À LUZ DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA BREVIDADE E DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE NA EXECUÇÃO DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS

A medida socioeducativa de internação tem prazo máximo de três anos (ECA, artigo, 121, § 1º) ou até que o socioeducando complete 21 anos de idade (121, § 3º), de modo que o tempo de duração da medida para cada adolescente submete-se, de forma importante, à discricionariedade dos operadores do Sistema de Justiça, assim como dos gestores e das equipes técnicas dos programas de atendimento.

Essa discricionariedade não encontra outros limites objetivos na legislação, motivo pelo qual um mesmo tipo de ato infracional pode ter consequências totalmente diversas, dependendo da região do país onde for praticado.

A **Tabela 08** e o **Gráfico 10** demonstram, por exemplo, que uma medida de internação aplicada por roubo qualificado ou reiteração em tráfico de drogas nos estados do AC, AL, AP e PI se estenderá por dois anos e seis meses, mas nos estados de DF, ES, MA, PB, PE, RR, TO ficaria em um ano e três meses, e nos estados de AM, CE, GO, MT, MG, PR, RJ, RN, RS, SC, SP, SE não passaria de nove meses.

A referência ao roubo e ao tráfico de drogas deve-se ao fato de que a grande maioria das medidas socioeducativas de internação são aplicadas em virtude do cometimento dessas modalidades de atos infracionais, como mostrou o levantamento realizado em 2012 pelo *Programa Justiça ao Jovem*, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)¹².

De acordo com esse levantamento, os atos infracionais correspondentes a crimes contra o patrimônio (roubo, furto, entre outros) foram os mais praticados pelos adolescentes em cumprimento da medida de internação. O roubo obteve os mais altos percentuais, representando 26% (Região Sul) a 40% (Região Sudeste) dos delitos praticados. O tráfico de drogas se destacou nas regiões Sudeste e Sul, sendo o segundo ato infracional mais praticado, tendo obtido representação de 32% e 24%, respectivamente. Estupro, furto, lesão corporal e roubo seguido de morte apresentam-se em menores proporções.

É de se indagar, portanto, se existe um parâmetro técnico-jurídico que possa orientar a aplicação do princípio da brevidade na execução dessas medidas, evitando que a privação de liberdade imposta aos adolescentes se prolongue excessivamente, a ponto de penalizá-los mais gravemente que os próprios adultos que estiveram com eles nas práticas delitivas.

Esse debate é pertinente porque, em regra, a maioria dos adultos primários, quando condenados criminalmente por roubo qualificado ou tráfico de drogas, raramente recebem penas superiores a seis anos de reclusão. Penas estas que, em sua execução, baseadas no princípio da progressividade e na aferição de critérios objetivos e subjetivos claramente definidos em lei, poderão ser reduzidas pelo instituto da remição à razão de um dia de pena para cada três dias de trabalho ou estudo e passar a regime prisional menos severo após cumprimento de 1/6. O livramento condicional pode ser obtido após cumprimento de 1/3. Tudo isso possibilita, em tese, que um adulto primário condenado a seis anos de reclusão, em regime inicial fechado, conquiste o regime aberto e/ou livramento condicional por volta dos 20 (vinte) meses de cumprimento, desde que, claro, atenda aos requisitos objetivos e subjetivos para tais benefícios.

Com esse exercício, não é despropositado concluir que, **para a maior parte dos adolescentes, a duração da medida socioeducativa de internação não poderia ultrapassar um ano e oito meses**, sob risco de afronta aos princípios que regem a execução das

12 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Panorama Nacional: A Execução das Medidas Socioeducativas de Internação – Programa Justiça ao Jovem*. Conselho Nacional de Justiça, 2012. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/crianca-e-adolescente/programa_justica_ao_jovem_CNJ_2012>. Acesso em: 25 abr. 2019

medidas socioeducativas, estabelecidos no artigo 35 da Lei do SINASE¹³, especialmente o **princípio da legalidade**, pelo qual não pode o adolescente receber tratamento mais gravoso do que o conferido ao adulto (artigo 35, inciso I).

Se esse tempo médio de um ano e oito meses fosse considerado um limite máximo aceitável de permanência na medida para a maioria, **seria plausível estimar que o tempo médio razoável de permanência na internação deveria ser justamente em torno de 12 meses, equivalente a 1/3 do limite máximo de três anos**, com possibilidade de uma flutuação de três meses para mais ou para menos, perfazendo uma margem de nove a 15 meses.

Importante deixar claro que não se desconhece a importância das singularidades inerentes a cada socioeducando, que devem ser reconhecidas nos planos individuais de atendimento e podem determinar um tempo de medida mais breve ou mais longo para cada indivíduo. Tampouco deve passar despercebido que os adolescentes que incorrem em atos infracionais análogos a homicídio, latrocínio e outros de semelhante gravidade em tese podem permanecer por tempos mais longos na medida de internação, em consonância com os princípios da proporcionalidade em relação à ofensa cometida e da individualidade (artigo 35, incisos IV e VI, da Lei do SINASE).

14. IMPACTOS DO MAIOR OU MENOR TEMPO MÉDIO DE EXECUÇÃO DA MEDIDA SOCIOEDUCATIVA DE INTERNAÇÃO POR PRAZO INDETERMINADO NA GESTÃO DAS VAGAS DISPONÍVEIS NAS DIFERENTES UFS

A relevância desse debate vai além da defesa dos princípios da excepcionalidade e brevidade das medidas restritivas de liberdade, uma vez que o tempo médio de permanência dos socioeducandos no cumprimento da medida de internação é um fator que pode impactar diretamente a gestão das vagas disponíveis em cada sistema e, eventualmente, contribuir para eventuais contextos de superlotação.

13 Art. 35. A execução das medidas socioeducativas reger-se-á pelos seguintes princípios:

- I - legalidade, não podendo o adolescente receber tratamento mais gravoso do que o conferido ao adulto;
- II - excepcionalidade da intervenção judicial e da imposição de medidas, favorecendo-se meios de autocomposição de conflitos;
- III - prioridade a práticas ou medidas que sejam restaurativas e, sempre que possível, atendam às necessidades das vítimas;
- IV - proporcionalidade em relação à ofensa cometida;
- V - brevidade da medida em resposta ao ato cometido, em especial o respeito ao que dispõe o art. 122 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente);
- VI - individualização, considerando-se a idade, capacidades e circunstâncias pessoais do adolescente;
- VII - mínima intervenção, restrita ao necessário para a realização dos objetivos da medida;
- VIII - não discriminação do adolescente, notadamente em razão de etnia, gênero, nacionalidade, classe social, orientação religiosa, política ou sexual, ou associação ou pertencimento a qualquer minoria ou status; e
- IX - fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários no processo socioeducativo.

