



Universidade de Brasília
Faculdade de Educação
Programa de Pós-Graduação em Educação
Mestrado em Educação
Políticas Públicas e Gestão da Educação

Maira Americano do Brasil

**O financiamento do Sistema Socioeducativo no contexto do
Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo do Distrito
Federal – PDASE/DF (2015 a 2020)**

BRASÍLIA – DF

2021

Maira Americano do Brasil

**O financiamento do Sistema Socioeducativo no contexto do Plano
Decenal de Atendimento Socioeducativo do Distrito Federal –
PDASE/DF (2015 a 2020)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Área de concentração: Educação

Orientadora: Profa. Dra. Cristina Helena Almeida de Carvalho

BRASÍLIA – DF

2021

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

AA512f	Americano do Brasil, Maira O financiamento do Sistema Socioeducativo no contexto do Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo do Distrito Federal - PDASE/DF (2015 a 2020) / Maira Americano do Brasil Americano do Brasil; orientador Cristina Helena Almeida de Carvalho. -- Brasília, 2021. 155 p. Dissertação (Mestrado - Mestrado em Educação) -- Universidade de Brasília, 2021. 1. Financiamento do Sistema Socioeducativo. 2. Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo. 3. Distrito Federal. 4. Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo do DF. 5. Custo-adolescente. I. Helena Almeida de Carvalho, Cristina , orient. II. Título.
--------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Título em inglês: Financing the Socio-Educational System under the context of the 1st Decennial Plan for Socio-Educational Service of the Federal District - PDASE/DF (2015 to 2020).

Keywords: Keywords: funding Socio-Educational System. National Social-Educational Service System. Federal District. Decennial Plan for Social-Educational Service in the Federal District. Adolescent Cost.

Área de concentração: Políticas Públicas

Titulação: Mestre em Educação

Banca Examinadora: Profa. Dr. Cristina Helena Almeida de Carvalho

Prof.^a. Dr.^a. Nathalia Cassettari

Prof. Dr. Thiago Alves

Prof. Dr. Raimundo Luiz Silva Araújo

Data da defesa: 05-07-2021

Programa de Pós-Graduação: Educação

Maira Americano do Brasil

O financiamento do Sistema Socioeducativo no contexto do Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo do Distrito Federal – PDASE/DF (2015 a 2020)

Projeto de Pesquisa apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Aprovado em: 05/07/2021

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a. Dr.^a. Cristina Helena Almeida de Carvalho (FE/UnB)
(Orientadora e Presidente da Banca Examinadora)

Prof.^a. Dr.^a. Nathalia Cassettari (PPGE/UnB)
(Professora adjunta da Faculdade de Educação)

Prof. Dr. Thiago Alves (UFG)
(Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGADM/UFG)
e Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE/UFPR)

Prof. Dr. Raimundo Luiz Silva Araújo (FE/UnB)
(Suplente)

Dedicatória

Dedico este trabalho aos professores que trabalham de forma séria e coerente para que a educação pública brasileira de qualidade seja consolidada enquanto direito.

Dedico minha trajetória acadêmica aos que trabalham com afinco para romper a lógica dos interesses mercantis acima dos direitos fundamentais, sobretudo o direito à educação. Que o respeito, a dignidade e o compromisso pelo sujeito que, em busca do conhecimento, necessita de nosso trabalho, seja parâmetro para o cotidiano de todos nós, professores.

Dedico este trabalho aos que estão alinhados com a imprescindível e tão fantástica possibilidade de superação dos obstáculos que delineiam a dimensão entre a socioeducação e o combate à exclusão e violência, para que a sociedade inteira possa gozar de seus direitos sociais e políticos, de forma equânime.

Dedico minha trajetória acadêmica, especialmente às crianças e aos adolescentes, que embora sejam os mais martirizados pela fragilidade institucional, representam o poder criativo e transformador tão necessários à sociedade, especialmente aos que já foram, são ou ainda serão meus alunos.

Agradecimentos

A conclusão deste trabalho não seria possível sem a colaboração conjunta, de diversas pessoas, tanto no nível acadêmico como pessoal. Gostaria de agradecer em especial, a minha orientadora, Profa. Dra. Cristina Helena de Almeida Carvalho, por sua confiança em me aceitar como orientanda, diante de um tema tão complexo quanto a socioeducação. Pelo trabalho desenvolvido com maestria e apoio incansável em tantos momentos difíceis, sobretudo pelas circunstâncias avassaladoras em decorrência dos efeitos da Pandemia da Covid-19, ainda em curso no País, sem o seu apoio jamais teria sido possível a finalização desta dissertação, agradeço a dedicação, a generosidade e a amizade construída ao longo deste percurso, com você aprendi muito mais do que este trabalho comporta.

Não poderia deixar de mencionar minha gratidão à Universidade de Brasília, especialmente à Faculdade de Educação, que tem sido minha segunda casa desde 2014, sem a qual não teria sido possível admirar tanto a Educação. A todos os funcionários que trabalham arduamente nesta instituição em busca por fazer ciência, cumprindo o seu papel em devolver à sociedade conhecimento e comprometimento às pautas que nos são tão caras. Minha gratidão especial ao Sr. Hildebrando e Dona Rita, aos funcionários da secretaria de pós-graduação do PPGE Srs. Elias e Beto. Aos funcionários da Biblioteca da UNB. Aos companheiros de luta dentro e fora da UnB, especialmente aos grupos e movimentos de discentes e docentes da Universidade, e ao Sindicato dos Professores – SINPRO. A todos os professores que tiveram suas vidas perdidas para a pandemia e que farão tanta falta, que este cenário desolador se transforme em engajamento para que possamos reordenar nosso país.

Agradeço ao meu companheiro de vida, Miguel, que me apoiou em muitos dos meus anseios e sonhos, sempre disponível e acolhedor. Obrigada por acrescentar tanto em minha vida. Aos meus filhos, que desde o primeiro momento que me tornei mãe, ensinaram-me a transformar todas as dificuldades em luta e superação, sem as quais seria impossível continuar a sonhar e trabalhar por uma sociedade mais justa, vocês são minha vida. Um agradecimento especial às crianças e adolescentes que já foram e os que são meus alunos, obrigada por tanto ensinamento.

Aos familiares e amigos, que me fazem tão bem, sempre prontos a me escutar, e ainda que distantes neste momento de distanciamento e isolamento social, me deram forças para continuar, meu muitíssimo obrigada. Em breve brindaremos!

“Lutei pelo justo, pelo bom e pelo melhor do mundo ”

Olga Benário

Resumo

A Constituição Federal/88 e o Estatuto da Criança e do Adolescente/90 são normativas que efetivaram a transição da doutrina da situação irregular para a doutrina da proteção integral, reafirmando no Brasil o Estado democrático de direito. No entanto, foi a partir do Sistema Nacional do Sistema Socioeducativo (SINASE/2012), que o atendimento de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa, foi regulamentado. O objetivo desta pesquisa foi analisar o financiamento do sistema socioeducativo no Distrito Federal, por meio do mapeamento das fontes de recursos, da utilização dos recursos públicos para a manutenção do sistema na perspectiva do I Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo (PDASE/DF), bem como da elaboração do cálculo do custo-adolescente no sistema distrital e nas unidades de internação. Trata-se de pesquisa bibliográfica e documental, de caráter exploratório, que se utiliza da abordagem quantitativa e estatística à luz de análise descritiva e analítica de dados físicos e financeiros. Os dados financeiros foram requeridos junto aos sistemas de informação governamental. A dissertação foi dividida em três capítulos. No primeiro, foi realizada a descrição da trajetória das concepções jurídicas acerca dos direitos da criança e do adolescente, assim como trata dos principais conceitos que respaldam a pesquisa, como federalismo, descentralização das políticas sociais e o direito à educação, em sua especificidade para os jovens privados de liberdade. No segundo, investigou-se o financiamento do SINASE, a fim de compreender as competências dos entes da federação, a partir do cofinanciamento, das fontes e destinação de recursos no âmbito da União, na perspectiva do Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente (SGD). O terceiro capítulo, por fim, dedicou-se à análise da política distrital de atendimento socioeducativo com foco no financiamento com a intenção de cotejar a projeção orçamentária do I PDASE-DF com a execução orçamentária gerida pelo órgão competente, para compreender como ocorreu a destinação de recursos ao sistema socioeducativo. Conclui-se que o sistema apresenta fragilidade institucional, pois não há articulação entre os órgãos envolvidos na gestão além de escassez de regulamentação e de financiamento, sobretudo quanto à efetivação do papel suplementar da União, comprometendo o cumprimento do preceito constitucional da prioridade absoluta. Quanto à política de financiamento no DF, a metodologia utilizada nesta pesquisa identificou que não há articulação entre os órgãos de gestão, além de insuficiência de financiamento, visto que a projeção orçamentária do I PDASE/DF apresentou uma discrepância expressiva em

relação ao que foi executado pelo sistema, por outro lado houve uma evolução no atendimento, pois passou-se de iniciativas isoladas de criação de instituições para “menores infratores”, para a concepção e planejamento de um sistema. Este trabalho analisou o financiamento sob três dimensões: as receitas, as despesas e o custo do adolescente. A título exploratório foi possível calcular o custo-adolescente real do sistema socioeducativo no DF, bem como fazer uma aproximação do cálculo do custo-adolescente nas unidades de internação. Os dados revelaram o aumento de gastos com pessoal associado à queda importante do número de adolescentes, resultando em uma alta no custo-adolescente no sistema do DF e nas unidades de internação. Apesar de serem valores elevados, é importante lembrar que as atividades desenvolvidas nas unidades de internação não se restringem à dimensão educacional, pois envolvem custos associados à especificidade do sistema socioeducativo.

Palavras-chave: Financiamento do Sistema Socioeducativo. Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo. Distrito Federal. Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo do DF. Custo-adolescente.

Summary

The Federal Constitution of 1988 and the Brazilian Child and Adolescent Rights Act (ECA) of 1990 are regulations that brought about the transition from the doctrine of irregular status to the doctrine of full protection and affirmed the democratic rule of law in Brazil. However, the care of adolescents in accordance with the socio-educational measure was not regulated until the National System of the socio-educational system (SINASE/2012). The aim of this research was to analyze the financing of the socio-educational system in the Federal District, through the mapping of the sources of resources, the use of public funds for the maintenance of the system in the perspective of the I Decennial Plan for Socio-Educational Service (PDASE/DF), as well as the elaboration of the costing of adolescents in the district system and in the inpatient units. This is an exploratory bibliographic and documentary research using a quantitative and statistical approach in terms of descriptive and analytical analysis of physical and financial data. Financial data was required by government information systems. The dissertation was divided into three chapters. In the first, a description of the trajectory of legal ideas about the rights of children and adolescents was carried out, as well as the treatment of the main concepts that support the research, such as federalism, decentralization of social policy and the right to education, in its particularity for young people deprived of liberty. In the second chapter, the financing of SINASE was studied in order to understand the competences of the federation entities, from the co-financing, the sources and the distribution of the resources within the Union, from the perspective of the system of guarantees for the rights of the child and adolescent (SGD). Finally, the third chapter was dedicated to the analysis of the district policy of socio-educational care, with a focus on funding, with the intention of comparing the I PDASE-DF budget projection with the budget execution managed by the competent body, in order to understand how the allocation took place. of resources to the socio-educational system. The conclusion is that the system has an institutional weakness, as there is no link between the bodies involved in its management, in addition to a lack of regulation and funding, especially in relation to the realization of the complementary role of the Union, which jeopardizes compliance with the constitutional requirement of absolute priority. Regarding the funding policy in the Federal District (DF), the methodology used in this work has established that there is no link between the administrative bodies, in addition to insufficient funding, since the budget projection of the I PDASE/DF showed a

significant discrepancy in terms of what was carried out by the system, on the other hand, there was an evolution in the service, since it moved from isolated initiatives to create institutions for "minor offenders" to the design and planning of a system. In this work, funding was analyzed under three dimensions: the income of the juvenile, the expenses and the costs. On an exploratory basis, it was possible to calculate the real costs of the juveniles for the socio-educational system in the Federal District, as well as to make an approximation of the cost calculation of the juveniles in the inpatient units. The data showed the increase in staff costs combined with the significant decrease in the number of youth, resulting in an increase in youth costs in the Federal District (DF) system and in the inpatient units. Although these are high values, it is important to remember that the activities developed in the inpatient units are not limited to the educational dimension, as they include costs associated with the specificity of the socio-educational system.

Keywords: funding Socio-Educational System. National Social-Educational Service System. Federal District. Decennial Plan for Social-Educational Service in the Federal District. Adolescent Cost.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABRINQ: Associação Brasileira dos Fabricantes de Brinquedos

ANPAE: Associação Nacional de Política e Administração da Educação

ANPED: associação nacional de pós-graduação e pesquisa em educação

ATRS: Atendente de Reintegração Socioeducativo

BDTD: Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações

CAJE: Centro de Atendimento Juvenil Especializado

CDCA: Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente

CEDCA: Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente

CEDECA: Centro de Defesa da Criança e do Adolescente

CF: Constituição Federal

CGU: Controladoria Geral da União

CMDC: Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

CNJ: Conselho Nacional de Justiça

CNMP: Conselho Nacional do Ministério Público

CODEPLAN: Companhia de Planejamento do Distrito Federal

CONANDA: Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

CREAS: Centro Regional Especializado de Assistência Social

CRESEM: Centro de Referência em Semiliberdade do Recanto das Emas

DCA: Departamento/Delegacia da Criança e do Adolescente

DF: Distrito Federal

DGT: Demonstrativos dos Gastos Tributários

DISIPIJ: Diretoria do Sistema de Informação para Infância e Juventude

DIRPF: Declaração de Ajuste Anual do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física

DIRPJ: Declaração de Ajuste Anual do Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica

ECA: Estatuto da Criança e Adolescente

ENS: Escola Nacional de Socioeducação

FDCA: Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente

FE: Faculdade De Educação

FEBEM: Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor

FIA: Fundo para Infância e Adolescência

FINEDUCA: Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação

FNCA: Fundo Nacional da Criança e do Adolescente

FONACRIAD: Fórum Nacional de Organizações Governamentais de Atendimento à Criança e ao Adolescente

FPE: Fundo de Participação dos Estados

FPM: Fundo de Participação dos Municípios

FUNABEM: Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor

FUNDEB: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica

GADERL: Gratificação de Atividade de Docência em Estabelecimento de Restrição e Privação de Liberdade

GDF: Governo do Distrito Federal

GND: Grupo de Natureza de Despesa

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IHA: Índice de Homicídios na Adolescência

INEP: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa em Educação

IPCA: Índice Nacional de Preços

IPEA Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LA: Liberdade Assistida

LDB: Lei de Diretrizes e Bases da Educação

LDO: Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA: Lei Orçamentária Anual

MDE: Manutenção e Desenvolvimento de Ensino

MMFDH: Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos

MSE: Medidas Socioeducativas

MPDFT: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

NAI: Núcleo de Atendimento Inicial

OCA: Orçamento da Criança e do Adolescente

PDASE: Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo

PNASE: Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo

PNDH: Plano Nacional de Direitos Humanos

PPA: Plano Pluri Anual

PSC: Prestação de Serviço à Comunidade

RA: Região Administrativa

SDH/PR: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República

SEE/DF: Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal

SEDEST: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda

SEDS: Secretaria de Desenvolvimento Social

SGD: Sistema de Garantias de Direitos

SEJUS: Secretaria de Estado de Justiça

SIAFI: Sistema Integrado de Acompanhamento Financeiro

SIGRH: Sistema Único de Gestão de Recursos Humanos

SIPIA: Sistema de Informação para a Infância e Adolescência

SIC: Sistema de Informação ao Cidadão (e-sic)

SIGGO: Sistema Integral de Gestão Governamental

SNDH/MJ: Secretaria Nacional dos Direitos Humanos do Ministério da Justiça

SINASE: Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo

SOAD: Subsecretaria de Orçamento e Administração

SPDCA: Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente

SNDCA: Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

SUBPOLÍTICAS: Subsecretaria de Políticas para Crianças e Adolescentes

SUBSIS: Subsecretaria do Sistema Socioeducativo

SUGEP: Subsecretaria de Gestão de Pessoas

UAMA: Unidade de Atendimento em Meio Aberto

UAI: Unidade de Atendimento Inicial

UIPSS: Unidade de Internação Provisória de São Sebastião

UIP: Unidade de Internação de Planaltina

UNIRE: Unidade de Internação do Recanto das Emas

UISS: Unidade de Internação de São Sebastião

UNISS: Unidade de Internação de Saída Sistemática

UNIORF: Unidade de Planejamento, Orçamento e Finanças

UIBRA: Unidade de Internação de Brazlândia

UISM: Unidade de Internação de Santa Maria

UAST: Unidade de Atendimento em Semiliberdade de Taguatinga

UASG: Unidade de Atendimento em Semiliberdade do Gama

UASSM: Unidade de Atendimento em Semiliberdade de Santa Maria

UF: Unidade da Federação

USFG: Unidade de Semiliberdade Feminina do Guará

UNICEF: *United Nations Children's Fund* (Fundo das Nações para a Infância)

Índice de Gráfico

Gráfico 1 - Trajetória do quantitativo de adolescentes em cumprimento de Medida Socioeducativa em meio fechado - Brasil (1996 a 2017)	166
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Índice de Quadros

Quadro 1. Sistematização dos Trabalhos acadêmicos de 2000 a 2019.	125
Quadro 2. Procedimentos metodológicos de pesquisa	127
Quadro 3. Doutrinas jurídicas do direito de crianças e adolescentes	133
Quadro 4. Medidas Socioeducativas previstas – ECA	144
Quadro 5. Estrutura do Sistema de Garantia de Direitos – SGD	159
Quadro 6. Estrutura de fontes de financiamento do Sistema Socioeducativo – Nacional	173
Quadro 7. Fontes de receita dos Fundos da Criança e do Adolescente	174
Quadro 8. Eixos operativos do PNASE (2014-2014).....	187
Quadro 9. Estrutura de fontes de financiamento do Sistema Socioeducativo – DF....	200

Índice de Tabelas

Tabela 1 - População projetada total e de adolescentes por idade	164
Tabela 2 - Gastos Tributários destinados aos FNCA e FDCAs – 2015 a 2019	175
Tabela 3 – Gastos Tributários destinados ao FNCA (2015 a 2020)	177
Tabela 4 - Trajetória das receitas FNCA (2015 a 2020)	178
Tabela 5 - Trajetória das despesas FNCA (2015 a 2020)	179
Tabela 6 - Trajetória das despesas com o programa “Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes” – 2015 a 2020.....	181
Tabela 7 - Execução orçamentária do SINASE - Nacional (2015 a 2019).....	182
Tabela 8 – Quantitativo de adolescentes em cumprimento de Medida Socioeducativa, meio aberto e meio fechado no Distrito Federal (2015 a 2020)	194
Tabela 9 - Trajetória das receitas FDCA - DF (2015 a 2020)	201
Tabela 10 - Detalhamento das despesas FDCA - DF (2015 a 2020)	202
Tabela 11 - Repasses e quantitativo de Crianças e adolescentes atendidos por instituição, com recursos do FDCA - DF (2015 a 2020).....	203
Tabela 12 - Trajetória de Despesas destinados ao Sistema Socioeducativo do DF - QDD (2015 a 2020) com recursos da SEJUS-DF	205
Tabela 13 - Dados comparados entre projeção orçamentária do PDASE e a execução pela SEJUS: despesas com pessoal (2015 a 2020)	214
Tabela 14 - Dados comparados entre projeção orçamentária do PDASE e a execução pela SEJUS: despesas com capacitação (2015 a 2020)	215
Tabela 15 - Dados comparados entre projeção orçamentária do PDASE e a execução pela SEJUS: despesas com custeio (2015 a 2020)	216
Tabela 16 - Dados comparados entre projeção orçamentária do PDASE e a execução pela SEJUS: despesas com investimento (2015 a 2020)	217
Tabela 17 - Gastos por natureza de despesa – Sistema Socioeducativo	218
Tabela 18 - Trajetória do custo por adolescente anual e mensal do Sistema Socioeducativo do Distrito Federal (2015 a 2020)	219
Tabela 19 - Trajetória do quantitativo de servidores nas Unidades de Internação do DF da SEJUS (2015 a 2020)	220
Tabela 20 - Trajetória do Quantitativo de servidores da SEEDF lotados nas Unidades de Internação do DF (2015 a 2020)	221

Tabela 21 - Despesas com pessoal executadas pela SEEDF e SEJUS – Unidades de Internação (2015 a 2020) 222

Tabela 22 – Relação de adolescentes por servidor e custo-adolescente anual e mensal nas unidades de internação (2015 a 2020) 223

Índice de Anexos

Anexo 1 - Categorias sociais e jurídicas relativas à infância e à adolescência	237
Anexo 2 - Órgãos de controle no âmbito da política de atendimento à criança e ao adolescente.....	240
Anexo 3 - Esclarecimentos MMFDH (e-sic) – Créditos suplementares: Promoção , Defesa e Proteção dos Direitos da Criança e do Adolescentes (tabela 6)	241
Anexo 4 - Marco histórico da legislação referente ao atendimento socioeducativo no Distrito Federal – 1967 a 2019	242
Anexo 5 - Unidades de Internação e casas de semiliberdade do Distrito Federal – Unidades ativas/2021	247
Anexo 6 - Unidades de Internação e casas de semiliberdade do Distrito Federal – Unidades ativas/2021	248
Anexo 7 - Esclarecimento referente a metodologia de coleta de dados da Diretoria do Sistema de Informação para Infância e Juventude (DISIPIJ/SEJUS)	249
Anexo 8 - Quantitativo de adolescentes por unidades de internação e casas de semiliberdade DF (2016 a 2020)	250
Anexo 9 - Organograma da Secretaria de Estado de Justiça do Distrito Federal – SEJUS/DF	251
Anexo 10 - Organograma da Subsecretaria do Sistema Socioeducativo do DF/2019 .	252
Anexo 11 - Projeção orçamentária do PDASE – DF (2015 a 2024)	253

SUMÁRIO

Introdução.....	122
Capítulo I – As concepções sobre a infância e adolescência na perspectiva do direito à educação.....	130
Introdução.....	130
I.2 Trajetória histórica das concepções acerca dos direitos da infância e adolescência.....	130
I.3 A proteção integral e o atendimento de crianças e adolescentes no ECA/1990.....	138
I.3.1 Medidas Socioeducativas	142
I.4 As medidas socioeducativas e a garantia do direito à educação.....	147
Conclusão.....	152
Capítulo II – O financiamento do Sistema Nacional de Atendimento socioeducativo – SINASE.....	153
Introdução.....	153
II.1 O Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE no contexto do Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente – SGD.....	154
II.2 - Configuração do SINASE no contexto federativo.....	161
II.3 Financiamento Nacional do Sistema Socioeducativo	167
II.4 Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo – PNASE e as diretrizes para os Planos decenais estaduais, municipais e distritais.....	184
Conclusão.....	190
Capítulo III – A política de atendimento socioeducativo no contexto do financiamento do Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo do Distrito Federal - PDASE-DF.....	191
Introdução.....	191
III.1 Organização do Sistema socioeducativo no contexto do Distrito Federal.....	192
III.2 Financiamento do Sistema Socioeducativo no Distrito Federal	199
III.3 O financiamento do sistema socioeducativo no contexto do I Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo do Distrito Federal (PDASE/DF).....	206
III.4 Análise da Projeção orçamentária do I PDASE/DF na perspectiva dos Gastos por Natureza de Despesa e o Custo-adolescente do sistema.....	213
Conclusão.....	224
Considerações finais	226
Referências bibliográficas.....	231
ANEXOS.....	237

Introdução

A década de 1980 suscitou para o Brasil um período de profundas mudanças sociais, educacionais, políticas e econômicas. Influenciado por tratados e convenções internacionais e por movimentos populares, o Brasil voltou sua atenção às crianças e aos adolescentes, e estabeleceu no art. 227 na Constituição Federal de 1988 que:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 1988).

O Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, Lei nº8.069/1990 confirmou a condição de sujeito de direitos deste público e torna-se o principal documento que versa sobre os direitos das crianças e adolescentes no Brasil. O princípio de prioridade absoluta (art. 4º) trata da precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública, pela preferência na formulação e na execução de políticas sociais públicas, e pela “destinação privilegiada de recursos públicos às áreas relacionadas com a proteção de crianças e adolescentes, o que implica na adequação do orçamento público ao cumprimento de tal comando jurídico-constitucional” (ALMEIDA,2010, p.28).

Em consonância com o ECA, iniciou-se em 2006 um amplo processo de discussão coletiva entre sociedade civil, Estado, especialistas e representantes sociais do sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente nas diversas regiões do país, resultando na resolução do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), em 2006, e posteriormente na criação de uma Política Nacional denominada de Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE)¹, sancionado como Lei Federal nº 12.594/2012.

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. O Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo - PNASE, lançado em 2013, em parceria com

¹ O termo Sistema Socioeducativo refere-se ao conjunto de todas as medidas privativas de liberdade (internação e semiliberdade), as não privativas de liberdade (liberdade assistida e prestação de serviço à comunidade) e a internação provisória.

os Estados, Distrito Federal e os Municípios, aponta entre as várias diretrizes a garantia da oferta e acesso à educação de qualidade nos centros de internação. A legislação determinou a obrigatoriedade da existência de uma escola pública no interior das unidades de internação. A escolarização, portanto, constitui-se em atividade central no conjunto das atividades socioeducativas desenvolvidas nas unidades de internação.

A execução orçamentária das medidas socioeducativas é um cenário complexo, uma vez que sua articulação e coordenação pressupõe intersectorialidade, integralidade e interinstitucionalidade. Reflete, portanto, contradições existentes, disputa de poder, atuação de diferentes atores sociais e seus interesses político-partidários, ideológicos e de classes (AMERICANO DO BRASIL, 2017).

Este trabalho tem como objetivo geral analisar o financiamento do sistema socioeducativo no Distrito Federal, por meio do mapeamento das fontes de recursos, da utilização dos recursos públicos para a manutenção do sistema na perspectiva do I Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo (PDASE/DF), bem como da elaboração do cálculo do custo-adolescente no sistema distrital e nas unidades de internação.

Os objetivos específicos são: o primeiro é descrever o marco histórico, a trajetória do ordenamento jurídico-legal, no Brasil, referente aos direitos da criança e do adolescente, sobretudo o direito público subjetivo em educação bem como as concepções jurídicas que marcaram os respectivos momentos históricos; o segundo é examinar o financiamento do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), a fim de compreender as competências dos entes da federação, com foco no cofinanciamento a partir das fontes e destinação de recursos no âmbito da União; e, o terceiro é analisar a política distrital de atendimento socioeducativo com foco no financiamento do sistema, de modo a cotejar a projeção orçamentária do Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo do Distrito Federal (PDASE-DF) com a execução orçamentária gerida pela Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania do DF (SEJUS-DF) com o intuito de compreender em que medida a destinação de recursos ao sistema socioeducativo ocorreu para garantir uma política pública prioritária e o cumprimento do preceito constitucional do direito público subjetivo, para tanto se pretende investigar a gestão financeira do DF por meio da análise dos recursos destinados ao sistema socioeducativo com foco nos gastos realizados para as categorias de pessoal, capacitação, custeio e investimento, com o intuito de calcular o custo-adolescente no sistema, bem como calcular, de forma aproximada o custo do adolescente nas unidades de internação, em relação ao quantitativo

de servidores e pagamento de pessoal, levantando, portanto, o custo real da medida de restrição de liberdade no DF, em uma perspectiva exploratória.

Neste sentido, o interesse em pesquisar sobre o financiamento do sistema socioeducativo e ter a possibilidade de estudar e aprofundar o conhecimento sobre o assunto, que é pouco pesquisado, surgiu no ano de 2014, durante a graduação do curso de pedagogia, pela Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, através do Grupo de Ensino, Pesquisa e Extensão em Educação Popular e Estudos Filosóficos e Históricos – Culturais (GENPEX/FE/UnB), momento em que fui convidada a participar, com o objetivo de consolidar a proposta do projeto de Educação de Jovens e Adultos (EJA) desenvolvido com adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de semiliberdade em uma instituição no DF. A atuação extensionista possibilitou então o acesso a esta instituição de forma contínua durante a graduação, sendo este o tema do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC). Em 2018, ingressei no Mestrado Acadêmico no Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação PPGE/UnB, com o intuito de dar continuidade à pesquisa, desta vez pelo viés do financiamento do sistema socioeducativo dentro da linha de pesquisa “Políticas Públicas e Gestão da Educação – POGE”. O interesse pessoal e profissional foi intensificado, pois, desde 2018, sou professora substituta da Secretaria de Estado de Educação (SEEDF).

Em relação à relevância científica e social, percebeu-se na literatura que a pesquisa sobre o tema financiamento do sistema socioeducativo ainda é pouco explorada por profissionais e pesquisadores da socioeducação, principalmente por professores da educação básica. A escolha do tema justifica-se, além de sua importância, pela escassez de estudos que aprofundem a análise referente ao mapeamento do financiamento do atendimento socioeducativo no DF, sobretudo, quanto aos recursos disponibilizados para o sistema socioeducativo.

Além disso, justifica-se na perspectiva de compreender como ocorre o financiamento do sistema socioeducativo. Partindo do pressuposto de que o atendimento de crianças e adolescentes é uma política prioritária, e no âmbito deste atendimento o direito à educação, como direito fundamental, é peça central para a consolidação do sistema socioeducativo, torna-se imprescindível conhecer e analisar os custos destinados a esta parcela vulnerável da população, sobretudo porque o direito à educação pode estar ameaçado, a depender se os gastos efetivados atendem ao objetivo e necessidades das unidades de internação de acordo com as diretrizes do sistema nacional, visto que é nessa medida que os maiores gastos se concentram.

De acordo com Almeida (2010) “nem toda política pública tem, necessariamente, visibilidade orçamentária” (p.1), isso porque a edição de leis para assegurar a proteção integral não requer necessariamente, recursos financeiros, no entanto, a materialidade da política expressa-se através da destinação de recursos bem como do seu acompanhamento ao longo dos anos.

A revisão de literatura sobre o tema foi realizada no período de 2000 a 2019 por meio da escolha de 4 descritores que estão discriminados no quadro abaixo. A consulta das bases de dados e bibliotecas virtuais foi realizada nos sites: Scielo (Biblioteca Eletrônica de Periódicos Científicos Brasileiros), Capes (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior), BDTD (Biblioteca Digital Brasileira de Teses e dissertações). Foram selecionados ainda os Anais dos encontros nacionais Fineduca (Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação) e da Anped (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação).

Quadro 1. Sistematização dos Trabalhos acadêmicos de 2000 a 2019.

Descritores	Tipo	Nº
Financiamento do Sistema Socioeducativo no DF	Artigos	1
	Dissertações	-
	Teses	2
Orçamento do Sistema Socioeducativo	Artigos	-
	Dissertações	2
	Teses	-
Orçamento e Financiamento do Plano de Atendimento Socioeducativo do DF (PDASE)	Artigos	-
	Dissertações	-
	Teses	-
Financiamento do SINASE	Artigos	2
	Dissertações	-
	Teses	-
Total = 4 Descritores	Total = 07	

Fontes: Anped, BDTD, Capes, Fineduca e Scielo. Elaboração própria.

Do conjunto dos sete trabalhos encontrados, referente aos estudos que tratam do financiamento do sistema socioeducativo, três trabalhos serviram de ponto de partida para a pesquisa, pois estes tratam especificamente dos conceitos que respaldam o debate acerca do financiamento do sistema e dos custos diretos e indiretos do adolescente em cumprimento de medida socioeducativa em meio. São eles: o artigo de Fernando Sérgio dos Santos Caldeira, Sandra Mara Andraus Rocha e Blênio César Severo Peixe (2006), *Estudo do custo do adolescente em conflito com a lei sob regime de internação*, no Estado do Paraná, com base na metodologia proposta pela UNICEF; a dissertação de mestrado

de Riezo Silva Almeida (2010), *Orçamento Criança e Adolescente: A experiência do Distrito Federal*; a dissertação de mestrado de Liana Correia Roquete de Albuquerque (2013), *A gestão escolar na promoção do direito à educação de adolescentes privados de liberdade – DF*; a dissertação de mestrado de Laís de Oliveira Souza (2016), este trabalho trata de financiamento. *Custo da Unidade de medida socioeducativa de internação: Um estudo exploratório no CENSE Londrina II*.

Esta dissertação diferencia-se dos demais estudos, pois pretende investigar a comparação entre o planejamento orçamentário do I PDASE/DF e a execução realizada pelo órgão competente, e calcular o custo do adolescente, levando em consideração as categorias de pessoal, capacitação, custeio e investimento no do sistema, e no âmbito distrital o custo-adolescente nas unidades de internação.

O recorte especial é o Distrito Federal, uma vez que foi uma das Unidades da Federação, pioneira na consolidação do Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo (PDASE-DF) em 2015. O recorte temporal corresponde ao período de 2015 a 2020, visto que a partir deste ano já havia o Plano Nacional, o Plano Decenal no âmbito do DF, e foi o marco do início do Plano Plurianual – PPA, e demais instrumento orçamentários (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA) do DF, que são documentos que definem as prioridades do governo distrital, para o período de quatro anos, desta forma tornou-se viável uma análise mais aprofundada e atualizada da política de financiamento do atendimento socioeducativo.

Para este estudo, o mapeamento das fontes e recursos financeiros destinados ao Sistema Socioeducativo será o foco da pesquisa, no entanto será realizado um recorte específico do meio fechado, em duas modalidades, regime de restrição (semiliberdade) e privação de liberdade (internação), em que os adolescentes poderão ser internados de 6 meses a 3 anos. Os principais aportes teóricos relacionados ao tema são: o federalismo cooperativo, a descentralização das políticas sociais, e o direito à educação como direito público subjetivo numa configuração diferenciada para o atendimento socioeducativo, levando-se em conta a especificidade do papel do Estado.

Quanto aos procedimentos metodológicos, é uma pesquisa bibliográfica e documental utilizando a abordagem quantitativa e estatística à luz de análise descritiva e analítica (dados físicos e financeiros). A análise quantitativa realizou-se a partir da coleta de dados por meio dos relatórios e levantamentos nacionais anuais e trimestrais do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE (2009 a 2020), bem como

dos relatórios de diagnóstico detalhado do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, de acordo com o quadro abaixo:

Quadro 2. Procedimentos metodológicos de pesquisa

Arcabouço jurídico-legal Federal e Distrital	Banco de dados quantitativos e financeiros
<ul style="list-style-type: none"> ❖ Constituição Federal de 1988; ❖ Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996; ❖ Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990; ❖ Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo de 2012; ❖ Relatório anual do SINASE; Levantamento anual do SINASE (2011, 2015 e 2018); Mapa do Encarceramento (2015); Mapa da Violência; PDAD/CODEPLAN ❖ Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo de 2013; ❖ I Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo do Distrito Federal de 2014; ❖ Lei Orgânica do DF, e leis distritais. Normatizações e regulamentações para escolarização na socioeducação do DF. ❖ Perfil Socioeducandos; Relatório de Gestão DF-2017. Relatório do CNMP – 2019. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Sistema Integrado de Gestão Governamental – SIGGO/DF; 2) Serviço de Informação ao Cidadão / E-SIC e Portal de Transparência do DF; 3) Plano Plurianual de Ação Governamental– PPAG; Lei de Diretrizes Orçamentária – LDO; Lei Orçamentária Anual Publicada – LOA; 4) Relatório de Gestão da Execução Orçamentária destinadas ao Orçamento Criança e Adolescente – OCA, pela Secretaria de Economia do DF – SEPLAG; 5) Relatório Resumidos de Execução Orçamentária – RREO; 6) Relatórios do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente – CDCA e Fundo Nacional da Criança e do Adolescente – FNCA da SEJUS-DF; 7) Relatório de Gestão das Subsecretarias responsáveis pelo Sistema Socioeducativo, referentes a orçamento, recursos humanos, profissionais: Subsecretaria do Sistema Socioeducativo – SUBSIS/SEJUS; Subsecretaria de Administração Geral – SUAG/SEJUS. 8) Coleta de dados a partir das reuniões realizadas e oficializadas com os Secretários da: Secretaria de Estado de Justiça – SEJUS; Secretaria de Estado de Educação – SEE; Subsecretaria do Sistema Socioeducativo – SUBSIS/SEJUS, Subsecretaria de Administração Geral – SUAG/SEJUS, Unidade de Gestão de Fundos – UNGEF/SEJUS.

Fonte: Elaboração própria.

Os dados específicos de financiamento foram requeridos junto ao: SIAF/DF – Sistema de Administração Financeira do Governo do DF: SIAF/SEFA/DF; Sistema Integrado de Gestão Governamental – SIGGO/DF; Serviço de Informação ao Cidadão / E-SIC e Portal de Transparência do DF. As informações foram solicitadas aos seguintes órgãos: Ministério da Economia, Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, Controladoria Geral da União. Além da análise dos relatórios do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente – CDCA e Fundo Nacional da Criança e do Adolescente – FNCA/SEJUS-DF; bem como relatório de Gestão: SUBSIS/SEJUS.

Tendo em vista a dificuldade na compreensão dos dados coletados de forma pulverizada, solicitou-se aos servidores da SUBSIS, SUAG, UNGEF, SEEDF e SEJUS

maiores esclarecimentos. Desta forma, foram realizadas reuniões presenciais nestes órgãos que possibilitaram o entendimento das informações disponibilizadas pelos sistemas de informação governamental, bem como para a obtenção de portarias, decretos, organograma e relatórios internos para compreensão da estrutura hierárquica do órgão e organização institucional para o atendimento socioeducativo. Em seguida foi possível fazer uma comparação entre o que foi disponibilizado pela SEJUS do DF e os dados abertos no Portal de Transparência. Diante da incompatibilidade das duas fontes, solicitou-se novamente novas justificativas, considerações e explicações.

A dissertação está estruturada em três capítulos, além desta introdução e das considerações finais. No primeiro capítulo, pretende-se abordar os principais conceitos que respaldam a política de atendimento aos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa no Brasil. O texto tem como objetivo analisar a trajetória do ordenamento jurídico-legal, que foi marcada por diferentes concepções referentes aos direitos da criança e do adolescente. No segundo capítulo será realizada a análise do financiamento do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) com o objetivo de compreender as competências dos entes da federação, com foco no cofinanciamento a partir das fontes e destinação de recursos no âmbito da União. Será feita uma investigação do arcabouço jurídico para a consolidação do Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente (SGD) pós Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). No terceiro capítulo, será realizada a análise da política distrital de atendimento socioeducativo com foco no financiamento do sistema com o objetivo principal de cotejar a projeção orçamentária do Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo do Distrito Federal (PDASE-DF) com a execução orçamentária gerida pela Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania do DF (SEJUS-DF), a fim de compreender como ocorreu a destinação de recursos ao sistema socioeducativo respeitando o preceito constitucional que afirma esta política como uma política pública prioritária, sobretudo ao cumprimento do direito público subjetivo. Este trabalho pretende analisar o financiamento sob três dimensões: as receitas, as despesas e o custo do adolescente. Neste sentido, pretende-se investigar a gestão financeira do DF por meio da análise dos recursos destinados ao sistema socioeducativo, referente aos Gastos de Natureza por Despesa (GND), bem como os gastos realizados com foco no atendimento em meio fechado, a partir do quantitativo de servidores e pagamento de pessoal, com o intuito de calcular o custo-adolescente do sistema e o custo-adolescente nas unidades de internação, e assim ter subsídios para discutir o custo real no âmbito da medida socioeducativa de restrição de liberdade.

Por fim, a título de conclusão, será realizada uma reflexão sobre o tema pesquisado com base nos resultados alcançados durante a pesquisa. Ademais, serão abordados os principais desafios e lacunas da pesquisa e perspectivas futuras para o aprofundamento da investigação sobre o tema.

Capítulo I – As concepções sobre a infância e adolescência na perspectiva do direito à educação.

Introdução

Este capítulo, de cunho histórico e conceitual, pretende abordar os principais conceitos que respaldam a política de atendimento aos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa no Brasil. O texto tem como objetivo analisar a trajetória do ordenamento jurídico-legal, que foi marcada por diferentes concepções referentes aos direitos da criança e do adolescente.

A abordagem será feita por intermédio das principais mudanças na legislação federal brasileira que regem o atendimento de crianças e adolescentes, tendo como ponto de partida a Constituição Federal de 1988, na qual a educação foi alçada ao status jurídico de direito público subjetivo e o Estatuto da Criança e Adolescente - ECA que é o principal instrumento normativo de proteção aos direitos humanos da criança e do adolescente no Brasil.

O texto está dividido em três seções, além desta introdução e considerações finais. A primeira seção discorrerá sobre a trajetória das concepções que marcaram os respectivos momentos históricos culminando com a Constituição Federal de 1988 que inaugurou no Brasil a doutrina da proteção integral. A segunda seção terá como foco de análise a aplicação das medidas de proteção e as medidas socioeducativas. O Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA de 1990, será o norteador para o entendimento das especificidades de cada uma das medidas aplicadas. A terceira seção, por fim, abordará o direito à educação na perspectiva do cumprimento das medidas socioeducativas. O objetivo será compreender o arcabouço teórico e legal relativo ao direito à educação e como ele está previsto para os jovens privados de liberdade.

I.2 Trajetória histórica das concepções acerca dos direitos da infância e adolescência

Para compreender como a questão dos direitos da infância e adolescência se colocou à sociedade brasileira é importante ter que o Brasil viveu diferentes períodos históricos, o que determinou características próprias na perspectiva e na ação da sociedade em relação a estes direitos. A história, nesta perspectiva, torna-se elemento

imprescindível à compreensão das principais discussões que norteiam o atendimento socioeducativo a crianças e adolescentes no Brasil.

Para compreender as diferentes concepções que marcaram e ainda marcam o arcabouço-jurídico e normativo no Brasil é importante que se faça uma análise aprofundada da trajetória histórica quanto ao atendimento de crianças e adolescentes e seus direitos adquiridos.

O debate acerca dos direitos das crianças e dos adolescentes no Brasil ganhou força a partir da década de 80 com a Constituição Federal de 1988, influenciado por movimentos sociais e normativas internacionais que serão tratadas mais adiante. No entanto, nem sempre foi assim, no Brasil e no mundo, por séculos, a condição de sujeito de direito desta parcela da população, foi inexistente.

Portanto, é importante compreender as diferentes concepções, que marcaram as doutrinas jurídicas, de acordo com os períodos, fatos e legislações históricas. Em consonância com Fachinetti (2003), o ordenamento jurídico brasileiro foi marcado por doutrinas jurídicas que podem ser classificadas em quatro tipos, quais sejam: Doutrina da Indiferença²; Doutrina do Direito Penal do Menor; Doutrina da Situação Irregular e Doutrina da Proteção Integral, conforme especificado no quadro 3.

A primeira, doutrina da indiferença, perdurou até 1927 com a criação do 1º Código de Menores, foi marcada pela ausência de legislação e normas tutelares para o atendimento de crianças e adolescentes, e destacou-se como a primeira legislação nacional específica sobre o atendimento à infância e juventude.

A segunda, doutrina do direito penal do menor, corresponde ao período de 1927 a 1979, pela Lei nº 6.697 que instituiu o 2º código de menores anulando o código anterior. Associada a esta normativa, consolidou-se, no Brasil, o fenômeno que tinha como base estrutural da sociedade brasileira a cultura menorista³, influenciada pelo positivismo e

² Na origem da nossa colonização, o ordenamento jurídico vigente era representado pelas Ordenações do Reino. O tratamento dispensado às crianças, aos adolescentes e aos adultos não possuía qualquer distinção. A responsabilização de crianças e adolescentes se dava de duas formas, ou a mesma de um adulto, ou nenhuma responsabilização. A etapa de caráter penal indiferenciado é representada no ordenamento jurídico brasileiro pelos Códigos Penais de 1830 e 1890, em que “*o direito buscava responder de forma proporcional à ofensa cometida, e não reformar ou reeducar o delinquente*” (SPOSATO, 2013, p. 76). Somente no regime republicano que se iniciou a primeira experiência brasileira de intervenção especializada junto aos menores de idade que desobedeciam às leis penais (GONÇALVES, 2005).