Para exemplificar isso, podemos comparar os números de ocupação informados por algumas UFs no segundo semestre de 2018 e os respectivos tempos médios de execução da medida de internação, na forma abaixo:

- a. **Tempo médio de duração da medida muito prolongado em estados que apresentam suficiência ou excesso de vagas em seus sistemas, sugerindo eventual inobservância do princípio constitucional da brevidade da internação**

Nessa hipótese se enquadrariam os estados de AL e AP, que informaram sublotação dos seus sistemas na ordem de 74,41% e 80,95%, respectivamente, com tempo médio de duração da internação superior a dois anos. Esse contexto sugere um possível excesso de vagas de internação que pode estar gerando uma “folga” no sistema, permitindo tempos de internação mais prolongados do que seria razoável admitir.

- b. **Tempo médio de duração da medida muito prolongado como fator de superlotação grave**

É o que parece ocorrer no estado do Acre, que informou tempo médio de internação acima de dois anos e uma superlotação de 192,99% em suas unidades, sugerindo que uma eventual inobservância do princípio da brevidade pode estar contribuindo para a superlotação do sistema.

- c. **Tempo médio de duração da medida relativamente prolongado – em torno de 15 meses – como fator de superlotação moderada**

Essa hipótese parece ocorrer no ES, PB, PE e RR, que relataram superlotação de 137,90%, 209,25%, 133,55% e 121,82%, sugerindo que uma pequena diminuição no tempo médio de internação poderia impactar na redução dos índices de ocupação para números mais próximos das respectivas capacidades ideais de atendimento; já o DF e os estados de MA e TO relataram uma relação adequada entre ocupação e capacidade de atendimento – 100,89%, 101,49% e 73,81% –, apesar de também operarem com tempo médio de duração da medida em torno de 15 meses.

- d. **Tempo médio de duração da medida mais breve em estados que apresentam *deficit* de vagas mais acentuados, indicados pelos números de superlotação e/ou “filas de espera”**

Os estados de MG, RJ, RS, PR, SC, MT e SE, cujos níveis de superlotação e/ou filas de espera revelam *deficits* de vagas importantes, reportaram tempos médios de duração mais baixos para a medida de internação, sugerindo uma possível antecipação da extinção ou da progressão para regimes mais brandos, como estratégias de gestão indireta das vagas disponíveis, hipótese essa que também caracterizaria uma distorção e pode comprometer

o alcance dos objetivos das medidas socioeducativas, previstos no artigo 1º, § 2º, da Lei do SINASE¹⁴.

Conferimos abaixo esta correlação nas UFs mencionadas:

- ✓ RJ informou ter superlotação de 160,07% e tempo médio de duração da internação de nove meses;
- ✓ MG informou ter fila de espera de 879 pedidos de vagas e tempo médio de duração da internação de 6,5 meses;
- ✓ RS informou ter superlotação de 162,09% e tempo médio de duração da internação de dez meses;
- ✓ PR informou ter fila de espera de 245 pedidos de vagas e tempo médio de duração da internação de nove meses;
- ✓ SC informou ter fila de espera de 300 pedidos de vagas e tempo médio de duração da internação de 9,5 meses;
- ✓ MT informou ter fila de espera de 327 pedidos de vagas e tempo médio de duração da internação de 6,5 meses;
- ✓ SE informou ter superlotação de 160,07% e tempo médio de duração da internação de 7 meses.

Esse exercício sugere a existência de uma possível relação de causa e efeito entre o tempo médio de permanência de cada adolescente na medida socioeducativa e a ocorrência de eventuais desequilíbrios na gestão das vagas disponíveis, como superlotação ou “filas de espera”. Tais desequilíbrios podem resultar também de uma compreensão ou aplicação inadequada dos princípios da brevidade, excepcionalidade e legalidade na execução das medidas, além do princípio da proporcionalidade e demais previstos no artigo 35 da Lei do SINASE.

15. TEMPO MÉDIO DE DURAÇÃO DA MEDIDA SOCIOEDUCATIVA DE SEMILIBERDADE

O tempo médio de duração da medida socioeducativa de semiliberdade foi informado por 23 estados e pelo DF, sendo que AM, DF, GO, MS, MG, PA, PE, RJ, RR, SP, SE, TO reportaram tempos médios inferiores a seis meses, e AL, CE, ES, MA, PB, PR, RN, RS,

14 § 2º Entendem-se por medidas socioeducativas as previstas no art. 112 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), as quais têm por objetivos:

I - a responsabilização do adolescente quanto às consequências lesivas do ato infracional, sempre que possível incentivando a sua reparação;

II - a integração social do adolescente e a garantia de seus direitos individuais e sociais, por meio do cumprimento de seu plano individual de atendimento; e

III - a desaprovação da conduta infracional, efetivando as disposições da sentença como parâmetro máximo de privação de liberdade ou restrição de direitos, observados os limites previstos em lei.

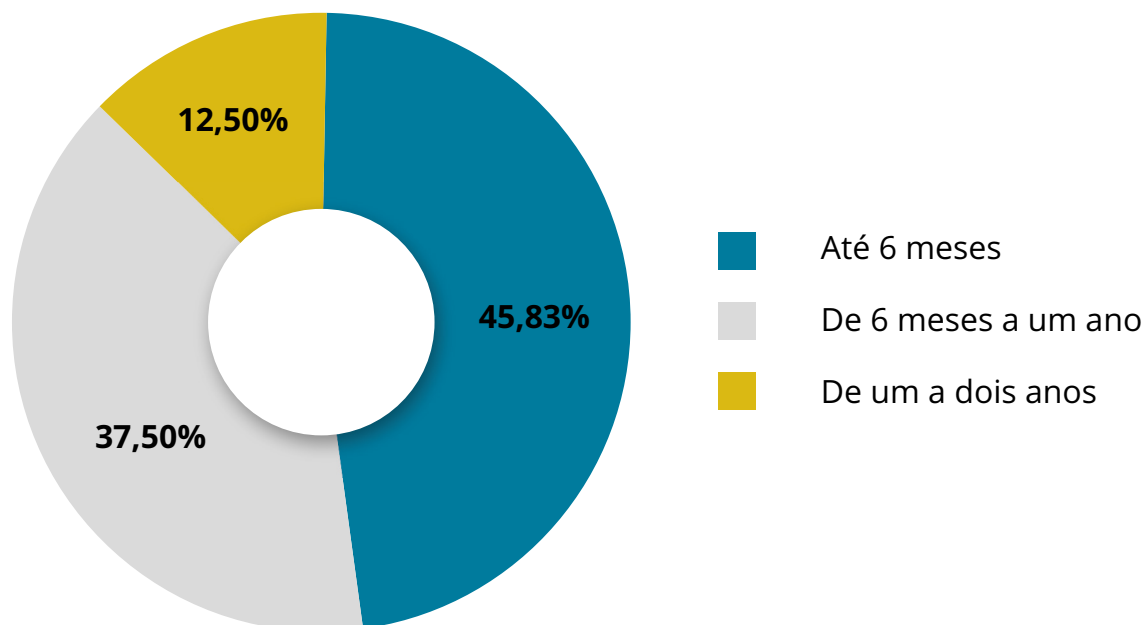
SC informaram tempos médios entre seis meses e um ano. Apenas AC, AP, PI relataram tempos médios de cumprimento entre um e dois anos, mas nenhuma UF relatou estender o cumprimento da semiliberdade por tempo superior a dois anos.

Percebe-se, o que é muito bom, que a grande maioria dos estados está obedecendo aos princípios constitucionais de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, quando da aplicação de qualquer medida privativa da liberdade a adolescentes (artigo 227, § 3º, inciso V, da CR/88), bem como ao princípio da legalidade (artigo 35, inciso I, da Lei do SINASE).

Tabela 09 – Tempo médio de duração da medida de Semiliberdade – Brasil, 2018

Tempo médio de cumprimento de semiliberdade	Estados	Percentual em relação ao número de estados* (%)
Até seis meses	AM, DF, GO, MS, MG, PA, PE, RJ, RR, SP, SE, TO	45,83%
De seis meses a um ano	AL, CE, ES, MA, PB, PR, RN, RS, SC	37,50%
De um a dois anos	AC, AP, PI	12,50%

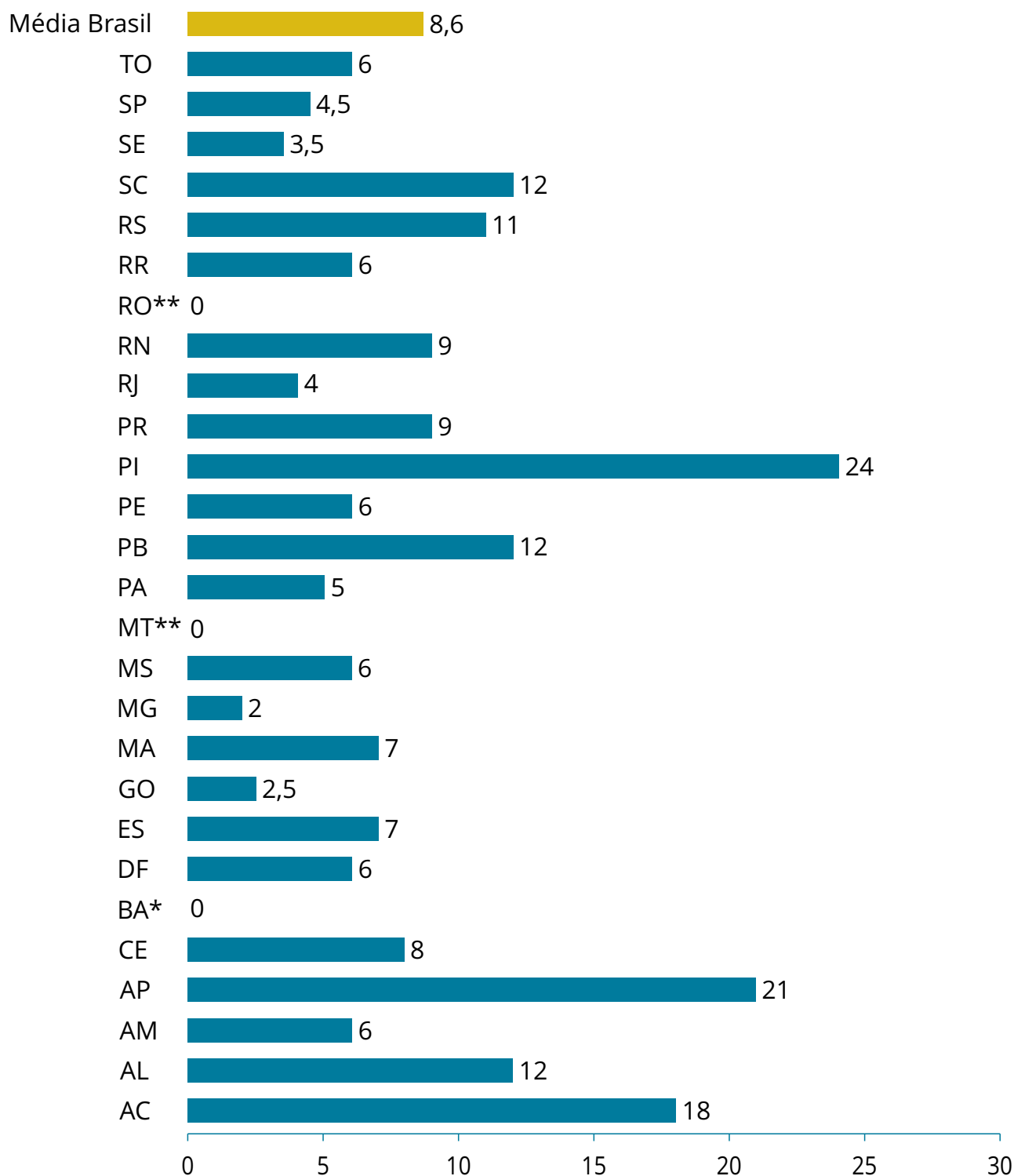
Gráfico 11 – Tempo médio de duração da medida de Semiliberdade – Brasil, 2018



Fonte: Respostas aos ofícios encaminhados às unidades responsáveis pelo Sistema Socioeducativo do estado.

* 23 estados e o DF disponibilizaram dados nesse sentido.

Gráfico 12 – Tempo médio, em meses, de duração da medida de Semiliberdade nos estados e no DF – Brasil, 2018



Fonte: Respostas aos ofícios encaminhados às unidades responsáveis pelo Sistema Socioeducativo do estado.

* BA não forneceu os dados a esse respeito.

** RO e MT não possuem adolescentes em cumprimento de medida de semiliberdade por não disporem de unidade para o cumprimento de tal medida socioeducativa.

16. CUSTO MÉDIO MENSAL POR VAGA DE INTERNAÇÃO E SEMILIBERDADE

Foi solicitado aos gestores dos sistemas socioeducativos estaduais que informassem, se disponível, o valor do custo mensal *per capita* por socioeducando em cumprimento de medida socioeducativa de internação e/ou semiliberdade.

Essa informação precisa levar em conta as despesas diretas e indiretas empenhadas na execução dessa política, envolvendo gastos com pessoal, alimentação, transporte, segurança, saúde, equipamentos e insumos, além das atividades pedagógicas que abrangem educação formal, esportes, cultura, lazer e outras atividades que devem ser ofertadas aos socioeducandos, visando a assegurar os direitos estabelecidos na legislação.