³ Trata-se do conjunto de representações sociais historicamente construídas no Brasil, cujas raízes mais remotas encontram-se no período colonial, e que retratam a infância a partir de sua condição econômica. Conceito aplicado como dispositivo de controle e coerção, o “menorismo” é herança do Código de Menores de 1927 (reeditado em 1979), que incide essencialmente sobre os mais pobres. Ver a este respeito o Anexo

determinismo, tal cultura embora nasça no direito não se restringe a ele, acabou por permitir todo tipo de violação contra os direitos fundamentais, de crianças e jovens. Dentre outras mudanças, a nova normativa fixou a maioria penal aos 18 anos (RIZZINI, 2006).

A terceira doutrina da situação irregular ou fase tutelar, que perdurou de 1979, com o 2º Código de Menores, até 1988 com a promulgação da Constituição de Federal, conforme quadro 3, caracterizou-se inicialmente por tratar da mesma forma os menores “abandonados” e “delinquentes”⁴, levando assim à judicialização e criminalização dos problemas sociais e econômicos, e fazendo com que o poder público se desobrigasse ao financiamento voltado para políticas públicas específicas aos menores (RIZZINI, 2006).

Nesta fase, o objetivo era a promoção da proteção de crianças e adolescentes em situação irregular a partir de ações de cunho assistencialista, e práticas segregadoras e/ou discriminatórias marcadas pela permanência da concepção “menorista” da fase anterior (RIZZINI, 2006). O art. 2º do Código de Menores define o conceito dos menores em situação “irregular”. Para os efeitos deste Código, considera-se em situação irregular o menor:

I - privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente, em razão de: a) falta, ação ou omissão dos pais ou responsável; b) manifesta impossibilidade dos pais ou responsável para provê-las; II - vítima de maus tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsável; III - em perigo moral, devido a: a) encontrar-se, de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes; b) exploração em atividade contrária aos bons costumes; IV - privado de representação ou assistência legal, pela falta eventual dos pais ou responsável; V - com desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária; VI - autor de infração penal.

O Código de Menores classificou quatro grupos a serem assistidos pela norma: crianças de primeira idade (até os dois anos de idade), “infantes expostos” (de dois a sete anos de idade), menores “abandonados” (menores de dezoito anos de idade) e menores “delinquentes” (também menores de dezoito anos de idade) (CUSTÓDIO, 2007). No quadro abaixo, há uma síntese das doutrinas jurídicas do direito das crianças e adolescentes, e suas respectivas legislações e normatizações referentes a cada período histórico.

1 para compreender os termos e conceitos utilizados historicamente no atendimento a crianças e adolescentes.

⁴ Ver a este respeito o Anexo 1 para ter acesso aos termos e conceitos historicamente utilizados no atendimento de crianças e adolescentes no Brasil, segundo o arcabouço jurídico-legal.

Quadro 3. Doutrinas jurídicas do direito de crianças e adolescentes

	Doutrina da indiferença	Doutrina do direito penal	Doutrina de situação irregular	Doutrina da proteção integral
Período	Até o XX	De 1927 a 1979	De 1979 a 1988 Ditadura Militar e Redemocratização	A partir da CF/1988 Estado Democrático de Direito
Ideia Central	<p>Sem normas tutelares dos direitos de crianças ou adolescentes.</p> <p>Sem distinção entre o adulto, criança e adolescente.</p>	<p>Objetiva-se a punição de conduta praticadas por crianças e adolescentes.</p> <p>Sem distinção entre o adulto, criança e adolescente.</p> <p>Caráter penal indiferenciado.</p> <p>Medidas por tempo indeterminado.</p> <p>Modelo assistencial-repressivo</p> <p>Privação de liberdade como regra.</p>	<p>Retirada dos menores das prisões de adultos.</p> <p>Proteção de crianças e adolescentes em situação “irregular”.</p> <p>Termos: “menor abandonado”; “delinquente” e “menores”.</p> <p>Privação de liberdade como regra.</p> <p>Negação de natureza penal específica.</p> <p>Indeterminação das medidas aplicáveis.</p> <p>Ausência de garantias jurídicas</p> <p>Caráter filantrópico e assistencialista.</p>	<p>Crianças e adolescentes como sujeitos de direito.</p> <p>Direitos assegurados pelo Estado, sociedade e famílias.</p> <p>Prioridade absoluta.</p> <p>Privação de liberdade como exceção.</p> <p>Medidas por tempo determinado.</p> <p>Terminologia: de “Menores” para “crianças e adolescentes”</p> <p>Surgimento do Direito Penal Juvenil</p> <p>Descentralização.</p> <p>Controle e Participação Social.</p>
Legislações	<p>Ausência de legislação específica.</p> <p>Códigos Penais de 1830 e 1890</p>	<p>1º Juizado de Menores – 1923.</p> <p>1º Código de Menores de 1927 “Mello Matos”</p> <p>SAM⁵ - 1940</p> <p>FUNABEM⁶ – 1964 (SAM)</p>	<p>2º Código de Menores de 1979</p>	<p>Constituição Federal de 1988</p> <p>Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990</p>

Fontes: Informações retiradas do Conselho de Supervisão de Juízes da Infância e da Juventude – CONSIJ, SPOSATO (2006) ;(2013), SOUZA (2016), RIZZINI (2004, 2009,2013), COSTA (1990) ;(1993) ;(1999) ;(2001). Quadro elaborado pela autora.

Como observado no quadro 3, a concepção “menorista” só foi interrompida a partir da Constituição Federal de 1988, desta forma inaugurou no Brasil a quarta doutrina da proteção integral superando, pois, a doutrina da situação irregular, ao considerar crianças e adolescentes como sujeitos de direitos assegurados em conjunto pelo Estado, sociedade e família.

⁵ SAM – Serviço de Atendimento ao Menor: destinado a atuar junto aos menores em conflito com a lei, e que foi o embrião do que mais tarde seria a FUNABEM, berço de todas as FEBEMS.

⁶ FUNABEM – Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor: Lei nº 4.513, de 01 de dezembro de 1964, responsável pela criação da Política Nacional de Bem-Estar do Menor, estabelecendo uma gestão centralizadora e vertical. O órgão nacional gestor de referida política passa a ser a FUNABEM (Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor) em substituição à antiga SAM; no âmbito estadual, os seus órgãos executores estaduais as FEBEMS. (Fundações Estaduais de Bem-Estar do Menor).

A Carta Magna superou a doutrina anterior, pois determinou que os direitos sejam assegurados com absoluta prioridade, ao entender que a criança e o adolescente estão em condição peculiar de pessoa em desenvolvimento (RIZZINI, 2006).

Estes direitos ganharam força em torno dos principais debates que envolviam o texto constitucional. Arruda (2013) esclarece que foi a partir dos anos 80, quando os debates sobre a infância e juventude se fortaleceram internacionalmente⁷, que houve uma “inversão radical de paradigma na consciência jurídica e social dos direitos das crianças e adolescentes” (p.35).

A doutrina da proteção integral rompe, portanto, com a negação da natureza penal específica, e assegura o direito penal juvenil, bem como o atendimento e garantias jurídicas, suplantando assim a concepção “menorista” da doutrina anterior, retirando do texto termos como: “menor abandonado”; “delinquente” e “menores”, substituindo-os por “criança e adolescente”. As especificidades desta nova doutrina jurídica serão mais bem explicitadas na próxima seção, que tratará do Estatuto da Criança e do Adolescente, promulgado em 1990.

Para compreender a doutrina da proteção integral, esta foi fomentada durante o período da Ditadura Militar nos anos 70, por meio das articulações e mobilizações dos movimentos sociais em torno do tema dos direitos humanos, influenciados por tratados e organizações internacionais.

Ainda neste período, surgiram experiências pastorais e populares importantes dentro da Igreja Católica, em defesa das crianças contra o trabalho infantil, um dos movimentos importantes foi o Movimento República do Pequeno Vendedor, na década de 1970 e a Pastoral do Menor, em 1977. Entre os movimentos não religiosos destaca-se o Movimento de Defesa do Menor em São Paulo, constituído por políticos e profissionais liberais (advogados, jornalistas, assistentes sociais, psicólogos), visando à denúncia e ao questionamento da violência praticada pela FEBEM e pela polícia de São Paulo. (SILVA, 2018).

⁷ Os principais documentos internacionais que influenciaram o Brasil à uma nova concepção de infância e adolescência foram: *A Declaração dos Direitos Humanos* proclamada em 1948 pela ONU afirmando que todo ser humano é um ser de direito; o *Fundo das Nações Unidas para a Infância* (UNICEF) criado em 1950 com o princípio básico de promover o bem-estar da criança e do adolescente em suas necessidades básicas; a *Declaração dos Direitos da Criança* proclamada em 1959 pela ONU verificando que as condições da criança exigiam a necessidade de cuidados específicos; as disposições da *Declaração sobre os Princípios Sociais e Jurídicos Aplicáveis à Proteção e Bem-Estar das Crianças*; o *Conjunto de Regras Mínimas das Nações Unidas* relativas à Administração da Justiça para Menores - *Regras de Beijing* - Resolução M° 40/33 da Assembleia Geral, de Novembro de 1985 e a *Declaração sobre Proteção de Mulheres e Crianças em Situação de Emergência ou de Conflito Armado*, pela Resolução N° 3318 da Assembleia Geral, de dezembro de 1974.

Os movimentos sociais, portanto, foram centrais para as conquistas democráticas presentes na Carta Magna relacionadas aos direitos humanos. O novo ordenamento político nacional proporcionou avanços sociais, políticos e jurídicos que foram conquistados posteriormente, como o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, que será abordado a seguir.

Foi na década de 80 que a sociedade e os profissionais que atuavam na área da infância e da juventude se reuniram em encontros, oficinas, congressos e palestras a fim de iniciar um novo período de reflexões e busca por concepções sensíveis aos direitos humanos, às pautas coletivas e à consolidação de políticas públicas de enfrentamento ao estado de vulnerabilidade e exclusão social de crianças e adolescentes no Brasil.

Alguns pesquisadores⁸ se debruçaram sobre a relação entre crianças e adolescentes em situação de rua e vulnerabilidade social e a criminalidade. O Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) ampliou sua atuação no Brasil, focando e fortalecendo os grupos que começaram a problematizar a situação dos “Menores” e a própria Política Nacional do Bem-Estar do Menor – PNBEM.

No início dos anos 1980, houve a reorganização e institucionalização das organizações sindicais (CONCLAT⁹, CUT¹⁰, CGT¹¹), a ampliação das associações de

⁸ Destaca-se a pesquisadora Rosa Maria Fischer, que em 1979, publicou: “A criança, o adolescente e a cidade”, realizada pelo CEBRAP-São Paulo, e em 1974 a pesquisa “Menino de rua: expectativas e valores de menores marginalizados em São Paulo”. Outra importante pesquisadora na área da infância foi Irene Rizzini na área da infância e juventude, dentre os estudos realizados na década de 80 e 90, destacam-se: “Geração da rua”; “O menor em debate”; “A geração da rua: um estudo sobre as crianças marginalizadas no Rio de Janeiro”; Levantamento bibliográfico da produção científica sobre a infância pobre no Brasil: 1970-1988; “Que o Rio tem feito por suas crianças?”; “A assistência à infância na passagem para o século XX-da repressão à reeducação”; “Menores institucionalizados e meninos de rua: os grandes temas de pesquisa na década de 80 e Deserdados da sociedade”: “Os” meninos de rua” da América Latina”.

⁹ Há 35 anos, entre os dias 21 e 23 de agosto de 1981, ocorreu na Praia Grande, cidade do litoral paulista, a 1ª Conferência Nacional da Classe Trabalhadora, a CONCLAT. Foi o maior encontro de militantes sindicais realizado no país, até então, e um enfrentamento direto à ditadura militar vigente. Participaram mais de cinco mil delegados e delegadas, representando 1.091 entidades sindicais de todo o Brasil. Documento produzido: <http://cedoc.cut.org.br/cedoc/fundos-e-colecoes/87>.

¹⁰ Central Única dos Trabalhadores é uma entidade de representação sindical brasileira, fundada em 28 de agosto de 1983 na cidade de São Bernardo do Campo, no estado de São Paulo, durante o Primeiro Congresso Nacional da Classe Trabalhadora-CONCLAT.

¹¹ O Comando Geral dos Trabalhadores (CGT) foi uma organização intersindical brasileira, cujo objetivo era orientar, dirigir e coordenar o movimento sindical no Brasil. Foi criado em São Paulo, no ano de 1962, durante o IV Congresso Sindical Nacional dos Trabalhadores, e reunia vários sindicatos, federações e confederações. No entanto, nunca foi reconhecido pelo Ministério do Trabalho e acabou sendo desarticulado por ocasião do golpe militar de 1964.

classe (médicos, engenheiros, funcionários públicos), os movimentos sociais¹² que, rearticulados, saíram da clandestinidade para lutar por direitos básicos, com o apoio da Associação Brasileira de Imprensa (ABI), da Organização dos Advogados do Brasil (OAB) e de setores¹³ progressistas religiosos.

Dentre os movimentos sociais organizados e representantes importantes para a construção das pautas nos debates sobre a infância e juventude no Brasil, ressalta-se a luta pela democracia, justiça e “Diretas Já”¹⁴ que foram momentos históricos que mobilizaram o País. As estratégias de atuação do movimento social da criança e do adolescente, somaram-se as mobilizações pela democracia e combate à ditadura cívico-militar. Ações conjuntas fortaleceram as bandeiras gerais dos movimentos social e sindical brasileiro.

A estratégia bem-sucedida de coleta de assinaturas no Congresso Federal para inclusão de direitos na Constituição intensificou a articulação e a mobilização dos segmentos organizados na defesa dos meninos e meninas de rua que, em 1988, criou-se o Fórum Nacional de Entidades Não Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e Adolescente (FNDCA). Estas articulações foram fundamentais para a elaboração dos artigos 227 da nova Carta Magna (1988).

A concepção do Estado democrático de direito tornou-se mais concreta com a promulgação da Constituição Federal de 1988, cujo conteúdo enfatizou a proteção e a

¹² Dentre os movimentos organizados pela sociedade destaca-se o movimento realizado com milhares de crianças e adolescentes no Congresso Nacional (Ciranda da Criança) em 1980, em conjunto com 1,4 milhão de assinaturas de outras crianças e adolescentes que sensibilizaram a opinião pública e os constituintes sobre a realidade da infância brasileira. Duas emendas de iniciativa popular foram apoiadas por mais de duzentas mil assinaturas de eleitores e em torno de 600 organizações conseguindo aprovação.

¹³ O Movimento República do Pequeno Vendedor, em Belém do Pará, desenvolveu a educação social de rua, um trabalho em meio aberto com os meninos e meninas trabalhadores, em vários pontos da capital. Em Jaboatão dos Guararapes (PE), destacou-se o trabalho com os meninos e meninas vendedoras de picolé, organizados em cooperativas; a Pastoral do Menor, com a presença de educadores na região central de São Paulo, em especial na praça da Sé; a Escola-FEBEM Barão de Camargos, uma experiência que se tornou referência com suas atividades sociais e educativas; no ABC Paulista; o Projeto Meninos e Meninas de Rua (PMMR) trabalha a educação social de rua, espaço de convivência e de iniciação profissionalizante, inserindo os princípios do cooperativismo para meninos e meninas de rua; o I Seminário Latino Americano de Alternativas Comunitárias de Atendimento a Meninos de Rua em Brasília (1984) contou com representantes de entidades e com meninos e meninas de diversos países (Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Costa Rica, Cuba, Equador, Guatemala, México, El Salvador e Trinidad e Tobago) (SILVA, 2018).

¹⁴ O movimento das “Diretas Já” foi um movimento civil que congregou milhares de pessoas nas ruas reivindicando eleições presidenciais diretas no Brasil ocorrido entre 1983 e 1984. A possibilidade de eleições diretas para a Presidência da República no Brasil se concretizaria com a votação da proposta de Emenda Constitucional Dante de Oliveira pelo Congresso.

garantia dos direitos da criança e do adolescente, tirando a responsabilidade exclusiva do Estado e atribuindo-a também à família e à sociedade, conforme disposto no art. 227 de 1988.

“Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.” (BRASIL, 1988)

As normas punitivas (§ 4º do mesmo dispositivo) foram estabelecidas na forma da lei e referem-se ao abuso, violência e exploração sexual de crianças e dos adolescentes. Portanto, o conteúdo rompeu com as características da Doutrina da Situação Irregular e inaugura a Doutrina da Proteção Integral¹⁵.

Ao incluir na Constituição Federal a garantia dos direitos da infância e da adolescência, o constituinte brasileiro demonstrou a clara opção pela doutrina da proteção integral, surgida no cenário jurídico, que já havia sido materializada em tratados e convenções, dentre os quais o Brasil é signatário.

Alguns setores e entidades estavam envolvidos na luta pelos direitos da criança e adolescente, como a Fundação Abrinq¹⁶ pelos Direitos da Criança (1990), no campo empresarial e o movimento sindical de trabalhadores, com a participação de profissionais vinculados às políticas sociais. As articulações em torno do ECA também tinham como alicerce a Convenção sobre os Direitos da Criança¹⁷, aprovada em 1989, na Organização Nações Unidas (ONU). O Brasil assinou a Convenção em 2 de setembro de 1990.

¹⁵ Doutrina Jurídica contrária a situação irregular que consiste, à luz do ECA, em garantir legalmente todas as condições para que cada criança e adolescente brasileiro tenha assegurado seu pleno desenvolvimento físico, moral e social (Costa, 2006).

¹⁶ É uma fundação de direito privado, sem fins lucrativos, constituída em 13 de fevereiro de 1990 - ano da promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente - com o objetivo de mobilizar a sociedade para questões relacionadas aos direitos da infância e da adolescência, tanto por meio de ações, programas e projetos, como por meio do estímulo ao fortalecimento de políticas públicas de garantia à infância e adolescência. É mantida por pessoas, empresas e organizações nacionais e internacionais que lutam pela causa da criança e do adolescente. A Abrinq criou, em 1989, uma Diretoria de Defesa dos Direitos da Criança — núcleo que futuramente se tornaria a Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente Para saber mais, consultar: www.fadc.org.br.

¹⁷ A Convenção Internacional de Direitos da Criança foi a principal influência para a reformulação das normativas, nacionais e internacionais, uma vez que incidiu diretamente na criação do ECA. Em 20 de novembro de 1989, é aprovada, por unanimidade, na Assembleia-Geral das Nações Unidas, a Convenção Internacional dos Direitos da Criança, sendo que, no ano seguinte, o documento foi oficializado como lei internacional.

Os movimentos sociais e a comunidade acadêmica tornaram-se, portanto, atores significativos para as conquistas e os avanços que culminaram com a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA de 1990. Este marco legal foi construído pelos movimentos sociais, religiosos e jurídicos que deram forma às reivindicações de muitas instituições, militantes, educadores, famílias, crianças e adolescentes. Esta seção teve como foco de análise a Constituição Federal que se consolidou como um marco histórico para a superação da doutrina da situação irregular para a doutrina de proteção integral, culminando com a aprovação do ECA. A nova lei trouxe uma mudança radical de paradigma, uma vez que as crianças e os adolescentes foram considerados sujeitos com prioridade absoluta no direito à proteção e à cidadania.

I.3 A proteção integral e o atendimento de crianças e adolescentes no ECA/1990

O Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA criado por meio da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, instituiu um novo paradigma legislativo para crianças e adolescentes no Brasil, pois a partir desse marco normativo, estes passam a ser considerados cidadãos em fase de desenvolvimento e sujeitos de direitos, se afastando do paradigma assistencialista anterior e o substituindo por uma proposta de caráter socioeducativo, confirmando a condição do direito preconizado no art. 227 da Constituição Federal de 1988.

O ECA inovou ao trazer a proteção integral, na qual crianças e adolescentes são vistos como sujeitos de direitos, em condição peculiar de desenvolvimento e com prioridade absoluta. Também reafirmou a responsabilidade da família, sociedade e Estado de garantir as condições para o pleno desenvolvimento dessa população, além de colocá-la a salvo de toda forma de discriminação, exploração e violência.

O Estatuto, portanto, divide-se em dois livros, sendo o primeiro dedicado à proteção dos direitos fundamentais à pessoa em desenvolvimento e o segundo que trata dos órgãos e procedimentos protetivos. Neste segundo livro constam a política de atendimento (Título I), as medidas de proteção (Título II), a prática de ato infracional (Título III), as medidas pertinentes aos pais ou responsável (Título IV), o Conselho Tutelar (Título V), o acesso à Justiça (Título VI), além de serem tratados também os crimes cometidos contra crianças e adolescente (Título VII).

Segundo o Capítulo I, art. 2º, considera-se criança, a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente àquela entre doze e dezoito anos incompletos, e define que nos casos expressos em lei, aplica-se excepcionalmente às pessoas entre dezoito e vinte e um anos de idade.

A proteção integral é garantida pelo Estatuto pois assegura a universalização dos direitos fundamentais, sem distinção de raça, gênero ou poder econômico, ou seja, a garantia destes direitos é assegurada inclusive para aqueles socialmente vulneráveis, abandonados ou infratores. Tem como prerrogativa a corresponsabilidade entre Estado, sociedade e família, à garantia de que nenhuma criança ou adolescente tenha os seus direitos violados. Conforme art. 3º:

A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade. Parágrafo único. Os direitos enunciados nesta Lei aplicam-se a todas as crianças e adolescentes, sem discriminação de nascimento, situação familiar, idade, sexo, raça, etnia ou cor, religião ou crença, deficiência, condição pessoal de desenvolvimento e aprendizagem, condição econômica, ambiente social, região e local de moradia ou outra condição que diferencie as pessoas, as famílias ou a comunidade em que vivem (ECA, 1990).

É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público (art. 4º) assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária. O parágrafo único define quais são estas garantias de prioridade:

a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias; b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública; c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas; d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude (ECA, 1990).

Em consonância com o artigo anterior, o art. 5º define que nenhuma criança ou adolescente “será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, punido na forma da lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais”. E em seu art. 6º o Estatuto aborda e define a condição peculiar da criança e do adolescente como pessoas em desenvolvimento.

De acordo com o Capítulo III “Do Direito à Convivência Familiar e Comunitária”, a seção II vai tratar sobre a “família natural”. Neste dispositivo, a família natural entende-

se a comunidade formada pelos pais ou qualquer deles e seus descendentes. Entende-se por família extensa ou ampliada aquela que se estende para além da unidade pais e filhos ou da unidade do casal, formada por parentes próximos com os quais a criança ou adolescente convive e mantém vínculos de afinidade e afetividade (art. 25).

A filiação “é direito personalíssimo, indisponível e imprescritível, podendo ser exercitado contra os pais ou seus herdeiros, sem qualquer restrição, observado o segredo de Justiça” (ECA,1990). O poder familiar, neste sentido, é irrenunciável, indelegável e imprescindível, significa dizer que os pais não podem renunciar a ele nem transferi-lo para terceiros, com a exceção do pedido de colocação em família substituta a ser examinado pelo juiz da infância (art. 27).

Importante ressaltar que o pátrio poder foi instituído pelo Código Civil (CC) em 1916. Era assim chamado pois tinha neste poder a total atribuição e responsabilidade ao homem como progenitor.

A Constituição Federal (CF) de 1988 estabeleceu novas formas de entendimento do conceito de família. Dessa forma, é dever da família e da sociedade prover o melhor para crianças e adolescentes, independentemente da constituição familiar. O poder familiar é, portanto, o conjunto de deveres atribuídos aos pais ou responsáveis legais em relação aos menores de idade.

O Estatuto assim como o Código Civil regulamenta o poder familiar. Desta forma, insere todo o conjunto de deveres, direitos e condutas adequadas referente ao bem-estar da criança e do adolescente. Os pais ou responsáveis devem garantir aos filhos sua criação, educação, saúde, segurança, conceder ou negar consentimento para casamento representá-los até os dezesseis anos e dar-lhes assistência até os dezoito anos incompletos nos atos da vida civil. A perda ou suspensão do poder familiar só poderá ocorrer mediante decisão judicial.

A partir da premissa do conteúdo do art. 227 da Carta Constitucional, a sociedade, a família e o Estado, têm o dever de proteger as crianças e os adolescentes sempre que houver violação dos direitos estabelecidos no ECA. As medidas de proteção para a criança e o adolescente, são aplicáveis nos casos em que os seus “direitos forem ameaçados ou efetivamente violados em decorrência de uma ação ou omissão da sociedade ou do Estado, de uma falta, omissão ou abuso por parte dos pais ou responsáveis, e ou de sua própria conduta” (arts. 98 a 102, BRASIL, ECA, 1990).

As medidas de proteção (arts. 98 e 99) serão aplicadas não somente nos casos de omissões ou violações de direitos, mas podem ser aplicadas de acordo com o

comportamento da criança ou adolescente, e nestes casos, a aplicação das medidas decorre, não necessariamente de omissões ou abusos de terceiros, correspondendo, principalmente, mas não exclusivamente, aos casos de cometimento de atos infracionais. As medidas de proteção poderão ser aplicadas isolada ou cumulativamente, bem como substituídas a qualquer tempo.

Importante mudança introduzida pelo ECA é permitir que o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGD)¹⁸ seja realizado por meio de ações conjuntas governamentais e não governamentais em nível da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sendo que os Conselhos de Direito¹⁹ e os Conselhos²⁰ Tutelares²¹ são as instâncias que garantem o cumprimento da política de atendimento à criança e ao adolescente.

Para a aplicação das medidas serão consideradas as necessidades pedagógicas, preferindo-se aquelas que visem ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. (art. 100). As medidas de proteção são aquelas previstas no artigo 101 do ECA:

- I – Encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade;
- II – orientação, apoio e acompanhamento temporários;
- III – matrícula e frequência obrigatória em estabelecimento oficial;
- IV – inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente;
- V – requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial;
- VI – inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos;
- VII – abrigo em entidade;

¹⁸ O Estatuto da Criança e do Adolescente definiu um Sistema de Garantia de Direitos – SGD, cujo modelo estabelece uma ampla parceria entre o Poder Público e a sociedade civil para elaborar e monitorar a execução de todas as políticas públicas voltadas para o atendimento da infância e adolescência.

¹⁹ Os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente possuem natureza de órgãos estatais especiais, isto é, são instâncias públicas essencialmente colegiadas e estão conceituados juridicamente no inc. II do art. 204 da Constituição Federal e no inc. II do art. 88 da Lei Federal nº 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente) como órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais, municipais e do Distrito Federal. Consultar a este respeito em: <http://crianca.mppr.mp.br/>.

²⁰ Tais conselhos são responsáveis pelo planejamento e execução de programas de proteção e socioeducativos destinados a crianças e adolescentes, que poderão ser: I - orientação e apoio sociofamiliar; II - apoio socioeducativo em meio aberto; III - colocação familiar; IV - acolhimento institucional; V - prestação de serviços à comunidade; VI - liberdade assistida; VII - semiliberdade; VIII - internação. (BRASIL, ECA, 1990, p.53).

²¹ O Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente

VIII – colocação em família substituta.

O art. 130 do Estatuto dispõe que, “verificada a hipótese de maus-tratos, opressão ou abuso sexual impostos pelos pais ou responsável, a autoridade judiciária poderá determinar, como medida cautelar, o afastamento do agressor da moradia comum”. Dispõe ainda, o parágrafo único do referido artigo, que "da medida cautelar constará, ainda, a fixação provisória dos alimentos de que necessitem a criança ou o adolescente dependentes do agressor". Quanto às medidas aplicáveis aos pais ou responsáveis, o ECA as regula no art. 129, são elas:

- I - encaminhamento a serviços e programas oficiais ou comunitários de proteção, apoio e promoção da família;
- II - inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos;
- III - encaminhamento a tratamento psicológico ou psiquiátrico;
- IV - encaminhamento a cursos ou programas de orientação;
- V - obrigação de matricular o filho ou pupilo e acompanhar sua frequência e aproveitamento escolar;
- VI - obrigação de encaminhar a criança ou adolescente a tratamento especializado;
- VII - advertência;
- VIII - perda da guarda;
- IX - destituição da tutela;
- X - suspensão ou destituição do poder familiar

Cabe ressaltar que para a aplicação das medidas protetivas não é necessária ordem judicial, podendo as medidas previstas nos incisos I a VII (artigo 101) serem aplicadas também pelo Conselho Tutelar. Nas demais hipóteses, a aplicação da medida é judicial, e nesses casos, de acordo com o art. 201, a ação é movida pelo Ministério Público.

I.3.1 Medidas Socioeducativas

O foco de análise desta dissertação são as medidas socioeducativas, aplicadas aos adolescentes entre doze e dezoito anos incompletos em razão de atos infracionais cometidos. Conforme Liberatti (2003), por força do art. 262 do ECA, as crianças²² (menores de 12 anos) também cometem atos infracionais, contudo, não se aplica nenhuma das medidas socioeducativas a elas. Ressalta-se que o objeto de análise desta dissertação

²² Para as crianças autoras de infração penal o atendimento começa com a apreensão pela polícia, que a conduz ao Conselho Tutelar ou à autoridade judicial, que fará juízo de valor sobre o ato praticado e aplicará uma das medidas protetivas do art. 101. Por mais ‘hediondo’ que seja o ato infracional praticado pela criança, ela não poderá ser conduzida à delegacia de polícia ou delegacia do menor. Importante ressaltar que a autoridade policial não tem competência para investigar ou apurar as provas do ato infracional praticado pela criança.

não são as medidas protetivas, portanto, o atendimento dispensado às crianças não será aprofundado.

Excepcionalmente, estas poderão ser cumpridas entre os dezoito e os vinte e um anos, quando o ato infracional for cometido antes dos dezoito anos. No entanto, o adolescente ao completar 21 anos de idade será liberado compulsoriamente (artigo 121, §5º), estabelecendo que esta medida possui um caráter pedagógico e educativo visando a ressocialização do adolescente à sociedade.

A aplicação das medidas socioeducativas é de competência exclusiva do Juiz de Direito, uma vez que a apuração da responsabilidade do jovem deve ser realizada observando-se o devido processo legal. As medidas de proteção podem ser aplicadas de forma isolada ou cumulativa com as medidas socioeducativas e, da mesma forma, podem ser substituídas a qualquer tempo, observadas as formalidades necessárias.

De acordo com o art. 103 do ECA, o ato infracional, praticado por criança ou adolescente, é definido na conduta descrita como crime ou contravenção penal. Só há ato infracional se àquela conduta corresponder a uma hipótese legal que determine sanções ao seu autor.

A prática de ato infracional cometida por adolescente será apurada pela Delegacia da Criança e do Adolescente, a qual encaminhará ao Promotor de Justiça e esse, por sua vez, poderá aplicar uma das medidas socioeducativas previstas no ECA, discriminadas no quadro a seguir.

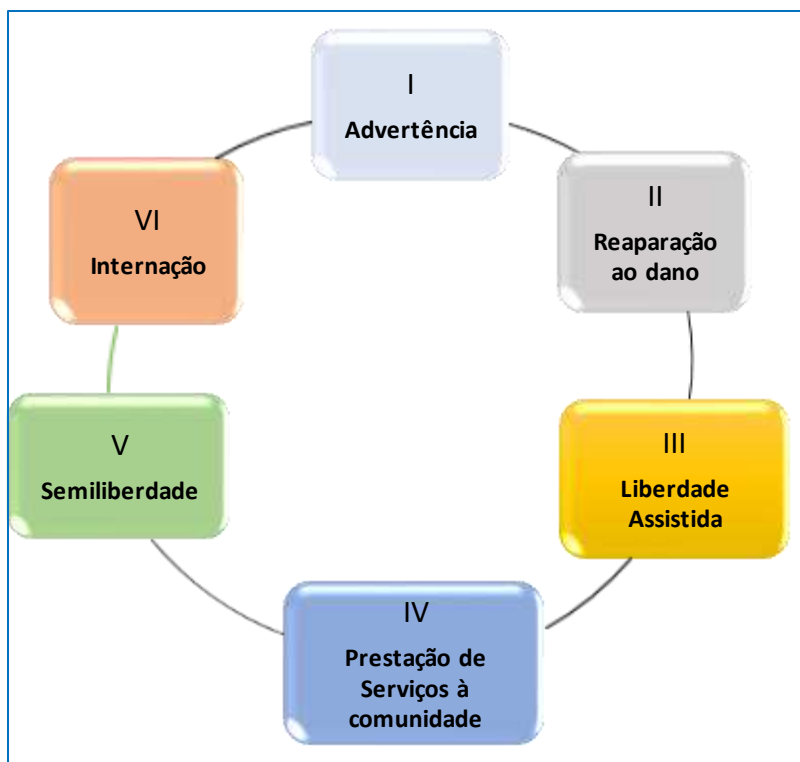
Assim, observado o devido processo legal (com contraditório e ampla defesa), o adolescente estará sujeito a imposição de medida socioeducativa, prevista no art. 112, do ECA. Ademais, em acordo com o disposto no art. 104 do ECA, os menores de 18 anos são inimputáveis²³, porém capazes, de cometer ato infracional.

A aplicação das medidas socioeducativas possui a finalidade de ressocializar e reeducar o jovem que cometeu um ato infracional com o objetivo de ingressar na maioria penal com o necessário senso de responsabilidade. Na visão de Valente (2002), as medidas socioeducativas possuem “caráter educativo e ressocializador para o menor, e caráter protetivo para a sociedade”, (p.18) este último poderá ser verificado nas medidas privativas de liberdade, que serão abordadas a seguir.

²³ Segundo art. 228 da Carta Magna são penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às normas da legislação especial que é o Estatuto da Criança e do Adolescente.

As medidas socioeducativas estão elencadas no art. 112 do ECA e podem ser aplicadas através da execução imediata; da execução em meio aberto e da execução em meio fechado.

Quadro 4. Medidas Socioeducativas previstas – ECA



Fonte: ECA/1990. Quadro elaborado pela autora.

O limite para a aplicação das medidas socioeducativas bem como a quantidade de vezes em que uma medida poderá ser aplicada dependerá de cada caso a ser interpretado pelo Promotor de Justiça.

Conforme consta no quadro 4 a medida mais branda é a **medida de advertência**, regulada pelo art. 115 do ECA, consiste na advertência verbal feita ao adolescente infrator, alertando a si e a seus responsáveis legais a respeito dos riscos envolvidos na prática do ato infracional, o qual é redigido um termo e assinado pelo adolescente na presença do responsável legal. Esta medida é aplicada a infrações de menor importância, como: pequenos furtos, confusão, ameaça. Para a aplicação dessa medida é necessário existir prova da materialidade do fato, e indícios suficientes de autoria, tal medida tem como objetivo o esclarecimento ao adolescente que a conduta por ele realizada foi inconveniente ou inadequada.

A **medida de obrigação de reparar o dano**, art. 116, regula a questão, sobre os danos patrimoniais causados pelo adolescente infrator, podendo a autoridade fixar, se for o caso, que o adolescente ressarça a coisa ou compense o prejuízo da vítima. Esta medida é aplicada para: danos ao patrimônio público, pichações, agressão leve dentre outras. O legislador tem como parâmetro o ressarcimento do dano causado pelo adolescente infrator para com a vítima ou patrimônio, desta forma a medida é individualizada, não podendo ser transferida para outra pessoa, devendo este ressarcir com a devolução da coisa, ou a substituição da coisa por dinheiro na quantia do bem, desta forma o infrator é responsabilizado pelo prejuízo, e este mesmo se compromete a pagar, salvo se menor de 16 anos, pois neste caso a responsabilidade fica a cargo dos pais ou responsável.

A **medida de prestação de serviços à comunidade** é a prestação de serviços gratuitos de interesse geral a comunidade, previsto no art. 117 do ECA, não devendo o tempo de serviço ultrapassar 6 meses. Os serviços poderão ser realizados em entidades assistenciais, hospitais e escolas ou outros estabelecimentos do mesmo gênero, e, também em programas comunitários ou governamentais, conveniados com a Vara da Infância e Juventude. No parágrafo único, o Estatuto determina que as tarefas deverão ter conformidade com as habilidades do adolescente, não podendo ultrapassar oito horas semanais, nem prejudicar a frequência escolar ou jornada normal de trabalho, caso este trabalhe.

A **medida de liberdade assistida** tratada pelo art. 118 é a medida mais recorrente adotada pelo ECA, esta medida é a menos onerosa para o Estado. A liberdade assistida será adotada sempre que se configurar a medida mais adequada para a finalidade de acompanhar, auxiliar e orientar o adolescente. Essa medida consiste, na presença periódica dos responsáveis legais e do adolescente infrator a postos de atendimento para informar ao entrevistador suas ocupações diárias, como forma de controle e acompanhamento da rotina do jovem.

A **medida de semiliberdade** regulamentada pelo art. 120, constitui uma alternativa mais leve à medida de internação, em que há a realização de atividade externa durante o dia e o recolhimento em instituição própria durante a noite, sendo supervisionado por equipe multidisciplinar. A semiliberdade pode ser aplicada desde o início da medida socioeducativa ou em transição de uma internação para o meio aberto.

A aplicação da semiliberdade normalmente está associada aos repetidos atos infracionais anteriormente aplicados às medidas de liberdade assistida, reparação de

danos ou prestação de serviços à comunidade. Caso o adolescente seja réu primário ou que não tenha relação direta com o ato cometido, o Promotor de Justiça poderá decretar a semiliberdade para acompanhá-lo e oferecer oportunidades para a reabilitação, em casos mais graves como homicídio doloso, latrocínio, roubo ou porte de arma

A **medida de internação** é a medida mais grave das medidas socioeducativas, prevista no art. 121 e seguintes do ECA. Esta é regida pelos princípios da brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, quando da aplicação de qualquer medida privativa²⁴ de liberdade (art. 227 da CF/88).

A medida de internação é aplicada quando o ato infracional for grave, como homicídio, latrocínio, tráfico de drogas, tráfico internacional, estupro. É decretada quando o adolescente já passou pela medida de semiliberdade ou não a cumpriu e/ou reincidiu ao ato repetidas vezes. A internação deverá ser cumprida em entidade exclusiva para adolescentes, conhecidas como unidades de internação, obedecida rigorosa separação por critérios de idade, localidade, compleição física e gravidade da infração.

Ressalta-se que a internação, decretada ou mantida pela autoridade judiciária não poderá ser cumprida em estabelecimento prisional. O princípio da excepcionalidade prevê que somente será aplicada a internação no caso de ser inviável a aplicação de qualquer uma das medidas anteriormente explicitadas (art. 185 do ECA/90).

Conforme Liberatti (2003):

[...] a medida de internação será necessária naqueles casos em que a natureza da infração e o tipo de condições psicossociais do adolescente fazem supor que, sem seu afastamento temporário do convívio social a que está habituado, ele não será atingido por nenhuma medida terapêutica ou pedagógica e poderá, além disso, representar risco para outras pessoas da comunidade. (p.115).

Após determinação²⁵ da internação, o adolescente infrator poderá permanecer privado da liberdade por, no máximo, três anos (§ 3º, do art.121), tal medida não comporta prazo determinado, ou seja, o adolescente deverá ser reavaliado, de preferência, semestralmente ou em menor tempo, a critério do juiz.

²⁴ Existe também a **internação sanção** que é uma modalidade diferenciada dentro do meio fechado, está prevista “por descumprimento reiterado e injustificável de medidas anteriores impostas”, devendo ela ser fixada por prazo certo e determinado, não podendo exceder três meses de internação. Deve ser aplicada aos adolescentes que estão descumprindo as medidas de semiliberdade, ou que causaram danos aos funcionários nas unidades, ou seja, cometido mediante grave ameaça ou violência.

²⁵ É possível, ainda, a cumulação de medidas não privativas de liberdade, tendo em vista o exposto nos artigos 99 e 113 do ECA, contudo, para que sejam aplicadas cumulativamente, deve-se observar a compatibilidade entre elas.

Mesmo em regime de internação deverá ser respeitada a peculiaridade de cada indivíduo, sendo que este deverá ser tratado com respeito, sendo o Estado obrigado a zelar pela integridade física, mental e moral dos internos, cabendo ao estado adotar todas as medidas de segurança existentes.

I.4 As medidas socioeducativas e a garantia do direito à educação

Esta seção abordará o direito à educação na perspectiva do cumprimento das medidas socioeducativas, sendo este o escopo central deste capítulo. Nesta seção, será abordado o arcabouço teórico e legal relativo ao direito à educação e como ele está previsto para os jovens privados de liberdade.

Para compreender como se deu a garantia do direito à educação aos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa é necessário analisar quais foram os tratados e normas, nacionais e internacionais²⁶, que deram origem ao debate do direito à educação, enquanto direito público subjetivo²⁷, disposto no ordenamento jurídico-legal.

O direito a educação²⁸ como direito humano foi consolidado como norma²⁹ jurídica internacional, principalmente. Referente a legislação brasileira os principais instrumentos de defesa do direito à educação são a Constituição Federal /88, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, e o ECA /90.

Segundo Lisniewski (2015), o direito à educação é também direito fundamental, social e político:

²⁶ Reconhecido como um dos direitos humanos, o direito à educação, está previsto no art. 26 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (DUDH): 1. Toda pessoa tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, está baseada no mérito. 2. A instrução será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais. A instrução promoverá a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos, e coadjuvará as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz. 3. Os pais têm prioridade de direito na escolha do gênero de instrução que será ministrada aos seus filhos.

²⁷ O direito público subjetivo foi institucionalizado na Constituição Federal de 1988 e responsabiliza os entes federados pela garantia de vagas na etapa educacional obrigatória (pré-escola ao ensino médio) para os estudantes na faixa etária de 4 a 17 anos. Ver a este respeito: Carvalho (2016).

²⁸ Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59 de 2009.

²⁹ Destaca-se a Convenção Relativa à Luta contra a Discriminação no Campo do Ensino, assinada em 1960, com o objetivo de “*defender a igualdade de tratamento no setor educacional*” (LISNIEWSKI, 2015, p.61). Em 1966 foi assinado o “Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais” (art. 13 e 14) e em 1990, a Declaração Mundial sobre Educação para Todos, que “*ênfatiza o papel da educação na melhoria da qualidade de vida e na busca de autonomia*” (p.61). Na Convenção sobre os Direitos da Criança (art. 28 e 29) de 1989 o direito à educação é descrito como um dos direitos mais importantes.

Como direito fundamental, é reconhecido e positivado na esfera do direito constitucional; como direito social, é reconhecido como conquista da sociedade; e como direito humano, guarda relação com a necessidade humana de aprender, transformar e expressar-se. Apesar de todas essas diferenciações, esses direitos são complementares, interdependentes e integram um projeto social comum, que busca consolidar uma sociedade mais justa, livre e igualitária, reconhecendo a interdependência da democracia, do desenvolvimento e dos direitos humanos (p.63).

Na Constituição Federal de 1988, por meio da Emenda Constitucional nº 59/2009, o direito à educação tornou-se direito público subjetivo³⁰, assegurando o acesso à educação básica aos estudantes de 4 a 17 anos, de oferta obrigatória e gratuita. O não oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público (federal, estadual, municipal, distrital), ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

O direito objetivo refere-se à exigibilidade jurídica através de suas normas, ela pode ocorrer nos âmbitos administrativo, jurídico e internacional. No âmbito administrativo, poderá ser requerido de forma direta, ou indireta (LISNIEWSKI, 2015):

Forma direta: direito de petição aos órgãos públicos – a petição deverá ser encaminhada por escrito para que a ilegalidade ou abuso seja verificado; direito às informações públicas – também por meio de petição; direito de contestar critérios avaliativos; direito à ampla defesa e ao duplo-grau de jurisdição em procedimentos disciplinares. As formas indiretas são: requisição de serviços públicos pelo Conselho Tutelar, averiguação de queixas pelas Comissões Legislativas de Direitos Humanos, Educação e Criança e Adolescentes; e realização de queixas nas ouvidorias (p. 78).