Foram desconsiderados os estados que informaram valores mensais *per capita* abaixo de cinco mil reais, tendo em vista que não foram descritos os critérios ou parâmetros adotados em cada UF para o cálculo desses custos e, por outro lado, pelo menos a metade (50%) das UFs informaram custos mensais *per capita* superiores ao valor acima referido.

Tomando como base as UFs que informaram custo médio *per capita* acima de cinco mil reais, foram computados para o cálculo os valores reportados pelo DF e estados do CE, ES, MS, MG, PA, PB, PR, RS, RO, RR, SC e SP, resultando numa média de custo mensal *per capita* da ordem de **R\$ 9.590,08 (nove mil, quinhentos e noventa reais e oito centavos) para a medida de internação**, provisória ou por prazo indeterminado.

O DF foi a unidade federativa que reportou custo mensal *per capita* mais elevado para a medida de internação (**R\$ 16.338,01 – dezesseis mil, trezentos e trinta e oito reais e um centavo**), seguido por PA (R\$ 14.963,26), PR (R\$ 13.000,00) e SC (R\$ 12.887,07).

Consigna-se que os estados do AC, GO, MA e TO informaram custos mensais *per capita* abaixo de dois mil reais para a medida socioeducativa de internação (provisória ou definitiva), ao passo que AL, AP, PA, PE, PI, RJ e SE informaram custos mensais entre dois e cinco mil reais, totalizando 11 UFs que reportaram custo mensal *per capita* abaixo da faixa dos cinco mil reais.

Com relação à medida socioeducativa de **semiliberdade**, os estados do AC, AP, GO, MA, PA e TO informaram custos mensais *per capita* abaixo de dois mil reais, enquanto PE, PI e RJ informaram custos mensais entre dois e cinco mil reais, totalizando nove UFs reportando custo mensal *per capita* abaixo de cinco mil reais.

Considerando apenas as UFs que informaram custo médio *per capita* acima de cinco mil reais, foram computados para o cálculo os valores reportados pelo AL, CE, DF, ES, MS, MG, PA, PB, PR, RS, RR, SC, SP e SE, resultando num **custo médio mensal *per capita* da ordem de R\$ 8.680,71 (oito mil, seiscentos e oitenta reais e setenta e um centavos) para a medida de semiliberdade**.

Tal como ocorre com a medida de internação, o DF foi a unidade federativa que reportou custo mensal *per capita* mais elevado para a medida de semiliberdade (**R\$ 13.325,79 – treze mil, trezentos e vinte e cinco reais e setenta e nove centavos**), seguido por PR (R\$ 13.000,00), SP (R\$ 12.893,37) e PA (R\$ 12.122,15).

Não foi solicitado às UFs o detalhamento do custo mensal *per capita* para cada modalidade de medida socioeducativa, mas é certo que as despesas com pessoal correspondem à maior parte da composição desses custos, com risco de comprometimento das despesas necessárias com infraestrutura, equipamentos, atividades pedagógicas e outras despesas necessárias ao atendimento socioeducativo de qualidade.

Esses números são indicativos de que a política de atendimento socioeducativo não pode ser considerada barata, mas esse custo elevado não se traduz, necessariamente, em um atendimento de qualidade, tendo em vista as deficiências estruturais e as mazelas da superlotação.

Importante reconhecer que o custo da segurança pública realmente não é baixo e que o componente da segurança costuma ser preponderante na execução das medidas socioeducativas restritivas de liberdade, podendo prejudicar um melhor investimento nos projetos político-pedagógicos destinados à reparação de direitos.

Outro ponto a ser destacado é a grande variação entre os custos médios *per capita* mais baixos e os mais elevados, mesmo entre as UFs consideradas na composição do cálculo, para as modalidades de medidas socioeducativas. Para a medida de internação, o custo médio variou de **R\$ 5.125,28 na PB a R\$ 16.338,01 no DF**, enquanto na semiliberdade essa variação foi de **R\$ 5.140,00 no SE a R\$ 13.325,79 em AL**.

Essas variações muito largas indicam a necessidade de uma apuração mais detalhada sobre a metodologia utilizada pelas diferentes UFs para a definição do custo médio mensal *per capita*, bem como de uma pesquisa sobre a qualidade da execução em cada UF e seus resultados, inclusive com a elaboração de indicadores.

Quanto a isso, não podemos perder de vista que a Lei do SINASE dedica um capítulo inteiro para dispor sobre a avaliação e acompanhamento da gestão do atendimento socioeducativo, com previsão de avaliações periódicas da implementação dos Planos de Atendimento Socioeducativo em intervalos não superiores a três anos, a cargo de uma comissão permanente e comissões temporárias específicas.

Tabelas 10 e 11 – Estimativa de custo mensal *per capita* por socioeducando em cumprimento de medida de internação e semiliberdade – Brasil, 2018

Estado	Custo mensal estimado por adolescente em cumprimento de internação*
CE	R\$ 6.431,00
DF	R\$ 16.338,01
ES	R\$ 8.640,00
MS	R\$ 7.000,00
MG	R\$ 7.309,91
PA	R\$ 14.963,26
PB	R\$ 5.125,28
PR	R\$ 13.000,00
RS	R\$ 9.393,00
RO	R\$ 6.727,33
RR	R\$ 6.837,78
SC	R\$ 12.887,07
SP	R\$ 10.018,42
Média	R\$ 9.590,08

Estado	Custo mensal estimado por adolescente em cumprimento de semiliberdade*
AL	R\$ 5.140,00
CE	R\$ 8.319,30
DF	R\$ 13.325,79
ES	R\$ 6.840,00
MS	R\$ 7.000,00
MG	R\$ 10.024,55
PA	R\$ 12.122,15
PB	R\$ 5.125,28
PR	R\$ 13.000,00
RS	R\$ 8.390,00
RR	R\$ 6.837,78
SC	R\$ 6.882,44
SP	R\$ 12.893,37
SE	R\$ 5.629,25
Média	R\$ 8.680,71

Fonte: Respostas aos ofícios encaminhados às unidades responsáveis pelo Sistema Socioeducativo do estado.

* Foram considerados apenas os estados que informaram valores acima dos R\$ 5.000,00 devido ao fato de que valores abaixo desse patamar podem não levar em consideração as despesas indiretas (pagamento de servidores, despesas fixas de manutenção do serviço, etc.).

17. O PAPEL DA UNIÃO NO COFINANCIAMENTO DO SINASE E A MATEMÁTICA DA DESCONSIDERAÇÃO DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA *PRIORIDADE ABSOLUTA*

Quanto à operacionalização e à execução desse investimento, é necessário comentar brevemente a natureza interfederativa do SINASE, sua transversalidade e interinstitucionalidade, enquanto um sistema maior **que inclui os sistemas nacional, estaduais, distrital e municipais, bem como todas as políticas, planos e programas específicos de atenção ao adolescente em conflito com a lei**, segundo a letra do artigo 4º da Res. CONANDA nº 119/2006 e posteriormente definido no § 1º do artigo 1º da Lei do SINASE:

(...) entende-se por Sinase o conjunto ordenado de princípios, regras e critérios que envolvem a execução de medidas socioeducativas, incluindo-se nele, por adesão, os sistemas estaduais, distrital e municipais, bem como todos os planos, políticas e programas específicos de atendimento a adolescente em conflito com a lei.