No âmbito jurídico o requerimento prevê meios jurídicos³¹ e é realizado a partir de uma representação ao Ministério Público para que este tome as medidas necessárias, com a finalidade de assegurar a educação básica. Já no âmbito internacional, há o direito de petição aos organismos internacionais³².

³⁰ Duarte (2004) define direito público subjetivo como: “*uma capacidade reconhecida ao indivíduo em decorrência de sua posição especial como membro da comunidade, que se materializa no poder de colocar em movimento normas jurídicas no interesse individual*” (p.113). Em outras palavras, o direito público subjetivo confere ao indivíduo a possibilidade de transformar a norma geral e abstrata contida num determinado ordenamento jurídico em algo que possua como próprio. A maneira de fazê-lo é acionando as normas jurídicas (direito objetivo) e transformando-as em seu direito (direito subjetivo).

³¹ Mandado de segurança individual ou coletivo; mandado de injunção; ação popular; ação civil pública; ação direta de inconstitucionalidade; arguição de descumprimento de preceito fundamental, ação judicial da LDB; direito de petição aos poderes públicos; ao Conselho Nacional de Educação – CNE e aos Conselhos Tutelares (LISNIEWSKI, 2015).

³² Comitê de Direitos Econômicos Sociais e Culturais – CDESC; Relator Especial para o Direito à Educação da Organização das Nações Unidas – ONU; Comitê de Expéerts sobre a Aplicação da Recomendação Referente ao Status dos Professores – CEART (LISNIEWSKI, 2015).

Referente à oferta, ao acesso e à permanência no ensino regular (art. 208) o direito à educação será efetivado mediante a garantia de:

- I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria³³;
 - II - progressiva universalização do ensino médio gratuito³⁴;
 - III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;
 - IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade³⁵;
 - V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;
 - VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;
 - VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde³⁶.
- § 3º Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.

O direito à educação se estende também para os adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa, este deve ser compreendido “em suas especificidades, nas garantias que oferece aos grupos economicamente excluídos, às minorias e aos grupos historicamente mais vulneráveis” (LISNIEWSKI, 2016, p. 75) cumprindo, portanto, a prerrogativa do direito público subjetivo dentro da concepção da proteção integral e prioridade absoluta.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, em consonância com a CF/88, implementou as medidas protetivas com o objetivo de fortalecer os direitos fundamentais.

Os principais artigos que tratam do direito à educação são os artigos 53 a 58. Segundo o art. 53 a criança e o adolescente têm direito à educação, “visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho”, assegurando-se-lhes:

- I - Igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II – direito de ser respeitado por seus educadores;
- III – direito de contestar critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores;

³³ Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59 de 2009.

³⁴ Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14 de 1996.

³⁵ Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53 de 2006.

³⁶ Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59 de 2009.

IV – direito de organização e participação em entidades estudantis;
V – acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência.
Parágrafo único. É direito dos pais ou responsáveis ter ciência do processo pedagógico, bem como participar da definição das propostas educacionais.

O art. 54 do ECA reitera os mesmos direitos impetrados no art. 208 da CF/88, reconhecendo o direito à educação como direito fundamental, e ainda por meio de seu art. 212, especifica as ações pertinentes à garantia constitucional de proteção integral, utilizando-se de todos os meios jurídicos e judiciais cabíveis em sua defesa (LISNIEWSKI, 2015).

Importante ressaltar que mesmo quando a criança e o adolescente estejam cumprindo medida pela prática de ato infracional, o direito à educação não pode lhes ser negado, isto porque, segundo Liberatti (2010), a medida socioeducativa é tida como “manifestação do Estado, em resposta ao ato infracional, praticado por menores de 18 anos, de natureza jurídica impositiva, sancionatória e retributiva³⁷ cuja aplicação objetiva inibir a reincidência” (p.122), medida limitada à restrição ou privação da liberdade, e não de outros direitos.

Quanto aos adolescentes que estejam cumprindo medida socioeducativa restritiva de liberdade (semiliberdade), o parágrafo 1º do ECA define que é obrigatória a escolarização tanto para aqueles que estão cumprindo tal medida quanto para o Estado.

Referente à escolarização, os adolescentes em cumprimento de semiliberdade são matriculados no nível educacional discriminado no histórico escolar, preferencialmente, no período noturno, na modalidade de Educação de Jovens e Adultos, justamente para que seja possível orientá-los quanto à realização de cursos profissionalizantes acordados³⁸ com a equipe da Unidade de Semiliberdade no início do cumprimento desta medida.

Quanto aos adolescentes privados de liberdade, o ECA prevê que durante o período de internação, inclusive provisória, a matrícula em escolas situadas dentro das

³⁷ Além de impositiva, as medidas socioeducativas têm cunho sancionatório, porque, com sua ação ou omissão, o infrator quebrou a regra de convivência dirigida a todos. E, por fim, ela pode ser considerada uma medida de natureza retributiva, na medida em que é uma resposta do Estado à prática do ato infracional praticado (LIBERATTI, 2006).

³⁸ A medida funda-se principalmente no princípio de responsabilização do adolescente. Visando uma ação ético-pedagógica, em que ele pode participar de atividades sem vigilância, regidas apenas por uma agenda predefinida, o adolescente desenvolve uma noção de independência e de reinserção na sociedade. Assim como no caso da liberdade assistida, é prevista por lei a criação de um Plano de Atendimento Individual do Adolescente, em que é traçado um perfil para poder propiciar o atendimento ideal caso a caso.

unidades de internação será obrigatória, desde que, o adolescente contenha idade inferior a dezoito anos, em contraposição ao sistema prisional, que é facultativa e passiva de atenuação da pena.

A obrigatoriedade da matrícula pelo Estado se dá em obediência ao ECA que determina que a escolarização³⁹ e a profissionalização⁴⁰ como direitos dos adolescentes privados de liberdade. Neste sentido, o período de cumprimento da medida deve permitir aos adolescentes amplas possibilidades de continuar ou retomar sua trajetória escolar.

Ainda que aconteça a privação da liberdade é fundamental que o adolescente tenha à sua disposição todos os serviços possíveis para se formar enquanto cidadão: ele deve ter acesso à escola, às atividades pedagógicas e culturais e aos cursos profissionalizantes.

Importante ressaltar que neste caso, diferentemente do ensino regular, no sistema socioeducativo a obrigatoriedade da família em matricular o jovem na escola deixa de existir e passa a ser substituída pelo Estado, em outras palavras, para garantir o direito público subjetivo dos jovens privados de liberdade, há uma dupla responsabilidade do Estado com a matrícula e com a existência da vaga.

Outra diferença relevante é que o direito à educação do estudante, garantido constitucionalmente, passa a ser também, o dever de estudar traduzido pela frequência escolar na modalidade EJA acompanhado pela frequência em cursos profissionalizantes.

Outro importante instrumento que orienta o direito à educação no Brasil é a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBN, Lei federal nº 9.394 de 1996, esta define diretrizes para o sistema nacional. A LDB busca ampliar o conceito de educação e prevê a formação para a cidadania como um dos elementos centrais para pensar uma sociedade mais democrática. Sua regulação refere-se às instituições de ensino com o objetivo de “garantir a realização dos objetivos educacionais preconizados por seus princípios” (LISNIEWSKI, 2015, p. 82).

³⁹ De acordo com o art. 58 do ECA, no processo educacional respeitar-se-ão os valores culturais, artísticos e históricos próprios do contexto social da criança e do adolescente, garantindo-se a estes a liberdade de criação e o acesso às fontes de cultura.

⁴⁰ O capítulo V do ECA “*Do Direito à Profissionalização e à Proteção no Trabalho*”, em seu art. 62 considera que a aprendizagem é a formação técnico-profissional ministrada segundo as diretrizes e bases da legislação de educação em vigor. O art. 63 define que a formação técnico-profissional obedecerá aos princípios: I - garantia de acesso e frequência obrigatória ao ensino regular; II - atividade compatível com o desenvolvimento do adolescente; III - horário especial para o exercício das atividades.

Como norteador das políticas públicas, a LDB apresenta, no seu art. 2º, os princípios e fins da educação e assim como a CF de 1988, afirma o dever da família e do estado brasileiro. Já no art. 3º apresenta os princípios-base que fundamentam o direito à educação em qualquer nível, etapa e modalidade de ensino, inclusive para os adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa, tanto no meio aberto quanto no meio fechado.

Ao regulamentar os dispositivos constitucionais referentes à educação, ela trata da escolarização básica de jovens e adultos, parcela fora da idade certa, na seção V do capítulo II, “educação básica”, orientando os sistemas de ensino, à garantia de cursos e exames que oportunizem, de forma apropriada, oportunidades educacionais de acordo com seus interesses, condições de vida e trabalho, bem como de acesso e permanência viabilizados por políticas e ações públicas do Estado, inclusive aos adolescentes privados de liberdade, que estão sob a tutela do Estado.

Conclusão

Para finalizar este capítulo, considera-se que a CF, o ECA, e a LDBN trouxeram profundas mudanças no atendimento de crianças e adolescentes e se tornaram, portanto, instrumentos definidores de um novo ordenamento legal instituído no Brasil. Este capítulo fez um breve histórico das doutrinas e concepções da infância e adolescência, e seu entendimento ao longo do tempo.

Ressalta-se a perspectiva apresentada neste capítulo referente a dupla responsabilidade do estado, pois tem a obrigatoriedade tanto de oferecer a vaga quanto de realizar e zelar pela matrícula dos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa nos sistemas públicos de ensino.

É nesta perspectiva que os conceitos teóricos apresentados neste capítulo servirão como base para a compreensão dos pressupostos da política nacional de atendimento socioeducativo no Brasil. No capítulo a seguir o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE será o foco de análise pois apresenta-se como marco normativo para a efetivação do Sistema de Garantia de Direitos (SGD) que irá orientar as diretrizes para a Política Nacional da promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, terá como foco o atendimento ao adolescente em cumprimento de medida restritiva e privativa de liberdade.

Capítulo II – O financiamento do Sistema Nacional de Atendimento socioeducativo – SINASE

Introdução

Neste capítulo, será realizada a análise do financiamento do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE com o objetivo de compreender as competências dos entes da federação, com foco no cofinanciamento a partir das fontes e destinação de recursos no âmbito da União. Será feita uma investigação do arcabouço jurídico para a consolidação do Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente – SGD pós Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA. O recorte temporal corresponde ao período de 2015 a 2020, visto que neste período pretende-se abordar a política nacional de financiamento do atendimento socioeducativo com o intuito de compreender as diretrizes do Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo para os Planos Decenais dos Estados, Municípios e Distrito Federal. A consolidação da mudança de paradigma da doutrina da proteção integral, por meio da CF/88 e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA/90, tornou necessário o estabelecimento de compromisso e de responsabilidade do Estado e da sociedade civil para com o sistema socioeducativo.

Ainda que o ECA tenha representado significativas mudanças e conquistas em relação ao atendimento dispensado às crianças e aos adolescentes, se faz necessário instrumentos que visem concretizar os avanços contidos na legislação e contribuir para que os direitos estabelecidos em lei repercutam diretamente na materialização de políticas públicas e sociais que incluam o adolescente em conflito com a lei.

Ressalta-se, portanto, a importância de compreender como se dá a institucionalidade da política nacional de atendimento socioeducativo em meio fechado por intermédio do financiamento Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) e das diretrizes do Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo – PNASE (2013 – 2022).

O capítulo divide-se em quatro seções, além desta breve introdução e das considerações finais. A primeira seção tratará da política de atendimento, e o SINASE no contexto da Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente (SGD) no contexto federativo, bem como suas competências e principais normatizações. Na segunda seção, a estrutura de financiamento do SINASE será o foco de análise. A

terceira seção buscará apresentar o Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo – PNASE e as diretrizes para os Planos Decenais estaduais, municipais e distrital.

II.1 O Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE no contexto do Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente – SGD

De acordo com os aspectos institucionais definidos no ECA/1990, a política de atendimento da criança e do adolescente far-se-á através de um “conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios” (art. 86).

O Estatuto trouxe mudanças legais significativas na gestão da política pública de atendimento à infância e à juventude. Dentre as principais mudanças está a descentralização político-administrativa no atendimento à criança e ao adolescente. De acordo com o ECA são diretrizes da política de atendimento, além da municipalização do atendimento, a criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente (art. 88). Estes são órgãos deliberativos das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais. Ademais, prevê-se ainda, a manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente.

Antes de aprofundar a análise sobre os instrumentos de controle para efetivação da municipalização do atendimento via Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente (CDCAs) e os fundos, importante se faz compreender a construção da estrutura organizacional do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), no contexto do Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente (SGD).

Ainda de acordo com as diretrizes do ECA, deve haver a integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, além da indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade para a consolidação da Política Nacional de Promoção, Defesa e Garantia dos Direitos de Crianças e Adolescentes, meio pelo qual materializa-se a Doutrina da Proteção Integral, que é o alicerce do SGD.

Após 5 anos da promulgação do Estatuto, criou-se o Departamento da Criança e do Adolescente (DCA), considerado um marco institucional para a proteção dos direitos da criança e do adolescente, que passou a integrar a Secretaria Nacional dos Direitos

Humanos do Ministério da Justiça (SNDHMJ), assumindo a coordenação da Política de Promoção e Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Apenas com a criação da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR) em 2002, as mudanças começaram a aparecer no plano institucional, já que as instâncias governamentais e da sociedade civil de promoção dos direitos da criança e do adolescente começaram a se articular em direção às orientações da doutrina da proteção integral.

Em 2003, o DCA transformou-se na Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SPDCA), com estrutura regimental aprovada pelo Decreto nº 4.671/2003, que surgiu no contexto do processo de reorganização administrativa. Dentre outras alterações, a então Secretaria de Estado dos Direitos Humanos do Ministério da Justiça, sob a nova designação de Secretaria Especial dos Direitos Humanos é incorporada à estrutura da Presidência da República.

O DCA foi base para o Sistema Nacional de Direitos Humanos (SNDH) no Brasil, e permaneceu vinculado à Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SPDCA) como uma das maiores estruturas do órgão, tanto em termos de pessoal como do ponto de vista orçamentário.

Este movimento culminou com a aprovação do SINASE⁴¹ pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente⁴² (CONANDA) em 2006, ambos gestados por meio de debates e consultas a entidades nacionais vinculadas ao atendimento do adolescente em conflito com a lei.

O CONANDA, responsável por deliberar sobre a política de atenção à infância e adolescência e pautado pelo princípio da democracia participativa, buscou cumprir seu papel normatizador e articulador, ampliando os debates e sua agenda com os demais atores do Sistema de Garantia dos Direitos – SGD. (SINASE, 2012). Conforme a citada resolução:

O Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente constitui-se na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal (CONANDA, 2006).

⁴¹ Para ter acesso ao documento integral do projeto de lei (SINASE) elaborado pelo CONANDA, acessar o site: <http://www.conselhodacrianca.al.gov.br/sala-de-imprensa/publicacoes/sinase.pdf>.

⁴² O CONANDA foi criado por Lei Federal n.º 8.242 de 12 de outubro de 1991.

O Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA) surgiu, portanto em 2006, para assegurar e fortalecer a implementação do ECA.

Conforme a Resolução nº 119/2006 do CONANDA, o Sistema de Atendimento Socioeducativo deve ser composto por órgãos de deliberação⁴³, órgãos de gestão e execução da política⁴⁴, órgãos de controle⁴⁵ e por órgãos de financiamento, que serão abordados na seção seguinte. É prevista também uma instância de articulação. Trata-se da Comissão Intersetorial de Acompanhamento da implementação do SINASE, a qual objetiva manter permanente articulação interinstitucional, nos três níveis do Poder Executivo. A intersetorialidade é um eixo estruturante da organização dos serviços e possibilita processos decisórios organizados e coletivos que culminam em ações capazes de impactar positivamente as políticas socioeducativas.

A iniciativa do CONANDA fez com que o Poder Executivo apresentasse ao Congresso Nacional o projeto de lei do SINASE⁴⁶ visando à sua conversão em lei federal, o que veio a ocorrer somente por meio da lei nº 12.594 de 2012, regulamentando a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescentes que praticam atos infracionais.

O SINASE foi resultado, portanto, de uma construção coletiva que envolveu diversas áreas de governo federal, representantes de entidades e especialistas na área⁴⁷, em uma série de debates protagonizados por operadores⁴⁸ do Sistema de Garantia de

⁴³ Os órgãos que detêm poder deliberativo sobre a política na área da infância e da juventude são os Conselhos dos Direitos. É nesta instância que começa a construção da política de atendimento socioeducativo.

⁴⁴ São aqueles vinculados aos ministérios no nível federal, às secretarias e departamentos nos níveis estadual, distrital e municipal responsáveis pela coordenação do sistema.

⁴⁵ Para conhecer melhor o conjunto de órgãos de controle, consultar o anexo 3 desta dissertação. O anexo 3 apresenta a divisão dos diversos órgãos de controle de acordo com o nível federativo no âmbito da política de atendimento à criança e ao adolescente. A análise de cada um deles não será objeto desta dissertação.

⁴⁶ Ver a este respeito: Lei nº 12.594 de 2012. SINASE: http://www.conselhodacrianca.al.gov.br/legislacao/outras/Sinase_lei.pdf/view.

⁴⁷ Teve elaboração compartilhada entre o CONANDA, a Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República em conjunto com o apoio do Fundo das Nações Unidas para a Infância - UNICEF.

⁴⁸ Durante o ano de 2002, o CONANDA e a Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH/ SPDCA), em parceria com a Associação Brasileira de Magistrados e Promotores da Infância e Juventude (ABMP) e o Fórum Nacional de Organizações Governamentais de Atendimento à Criança e ao Adolescente (FONACRIAD), realizaram 6 encontros estaduais, que ocorreram em 5 encontros regionais e 1 encontro nacional com juízes, promotores de justiça, conselheiros de direitos, técnicos e gestores de entidades e/ou programas de atendimento socioeducativo. O escopo foi debater e avaliar com os operadores do SGD a proposta de lei de execução de medidas socioeducativas da ABMP bem como a prática pedagógica

Direitos em encontros regionais⁴⁹ em todo o País. Este sistema foi criado com o objetivo de reordenar o atendimento a adolescentes que praticam atos infracionais, criando princípios e critérios de natureza jurídica, política, pedagógica, financeira e administrativa que devem ser utilizados e aplicados por todos os agentes sociais envolvidos na área socioeducativa.

Atualmente, a execução das medidas socioeducativas é orientada pelo SINASE, que possui como princípio norteador a execução das medidas como oportunidade para a reintegração social e na prevenção à reincidência por parte do adolescente. A imposição de tais medidas, em consonância com o ECA, está relacionada com a finalidade pedagógica que o sistema deve alcançar, por meio da disponibilização de programas capazes de atuar nas dimensões sancionatória e pedagógica, compreendendo a primeira como a reprovação e cumprimento de medida socioeducativa pelo ato cometido, e a segunda, oferecendo condições efetivas para que o adolescente possa superar sua condição de vulnerabilidade e ligação com a criminalidade, conforme visto no capítulo I.

A legislação positiva o sistema como documento legal e apresenta os princípios do atendimento socioeducativo que se somam aos princípios integrantes e orientadores do Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente (SGD).⁵⁰ No que tange aos princípios relacionados a institucionalidade do Sistema Socioeducativo, estes são centrais para esta pesquisa, quais sejam: o princípio da descentralização político-administrativa mediante a criação e a manutenção de programas específicos; o princípio da gestão democrática e participativa na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; o princípio da corresponsabilidade no financiamento do atendimento

desenvolvida nas unidades socioeducativas, com vistas a subsidiar o CONANDA na elaboração de parâmetros e diretrizes para a execução das medidas socioeducativas (SINASE, 2012)

⁴⁹ Na Região Centro-Oeste, o encontro foi realizado nos dias 27 a 29/05/2002 na cidade de Goiânia/GO; na Região Nordeste, nos dias 27 a 29/08/2002 na cidade de João Pessoa/PB; na Região Norte, nos dias 03 a 05/09/2002 na cidade de Belém/PA; na Região Sudeste, nos dias 03 a 05/09/2002 na cidade de Belo Horizonte/MG e na Região Sul, realizado nos dias 09 a 11/10/2002 na cidade de Porto Alegre/RS.

⁵⁰ Os princípios atingem indiscriminadamente todas as medidas socioeducativas, são eles: I) Princípio da responsabilidade solidária da família, sociedade e Estado pela promoção e a defesa dos direitos de crianças e adolescentes; II) Princípio do adolescente como pessoa em situação peculiar de desenvolvimento, sujeito e direitos e responsabilidades; III) Princípio da prioridade absoluta para a criança e ao adolescente; IV) Princípio da legalidade; V) Princípio do respeito ao devido processo legal; VI) Princípio da excepcionalidade, brevidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento; VII) Princípio da incolumidade, integridade física e segurança; VIII) Princípio do respeito à capacidade do adolescente de cumprir a medida, às circunstâncias, à gravidade da infração e às necessidades pedagógicas do adolescente na escolha da medida, com preferência pelas que visem ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários; IX) Princípio da incompletude institucional, caracterizada pela utilização do máximo possível de serviços na comunidade, responsabilizando as políticas setoriais no atendimento aos adolescentes; X) Princípio da garantia de atendimento especializado para adolescentes com deficiência.

às medidas socioeducativas e por último o princípio da mobilização da opinião pública no sentido da indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade (SINASE, 2012).

O SINASE como um dos sistemas que compõem o Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente (SGD), busca efetivamente implantar a Doutrina da Proteção Integral nas esferas federal, estadual, distrital e municipal de governo e nos três poderes da república: executivo, legislativo e judiciário, bem como pela sociedade civil. Este sistema divide-se em três eixos: promoção, defesa e controle social.

O SINASE⁵¹ refere-se, portanto, a um conjunto⁵² ordenado de princípios, regras e critérios de caráter jurídico, político, pedagógico, financeiro e administrativo que envolvem a execução de medidas socioeducativas, bem como todos as políticas, planos, e programas específicos de atenção a esse público.

Quanto ao aspecto institucional, o Sistema de Garantia de Direitos inclui os princípios e normas que regem a política de atenção a crianças e adolescentes, cujas ações são promovidas pelo Poder Público. A opção pela forma de sistema tem como finalidade ordenar os diversos campos de atuação em torno da temática.

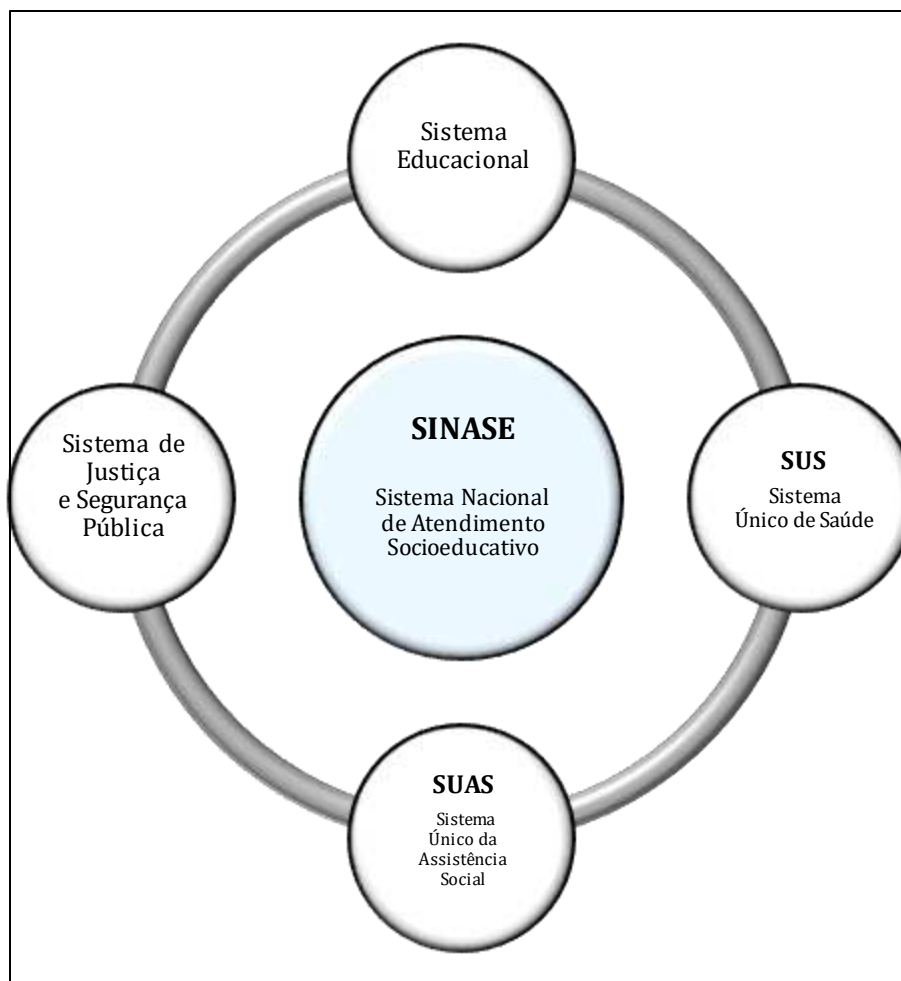
No âmbito deste sistema, existem diversos subsistemas que tratam, de forma específica, os diferentes campos de atuação, dentre eles, incluem-se aqueles que regem as políticas sociais básicas, de assistência social, de proteção especial e de justiça voltados ao atendimento de crianças e adolescentes. É nesse contexto que se insere o atendimento ao adolescente em conflito com a lei, que tem início com o processo de apuração, de aplicação, até a execução da medida socioeducativa.

⁵¹ O documento do SINASE é composto por três títulos. O título I apresenta as: disposições gerais; competências; planos e programas de atendimento socioeducativo; avaliação e acompanhamento da gestão de atendimento; responsabilização dos gestores, operadores e entidades de atendimento; o financiamento e as prioridades. No título II, há: a execução das medidas socioeducativas; os procedimentos; direitos individuais; plano de atendimento individual – PIA; atenção à saúde do adolescente em cumprimento de medida socioeducativa; das visitas; dos regimes disciplinares e capacitação para o trabalho. E por fim, o título III apresenta as disposições finais e transitórias.

⁵² O SINASE se subdivide em nove capítulos. O primeiro trata do marco situacional, onde se analisa a realidade dos adolescentes brasileiros, com foco nos adolescentes que cometem atos infracionais, e, conseqüentemente, nas medidas socioeducativas utilizadas no Brasil, enfatizando as privativas de liberdade. A segunda parte trata do conceito e integração das políticas públicas. A terceira trata dos princípios e o marco legal do SINASE. A quarta contempla a organização do Sistema. O quinto capítulo trata da gestão dos programas. O sexto apresenta os parâmetros da gestão pedagógica no atendimento socioeducativo. O sétimo trata dos parâmetros arquitetônicos para os programas socioeducativos. O oitavo, da gestão do sistema e financiamento, que será o foco de análise desta dissertação, e o último, do monitoramento e avaliação.

A esse subsistema específico dá-se o nome de Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), o qual se comunica e sofre interferência dos demais subsistemas internos ao Sistema de Garantia de Direitos, relativos à saúde, educação, assistência social, justiça e segurança pública. O quadro 5 possibilita a visualização do SINASE como subsistema no contexto do Sistema de Garantias do Direitos.

Quadro 5. Estrutura do Sistema de Garantia de Direitos – SGD



Fontes: Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente – SNPDC, Secretaria de Direitos Humanos – SDH-Presidência da República, Manual do Usuário, Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE. Elaboração própria.

O objetivo central deste sistema, é o desenvolvimento de uma ação socioeducativa intersetorial, e, portanto, interministerial, sustentada no atendimento e prioridade absoluta e tem como fundamento a criação de parâmetros objetivos e procedimentos específicos, com vistas a evitar a discricionariedade, buscando reafirmar a natureza pedagógica das medidas socioeducativas, dispondo de todos os serviços básicos públicos de forma articulada.

Segundo o texto constitucional, Estados, municípios e DF devem atuar por meio de uma gestão democrática e descentralizada com o uso de instâncias participativas como os Conselhos dos Direitos das Crianças e Adolescentes (CDCAs), os quais podem deliberar acerca de recursos especiais destinados em um Fundo da Criança e do Adolescente (FDCA).

O ECA, por sua vez, prevê a criação de dois importantes instrumentos vinculados à municipalização do atendimento: o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente⁵³ e o Conselho Tutelar⁵⁴. “Os Conselhos são formados por cidadãos locais⁵⁵ e possibilitam o controle das ações desenvolvidas na área da infância e a da adolescência, sendo assim, órgãos para a garantia e a defesa dos direitos estabelecidos” (ARRUDA, 2013, p. 41).

A lei é bastante clara no sentido de definir que a política deve ser construída com a participação popular, por meio dos conselhos representativos e mediante a utilização dos Fundos da Criança e do Adolescente⁵⁶ (FDCAs), estes serão analisados ainda neste capítulo.

Os Conselhos Nacional, Estaduais, Distrital e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente bem como os órgãos gestores do SINASE, nos seus respectivos níveis,

⁵³ O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) é um órgão paritário que conta com a participação da sociedade civil e do Poder Executivo municipal. Ele propõe, delibera e controla as políticas públicas municipais voltadas para crianças e adolescentes. Também faz o registro de entidades que atuam com crianças e adolescentes e acompanha se os projetos e programas realizados atendem aos requisitos da legislação. Além disso, gerencia e estabelece os critérios de utilização de recursos dos fundos de direitos da criança e do adolescente municipais, seguindo orientação do parágrafo 2º do artigo 260 da Lei nº 8.069/1990 (REDE PETECA, CMDCA).

⁵⁴ Os Conselhos Tutelares são órgãos municipais destinados a garantir o cumprimento dos direitos da criança e do adolescente previstos no estatuto. É um órgão autônomo - não recebe interferência da prefeitura, do poder legislativo municipal, do sistema judiciário ou do ministério público - e não-jurisdicional, ou seja, não tem o poder de julgar e aplicar medidas judiciais. De acordo com o ECA, o Conselho Tutelar deve ser composto por cinco membros eleitos pela comunidade para um mandato de 4 anos (CHILDHOOD, BRASIL, 2019).

⁵⁵ Importante ressaltar que a função de membro dos conselhos estaduais e municipais dos direitos da criança e do adolescente (art. 89) é considerada de interesse público relevante e que inclusive, portanto, não pode ser remunerada.

⁵⁶ Os Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente, também conhecidos como FIA (Fundo para Infância e Adolescência), tratam-se de fundos de natureza especial, conforme art. 71, da Lei nº 4.320, de 17/03/1964, vinculados à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação e, por esta natureza, os recursos que os constituem se transformam em recursos públicos, devendo ser geridos e administrados conforme os princípios constitucionais que regem os orçamentos públicos: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (CFA, CRAS, 2011).

devem articular-se com os Conselhos e órgãos responsáveis pelo controle, gestão, supervisão e avaliação dos demais sistemas e políticas sociais para o desenvolvimento de ações integradas e que levem em consideração as peculiaridades que cercam o atendimento aos adolescentes privados de liberdade.

Antes de analisar propriamente o financiamento do sistema socioeducativo e a divisão de competências entre os entes federativos feita pela Lei n.º 12.594/12, vale examinar a estrutura de repartição de competências estabelecidas pelo modelo constitucional brasileiro. A definição do sistema federativo brasileiro, como princípio fundamental da República, nos termos do disposto no art. 1º da Constituição Federal de 1988, pressupõe a divisão de competências entre os entes federados, respeitando a autonomia entre os entes da federação.

II.2 - Configuração do SINASE no contexto federativo

Ressalta-se que o modelo de federalismo adotado pelo Brasil vem, ao longo de sua trajetória histórica, assumindo diferentes formas legais e institucionais, na perspectiva de consolidar mecanismos para a redução das desigualdades regionais.

O federalismo caracteriza-se como um sistema político e de organização territorial do Estado e refere-se ao compartilhamento de poder entre a instância soberana, que é a União, e os demais entes federados. No Estado Federativo definido na Constituição Federal de 1988, efetiva-se a colaboração e o compartilhamento no processo de tomada de decisão, no entanto, a autonomia de cada um dos entes federados é preservada. É, portanto, um sistema político em que são distribuídos os poderes e as funções entre o governo central e os governos regionais, para que assim tenham suas responsabilidades articuladas entre si, com um objetivo comum, não havendo relação de hierarquia (CURY, 2010).

O princípio federativo, portanto, compõe-se da soberania nacional e do princípio da autonomia local das entidades componentes do Estado, da divisão de competências entre essas entidades, conferindo personalização política, e por último a participação de todos os entes da federação na formação da vontade nacional (ABRÚCIO, 2010).

É importante destacar que os princípios do federalismo cooperativo, de cooperação intergovernamental e a descentralização da política social estão subjacentes aos documentos legais e à construção do SINASE⁵⁷. O sistema atribui a divisão de

⁵⁷ Para aprofundamento destes conceitos, consultar: Abrúcio et al (2020) e Arretche (2010).

competências em relação à execução de medidas socioeducativas, na medida em que, em regra, os entes federados União e Estados devem dar suporte e apoio financeiro, técnico e logístico ao Município.

O SINASE é coordenado pela União e integrado pelos sistemas estaduais, distrital e municipais que são responsáveis pela implementação dos programas de atendimento a adolescente, quando aplicada a medida socioeducativa.

A referida lei estabelece, de forma detalhada, as competências de cada ente na execução das medidas socioeducativas. As competências dos Estados, Municípios e do Distrito Federal estão previstas, respectivamente, nos arts. 4º, 5º e 6º do SINASE. É competência da União, além de formular e coordenar a execução da política nacional de atendimento socioeducativo; elaborar o Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo, em parceria com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; prestar assistência técnica e suplementação financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas; instituir e manter o Sistema Nacional de Informações sobre o Atendimento Socioeducativo e financiar, com os demais entes federados, a execução de programas e serviços do SINASE, dentre outros.

A União, em articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, deve realizar avaliações periódicas da implementação dos Planos de Atendimento Socioeducativo – PNAS (2013-2022), que serão tratados na próxima seção. Compete aos Estados, formular, instituir, coordenar e manter Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo, respeitadas as diretrizes fixadas pela União; elaborar o Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo em conformidade com o Plano Nacional; criar, desenvolver e manter programas para a execução das medidas socioeducativas de semiliberdade e internação, além de:

VI - Prestar assessoria técnica e suplementação financeira aos Municípios para a oferta regular de programas de meio aberto;

VII - garantir o pleno funcionamento do plantão interinstitucional, nos termos previstos no inciso V do art. 88 da Lei no ECA;

VIII - garantir defesa técnica do adolescente a quem se atribua prática de ato infracional;

IX - Cadastrar-se no Sistema Nacional de Informações sobre o Atendimento Socioeducativo e fornecer regularmente os dados necessários ao povoamento e à atualização do Sistema;

X - cofinanciar, com os demais entes federados, a execução de programas e ações destinados ao atendimento inicial de adolescente apreendido para apuração de ato infracional, bem como aqueles destinados a adolescente a quem foi aplicada medida socioeducativa privativa de liberdade (SINA SE, 2012, grifos nossos).

Da mesma forma, compete aos municípios formular, instituir, coordenar e manter o Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo, respeitadas as diretrizes fixadas pela União e pelo respectivo Estado; elaborar o Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo, em conformidade com o Plano Nacional e o respectivo Plano Estadual; criar e manter programas de atendimento para a execução das medidas socioeducativas em meio aberto; além de:

V - Cadastrar-se no Sistema Nacional de Informações sobre o Atendimento Socioeducativo e fornecer regularmente os dados necessários ao povoamento e à atualização do Sistema; e

VI - Cofinanciar, conjuntamente com os demais entes federados, a execução de programas e ações destinados ao atendimento inicial de adolescente apreendido para apuração de ato infracional, bem como aqueles destinados a adolescente a quem foi aplicada medida socioeducativa em meio aberto (SINASE, 2012, grifos nossos).

Os programas de execução de medidas socioeducativas em meio aberto são de competência dos municípios, podendo ser exercidos por Organizações Não Governamentais (ONGs), enquanto as medidas privativas de liberdade são de incumbência privativa dos estados. Ao DF cabem, cumulativamente, as competências dos Estados e dos Municípios.

De acordo com os aspectos institucionais definidos no ECA/1990, a política de atendimento da criança e do adolescente deve ser feita por meio de relações federativas em um “conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios” (art. 86). Ressalta-se que o SINASE surgiu como uma forma de solucionar os problemas da falta de cumprimento e respeito às regras inscritas na CF/88 e no ECA/90 na busca pela efetivação do atendimento socioeducativo no Brasil.

Antes de aprofundar na análise do financiamento do Sistema Socioeducativo, necessário se faz compreender que as políticas públicas são implementadas de acordo com o cenário socioeconômico, que se apresenta de maneira diversa nos estados da federação brasileira. De acordo com Abrúcio (2005) o objetivo para a implementação destas políticas é “auxiliar governos menos capacitados ou mais pobres a realizarem

determinadas tarefas e para integrar melhor o conjunto de políticas públicas compartilhadas, evitando o jogo de empurra entre os entes” (p. 10).

Desta forma, a análise referente ao contexto da juventude brasileira torna-se imprescindível à compreensão dos desdobramentos da estrutura de financiamento do sistema socioeducativo.

Desde a década de 1980, o processo de vitimização letal da juventude tem sido um dos principais fatores explicativos para a redução no número de adolescentes ao longo de duas décadas. De acordo com o Índice de Homicídios na Adolescência - IHA⁵⁸ de 2014, o Brasil já era alvo de estudos que evidenciavam a tendência de aumento dos homicídios entre pessoas de 12 a 18 anos, ao projetar que 43 mil adolescentes de 12 a 18 anos seriam mortos no Brasil entre 2015 e 2021 (IHA, 2014).

Para se ter ideia do contingente populacional, de acordo com o Sistema Integrado de Projeções e Estimativas Populacionais e indicadores Sociodemográficos do IBGE, a população brasileira em 2020 era de 210.727.174, sendo que 24.091.126 eram adolescentes, o que correspondia a, aproximadamente, 11% da população brasileira. Conforme pode ser observado na tabela 1, no período de 2000 a 2020, houve um crescimento populacional de 26%, enquanto a faixa etária correspondente aos adolescentes apresentou queda de 0,5%.

Tabela 1- População projetada total e de adolescentes⁵⁹ por idade

População projetada total e de 12 a 18 anos BRASIL (2000 - 2020)				
Grupos de idade	2000	2010	2020	Δ%
População total	167 716 538	190 977 109	210 727 174	26%
12 anos	3 440 374	3 317 516	3 452 358	0,3%
13 e 14 anos	6 928 197	6 567 178	6 915 512	-0,2%
15 anos	3 464 330	3 255 298	3 454 343	-0,3%
16 anos	3 459 127	3 243 696	3 442 378	-0,5%
17 anos	3 457 278	3 237 002	3 423 949	-1,0%
18 anos	3 458 044	3 235 873	3 402 586	-1,6%
Total 12 a 18 anos	24 207 350	22 856 563	24 091 126	-0,5%

Fonte: IBGE. Sistema integrado de Projeções e Estimativas Populacionais e indicadores sociodemográficos. Elaboração própria.

⁵⁸ Este foi elaborado em parceria entre o UNICEF, o Ministério dos Direitos Humanos (MDH), o Observatório de Favelas e o Laboratório de Análise da Violência, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (LAV-Uerj). O IHA é uma ferramenta desenvolvida pelo UNICEF e parceiros para analisar o cenário dos homicídios de adolescentes no País e fazer estimativas para o futuro.

⁵⁹ Ressalta-se que a opção por acrescentar a faixa etária de 18 anos na tabela justifica-se pela necessidade de homogeneidade dos dados, visto que nos documentos oficiais e relatórios do SINASE, a faixa etária de 18 anos é computada para a análise da política de atendimento socioeducativo.

Segundo dados do “Atlas da Violência” publicado em 2020 pelo IPEA, confirma-se a tendência projetada em 2014 pela IHA, em que os homicídios são a principal causa de mortalidade de jovens, grupo etário de pessoas entre 15 e 29 anos. Foram 30.873 jovens vítimas de homicídios no ano de 2018, o que significa uma taxa de 60,4 homicídios a cada 100 mil jovens, e 53% do total de homicídios do país.

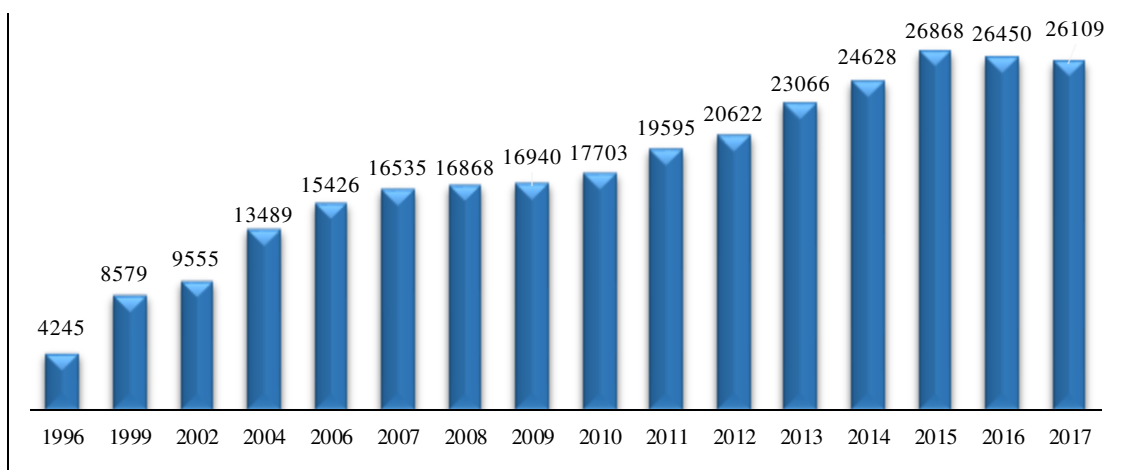
O estudo demonstra ainda que o perfil mais comum dos homicídios é de adolescentes e jovens do sexo masculino, moradores de periferias e áreas metropolitanas dos centros urbanos, negros ou pardos. Em referência ao relatório do ano anterior, para os dados de 2017, 75,5% das vítimas de homicídio eram pretas ou pardas. Entre os adolescentes e jovens de 15 a 19 anos do sexo masculino, os homicídios foram responsáveis por 59% dos óbitos.

De acordo com Americano do Brasil (2017), é provável que os homicídios sejam apenas a última etapa em um ciclo de violência a que crianças e adolescentes estão expostos desde a primeira infância. Esse fato mostra o lado mais perverso do fenômeno da mortalidade violenta no país, na medida em que mais da metade das vítimas são indivíduos em plena capacidade produtiva. Quando se trata da proteção social, evidencia-se que o país ainda não superou o plano abstrato dos aspectos legais. Ao passo que cresce a perspectiva de encarceramento, cresce também o extermínio da juventude brasileira em um evidente recorte étnico-racial e de classe social (BONALUME; JACINTO, 2019).

Os dados do *Levantamento Anual do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo* (SINASE/BRASIL, 2018), referente ao ano de 2015, segundo Bonalume e Jacinto (2019) “revela que a medida socioeducativa de internação, que deveria ser aplicada em caráter de exceção, representa mais de 68% dentre todas as medidas aplicadas no Brasil e no conjunto de uma série histórica tem visível crescimento” (p. 03).

No gráfico 1, quando se observa a série histórica do quantitativo de adolescentes em cumprimento de medidas de privação e restrição de liberdade no sistema socioeducativo, é possível perceber o crescimento expressivo de 515% em 21 anos, entre 1996 e 2017.

Gráfico 1 - Trajetória do quantitativo de adolescentes em cumprimento de Medida Socioeducativa em meio fechado - Brasil (1996 a 2017)



Fontes: Mapa do Encarceramento-2015; Relatório Socioeducativo – SINASE-2019; Levantamento SINASE-2011; Panorama nos estados brasileiros/ CNMP-2019; Atlas da violência-2018. Elaboração própria 2020.

Os dados revelam as contradições da atualidade brasileira, que se situam entre a proteção e a punição, o que demonstra a necessidade e importância de um debate amplo em torno da questão, “já que privilegiar medidas de coerção e repressão em detrimento da proteção social é caminhar na contramão das lutas em defesa dos direitos de adolescentes e jovens, sobretudo de negros, pobres e moradores da favela”, estes são geralmente subtraídos pela criminalidade e adentram ao sistema judiciário pela via do encarceramento (BONALUME; JACINTO,2019, p.03).

Em meio ao cenário de exclusão social, violência e abandono do poder público sobre a proteção dos direitos de crianças e adolescentes, criminaliza-se a pobreza e atribui à população negra “a responsabilidade de inserção nessa conjuntura tão perversa, conduzida pela ordem social vigente. Tal discurso ignora a barbárie a que essa população foi submetida ao longo da violenta história vivida no cenário brasileiro” (BONALUME; JACINTO,2019, apud ADORNO,2003). Segundo Bonalume e Jacinto (2019):

Olhando para esse cenário, ao invés de perspectiva de futuro temos a ausência de direitos. Ao invés de políticas públicas efetivas de educação, temos planos de encarceramento massivo. Ao invés de liberdade temos um contínuo das algemas da escravização. Opera-se, portanto, a criminalização da juventude, sobretudo da juventude pobre e negra (p. 04).

A redução da população entre 12 e 18 anos acompanhada do crescimento expressivo no número de encarceramentos nesta faixa etária, possibilita a reflexão acerca da responsabilidade do poder público em agir diante das estatísticas apresentadas, não

apenas em decorrência do aumento de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa, mas a respeito da implementação de ações e políticas públicas, com o intuito de buscar superar o ciclo de violência, visto que a reincidência de adolescentes depende necessariamente da cobertura e da qualidade do cumprimento destas medidas, sobretudo no atendimento em meio fechado (cumprimento de medidas privativas e restritivas de liberdade).

Ademais, para além dos aspectos legais referentes à cobertura de atendimento e diretrizes do sistema nacional, necessário se faz investigar e compreender a materialidade deste atendimento no âmbito da política pública de proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente por meio do financiamento do sistema, visto que é por meio dele que a implementação das políticas públicas tem expressão e se torna, de fato, efetiva.

Portanto, torna-se essencial investigar e mapear a estrutura de financiamento do sistema socioeducativo, objeto de análise da próxima seção. Além das competências definidas pelo SINASE, o compartilhamento da responsabilidade de desenvolvimento da política e de seu financiamento entre as três esferas de governo também é prerrogativa do sistema. As obrigações e responsabilidades específicas de cada esfera devem ser, portanto, acompanhadas de capacidade de gestão e financiamento.

Os estados, municípios e Distrito Federal devem elaborar seus planos estaduais, municipais e distrital de atendimento socioeducativo em conformidade com o Plano Nacional, que será aprofundado neste capítulo. Esta seção buscou apresentar a estrutura institucional do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, bem como suas principais instâncias e competências. Na seção seguinte, o financiamento deste sistema será o foco de análise.

II.3 Financiamento Nacional do Sistema Socioeducativo

Nesta seção, será realizada a análise do financiamento do SINASE, a partir das fontes e destinação de recursos no âmbito da União.

Ainda que o ECA e o SINASE tenham representado significativas mudanças nas diretrizes ao atendimento dispensado às crianças e aos adolescentes, se faz necessário instrumentos de financiamento que visem concretizar os avanços contidos na legislação, de modo a contribuir para que os direitos estabelecidos em lei repercutam diretamente na materialização de políticas sociais, sobretudo o direito à educação básica, como direito

público subjetivo. Nesta perspectiva, destaca-se que o financiamento e o orçamento, por seu caráter técnico-político, são indicadores importantes para a análise das políticas sociais (ALMEIDA, 2010).

A toda política pública deve corresponder uma forma de financiamento. No caso das políticas de atenção aos direitos da criança e do adolescente, tal prerrogativa deve ser conferida com prioridade absoluta (art. 227).

Uma das funções do planejamento governamental é dar transparência e consistência à ação do Estado, organizando a execução das políticas públicas e sistematizando as demandas da sociedade e os recursos disponíveis, por meio da fixação de metas e da previsão dos recursos necessários para alcançá-las, com vistas à consecução dos objetivos estabelecidos pelo governo. Nesta perspectiva, destaca-se que o financiamento e o orçamento, por seu caráter técnico-político, são indicadores importantes para a análise das políticas sociais.

A União, os Estados/Distrito Federal e os Municípios devem comprometer-se com o financiamento das ações para a execução das medidas socioeducativas, em razão da autonomia de cada uma destas esferas governamentais obedecendo aos principais dispositivos legais que tratam da infância e adolescência como política prioritária.

O orçamento público⁶⁰ é instrumento imprescindível às políticas públicas pois legitima as ações do governo⁶¹. Embora seja uma peça técnica e legalmente definida, este define as prioridades de atuação e intervenção do setor público na sociedade, sendo instância de disputa e controle político e econômico dos recursos públicos (ALMEIDA, 2010).

A lei do SINASE compreende, portanto, os seguintes objetivos no processo orçamentário brasileiro:

⁶⁰ O sistema orçamentário do Brasil é constituído por três leis principais: o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA. O processo de planejamento governamental de Estados, DF e Municípios deverá incorporá-las e compatibilizá-las. O planejamento deve anteceder a ação para torná-la racional efetiva e eficaz. Seu principal objetivo é fornecer ao Poder Executivo a capacidade de prever sua receita e estipular seus gastos, no entanto é o Poder Executivo quem definirá a orientação de governo que será seguida. A previsão de receita e a autorização de despesas é previamente aprovada pelo Poder Legislativo.

⁶¹ Todos os projetos das leis orçamentárias - PPA, LDO e LOA - têm autoria do Presidente da República. No Congresso Nacional, eles são alterados e votados, primeiramente, na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), que é composta por deputados e senadores. Em seguida, os projetos seguem para serem votados em sessão plenária conjunta do Congresso Nacional. Depois de aprovado, o projeto do Orçamento volta ao Poder Executivo para a sanção pelo Presidente da República, transformando-se em lei. A partir desse momento, inicia-se a fase de execução, que é a liberação das verbas.

1) aperfeiçoar a eficiência da alocação dos recursos no processo orçamentário, ano a ano, quando o Executivo e parlamentares propõem montante e destino dos recursos, enquanto alternativa viável, mais rápida e de caráter complementar, visto que à eficiência da política importa a garantia de estabilidade da aplicação; e 2) dar maior visibilidade ao Sistema Nacional como estratégia para ter mais espaço na definição da alocação dos recursos orçamentários, assegurando, entre outros, transparência aos recursos alocados para os programas do SINASE, de modo que fossem destacados num quadro em separado no orçamento e que suas metas também fossem discriminadas no Plano Plurianual (PPA)⁶², na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e confirmadas na Lei Orçamentária Anual (LOA)⁶³ (p.71).

O princípio constitucional da prioridade absoluta, conforme abordado no capítulo anterior, traz a prerrogativa de fazer com que a criança e o adolescente sejam a preocupação primeira do poder público e seus administradores, e alvo preferencial das ações e programas de Governo (CAOPCA/MPPR, 2018).

O referido princípio ganhou notoriedade a partir de 1990, quando houve a primeira Lei Orçamentária Anual – LOA. Apenas com a Portaria nº 42/1999, que disciplinou a padronização das funções e subfunções orçamentárias, houve a construção da metodologia de apuração do Orçamento Criança e Adolescente (OCA)⁶⁴, que tem como base a prioridade absoluta na alocação de recursos públicos (ALMEIDA, 2010). O Orçamento Criança e Adolescente - OCA é o resultado da aplicação desta metodologia para demonstrar e analisar o gasto público com crianças e adolescentes.

⁶² O PPA expressa o planejamento estratégico de médio prazo das ações do Estado brasileiro, e que norteia a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual – LOA. Nele materializa-se o plano de governo, explicitando-se as políticas públicas, os programas e as ações governamentais a serem implementados, em um período de quatro anos. É o PPA que irá subsidiar e nortear as Leis Orçamentárias Anuais em cada esfera de governo. Há também a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a qual será encaminhada pelo Poder Executivo para apreciação do Poder Legislativo. Isto deve ocorrer até o dia 15 de abril de cada ano.

⁶³ Com base no PPA aprovado, o governo federal envia anualmente ao Congresso o projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Esse projeto, que também precisa ser aprovado pelos parlamentares, define as prioridades no âmbito estadual, municipal ou distrital que irão nortear a Lei Orçamentária da União (LOA). A LDO é apresentada e votada no início do ano, e a LOA, no segundo semestre. Isso ocorre porque o planejamento deve ser feito com antecedência.

⁶⁴ O Orçamento Criança e Adolescente (OCA) constitui o levantamento do conjunto de ações e despesas do orçamento público destinado à proteção e desenvolvimento da criança, de acordo com a Metodologia do Orçamento Criança e Adolescente (Metodologia do OCA), desenvolvida pela Fundação Abrinq, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e o Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc). O instrumento permite identificar o montante de recursos destinado à proteção e desenvolvimento da criança e adolescente. Tem como objetivo organizar as informações contidas no orçamento público, de forma a esclarecer o que se destina à promoção e ao desenvolvimento da criança e do adolescente. Para tanto, a metodologia consiste na descrição das ações relevantes a favor da criança a serem identificadas no orçamento para compor o Orçamento Criança e Adolescente (Inesc; Fundação Abrinq; Unicef, 2005).

A população infanto-juvenil deixou de ser negligenciada, em termos constitucionais, e passou a ser uma população de direitos específicos, com os avanços em matéria de orçamento público. No entanto, Almeida (2010) chama atenção para que:

Em síntese, a equação orçamento público e implicações na Constituição de 1988 evoluiu significativamente nos últimos anos. Conseguiu-se razoável equilíbrio financeiro e orçamentário, embora se continue com grande déficit na entrega das prestações públicas, nomeadamente as vinculadas aos direitos fundamentais. Mas o problema básico se abre para as definições políticas e as escolhas orçamentárias nos próximos anos, a ver realmente queda no nível suportável de despesas que a população está disposta a pagar na via de tributos e dos empréstimos. A economia contribuiu, portanto, para que o direito seja percebido numa nova dimensão, que é exatamente útil na formulação de políticas públicas (p. 06).

Os dispostos legais do ECA/1990 reforçam o preceito constitucional de proteção, defesa e garantia de direitos à criança e ao adolescente em seus planos, projetos e ações (arts. 4º, 87 e 259), por meio da preferência da formulação e execução das políticas sociais, com destinação privilegiada de recursos públicos às áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude, ao adequar o orçamento ao cumprimento de tal comando jurídico-constitucional (ALMEIDA, 2010).

No entanto, é importante salientar que “os planos, programas, projetos e ações referidos serão previstos no orçamento público dos governos federais e estaduais, baseados em critérios políticos de escolha, vinculando-se aos grupos que estão no poder.” (ALMEIDA, 2010, p. 16).

A cooperação financeira entre as três esferas de governo e dessas com entidades públicas e privadas é regulada por legislação específica⁶⁵. Segundo a Constituição Federal, a lei orçamentária anual é composta pelo Orçamento Fiscal (art. 165, §5º), que é

⁶⁵ A Política de Atendimento Socioeducativo estabelece no âmbito municipal, que o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não as transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999 (Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014).

o arrecadado com os tributos⁶⁶, e pelo Orçamento da Seguridade Social que são as receitas⁶⁷ da União e das contribuições sociais⁶⁸.

Conforme documento de criação do SINASE, este será cofinanciado com recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social, além de outras fontes (art.30):

O SINASE será custeado com recursos do orçamento da seguridade social, além de outras fontes, na forma do artigo 195 da Constituição, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das demais contribuições sociais previstas na legislação (SINAE, 2006, p. 71).

Essa compreensão é fundamentada no artigo 227 da Constituição Federal, que no seu § 7º determina: “no atendimento dos direitos da criança e do adolescente levar-se-á em consideração o disposto no art. 204”. Este artigo, por sua vez, afirma que “as ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da Seguridade Social, previstos no art. 195, além de outras fontes” (SINASE, 2006).

O cofinanciamento, também conhecido como custeio partilhado ocorre por meio do orçamento, no âmbito da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios para a implantação e manutenção do SINASE.

Segundo art. 88 do ECA, a política de financiamento para o SINASE prevê ainda a existência de fundos nacional, estaduais, distrital e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente. Já o art. 260, define que os contribuintes (pessoas físicas e jurídicas) podem deduzir na declaração do Imposto sobre a Renda, o total das doações feitas aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente, nacional, estaduais ou municipais.

⁶⁶ Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

⁶⁷ Nas receitas são lançadas as arrecadações, em nível de categoria econômica, dos tributos estaduais e demais receitas realizadas pelo Tesouro Estadual, assim como pelas autarquias, fundações e fundos que possuem receita própria. Com estes recursos o governo federal, através de seus órgãos e entidades, realiza ações e serviços públicos, investimentos e o custeio da máquina pública (<http://www.governoaberto.rj.gov.br/>).

⁶⁸ As contribuições sociais são uma espécie de tributo destinada a custear atividades estatais específicas que não são inerentes ao Estado. Têm, como destino, a intervenção no domínio econômico, o interesse das categorias econômicas ou profissionais e o custeio do sistema da seguridade social.

Desta forma, infere-se que a Doutrina da Proteção Integral se materializa no orçamento público por meio dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCAs) e de ações no orçamento local (art. 88).

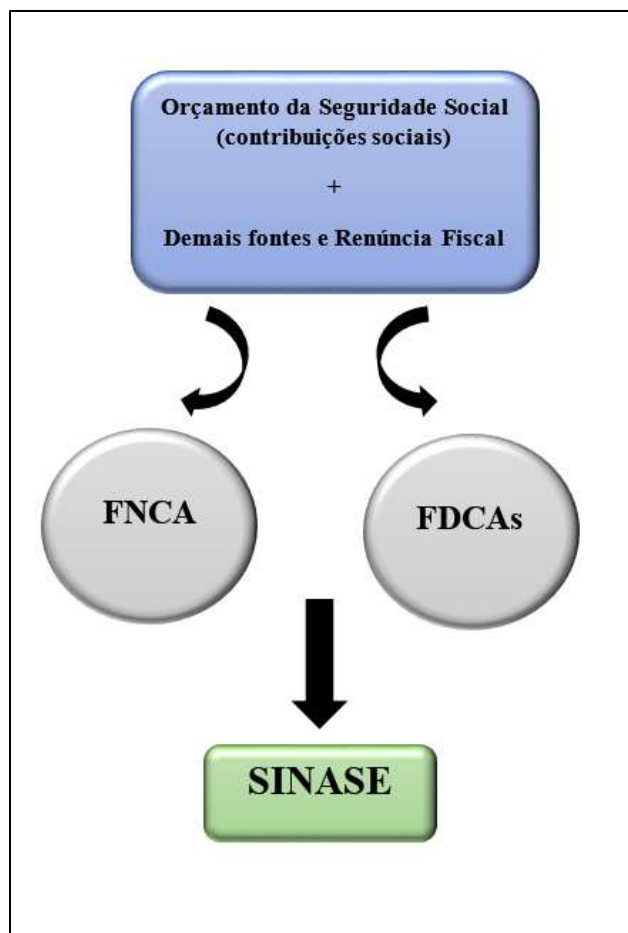
A origem dos recursos a serem utilizados para financiamento do SINASE tanto deverá ser proveniente de contribuições sociais vinculada ao Orçamento da Seguridade Social, responsável pela política de proteção integral dos direitos sociais da população brasileira, quanto das demais fontes dos Fundos da Criança e do Adolescente. Há ainda a possibilidade de recursos transferidos da União para as unidades federadas, ou ainda transferências de uma UF para outra, pois para a execução da política descentralizada é necessário que haja transferências de recursos de uma esfera de governo para outra. Isso porque os tributos e demais fontes de receitas de estados e municípios não são, necessariamente, suficientes para financiar o atendimento socioeducativo (SINASE, 2012).

A cooperação financeira com as três esferas de governo e com entidades públicas poderá ocorrer mediante três formas, consideradas as disposições legais e administrativas: 1) transferência fundo a fundo; remuneração por serviços prestados e celebração de convênios (SINASE, 2006, p.75).

Os recursos do Fundo Nacional da Criança e do Adolescente – FNCA compõe, portanto, a principal fonte de financiamento do sistema socioeducativo, que são os recursos geridos pela Secretaria Nacional (SNDCA) para financiar a Política Nacional de Proteção, Defesa e Garantia dos Direitos de Crianças e Adolescentes.

Ressalta-se que os recursos do FNCA financiam não apenas o sistema socioeducativo como outras políticas de proteção dos direitos da criança e do adolescente. Os recursos destinados à execução das ações socioeducativas a nível nacional são especificamente de fontes não vinculadas do tesouro da União. Para melhor compreensão a respeito desta estrutura, segue o quadro abaixo.

Quadro 6. Estrutura de fontes de financiamento do Sistema Socioeducativo – Nacional



Fonte: SINASE. Elaboração própria.

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA arrola algumas fontes alternativas que devem ser utilizadas para o financiamento do SINASE, conforme consta do quadro 6, referente a outras fontes, tais como: o percentual aplicado sobre taxas e multas⁶⁹, as doações e depósitos diversos, as transferências de recursos entre entes federativos, as doações de organismos nacionais e internacionais, as receitas de aplicações no mercado financeiro e os recursos provenientes da renúncia

⁶⁹ O ECA/90 estabelece multas para aqueles que violam os direitos das crianças e dos adolescentes. Essas multas decorrentes de condenação em ações cíveis previstas nos arts. 228 a 258 são revertidas para o FDCA.

fiscal, previstos no art. 260 do ECA, que compõem os Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente - FDCAs e o Fundo Nacional da Criança e do Adolescente – FNCA.

Quadro 7. Fontes de receita dos Fundos da Criança e do Adolescente

▪ Dotação consignada no orçamento estadual e verbas adicionais estabelecidas em lei, no decurso de cada exercício;
▪ Transferência de recursos oriundos do Fundo Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente ¹³ ;
▪ Doações de pessoas físicas e jurídicas ¹⁴
▪ Doações, auxílios, contribuições e transferências de entidades governamentais e não governamentais, nacionais e internacionais;
▪ Produto de aplicação financeira dos recursos disponíveis, respeitada a legislação em vigor;
▪ Recursos advindos de convênios, acordos e contratos firmados entre o Estado e Instituições privadas ou públicas, nacionais e internacionais.

Fonte: Fundo para Infância e Adolescência – FIA, Manual de orientação, CDCA, 1990.

A Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (SNDCA) realiza anualmente o cadastramento dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA) com o objetivo de atualizar a lista daqueles que estão em situação regular⁷⁰ e que podem receber as doações dedutíveis do imposto de renda.

Os recursos destinados aos fundos são aplicados em projetos sociais voltados à promoção e à defesa dos direitos da população infanto-juvenil e são gerenciados pelos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente nacional, distrital, estaduais e municipais. (CNDCA, 2020).

Quanto às doações de pessoas físicas e jurídicas, a última espécie de receita expressamente prevista no ECA/90, em seu art. 260, são as doações aos Fundos, integralmente dedutíveis do imposto de renda, obedecidos os limites de 1% do imposto apurado para pessoas jurídicas e 6% para pessoas físicas. Ressalta-se que o termo mais adequado é doação incentivada, ou dotação subsidiada, uma vez que todo o recurso

⁷⁰ Anualmente, o MMFDH disponibiliza no site: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/conanda>, a relação integral dos fundos que constam em seu banco de dados, com a informação da situação cadastral de forma individualizada. Tal relação informa se o fundo em questão está com situação regular, com problema cadastral no CNPJ ou com problema bancário.

depositado pelo contribuinte na conta do Fundo será devolvido e com correção monetária, via restituição do Imposto de Renda.⁷¹

De acordo com os dados retirados dos Demonstrativos dos Gastos Tributários⁷² anuais, divulgados pela Receita Federal, entre 2015 e 2019, é possível observar a trajetória do montante de doações ao conjunto de fundos. A renúncia fiscal refere-se à dedução do imposto de renda pessoa física (IRPF) e imposto de renda pessoa jurídica (IRPJ) no formato de doações.

Vale salientar que os valores discriminados na tabela 2 deixam de ser destinados ao financiamento da educação federal, cujos recursos são vinculados aos impostos, mas também à educação básica nos estados, municípios e DF, uma vez que parte dos recursos seriam destinados aos Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), ambos compõem os recursos para o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB.

Tabela 2- Gastos Tributários destinados aos FNCA e FDCAs – 2015 a 2019

Ano	Total (R\$) dados nominais	Tributo - dados nominais		Total (R\$) dados reais	Δ%	Tributo - dados reais			
		IRPF (R\$)	IRPJ (R\$)			IRPF (R\$)	Δ%	IRPJ (R\$)	Δ%
2015	333.072.260	89.912.554	243.159.706	412.259.501,45	-	111.289.077,89	-	300.970.423,56	-
2016	323.414.632	77.163.143	246.251.489	376.616.607,73	-9%	89.856.544,15	-19%	286.760.063,58	-5%
2017	346.127.433	90.745.153	255.382.280	391.515.962,48	4%	102.644.784,92	14%	288.871.177,55	1%
2018	328.649.314	96.837.897	231.811.418	358.309.296,73	-8%	105.577.335,15	3%	252.731.962,67	-13%
2019	356.496.978	106.437.255	250.059.723	372.610.641,41	4%	111.248.218,93	5%	261.362.422,48	3%

Fonte: Demonstrativo dos Gastos Tributários PLOA (2015 a 2019). Receita Federal. Dados reais corrigidos pelo IPCA a preços de 2020. Elaboração própria.

⁷¹ O contribuinte deixa de pagar o valor total do IR e um percentual deste imposto pode ser repassado para um ou mais fundos de sua livre escolha. Caso o contribuinte não destine parte de seu IR para o Fundo, este deve ser transferido na integralidade para o Tesouro Nacional.

⁷² Os Demonstrativos dos Gastos Tributários, que acompanham os Projetos de Lei Orçamentária Anual, apresentam as previsões de renúncia fiscal realizadas para subsidiar a elaboração do orçamento para o exercício subsequente. Contém o impacto previsto das medidas de desoneração vigentes que se enquadram no conceito de gasto tributário. Até o momento, o último relatório disponível no site da Receita Federal refere-se ao ano de 2019.

Os dados mostram que há sensível oscilação no direcionamento de recursos para o fundo, uma vez que se trata de doações, ou seja, das decisões individuais de famílias e empresas. É possível perceber que, entre 2015 e 2016, houve a queda mais expressiva de 9%, em virtude da redução nas doações de pessoas físicas em 19% em termos reais. Entre 2017 e 2018, ocorreu nova queda de 8%, promovida, sobretudo, pela diminuição nas doações provenientes do setor empresarial de 13% em termos reais. Em 2019 houve uma alta de 4% em termos reais, 5% para IRPF e 3% para IRPJ. Os dados de 2020 não estavam disponíveis até a presente data. Depreende-se que uma das principais fontes não garante um aporte estável de recursos para o financiamento das políticas destinadas a crianças e adolescentes.

É importante observar que o conjunto de renúncias fiscais pode ser destinado ao fundo nacional ou aos fundos vinculados aos demais entes federados. A seguir, a intenção é investigar o direcionamento e execução de recursos exclusivamente ao Fundo Nacional da Criança e do Adolescente (FNCA) no período de 2015 a 2020.

A tabela 3 a seguir refere-se aos valores das doações efetuadas por pessoas físicas e jurídicas por meio da Declaração de Ajuste Anual do Imposto de Renda da Pessoa Física – DIRPF e DIRPJ, recolhidas através do pagamento de Documento de Arrecadação de Receitas Federais – DARF, gerado pelo programa da declaração, estes são apurados pela Receita Federal⁷³.

Neste caso, obtém-se o total arrecadado em cada ano somando-se os valores entregues em cada repasse e aqueles ainda pendentes de repasse, referentes ao ano desejado. Ressalta-se que os valores constantes na Declaração de Benefícios Fiscais – DBF, cujos dados são declarados pelo Órgão responsável pelo FNCA, restringem-se às doações de pessoa física ou jurídica diretamente ao Fundo, relativamente ao FNCA.

⁷³ Para ter acesso ao montante de recursos relativos a doações, estes encontram-se disponíveis no sítio eletrônico da Receita Federal: <https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/repasse-das-doacoes-feitas-diretamente-no-programa-do-irpf-fdca-e-fdi/repasse-das-doacoes-feitas-diretamente-no-programa-do-irpf-fdca-e-fdi>.

Tabela 3 – Gastos Tributários destinados ao FNCA (2015 a 2020)

Ano	Total (R\$) dados nominais	Tributo - dados nominais		Total (R\$) dados reais	Δ%	Tributo - dados reais			
		IRPF (R\$)	IRPJ (R\$)			IRPF (R\$)	Δ%	IRPJ (R\$)	Δ%
2015	30.228.427,75	15.033,00	30.213.394,75	37.415.173,97	-	18.607,06	-	37.396.566,91	-
2016	26.119.408,59	9.708,43	26.109.700,16	30.416.073,01	-19%	11.305,47	-39%	30.404.767,53	-19%
2017	17.997.445,77	3.560,00	17.993.885,77	20.357.494,47	-33%	4.026,83	-64%	20.353.467,64	-33%
2018	10.299.548,60	29.350,00	10.270.198,60	11.229.063,50	-45%	31.998,78	695%	11.197.064,72	-45%
2019	37.061.165,12	34.772,98	37.026.392,14	38.736.329,78	245%	36.344,72	14%	38.699.985,06	246%
2020	39.129,10	36.596,27	2.532,83	39.129,10	-99,9%	36.596,27	0,7%	2.532,83	-100%

Fonte: Portal da Transparência (E-SIC) Ministério da Economia (Receita Federal) - Acesso a informações da DBF - Fundo Nacional da Criança e Adolescente – FNDA. Número de Referência: 03005057182202171. Elaboração própria. Dados reais corrigidos pelo IPCA a preços de 2020.

Os dados mostram que houve progressiva queda de 2015 a 2017, tanto de doações realizadas de IRPF quanto de IRPJ. É possível perceber que, entre 2015 e 2016, houve a queda mais expressiva de 19%, em virtude da redução nas doações de pessoas físicas em 39%, e 19% nas doações de pessoas jurídicas em termos reais. Entre 2017, ocorreu nova queda em 33%, promovida, sobretudo, pela diminuição nas doações provenientes do IRPF em 64% em termos reais, e 33% de IRPJ. Em 2018, houve uma queda de doações provenientes do IRPF de 45%, no entanto há uma alta significativa nas doações de IRPF de 695% em termos reais. Em 2019, apresenta alta de 245%, sendo 14% para IRPF e 246% para IRPJ, em termos reais. Em 2020, houve ligeira queda de menos de 1% em doações relativas ao IRPF, e, enquanto que para o IRPJ a redução foi muito significativa, caindo de R\$ 39 milhões para R\$ 2.500,00⁷⁴. Durante todo o período analisado as doações pelo IRPF representaram menos de 1% enquanto que o IRPJ quase 99% do total dos gastos, com exceção do ano de 2020.

⁷⁴ Quanto ao valor de 2020, percebeu-se expressiva incompatibilidade com aqueles obtidos de 2015 a 2019. Solicitou-se ao órgão competente informações que justificassem esta discrepância. De com os esclarecimentos do Ministério da Economia “os valores são os que constam na base de dados da Receita Federal, conforme disponibilizado pelo órgão anteriormente, logo não o que se falar em correção, por oportuno registra-se que essas informações são públicas e estão disponíveis no site da Receita Federal”.

Quando são comparadas as tabelas 2 e 3 infere-se, portanto, que em 2015 as arrecadações para o FNCA representaram apenas 9% dos gastos tributários, a partir de 2016 esta porcentagem apresentou uma queda progressiva para 2017 e 2018, de 8%, 5% e 3% respectivamente. Em 2019, o FNCA representou 10% dos gastos tributários.

A seguir, a tabela 4 aborda a trajetória das receitas correntes que foram destinadas especificamente para o FNCA de 2015 a 2020, gerido pela Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – SNDCA. Ressalta-se que o Ministério das Mulheres, Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos – MMIJDH foi o órgão gestor em 2015 e 2016, por meio da Secretaria de Direitos Humanos - SDH, a partir de 2017, modifica-se a estrutura governamental e o Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos – MMFDH passa a ser o órgão gestor, ambos tendo o FNCA como Unidade Gestora.

Tabela 4 - Trajetória das receitas FNCA (2015 a 2020)

Ano	Receita prevista (dados nominais)	Receita Realizada (dados nominais)	Receita Prevista (dados reais)	Receita Realizada (dados reais)	% de receita realizada	Δ% Receita Realizada
2015	R\$ 15.379.528,00	R\$ 25.675.471,80	R\$ 5.612.536,69	R\$ 9.369.892,73	167%	-
2016	R\$ 19.493.508,00	R\$ 23.734.480,17	R\$ 6.685.498,32	R\$ 8.139.983,18	122%	-13%
2017	R\$ 19.323.120,00	R\$ 18.420.038,94	R\$ 23.917.151,84	R\$ 22.799.365,13	95%	180%
2018	R\$ 20.828.905,00	R\$ 17.470.735,62	R\$ 24.255.277,18	R\$ 20.344.686,15	84%	-11%
2019	R\$ 25.330.543,00	R\$ 26.726.951,50	R\$ 28.652.198,52	R\$ 30.231.721,45	106%	49%
2020	R\$ 46.246.612,00	R\$ 9.696.753,73	R\$ 50.420.281,79	R\$ 10.571.867,52	21%	-65%

Fonte: Portal da Transparência - Controladoria Geral da União - CGU. Elaboração própria. Dados reais corrigidos pelo IPCA a preços de 2020.

De acordo com a tabela 4 verifica-se que, em 2015, 2016 e 2019, as receitas realizadas superaram as receitas previstas em 167%, 122% e 106%, respectivamente, o que exigiu a necessidade de créditos suplementares. Em 2017 e 2018, 95% e 84% das receitas foram realizadas. Por sua vez, em 2020, apenas pouco mais de 20% da receita prevista foi realizada.

Percebe-se que há incompatibilidade entre os repasses realizados dos valores arrecadados do IRPF e IRPJ para o FNCA (renúncia fiscal – tabela 3) e o conjunto de receitas do FNCA (tabela 4), no entanto ressalta-se, que, ainda que os recursos de doações sejam destinados exclusivamente para o fundo, outros recursos compõem a receita do FNCA, descritos no quadro 7, o que justifica sua receita ter sido acima dos recursos arrecadados.

Os dados revelam dificuldades na gestão do planejamento estratégico em relação ao Fundo Nacional da Criança e Adolescente (FNCA), a partir de 2019, pelo Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos (MMFDH), visto que neste mesmo ano, o Brasil ainda enfrentava grande instabilidade política, que ocorria desde 2017, com o impedimento da Presidenta Dilma Rousseff, e posterior processo eleitoral conturbado em 2018. Em 2020, as crises econômica, social e sanitária em decorrência dos efeitos da Pandemia da Covid-19, ainda em curso no País, contribuíram para a queda expressiva na receita realizada em relação à receita prevista, bem como em relação àquela realizada em 2019.

Quanto às despesas com os recursos recebidos do FNCA, a Secretaria de Direitos Humanos – SDH por meio da Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente - SNDCA, a qual se vincula como unidade gestora, também obedeceu às mudanças governamentais dos Ministérios ocorridos, a partir de 2017.

Tabela 5 - Trajetória das despesas FNCA (2015 a 2020)

Ano	Despesas empenhadas (dados nominais)	Despesas Liquidadas (dados nominais)	Despesas empenhadas (dados reais)	Despesas Liquidadas (dados reais)	% de despesas liquidadas	Δ% Despesas Liquidadas
2015	R\$ 12.801.378,13	R\$ 6.498.304,12	R\$ 7.430.011,48	R\$ 3.771.662,22	51%	-
2016	R\$ 10.279.581,43	R\$ 953.428,18	R\$ 5.645.148,72	R\$ 523.585,90	9%	-86%
2017	R\$ 14.257.952,43	R\$ 491.915,35	R\$ 7.591.411,21	R\$ 261.912,20	3%	-50%
2018	R\$ 10.605.341,06	R\$ 7.194.938,51	R\$ 5.405.689,21	R\$ 3.667.359,80	68%	1300%
2019	R\$ 1.200.000,00	R\$ 0,00	R\$ 577.566,81	R\$ 0,00	0%	-
2020	R\$ 4.981.186,80	R\$ 0,00	R\$ 2.298.367,25	R\$ 0,00	0%	-

Fonte: Portal da Transparência - Controladoria Geral da União - CGU. Elaboração própria. Dados reais corrigidos pelo IPCA a preços de 2020.

De acordo com a tabela 5, verifica-se que, em 2015, 51% das despesas empenhadas foram liquidadas. Nos dois anos seguintes, a liquidação das despesas foi ínfima, abaixo de 10%, enquanto em 2018, as despesas liquidadas foram 68% das despesas empenhadas. Situação mais grave ocorreu em 2019 e 2020, pois não houve registro de despesas liquidadas, ou seja, os montantes empenhados tornaram-se restos a pagar não processados para os próximos anos.

Quanto à trajetória das despesas liquidadas, houve ampla oscilação no período. Entre 2015 e 2017, ocorreu redução de 86% e 50%, respectivamente. Por sua vez, entre 2017 e 2018, deu-se o aumento expressivo de 1.310%, provavelmente, em virtude da liquidação dos restos a pagar dos anos anteriores. Nos anos seguintes, as despesas empenhadas e não liquidadas mostram dificuldades na execução orçamentária com os recursos do FNCA.

Os dados sugerem que o financiamento da política de atendimento à criança e ao adolescente ainda é insuficiente para o cumprimento do pressuposto constitucional de alocação de recursos de modo prioritário.

A Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (SNDCA) e o Fundo Nacional da Criança e do Adolescente (FNCA) são responsáveis pelo financiamento de políticas para crianças e adolescentes, dentre elas está o programa de governo intitulado “Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes”, que atualmente é vinculado ao Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos (MMFDH), mas que já foi vinculado a outros Ministérios nos diferentes governos ao longo do período de 2015 a 2020. Este programa de governo tem sido gerido com recursos no âmbito da União, parte destes recursos são direcionados ao FNCA e o SINASE. A tabela abaixo traz o demonstrativo das despesas executadas com o referido programa. Ressalta-se que o órgão responsável pela gestão deste programa atualmente é a SNDCA, no entanto ao longo dos governos, no período de 2015 a 2020, também já teve sua nomenclatura modificada.

Tabela 6 - Trajetória das despesas com o programa “Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes” – 2015 a 2020

Ano	Despesas empenhadas (dados nominais)	Despesas Liquidadas (dados nominais)	Despesas empenhadas (dados reais)	Despesas Liquidadas (dados reais)	% de despesas liquidadas	D% Despesas Liquidadas
2015	R\$ 51.150.553,40	R\$ 11.498.265,75	R\$ 63.311.491,76	R\$ 14.231.954,67	22%	–
2016	R\$ 51.147.830,97	R\$ 1.198.830,06	R\$ 59.561.691,67	R\$ 1.396.038,60	2%	-90%
2017	R\$ 43.100.497,36	R\$ 1.259.768,01	R\$ 48.752.370,08	R\$ 1.424.964,44	3%	25%
2018	R\$ 198.729.974,62	R\$ 115.960.613,01	R\$ 216.664.981,22	R\$ 126.425.840,33	58%	1896%
2019	R\$ 144.383.010,02	R\$ 44.511.903,10	R\$ 150.909.122,07	R\$ 46.523.841,12	31%	-47%
2020	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	–	–

Fonte: Portal da Transparência - Controladoria Geral da União - CGU. Elaboração própria. Dados reais corrigidos pelo IPCA a preços de 2020.

De acordo com a tabela acima, verifica-se que em 2015, 22% das despesas foram liquidadas, seguido por 2% e 3% em 2016 e 2017. Em 2016, houve queda de 90% na variação das despesas liquidadas em relação ao ano anterior, em 2017 houve alta de 25% em relação ao ano anterior, no entanto em 2018 apresentou significativa alta de 1.896% em relação a 2017, em que 58% de suas despesas empenhadas foram liquidadas, em 2019 há queda de 47%, e 31% de despesas liquidadas. Não houve despesa para o referido programa em 2020.

Diante do aumento expressivo de quase 2.000% ocorrido de 2018 em relação a 2017, solicitou-se ao órgão competente informações que justificassem este aumento. De acordo com os esclarecimentos do órgão (MMFDH), a diferença de valores orçamentários se deu por conta da destinação excepcional de R\$ 90 milhões para a rubrica “Políticas de Apoio à Construção, Reforma, Equipagem e Ampliação de Unidades de Atendimento a Adolescentes em Conflito e de Promoção, Defesa e Proteção dos Direitos da Criança e do Adolescente”, devido ao aumento de mais de 100% nos valores destinados às ações da Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (SNDCA), recebidos por meio de emendas parlamentares, e, também, devido à suplementação orçamentária para o Programa de Equipagem de Conselhos Tutelares, como resultado desta captação de recursos, o orçamento de emendas parlamentares individuais passou de R\$ 29 milhões para R\$ 60 milhões em 2018.

Ademais, foi informado que, por meio da Lei 13.662, de 08 de maio de 2018, a ação de Construção, Reforma, Equipagem e Ampliação de Unidades de Atendimento Especializado a Crianças e Adolescentes foi suplementada em R\$ 16 milhões. Diante do exposto, verifica-se que o aumento dos valores e da execução orçamentária do exercício de 2017 para 2018, encontra-se devidamente justificado.⁷⁵

A Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (SNDCA) é também responsável por formular, coordenar e executar a política nacional de promoção, proteção e defesa dos direitos das crianças e adolescentes, vinculada à pasta dos direitos humanos no Governo federal. Esta tem a função primordial de apoiar ações intersectoriais, interinstitucionais e interfederativas, promovendo a articulação de diversos órgãos e sociedade civil.

Entre as políticas que a SNDCA coordena está a pasta “coordenação geral do Sistema Nacional Socioeducativo”, que é responsável pela cooperação técnica e financeira para a construção de unidades socioeducativas e que faz a gestão dos recursos disponibilizados através do FNCA, sendo que parte deles são destinados diretamente ao Sistema Socioeducativo.

A tabela 7 apresenta execução orçamentária da União com o Sistema de Atendimento Socioeducativo (SINASE) por meio da SNDCA, e suas respectivas unidades gestoras de acordo com a estrutura governamental de cada ano, com os recursos do FNCA.

Tabela 7 - Execução orçamentária do SINASE - Nacional (2015 a 2019)

Ano	Despesas Empenhadas (dados nominais)	Despesas Liquidadas (dados nominais)	Despesas Empenhadas (dados reais)	Despesas Liquidadas (dados reais)	% de despesas liquidadas	Δ% Despesas Liquidadas
2015	R\$ 6.395.797,00	R\$ 4.516.013,74	R\$ 7.916.384,52	R\$ 5.589.686,67	71%	-
2016	R\$ 0,00	R\$ 3.651.958,79	R\$ 0,00	R\$ 4.252.709,05	-	-24%
2017	5.865.438,00	6.786.924,00	R\$ 6.634.587,11	R\$ 7.676.909,80	116%	81%
2018	4.000.000,00	4.000.000,00	R\$ 4.360.992,48	R\$ 4.360.992,48	100%	-43%
2019	5.200.000,00	R\$ 0,00	R\$ 5.435.040,00	R\$ 0,00	0%	-100%

Fonte: Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos /Secretaria Nacional da Família - SE/Subsecretaria de Orçamento e Administração - SOAD-CGOF. Elaboração própria. Dados reais corrigidos pelo IPCA a preços de 2020.

⁷⁵ Para ter acesso ao documento legal do referido órgão com os esclarecimentos detalhados ver anexo 3.

De acordo com a tabela 7, verifica-se que, em 2015, 71% das despesas empenhadas foram liquidadas. Em 2016, não houve despesa empenhada, no entanto, houve a liquidação de R\$ 4 milhões, provavelmente, em virtude da utilização de restos a pagar, sofrendo uma queda de 24% na variação deste ano em relação a 2015. Em 2017, verifica-se que as despesas liquidadas superaram em 116% o valor empenhado, com uma variação de 81% em relação ao ano anterior. Em 2018, 100% das despesas empenhadas foram liquidadas, contudo, houve nova queda na variação de 43% em relação ao ano anterior. Em 2019, não houve despesa liquidada.

Os dados relativos ao ano de 2020 foram solicitados aos órgãos competentes, no entanto até o momento da elaboração deste artigo não foram disponibilizados.

Percebe-se que os valores gastos especificamente com o Sistema Socioeducativo sofreram alterações significativas ao longo do período analisado, demonstrando descontinuidade na política de financiamento, tendo os seus recursos facilmente contingenciados pela União. Portanto, as ações das unidades da federação têm sido dificultadas, uma vez que não podem contar com o papel suplementar da União no cofinanciamento, como especificado nas diretrizes do próprio SINASE. Às UFs cabe então o papel de protagonistas nos gastos com o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo.

Desta forma, ressalta-se que a organização da política de atendimento socioeducativo exige esforço de todos os entes da federação na definição das ações direcionadas à inclusão social dos adolescentes em conflito com a lei, em especial nas áreas de saúde, educação e assistência social. Tal empenho dos agentes públicos no processo de planejamento das políticas deve compreender, portanto, a definição de estratégias prioritárias e de recursos provenientes de fluxos estáveis e suficientes para dar conta de tal desafio, sobretudo referente a necessidade de regulamentação de diretrizes mais específicas no intuito de cumprir a principal diretriz do sistema nacional, que é o papel suplementar da União para o cofinanciamento do atendimento. Os recursos transferidos do FNCA para os fundos das demais unidades federadas à participação da União para o cofinanciamento do SINASE são escassos, uma vez que não há delimitação do mínimo a ser cumprido, nem definição de parâmetros para medir se estes recursos são suficientes para garantir um sistema efetivo de atendimento.

Esta seção teve como foco de análise os dispositivos institucionais do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo com foco nas relações federativas, orçamento público e financiamento do Sistema Socioeducativo.

II.4 Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo – PNASE e as diretrizes para os Planos decenais estaduais, municipais e distritais

Esta seção terá como objetivo analisar as diretrizes do Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo – PNASE com o objetivo de compreender como se dá o financiamento do sistema socioeducativo nos Planos Decenais de atendimento socioeducativo no âmbito do Distrito Federal.

O Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo foi aprovado⁷⁶ pela Resolução CONANDA nº 160, de 19 de novembro de 2013, quase 2 anos depois da publicação do SINASE. Uma das principais exigências do SINASE é a elaboração dos Planos Decenais de Atendimento Socioeducativos pela União e, sucessivamente, Estados, Distrito Federal e Municípios, cujos documentos devem ser submetidos à sua primeira avaliação em 2014, terceiro ano da vigência da lei.

O Plano Nacional é a expressão operacional dos marcos legais do Sistema Socioeducativo, traduzida por meio de uma matriz de responsabilidades e seus eixos de ação. Com essa conformação, ele orienta o planejamento, a construção, a execução, o monitoramento, financiamento e avaliação dos Planos Estaduais, Distrital e Municipais decenais do SINASE, além de incidir diretamente na construção e/ou no aperfeiçoamento de indicadores (PNASE, 2013).

O plano possui quatro eixos de atuação⁷⁷ e define estratégias a longo prazo, correlacionadas com instrumentos de gestão de médio e curto prazo, determinando a alocação de recursos públicos para cada exercício.

A estrutura de apresentação do plano inclui: a) princípios e diretrizes b) marco situacional geral c) modelo de gestão d) metas, prazos e responsáveis e está organizado em quatro eixos, treze objetivos e setenta e três metas, distribuídas em três períodos:

⁷⁶ O Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo teve como base para sua construção o diagnóstico situacional do atendimento socioeducativo, as propostas deliberadas na IX Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Plano Decenal dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Plano Nacional de Direitos Humanos III – PNDH 3.