Trata-se, pois, de uma política que se operacionaliza nacionalmente e tem como premissa a capacidade de articulação e a cooperação recíproca – técnica e financeira – entre os entes federados.

Nesse sentido, a Lei do SINASE definiu as responsabilidades da União, estados e municípios nessa complexa construção, atribuindo poderes de coordenação geral à União e delegando aos estados a obrigação de criar, desenvolver e manter programas para a execução das medidas socioeducativas de semiliberdade e internação (artigo 4º, inciso III), ao passo que os municípios devem criar e manter programas de atendimento para a execução das medidas socioeducativas em meio aberto (artigo 5º, inciso III).

Como toda política pública, o SINASE precisa de orçamento e disponibilidade de recursos para a implementação dos programas e serviços estaduais e municipais de atendimento socioeducativo a adolescentes e jovens em conflito com a lei penal.

Quanto a isso, a Lei do SINASE é de clareza meridiana ao determinar que a União deve cofinanciar, com os estados e municípios, a execução dos programas e serviços de responsabilidades destes; e os estados, por sua vez, também devem auxiliar financeiramente os municípios, para a oferta dos programas municipais de atendimento socioeducativo em meio aberto (artigos 3º, incisos III e VIII, 4º, inciso X, e 5º, inciso VI).

Como se vê entre os artigos 3º e 5º, **a Lei do SINASE determina quatro vezes a obrigação da União e dos demais entes federados de cofinanciar conjuntamente a execução dos programas e serviços do SINASE.**

Com relação às medidas socioeducativas de meio aberto, a União, no curso da implementação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), tipificou o **Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e Prestação de Serviços à Comunidade (PSC) como serviço**

socioassistencial, com execução vinculada aos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS). Com esse arranjo, passou a contribuir financeiramente com cerca de 1000 municípios brasileiros para a oferta desse serviço, deixando de fora do financiamento federal cerca de 4500 municípios que, por terem menos de 20 mil habitantes, não se habilitam para terem um CREAS.

Trata-se, pois, de financiamento federal insuficiente para a execução das medidas socioeducativas de LA e PSC no âmbito nacional, uma vez que os municípios de pequeno porte também são obrigados a ofertar os programas de atendimento socioeducativo em meio aberto, situação essa que reclama debate e urgente regularização.

Quanto às medidas de internação e semiliberdade, infelizmente, **a União ainda não se dispôs a participar do custeio e financiamento de sua oferta pelos estados**, limitando-se a cofinanciar a construção de alguns centros socioeducativos. Significa dizer que **a União tem ajudado as gestões estaduais apenas pontualmente, repassando recursos unicamente para obras de construção de unidades socioeducativas e, depois, abandona os estados à própria sorte para arcarem, para sempre, com as despesas de custeio e manutenção: pessoal, alimentação, transportes, reformas, atividades pedagógicas, saúde e tudo o mais que é necessário para a oferta continuada do atendimento socioeducativo.**

Ainda assim, nos últimos anos o cofinanciamento dessas obras pela União tem sido ínfimo, praticamente sem nenhum impacto para a superação do *deficit* de vagas histórico que desequilibra o sistema. Com efeito, de acordo com as informações prestadas à Comissão da Infância e da Juventude do CNMP¹⁵, entre 2014 e 2018 **a União repassou recursos para a construção de apenas quatro centros socioeducativos**, nas cidades de Vitória da Conquista (BA), Itumbiara (GO), Alfenas (MG) e Nossa Senhora do Socorro (SE), totalizando repasses da ordem de R\$ 59.210.407,40 (cinquenta e nove milhões, duzentos e dez mil, quatrocentos e sete reais e quarenta centavos).

O valor investido pela União para a construção desses quatro centros socioeducativos representa:

- a. uma participação de apenas 12 milhões de reais por ano, entre 2014 e 2018, junto aos sistemas socioeducativos estaduais e do Distrito Federal;
- b. uma participação, ao longo de cinco anos, de apenas 1,28% do valor necessário para sanar o *deficit* nacional de vagas de internação, que seria em torno de 935 milhões de reais, na forma demonstrada acima.

A comparação dessas cifras com a despesa anual de alguns estados para a execução das medidas socioeducativas de internação e semiliberdade, **considerando o elevado custo médio mensal informado pelas UFs**, revela um quadro ainda mais dramático quanto à forma em que se dá a partilha das responsabilidades entre os entes federados.

Adotando as médias nacionais dos custos médios mensais das medidas de internação e semiliberdade – **R\$ 9.590,08 e R\$ 8.680,71** –, na forma acima apurada, como referências

15 Informações prestadas pela Coordenação-Geral do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), vinculada à Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, do Ministério da Mulher, da Família e Direitos Humanos.

e somando as capacidades atuais de atendimento para as duas medidas, **podemos chegar a uma estimativa nacional de custeio anual**, com base no seguinte cálculo:

- a. **Vagas de internação por prazo indeterminado atualmente disponíveis no DF e 26 estados: 16.161**

Custo anual por vaga de internação: R\$ 9.590,08 x 12 = R\$ 115.080,06

Custo anual para 16.161 vagas: 16.161 x R\$ 115.080,06 = R\$ 1.859.808.849,66 (um bilhão, oitocentos e cinquenta e nove milhões, oitocentos e oito mil, oitocentos e quarenta e nove reais e sessenta e seis centavos)

- b. **Vagas de internação provisória atualmente disponíveis no DF e 26 estados: 4.845**

Custo anual por vaga de internação provisória: R\$ 9.590,08 x 12 = R\$ 115.080,06

Custo anual para 4.845 vagas: 4.845 x R\$ 115.080,06 = R\$ 557.562.890,7 (quinhentos e cinquenta e sete milhões, quinhentos e sessenta e dois mil, oitocentos e noventa reais e sete centavos)

- c. **Vagas de semiliberdade disponíveis no DF e 25 estados: 2.071** foi a ocupação informada no segundo semestre de 2018 pelo DF e 24 estados, sendo que apenas MT e RO não enviaram essa informação.