⁷⁷ O PNASE deve incluir um diagnóstico da situação do SINASE (art. 7º), as diretrizes, os objetivos, as metas, as prioridades, o financiamento e gestão das ações de atendimento para os 10 anos seguintes, em sintonia com os princípios elencados no ECA. Possui 4 eixos: Gestão do SINASE; Qualificação do atendimento; Participação cidadã dos adolescentes; e Sistema de Justiça e Segurança. Também constam do documento outros 13 objetivos e 73 metas. Ações e metas deverão passar por avaliações em três períodos: 2014/2015; 2016/2019; e 2020/2023.

• 1º Período (2014 – 2015): Dois anos (compreende as implantações sugeridas neste documento, formulação dos Planos Estaduais e Distrital do Plano Decenal, bem como a primeira avaliação nacional do SINASE). • 2º Período (2016 – 2019): Quatro anos, em conformidade com os ciclos orçamentários federal, distrital e estadual. • 3º Período (2020 – 2023): Quatro anos, em conformidade com os ciclos orçamentários federal, distrital e estadual (PNAE, 2013).

O monitoramento ocorrerá ao final de cada um destes períodos, com o objetivo de avaliar e corrigir o processo ao longo do tempo. As propostas de superação das dificuldades identificadas, na forma de objetivos, metas e períodos para a sua execução serão possíveis com as informações contidas nos levantamentos em cada âmbito federativo, as diretrizes e os eixos operativos para o SINASE e consequentemente para a execução das medidas socioeducativas⁷⁸.

Além disso, deverão estar previstos nos Planos de Atendimento, ações articuladas nas áreas de saúde, assistência social, educação, cultura, esporte e capacitação para o trabalho para os adolescentes atendimentos pelo SINASE que estão descritos nos campos/questões da pesquisa para a sistematização do Levantamento Anual.

Compreende-se a necessidade dos levantamentos anuais e trimestrais⁷⁹ para estabelecer o processo de implementação dos objetivos e das metas a serem desenvolvidos no Sistema Socioeducativo. O Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo foi construído com base no diagnóstico situacional do atendimento socioeducativo⁸⁰.

O levantamento anual faz parte da implementação de políticas públicas com as informações relativas ao Sistema Socioeducativo (funcionamento, entidades, adolescentes, programas, dentre outros) (art. 11), e são requisitos obrigatórios para a inscrição de programa de atendimento, a adesão ao Sistema de Informações sobre o Atendimento Socioeducativo.

⁷⁸ O SINASE regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas aos adolescentes em conflito com a lei, padronizando o atendimento e o processo de apuração das infrações cometidas por meio dos levantamentos anuais e trimestrais.

⁷⁹ Ver a este respeito os levantamentos oficiais de 2009 a 2020, no sítio do Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos (MMFDH), em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/crianca-e-adolescente/levantamentos-nacionais>.

⁸⁰ A partir das propostas deliberadas na IX Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, no Plano Decenal dos Direitos da Criança e do Adolescente e no Plano Nacional de Direitos Humanos III – PNDH.

O não cumprimento do previsto no art. 11 poderá sujeitar as entidades de atendimento, os órgãos gestores e seus dirigentes às medidas previstas no ECA (art. 97)⁸¹.

O PNASE elenca treze objetivos, dentre eles a implantação e implementação da política de cofinanciamento. Esta deverá nortear as propostas de superação das dificuldades identificadas, a partir do diagnóstico situacional do atendimento socioeducativo. É diretriz primeira que a “gestão compartilhada entre as três esferas de governo em cofinanciamento”, seja efetivada, no entanto conforme subtópico 2.3, o diagnóstico mostrou que há ausência de cofinanciamento na manutenção das unidades para o meio fechado, visto que não há recursos específicos para o financiamento da medida, podendo apenas contar com recursos que oscilaram muito durante o período analisado. Neste sentido, o relatório do PNASE, corrobora com esta análise, na seção de recursos humanos, que apontou que há “fragilidade institucional da política; articulação incipiente entre os órgãos envolvidos na gestão; insuficiência de regulamentação e cofinanciamento” (BRASIL, 2014, p.10).

O Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo – PNASE (2013 – 2022), definiu duas metas para alcançar o objetivo de implantação e implementação a política de cofinanciamento, que são: implementar o SINASE garantindo os recursos financeiros em cofinanciamento para o funcionamento adequado dos programas socioeducativos e assegurar o repasse dos recursos destinados à implementação das ações correspondentes ao SINASE em todos os Estados e Municípios, sem prejuízo da exigência de contrapartidas, da destinação de recursos no orçamento dos órgãos públicos corresponsáveis pela sua execução.

Conforme os eixos operativos, o eixo 1 trata das diretrizes relacionadas à gestão. De acordo com o quadro 8 abaixo discriminado, foram selecionadas apenas as metas relacionadas ao financiamento do sistema socioeducativo. O objetivo deste capítulo, no

⁸¹ São medidas aplicáveis às entidades de atendimento que descumprirem obrigação constante (art. 94), sem prejuízo da responsabilidade civil e criminal de seus dirigentes ou pressupostos: I - às entidades governamentais: a) advertência; b) afastamento provisório de seus dirigentes; c) afastamento definitivo de seus dirigentes; d) fechamento de unidade ou interdição de programa. II - às entidades não-governamentais: a) advertência; b) suspensão total ou parcial do repasse de verbas públicas; c) interdição de unidades ou suspensão de programa; d) cassação do registro. § 1º: Em caso de reiteradas infrações cometidas por entidades de atendimento, que coloquem em risco os direitos assegurados nesta Lei, deverá ser o fato comunicado ao Ministério Público ou representado perante autoridade judiciária competente para as providências cabíveis, inclusive suspensão das atividades ou dissolução da entidade. § 2º As pessoas jurídicas de direito público e as organizações não governamentais responderão pelos danos que seus agentes causarem às crianças e aos adolescentes, caracterizado o descumprimento dos princípios norteadores das atividades de proteção específica (SINASE, 2012).

entanto, não contempla a análise do desempenho das metas do PNASE no nível nacional, pois não faz parte do escopo desta dissertação. Para este momento, necessário é importante observar apenas quais elementos da estrutura de financiamento se fazem presentes neste documento, visto que constituem as diretrizes de financiamento para Estados, Municípios e Distrito Federal, que são imprescindíveis para a qualidade do atendimento socioeducativo pelos entes federados, sobretudo pelo Distrito Federal, objeto de análise do próximo capítulo.

Quadro 8. Eixos operativos do PNASE (2014-2014)

Eixos operativos: metas, prazos e responsáveis			
EIXO 1 – GESTÃO - PNASE			
	Meta	Período	Responsável
Metas relacionadas ao financiamento	<p>1. Implementar o SINASE garantindo os recursos financeiros em cofinanciamento para o funcionamento adequado dos programas socioeducativos, com ênfase no direito à convivência familiar e comunitária, à inclusão educacional, cultural e profissional.</p> <p>Com base na Lei 12.594/2012 (Deliberação da IX Conferencia dos Direitos da Criança e do Adolescente_2012_eixo2_proposição 21).</p>	2013 a 2022 (aumento anual de 10% dos recursos previstos para 2013)	SDH/PR ⁸²
	<p>4. Ampliar a capacidade orçamentária, técnica e institucional de todos os municípios com mais de 20.000 habitantes para execução de medidas socioeducativas em meio aberto, com técnicos e/ou equipes específicas, em cofinanciamento.</p>	2013 a 2016 (aumento de 20% por ano na capacidade de atendimento)	Nas três esferas do Poder Executivo
	<p>9. Ampliação do financiamento, da capacidade técnica e institucional dos municípios das regiões metropolitanas, para a execução de programas e serviços de atendimento a adolescentes em conflito com a lei e suas famílias, com a criação de piso específico na Assistência Social, na saúde e na educação.</p>	2013 a 2018	Nas três esferas do Poder Executivo

Fonte: PNASE, 2014, p. 12. Elaboração própria.

Há que se atentar, ainda, para a questão do cofinanciamento das metas estabelecidas no Plano Nacional, uma vez que toda política pública demanda investimento

⁸² Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República – SDH-PR.

e estruturação dos recursos humanos, sendo certo que os Estados e Municípios não terão condições de arcarem, sozinhos, com os custos de tais demandas.

Ressalta-se que o SINASE assegura que referente aos entes federados que tenham instituído o seu sistema de atendimento socioeducativo, estes terão acesso aos recursos na forma de transferência adotada pelos órgãos integrantes do sistema. Infere-se, pois, que os órgãos que compõem o SINASE terão liberdade de definir as formas de repasse dos recursos entre União, Estados e Municípios, para o cofinanciamento dos serviços socioeducativos, seja elas fundo a fundo, por meio de convênio ou de outros instrumentos a serem previstos (SINASE, 2012).

De acordo com o departamento jurídico do Ministério Público do Estado de Minas Gerais (2014), atualmente, não há previsão de repasses entre União e Estados para o custeio dos programas de internação e semiliberdade, além dos recursos transferidos do FNCA para os fundos dos demais entes da federação, “apenas existe a possibilidade de convênios para a construção dessas unidades de atendimento. A manutenção desses serviços fica a cargo exclusivo dos Estados” (p.49).

A existência de um plano decenal evidencia, em primeiro lugar, que não se trata de compromisso assumido por um governo, mas sim pelo Estado Brasileiro, retirando-lhe, portanto, qualquer caráter político-partidário. O sistema socioeducativo enfrenta os desafios relativos às questões de ordem econômica e social bem como as diferenças regionais, a ineficiência de sua organização e gestão e a urgência em se dar resposta estatal condizente com os atuais níveis de violência infanto-juvenil registrados no País.

Portanto, torna-se imprescindível à definição de objetivos a curto, médio e longo prazos, de estratégias e instrumentos operacionais pactuados entre todos os que têm responsabilidade pelo sistema, de forma a evitar desperdício de recursos financeiros e humanos. Neste sentido, a seguir serão analisadas as diretrizes para a elaboração dos Planos Decenais de Atendimento Socioeducativo.

De acordo com as diretrizes para a elaboração dos Planos Decenais de Atendimento Socioeducativo, o SINASE regulamenta a execução de medidas socioeducativas voltadas para jovens infratores, de modo a prezar pela atenção integral destes adolescentes por meio de ações integradas e integradoras. A responsabilidade da execução dessas ações fica sob coordenação da União que age de forma integrada com os sistemas estaduais, municipais e distrital que são articulados e organizados mediante os Planos Decenais, sendo que estes deverão se basear no Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo (BRASIL, 2012).

Além de definir objetivamente as responsabilidades de cada ente federado com relação à política de atendimento socioeducativo, o SINASE também determinou que estados, municípios e Distrito Federal elaborassem seus respectivos Planos Decenais de Atendimento Socioeducativo, para um período de dez anos (arts. 3º, 4º e 5º).

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, os municípios deveriam aprovar os seus planos no mesmo prazo, a contar da aprovação dos respectivos planos estaduais (art. 7º). 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.

Cabe ressaltar que o plano decenal do SINASE é importante para uma “gestão pública eficiente, eficaz e efetiva, que atenda às demandas, interesses e expectativas dos seus beneficiários”. O plano decenal tem o objetivo de nortear o planejamento, a construção, execução, financiamento, monitoramento e a avaliação em cada uma das UFs, além de incidir diretamente na construção e/ou aperfeiçoamento de indicadores e na elaboração do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual (SINASE, 2012, p.04).

Destaca-se 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 “intersectorialidade deve permear essa política e ainda pressupõe uma diversidade de políticas e atores sociais, algo que exige um eficiente planejamento programático e operacional” (CNMP, 2019, p. 39).

Ainda de acordo com o relatório do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP, 2019) não se trata de exigir a existência dos planos apenas para satisfazer o mandamento legal, mas para que o planejamento enseje um “atendimento de qualidade, individualizado e especializado, extensivo às famílias e proporcionado não apenas pela assistência social, mas também, na forma da lei, por outros órgãos e setores da administração” (p. 39)

De acordo com o documento referido, 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 (CNMP, 2019).

Portanto torna-se fundamental verificar as especificidades regionais dos entes federados, para verificar em quais condições o financiamento do SINASE tem ocorrido e a interlocução com o Plano Decenal, para isso foi escolhido como foco de análise o Distrito Federal, objeto de estudo do próximo capítulo.

Conclusão

Este capítulo teve como objetivo central aprofundar a análise da Política de Atendimento Socioeducativo com foco no financiamento do SINASE e apresenta as diretrizes nacionais para a consolidação dos Planos decenais de atendimento socioeducativo para Estados, Municípios e DF.

Até o presente momento e de acordo com o departamento jurídico do MPMG (2014), a política de atendimento socioeducativo não apresentou diretrizes específicas e claras das competências de cada uma das unidades da federação, resultando na ausência de “atos normativos que, nacionalmente, trouxessem diretrizes amplas. Assim sendo, acaba por induzir o atendimento socioeducativo de forma isolada e fragmentada entre os Estados e Municípios” (p.11).

Embora a proposta de uma política nacional de atendimento socioeducativo corrobore para o processo de institucionalização de diretrizes para homogeneidade do atendimento socioeducativo no âmbito nacional, essas diretrizes “devem ser estabelecidas em linhas genéricas, de forma a respeitar as peculiaridades regionais de cada estado, DF ou município” (MPMG, 2014, p. 11). Percebe-se que os valores gastos especificamente com o Sistema Socioeducativo sofreram alterações significativas ao longo do período analisado, demonstrando descontinuidade na política de financiamento, tendo os seus recursos facilmente contingenciados pela União.

No capítulo a seguir, o foco de análise será o financiamento do sistema socioeducativo e o cumprimento do Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo do Distrito Federal.

Capítulo III – A política de atendimento socioeducativo no contexto do financiamento do Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo do Distrito Federal - PDASE-DF

Introdução

Este capítulo será dedicado à análise da política distrital de atendimento socioeducativo com foco no financiamento do sistema com o objetivo principal de cotejar a projeção orçamentária do Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo do Distrito Federal (PDASE-DF) com a execução orçamentária gerida pela Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania do DF (SEJUS-DF) a fim de compreender em que medida a destinação de recursos ao sistema socioeducativo é suficiente para garantir uma política pública prioritária e o cumprimento do preceito constitucional do direito público subjetivo. Neste sentido, pretende-se investigar a gestão financeira do DF por meio da análise dos recursos destinados ao sistema socioeducativo, referente aos Gastos de Natureza por Despesa (GND), bem como os gastos realizados com foco no atendimento em meio fechado, com o intuito de calcular o custo-adolescente no sistema, e o custo-adolescente nas unidades de internação.

A escolha do tema justifica-se, além de sua importância, pela insuficiência de estudos que aprofundem a análise referente ao mapeamento do financiamento do atendimento socioeducativo no DF, sobretudo, quanto aos recursos disponibilizados para o sistema socioeducativo. O recorte geográfico é o Distrito Federal, uma vez que foi uma das Unidades da Federação, pioneira na consolidação do Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo (PDASE-DF) em 2015.

O recorte temporal corresponde ao período de 2015 a 2020, visto que a partir deste ano já havia o Plano Nacional, o Plano Decenal no âmbito do DF, e foi o marco do início do Plano Plurianual – PPA, e demais instrumentos orçamentários (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA) do DF, que são documentos que definem as prioridades do governo distrital, para o período de quatro anos, desta forma tornou-se viável uma análise mais aprofundada e atualizada da política de financiamento do atendimento socioeducativo.

Este capítulo divide-se em três seções, além desta breve introdução e das considerações finais. Na primeira seção, procura-se contextualizar as especificidades do sistema socioeducativo no âmbito do DF, bem como apresentar os dados relativos ao

quantitativo de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de meio fechado e demais especificidades do DF. Na segunda seção, o objetivo será descrever a estrutura institucional do financiamento do Sistema Socioeducativo do Distrito Federal, com foco na articulação, coordenação e competência dos órgãos no âmbito distrital. Na terceira seção, pretende-se contextualizar as diretrizes do Plano Decenal de Atendimento do DF (PDASE DF – 2015 a 2024) e analisar os dados quantitativos e financeiros em relação às fontes de recursos destinados ao Distrito Federal, bem como suas receitas e despesas próprias, a fim de comparar a projeção orçamentária orçada pelo PDASE. Será realizada uma investigação acerca do quantitativo de servidores, alocados no sistema socioeducativo geral em relação ao quantitativo de adolescentes e pagamento a estes servidores, o que possibilitou o cálculo do custo-adolescente no sistema considerando todas as categorias em análise, da mesma forma foi calculado o custo-adolescente no interior das unidades de internação bem como os gastos por natureza de despesa referente a pessoal, com o intuito de calcular o custo do adolescente em cumprimento de medida socioeducativa de internação.

III.1 Organização do Sistema socioeducativo no contexto do Distrito Federal

Esta seção tem por objetivo compreender a estrutura do sistema socioeducativo no Distrito Federal⁸³. O texto pretende descrever o perfil das Unidades de Internação e Casas de Semiliberdade (meio fechado) do Distrito Federal, bem como abordar os dados quantitativos a respeito dos adolescentes em cumprimento de medida privativa de liberdade, no período de 2015 a 2020. Ademais, apresenta o funcionamento do Conselho dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes do DF – CDCA/DF, controlador das ações de implementação da política de atendimento socioeducativo.

⁸³ Segundo IBGE (2019), a população estimada do DF é de 3.015.268 de pessoas, apresentando um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,824 (2010).

Atualmente o DF⁸⁴ possui 15 unidades socioeducativas⁸⁵ no meio fechado, sendo 8 para as medidas privativas (unidades de internação) e 6 para as medidas restritivas de liberdade (casas de semiliberdade), além da Unidade de Atendimento Inicial (UAI-NAI) distribuídas em 9 regiões administrativas.⁸⁶ Quanto às unidades no formato de semiliberdade, há 2 Unidades de Atendimento em Semiliberdade de Taguatinga – UAST I e UAST II; 01 Unidade de Atendimento em Semiliberdade do Gama – UASG; 01 Centro de Referência em Semiliberdade do Recanto das Emas – CRESEM e 01 Unidade de Atendimento em Semiliberdade em Santa Maria – UASSM e 01 Unidade De Semiliberdade Feminina Do Guará- USFG.

No sentido de compreender a articulação das unidades de internação e às demais políticas setoriais, é importante registrar a existência da Gerência de Internação Provisória e Estrita, que tem como objetivo assegurar aos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de internação o acesso ao sistema de garantia de direitos, além de fazer a coordenação direta das atividades e projetos desenvolvidos no interior das Unidades de Internação, em ação conjunta com as demais Gerências da Coordenação de Articulação do Sistema Socioeducativo.

A Unidade de Atendimento Inicial (UAI), que integra o Núcleo de Atendimento Inicial⁸⁷ (NAI) refere-se à unidade que é porta de entrada do Sistema Socioeducativo do DF, pois acolhe adolescentes pelo prazo máximo de 24 horas, até que sua medida seja determinada pelo Ministério Público. Nesta unidade é realizado o atendimento psicossocial e elaborado o estudo preliminar⁸⁸, com o objetivo de prestar atendimento

⁸⁴ O Distrito Federal situa-se nas montanhas centrais do Brasil e é uma das 27 unidades federativas do Brasil. Localiza-se na região Centro-Oeste sendo a menor unidade federativa brasileira e a única que não tem municípios, é dividida em 31 regiões administrativas, e totaliza uma área de 5.779,999 km². Para conhecer o marco histórico da legislação referente ao atendimento socioeducativo no Distrito Federal – 1967 a 2019, ver anexo 4.

⁸⁵ Para ter acesso as Unidades de Internação e Casas de Semiliberdade do DF, ver o anexo 5.

⁸⁶ Para conhecer o território das unidades de internação, de acordo com as Regiões Administrativas do DF (Google Earth), ver anexo 6.

⁸⁷ De acordo com o sítio da Secretaria de Estado de Políticas para Crianças, Adolescentes e Juventude do Distrito Federal, o Núcleo de Atendimento Integrado (NAI), vinculado à Secretaria de Estado da Criança do Distrito Federal, inaugurado 2013, é um setor que reúne, no mesmo espaço físico, Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, Defensoria Pública do Distrito Federal e Secretarias de Estado de Saúde, de Educação, de Segurança Pública e de Assistência Social.

⁸⁸ O objetivo do estudo preliminar é subsidiar a decisão do Ministério Público e do Poder Judiciário; acionar as demais políticas públicas de acordo com a situação sociofamiliar identificada, a partir do relato do

imediate ao adolescente apreendido em flagrante, ou a quem se atribua autoria de ato infracional. Este setor conta com diversos serviços para os adolescentes no início do vínculo com o sistema, inclusive o pernoite daqueles que foram apreendidos pela polícia, mas ainda não foram encaminhados a nenhuma unidade (CODEPLAN, 2013).

A Unidade e Internação Provisória de São Sebastião (UIPSS) é destinada à internação provisória. Por sua vez, a Unidade de Internação de Saída Sistemática (UNISS) atende aos adolescentes que estão em processo de finalização do cumprimento de sua medida de internação.

De acordo com dados solicitados à Subsecretaria do Sistema Socioeducativo (SUBSIS), constantes da tabela 8, referente ao quantitativo de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa, é possível verificar redução progressiva em todos os tipos de medida socioeducativa entre 2015 e 2020, tanto no meio fechado quanto no meio aberto. Ressalta-se que o quantitativo de adolescentes que passaram pela Unidade de Atendimento Inicial (UAI) não foi computado nesta tabela, uma vez que se pretende observar, primeiramente, apenas o conjunto de jovens e adolescentes que tiveram suas medidas socioeducativas, tanto no meio aberto quanto no meio fechado, para que seja possível compreender, com maior amplitude, o cenário do DF.

Tabela 8 – Quantitativo de adolescentes em cumprimento de Medida Socioeducativa, meio aberto e meio fechado no Distrito Federal (2015 a 2020)

Medida Socioeducativa (Não computado UAI)		2015	2016	2017	2018	2019	2020	Δ%
Liberdade Assistida	Meio Aberto	2.991	3.688	3.280	2.646	1.872	1.385	-54%
Prestação de Serviços à Comunidade								
Advertência								
Obrigação de reparar o dano								
Δ%		-	23%	-11%	-19%	-29%	-26%	-
Internação	Meio Fechado	3.458	3.437	3.163	2.790	2.339	1.845	-47%
Semiliberdade		1.632	587	551	538	480	347	-79%
Δ%		-	-64%	-6%	-2%	-11%	-28%	-
Total Meio Fechado		5.090	4.024	3.714	3.328	2.819	2.192	-57%
Total		8.081	7.712	6.994	5.974	4.691	3.577	-56%
Δ%		-	-5%	-9%	-15%	-21%	-24%	-

Fonte: Central de Vagas (SUBSIS/SEJUS); SIPIA-DF. Elaboração própria.

adolescente e envolver os familiares no devido processo legal, visando à superação das condições de vulnerabilidade e risco.

É importante salientar que, de acordo com esclarecimentos disponibilizados pela SEJUS (mediante solicitação por e-mail/SEI/memorando nº185/2021) os dados sobre as medidas socioeducativas de internação e semiliberdade foram calculados ano a ano, considerando o efetivo do primeiro dia de cada ano, acrescentando-se a este quantitativo, as novas entradas/vinculações que ocorreram ao longo dos meses. Neste caso, um mesmo adolescente pode constar em mais de um ano. Portanto, não são dados do efetivo médio anual (taxa de ocupação média durante o ano). Ressalta-se, ainda, que a fonte de dados sobre as medidas de internação e semiliberdade foram retiradas dos arquivos da central de vagas, enquanto a fonte de dados utilizada para o meio aberto foi aquela proveniente do Sistema de Informação para a Infância e Adolescência (SIPIA).⁸⁹

De acordo com a tabela acima, durante todo o período analisado, o meio fechado representou mais da metade do número total de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa. Ao analisar a variação percentual do meio aberto, entre 2015 e 2020, percebe-se queda de 54%, neste mesmo ano representou 37% do número total de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa no DF, em 2016, o meio aberto representou 48%, sendo esta a maior taxa do período, a partir de 2017 o número proporcional sofre uma queda progressiva anual de 47%, 44%, 40% e 39%.

Em relação ao meio fechado, houve também uma queda expressiva de 57% no quantitativo de adolescentes⁹⁰, neste mesmo ano representou 63% do número total de adolescentes. Em 2016, a relação de adolescentes do meio aberto era de 52%, em 2017, 53%. Em 2018, 2019 e 2020 representou 56%, 60% e 61%, respectivamente. Em relação ao total de adolescentes (meio aberto e meio fechado), em 2015 havia 8.081, em todos os outros anos apresentou queda progressiva de 5% em 2016, 9% em 2017, e em 2018, 2019 e 2020, de 15%, 21% e 24%, respectivamente.⁹¹

⁸⁹ O Sistema de Informação para a Infância e Adolescência (SIPIA) é um sistema de registro e tratamento de informação com abrangência nacional, criado para subsidiar a adoção de decisões governamentais nas políticas para crianças e adolescentes. Para entender melhor a metodologia utilizada para a construção dos dados, ver anexo 7 com esclarecimentos da Diretoria do Sistema de Informação para Infância e Juventude (DISIPIJ).

⁹⁰ Para ter acesso ao quantitativo de adolescentes em cumprimento de medida no meio fechado por unidade de internação e casa de semiliberdade, ver anexo 8.

⁹¹ Para esta dissertação optou-se por não utilizar os dados contidos nos levantamentos nacionais do SINASE, por problemas na metodologia de cálculo. Estes são requeridos pelo órgão nacional (MMFDH), e possuem metodologias diferentes a depender do estado que solicita os dados. O cálculo referente ao DF, por exemplo, pode ser realizado de diferentes formas e não há uma apresentação clara da metodologia utilizada. Ressalta-se que o quantitativo de adolescentes no DF, além de não contemplar os dados da Unidade de Atendimento Inicial (UAI) podem variar ainda mais a depender da análise de contagem, se esta

Quanto ao perfil destes adolescentes, em 2020, apenas 3% são do sexo feminino, atualmente há apenas uma unidade de internação feminina (UISM fem.), enquanto que na semiliberdade este número é ainda menor, 2%, e também conta com apenas uma casa de semiliberdade (USFG). No período analisado, houve redução expressiva no quantitativo feminino de 61% e 73%, respectivamente nas unidades de internação e nas casas de semiliberdade.

A maioria concentra-se na faixa etária entre 16 e 18 anos, e cursa o ensino fundamental (anos iniciais, finais e EJA), 79% destes jovens são negros e pardos. Quanto aos atos infracionais, roubo (47%) e tráfico de drogas (23%) são aqueles cometidos em maior proporção, durante o período analisado (EDUCACENSO, 2019); (CODEPLAN, 2018); (SEEDF, 2020); (SEJUS, 2020).

A Subsecretaria do Sistema Socioeducativo (SUBSIS), do Distrito Federal, passou a integrar a Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania do DF em janeiro de 2019. O Distrito Federal, como unidade da federação que acumula as competências de Estado e Município, é responsável pela execução das medidas socioeducativas de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC), Liberdade Assistida (LA), Semiliberdade e Internação, todas sob responsabilidade da Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania, mais especificamente da Subsecretaria do Sistema Socioeducativo (SUBSIS).

No eixo da promoção dos direitos, o Distrito Federal conta com uma rede de atenção às crianças e aos adolescentes, que envolve órgãos⁹², serviços e equipamentos públicos na articulação das diversas políticas e setores, como educação, saúde, cultura e esporte, incluso por adesão, a rede socioassistencial. Essa rede é um conjunto articulado de iniciativas públicas e da sociedade para a organização e execução de benefícios, serviços, programas e projetos sob a hierarquia de proteção básica e especial em diferentes níveis de complexidade, como espaços de materialização das ações efetivas para a garantia dos direitos fundamentais de crianças e dos adolescentes (SINASE, 2012).

foi feita no primeiro dia do ano ou no último dia do ano, além disso, importante dizer que a contagem de adolescentes quando realizada no primeiro dia do ano é maior que quando realizada no último dia do ano.

⁹² Os órgãos públicos judiciais que estão envolvidos no sistema de forma direta são: a Coordenadoria da Infância e da Juventude no âmbito do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT); promotorias de justiça e procuradorias gerais de justiça no âmbito do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT); defensorias públicas da União e do Distrito Federal; três delegacias especializadas, sendo uma incumbida de investigar fatos contra as crianças e adolescentes e duas dos atos infracionais; 40 conselhos tutelares; a Ouvidoria da Secretaria de Estado da Criança; e o Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente.

No âmbito da defensoria pública, funciona a Comissão intersetorial permanente de acompanhamento do sistema de atendimento socioeducativo do Distrito Federal. Na Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da Juventude, funcionam seis Promotorias Cíveis e de Defesa dos Direitos Individuais, Difusos e Coletivos da Infância e Juventude, oito Promotorias Infracionais e três Promotorias de Execuções de Medidas Socioeducativas. Existe uma Comissão de Estudos e Monitoramento do Orçamento Público destinado à Criança e Adolescente do Distrito Federal, formada por membros e servidores do MPDFT (SINASE, 2012). Estes compõem, portanto, a rede de órgãos de controle e fiscalização da política de atendimento a crianças e adolescentes.

O Distrito Federal adotou os instrumentos normativos e os mecanismos que correspondem à base jurídica dos direitos humanos da criança e do adolescente e implantou os mecanismos sociais, e dispõe de serviços necessários à garantia desses direitos. Neste aspecto, existem o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente (CDCA/DF), e o Fundo dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes (FDCA-DF), os conselhos tutelares⁹³ e planos setoriais, nas áreas da Convivência Familiar e Comunitária, da Primeira Infância, da Erradicação do Trabalho Infantil, do Enfrentamento à Violência Sexual, entre outras.

Vale ressaltar que o CDCA foi criado conforme o ECA (1990), que estabelece a criação de órgãos específicos pertencentes ao poder público, estando vinculados ao Poder Executivo. No caso do DF, o CDCA está atualmente vinculado à Secretaria de Estado de Políticas para Crianças, Adolescentes e Juventude do Distrito Federal, que passou a integrar⁹⁴ a Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania do Distrito Federal (SEJUS) como Subsecretaria de Políticas para Crianças e Adolescentes.

⁹³ Atualmente o Distrito Federal conta com 40 Conselhos Tutelares distribuídos em todas as regiões administrativas. Os conselhos tutelares são órgãos autônomos, permanentes e não jurisdicionais. É de competência dos conselheiros tutelares garantir que as crianças e adolescentes tenham todos os seus direitos respeitados. São responsáveis, por exemplo, por receber denúncias de situações de violência, como negligência, maus tratos e exploração sexual. Eles têm autonomia para requisitar serviços de qualquer área do Poder Público, em especial de educação, saúde, assistência social e assistência jurídica. Trabalham em contato direto com a comunidade, prestando atendimento a crianças, adolescentes, pais e responsáveis.

⁹⁴ Por meio do Decreto nº 39.610, de 1º de janeiro de 2019, publicado no Diário Oficial nº 01 de 2019, do DF. Compete a nova subsecretaria assegurar a plenitude das condições indispensáveis ao crescimento e desenvolvimento saudáveis da infância, adolescência e juventude, em consonância com o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), sempre em parceria com os demais órgãos públicos do Distrito Federal.

O CDCA⁹⁵ é o órgão deliberativo da política de promoção dos direitos da criança e do adolescente, controlador das ações de implementação dessa política e responsável por fixar critérios de utilização e planos de aplicação do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA/DF).

A nova estrutura administrativa da Secretaria de Estado de Políticas para Crianças, Adolescentes e Juventude do Distrito Federal absorve o atendimento socioeducativo do Distrito Federal como responsabilidade da Subsecretaria do Sistema Socioeducativo (SUBSIS), vinculada também à SEJUS-DF.

A organização do novo organograma⁹⁶ traz como atribuições da Subsecretaria o atendimento ao adolescente em cumprimento de medidas socioeducativas e medida cautelar de internação provisória, determinadas pelo Poder Judiciário, de acordo com as diretrizes e normas previstas no ECA, no SINASE. A SUBSIS⁹⁷ tem entre suas responsabilidades, a administração de todas as Unidades de Atendimento Socioeducativo em meio aberto e meio fechado.

No exercício de suas atribuições, a SUBSIS é a Subsecretaria responsável por planejar, coordenar, executar e avaliar programas, projetos e atividades de Medidas Socioeducativas; promover a administração geral das unidades orgânicas; propor melhorias para a operacionalização dos programas, projetos e atividades do Sistema Socioeducativo; monitorar a execução destes; fomentar a integração entre as entidades públicas e privadas, para a consolidação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE; organizar e operar a rede de serviços de atendimento a adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas; coordenar o trabalho desenvolvido nas unidades de Atendimento Socioeducativo; gerar informações e dados que possam subsidiar a tomada de decisões do Governo do Distrito Federal, acerca do Sistema Socioeducativo, dentre outras funções.

Esta seção buscou apresentar a estrutura organizacional da Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania do DF (SEJUS-DF), com o objetivo de compreender as competências no gerenciamento do atendimento socioeducativo para compreender o

⁹⁵ Foi criado pela Lei nº 234, de 15 de janeiro de 1992, modificada pela Lei nº 5.244, de 16 de dezembro de 2013, vinculado à Secretaria de Estado da Criança do Distrito Federal, que proporcionará os meios necessários ao seu efetivo funcionamento, preservada sua autonomia, observada sua composição paritária, conforme dispõe o art. 88 da Lei Federal nº 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente (sítio CDCA/DF).

⁹⁶ Para conhecer o organograma da SEJUS, ver anexo 9.

⁹⁷ Para conhecer o organograma da SUBSIS, ver anexo 10.

panorama geral do Distrito Federal, a seção a seguir tratará de analisar a estrutura de financiamento do sistema no DF.

III.2 Financiamento do Sistema Socioeducativo no Distrito Federal

Esta seção tem por objetivo analisar o financiamento do sistema socioeducativo no Distrito Federal. No sentido de compreender em que medida a destinação de recursos ao sistema socioeducativo pode ser considerada uma política pública prioritária, que garanta o cumprimento do preceito constitucional do direito público subjetivo, serão analisadas as fontes de recursos e as despesas executadas pelo Distrito Federal, no período de 2015 a 2020. Ademais, pretende-se comparar a execução orçamentária à projeção orçamentária do Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo do Distrito Federal - PDASE/DF (2015 a 2024).

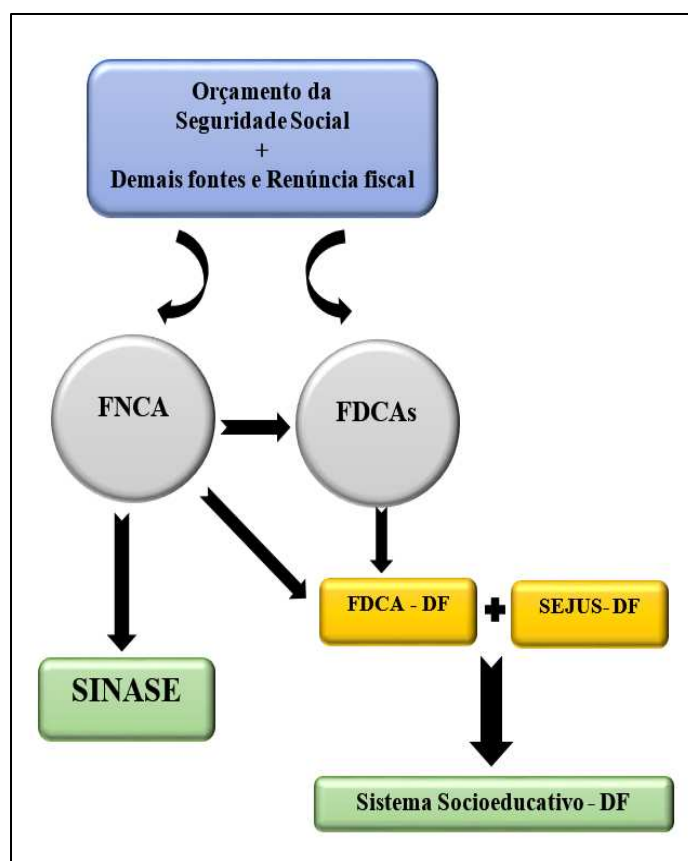
Os recursos destinados à execução das ações socioeducativas no DF são especificamente de fontes não vinculadas de recursos do tesouro do Distrito Federal e são indicadas anualmente para suprir as ações do sistema socioeducativo, principalmente para manutenção das Unidades e atendimento das necessidades essenciais dos/as adolescentes⁹⁸ e a remuneração dos/as profissionais que atuam no sistema, dentre outras despesas necessárias, na Unidade Orçamentária da Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDS). As fontes vinculadas correspondem aos recursos indicados ao Fundo da Criança e do adolescente (FDCA).

Quanto ao tipo de fontes de financiamento relativa ao FDCA, o DF recebe as transferências do fundo nacional, já abordado no capítulo anterior, para financiar a política de “promoção, defesa, e garantia do direito de crianças e adolescentes”, sendo que parte destes recursos financiam o sistema socioeducativo do DF.

Somado a estes valores estão os recursos arrecadados para o Fundo da Criança e do Adolescente do Distrito Federal (FDCA/DF) e os recursos da SEJUS, secretaria responsável pela Subsecretaria do Sistema Socioeducativo do DF (SUBSIS-DF). Para melhor compreensão a respeito desta estrutura, segue o quadro abaixo.

⁹⁸ Como alimentação, limpeza, energia elétrica, água, vestuário, higiene e limpeza pessoal, material de consumo, material de expediente, serviços de manutenção em geral, material odontológico, diárias e passagens para recâmbios, desinternações audiências e consultas médicas.

Quadro 9. Estrutura de fontes de financiamento do Sistema Socioeducativo – DF



Fonte: SINASE. PDASE-DF. Elaboração própria.

Segundo a Lei Complementar nº 151 de 1998, que instituiu o Fundo da Criança e do Adolescente (FDCA-DF), constituem as receitas do fundo, as dotações orçamentárias da União e do DF; transferências intergovernamentais; transferências de outros fundos; transferências de recursos oriundos do FNCA; doações e contribuições feitas por pessoas físicas ou jurídicas; arrecadação de multas aplicadas por infrações⁹⁹; rendimentos auferidos da aplicação financeira de seus recursos; recursos advindos de acordos, contratos, convênios ou outros ajustes celebrados com órgãos ou entidades de direito público ou privado, nacionais ou internacionais; recursos advindos de campanhas, festas e sorteios, ou outros recursos que lhe forem destinados, que não vedados por lei (art.7º).

De acordo com o ECA/90, a gestão dos recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente é de responsabilidade dos Conselhos dos Direitos da Criança e do

⁹⁹ Conforme imposição legal (ECA, art. 214), todos os valores das multas aplicadas em ações para proteção judicial de interesses individuais, difusos e coletivos reverterão ao fundo gerido pelo Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do respectivo município, portanto a autoridade judiciária está impedida, nos processos judiciais relativos aos casos da infância e juventude, de dar qualquer outra destinação às multas arrecadadas, que não seja ao Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Adolescente – (CDCAs), que têm a competência para traçar as diretrizes e formular a política pública a ser financiada pelo Fundo (arts. 88, 214 e 260). Abaixo está o detalhamento das receitas do Fundo da Criança e do Adolescente do Distrito Federal (FDCA-DF) no período de 2015 a 2020.

Tabela 9 - Trajetória das receitas FDCA - DF (2015 a 2020)

ANO	Receita prevista (dados nominais)	Receita Realizada (dados nominais)	Receita Prevista (dados reais)	Receita Realizada (dados reais)	% de receita realizada	Δ% Receita Realizada
2015	R\$ 0,00	R\$ 2.245.864,60	R\$ 0,00	R\$ 2.779.814,27	-	-
2016	R\$ 1.415.091,00	R\$ 7.811.401,04	R\$ 1.647.874,65	R\$ 9.096.383,00	552%	227%
2017	R\$ 189.452,00	R\$ 3.420.746,96	R\$ 214.295,30	R\$ 3.869.317,80	1806%	-57%
2018	R\$ 0,00	R\$ 5.530.476,64	R\$ 0,00	R\$ 6.029.591,76	-	56%
2019	R\$ 273.777,00	R\$ 4.633.390,43	R\$ 286.151,72	R\$ 4.842.819,68	1692%	-20%
2020	R\$ 15.666.669,00	R\$ 18.825.667,20	R\$ 15.666.669,00	R\$ 18.825.667,20	120%	289%

Fonte: SIGGO (SEEC) e Portal da Transparência. Elaboração própria. Dados reais corrigidos pelo IPCA a preços de 2020.

Os dados mostram que, entre 2015 e 2020, as receitas realizadas superaram as receitas previstas e houve crescimento de 577% nas receitas realizadas. Em 2015, quase R\$ 3 milhões foram realizados, mesmo não havendo nenhuma receita prevista. Em 2016, a receita realizada foi de 552% em relação a receita prevista e um aumento de 227% na receita realizada no ano anterior. Em 2017, houve uma queda de 57% em relação ao ano anterior, mesmo que a receita realizada foi 1806% em relação a receita prevista deste mesmo ano. Em 2018, apresentou alta de 56% em relação ao ano anterior, com mais de R\$6 milhões de a receita realizada, mesmo não apresentando nenhum valor na receita prevista. Em 2019, teve nova queda de 20% em relação a 2018, ainda que a receita realizada tenha fechado em 1.692%. Em 2020, os números são mais equilibrados, apresentando uma variação de 289% em relação ao ano anterior, e tendo sua receita realizada superior em 20% em relação a receita prevista do mesmo ano. Como foi possível observar a trajetória das receitas relativas ao FDCA-DF foi bastante errática e dependente em todos os anos da série de recursos suplementares.

O atendimento socioeducativo está inserido na pasta distrital de “assistência social”, em que há a função “direitos da cidadania” e a subfunção “assistência à criança e ao adolescente”. Na tabela 10, verifica-se a trajetória das despesas realizadas com recursos do FDCA, entre 2015 e 2020.

Tabela 10 - Detalhamento das despesas FDCA - DF (2015 a 2020)

Ano	Despesas Empenhadas (dados nominais)	Despesas Liquidadas (dados nominais)	Despesas Empenhadas (dados reais)	Despesas Liquidadas (dados reais)	% de despesas liquidadas	Δ% Despesas Liquidadas
2015	R\$ 3.967.641,63	R\$ 3.581.543,14	R\$ 4.910.940,23	R\$ 4.433.047,62	90%	-
2016	R\$ 6.921.984,79	R\$ 5.314.385,78	R\$ 8.060.657,04	R\$ 6.188.606,66	77%	40%
2017	R\$ 6.970.673,57	R\$ 6.306.514,15	R\$ 7.884.754,90	R\$ 7.133.502,64	90%	15%
2018	R\$ 22.653.514,32	R\$ 21.633.514,32	R\$ 24.697.951,40	R\$ 23.585.898,32	95%	231%
2019	R\$ 12.343.121,91	R\$ 12.343.121,91	R\$ 12.901.031,02	R\$ 12.901.031,02	100%	-45%
2020	R\$ 7.044.998,94	R\$ 6.846.769,65	R\$ 7.044.998,94	R\$ 6.846.769,65	97%	-47%

Fonte: SIGGO (SEEC) e Portal da Transparência. Elaboração própria. Dados reais corrigidos pelo IPCA a preços de 2020.

Em todos os anos da série, com exceção de 2016, ocorreu a liquidação das despesas entre 90% e 100%. No período analisado, houve um crescimento de 54% nas despesas liquidadas. Quanto à trajetória, até 2018, ocorreu aumento das despesas liquidadas, sendo que entre este ano e o anterior, houve ampliação em 231%. Entre 2018 e 2020, deu-se reduções de quase 50%. Quando se compara as tabelas 10 e 11, percebe-se que nos anos de 2015, 2017 e 2019, as despesas liquidadas foram muito superiores às receitas realizadas, o que sugere a necessidade de o Poder Público distrital buscar outros recursos para fazer frente aos compromissos assumidos.

Os recursos são provenientes dos valores doados ao Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA) por meio do Programa Gerador da Declaração de Ajuste Anual do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física (DIRPF). Esses recursos são destinados ao financiamento de projetos e de entidades relativos à Política de Proteção à Criança e ao Adolescente, entre eles estão os projetos e entidades específicos do sistema socioeducativo no DF. Ressalta-se que os demonstrativos abaixo trazem a relação apenas

dos projetos voltados ao sistema socioeducativo e trata-se apenas de despesas com custeio e capital.

As transferências provenientes do FDCA são destinadas exclusivamente ao financiamento de projetos contemplados pela SEJUS concernentes à promoção e proteção dos direitos da criança e do adolescente no Distrito Federal, dentre eles estão os projetos que atuam diretamente com o Sistema Socioeducativo.

Na tabela abaixo, constam os projetos beneficiados com os recursos do FDCA de 2015 a 2020, os recursos repassados, bem como o número de crianças e adolescentes atendidos e o quantitativo de adolescentes contemplados pelos projetos, e, que estão vinculados ao Sistema Socioeducativo do DF.

Tabela 11 - Repasses e quantitativo de Crianças e adolescentes atendidos por instituição¹⁰⁰, com recursos do FDCA - DF (2015 a 2020)

Ano	Instituição	Repasso para instituições (dados nominais)	Repasso para instituições (dados reais) (A)	Repasso para instituições do Sistema Socioeducativo (dados nominais)	Repasso para instituições do Sistema Socioeducativo (dados reais) (B)	(B)/(A) em %	Total de crianças e adolescentes atendidos (C)	Adolescentes Atendidos pelo Sistema Socioeducativo (D)	(D)/(C) em %
2015	Aconchego	R\$ 3.744.197,63	R\$ 4.634.372,88	R\$ 239.860,00	R\$ 296.886,22	6%	3.931	20	1%
2016	Transforme - Ações Sociais e Humanitárias	R\$ 5.601.640,00	R\$ 6.523.114,44	R\$ 412.006,00	R\$ 479.781,33	7%	6.563	268	4%
2017	Transforme - Ações Sociais e Humanitárias e Associação de Capoeira Ladainha	R\$ 4.388.352,00	R\$ 4.963.807,24	R\$ 521.161,80	R\$ 589.503,01	12%	7.975	1.400	18%
2018	Centro Cultural Dançar e Arte e Instituto Social de Educação e Cultura - ISEC	R\$ 10.850.311,47	R\$ 11.829.531,68	R\$ 311.039,80	R\$ 339.110,56	3%	11.357	150	1%
2019	Centro Cultural Dançar e Arte e Instituto Social de Educação e Cultura - ISEC	R\$ 12.194.682,52	R\$ 12.745.882,17	R\$ 1.266.413,52	R\$ 1.323.655,41	10%	9.314	370	4%
2020	Visão Social e Instituto Social de Educação e Cultura - ISEC	R\$ 6.830.191,00	R\$ 6.830.191,00	R\$ 798.778,69	R\$ 798.778,69	12%	10.838	350	3%

Fonte: Portal da Transparência DF e Portal do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal – CDCA/DF. Elaboração própria. Dados reais corrigidos pelo IPCA a preços de 2020.

¹⁰⁰ Ressalta-se que em 2017, duas instituições foram contempladas, sendo que “Transforme - Ações Sociais” atendeu 300 adolescentes, o projeto “Humanitárias e Associação de Capoeira Ladainha” atendeu 1.100, resultando em 1.400 crianças e adolescentes atendidos pelo sistema socioeducativo. O mesmo ocorreu em 2019 com o projeto “Centro Cultural Dançar”, com 150 socioeducandos e “Arte e Instituto Social de Educação e Cultura – ISEC” com 220. E em 2020 com o projeto “Visão Social” e “ISEC”, com 130 e 220 pessoas, respectivamente.

Quanto ao atendimento, a proporção de adolescentes vinculados ao sistema socioeducativo foi, ao longo do período inferior a 5%, com exceção de 2017, que alcançou 18% de crianças e jovens beneficiados com os programas. Ressalta-se que em 2018, segundo levantamento do SINASE (2017), havia 960 adolescentes cumprindo medida socioeducativa no meio fechado, ou seja, apenas 16% destes jovens foram contemplados com os projetos financiados, ao deixar de contabilizar o meio aberto, verifica-se a dimensão da insuficiência do alcance dos projetos.

No período analisado, houve acréscimo nos repasses em quase 170% em termos reais. Vale enfatizar que os recursos do FDCA-DF desempenham caráter complementar no DF para o atendimento socioeducativo. No que concerne aos gastos com as instituições beneficiadas, em 2015 mais de R\$ 4,5 milhões foram destinados para financiar os projetos, sendo que 6%, quase R\$300 mil foram direcionados aos projetos ligados ao sistema socioeducativo, em 2016 sobe para 7%, em 2017 para 12%, cai em 2018 com apenas 3%, elevando-se em 2017 para 10%. Em 2020, gastou-se quase R\$ 7 milhões, destes pouco menos de R\$ 800 mil, ou seja, 12% deste valor financiou crianças e adolescentes inseridos no sistema socioeducativo.

Os valores do FDCA-DF são, portanto, insignificantes para o financiamento do sistema socioeducativo, considerados apenas como recursos suplementares para a política de atendimento. A seguir, a intenção é investigar, com maior profundidade, os recursos provenientes da Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania (SEJUS), na Subsecretaria de Políticas para Crianças e Adolescentes do DF, visto que nesta secretaria se encontra o montante mais significativo de recursos destinados ao sistema socioeducativo no âmbito distrital.

A análise concentra-se nos gastos com a “manutenção do sistema socioeducativo”; a “reforma de unidades do sistema socioeducativo” e a “construção de unidades do sistema socioeducativo”, que são executados pela SEJUS-DF e podem ser classificadas por grupos de natureza da despesa (GND) em custeio (outras despesas correntes) e investimento. Na tabela 12, há o detalhamento de despesas (QDD), com recursos destinados ao Sistema Socioeducativo do DF, executados pela SEJUS-DF.

Tabela 12 - Trajetória de Despesas destinados ao Sistema Socioeducativo do DF - QDD (2015 a 2020) com recursos da SEJUS-DF

MANUTENÇÃO DO SISTEMA SOCIOEDUCATIVO							
Ano	Despesa Autorizada	Despesas Empenhadas (dados nominais)	Despesas Liquidadas (dados nominais)	Despesas Empenhadas (dados reais)	Despesas Liquidadas (dados reais)	% despesas liquidadas	Δ% Despesas Liquidadas
2015	R\$ 25.941.331,66	R\$ 22.342.260,69	R\$ 21.529.256,44	R\$ 8.153.485,46	R\$ 7.856.791,30	96%	-
2016	R\$ 21.035.715,42	R\$ 20.962.896,50	R\$ 19.575.993,98	R\$ 7.189.440,16	R\$ 6.713.787,73	93%	-15%
2017	R\$ 19.372.124,00	R\$ 19.359.435,50	R\$ 18.650.555,12	R\$ 23.962.101,28	R\$ 23.084.686,05	96%	244%
2018	R\$ 21.968.854,00	R\$ 21.958.811,93	R\$ 19.285.943,60	R\$ 25.571.054,74	R\$ 22.458.497,35	88%	-2,7%
2019	R\$ 22.335.620,00	R\$ 17.791.362,85	R\$ 15.259.161,25	R\$ 20.124.387,40	R\$ 17.260.132,06	86%	-23%
2020	R\$ 24.434.742,00	R\$ 18.335.923,58	R\$ 15.360.331,85	R\$ 19.990.706,21	R\$ 16.746.572,92	84%	-3%
REFORMA DE UNIDADES DO SISTEMA SOCIOEDUCATIVO							
Ano	Despesa Autorizada	Despesas Empenhadas (dados nominais)	Despesas Liquidadas (dados nominais)	Despesas Empenhadas (dados reais)	Despesas Liquidadas (dados reais)	% de despesas liquidadas	Δ% Despesas Liquidadas
2015	R\$ 221.310,88	R\$ 221.133,21	R\$ 221.133,21	R\$ 80.699,37	R\$ 80.699,37	100%	-
2016	R\$ 786.452,00	R\$ 786.451,31	R\$ 786.451,31	R\$ 269.721,54	R\$ 269.721,54	100%	234%
2017	R\$ 1.065.703,00	R\$ 1.065.703,00	R\$ 1.065.390,05	R\$ 1.319.071,69	R\$ 1.318.684,33	100%	389%
2018	R\$ 1.442.795,00	R\$ 1.442.328,60	R\$ 1.442.328,60	R\$ 1.679.592,85	R\$ 1.679.592,85	100%	27%
2019	R\$ 750.000,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	-	-
2020	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	-	-
CONSTRUÇÃO DE UNIDADES DO SISTEMA SOCIOEDUCATIVO							
Ano	Despesa Autorizada	Despesas Empenhadas (dados nominais)	Despesas Liquidadas (dados nominais)	Despesas Empenhadas (dados reais)	Despesas Liquidadas (dados reais)	% de despesas liquidadas	Δ% Despesas Liquidadas
2015	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	-	-
2016	R\$ 3.739.463,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	-	-
2017	R\$ 12.016.215,00	R\$ 6.298.448,16	R\$ 5.753.147,34	R\$ 7.795.891,19	R\$ 7.120.946,23	91%	-
2018	R\$ 11.313.371,00	R\$ 11.313.371,00	R\$ 8.340.916,13	R\$ 13.174.429,93	R\$ 9.713.003,76	74%	36%
2019	R\$ 2.500.000,00	R\$ 2.355.633,10	R\$ 2.142.322,15	R\$ 2.664.532,98	R\$ 2.423.250,05	91%	-75%
2020	R\$ 398.273,53	R\$ 389.111,31	R\$ 361.018,89	R\$ 424.227,87	R\$ 393.600,17	93%	-84%

Fonte: Despacho SEI-GDF (29376060) SEJUS/SUAG/UNIORFI - SEJUS: Subsecretaria de Administração Geral Unidade de Planejamento, Orçamento e Finanças. Elaboração própria. Dados reais corrigidos pelo IPCA a preços de 2020.

De acordo com a tabela 12 verifica-se que as despesas liquidadas com “manutenção do sistema socioeducativo” foram superiores a 80%, assim como a rubrica “construção de unidades do sistema socioeducativo” acima de 90%, com exceção do ano de 2018, por sua vez, os montantes empenhados com a rubrica “reforma de unidades do sistema socioeducativo” foram completamente executados.

Por um lado, pode-se afirmar que a diferença entre o valor empenhado e o executado revela, pouca dificuldade enfrentada pela SEJUS, em executar o planejamento previsto com o sistema socioeducativo. Por outro lado, observa-se a redução em 42% dos gastos reais com “manutenção do sistema socioeducativo” no período e nos anos de 2019 e 2020, em que não houve qualquer empenho ou liquidação de despesas “reforma de unidades do sistema socioeducativo”, o mesmo ocorreu nos anos de 2015, 2016 e 2017 com a rubrica “construção de unidades do sistema socioeducativo”, ou seja, novamente houve pouca regularidade no aporte de recursos para essas despesas.

III.3 O financiamento do sistema socioeducativo no contexto do I Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo do Distrito Federal (PDASE/DF)

O Sistema Nacional de Medidas Socioeducativas (SINASE), conforme visto no capítulo anterior prevê a consecução de planos decenais nacionais, estaduais, distrital e municipais. Aos adolescentes que cumprem medidas socioeducativas deve ser garantida a proteção integral de seus direitos, com um atendimento territorializado, regionalizado, com participação social e gestão democrática, intersetorialidade e responsabilização, por meio da integração operacional dos órgãos que compõem o sistema.

Desta forma, alinhado com o Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo (PNASE) foi elaborado a partir da realidade do Distrito Federal e sancionado pelo ex-governador Rodrigo Rollemberg, o I Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo do Distrito Federal – I PDASE, em uma tentativa de considerar as especificidades distritais e buscar por soluções mais concretas para os problemas identificados. O I PDASE/DF tem vigência de 10 anos (2014-2024) e versa sobre funcionamento, princípios, diretrizes, objetivos, metas, perfil e percepção dos socioeducandos, gestão, orçamento e financiamento.

O plano homologado em 2014 e publicado em 2015, tem origem na legislação do SINASE, que complementa e detalha o ECA, na medida em que regulamenta a execução

das medidas destinadas ao adolescente que pratica ato infracional e torna obrigatória a elaboração de planos, pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal.

O documento legal foi elaborado pela Comissão Intersetorial para Discussão, Acompanhamento e Proposição do Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo, instituída pelo Decreto 35.697, de 1º de agosto de 2014, que teve os seus membros designados pela Portaria nº 93, de 20 de maio de 2015, contando com representantes¹⁰¹ de diversos setores ligados ao atendimento socioeducativo. Este se baseou no mapeamento da realidade do DF para identificar os problemas e garantir intersetorialidade e participação social (GDF, 2015).

O Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo prevê, obrigatoriamente, ações articuladas nas áreas de educação, saúde, assistência social, cultura, capacitação para o trabalho e esporte, para os adolescentes atendidos, em conformidade com os princípios elencados no ECA/90, e tem por objetivos: a proteção integral do/a adolescente, reconhecendo-o/a como sujeito de direito; dar ao atendimento socioeducativo o caráter de política pública; promover a participação intersetorial e social nas tomadas de decisões; superar a gestão monocrática, construindo um modelo de gestão democrática; e superar o olhar apenas de responsabilização do atendimento para a adoção de um olhar educativo (SECRIANÇA, 2016).

O PDASE está constituído de: Introdução; Princípios e Diretrizes do Sistema Socioeducativo; Histórico das Medidas Socioeducativas no Distrito Federal; Funcionamento do Sistema Socioeducativo do Distrito Federal; Diagnóstico do Sistema Socioeducativo do Distrito Federal; Desafios do Sistema Socioeducativo do Distrito Federal; Eixos Operativos; Monitoramento e Avaliação das Ações; Orçamento; Referências. Na introdução:

Antecipa-se a necessidade de revolucionar o sistema, tornando – o verdadeiramente educativo, e propõe-se a transformação das unidades de internação em educandários, nos quais os adolescentes passem a se socioeducar, se reeducar, e reeducar significa “ressocializar”, ou seja, submeter-se a um novo processo, agora deliberadamente intencional, sistemático e metódico, de conhecer e introjetar, factual e conceitualmente, a lei e as regras do viver junto, do viver em sociedade. Buscou-se apresentar um breve histórico dos avanços empreendidos na legislação, destacando

¹⁰¹ Promotores de Justiça da Infância e Juventude no Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT, representantes do Centro de Defesa da Criança e do Adolescente – CEDECA/DF, representantes da Defensoria Pública do DF; pesquisadores da Universidade de Brasília – UnB, representantes da Secretaria de Saúde, representante do Fórum de Justiça Juvenil e representante de familiares dos socioeducandos.

especialmente o Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei 12.694, de 2012, que dispõe sobre Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, fazendo menção ao “velho paradigma da situação irregular”, consubstanciada no Código de Menores, de 1979, para enfatizar a Doutrina da Proteção Integral aos direitos da população infanto-juvenil brasileira, tendo em consideração “o valor intrínseco da criança e do adolescente” e o “respeito a sua condição de pessoa em desenvolvimento” (PDASE, 2016, p.17).

Quanto aos princípios e diretrizes para o sistema socioeducativo (parte 2 do referido documento). São princípios básicos fundamentais:

O respeito aos Direitos Humanos e a humanização de todas as práticas nas Unidades de Internação, garantindo a incolumidade, integridade física e mental e segurança dos adolescentes e dos profissionais que trabalham no interior das unidades socioeducativas e a criação de mecanismos que previnam e mediem situações de conflitos e estabeleçam práticas restaurativas, de acordo com os parâmetros do SINASE. (PDASE, 2016, p.18)

Ainda na parte 2 constam as diretrizes que visam à garantia da qualidade do atendimento socioeducativo, coloca-se a socioeducação como eixo central, a partir da avaliação, revisão ou construção de um novo Projeto Político Pedagógico:

Destaca-se a garantia da oferta de educação de qualidade; da oferta das atividades esportivas, de lazer e os acessos à cultura e à profissionalização, na unidade de internação e na articulação da rede, em meio aberto e semiliberdade. Uma educação que assegure igualmente escolarização e socialização, promovendo a participação e autonomia de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa. Destacam-se, ainda, a garantia do acesso a programas de saúde integral, a garantia ao adolescente de maior acesso ao Sistema de Justiça (Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública) e ao direito de ser ouvido sempre que requerer. (PDASE, 2016, p.18)

O PDASE, ao destacar os parâmetros legais para a educação no contexto do sistema socioeducativo, considerou o diagnóstico realizado pelo Conselho Nacional de Educação (CNE),¹⁰² em 2013, cujos problemas estão relacionados a oferta do processo de educação e escolarização para o meio fechado no âmbito nacional. Desta forma, construiu os objetivos e metas do plano decenal do DF levando em conta os problemas mencionados. Dentre eles, destacou-se ausência de proposta metodológica específica no processo de ensino aprendizagem para os estudantes em cumprimento de medida socioeducativa; carência de formação específica dos profissionais da educação que atuam no Sistema Socioeducativo; inadequação dos espaços educativos nas unidades de

102 O Grupo de Trabalho Interministerial- MEC, SDH/PR e MDS - realizou, nos dias 11 e 12 de novembro de 2013, em Brasília, o “Seminário nacional: o papel da educação no sistema socioeducativo” e a partir das discussões e do diagnóstico apresentado na Nota Técnica, anteriormente mencionada, esboçou o quadro da educação no interior do sistema de atendimento socioeducativo no âmbito nacional.

internação; e incompletude dos dados do Censo Escolar da Educação Básica referentes a estudantes em unidades de internação, dentre outros.

Depreende-se do documento em análise que o parâmetro para um atendimento com qualidade (meio fechado) está pautado nos objetivos, e metas, pois que opta pelo caráter educativo em detrimento ao caráter punitivo, ao compelir o acolhimento de adolescente em cumprimento de medida socioeducativa, enquanto sujeitos de direitos e vítimas de uma educação excludente, reafirmando a concepção de proteção integral. De acordo com o PDASE:

Parece redundante atribuir um caráter educativo ao sistema socioeducativo, mas não é. A sobreposição da responsabilização em detrimento da educação é nítida no atual sistema e a necessidade de (res) significar o termo socioeducativo é urgente. Socioeducação é um termo indissociavelmente ligado ao conceito de exclusão e não deveria, porque oferecer educação com essa visão deveria significar avançar para além da escolaridade padrão. Uma vez que se discute secularmente que não é “desejável” separar o que é “sócio” daquilo que é “educativo”, trata-se de buscar sentidos para a combinação de ambos, o que a escola tradicional não vem conseguindo, possivelmente uma das maiores falhas da educação. Entende-se, aqui, que a construção do sujeito humanizado, socializado e singularizado só será possível se avançarmos para uma educação que, além dos conteúdos técnico-científicos necessários à sobrevivência física, atribua igual importância aos conteúdos simbólicos e dramáticos necessários à sobrevivência psíquica (PDASE, 2015, p.31).

Atualmente, o corpo legal que respalda e orienta a escolarização para adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa no DF, além do PDASE, são: o Plano Distrital de Educação (Projeto de Lei 428/2015); o Relatório do CNE sobre as diretrizes para a educação escolar de adolescentes e jovens em atendimento socioeducativo; os Projetos Político Pedagógicos das Medidas Socioeducativas de Meio Aberto, Semiliberdade e Internação, publicados em 2013 pela Secretaria de Políticas para a Criança do Distrito Federal; as Diretrizes Pedagógicas de Escolarização na Socioeducação elaboradas pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (Portaria nº 278/2014).

Além destes documentos, a oferta distrital da escolarização dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas é regulamentada pelos seguintes atos normativos: termo de cooperação técnica nº 02/2013 celebrado entre a SEE/DF e a SECRIANÇA (atualmente SEJUS); portaria conjunta SEEDF/SECRIANÇA nº 09/2013 que dispõe sobre as rotinas de acompanhamento da escolarização de adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas; portaria conjunta SEDF/SECRIANÇA nº 03/2014 a qual dispõe sobre a lotação dos profissionais da educação que atuam nos

Núcleos de Ensino das Unidades de Internação Socioeducativa e de Internação Cautelar do Distrito Federal e as Diretrizes Pedagógicas para a Escolarização na Socioeducação (SEDF/2014 – homologadas pela Portaria SEDF nº 278/2014) que orienta a organização do trabalho pedagógico nos Núcleos de Ensino das Unidades de Internação Socioeducativas, de Internação Cautelar e nas unidades escolares que atendem adolescentes que cumprem medidas socioeducativas de semiliberdade, de liberdade assistida e de prestação de serviço à comunidade.

Além destas, há também a portaria conjunta nº 10, de 2018 que dispõe sobre a cooperação mútua entre a SEE/DF e a SECRIANÇA, para oferta, acompanhamento e avaliação da política pública de escolarização de adolescentes em Internação Provisória, em cumprimento de Medidas Socioeducativas de Internação, Semiliberdade e Meio Aberto - Liberdade Assistida (LA) e Prestação de Serviço à Comunidade (PSC) - e dos adolescentes atendidos pelo Núcleo de Atendimento Integrado - NAI. Todas elas em vigor atualmente, mesmo a pasta da SECRIANÇA tendo sido incorporada à SEJUS.

Sobre o funcionamento do sistema socioeducativo no DF, o atendimento do sistema socioeducativo é diferenciado dos demais entes federados, pois acumula as competências de Estado e de Município. A responsabilidade pela execução das medidas socioeducativas abrange o Atendimento Inicial Integrado (NAI); a Prestação de Serviços à Comunidade (PSC), a Liberdade Assistida (LA) e a Privação e Restrição de Liberdade (internação, internação provisória, saída sistemática e semiliberdade).

No documento foi realizado um diagnóstico a partir da Pesquisa da CODEPLAN¹⁰³: Perfil e percepção social dos adolescentes em medida socioeducativa, no DF, em 2013. Em que delimitou:

Nesta parte do documento observa-se que o perfil do adolescente em cumprimento de medida socioeducativa é sem instrução ou ensino fundamental incompleto; cerca de 80% deles é do sexo masculino; de cor negra, a maioria deles originários de famílias que recebem de dois a cinco salários-mínimos. Cumprindo medidas de Meio Aberto, tem-se que o percentual de negros era de 78,8% na PSC e na LA chega a 80,2%, destacando-se as unidades de São Sebastião e Brazlândia, com 96,6% e 94,7% de negros. Na medida de Meio Aberto 63,6% dos socioeducandos, na PSC e LA, não têm instrução ou ensino fundamental incompleto. Na semiliberdade, esse percentual se eleva para 79,7% em relação aos sem instrução ou subescolarizados. Já na internação esse percentual sobe para 82,0%. (PDASE, 2016, p. 20)

¹⁰³ A Companhia de Planejamento do Distrito Federal é uma empresa estatal do Distrito Federal, criada em 1964, pela Lei nº 4545, de 10 de dezembro de 1964 com o nome de Companhia de Desenvolvimento do Planalto Central.

Relacionado aos desafios e as demandas dos servidores e socioeducandos¹⁰⁴, tem-se como objetivo:

Promover e afirmar a responsabilidade intersetorial entre as diversas Secretarias de Estado do Governo do Distrito Federal, estabelecer com o Governo Federal a forma de repasse orçamentário para financiamento das medidas no DF, independentemente da pasta em que se encontre vinculada; ampliar os recursos financeiros do sistema socioeducativo; assegurar recursos nas unidades para situações emergenciais; realização de concurso público para que haja o aumento no número de servidores; garantir que o processo de seleção do concurso público seja guiado pela necessidade de se selecionar indivíduos com perfil socioeducativo condizente com as demandas do trabalho; propiciar formação continuada dos trabalhadores; realizar ações que visem garantir a saúde mental do servidor; criar e implementar a Escola Distrital de Socioeducação. (PDASE, 2016, p.21).

O PDASE apresenta também quatro eixos operativos, com os objetivos, metas, períodos e responsáveis. Para este estudo, destacam-se os dois primeiros eixos¹⁰⁵. Ademais, destaca-se a importância do monitoramento e da avaliação das ações, na medida em que:

A aferição dos resultados será estabelecida através de indicadores de desempenho, no sentido de subsidiar tomadas de decisões e a adoção de medidas corretivas e preventivas para (re) organização dos objetivos e/ou estratégias propostas ao longo de sua implementação. Os indicadores a serem apreciados durante as avaliações serão quantitativos, qualitativos e de aplicação do orçamento para o alcance das metas. Nesse sentido, caberá a Comissão Intersetorial, em conjunto com o Conselho de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, o acompanhamento desses indicadores. (PDASE, 2016, p.166)

¹⁰⁴ Na parte 6 do documento estão os desafios propostos a partir do levantamento e sistematizações das contribuições realizadas juntos aos diversos representantes ligados ao atendimento socioeducativo, dentre eles destaca-se o objetivo de “*estreitar o diálogo com a Câmara Legislativa do Distrito Federal, para que a Lei de Diretrizes Orçamentárias contemple o Plano Decenal; a garantia da participação intersetorial na elaboração do Plano Plurianual e garantir orçamento específico para cada uma das medidas socioeducativas*” (PDASE, 2016, p. 140).

¹⁰⁵ No eixo 1, destacam-se, dentre outras, as medidas que visam a garantia do financiamento intersetorial justo e adequado, criação de uma política orçamentária de manutenção e adequação aos parâmetros técnicos para todas as unidades de atendimento socioeducativo; implementação do orçamento participativo, através da gestão do sistema socioeducativo; garantia do financiamento para a devida reforma anual geral de todas as unidades do sistema socioeducativo; propiciar que os gestores das unidades possam gerenciar uma verba para as demandas emergenciais do cotidiano. O eixo 2 refere-se às questões relativas à carreira dos servidores do sistema socioeducativo, programas e projetos que visem o atendimento aos adolescentes. Além disso, uma das metas mais importantes é a criação do núcleo de estudos e pesquisas em medidas socioeducativas e a implementação das diretrizes pedagógicas de escolarização na Socioeducação (SEDF/2014), em consonância com os princípios do SINASE e articulando intersetorialmente a programas de estágio e aprendizagem em formação.

O planejamento associado ao aporte orçamentário e financeiro, constitui ponto fundamental para a criação, implementação e manutenção das políticas de proteção à infância e adolescência. Nesse sentido, o Plano Decenal torna-se viável quando houver sintonia entre Planejamento, Execução Orçamentária e Financeira – PPA, LDO e LOA (2015–2024).

O Governo do Distrito Federal buscou, por meio da criação da Secretaria de Políticas para Crianças, Adolescentes e Juventude, destacar suas prioridades e traçar seus objetivos e metas para os próximos dez anos, a contar de 2015, de acordo com o levantamento do DF, desta forma, elaborou uma projeção orçamentária prevista para consecução do Plano decenal no valor total de pouco mais que R\$ 4 bilhões, com o objetivo de fortalecer o sistema de garantias de direitos das crianças, adolescentes e juventude do Distrito Federal.

A Lei Orgânica do Distrito Federal, promulgada em 8 de junho de 1993, contemplou o orçamento e aspectos relacionados à criança e ao adolescente, com o tempo verificou-se a necessidade do Governo do Distrito Federal em vincular parte do seu orçamento a ações relacionadas à criança e ao adolescente. Com isso, surgiu, em 2005, o Orçamento da Criança e do Adolescente (OCA), a partir da elaboração do Projeto de Lei Orçamentária (PLOA). Este foi um importante passo para as políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes, pois direcionou os recursos destinados a essa finalidade, impossibilitando o seu remanejamento para o atendimento de outras demandas do Distrito Federal.

Desta forma, a existência do OCA possibilita a efetividade do PDASE no sentido da materialização da participação, da garantia de direitos e de cofinanciamento, desde que o governo distrital realize o alinhamento do PDASE ao planejamento estratégico de governo (Plano Decenal) e o planejamento orçamentário-financeiro (Plano plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, Lei Orçamentária Anual – LOA) distritais.

Com um orçamento crescente a cada ano e com uma projeção contínua desse crescimento é preciso que estes recursos continuem sendo reconhecidos em sua nomenclatura como Orçamento para Criança e Adolescente (OCA) para que as políticas aplicadas aos adolescentes e jovens sejam implementadas de forma integral (PDASE, 2016).

A LDO distrital traz ao longo dos anos que as unidades orçamentárias que desenvolvam ações voltadas ao atendimento de crianças e adolescentes, quando da elaboração de suas propostas orçamentárias, devem priorizar a alocação de recursos para

essas despesas. De acordo com o PDASE, caso seja necessária à “limitação do empenho das dotações orçamentárias e da movimentação financeira para atingir a meta de resultado primário ou nominal são fixados cálculos de forma proporcional à participação de cada um dos Poderes”, no total das dotações iniciais constantes da LOA para exercício seguinte, excluídas as dotações destinadas ao atendimento da criança e do adolescente (PDASE, 2016, p. 169).

Deste modo, a articulação entre o I PDASE e o PPA é de extrema importância, pois para cada programa e para cada ação dispostos no PPA são definidos recursos específicos para sua efetivação. Isto significa dizer que os objetivos e metas previstos no I PDASE devem ser contemplados no PPA distrital. A finalidade é assegurar o direcionamento de orçamento com o objetivo de redução da vulnerabilidade a situações de restrições orçamentárias ou mudanças na linha de ação dos governos de ocasião.

Portanto é imprescindível conhecer o cenário real do planejamento estratégico distrital, para analisar em que medida o direcionamento deste orçamento tem sido efetivado. A seção a seguir pretende examinar a distância que o DF está de alcançar a projeção orçamentária realizada pelo PDASE, com base na comparação da execução de despesas realizadas pela SEJUS.

III.4 Análise da Projeção orçamentária do I PDASE/DF na perspectiva dos Gastos por Natureza de Despesa e o Custo-adolescente do sistema

Nesta seção, pretende-se, em primeiro momento, realizar uma análise comparativa da trajetória do financiamento com o sistema socioeducativo, entre 2015 e 2020, com a projeção orçamentária¹⁰⁶ contida no Plano Decenal do DF e assim compreender se este tem contribuído para garantir a efetividade da política de atendimento aos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa no meio fechado. Em segundo momento, a intenção é examinar a evolução dos gastos com o intuito de quantificar o custo por adolescente no sistema socioeducativo.

A coleta de dados foi realizada por meio dos levantamentos nacionais anuais e trimestrais do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE (versões de 2009 a 2019), bem como dos relatórios de diagnóstico detalhado do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP. Os dados específicos de financiamento foram requeridos

¹⁰⁶ Para conhecer a projeção orçamentária do PDASE/DF, com os Grupos de Natureza de Despesa (GND), ver anexo 11.

junto ao: SIAF/DF – Sistema de Administração Financeira do Governo do DF; SIAF/SEFA/DF; Sistema Integrado de Gestão Governamental – SIGGO/DF; Serviço de Informação ao Cidadão / E-SIC e Portal de Transparência do DF; Relatórios do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente – CDCA e Fundo Nacional da Criança e do Adolescente – FNDC/SEJUS-DF; Relatório de Gestão: SUBSIS/SEJUS.

A execução dos recursos com o sistema socioeducativo pela SEJUS (DF) foi discriminada pelas seguintes categorias, que correspondem aos principais grupos de natureza de despesa (GND), entende-se por Grupo de Natureza de Despesa, o conjunto de elementos de despesa que apresentam as mesmas características quanto ao objeto de gasto, para esta dissertação as categorias foram: “pessoal”; “capacitação”; “custeio” e “investimento”.

Em síntese, quanto à distribuição das despesas, é possível observar que, em 2020, 96% dos gastos com o sistema socioeducativo no Distrito Federal são destinados ao pessoal, 4% ao custeio, sendo que o investimento e a capacitação apresentam valores ínfimos, que não tem representatividade estatística.

Em solicitação à Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania (SEJUS) referente a despesa com pessoal, segue na tabela abaixo o gasto com servidores que atuam na Secretaria entre 2015 e 2020 e a projeção orçamentária realizada pelo PDASE, de acordo com a secretaria, os dados foram retirados do Sistema Único de Gestão de Recursos Humanos SIGRH.

Tabela 13 - Dados comparados entre projeção orçamentária do PDASE e a execução pela SEJUS: despesas com pessoal (2015 a 2020)

Ano	Pessoal PDASE-DF (dados nominiais)	Pessoal -SEJUS-DF (dados nominiais)	Pessoal PDASE-DF (dados reais)	Pessoal -SEJUS-DF (dados reais)	% Despesa c/ Pessoal SEJUS/Projeção PDASE	Δ% Despesas c/Pessoal
2015	R\$ 186.501.199,00	R\$ 246.637.530,81	R\$ 230.841.473,62	R\$ 305.275.094,03	132,2%	-
2016	R\$ 273.756.283,00	R\$ 234.450.406,98	R\$ 318.789.419,05	R\$ 273.017.693,76	85,6%	-10,6%
2017	R\$ 292.219.223,00	R\$ 236.076.419,19	R\$ 330.538.638,20	R\$ 267.033.692,41	80,8%	-2,2%
2018	R\$ 311.974.569,00	R\$ 266.283.246,82	R\$ 340.129.687,34	R\$ 290.314.809,23	85,4%	8,7%
2019	R\$ 333.112.789,00	R\$ 293.674.715,27	R\$ 348.169.487,06	R\$ 306.948.812,40	88,2%	5,7%
2020	R\$ 355.730.684,00	R\$ 356.229.922,12	R\$ 355.730.684,00	R\$ 356.229.922,12	100,1%	16,1%

Fonte: Despacho SEI-GDF (29376060) SEJUS/SUAG/UNIORFI - SEJUS: Subsecretaria de Administração Geral Unidade de Planejamento, Orçamento e Finanças. PDASE (DF). Elaboração própria. Dados reais corrigidos pelo IPCA a preços de 2020.

De acordo com a tabela 13, verifica-se que a despesa com “pessoal” superou a projeção orçamentária do PDASE em 32%, em 2015, nos anos seguintes, os gastos com pessoal corresponderam acima de 80% do valor projetado, em 2016 apresentou uma queda de quase 11% na variação percentual em relação a 2015. Em 2017, ocorreu leve queda de pouco mais de 2% em relação a 2016. Em 2018, 2019 e 2020 apresentou alta na variação ano a ano, de aproximadamente 9%, 6% e 16%, respectivamente. Apesar da oscilação dos gastos com pessoal no período, entre 2015 e 2020, houve aumento nesta despesa de 16% em termos reais.

Após a análise dos gastos com pessoal, procura-se comparar a previsão de despesas na categoria “capacitação” e os recursos financeiros destinados a formação e capacitação¹⁰⁷ dos profissionais do sistema socioeducativo do DF, entre 2015 e 2020.

Tabela 14 - Dados comparados entre projeção orçamentária do PDASE e a execução pela SEJUS: despesas com capacitação (2015 a 2020)

Ano	Capacitação PDASE-DF (dados nominais)	Capacitação - SEJUS-DF (dados nominais)	Capacitação PDASE-DF (dados reais)	Capacitação - SEJUS-DF (dados reais)	% de capacitação realizado/projetado	Δ% Capacitação
2015	R\$ 10.000,00	R\$ 0,00	R\$ 12.377,48	R\$ 0,00	0,0%	-
2016	R\$ 2.000.000,00	R\$ 3.200,00	R\$ 2.329.001,66	R\$ 3.726,40	0,2%	-
2017	R\$ 500.000,00	R\$ 0,00	R\$ 565.566,21	R\$ 0,00	0,0%	-
2018	R\$ 2.000.000,00	R\$ 335.289,33	R\$ 2.180.496,24	R\$ 365.548,56	16,8%	-
2019	R\$ 500.000,00	R\$ 18.125,00	R\$ 522.600,00	R\$ 18.944,25	3,6%	-95%
2020	R\$ 2.500.000,00	R\$ 9.750,00	R\$ 2.500.000,00	R\$ 9.750,00	0,4%	-49%

Fonte: Despacho SEI-GDF (29376060) SEJUS/SUAG/UNIORFI - SEJUS: Subsecretaria de Administração Geral Unidade de Planejamento, Orçamento e Finanças. PDASE (DF). Elaboração própria. Dados reais corrigidos pelo IPCA a preços de 2020.

¹⁰⁷ Salienta-se que os estudos para a criação e implementação da Escola Distrital de Socioeducação no âmbito desta Pasta (SEJUS) ainda estão em curso. Conforme a Portaria nº 712, de 06 de novembro de 2020, na qual fica reestruturado o Núcleo Gestor Distrital da Escola Nacional de Socioeducação no Distrito Federal, consta em seu art. 2º, inciso I, como uma das suas finalidades: "desenvolver estudos para a implementação da Escola Distrital de Socioeducação".

Verifica-se na tabela 14, que os valores executados com “capacitação” não chegaram a 1% em quase todos os anos da série histórica. Apenas em 2018, 16% do valor projetado pelo PDASE, foi executado pela Secretaria responsável. Em dois anos, não houve gastos com capacitação. Nos dois últimos anos, percebe-se queda expressiva nesta rubrica, sendo que em 2020, foi gasto menos de R\$ 10.000,00.

Tabela 15 - Dados comparados entre projeção orçamentária do PDASE e a execução pela SEJUS: despesas com custeio (2015 a 2020)

Ano	Custeio PDASE-DF (dados nominais)	Custeio -SEJUS-DF (dados nominais)	Custeio PDASE-DF (dados reais)	Custeio -SEJUS-DF (dados reais)	% de custeio realizado/projetado	Δ% Custeio
2015	R\$ 26.560.566,00	R\$ 21.529.256,44	R\$ 32.875.285,67	R\$ 26.647.792,66	81,1%	-
2016	R\$ 31.409.106,00	R\$ 19.575.993,98	R\$ 36.575.930,04	R\$ 22.796.261,26	62,3%	-14%
2017	R\$ 31.897.744,00	R\$ 18.650.555,12	R\$ 36.080.572,51	R\$ 21.096.247,63	58,5%	-7%
2018	R\$ 35.525.586,00	R\$ 19.285.943,60	R\$ 38.731.703,35	R\$ 21.026.463,75	54,3%	0%
2019	R\$ 36.302.376,00	R\$ 15.259.161,25	R\$ 37.943.243,40	R\$ 15.948.875,34	42,0%	-24%
2020	R\$ 40.738.543,00	R\$ 15.360.331,85	R\$ 40.738.543,00	R\$ 15.360.331,85	37,7%	-4%

Fonte: Despacho SEI-GDF (29376060) SEJUS/SUAG/UNIORFI - SEJUS: Subsecretaria de Administração Geral Unidade de Planejamento, Orçamento e Finanças. PDASE (DF). Elaboração própria. Dados reais corrigidos pelo IPCA a preços de 2020.

De acordo com a tabela 15, referente aos gastos com custeio houve queda de 42% no período, em 2015, a Secretaria responsável executou 81% dos gastos projetados pelo PDASE, em 2016, houve uma queda de 14% dos gastos com investimento em relação ao ano anterior, no entanto com pouco mais de 62% dos gastos previstos para aquele ano. Em 2017, houve queda nesta despesa em 7% em relação ao ano anterior, com pouco mais de 58% dos gastos executados pela SEJUS. Em 2018, não houve variação em relação a 2017, com pouco mais de 54% dos gastos previstos. No ano seguinte, deu-se queda de 24% em relação ao ano anterior, com 42% dos gastos executados. Em 2020, ocorreu nova queda em 4%, com pouco mais de 37% dos gastos executados em relação ao que foi projetado pelo PDASE-DF.

Tabela 16 - Dados comparados entre projeção orçamentária do PDASE e a execução pela SEJUS: despesas com investimento (2015 a 2020)

Ano	Investimento PDASE-DF (dados nominais)	Investimento SEJUS-DF (dados nominais)	Investimento PDASE-DF (dados reais)	Investimento SEJUS-DF (dados reais)	% de investimento realizado/projetado	Δ% Investimento
2015	R\$ 31.637.223,00	R\$ 221.133,21	R\$ 39.158.907,38	R\$ 273.707,17	0,7%	-
2016	R\$ 19.222.223,00	R\$ 786.451,31	R\$ 22.384.294,66	R\$ 915.823,20	4,1%	235%
2017	R\$ 25.000.000,00	R\$ 6.818.537,39	R\$ 28.278.310,61	R\$ 7.712.668,73	27,3%	742%
2018	R\$ 31.000.000,00	R\$ 9.783.244,73	R\$ 33.797.691,72	R\$ 10.666.164,17	31,6%	38%
2019	R\$ 23.000.000,00	R\$ 2.142.322,15	R\$ 24.039.600,00	R\$ 2.239.155,11	9,3%	-79%
2020	R\$ 16.777.777,00	R\$ 361.018,89	R\$ 16.777.777,00	R\$ 361.018,89	2,2%	-84%

Fonte: Despacho SEI-GDF (29376060) SEJUS/SUAG/UNIORFI - SEJUS: Subsecretaria de Administração Geral Unidade de Planejamento, Orçamento e Finanças. PDASE (DF). Elaboração própria. Dados reais corrigidos pelo IPCA a preços de 2020.

De acordo com a tabela 16, referente aos gastos com investimento” em 2015, a Secretaria responsável executou menos de 1% dos gastos projetados pelo PDASE, em 2016, houve um aumento de 235% dos gastos com investimento em relação ao ano anterior, no entanto com apenas 4% dos gastos previstos para aquele ano. Em 2017, houve novo acréscimo nesta despesa em 742% em relação ao ano anterior, com pouco mais de 27% dos gastos executados pela SEJUS. Em 2018, há uma variação de 38% em relação a 2017, com 31% dos gastos previstos. No ano seguinte, deu-se queda de 79% em relação ao ano anterior, com apenas 9% dos gastos executados. Em 2020, ocorreu nova queda em 84%, com apenas 2% dos gastos executados em relação ao que foi projetado pelo PDASE-DF. Contudo, entre 2015 e 2020, houve um aumento de 32% nas despesas com investimento.

Os dados das categorias de “pessoal”; “capacitação”; “custeio” e “investimento” demonstraram que, em geral, há uma discrepância importante entre o planejamento do PDASE e a realidade da execução dos recursos para a consolidação do atendimento socioeducativo no DF. A projeção orçamentária realizada no plano está distante de ser efetivada, o que demonstra fragilidade institucional.

A seguir, torna-se relevante a consolidação dos dados relativos aos gastos por natureza de despesa, que foram apurados anteriormente com o intuito de cotejar os valores apurados e planejados no PDASE.

Tabela 17 - Gastos por natureza de despesa – Sistema Socioeducativo (2015 a 2020).

Ano	Gastos c/ Pessoal	% do total	Gastos c/ Capacitação	% do total	Gastos c/ Custeio	% do total	Gastos c/ Investimento	% do total	Gastos totais	Δ%
2015	R\$ 305.275.094,03	86,0%	R\$ 0,00	0,00%	R\$ 26.647.792,66	13,8%	R\$ 273.707,17	0,14%	R\$ 332.196.594,87	-
2016	R\$ 273.017.693,76	86,7%	R\$ 3.726,40	0,00%	R\$ 22.796.261,26	12,7%	R\$ 915.823,20	0,51%	R\$ 296.733.505,62	-11%
2017	R\$ 267.033.692,41	85,9%	R\$ 0,00	0,00%	R\$ 21.096.247,63	10,3%	R\$ 7.712.668,73	3,78%	R\$ 295.842.609,73	0%
2018	R\$ 290.314.809,23	85,8%	R\$ 365.548,56	0,16%	R\$ 21.026.463,75	9,3%	R\$ 10.666.164,17	4,72%	R\$ 322.372.986,67	9%
2019	R\$ 306.948.812,40	90,2%	R\$ 18.944,25	0,01%	R\$ 15.948.875,34	8,6%	R\$ 2.239.155,11	1,20%	R\$ 325.155.788,09	1%
2020	R\$ 356.229.922,12	91,2%	R\$ 9.750,00	0,01%	R\$ 15.360.331,85	8,6%	R\$ 361.018,89	0,20%	R\$ 371.961.023,86	14%

Fontes: Tabelas 13; 14; 15 e 16. Elaboração própria. Dados reais corrigidos pelo IPCA a preços de 2020.