Custo anual por vaga de semiliberdade: R\$ 8.680,71 x 12 = R\$ 104.168,52

Custo anual para 1835 vagas: 2.071 x R\$ 104.168,52 = R\$ 215.733.004,92 (duzentos e quinze milhões, setecentos e trinta e três mil, quatro reais e noventa e dois centavos)

- d. **CUSTEIO ANUAL ESTIMADO DAS MEDIDAS DE INTERNAÇÃO E SEMILIBERDADE NO BRASIL (A+ B+ C):**

R\$ 2.633.104.745,28 (dois bilhões, seiscentos e trinta e três milhões, cento e quatro mil, setecentos e quarenta e cinco reais e vinte e oito centavos)

Esse valor é o resultado da soma das despesas anuais dos sistemas estaduais e do DF, para manter a oferta acima especificada, nas modalidades de internação por prazo indeterminado, internação provisória e semiliberdade.

Com base nesse parâmetro, conclui-se que a média da participação anual da União ao longo dos últimos cinco anos, para cofinanciamento dos sistemas socioeducativos

estaduais e distrital, no valor de 12 milhões de reais, **representa ínfimo 0,45%** do valor gasto pelos estados e o DF para manterem seus programas de internação e semiliberdade por um único ano.

Essa participação, obviamente, não atende à ordem legal que determina a contribuição da União aos estados e ao DF, para custeio de uma política de prestação continuada, essencial e permanente, como é o SINASE.

Mas não é só. Se olharmos essa realidade sob a lupa da qualidade do atendimento, será preciso questionar, inevitavelmente, **como pode uma política que custa 2,6 bilhões/ano aos estados e Distrito federal ser oferecida com tão graves irregularidades e insuficiência de vagas**, como já destacado acima: superlotação, “filas de espera”, insalubridade, mortes, abusos e violações de direitos fundamentais dos adolescentes e jovens custodiados.

Tratando-se de uma política destinada essencialmente a adolescentes, e, mais que isso, a adolescentes expostos a graves fatores de violação de direitos e vulnerabilidade social, a gestão do SINASE deveria ser conduzida, em todos os níveis, **sob o prisma constitucional da prioridade absoluta (Constituição da República de 1988, artigo 227) e obediência responsável aos ditames do artigo 4º, parágrafo único, alíneas “c” e “d”, da Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA)**, onde é explicitado que **a garantia de prioridade compreende, dentre outras coisas, a preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas e a destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.**

Vê-se, pois, que a União, ao não cofinanciar o custeio dos sistemas socioeducativos estaduais, tem deixado de cumprir, em detrimento dos estados e do DF, a determinação constitucional que elege o SINASE como uma política prioritária.

Essa afirmação se reforça quando se verifica que o orçamento da União, para o exercício de 2019, **não previu um único centavo para a manutenção e desenvolvimento do SINASE**, conforme podemos constatar no Portal da Transparência¹⁶, acessado no dia 25 de abril de 2019.

Por meio dessa consulta identificamos que, em todo o orçamento do Ministério da Mulher, da Família e Direitos Humanos para 2019, havia previsão de apenas duas ações orçamentárias para CONSTRUÇÃO, REFORMA, EQUIPAGEM E AMPLIAÇÃO DE UNIDADES DE ATENDIMENTO ESPECIALIZADO A CRIANÇAS E ADOLESCENTES, no valor total de R\$ 25. 530.000,00 (vinte e cinco milhões, quinhentos e trinta mil reais), valor este que, ainda que fosse destinado ao SINASE, não seria suficiente para financiar sequer dois centros socioeducativos de internação.

16 Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/orcamento/despesas?paginacaoSimples=true&tamanhoPagina=&offset=&direcaoOrdenacao=asc&de=2019&ate=2019&acao=210M%2C14UF&colunasSelecionadas=ano%2CorgaoSuperior%2CorgaoVinculado%2Cfuncao%2CsubFuncao%2Cprograma%2Cacao%2CcategoriaEconomica%2CgrupoDespesa%2CelementoDespesa%2CorcamentoInicial%2CorcamentoAtualizado%2CorcamentoRealizado%2CpercentualRealizado>>. Acesso em: 25 abr. 2019.

Esse contexto evidencia um estado de coisas inconstitucional que pode, em tese, reclamar a responsabilização pessoal dos gestores, na forma dos artigos 28 e 29 da Lei do SINASE, sem prejuízo do chamamento da União a ajustar sua conduta.

18. INVESTIMENTO NECESSÁRIO PARA SANAR OU REDUZIR O DEFICIT DE VAGAS PARA A MEDIDA SOCIOEDUCATIVA DE INTERNAÇÃO E MELHORAR A QUALIDADE DO ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO

Como já foi visto, é razoável afirmar que o *deficit* nacional aproximado de 4,941 vagas de internação, constatado no segundo semestre de 2018, **já existia desde 2014 e vem se mantendo relativamente estável**, representando, em que pese a base empírica, uma média plausível para **projetar uma meta de investimento mínimo** a ser perseguida, num primeiro momento, para resolver ou pelo menos minimizar o problema.

Para aferir o valor de tal investimento mínimo, devem ser respeitados os parâmetros estabelecidos pela Resolução nº 46/96 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), em que se preconiza que as unidades de internação devem ser dimensionadas para não mais que 40 internos, sendo admitida a configuração de dois núcleos de até 45 internos em um mesmo terreno, totalizando 90 vagas.

Dessa forma, para suprir o *deficit* aproximado de 4.941 vagas de internação, com base na configuração permitida para unidades com até 90 vagas, **seria necessário implementar 55 novas unidades**¹⁷, a um custo de construção estimado em torno de 17 milhões de reais por unidade, de acordo com as informações prestadas à Comissão da Infância e da Juventude do CNMP, no dia 25 de abril de 2019, pelo Ministério da Mulher, da Família e Direitos Humanos¹⁸, **o que demandaria um investimento de cerca de 935 (novecentos e trinta e cinco) milhões de reais**, distribuído entre os estados que apresentam *deficits* de vagas mais importantes.

Essa cifra não considera os possíveis *deficits* existentes nos estados do Ceará e Sergipe, uma vez que o Ceará não enviou informações conclusivas e Sergipe, mesmo reportando superlotação de 70,30%, informou que seu Plano Decenal Socioeducativo não prevê a criação de novas vagas de internação por prazo indeterminado.

Importante destacar que **a atual capacidade nacional de atendimento para a medida de internação por prazo indeterminado, em torno de 16.161, está distribuída em 330 unidades de atendimento, sendo 198 em cidades do interior e 132 nas capitais.**

17 O número de 55 novas unidades de internação foi calculado com base nos números nacionais totais de superlotação e “filas de espera” informados nas tabelas 02 (página 24) e 03 (página 27); se, ao invés de considerar os números nacionais totais, esse cálculo fosse realizado de forma fragmentada, estado por estado, o número de novas unidades de internação ficaria entre 60 e 62.

18 Informações prestadas pela Coordenação-Geral do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), vinculada ao Ministério da Mulher, da Família e Direitos Humanos.