De acordo com a tabela 17, os gastos com “pessoal” são os maiores custos do sistema socioeducativo, sendo que passou de 86% para mais de 90% do total. Os valores gastos com “capacitação” a participação é insignificante, o “investimento”, que representou em 2015, 2016 e 2020, menos de 1%, chegou em 2017 e 2018, próximo de 4% e 5%, enquanto os gastos com custeio representam, em média, 11%.

A seguir, a intenção é examinar a evolução dos gastos com o intuito de quantificar o custo por adolescente no sistema socioeducativo¹⁰⁸. A tabela 18 refere-se ao total de gastos vis a vis o quantitativo de adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas no (meio aberto e meio fechado). Estes valores possibilitam calcular a trajetória do custo-adolescente anual e mensal deste sistema.

¹⁰⁸ O custo-adolescente foi inspirado na análise do custo-aluno, “... que expressa o volume total de recursos gastos para a manutenção da rede de ensino dividido pelo total de alunos matriculados” (Alves, 2012, p. 104).

Tabela 18 - Trajetória do custo por adolescente anual e mensal do Sistema Socioeducativo do Distrito Federal (2015 a 2020)

Ano	Gasto total p/ Natureza de Despesa	Nº adolescentes do Sistema/DF	Custo por adolescente ano	Custo-adolescente mês	Δ%
2015	R\$ 332.196.594,87	8.081	R\$ 41.108,35	R\$ 3.425,70	–
2016	R\$ 296.733.505,62	7.712	R\$ 38.476,85	R\$ 3.206,40	-6%
2017	R\$ 295.842.609,73	6.994	R\$ 42.299,49	R\$ 3.524,96	10%
2018	R\$ 322.372.986,67	5.974	R\$ 53.962,67	R\$ 4.496,89	28%
2019	R\$ 325.155.788,09	4.691	R\$ 69.314,81	R\$ 5.776,23	28%
2020	R\$ 371.961.023,86	3.577	R\$ 103.986,87	R\$ 8.665,57	50%
Δ%	12%	-56%	153%	153%	–

Fontes: Tabela 18, SEJUS/DF – Coordenação de Gestão de Pessoas/Diretoria de registros financeiros (SEJUS/UNAG/COORGEP/DIREFIN). Central de Vagas/SEJUS. Elaboração própria.

De acordo com a tabela 18, o gasto total por natureza de despesa, analisado nas tabelas com as referidas categorias, apresentou, um aumento de 12%, entre 2015 e 2020. Por sua vez, houve queda de 56% na quantidade de adolescentes no sistema, portanto, o custo por adolescente foi ampliado em mais de 150%, e o custo mensal partiu de menos de R\$ 3.500,00 para quase R\$ 9.000,00.

Ressalta-se que a projeção orçamentária com pessoal realizada pelo PDASE, parece refletir apenas as despesas com servidores da SEJUS, que é o órgão responsável pelo sistema socioeducativo no DF, no entanto, necessário se faz uma análise mais aprofundada da categoria de “pessoal”, agora considerando apenas o quantitativo de servidores, vinculados à SEJUS e à SEEDF, alocados nas unidades de internação do DF em relação ao pagamento destes servidores. Esta análise possibilita um cálculo aproximado do custo direto por adolescente ao ano, relativo exclusivamente àqueles que estão em meio fechado e estão sujeitos às atividades escolares intramuros, uma vez que não foi possível obter os custos com qualificação, custeio e capital atinentes às unidades de internação.¹⁰⁹

¹⁰⁹ Os custos diretos são aqueles vinculados ao objeto de custo, enquanto os custos indiretos envolvem os custos de administração do sistema. Alves (2012) exemplifica a diferenças entre eles, quando se pretende examinar a estrutura de custos em uma rede de ensino: “... Numa rede de ensino, os custos diretos são aqueles incorridos dentro das unidades escolares (salário de professores, aquisição de mobiliário escolar, reforma de prédio da escola, etc) e os indiretos são os custos de administração do sistema educacional”.

Em solicitação à Secretaria de Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania (SEJUS) referente ao quantitativo de servidores que atuam diretamente com o Sistema Socioeducativo, no interior das Unidades de Internação do DF nos anos de 2015 a 2020, os dados foram extraídos do Sistema Único de Gestão de Recursos Humanos (SIGRH), e estão discriminados na tabela abaixo.

Tabela 19 - Trajetória do quantitativo de servidores nas Unidades de Internação do DF da SEJUS (2015 a 2020)

Servidor	Ano						Δ% por categoria/período
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
Auxiliar Socioeducativo	39	37	35	33	31	20	-49%
Agente Socioeducativo	749	707	828	1064	1128	1163	55%
Técnico Socioeducativo	167	158	146	139	134	133	-20%
Especialista Socioeducativo	114	117	131	154	162	161	41%
Analista de Pol. Púb. E Gestão Gov.	1	0	0	0	1	0	-100%
Técnico Pol. Púb. Gestão Gov.	0	0	0	0	1	1	—
Cargo Comissionado - sem vínculo	57	62	73	70	65	77	35%
Contrato Temporário	383	355	166	1	0	0	-100%
Requisitado de outro Órgão	2	1	2	2	1	1	-50%
Total por ano	1512	1437	1381	1463	1523	1556	3%

Fonte: SEJUS – Coordenação de Gestão de Pessoas Diretoria de Registro Funcionais. Memorando nº 189/2021- SEJUS/CONT/OUVIDORIA (58880322) - relatório nº 0402600023202110 (58880053). Elaboração própria.

De acordo com a tabela acima, entre 2015 a 2020, houve uma média de pouco mais de 1.400 servidores lotados no interior das unidades de internação, apresentando, em 2020, uma alta de 3% em relação a 2015. Em 2015 havia 1.512 servidores, em 2016 esse número apresenta queda de 5% em relação ao ano anterior. Em 2017 cai para 4%. Nos próximos anos, apresentaram alta de 6% em 2018, 4% em 2019 e 2% em 2020. Os dados revelam que o quantitativo de agentes socioeducativos¹¹⁰ (segurança) e cargos

(p. 102 e 103). Por analogia, a proposta é realizar um cálculo aproximado dos custos diretos nas unidades de internação como unidades escolares.

¹¹⁰ As funções desempenhadas pelo agente socioeducativo são garantir a integridade do patrimônio e a segurança dos servidores em exercício nas unidades de atendimento; assegurar o cumprimento das medidas socioeducativas; e atuar como orientador no processo de reinserção social do adolescente autor de ato infracional, que ocorre durante o seu exercício, e considerando que o adolescente precisa ser ressocializador, o seu tratamento será embasado em uma conduta de caráter educativo em detrimento ao punitivo.

comissionados foi ampliado, em 2020, em 55% e 35%, respectivamente, em relação a 2015, enquanto que houve redução de 49%, no quantitativo de auxiliares socioeducativos, e 20% do corpo técnico, desta forma infere-se que houve um prejuízo no atendimento ao longo do período analisado, pois parece que a opção foi priorizar gastos com segurança em detrimento ao atendimento especializado e técnico, incluindo aqui os servidores temporários.

Neste sentido, em solicitação à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEEDF) quanto ao quantitativo de servidores, efetivos e temporários¹¹¹, que atuam no interior das Unidades de Internação do DF entre 2015 e 2020, os dados foram extraídos da Subsecretaria de Gestão de Pessoas (SUGEP) e estão discriminados abaixo.

Tabela 20 - Trajetória do Quantitativo de servidores da SEEDF lotados nas Unidades de Internação do DF (2015 a 2020)

Categoria	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Agentes	2	2	2	3	2	2
Professores	93	98	89	88	86	111
Técnicos	0	3	2	2	3	1
Professores temporários	34	29	38	41	46	44
Total de servidores	129	132	131	134	137	158
Δ%	–	2%	-1%	2%	2%	15%

Fonte: SEEDF - Subsecretaria de Gestão de Pessoas – SUGEP/ Memorando N° 91/2020 - SEE/GAB/Ouvidoria. Elaboração própria.

¹¹¹ Ressalta-se que os dados referentes ao quantitativo de professores temporários foram solicitados à Secretaria de Estado de Educação (SEE/DF), em 2019, no entanto a Subsecretaria de Educação Básica disponibilizou o quantitativo de carga horária contratadas de professores temporários ao ano, sendo este um dado insuficiente já que não se sabe se o quantitativo de servidores é de 20 horas ou de 40 horas, pois há diferença no pagamento destes servidores, ainda assim não é possível realizar qualquer cálculo aproximado, pois os números encontrados levam a menos de um servidor temporário por ano, sendo que no período há gastos expressivos com pessoal temporário. A seguir já em 2020, foi requerido junto à Gerência de Acompanhamento da Socioeducação/SUBEB, o quantitativo de professores temporários, no entanto, foi disponibilizado apenas o dado total de 2019, sem discriminação entre professores com regime de 20 horas ou 40 horas. Foi realizada nova solicitação em 2021, e até o presente momento, não houve resposta à terceira solicitação, portanto decidiu-se fazer um cálculo por aproximação de acordo com o valor pago aos servidores temporários, em termos reais, em relação ao número informado em 2019, supondo que não houve reajuste salarial acima da inflação e que não há diferenciação salarial, uma vez que não se sabe a distribuição de temporários por carga horária.

De acordo com a tabela 20, houve uma média de 137 servidores durante o período analisado, e uma alta, em 2020, de 22% em relação a 2015. Em 2015, havia 129 servidores lotados nas unidades de internação, em 2016 apresentou alta de 2% em relação ao ano anterior, em 2017 houve queda de 1%, e em 2018 e 2019, apresentou 2%. Em 2020 apresentou alta de 15% em relação a 2019. Ressalta-se que não há servidores vinculados à SEEDF lotados nas casas de semiliberdade, pois como visto no capítulo I, os adolescentes em cumprimento de medida restritiva de liberdade (semiliberdade) são matriculados em estabelecimentos oficiais de educação e frequentam os espaços escolares regulares.

Em solicitação à SEEDF, por meio do Serviço de informação ao Cidadão (e-sic) e Sistema Integral de Gestão (SIGGO) foram informadas as despesas realizadas com o pagamento de professores, efetivos e temporários, no período de 2015 a 2020. Os valores referem-se aos proventos e ao adicional da Gratificação de Atividade de Docência em Estabelecimento de Restrição e Privação de Liberdade (GADERL)¹¹². Ressalta-se que esta gratificação é paga tanto aos professores efetivos quanto aos temporários, representou ao longo do período analisado cerca de 4% do salário dos professores efetivos, e 6% dos temporários. Os dados referentes ao pagamento de servidores vinculados à SEJUS e alocados nas unidades de internação, foram disponibilizados pelo órgão responsável.

Tabela 21 - Despesas com pessoal executadas pela SEEDF e SEJUS – Unidades de Internação (2015 a 2020)

Ano	Professores Efetivos e Temporários	Δ%	Servidores/SEJUS	Δ%	Total de pagamento dados Reais	Δ%
2015	R\$ 37.347.576,41	–	R\$ 158.752.306,22	–	R\$ 196.099.882,64	–
2016	R\$ 35.466.477,43	-5%	R\$ 139.475.719,06	-12%	R\$ 174.942.196,49	-11%
2017	R\$ 35.634.180,62	0%	R\$ 158.203.056,36	13%	R\$ 193.837.236,98	11%
2018	R\$ 35.276.776,73	-1%	R\$ 173.088.098,19	9%	R\$ 208.364.874,92	7%
2019	R\$ 34.590.518,25	-2%	R\$ 139.739.069,76	-19%	R\$ 174.329.588,01	-16%
2020	R\$ 33.213.433,24	-4%	R\$ 130.187.951,52	-7%	R\$ 163.401.384,76	-6%
Δ% período	-11%	–	-18%	–	-17%	–

Fonte: SEEDF - Subsecretaria de Gestão de Pessoas – SUGEP/E-sic. Protocolo 00080000153202147. Gabinete/Ouvidoria. Elaboração própria. Dados reais corrigidos pelo IPCA a preços de 2020.

¹¹² De acordo com as informações disponibilizadas pela SEEDF (via SEI/e-sic), entre 2015 e 2020, o gasto com a Gratificação de Atividade de Docência em estabelecimento de Restrição e Privação de Liberdade (GADERL), custou aos cofres públicos cerca de pouco mais de R\$ 7 milhões.

De acordo com a tabela acima, referente ao pagamento de professores, houve uma queda de 11%, no período analisado. Em todo o período analisado, apresentou queda anual, exceto para 2017, em que não houve variação perceptível. Em relação ao pagamento de servidores vinculados à SEJUS, houve queda de 18%. Do total dos gastos com os servidores de ambas as secretarias, ocorreu queda de 17% no período.

Por fim, a partir da análise dos gastos diretos com pessoal, chega-se aos cálculos relativos ao número de adolescentes por servidor e aos custos por adolescente anual e mensal. Ressalta-se que para este cálculo, foi considerado o custo real, este engloba todos os dispêndios realizados durante o processo de produção dos serviços e produtos, inclusive os inesperados (SILVA, 1999). No caso da educação, “o custo real é medido a partir dos recursos que são realmente disponibilizados e que chegam até o aluno por meio de insumos necessários e mantidos para o processo” (CARDOSO, 2018, p. 36).

Tabela 22 – Relação de adolescentes por servidor e custo-adolescente anual e mensal nas unidades de internação (2015 a 2020)

Ano	Quantitativo adolescente	Quantitativo Servidor SEJUS e SEEDF	Nº adolescente por servidor	Total gasto c/ pessoal (SEJUS e SEEDF)	Gastos c/ pessoal médio por ano	Δ%	Custo-adolescente ano	Custo-adolescente mês	Δ%
2015	3.458	1.641	2,1	R\$ 196.099.882,64	R\$ 119.500,23	—	R\$ 56.709,05	R\$ 4.725,75	—
2016	3.437	1.569	2,2	R\$ 174.942.196,49	R\$ 111.499,17	-7%	R\$ 50.899,68	R\$ 4.241,64	-10%
2017	3.163	1.512	2,1	R\$ 193.837.236,98	R\$ 128.199,23	15%	R\$ 61.282,72	R\$ 5.106,89	20%
2018	2.790	1.597	1,7	R\$ 208.364.874,92	R\$ 130.472,68	2%	R\$ 74.682,75	R\$ 6.223,56	22%
2019	2.339	1.660	1,4	R\$ 174.329.588,01	R\$ 105.017,82	-20%	R\$ 74.531,68	R\$ 6.210,97	0%
2020	1.845	1.713	1,1	R\$ 163.401.384,76	R\$ 95.389,02	-9%	R\$ 88.564,44	R\$ 7.380,37	19%
Δ%	-47%	4%	-49%	-17%	-20%	—	56%	56%	—

Fontes: SEE/DF – Coordenação de Gestão de Pessoas/Diretoria de registros financeiros (SEJUS/UNAG/COORGEP/DIREFIN) - manifestação 34654348. SEEDF - Subsecretaria de Gestão de Pessoas – SUGEP. SEJUS – Coordenação de Gestão de Pessoas Diretoria de Registro Funcionais. Elaboração própria. Dados reais corrigidos pelo IPCA a preços de 2020.

De acordo com os dados da tabela acima, o quantitativo de adolescentes foi reduzido em 47% no período, enquanto o número de servidores cresceu 4%, impactando na queda da relação de adolescentes por servidor nas unidades de internação, caindo para

pouco menos da metade, ou seja, de dois servidores por adolescente para um servidor por adolescente. No mesmo período, houve queda de 17% no gasto com pessoal, e uma alta expressiva de 56% no custo-adolescente que passou de cerca de R\$ 4.700,00 a pouco mais de R\$ 7.000,00, isto ocorreu devido à queda mais que proporcional no número de adolescentes privados de liberdade do custo com pessoal. Ressalta-se que o custo por adolescente, aumentou 56% ao longo do período analisado.

Ademais, a título de comparação, a Portaria Interministerial nº 3, de 25 de novembro de 2020 que dispõe sobre o valor do FUNDEB/DF, referente a Educação de Jovens e Adultos (EJA), integrado à Educação Profissional, apresenta o custo-aluno anual de R\$ 4.850,52 significando pouco mais de R\$ 404,21 ao mês por estudante para o ano de 2020. Quando se compara este valor ao custo-adolescente a partir do cálculo realizado neste capítulo, verifica-se que o adolescente em cumprimento de medida socioeducativa de internação no DF, custa aos cofres públicos R\$ 7.380,37 ao mês, isso equivale a dezoito vezes o valor por aluno na modalidade EJA.

É importante ponderar que embora as unidades de internação possuam características similares às classes do ensino regular, estas unidades não podem ser consideradas escolas convencionais, mas centros de atendimento que englobam diversos tipos de atividades interdisciplinares conforme tratado no capítulo II. Ademais, o SINASE prevê a atuação de diversos profissionais nas unidades de internação, no atendimento destes adolescentes, que são residentes nas unidades, portanto, os custos com pessoal (segurança, alimentação, saúde, etc) são muito superiores. Apesar de serem valores elevados, é importante lembrar que as atividades desenvolvidas nas unidades de internação não se restringem à dimensão educacional, pois envolvem custos associados à especificidade do sistema socioeducativo.

Conclusão

Quanto ao atendimento socioeducativo distrital, é possível afirmar que houve um avanço significativo na concepção de iniciativas isoladas de criação de instituições para “menores infratores”, para a institucionalização governamental por meio da concepção, formulação e implementação de planejamento de um sistema, com previsão no Plano Plurianual – PPA de 2015 a 2019 e a homologação do I PDASE/DF. No entanto, o desenho da política de direitos, ao posicionar-se à margem da política da assistência

social, tem levado o DF ao cumprimento de seu papel de forma insuficiente, inviabilizando a efetiva operacionalização das ações voltadas a esse segmento específico. Exemplo disso é o montante expressivo de recursos disponíveis ao FDCA-DF, cuja destinação para instituições e projetos específicos para o sistema socioeducativo é ínfima perante as necessidades, especificidades e demandas que o sistema impõe no âmbito distrital.

No que concerne a execução do sistema socioeducativo, cuja responsabilidade recai atualmente sobre a Secretaria de Estado, Justiça e Cidadania do DF (SEJUS), infere-se, de acordo com os dados apresentados, que há um planejamento e execução satisfatórios, de acordo com as diretrizes do Plano Nacional e o Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo (PDASE), referente a “pessoal”, sendo que nesta categoria, encontra-se a quase totalidade dos recursos alocados para o sistema. No entanto, o orçamento planejado pelo PDASE, parece ter considerado apenas o pagamento de servidores da própria secretaria, não levando em conta o custo de servidores alocados no interior das unidades de internação e nem nas casas de semiliberdade, resultando numa lacuna expressiva de recursos financeiros, muito aquém do que foi planejado. Para as categorias de “capacitação”, “custeio” e “investimento” a execução encontra-se muito aquém da projeção orçamentária planejada pelo PDASE.

Para esta dissertação foi possível levantar o gasto mais expressivo, que foi com a natureza de despesa de “pessoal”, resta agora os dados das demais categorias em análise (capacitação, custeio e investimento) para que sejam somadas aos valores acima descritos, pois ainda que sejam menos expressivas em termos financeiros, será possível um valor exato do custo-adolescente nas unidades de internação. Depreende-se dos dados levantados, que o custo-adolescente tem aumentado a cada ano, visto que apresentou crescimento significativo de 56% ao longo do período analisado, enquanto o número de adolescente diminuiu 47% e de servidores aumentou 4%, indicando que o atendimento aos adolescentes em cumprimento de medida de internação tem aumentado ao longo dos anos.

Por fim, conclui-se que o financiamento do sistema socioeducativo no Distrito Federal não parece refletir a institucionalidade legal que o considera como uma política pública prioritária e, portanto, acaba por comprometer a garantia do cumprimento do preceito constitucional do direito à educação básica como direito público subjetivo aos adolescentes privados de liberdade.

Considerações finais

A Carta Magna de 1988, o ECA e a criação do SINASE introduziram no Brasil o paradigma normativo da Doutrina da Proteção Integral instituindo uma nova concepção, democrática, participativa e em cogestão junto a sociedade, no qual família, comunidade, sociedade em geral e Poder Público são atores e administradores do Sistema de Garantias de Direitos (SGD) de crianças e adolescentes.

Os adolescentes autores de atos infracionais sentenciados devem cumprir medidas socioeducativas que lhes oportunizem condições de ressignificar o ato infracional cometido e as suas trajetórias de vida. Portanto, a dimensão pedagógica da socioeducação, traduzida em ação formadora e transformadora dos sujeitos em detrimento ao caráter meramente punitivo, posiciona-se como um mecanismo de qualificação dos processos de escolarização desses jovens. Nesse sentido, enfatiza-se que a perspectiva que foi apresentada no primeiro capítulo, é que o direito público subjetivo de jovens entre 12 e 18 anos incompletos privados de liberdade, refere-se a dupla responsabilidade do Estado e família, pois este tem a obrigatoriedade tanto de oferecer a vaga quanto de realizar e zelar pela matrícula dos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa nos sistemas públicos de ensino em meio fechado. Para este jovem o direito constitucional à educação é garantido, mas por sua vez, também está prevista a obrigatoriedade da frequência, diferente do restante dos demais educandos brasileiros.

Buscando romper os ciclos de violência e exclusão vivenciados por esses adolescentes, o atendimento socioeducativo fundamenta-se em uma concepção de educação voltada para a autonomia e a vida em liberdade e a educação exerce, portanto, papel fundamental no desenvolvimento do sujeito.

Constatou-se que a proteção legal dos/as adolescentes inseridos no sistema socioeducativo está amplamente consolidada em termos jurídicos-legais quanto à política de atendimento. No entanto, apesar das mudanças significativas no atendimento de crianças e adolescentes trazidos pela Doutrina da Proteção Integral, é perceptível a contradição do Estado de Direito que tem como base a democracia e a proteção de direitos, mas que, ao mesmo tempo, no cotidiano, deixa a desejar na implementação de políticas públicas eficientes.

A política de atendimento socioeducativo, de acordo com a análise realizada no capítulo II, sobretudo pela ausência de uma definição clara das competências de cada ente federado, redundou na falta de atos normativos que, nacionalmente, trouxessem diretrizes

mais específicas. Assim sendo, acaba por induzir o atendimento socioeducativo de forma isolada e fragmentada entre os entes federados. A proposta deste capítulo foi analisar o financiamento do sistema socioeducativo nacional, sobretudo quanto ao caráter suplementar da União no processo de coparticipação e cofinanciamento para efetivar a política do SINASE no âmbito federal. Foi possível mapear os recursos federais provenientes de doações de pessoas físicas e jurídicas transformadas em renúncia fiscal do imposto de renda, que apresentam bastante oscilação dado o caráter voluntário das iniciativas.

No capítulo II, foi possível verificar que os valores gastos sofreram alterações significativas entre 2015 e 2020, demonstrando descontinuidade na política de financiamento, sendo que os recursos foram facilmente contingenciados pela União. Portanto, as ações das unidades da federação têm sido dificultadas, uma vez que não podem contar com o papel suplementar da União no cofinanciamento, como especificado nas diretrizes do SINASE. Às UFs cabe então o papel de protagonistas nos gastos para o sistema.

Ademais, não foi objetivo central desta pesquisa apresentar elementos concretos que indiquem que o Sistema Socioeducativo tenha sido impactado pelo cenário de restrição de gastos federais com a Emenda Constitucional n. 95/2016 e o novo direcionamento da política para o SINASE, uma vez que houve contingenciamento nas transferências voluntárias da União, a partir do cenário político de 2019, no entanto, certamente algum impacto ocorreu, portanto, novas pesquisas neste sentido seriam de grande importância, a fim de mensurar o impacto desta mudança constitucional.

Em uma análise histórico-institucional do atendimento socioeducativo distrital, observa-se, de acordo com o capítulo III, que houve uma evolução, pois passou-se de iniciativas isoladas de criação de instituições para “menores infratores”, para a concepção e planejamento de um verdadeiro sistema, com previsão inclusive no Plano Plurianual – PPA 2012 a 2015. No entanto, quanto à política de financiamento no DF, a metodologia utilizada nesta pesquisa identificou que nos últimos anos, a política de atendimento socioeducativo possui fragilidade institucional, pois não há articulação suficiente entre os órgãos envolvidos na gestão, além de insuficiência de regulamentação e de financiamento, visto que a projeção orçamentária do I PDASE/DF apresentou uma discrepância expressiva em relação ao que foi executado pelo sistema.

A título exploratório, foi possível calcular o custo-adolescente real do sistema socioeducativo, utilizando-se das principais categorias de despesas, infere-se, diante dos

dados apresentados, que houve aumento de 12% em relação ao pagamento de servidores, enquanto houve uma queda expressiva de 56% em relação ao quantitativo de adolescentes, resultando em uma alta de 153% no custo-adolescente no sistema. Em relação ao Grupo de Natureza de Despesa “pessoal”, foi calculado o custo do adolescente em cumprimento de medida de internação, a partir da relação entre o quantitativo de servidores e o pagamento de pessoal alocados no regime intramuros, verificou-se que houve crescimento de 56% no custo-adolescente, durante o período analisado, devido à queda expressiva de 47% do número de adolescentes em meio fechado e ainda uma alta de 4% no quantitativo de servidores, o que é um indicativo positivo de redução da penalização mais rigorosa da juventude do Distrito Federal indicando que o atendimento aos adolescentes em cumprimento de medida de internação têm aumentado ao longo dos anos. Quanto às demais categorias de análise (capacitação, custeio e investimento), até a presente data, não foi possível ter acesso aos dados específicos de gastos das unidades de internação, apenas do sistema socioeducativo.

Verificou-se que embora as unidades de internação possuam características similares às classes do ensino regular, estas unidades não podem ser consideradas escolas convencionais, mas centros de atendimento que englobam diversos tipos de atividades interdisciplinares conforme tratado no capítulo II. Ademais, o SINASE prevê a atuação de diversos profissionais nas unidades de internação, no atendimento destes adolescentes, que são residentes nas unidades, portanto, os custos com pessoal (segurança, alimentação, saúde, etc) são muito superiores. Apesar de serem valores elevados, é importante lembrar que as atividades desenvolvidas nas unidades de internação não se restringem à dimensão educacional, pois envolvem custos associados à especificidade do sistema socioeducativo.

Uma das formas de mudar o cotidiano desses adolescentes é garantir dotação orçamentária privilegiada, com o intuito de promover o desenvolvimento físico, psicológico e social, mediante implantação de ações específicas que busquem reestruturar seu entorno social, assegurando oportunidades para sua emancipação e cidadania (SANTOS, 1999).

Entretanto, com a proposta neoliberal de redução dos gastos públicos, à medida que se amplia a participação da sociedade civil aumenta o risco da desresponsabilização do Estado com a coisa pública. Nesse aspecto, o papel do controle permanente, por parte da sociedade civil, em relação ao orçamento público torna-se imprescindível de modo a monitorar a aplicação de recursos financeiros na área social

sob a responsabilidade do Estado. Ressalta-se que, diante dos dados levantados, que, referente a categoria “pessoal”, o pagamento de servidores (efetivos e temporários), caiu ao longo do período analisado, em termos reais, ainda que sejam servidores bem remunerados para as funções que desempenham, levando em consideração a gratificação de serviços desempenhados no “intra muros”.

Por fim, é importante salientar os limites para elaboração desta dissertação. Em primeiro lugar, foi a dificuldade de acesso aos dados públicos, uma vez que há inconsistências e incompatibilidades entre sites oficiais. Uma das incompatibilidades foi o detalhamento das despesas executadas do FDCA, visto que as receitas realizadas foram inferiores às despesas liquidadas. Isto demonstra a dificuldade de planejamento para a consolidação da política de promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, que busca consolidar o princípio constitucional de prioridade absoluta.

Em segundo lugar, os dados relativos ao quantitativo de adolescentes em cumprimento de medida de internação e semiliberdade, que são repassados aos levantamentos nacionais (SINASE), como visto, pois não há uma metodologia clara e comum para a disponibilização dos dados concernentes ao DF, variando muito de acordo com a escolha da metodologia da contagem dos dados, neste sentido a escolha metodológica do quantitativo de adolescentes a ser contabilizada no último dia do ano, apresenta números muito aquém da realidade média anual das unidades de internação e casas de semiliberdade, resultando prejuízo à análise e ao planejamento da política de atendimento no DF.

Em terceiro lugar, muitos dos dados quantitativos e financeiros que foram utilizados nesta pesquisa não estão disponíveis de forma aberta, sendo que a maior parte deles foi obtida via solicitação pelo sistema de informação governamental. Ainda assim, por diversas vezes, as respostas às solicitações apresentaram incompatibilidades, tornando a investigação sobre o tema bastante desafiadora. Entretanto, registra-se que durante todo o período desta dissertação, foi possível contar com a parceria e boa vontade de gestores e servidores das secretarias responsáveis para a obtenção e compreensão dos dados obtidos e utilizados nesta pesquisa.

Portanto, vale salientar a importância do desenvolvimento de pesquisas futuras com foco neste tema, sobretudo estudos que procurem aprofundar o cálculo do gasto por adolescente, bem como o desenvolvimento de um indicador de qualidade para o levantamento do custo do adolescente no sistema, o custo-adolescente qualidade, e desta forma ser possível considerar todos os aspectos legais de proteção e defesa dos direitos

dos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa no DF, que foram regulamentados pelo ECA e pelo SINASE.

Referências bibliográficas

ABRAMOVICH, Víctor; COURTIS, Christian. **Linhas de trabalho em direitos econômicos, sociais e culturais: instrumentos e aliados**. SUR - Revista Internacional de Direitos Humanos, São Paulo, Rede Universitária de Direitos Humanos, ano 2, n. 2, p. 188-223, 2005.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento**. In R. P. O. Oliveira, & W. Santana (Orgs.), **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília, DF: UNESCO, 2010.

ALMEIDA, Riezo Silva. **Orçamento criança e adolescente: a experiência do Distrito Federal**. 2010. xii, 54 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

_____. **Orçamento público destinado às crianças e aos adolescentes**. Boletim Científico ESMPU, Brasília, a. 10 – n. 35, p. 205-233 – jul. /dez. 2011.

ALVES, Thiago. **Desenvolvimento de um modelo de previsão de custos para planejamento de sistemas públicos de educação básica em condições de qualidade: uma aplicação a municípios de Goiás**. São Paulo, 2012.

AMERICANO DO BRASIL, Maira. **Socioeducação no Estado de Exceção: A Restrição de Liberdade e as Concepções dos Agentes Socioeducativos na Unidade de Atendimento em Semiliberdade de Taguatinga UAST- DF**. Monografia – Pedagogia. Brasília: UnB, 2017.

ARIES, Philippe. **História social da criança e da família**. Tradução de Dora Flaksmann. 2. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1981.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro, RJ: Editora FGV, 2012.

_____. **Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos?** Dados - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010.

_____. **Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia**. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, vol. 18, nº 2, p. 17-26, 2004.

CALDEIRA, Fernando Rocha dos Santos; ROCHA, Sandra Mara Andraus; PEIXE, Blênio César Severo. **Estudo do Custo do Adolescente em conflito com a lei sob regime de internação, no Estado do Paraná, com base na metodologia proposta pela UNICEF – ano 2006**.

CANDAU, Vera Maria Ferrão. **Direito à educação, diversidade e educação em direitos humanos**. Educ. Soc. vol.33 no.120, Campinas jul./set, 2012.

CARDOSO, Jaqueline. **O custo-aluno nas unidades de uma rede municipal de educação básica**. Dissertação de mestrado. Curitiba, 2018.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. **Financiamento da educação básica: estrutura atual e desafios futuros**. In: ROCHA, Maria Zélia Borba, PIMENTEL, Nara Pimentel (Orgs). **Organização da educação brasileira: marcos contemporâneos**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2016. p. 99 a 134.

COSTA, Antônio Carlos Gomes da. (Coord. técnica). **Socioeducação: Estrutura e funcionamento da Comunidade Educativa**. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos. **Guia para operadores e gestores do Sistema Socioeducativo**. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2006.

FACHINETTO, Neidemar José. **Medida Protetiva de Abrigo: análise dialética e sua transformação social**. Porto Alegre, 2004.

GONTIJO, Jaqueline. **Ministério Público, controle social e orçamento criança e adolescente**. 2008. Monografia submetida à Universidade de Brasília como requisito para a obtenção do título de especialista em Direito Constitucional Contemporâneo. 2008. Disponível em: www.fesmpdft.org.br/arquivos/jaqueline_gontijo.pdf. Acesso em: 5 abr. 2019.

JOSÉ, Jacqueline da Silva Maia José. **Adolescentes em conflito com a lei e o ato infracional: a relação com a evasão escolar no olhar do socioeducando da unidade de atendimento em meio aberto do plano piloto de Brasília/DF/Brasil**. Assunção, Paraguai, p. 2019.

KHEL, Renato. **A esterilização dos grandes degenerados e criminosos**. Archivos Brasileiros de Higiene Mental, ano I, n. 1, 1925.

LIBERATI, Wilson Donizeti. **Comentários ao estatuto da criança e do adolescente**. 5. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2003.

LISNIEWSKI, Simone Aparecida. **Legitimidade jurídico-democrática do direito à educação**. In: ROCHA, Maria Zélia Borba, PIMENTEL, Nara Pimentel (Orgs). **Organização da educação brasileira: marcos contemporâneos**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2016. p. 59 a 98.

MÉNDEZ, Emilio Garcia. **Infância e cidadania na América Latina**. Tradução de Angela Maria Tijiwa. São Paulo: Ilucitec/Instituto Airton Senna, 1998.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. **O direito à educação**. In: OLIVEIRA, Romualdo Portelade, ADRIÃO, Theresa (org.). **Gestão, Financiamento e direito à educação: análise da LDB eda Constituição Federal**. São Paulo: Xamã, 2001.

PAULA, Liana de. **Encarceramento de adolescentes: o caso Febem**. In: Renato Sérgio de Lima; Liana de Paula (org.). **Segurança pública e violência**. São Paulo: Contexto, 2006. p. 31-40.

PRIORE, Mary Del. **História das crianças no Brasil (Org.)**. São Paulo: Contexto, 2000.

RIZZINI, Irene. **Crianças e menores – do Pátrio Poder ao Pátrio Dever. Um histórico da legislação para a infância no Brasil.** In: RIZZINI, Irene. PILOTTI, Francisco. **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil.** 2ª Ed. rev. São Paulo: Cortez, 2009.

_____. **A institucionalização de crianças no Brasil: percurso histórico e desafios do presente.** Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2004.

SANCHES, Oswaldo Maldonado. **O ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da Constituição de 1988.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, out./dez. 1993.

SEGUNDO, Rinaldo. **Aspectos da relação entre o orçamento e o direito da criança e do adolescente.** Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 62, fev. 2003. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3775>. Acesso em: 21 abr. 2020.

SOUZA, Jessé. (2003). **A Construção Social da Subcidadania: para uma Sociologia Política da Modernidade Periférica,** Belo Horizonte, Ed. UFMG.

STEPAN, Nancy Leys. **A hora da eugenia: raça, gênero e nação na América Latina.** Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005.

Documentos

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Panorama Nacional: A Execução das Medidas Socioeducativas de Internação – Programa Justiça ao Jovem.** Conselho Nacional de Justiça, 2012. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/panorama_nacional_doj_web.pdf . Acesso em 2020.

_____. Conselho Nacional do Ministério Público. **Um olhar mais atento às unidades de internação e semiliberdade para adolescentes – Portaria CNMP – PRESI Nº 60/2018.** Disponível em: https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/cnmp/panorama_socioeducativo_estados_brasileiros_cnmp_2019.pdf. Acesso em 2020.

_____. Conselho Nacional do Ministério Público. **Panorama da execução dos programas socioeducativos de internação e semiliberdade nos estados brasileiros – Relatório da Resolução nº 67/2011, 2015.** Disponível em: https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/cnmp/panorama_socioeducativo_estados_brasileiros_cnmp_2019.pdf. Acesso em: 25 abr. 2019.

_____. Conselho Nacional do Ministério Público. **Orientações sobre fundos dos direitos da criança e do adolescente – Portaria CNMP PRESI nº 94, de 14 de julho de 2019.** 2020. Disponível em:

https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/cnmp/panorama_socioeducativo_estados_brasileiros_cnmp_2019.pdf. Acesso em: 25 abr. 2020.

_____. **Convenção Internacional dos Direitos da Criança**. Brasília: Senado Federal, 1990.

_____. Decreto nº 17.943-A, de 12 de outubro de 1927. **Coleção de Leis do Brasil, Poder Executivo, Rio de Janeiro**, v. 2, p. 476, c. 1, 31 dez. 1927.

_____. Decreto nº 3.799, de 05 de novembro de 1941. **Transforma o Instituto Sete de Setembro em Serviço de Assistência a Menores e dá outras providências**. Coleção de Leis da República Federativa do Brasil, Rio de Janeiro, RJ, v. 007, p. 361, 31 dez. 1941.

_____. 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 2019.

_____. **Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo**. [S.l.]: Disponível em: https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/sinase/avaliacao_plano_decenal_sinase_vf.pdf, acesso em 2020.

_____. Presidência da República. Secretaria Geral. **Mapa do encarceramento: os jovens do Brasil** / Secretária-geral da Presidência da República e Secretaria Nacional de Juventude. – Brasília: Presidência da República, 2015.

_____. Presidência da República. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. **Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE/ Secretaria Especial dos Direitos Humanos** – Brasília-DF, 2012.

_____. 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.

_____. Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas. **Código de Menores: Lei nº 6.697/79, comparações, anotações, histórico**. Ana Valdez A. N. de Alencar e Carlos Alberto de Souza Lopes. Brasília: Senado Federal, 1982.

_____. Lei nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015. Altera a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, “que estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis n.º 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999”; altera as Leis n.º 8.429, de 2 de junho de 1992, 9.790, de 23 de março de 1999, 9.249, de 26 de dezembro de 1995, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, 12.101, de 27 de novembro de 2009, e 8.666, de 21 de junho de 1993; e revoga a Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13204.htm. Acesso em: 21 fev. 2020.

_____. Lei nº 8.383, de 30 de dezembro de 1991. Institui a Unidade Fiscal de Referência, altera a legislação do imposto de renda e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8383.htm. Acesso em: 21 fev. 2020

_____. Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995. Altera a legislação do imposto de renda das pessoas físicas e dá outras providências. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=9250&ano=1995&ato=eb7QTW65UeJpWT6bd>. Acesso em: 21 fev. 2020.

_____. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 21 fev. 2020.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – LRF. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LCP&numero=101&ano=2000&ato=fe3UzYU1EMNpWTcee>. Acesso em: 21 fev. 2020.

DISTRITO FEDERAL. CODEPLAN - Companhia de Planejamento do Distrito Federal. **Retrato da Infância e da adolescência no Distrito Federal**. Disponível em: http://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2019/03/PDAD_DF-Grupo-de-Renda-compactado.pdf, acesso em 2020. Brasília, 2019.

_____. Diretrizes Pedagógicas: Escolarização na socioeducação. Brasília: SEDF, 2014.

_____. Diretrizes pedagógicas: escolarização na socioeducação. Brasília, DF, Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, 2014.

_____. I Ciclo de Aprimoramento Sociopsicopedagógico da UNIRE. Brasília: Subsecretaria do Sistema Socioeducativo, 2015 a.

_____. Lei nº 663, de 28 de janeiro de 1994. Disponível em: Acesso em: 11 ago. 2015.

_____. Manual de Procedimentos de Segurança Socioeducativa. Brasília: Subsecretaria do Sistema Socioeducativo, 2015b.

CONANDA, 2006, BRASIL. Ministério da Justiça. Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança do Adolescente/SPDCA. Disponível em: https://crianca.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=353#resol_conanda. Acesso em 2019.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br>, de acesso à internet acesso em 10 de fevereiro de 2011. Convenção Internacional dos Direitos da Criança. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br>, acesso em julho de 2019.

EPLAN - Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento do GDF. **Execução Orçamentária OCA 2013; Quadro de detalhamento da despesa – Orçamento 2013 –**

OCA. Disponível em: <http://www.seplan.df.gov.br/planejamento-e-orcamento/orcamento-gdf/247-execucao-orcamentaria-oca-2013.html>. Acesso em 01 de junho de 2019.

IASP. Gestão de centro de socioeducação. Cadernos do IASP, Governo do Estado do Paraná: Curitiba, 2006. Inesc; Fundação Abrinq; Unicef. **De olho no orçamento criança: atuando para priorizar a criança e o adolescente no orçamento público.** Documento elaborado em parceria do Inesc, da fundação Abrinq e do Unicef. São Paulo, out. 2005.

PDASE. **I Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo do Distrito Federal.** Brasília: Governo de Brasília, 2016.

UNICEF, **Programa para o Estudo de Custos e Qualidade das Medidas Socioeducativas aplicadas a Adolescentes em Conflito com a Lei.** UNICEF, 2002.

WASELFISZ, Júlio Jacobo. **Mapa da violência 2012: a cor dos homicídios no Brasil.** Rio de Janeiro; Brasília: Cebela, Flacso; Seppir/PR, 2012.

_____. **Mapa da violência 2013: homicídios e juventude no Brasil.** Rio de Janeiro; Brasília: Cebela, Flacso; Seppir/PR, 2012.