A julgar pelos números apurados de superlotação e “filas de espera”, o **SINASE precisaria de uma expansão da ordem de 30% apenas para esta modalidade de medida socioeducativa**, expansão essa que, muito provavelmente, seria suficiente para controlar o colapso do qual padece atualmente o sistema socioeducativo, em vários estados brasileiros.

A implementação e o aperfeiçoamento do SINASE, contudo, não se restringem à criação de novas vagas de internação por prazo indeterminado. Para que o sistema funcione de forma equilibrada, também é necessário dispor de uma retaguarda suficiente para a medida socioeducativa de semiliberdade, promoção de reformas urgentes nas unidades mais deterioradas, aquisição de equipamentos e oferta de ações formativas para os quadros de recursos humanos. Para tanto, seria preciso estimar o investimento necessário, que se somaria ao valor acima estimado para a implantação de 55 unidades de internação.

Esse seria um caminho necessário para resgatar um passivo que vem se arrastando desde a promulgação do ECA, 29 anos atrás.

Por último, é importante deixar claro que o **GT SINASE CNMP** defende e acredita nos princípios constitucionais da excepcionalidade e da brevidade das medidas socioeducativas restritivas de liberdade. Este levantamento, portanto, não tem o propósito de fomentar o aumento da oferta de vaga para essas modalidades de medidas, por pensar que elas devam ser aplicadas com maior frequência. Longe disso, o que se defende é a construção de um Sistema Socioeducativo justo e equilibrado, que resolva o quanto antes as violações de direitos decorrentes do quadro atual de superlotação e “filas de espera” identificado em vários estados.

Sendo a medida socioeducativa uma resposta do Estado à conduta típica penal praticada por um sujeito adolescente, mediante o devido processo legal – que também custa caro para os cofres públicos –, não se concebe que, uma vez aplicada a medida por decisão judicial, ainda que decorrente de remissão, a respectiva execução reste frustrada pela não oferta ou oferta insuficiente do respectivo programa de atendimento socioeducativo.

Se existe uma Justiça Especializada da Infância e da Juventude para processar e julgar os atos infracionais atribuídos aos adolescentes, com a finalidade de, uma vez provados os fatos, aplicar-lhes medidas socioeducativas para responsabilizá-los e ao mesmo tempo promover a reparação de seus direitos fundamentais violados, não se pode conceber que, depois de todo o trabalho exigido dos Sistemas de Justiça e Segurança Pública, a medida eventualmente aplicada deixe de ser cumprida, porque não existem vagas nos programas de atendimento, jogando por terra todo o esforço empenhado.

Não é exagerado dizer que a não oferta ou a oferta insuficiente de programas de medidas socioeducativas frustra os esforços dos órgãos de segurança pública e esvazia o sentido da própria Justiça da Infância e da Juventude, no que concerne ao atendimento ao adolescente em conflito com a lei; afinal, se não houver como executar a sentença que aplica a medida socioeducativa, qual o sentido do processo judicial para a sua aplicação?

Tampouco se trata de exigir a oferta desses programas ou serviços apenas para satisfazer as determinações judiciais, sob o ponto de vista formal.

Na verdade, a oferta dos programas de atendimento socioeducativo – especialmente em meio aberto – é essencial e obrigatória porque, sem eles, não se promove a intervenção responsabilizadora e reparadora de direitos que permita interromper a trajetória delituosa de cada adolescente em especial e assim reduzir a sensação de impunidade da população.

O SINASE jamais será um SISTEMA pleno, eficiente e equilibrado sem que sejam implementadas de forma adequada todas as modalidades de medidas socioeducativas, de meio aberto e de meio fechado.

19. CONSIDERAÇÕES FINAIS E PROPOSIÇÕES

Com esse **Panorama da Execução dos Programas Socioeducativos de semiliberdade e Internação nos Estados Brasileiros e no Distrito Federal**, a Comissão Permanente da Infância e da Juventude do Conselho Nacional do Ministério Público, por meio do **GT SINASE/CNMP**, propõe um debate necessário sobre questões cruciais da Política Nacional de Atendimento Socioeducativo, com ênfase na insuficiência do apoio técnico e cofinanciamento devidos pela União, no alto custo imposto aos estados e ao Distrito Federal e nas deficiências existentes em vários sistemas estaduais, especialmente a superlotação e as “filas de espera” que comprometem a eficiência do atendimento devido, gerando violações de direitos dos socioeducandos e da sociedade como um todo.

Um possível ponto de partida para esse debate seria a abertura de uma instância de articulação e pactuação entre os entes federados, integrada por gestores do SINASE das diversas esferas de governo – União, estados, DF e municípios –, enquanto espaços intergovernamentais, políticos e técnicos aptos a ensejar, de forma horizontal, dialogada e compartilhada, o planejamento, o cofinanciamento justo e a implementação da política nacional de atendimento socioeducativo.

Essa instância de pactuação precisaria acolher também, como convidados, representantes dos Sistemas de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, responsáveis pela execução de todas as medidas socioeducativas, além de representantes do Ministério Público Federal (MPF), que têm atribuições para exigir da União que cumpra suas responsabilidades perante o SINASE, de forma justa e equilibrada em relação aos demais entes federados.

Dentre os objetivos dessa possível instância de diálogo interfederativo e interinstitucional, podem ser sugeridos os seguintes:

a) Estabelecer parâmetros justos entre os entes federativos – inclusive a União – para o cofinanciamento do SINASE e definir as fontes para tal cofinanciamento, como a eventual criação de um fundo especial e a implantação de instâncias compartilhadas de gestão e pactuação, a exemplo daquelas existentes nos Sistemas Únicos de Saúde e de Assistência Social;

b) Superar ou reduzir a superlotação e as “filas de espera” nas unidades de internação que relataram a presença dessas irregularidades;

c) Reduzir os fatores de violação de direitos fundamentais dos adolescentes internados, inerentes à superlotação;

d) Assegurar a plena aplicação do ECA e da Lei do SINASE, quanto à efetividade das sentenças judiciais que aplicarem medidas socioeducativas de internação, contribuindo assim para a redução da “sensação de impunidade”;

e) Contribuir para a redução da letalidade entre os adolescentes e jovens, uma vez que o efetivo cumprimento da medida socioeducativa de internação propicia uma ruptura com o contexto territorial e com os principais fatores de letalidade juvenil por causas externas;

f) Aprimorar a qualidade do atendimento socioeducativo nos eixos família, escola, profissionalização, esporte, cultura e lazer, com base em melhores condições de trabalho geradas pela redução dos índices de superlotação;

g) Aperfeiçoar as condições de trabalho, salubridade e respeito ao meio ambiente nas unidades de internação;

h) Reduzir a população prisional nos estados que aderirem à proposta;

i) Reduzir as taxas de reiteração/reincidência de adolescentes em atos infracionais nos estados que aderirem;

j) Resgatar e manter a boa imagem do Brasil junto à Corte Interamericana de Direitos Humanos e outros países ou organismos internacionais que, de algum modo, vêm acompanhando as irregularidades verificadas no SINASE;

k) Dar concretude ao princípio da prioridade absoluta, nos termos em que é apresentado pelo artigo 227 da CR/88;

l) Reduzir a sensação de impunidade, por meio da divulgação dos dilemas verificados na aplicação do ECA;

m) Estabelecer diretrizes sobre a organização e o funcionamento das unidades e dos programas de atendimento e as normas de referência destinadas ao cumprimento das medidas socioeducativas de internação e semiliberdade (como normas mínimas de segurança, educação, profissionalização), conforme determina o artigo 3º, inciso VI, da Lei n. 12.594/12.