_____. **Mapa da violência 2014: os jovens do Brasil.** Rio de Janeiro; Brasília: Flacso; SGPR; SNJ; Seppir/PR, 2014.

ANEXOS

Anexo 1 - Categorias sociais e jurídicas relativas à infância e à adolescência

Termos	Conceitos	Normatização/ Legislação - Ano
Menores “viciosos”	“Menores viciosos” deveriam ser internados nas colônias correccionais. Trata-se de categoria ampla referente aos menores inculcados criminalmente que tivessem agido “sem discernimento”, bem como aqueles que, “por serem órfãos ou por negligência”, fossem “encontrados sós na vida pública” “Que tem vícios, que está habituado ao vício; vida licenciosa; corrupto, depravado” “Que está habituado ao vício. Pervertido, corrupto, depravado. Errado. Oposto aos preceitos ou regras. Relativo ao vício”	Dicionário, 1881 (Art.7o).
Menores “desvalidos”	Desvalido é aquele que não tem valor, sem valimento e “sem valia”, encontra-se desprotegido, desamparado, desgraçado, miserável, “infantes e jovens cujas condições de vida são as mais tristes possíveis, pelo abandono pessoal em que se encontram e pela carência de meios físicos e morais para se desenvolverem e se tornarem pessoas dignas no seio da comunidade nacional “distinguiu os autênticos desvalidos (crianças sem responsáveis por suas vidas, internados nos “colégios-castigo” do Serviço de Atendimento ao Menor – SAM.	Dicionário Aurélio, (1986). Definição semelhante no Dicionário contemporâneo da Língua Portuguesa (1881)
Menores “transviados”	Termo empregado para designar os menores delinquentes. “os meninos de mau comportamento”, que em casos extremos poderiam ser transferidos para a Colônia Penal de Dois Rios/RJ. Segundo Alencar, a “Psicologia da emenda recomenda agora designar estes meninos de transviados”. O autor não esclarece o que seja tal psicologia e não esmiúça o termo proposto. “Extraviado, desencaminhado”; exemplos de usos do termo: “desviado do caminho da moral ou da justiça”; “errante, vagabundo”. Extraviado. Perdido. Desviado do caminho reto do dever, da moral. Vagabundo, errante”	Decreto n.4.780 de 2/3/1903. Dicionário, 1881).
Menores “desamparados”	1º) “Menores que, pela indigência dos pais, não podem freqüentar as escolas; 2º) Menores que não têm pais nem protetores que curem de suas pessoas; 3º) Menores cujos pais se acham física ou moralmente impossibilitados de conservá-los em seu poder; 4º) Menores que, contaminados pelos vícios, já sofreram alguma condenação judicial; 5º) Menores cujos pais, dispondo de recursos, deixam de educá-los por culposa negligência; 6º) Finalmente, os ingênuos da lei de 28 de setembro, aos quais não possam as pessoas, sob cuja tutela se acham, ministrar a necessária educação”.	Conselheiro liberal e Ministro do Império no Gabinete de janeiro de 1878, Leôncio de Carvalho (1883).
“Pivete”	Argumentação de que o menor havia passado por várias entradas na delegacia, este podia ser rotulado de “pivete”, sem implicar na sua comprovação burocrática. “Criança esperta, ladina. Menino ladrão ou companheiro de ladrões. Mau cheiro”	Termo que aparece na documentação policial do ano de 1917. Dicionário, 1881
Menores “vadios”	a) Que vivam em casa dos responsáveis, porém, “se mostrem refratários a receber instrução ou entregar-se a trabalho sério e útil, vagando habitualmente pelas ruas e logradouros públicos”; b) tendo deixado “sem causa legítima” o domicílio dos responsáveis,	Código de Menores 1927 (art.28). O decreto n.

	ou os lugares onde se achavam colocados por aqueles, ou não tendo domicílio, “são encontrados habitualmente a vagar pelas ruas ou logradouros públicos, sem que tenham meio de vida regular, ou tirando seus recursos de ocupação imoral ou proibida”	16.272/1923 (artigo 28) decreto n.5.083/1926
Infantes expostos	“Infantes” (menino (a) da infância) até sete anos de idade, encontrados em estado de abandono. O Código de 1927 extingue o “sistema das rodas dos expostos”. Exposto: “criança exposta na roda ou hospício; pessoa abandonada ou enjeitada”. “Pessoa que foi abandonada em criança. Enjeitado”	Código de Menores de 1927. (Art.14 e 15)
Menores “mendigos”	“Menores que habitualmente pedem esmola para si ou para outrem, ainda que este seja seu pai ou sua mãe, ou pedem donativo sob pretexto de venda ou oferecimento de objetos”. Só é considerado contravenção quando a mendicidade do menor é exercida em companhia de adultos	(Código de Menores de 1927, art.29
Menores “libertinos”	Menores que habitualmente: a) na via pública perseguem ou convidam companheiros ou transeuntes para a pratica de atos obscenos; b) se entregam à prostituição, em seu próprio domicílio, ou vivem em casa de prostitutas, ou freqüentam casa de tolerância para praticar atos obscenos; c) forem encontrados praticando atos obscenos com alguém; d) vivem da prostituição de outrem.	Categoria definida em 4 itens pelo art.30 do Código de Menores de 1927.
Menores “delinquentes”	Menor indigitado autor ou cúmplice de fato qualificado como crime ou contravenção. O menor de 14 anos não será submetido a processo penal de espécie alguma. O menor com mais de 14 anos e menos de 18 será submetido a processo especial. No entanto, menores entre 16 e 18 anos, considerados perigosos, podem ser remetidos para prisões comuns com separação dos condenados adultos, na falta de estabelecimento para condenados de menor.	Código de Menores de 1927, (Art.68, art.69, art.71).
Menores “extraviados”	“Aquele que manifesta uma desorganização pessoal, isto é, quebra do esquema de conduta individual e os subsequentes conflitos ou tensões mentais que fazem vacilar a pessoa entre normas de comportamentos discrepantes. “A cultura não forneceu a ele uma orientação segura e homogênea da conduta.”. Os extraviados se situam na faixa etária da infância e a juventude e vêm de todos os meios sociais, mas foram abandonados ou romperam com a família.	FUNABEM, Brasil Jovem. Rio de Janeiro, n.33, ano VIII, 3o quadrimestre de 1975, p.27.
Menores “materialmente abandonados”	“Os enjeitados, os que nascidos de pai e mãe incógnitos, foram achados expostos num lugar qualquer ou lançados à “roda”, os que nascidos de pais conhecidos, e a princípio criados por eles ou que alguém encarregado de sua parte, foram depois deixados ao desamparo, ignorando-se o destino de seus pais, ou que se possa recorrer a eles.” Menores moralmente abandonados – “Os que, por motivo de enfermidade, negligência ou vícios de seus pais, tutor ou guarda, ou que por outras causas, vivam entregues a si mesmos e privados de educação; ou se encontrem em estado habitual de vadiagem, mendicidade, libertinagem”	Código Mello Matos 1929
Menores em “perigo moral”	“Os que vivem na companhia de pai, mãe, tutor ou guarda dado à prática de atos contrários à moral e aos bons costumes; ou sejam por eles excitados à prática desses atos; ou empregados em ocupações proibidas ou imorais; ou freqüentem lugares de moralidade duvidosa; ou andem em companhia de gente viciosa ou de má vida”	Código Mello Matos 1929
Menores “maltratados”	“Vítimas de maus tratos físicos habituais ou castigos imoderados; os privados habitualmente dos alimentos ou dos cuidados indispensáveis à saúde; os empregados em ocupações que lhes ponham em risco ou saúde”.	Código Mello Matos 1929
Menores “vagabundos”	“Os indivíduos que, não tendo domicílio certo, não têm habitualmente profissão ou ofício, nem renda, nem meio de subsistência. São considerados sem domicílio certo os que não	Regulamento n. 120/1842 (Art. 300)

	mostrarem ter fixado em alguma parte do Império a sua habitação ordinária e permanente; ou que não estiverem assalariados ou agregados a alguma pessoa ou família”. Na interpretação de Beatriz Mineiro (1929, p.42), “a diferença entre vadio e vagabundo está em que este é “um vadio sem domicílio certo”. Mineiro informa que “o vigente Código Penal acabou com essa distinção no art. 399, o qual pune como vadio “o que deixar de exercer profissão, ofício, ou qualquer mister em que ganhe a vida. “Em face da legislação vigente, vadiagem e vagabundagem são expressões sinônimas”.	Código Penal de 1929 (art. 399)
Menores “desajustados”	“Dividem-se em menores abandonados e delinqüentes”, segundo definição do juiz Aluízio Maria Teixeira. Segundo o juiz, os autores modernos afirmam que “a delinqüência não passa do grau mais grave do desajustamento social do menor, não constituindo mais do que uma modalidade do seu abandono” (Em torno do problema dos menores desajustados).	Entrevista à “A Manhã” do juiz Aluízio Maria Teixeira. In: Gusmão, Saul: 1944, p.267).
Menores “desassistidos”	“Denominar todo menor que, atingido pelo processo de marginalização, se constitui em Menor-Problema Social”. Duas categorias podem ser ressaltadas: a) menor carente – Aquele que, em virtude do não atendimento de suas necessidades básicas e da ausência ou incapacidade dos pais ou responsáveis, se encontra em situação de abandono total ou de fato, ou está sendo vítima de exploração; b) menor de conduta anti-social – Aquele que infringe as normas éticas e jurídicas da sociedade”	FUNABEM – 1978. P.21
Menores em situação irregular	Todo menor de 18 anos de idade, que esteja: “privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória” em razão de falta, ação ou omissão dos pais ou responsáveis ou pela impossibilidade dos mesmos em provê-la; Vítima de maus tratos ou castigos imoderados; “em perigo moral devido a encontrar-se, de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes” Desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária; “autor de infração penal”.	Código de Menores de 1979
Crianças e Adolescentes	A criança (o a 12 anos) e o adolescente (12 a 18 anos) como sujeitos que gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade. Pessoas em condição peculiar de desenvolvimento , e portanto prioridade absoluta dentro da doutrina de proteção integral.	Constituição Federal/1988, Estatuto da Criança e do Adolescente/1990

Fonte: Lessa, Gustavo: 1952; Carvalho, 1945; Gusmão, Saul, 1944; Beatriz Mineiro, 1929; Americano do Brasil (2017); Informações retiradas dos Códigos de: 1923, 1927, 1929, 1979. Serviço de Assistência ao Menor – SAM e FUNABEM.

Anexo 2 - Órgãos de controle no âmbito da política de atendimento à criança e ao adolescente

ÓRGÃOS DE CONTROLE	
NÍVEL FEDERATIVO	ÓRGÃOS DE CONTROLE
UNIÃO	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente; Controladoria Geral da União; Congresso Nacional; Tribunal de Contas da União; Ministério Público; Poder Judiciário.
ESTADOS	Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente; Órgãos de Controle Interno à Administração Estadual; Poder Legislativo Estadual; Tribunal de Contas do Estado; Ministério Público; Poder Judiciário; Conselho Tutelar.
DISTRITO FEDERAL	Conselho Distrital dos Direitos da Criança e do Adolescente (CDCA) Órgãos de Controle Interno à Administração Distrital Poder Legislativo Distrital;; Tribunal de Contas do Distrito Federal e Territórios; Ministério Público; Poder Judiciário; Conselho Tutelar.
MUNICÍPIOS	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente; Órgãos de Controle Interno à Administração Municipal; Poder Legislativo Municipal; Tribunal ou Conselho de Contas do Município; Ministério Público; Poder Judiciário; Conselho Tutelar.

Fonte: BRASIL, 2006, p 38. Elaboração própria.

Anexo 3 - Esclarecimentos MMFDH (e-sic) – Créditos suplementares: Promoção , Defesa e Proteção dos Direitos da Criança e do Adolescentes (tabela 6)

= 06/05/2021 17:48	Resposta Conclusiva	Coordenação-Geral de Gestão	Acesso Concedido	Resposta solicitada inserida no Fala.Br	Secretário Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente	17/05/2021
Texto	<p>Prezado(a) cidadão(ã),</p> <p>Em relação ao pedido de nº 00105.000901/2021-66 formulado por Vossa Senhoria, o Serviço de Informações ao Cidadão do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos - SIC/MMFDH, informa que segue resposta abaixo transcrita:</p> <p>Em atenção ao Pedido de Informação nº 00105.000901/2021-66, por meio do qual o cidadão requer as informações "Solicito ao órgão, explicações que justifiquem a execução orçamentária (DESPESAS) com o FNCA + SNDCA, ocorridas em 2018, visto que apresenta uma variação de 3504% em relação ao ano anterior", informamos que a diferença de valores orçamentários de 2017 para 2018 se deu por conta da destinação de valores na ordem de R\$ 90.000.000,00 (noventa milhões de reais) para as Políticas de Apoio à Construção, Reforma, Equipagem e Ampliação de Unidades de Atendimento a Adolescentes em Conflito e de Promoção, Defesa e Proteção dos Direitos da Criança e do Adolescente, devido ao aumento de mais de 100% no volume de valores destinados às ações da Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (SNDCA) por meio de emendas parlamentares, e, também, devido à suplementação orçamentária para o Programa de Equipagem de Conselhos Tutelares.</p> <p>Em 23 de novembro de 2018, foi publicada a Lei nº 13.751 (ANEXA) que abriu os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, em favor dos Ministérios da Justiça e Segurança Pública, da Defesa, da Cultura e dos Direitos Humanos, assim intitulado à época, crédito suplementar no valor de R\$ 334.500.000,00, para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária do exercício. Como pode ser observado no arquivo anexo, as ações da SNDCA foram suplementadas em R\$ 90.000.000,00 (noventa milhões de reais).</p> <p>Quanto ao aumento no volume de emendas parlamentares destinadas ao MMFDH, naquele exercício, impende salientar que o Ministério vem envidando esforços no sentido de promover e dar maior visibilidade às suas políticas nas casas legislativas. Uma delas, e a mais apoiada pelos Parlamentares, é a Política de Fortalecimento de Conselhos Tutelares, na qual os Municípios são contemplados com um Kit de equipagem de conselho. Como resultado dessa postura proativa de captação de recursos, o orçamento de emendas parlamentares individuais passou de R\$ 29.950.844,00 (vinte e nove milhões, novecentos e cinquenta mil e oitocentos e quarenta e quatro reais) para R\$ 60.605.410,00 (sessenta milhões, seiscentos e cinco mil e quatrocentos e dez reais).</p> <p>Para além disso, informamos que, por meio da Lei 13.662, de 08 de maio de 2018 (ANEXO), a ação de Construção, Reforma, Equipagem e Ampliação de Unidades de Atendimento Especializado a Crianças e Adolescentes foi suplementada em R\$ 16.950.000,00 (dezesseis milhões e novecentos e cinquenta mil reais). Esse valor foi destinado para a Política de Fortalecimento de Conselhos Tutelares, tendo em vista a necessidade de priorização desta ação, devido à sua importância para o atendimento a crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social.</p>					
Anexos	<p>Para além disso, informamos que, por meio da Lei 13.662, de 08 de maio de 2018 (ANEXO), a ação de Construção, Reforma, Equipagem e Ampliação de Unidades de Atendimento Especializado a Crianças e Adolescentes foi suplementada em R\$ 16.950.000,00 (dezesseis milhões e novecentos e cinquenta mil reais). Esse valor foi destinado para a Política de Fortalecimento de Conselhos Tutelares, tendo em vista a necessidade de priorização desta ação, devido à sua importância para o atendimento a crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social.</p> <p>Do exposto, verifica-se que o aumento dos valores e da execução orçamentária do exercício de 2017 para 2018, encontra-se devidamente justificado.</p> <p>Por fim, vale ressaltar que os números utilizados para os esclarecimentos acima, são oriundos de consulta realizada no Sistema Tesouro Gerencial (ANEXO), o qual tem como base os dados o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), não sendo de competência ou ingerência desta SNDCA a gestão ou manutenção dos dados disponibilizados no Portal de Transparência ou, ainda, dos parâmetros utilizados pelo solicitante para a realização da consulta no referido Portal.</p> <p>Sem mais à acrescentar no momento, colocamo-nos ao dispor para demais esclarecimentos.</p> <p>Nos termos do art. 21 do Decreto nº 7.724/12, eventual recurso sobre essa resposta deve ser dirigido ao Secretário Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente, no prazo de 10 dias, a contar da data desta decisão.</p> <p>Cabe ressaltar que a ferramenta do recurso não deve ser utilizada para especificar/reformular pedidos, pois nestas situações é necessário preencher novo formulário de solicitação.</p> <p>Atenciosamente, Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH)</p> <p>EXECUCAO_COMPLETA_2017_e_2018_SNDCA_e_FNCA.xlsx L13662_Credito_Suplementar_14UF.pdf Lei_13751.pdf Ref._Pedido_de_Informacao_P..._M DH...Servico_de_Informacao_ao_Cidadao...SIC.pdf</p>					

Fonte: Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos (MMFDH) - Serviço de Informações ao Cidadão/e-sic nº 00105.000901/2021-66.

Anexo 4 - Marco histórico da legislação referente ao atendimento socioeducativo no Distrito Federal – 1967 a 2019

Período	Normatização/Legislação	Instituição de Internação	Órgão executor	Governo
1960	Fundação da nova capital Brasília	-	-	Prefeitos Nomeados e Interinos: Israel Pinheiro; Segismundo Mello; Bayard de Lima; Paulo de Tarso; Diogo Mello; Angelo Rizzi; José Sette; Ivo de Magalhães; Luiz Pujol; Ivan Mendes; Plínio Reis; Wadjô Gomide
1964	1ª Instituição para menores: Casa Mello Mattos. Localizada na Guarda Especial de Brasília (Candangolândia). Lei nº 4.545/1964	Casa Mello Mattos do Menor Trabalhador (Candangolândia)	Vara da Família, Órfãos, Manores e Sucessões	
	Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBEM), criada pela Lei Distrital 4.513 de 1964.			
Foi instituída a estrutura administrativa do Distrito Federal, Lei nº 4.545/1964. Órgãos criados: Secretaria de Serviços Sociais (SSS) e a Fundação do Serviço Social (FSS)				
1967	O Presidente da República, General Castello Branco, alterou a Organização Judiciária do Distrito Federal (Decreto-lei nº 113) sendo então criada uma Vara de Menores			
1969	O DF passa a ser ente federado da República Federativa do Brasil.	Liberdade Assistida – Esplanada dos Ministérios		
1976	Em 1976, o Ato nº 294, do Presidente do Tribunal, em seu artigo 3º, determinou a criação do Centro de Observação de Menores - COM, como uma das unidades que constituiria a estrutura do Juizado de Menores. Inaugurado o Centro de Observação e Triage de Menores (CETRO) Ato nº 294, do Presidente do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios	Centro de Observação de Menores – COM	FUNABEM: Política Nacional Juizado e FSS/DF: Execução	1º Governador Hélio Prates
1977	Criação do Centro de Triage e Atendimento ao Menor - CETRAN	Centro de Triage e Atendimento ao Menor – CETRAM	FUNABEM: Política Nacional Juizado e FSS/DF: Execução	Indicado pelo Presidente
1980	A FUNABEM, através da Superintendência de Brasília, cuidaria da normatização do atendimento a menores; o Juizado de Menores disporia sobre a assistência, proteção e vigilância aos menores e à FSS-DF caberia operacionalizar as medidas indicadas pelo Juizado de Menores.			
1983	FSS-DF elaborou o Projeto de Atendimento ao Menor Infrator – PROAMI. Tal projeto compunha-se de três unidades especializadas: 1) Centro de Triage e Observação de Menores (CETRO); 2) Comunidade de Educação, Integração e Apoio de Menores e	Projeto PROAMI: CETRO COMEIA	FUNABEM: Política Nacional	

	Família (COMEIA); 3) Comunidade de Terapia e Educação de Menores (COTEME).	COTEME	FSS/DF: Assume a execução	
1990	Desativação da Comunidade de Educação Integrada e Apoio ao Menor e família (COMEIA).			
1992	Criada a Lei Distrital nº 234, que “Dispõe sobre a política dos direitos da criança e do adolescente no Distrito Federal”. A lei também cria o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal – CDCA/DF, e o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito, FDCA/DF, administrado pelo CDCA/DF.	Centro de Reclusão de Adolescente Infrator - CERE	CBIA: Política Nacional FSS/DF: execução	1º Governador eleito Joaquim Roriz
	Criação do Sistema de Atendimento Socioeducativo – SASE, sendo tal proposta executada paulatinamente, entretanto, por ausência de definição e decisão política, tal proposta foi inviabilizada. A escolarização dos adolescentes autores de atos infracionais também teve início em 1992, pela Fundação Educacional do DF			
1994	A Lei Distrital nº 663 extinguiu a estrutura da FSS/DF, o COTEME, CETRO e o COMEIA, criando em substituição o CAJE, vinculado à Fundação de Serviço Social /FSS-DF.	Centro de Atendimento Juvenil Especializado - CAJE (915 norte)		
1995	Foi criada a Secretaria de Estado da Criança e Assistência Social do Distrito Federal - SECRAS, responsável pela política de assistência e execução das medidas socioeducativas. A lei de criação do CAJE (Lei Nº 663 de 28/01/1994) também modificou a estrutura administrativa da unidade.		Ministério da Justiça: Política Nacional SECRAS/DF : execução	Cristóvam Buarque 1995 a 1999
2000	Pelo Decreto Distrital nº 21.076, a Fundação (FSS) foi extinta, passando seu quadro de pessoal e suas unidades especializadas para a Secretaria da Criança e Assistência Social do Distrito Federal (SECRAS/DF); nesse mesmo ano, o Decreto Distrital nº 21.170 substituiu a SECRAS/DF pela Secretaria de Estado de Ação Social (SEAS/DF). <ul style="list-style-type: none"> Aumento das denúncias de casos de violência e superlotação dentro das unidades de cumprimento de medidas socioeducativas em meio fechado, especialmente da unidade de internação do Distrito Federal, o CAJE. 	CAJE	Ministério da Justiça: Política Nacional SEAS/DF: execução Polícia Civil	Joaquim Roriz
2003	Inaugurada mais uma unidade de internação, o Centro de Atendimento Juvenil Especializado II – CAJE II (CESAMI), atual Unidade de Internação Provisória de São Sebastião			

	(UIPSS), vinculada ao GDF, destinada ao atendimento de adolescentes durante o período máximo de 45 (quarenta e cinco) dias, em São Sebastião. O centro conta com a parceria da Congregação dos Religiosos Terciários Capuchinhos de Nossa Senhora das Dores (Amigonianos), no Modelo de Gestão Compartilhada com DF			
2005	Pedido de intervenção federal no Distrito Federal por parte do Procurador Geral da República para que as violações de direitos humanos ocorridas no CAJE cessassem. O CONANDA também se manifestou oficialmente em apoio à intervenção federal no Distrito Federal em razão da situação do CAJE. O Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal – CEDECA formulou representação internacional contra o governo do Distrito Federal perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), que outorgou “medida cautelar”, solicitando que o Estado tomasse medidas definitivas para a garantia dos direitos dos jovens no CAJE.	CAJE CIAGO CESAMI	SDH/PR Política Nacional SEJUS/DF execução Saída da Polícia Civil	
		CAJE CESAMI CIAGO	SDH/PR Política Nacional SEAS/DF execução Polícia Civil Gestão de “Amigoniano s”	
2006	Inaugurado o Centro Sócio Educativo Granja das Oliveiras (CIAGO) administrada também sob o mesmo modelo, passando por sucessivos convênios e contratos do GDF. De 2006 a 2008 os Amigonianos executaram a gestão.			
2007	Decreto Distrital 27.591 extingue a Secretaria de Estado de Ação Social do Distrito Federal (SEAS/DF) e cria a Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania do Distrito Federal (SEJUS). A gestão e a execução das medidas socioeducativas do DF foram transferidas da SEAS que passou a denominar-se Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda (SEDEST), para a recém-criada Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania do Distrito Federal (SEJUS - Decreto Lei nº27.591	CAJE CIAGO CESAMI	SDH/PR Política Nacional SEJUS/DF execução Saída da Polícia Civil Gestão de “Amigoniano s”	
2008	Inaugurada mais uma instituição de internação, o Centro de Internação de Adolescentes de Planaltina (CIAP), coexistindo com o CAJE e compondo o sistema socioeducativo de internação do DF.			José Roberto Arruda
	Após a construção do CIAP e com as alterações produzidas pelos Decretos Distritais nº: 27.738/ 2007; 27.970/2007; 29.402/ 2008, foi criada uma organização institucional para a Coordenação do Sistema Socioeducativo da Subsecretaria de Justiça da Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania do Distrito Federal (SEJUS).	CAJE CIAGO CESAMI	SDH/PR Política Nacional SEJUS/DF execução Saída da Polícia Civil	

			Gestão de “Amigonianos”	
	Período de graves violações de direitos humanos e assassinatos dentro das unidades de execução das medidas socioeducativas em meio fechado no Distrito Federal, com ampla cobertura pela imprensa.			
2009	Criação no âmbito da Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania do Distrito Federal (SEJUS), da Comissão Intersetorial de Acompanhamento do Sistema Socioeducativo, através do Decreto Distrital nº 30.262/ 2009 como uma iniciativa do governo do DF de articulação de ações governamentais e não governamentais.			2010 Paulo Ocátvio Wilson Ferreira Rogério Rosso
2011	Criada a Secretaria de Estado da Criança do Distrito Federal – SeCriança, através do Decreto Distrital nº 32.716.	UIPP UNIRE UIP UISS UNISS	SDH/PR: Política Nacional SEJUS/DF: execução	
	Criado o Núcleo de Educação Prisional e Medidas Socioeducativas (NUEPMS), vinculado à Coordenação de Educação em Direitos Humanos (COEDH) da Subsecretaria de Educação Básica (SUBEB), da SEDF, para gestão e planejamento da política socioeducativa do DF. Alteração na nomenclatura: CAJE, CIAGO, CIAP, CESAMI passaram a ser respectivamente: Unidade de Internação do Plano Piloto – UIPP, Unidade de Internação do Recanto das Emas – Unire, Unidade de Internação de Planaltina – UIP e Unidade de Internação de São Sebastião – UISS.			
2013	A SECriança inaugura a Unidade de Saída Sistemáticas do Recanto das Emas (UNISS). Inaugura a Unidade de Internação Inicial – UAI (Núcleo de Atendimento Inicial – NAI)			Agnelo Queiroz
2014	Iniciou-se o processo de transferência de socioeducandos da UIPP(CAJE) para as novas Unidades. Em março o CAJE foi desativado e demolido Inaugurada as Unidades de Internação de Brazlândia e Santa Maria (UIBRA e UISM). O Sistema Socioeducativo do DF passa a ser composto por oito unidades de internação estritas/provisórias: Unidade de Internação de Planaltina (UIP), Unidade de Internação de São Sebastião (UISS), Unidade de Internação de Santa Maria (UISM), Unidade de Internação do Recanto das Emas (UNIRE),	NAI/UAI UNIRE UIP UISS UISM UNISS UIPSS UIBRA	SDH/PR: Política Nacional SECriança/D F: execução	

	<p>Unidade de Internação de Saídas Sistemáticas (UNISS) e a Unidade de Internação Provisória de São Sebastião (UIPSS). Além destas, uma Unidade de Atendimento Inicial (UAI).</p> <p>LEI Nº 5.351. Dispõe sobre a criação da carreira Socioeducativa no Quadro de Pessoal do Distrito Federal e dá outras providências.</p>			
2015	<p>Elaborado o I Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo – PDASE, instituída pela Portaria 163 de 14 de agosto de 2015 e pela Comissão Intersetorial para discussão, Acompanhamento e Proposição do Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo, instituída pelo Decreto 35.697 de 1º de agosto de 2015.</p>		<p>SDH/PR: Política Nacional SECriança/D F: execução</p>	
2017	<p>Lei nº 5870. Dispõe sobre a Carreira Socioeducativa, criada pela Lei nº 5.351, alterando a nomenclatura do cargo de Atendente de Reintegração Socioeducativo para Agente Socioeducativo.</p>			Rodrigo Rollemberg
2018	<p>A portaria nº 456 por meio do Secretário de Estado de Políticas para Crianças, Adolescentes e Juventude do Distrito Federal, nos termos do inciso i, do art. 105, da lei orgânica do Distrito Federal, resolve:</p> <p>Art. 1º Reestruturar o Núcleo Gestor Distrital do projeto da Escola Socioeducativa, constituído com fim de planejar, orientar, controlar, coordenar, operacionalizar e executar a formação dos servidores do sistema socioeducativo Distrital, considerando o que preconiza a Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012, o Plano Decenal dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente e o Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo.</p>		<p>SDH/PR: Política Nacional SECriança/D F: execução</p>	
2019	<p>A Subsecretaria do Sistema Socioeducativo (SUBSIS), do Distrito Federal, passa a integrar a Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania - SEJUS do DF em janeiro de 2019.</p>		<p>SDH/DF: Política Nacional SEJUS/DF: execução</p>	Ibanês Rocha

Fonte: AGUIAR (2006) e (2014); ALBUQUERQUE (2015); ARRUDA (2013); BRASIL (2012), (2013) e (2014). Elaboração própria.

**Anexo 5 - Unidades de Internação e casas de semiliberdade do Distrito Federal –
Unidades ativas/2021**

RA	Unidades de Internação
Brasília	UAI/NAI - Unidade de Atendimento Inicial (Núcleo de Atendimento Integrado)
Planaltina	UIP - Unidade de Internação de Planaltina
Recanto das Emas	UNIRE - Unidade de Internação do Recanto das Emas
Recanto das Emas	UNISS - Unidade de Internação de Saída Sistemática
Santa Maria	UISM - Unidade de Internação de Santa Maria (Masculina)
Santa Maria	UISM - Unidade de Internação de Santa Maria (Feminina)
São Sebastião	UISS - Unidade de Internação São Sebastião
São Sebastião	UIPSS - Unidade de Internação Provisória de São Sebastião
Brazlândia	UIBRA - Unidade de Internação de Brazlândia
RA	Casas de Semiliberdade
Taguatinga	UAST I - Unidade de Atendimento em Semiliberdade de Taguatinga
Taguatinga	UAST II - Unidade de Atendimento em Semiliberdade de Taguatinga
Gama	UASG - Unidade de Atendimento em Semiliberdade do Gama
Recanto das Emas	CRESEM - Centro de Referência em Semiliberdade do Recanto das Emas
Santa Maria	UASSM - Unidade de Atendimento em Semiliberdade em Santa Maria
Guará	USFG - Unidade De Semiliberdade Feminina Do Guará



Fonte: PDASE/DF. Elaboração própria.

Anexo 6 - Unidades de Internação e casas de semiliberdade do Distrito Federal – Unidades ativas/2021



Fonte: Google Earth. Elaboração própria.

Anexo 7 - Esclarecimento referente a metodologia de coleta de dados da Diretoria do Sistema de Informação para Infância e Juventude (DISIPIJ/SEJUS)

	GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL SECRETARIA DE ESTADO DE JUSTIÇA E CIDADANIA DO DISTRITO FEDERAL Coordenação da Central de Vagas Diretoria do Sistema de Informação para Infância e Juventude
	Brasília-DF, 19 de maio de 2021.
Despacho - SEJUS/SUBSIS/COORDCV/DISIPIJ	
À COORCV,	
<p>Em resposta ao Memorando Nº (62177449), esta Diretoria de Informações traz no presente despacho esclarecimentos sobre a metodologia de coleta de dados, as ferramentas utilizadas para tanto, bem como sobre a confiabilidade dos dados solicitados na Manifestação nº (61096091).</p> <p>Esta Diretoria de Informações foi sistematizada, com as ferramentas e a metodologia que existem atualmente, a partir de 2019, quando ferramentas estatísticas individualizadas começaram a ser implementadas e os dados organizados diretamente com as unidades de execução de medidas socioeducativas. Anteriormente a isso, os dados eram coletados por dois sistemas: um oficial, o Sistema de Informações Para Infância e Adolescência do Governo Federal, o SIPIA, e por meio de planilhas não oficiais e não sistematizadas, utilizadas de forma não coordenada entre os setores do sistema socioeducativo.</p> <p>Em solicitação anterior, respondemos à pesquisadora à pergunta: quantos adolescentes estiveram no sistema socioeducativo nos anos de 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020. Essa resposta pode ser compilada a partir de informações dos dois sistemas mencionados acima. A presente solicitação, no entanto, quer detalhar quantos adolescentes estiveram em quais unidades de internação e semiliberdade e cumprindo medidas em meio aberto. Tal solicitação é que nos vemos limitados a responder no ano de 2015, quando o sistema oficial, SIPIA, ainda estava em implementação nas Unidades de execução de medida socioeducativa, portanto não traz dados confiáveis, e os sistemas não oficiais de planilhas estatísticas não detalhavam a informação por Unidade.</p> <p>Certos de sua compreensão, agradecemos a oportunidade de esclarecimentos.</p>	
Continuamos à disposição, Atenciosamente,	
Julianna B. Rufino Diretora da DISIPIJ	
	Documento assinado eletronicamente por JULIANNA BARBOSA RUFINO - Matr.0171891-S, Diretor(a) do Sistema de Informação para Infância e Juventude, em 19/05/2021, às 11:18, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.
	A autenticidade do documento pode ser conferida no site: http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 verificador= 62210276 código CRC= AA856A59
"Brasil - Patrimônio Cultural da Humanidade" SAIN - Estação Rodoferrviária - Ala Central - Bairro Asa Norte - CEP 70611-900 - DF	

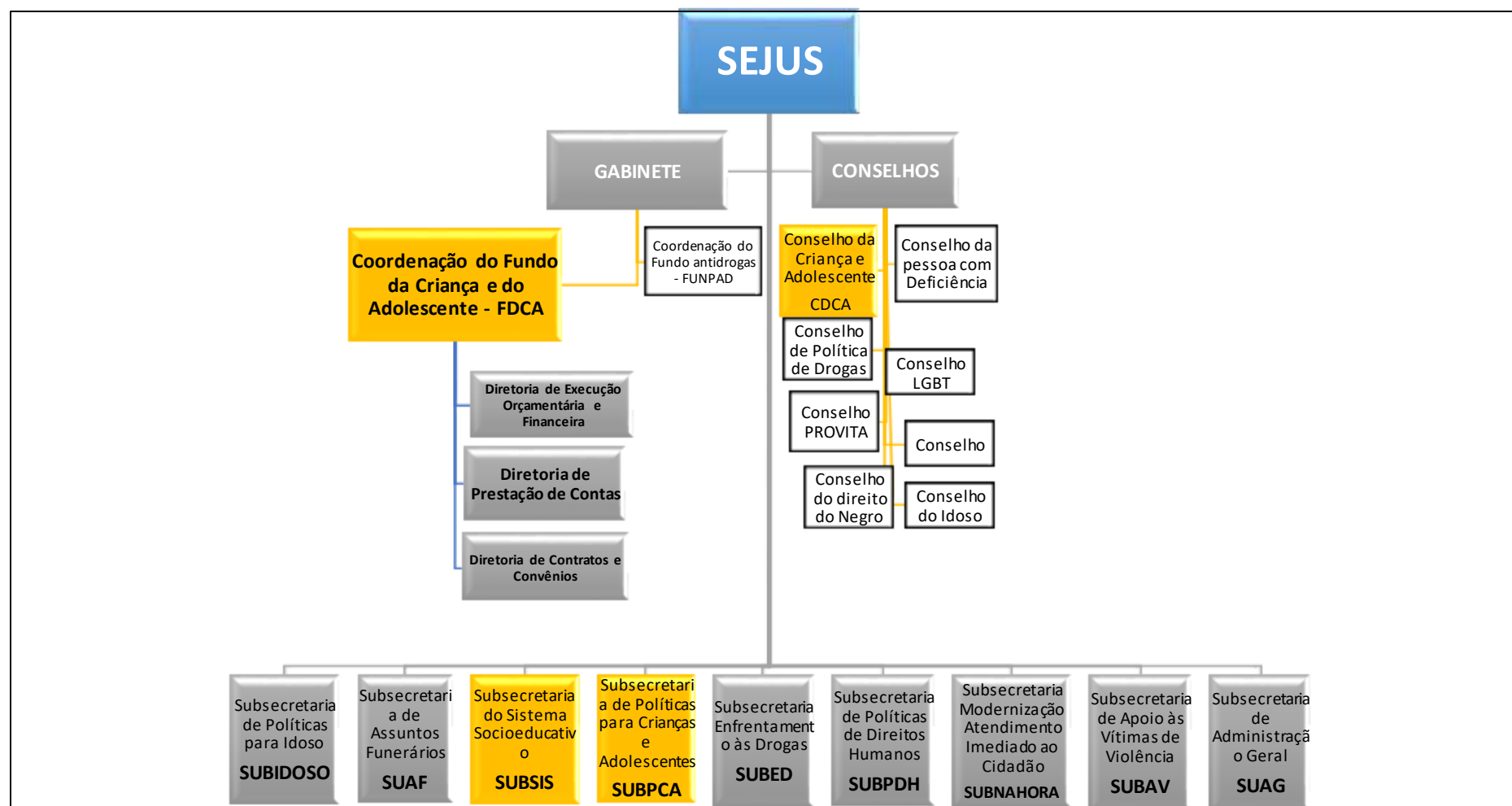
Fonte: Diretoria do Sistema de Informação para Infância e Juventude (DISIPIJ/SEJUS). Memorando 62177449.

Anexo 8 - Quantitativo de adolescentes por unidades de internação e casas de semiliberdade DF (2016 a 2020)

Medida Socioeducativa	Unidade	2016	2017	2018	2019	2020	Δ% por unidade no período
Internação	UIPSS	2.151	2.096	1.684	1.283	913	-58%
	UIP	339	163	158	187	146	-57%
	UISS	231	236	234	210	204	-12%
	UISM MASC	224	219	256	222	184	-18%
	UISM FEM	128	113	98	79	50	-61%
	UIBRA	72	67	56	74	74	3%
	UNIRE	236	228	263	252	227	-4%
	UNISS	56	41	41	32	47	-16%
Total Internação		3.437	3.163	2.790	2.339	1845	-46%
Média Internação		84%					
Semiliberdade	UASSM	201	180	190	117	70	-65%
	CRESEM	113	90	73	70	44	-61%
	UAST I e II	99	93	89	153	142	43%
	UASG	144	159	167	116	83	-42%
	USFG	30	29	19	24	8	-73%
Total Semiliberdade		587	551	538	480	347	-41%
Média Semiliberdade		16%					
Total MEIO FECHADO		4.024	3.714	3.328	2.819	2.192	-46%

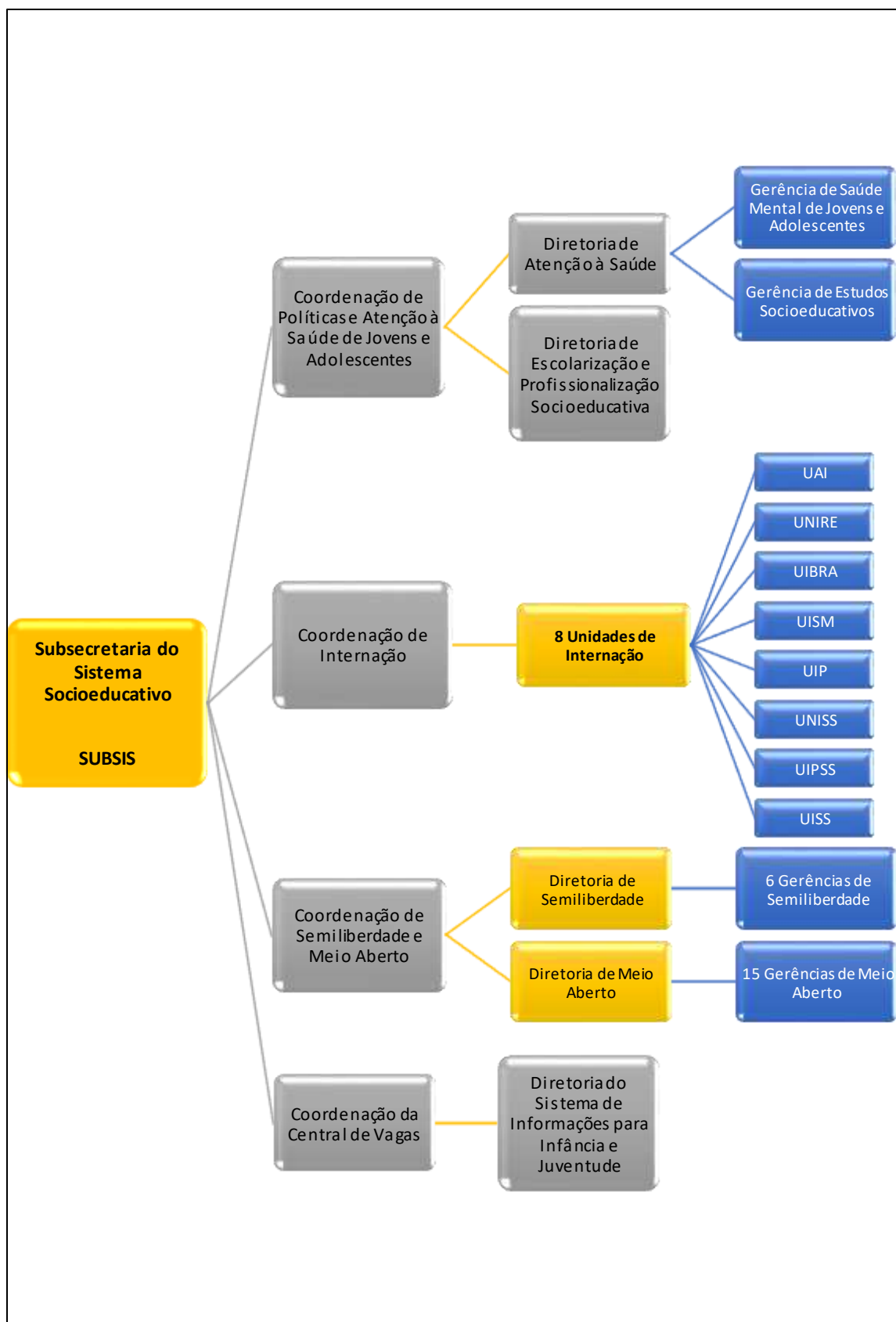
Fonte: Central de Vagas (SUBSIS/SEJUS) – Diretoria do Sistema de Informação para Infância e Juventude (DISIPIJ) – Sistema de Informação para Infância e Adolescência/e-sic: 0040000094202147. Elaboração própria.

Anexo 9 - Organograma da Secretaria de Estado de Justiça do Distrito Federal – SEJUS/DF



Fonte: Secretaria de Justiça e Cidadania do Distrito Federal (SEJUS-DF). Elaboração própria

Anexo 10 - Organograma da Subsecretaria do Sistema Socioeducativo do DF/2019



Fonte: Portal da Secretaria de Estado de Justiça do Distrito Federal – SEJUS/DF. Elaboração própria.

Anexo 11 - Projeção orçamentária do PDASE – DF (2015 a 2024)

Projeção Orçamentária Decenal PDASE - 2015 a 2019					
CATEGORIA	2015	2016	2017	2018	2019
Construção	R\$ 12.727.273,00	R\$ 12.222.223,00	R\$ 18.000.000,00	R\$ 24.000.000,00	R\$ 16.000.000,00
Equipamentos	R\$ 1.987.786,00	R\$ 2.000.000,00	R\$ 2.000.000,00	R\$ 2.000.000,00	R\$ 2.000.000,00
Reformas	R\$ 16.922.164,00	R\$ 5.000.000,00	R\$ 5.000.000,00	R\$ 5.000.000,00	R\$ 5.000.000,00
Custeio	R\$ 26.550.566,00	R\$ 29.409.106,00	R\$ 31.397.744,00	R\$ 33.525.586,00	R\$ 35.802.376,00
Pessoal	R\$ 186.501.199,00	R\$ 273.756.283,00	R\$ 292.219.223,00	R\$ 311.974.569,00	R\$ 333.112.789,00
Capacitação	R\$ 10.000,00	R\$ 2.000.000,00	R\$ 500.000,00	R\$ 2.000.000,00	R\$ 500.000,00
Subtotal de Investimento	R\$ 31.637.223,00	R\$ 19.222.223,00	R\$ 25.000.000,00	R\$ 31.000.000,00	R\$ 23.000.000,00
Subtotal de Custeio	R\$ 26.560.566,00	R\$ 31.409.106,00	R\$ 31.897.744,00	R\$ 35.525.586,00	R\$ 36.302.376,00
Subtotal de Pessoal	R\$ 186.501.199,00	R\$ 273.756.283,00	R\$ 292.219.223,00	R\$ 311.974.569,00	R\$ 333.112.789,00
Valor Global	R\$ 244.698.988,00	R\$ 324.387.612,00	R\$ 349.116.967,00	R\$ 378.500.155,00	R\$ 392.415.165,00

Projeção Orçamentária Decenal PDASE - 2020 a 2024					
CATEGORIA	2020	2021	2022	2023	2024
Construção	R\$ 9.777.777,00	R\$ 7.000.000,00	R\$ 6.000.000,00	R\$ 4.000.000,00	R\$ 2.000.000,00
Equipamentos	R\$ 2.000.000,00	R\$ 2.000.000,00	R\$ 2.000.000,00	R\$ 2.000.000,00	R\$ 2.000.000,00
Reformas	R\$ 5.000.000,00	R\$ 5.000.000,00	R\$ 5.000.000,00	R\$ 5.000.000,00	R\$ 5.000.000,00
Custeio	R\$ 38.238.543,00	R\$ 40.845.241,00	R\$ 43.634.408,00	R\$ 46.618.817,00	R\$ 49.812.134,00
Pessoal	R\$ 355.730.684,00	R\$ 379.931.832,00	R\$ 405.827.061,00	R\$ 433.534.955,00	R\$ 473.882.402,00
Capacitação	R\$ 2.500.000,00	R\$ 500.000,00	R\$ 2.500.000,00	R\$ 500.000,00	R\$ 2.500.000,00
Subtotal de Investimento	R\$ 16.777.777,00	R\$ 14.000.000,00	R\$ 13.000.000,00	R\$ 11.000.000,00	R\$ 9.000.000,00
Subtotal de Custeio	R\$ 40.738.543,00	R\$ 41.345.241,00	R\$ 46.134.408,00	R\$ 47.118.817,00	R\$ 52.312.134,00
Subtotal de Pessoal	R\$ 355.730.684,00	R\$ 379.931.832,00	R\$ 405.827.061,00	R\$ 433.534.955,00	R\$ 473.882.402,00
Valor Global	R\$ 413.247.004,00	R\$ 435.277.073,00	R\$ 464.961.469,00	R\$ 491.653.772,00	R\$ 535.194.536,00

Fonte: I Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo – PDASE, 2016,