Espera-se que os estudos e as projeções por unidades federativas, contidos neste relatório, possam contribuir como subsídios para o debate de aprimoramento do sistema socioeducativo nacional.

20. REFERÊNCIAS

ASSIS, Simone Gonçalves de; DESLANDES, Suely Ferreira; SANTOS, Nilton César dos. Violência na Adolescência: Sementes e Frutos de Uma Sociedade Desigual. In: BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Impacto da Violência na Saúde dos Brasileiros*. Brasília: 2005. Disponível em <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/impacto_violencia.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Panorama Nacional: A Execução das Medidas Socioeducativas de Internação – Programa Justiça ao Jovem*. Conselho Nacional de Justiça, 2012. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/pesquisasjudiciarias/Publicacoes/panorama_nacional_doj_web.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2019.

_____. Conselho Nacional do Ministério Público. *Um olhar mais atento às unidades de internação e semiliberdade para adolescentes – Relatório da Resolução nº 67/2011*, 2015. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Destaques/Publicacoes/Relat%C3%B3rio_Interna%C3%A7%C3%A3o.PDF>. Acesso em: 25 abr. 2019.

_____. *Lei Federal nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012*. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12594.htm>. Acesso em: 25 abr. 2019.

_____. *Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990*. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do adolescente. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm>. Acesso em: 25 abr. 2019.

CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. *Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo*. Brasília, 2006. Disponível em: <<http://www.conselhodacrianca.al.gov.br/sala-de-imprensa/publicacoes/sinase.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2019.

OLIVEIRA, Márcio Rogério de. Violência Institucional no Sistema Socioeducativo: quem se importa? In: FÓRUM PERMANENTE DO SISTEMA DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO DE BELO HORIZONTE. *Desafios da Socioeducação: Responsabilização e Integração Social de Adolescentes Autores de Atos Infracionais*. Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <<http://ens.sinase.sdh.gov.br/ens2/images/downloads/desafio-da-socioeducacao.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2019.

ZAMORA, Maria Helena. A lógica, os embates e o segredo: uma experiência de curso de capacitação com educadores. In: ZAMORA, Maria Helena. *Para Além das Grades: elementos para a transformação do Sistema Socioeducativo*. Rio de Janeiro: Editora PUC-RIO, 2005.

ANEXO

Documentos recebidos das gestões dos Sistemas Socioeducativos estaduais e distrital, em resposta aos pedidos de informações enviados pelos Ministérios Públicos dos Estados e do Distrito Federal

Acre (AC): Ofício nº 468/GABINETE/2018/ISE, de 20/09/2018; **Alagoas (AL):** Mensagem eletrônica de 26/09/2018, da Superintendência de Medidas Socioeducativas; **Amapá (AP):** Ofício nº 707/2018/GAB/FCRIA, de 24/09/2018; Ofício nº 708/2018/GAB/FCRIA; Ofício nº 748/2018/GAB/FCRIA, de 15/10/2018 de 27/09/2018; **Amazonas (AM):** Memorando nº 129/2018-DASE/SEJUSC, de 23/08/2018; **Bahia (BA):** Planilhas disponibilizadas pela Central de Vagas da FUNDAC, referentes à semana de 13 a 19/10/2018; **Ceará (CE):** Ofício GS nº 1686/2018 – SEAS, de 01/10/2018; Ofício GS nº 1733/2018 – SEAS, de 04/10/2018; **Distrito Federal (DF):** Ofício SEI-GDF nº 54/2018 – SECRIANÇA/SUBSIS, de 08/10/2018; **Espírito Santo (ES):** Ofício nº 0880/2018 - DIPRES/IASSES, de 29/08/2018; Ofício nº 0364/2019 - DIPRES/IASSES, de 20/02/2019; **Goiás (GO):** Memorando nº 168/2018 SEI – DGGCRIA – 14440, de 28/09/2018; **Maranhão (MA):** Ofício nº 405/2018 – GP/FUNAC, de 25/09/2018; **Mato Grosso (MT):** Ofício nº 2614/2018/SUSED/SAJU/SEJU/DH-MT, de 24/09/2018; **Mato Grosso do Sul (MS):** Ofício nº 2114/ASGAB/GAB/SEJUSP, de 10/10/2018; **Minas Gerais (MG):** Ofício SESP/SUASE/nº 472/2018, de 03/10/2018; **Pará (PA):** Ofício s/nº - FASEPA, de 26/09/2018; **Paraíba (PB):** Ofício nº 293/2018 - GP/FUNDAC, de 13/09/2018; Ofício nº 338/2018 – FUNDAC/DITEC, de 15/10/2018; **Paraná (PR):** Ofício nº 260/2018/DG/DEASE/SEJU, de 01/10/2018; **Pernambuco (PE):** Ofício FUNASE nº 660/2018/GAB/PRES, de 18/09/2018; **Piauí (PI):** Memorando nº 251/2018/SASC/DUASE, de 17/09/2018; **Rio de Janeiro (RJ):** Ofício DEGASE/DG nº 623/2018, de 19/09/2018; Ofício DEGASE/DG nº 690/2018, de 17/10/2018; **Rio Grande do Norte (RN):** Ofício FUNDASE nº 488/2019 – GP, de 02/10/2018; **Rio Grande do Sul (RS):** Ofício FASE nº 121/2018- PRES, de 14/09/2018; **Rondônia (RO):** Ofício nº 2078/2018/FEASE-CAA, de 05/10/2018; **Roraima (RR):** Ofício nº 1941/2018/DAAC ITDPSE/SETRABES, de 24/09/2018; **Santa Catarina (SC):** Ofício nº 229/2018/GAB/DEASE, de 18/10/2018; **São Paulo (SP):** Ofício Fundação Casa - G.P. nº 966/2018, de 26/09/2018; **Sergipe (SE):** Ofício Fundação Renascer nº 150/2018, de 24/10/2018; **Tocantins (TO):** Ofício nº 2368/GabSec/SECIJU/2018, de 16/10/2018.



CONSELHO
NACIONAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO