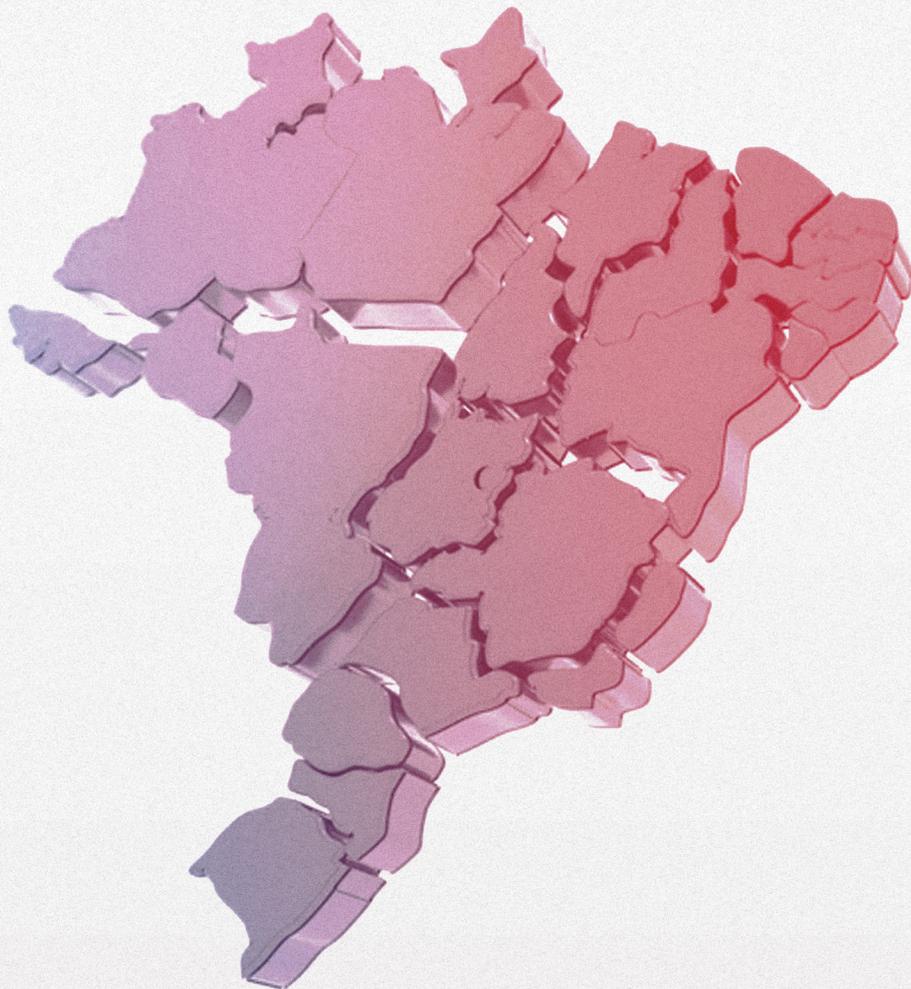


**ORGANIZADORES:**

EVANDRO LUÍS SANTOS DE JESUS  
JOÃO BATISTA COSTA SARAIVA  
NELSON SANTANA DO AMARAL



# **SINASE**

LEI N. 12.594/2012

UMA ABORDAGEM TRANSDISCIPLINAR  
ENTRE A TEORIA E A PRÁTICA

**Editora chefe**

Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

**Editora executiva**

Natalia Oliveira

**Assistente editorial**

Flávia Roberta Barão

**Bibliotecária**

Janaina Ramos

**Projeto gráfico**

Bruno Oliveira

Camila Alves de Cremo

Luiza Alves Batista

**Imagens da capa**

Freepik

**Edição de arte**

Enrique Oliveira Orge

2023 by Atena Editora

Copyright © Atena Editora

Copyright do texto © 2023 Os autores

Copyright da edição © 2023 Atena

Editora

Direitos para esta edição cedidos à Atena Editora pelos autores.

Open access publication by Atena

Editora



Todo o conteúdo deste livro está licenciado sob uma Licença de Atribuição *Creative Commons*. Atribuição-Não-Comercial-NãoDerivativos 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0).

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos autores, inclusive não representam necessariamente a posição oficial da Atena Editora. Permitido o *download* da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos aos autores, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

Todos os manuscritos foram previamente submetidos à avaliação cega pelos pares, membros do Conselho Editorial desta Editora, tendo sido aprovados para a publicação com base em critérios de neutralidade e imparcialidade acadêmica.

A Atena Editora é comprometida em garantir a integridade editorial em todas as etapas do processo de publicação, evitando plágio, dados ou resultados fraudulentos e impedindo que interesses financeiros comprometam os padrões éticos da publicação. Situações suspeitas de má conduta científica serão investigadas sob o mais alto padrão de rigor acadêmico e ético.

**Conselho Editorial****Ciências Humanas e Sociais Aplicadas**

Prof. Dr. Adilson Tadeu Basquerote Silva – Universidade para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí

Prof. Dr. Alexandre de Freitas Carneiro – Universidade Federal de Rondônia

Prof. Dr. Alexandre Jose Schumacher – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná

Prof. Dr. Américo Junior Nunes da Silva – Universidade do Estado da Bahia

Profª Drª Ana Maria Aguiar Frias – Universidade de Évora

Profª Drª Andréa Cristina Marques de Araújo – Universidade Fernando Pessoa

Prof. Dr. Antonio Carlos da Silva – Universidade de Coimbra

## SINASE (lei n. 12.594/2012): uma abordagem transdisciplinar entre a teoria e a prática

**Diagramação:** Natália Sandrini de Azevedo  
**Correção:** Soellen de Britto  
**Indexação:** Amanda Kelly da Costa Veiga  
**Revisão:** Os autores  
**Organizadores:** Nelson Santana do Amaral  
 João Batista Costa Saraiva  
 Evandro Luís Santos de Jesus

<b>Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)</b>	
S615	<p>SINASE (lei n. 12.594/2012): uma abordagem transdisciplinar entre a teoria e a prática / Organizadores Nelson Santana do Amaral, João Batista Costa Saraiva, Evandro Luís Santos de Jesus. – Ponta Grossa - PR: Atena, 2023.</p> <p>Formato: PDF                      Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader                      Modo de acesso: World Wide Web                      Inclui bibliografia                      ISBN 978-65-258-1274-8                      DOI: <a href="https://doi.org/10.22533/at.ed.748232802">https://doi.org/10.22533/at.ed.748232802</a></p> <p>1. Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Brasil). 2. Brasil. [Lei n. 12.594, de 18 de janeiro de 2012]. I. Amaral, Nelson Santana do (Organizador). II. Saraiva, João Batista Costa (Organizador). III. Jesus, Evandro Luís Santos de (Organizador). IV. Título.</p> <p style="text-align: right;">CDD 346.810135</p>
<b>Elaborado por Bibliotecária Janaina Ramos – CRB-8/9166</b>	

**Atena Editora**  
 Ponta Grossa – Paraná – Brasil  
 Telefone: +55 (42) 3323-5493  
[www.atenaeditora.com.br](http://www.atenaeditora.com.br)  
[contato@atenaeditora.com.br](mailto:contato@atenaeditora.com.br)

# OLHAR SOBRE AS CONCLUSÕES FINAIS DA PESQUISA DE AVALIAÇÃO DO SINASE

---

*Data de aceite: 18/01/2023*

### **Ana Paula Motta Costa**

Professora da Faculdade de Direito da UFRGS, coordenadora da Pesquisa de Avaliação do SINASE, realizada pela UFRGS. [anapaulamottacosta@gmail.com](mailto:anapaulamottacosta@gmail.com)

A Lei 12.594, que cria o Sistema Nacional Socioeducativo - SINASE, estabelece em seu art.18 que a “União realizará, em articulação com estados e municípios, avaliações periódicas da implementação dos Planos de Atendimento Socioeducativo em intervalos não superiores a 3 (três) anos” e institui em seu Art.19 o “Sistema Nacional de Avaliação e Acompanhamento do Atendimento Socioeducativo”. A avaliação prevista demorou vários anos para acontecer, embora o processo de tramitação do assunto, tenha iniciado em 2016, apenas em 2018 a Universidade Federal do Rio Grande do Sul, que havia sido selecionada para realizar a pesquisa de avaliação, assinou a carta contrato para realização

da pesquisa. A partir de 2019, iniciou-se a pesquisa sob coordenação de uma equipe da Universidade da qual eu, junto com outra colegas professoras, fui coordenadora. Em um primeiro momento, elaborou-se uma lista de indicadores que posteriormente foram aplicados. Tais indicadores são parâmetro para a realização de outras avaliações, seja em nível federal, como no âmbito dos estados da Federação, e representam uma das contribuições mais importantes deste trabalho. Em sequência, depois de exaustivamente delimitada a pesquisa em diálogo junto ao Governo Federal, foram realizadas duas etapas de pesquisa, quantitativa e qualitativa, das quais se extraíram dados e resultados que passarei a comentar aqui.

Este capítulo tem como objetivo analisar, desde de um olhar já um pouco distanciado no tempo, as conclusões das duas etapas da Pesquisa de Avaliação do SINASE, etapa qualitativa e etapa quantitativa.

Em um primeiro momento, descreve-se o contexto e os limites em que a pesquisa foi realizada e em seguida aparenta-se os dados quantitativos destacados, considerando-se a leitura dos quatro relatórios correspondentes às quatro dimensões da pesquisa: Entidades, Programas, Gestão e Resultados. Neste olhar sobre os relatórios, selecionou-se os temas que se entendeu de maior relevância, considerando-se os direitos dos adolescentes em cumprimento e medidas socioeducativas e as previsões da Lei do SINASE (LEi 12.594/12). É claro que quando se faz uma escolha, ou uma seleção em um universo de várias temáticas importantes, esta seleção não tem neutralidade, mas um olhar que parte da experiência teórica e prática de muitos anos de trabalho no Sistema Socioeducativo. Se for possível avançar nestes pontos destacados para uma próxima avaliação a ser realizada, serão grandes passos dados na implementação do SINASE. Garantir direitos é o mínimo que se pode esperar dos operadores do Sistema e, neste sentido, foi feita a seleção aqui apresentada.

Em sequência, apresenta-se os dados conclusivos da segunda etapa qualitativa da pesquisa, realizada com a participação de várias pessoas integrantes do Sistema de Garantia de Direitos e de Equipes Técnicas do SINASE, por meio de grupos focais. As discussões realizadas nos grupos foram de grande valia e profundidade, revelando o comprometimento dos participantes e suas angústias. Aqui se busca, desde uma olhar distanciado, sintetizar os pontos principais e aquilo que, em síntese, está relacionado com o que foi exposto como experiência ou opinião.

Finalmente, apresentam-se considerações finais que sintetizam o panorama nacional do SINASE, identificado ao longo da pesquisa. Um desafio que desde já se vislumbra é o de que a avaliação realizada seja parâmetro para a superação de problemas e o avanço na garantia de direitos dos adolescentes. Depois de mais de 30 anos desde o Estatuto da Criança e do Adolescente no Brasil (Lei 8069/90), alguns avanços existiram, outros tantos problemas persistem e vários retrocessos são identificados. Em especial, sabe-se que os adolescentes que cumprem medidas socioeducativas no SINASE tiveram vários de seus direitos violados ao longo de suas curtas vidas e, mais ainda, enfrentam, em sua maioria, riscos de morte. Superar isso é um desafio para o Brasil que se pretende civilizado, rumo à recuperação de sua humanidade.

## **A PESQUISA DE AVALIAÇÃO DO SINASE: CONTEXTO E LIMITES**

A avaliação de políticas públicas no Brasil está longe de ser uma prática incorporada ao ambiente institucional e à cultura nacional. De modo especial, as ações estatais voltadas à garantia de direitos da população infanto-juvenil, embora com previsão normativa que as trate de outra forma, ainda se encontram transpassadas por um caldo

cultural de voluntarismo e assistencialismo. Como afirma Emílio Garcia Mendez (1998) a política pública voltada a adolescentes em conflito com a lei caracteriza-se pela cultura da compaixão-repressão. Assim, longe se está da incorporação generalizada de um conceito de direito a ser assegurado pelo Estado, portanto, passível de avaliação ou aferição.

Especificamente, a Lei 12.594/12 (BRASIL, 2012), que instituiu o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE, também prevê um sistema de avaliação a ser implementado, com aferição prevista para os três anos subsequentes à sua promulgação. Todavia, passaram-se oito anos até o início desta pesquisa e, só então, foi viabilizada a criação de tal sistema de avaliação.

Nesse contexto, a Pesquisa de Avaliação do SINASE inaugura um outro patamar de relacionamento entre o Estado brasileiro, em suas várias esferas, e a sociedade, relativo à possibilidade de avaliar a oferta e a qualidade das políticas públicas e dos serviços prestados no âmbito do SINASE. E, de modo específico, estabelece um conjunto de indicadores que servem como patamar a ser utilizado nas próximas avaliações para acompanhamento longitudinal dos dados. Neste sentido, tem-se a convicção que sua contribuição representa um passo importante para o aprimoramento da Justiça Juvenil no Brasil e, especificamente, para a efetiva institucionalização do SINASE.

Antes de analisar os resultados propriamente ditos, cabe lembrar os limites, percalços e dificuldades, de diferentes ordens, em meio aos quais o trabalho de pesquisa foi desenvolvido.

Entre os limites relacionados à abrangência e ao recorte da pesquisa, destaca-se, em primeiro lugar, que foi realizada uma avaliação de parte do SINASE. Tem-se a compreensão que o Sistema Nacional Socioeducativo é composto pela execução de medidas privativas de liberdade e em meio-aberto, além da atuação dos vários órgãos que compõem o Sistema de Garantia de Direitos - SGD, com atuação na área socioeducativa, bem como por políticas públicas da área social voltadas aos adolescentes usuários do Sistema. Após vários meses de preparação e delimitação do objeto desta primeira pesquisa, com a participação do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA, gestores estaduais, Poder Judiciário, Ministério Público e várias outras entidades envolvidas, considerando-se o tempo disponível e as dimensões do país, definiu-se que a pesquisa seria focada na avaliação da execução das medidas socioeducativas de internação (em suas várias modalidades) e semiliberdade.

Em segundo lugar, atendendo-se à necessidade de viabilizar a pesquisa no contexto temporal e da pandemia COVID-19 em que foi executada, optou-se por não ouvir os beneficiários da política pública em análise, ou seja, os adolescentes e suas famílias. Isto

é um prejuízo importante, não apenas porque os adolescentes têm o direito de ser ouvidos sobre assuntos que lhes dizem respeito, mas porque uma avaliação de política pública precisa contar com a perspectiva dos beneficiários.

De outra parte, citam-se os percalços enfrentados na execução do *e-survey*, a começar pela não participação de importantes atores previstos no planejamento da pesquisa. Vários dos respondentes que fariam parte da pesquisa e que, certamente, teriam muito a contribuir com seus diferentes olhares, em razão de dificuldades de várias ordens, não atenderam aos chamados de responder aos questionários a eles destinados. Este foi o caso dos órgãos do Sistema de Garantia de Direito - SGD, que contou com baixo retorno na primeira fase da Pesquisa, motivo pelo qual as respostas obtidas não puderam ser usadas por ausência de representatividade estatística. Também foi o caso de representantes das áreas de Educação, Saúde, Segurança Pública e Assistência Social. Neste sentido, é importante esclarecer que muitos contatos e buscas pelas pessoas adequadas como respondentes em suas respectivas áreas foram feitos, sem sucesso. Longe de considerar frustrante, o que se encontrou na realidade investigada, identificou-se que um dos principais resultados da pesquisa desenvolvida na primeira fase, foi que: o SINASE não é um Sistema articulado; não está estruturado da mesma forma em todos os estados; e, ainda, não funciona como uma rede de informações com fluxos de responsabilidades definidos. Ou seja, o estágio de organização do Sistema é anterior à possibilidade de acesso ágil às pessoas que representam as várias instituições que o compõem, as mesmas que poderiam fornecer as informações indispensáveis à qualquer avaliação.

Não se pode também deixar de mencionar o contexto de pandemia que se vive no país e no mundo. A pesquisa encontrava-se em plena fase de coleta de dados (meses de fevereiro e março de 2020), quando a pandemia chegou ao Brasil, prejudicando, em grande medida, a normal adesão de respondentes. Em alguns casos as pessoas estavam em espaços remotos, longe dos dados institucionais de que necessitavam para responder seus questionários, em outros, as urgências das instituições não permitiram priorizar o preenchimento dos questionários da pesquisa. Ainda assim, chegou-se a um número bastante expressivo de gestores estaduais, diretores de unidades e funcionários, ao ponto de que os dados coletados e analisados possuem a confiabilidade necessária.

Cabe referir, ainda, que alguns gestores estaduais não aderiram à pesquisa e, por consequência, os demais respondentes de suas instituições não foram adequadamente mobilizados para atender aos chamados nas suas respectivas áreas. O caso mais crítico foi o do estado de São Paulo, que decidiu não participar da primeira fase da pesquisa. Dentre as justificativas para tal está o fato de que a urgência da pandemia não permitiria a participação em uma pesquisa, frente às atividades prioritárias do cotidiano das gestões

estaduais e locais.

De certa forma, aqui se encontra um resultado de pesquisa: O Estado de São Paulo, que tem sob sua custódia quase metade da população que cumpre medidas socioeducativas, não teve seus dados computados nos resultados. A pesquisa na primeira fase quantitativa, portanto, não abrangeu nenhum dos respondentes previstos para o Estado de São Paulo. Os poucos dados com que se contou - de algumas unidades paulistas que responderam - tiveram que ser descartados, devido a sua baixa representatividade.

Em outros estados, também se enfrentou a não participação dos respectivos gestores: Santa Catarina, Mato Grosso do Sul, Tocantins e o Distrito Federal. Todavia, diferentemente do Estado de São Paulo, os outros respondentes desses quatro estados (diretores de unidades, equipes técnicas, socioeducadores) participaram da pesquisa.

Ainda, dentre os limites relacionados à apresentação dos resultados da pesquisa e à confiabilidade das informações coletadas e, como os produtos apresentados nos relatórios contam com informações estaduais agrupadas em regiões brasileiras, muitas vezes o dado regional torna determinada realidade pesquisada mediana, quando, em verdade, dentro dela existem várias desigualdades e disparidades. Isto é um limite, em primeiro lugar, da fase quantitativa da pesquisa, que foi resolvido na etapa seguinte, quando se chegou mais próximo aos estados. Assim, destaca-se mais um aspecto da realidade investigada: o SINASE, para além de ainda não ser um Sistema articulado, é um Sistema com realidades muito desiguais. Os dados brutos revelaram especificidades que não podem ser visualizadas nos relatórios, devido à necessidade de se sintetizar os resultados quantitativos ou à não realização de pesquisa de campo que permitisse aprofundar certos aspectos relevantes. Ainda assim, ao se analisar os dados sistematizados, tais disparidades, sempre que possível, foram ressaltadas.

Assim, em muitos momentos ao analisar-se os dados compilados, o leitor pode aferir que o indicador analisado tem um comportamento médio ou bom. No entanto, os dados de cada uma das regiões, ou dentro delas, de alguns dos estados, são de expressiva diversidade negativa. Neste sentido, é importante que sejam feitas leituras detalhadas dos resultados de pesquisa, almejando-se que eles possam subsidiar políticas públicas voltadas, especificamente, para a redução das desigualdades no país no âmbito do SINASE. Em síntese, pode-se afirmar que, embora possa parecer, em uma primeira leitura, que se trata de um Sistema homogêneo e com indicadores médios, em realidade, os valores regionais escondem, de fato, uma grande heterogeneidade.

Após estas considerações introdutórias sobre os limites da pesquisa, ao seu término, a percepção da equipe de trabalho foi de que conseguimos avançar significativamente na compreensão da realidade atual do SINASE, ainda que seja um campo de trabalho e

estudo amplo, diverso e em constante mudança em sua relação com a realidade.

Desde um lugar um pouco distanciado do termino das atividades de pesquisa, cabe se destacar os principais resultados da primeira fase, quantitativa, e da segunda fase qualitativa. Veja-se que a seleção dos dados a serem destacados decorre de percepções discutidas pela equipe de pesquisa e consideram pontos mais significativos de distorção frente à legislação vigente.

## **DADOS QUANTITATIVOS DESTACADOS**

No campo dos direitos pessoais dos adolescentes e obrigações das entidades, em que os resultados constam no relatório da fase quantitativa da **Dimensão Entidades**, sistematizadas no relatório CEGOV, 2020, B, uma leitura ampla dos indicadores revela pontuações nacionais positivas, o que representa um resultado importante do esforço de todos os trabalhadores do SINASE, assim como dos órgãos do SGD que atuam na contínua fiscalização sobre as condições de atendimento dos direitos dos adolescentes. No entanto, enquanto ainda existirem adolescentes sem os seus direitos básicos garantidos, há trabalho árduo a ser empenhado.

Nesse caso, elegeu-se destacar os indicadores voltados à análise da atenção à saúde mental dos adolescentes. Um do indicador geral sobre o tema é o **(2.1.2)**, mas que é complementado por outros mais específicos como Articulação com os Centros de Atenção Psicossocial **(2.1.3)** e Medicalização nas unidades **(2.1.4)**. Em acréscimo, menciona-se o indicador Atenção Integral à Saúde nas unidades **(2.1.10)**, que encontra complemento específico em Direito à reprodução, gestação e maternidade **(2.1.6)**; Direito à saúde sexual **(2.1.19)** e Direito à visita íntima **(2.1.21)**

Quanto à atenção integral à saúde mental do adolescente, alcançou-se uma pontuação nacional razoável de 9,53 pontos frente aos 12 possíveis. Como aspecto positivo, destaca-se a articulação com a rede do Sistema Único de Saúde (SUS), em especial com os Centros de Atendimento Psicossocial (CAPS), em que a pontuação encontrada foi 0,89 em relação a 1 ponto possível. Porém, neste quesito chama-se a atenção para o expressivo número de adolescentes que fazem uso de medicação **(2.1.4)**, especialmente no que diz respeito ao tipo de medicação utilizada, em que se destacam os ansiolíticos e sedativos (31% dos casos), bem como os antidepressivos (26%) (CEGOV, 2020, B, p. 38-39).

A síntese que pode ser feita do tema saúde mental, a partir dos dados da pesquisa, é que, positivamente, a rede do SUS tem sido usada na maioria dos casos, o que atende ao princípio da incompletude institucional. Por outro lado, há uma prática consolidada de uso de medicamentos dentro do SINASE. Isso merece uma avaliação específica e especializada a ser acompanhada pela área da saúde. Ao mesmo tempo, pontua-se que

o uso de ansiolíticos, sedativos e antidepressivos em mais da metade dos adolescentes medicalizados pode revelar que os efeitos da institucionalização podem estar sendo prejudiciais a eles, a ponto de ser necessária tal intervenção. Por outro lado, não se têm parâmetros já sistematizados para identificar se tal uso é crescente ou decrescente, se há maior ou menor utilização em relação às condições específicas das unidades a que estão vinculados aqueles, ou, ainda, se o acompanhamento médico recebido está baseado em diagnósticos de doenças mentais, ou se os medicamentos prescritos são para tratamento sintomático. A recomendação que se fez neste caso é que a área da saúde seja acionada para aprofundar a investigação do tema, assim como para o estabelecimento de protocolos especializados para o SINASE (CEGOV, 2020, B).

Quanto à Atenção Integral à Saúde nas unidades (**2.1.10a**), encontrou-se na pesquisa uma avaliação nacional de 2,40 pontos frente aos 4 possíveis. De modo específico, requer mais atenção a análise do indicador Direito à reprodução, gestação e maternidade (**2.1.6**). Embora a sua pontuação final mediana, ao se abordar a possibilidade de a adolescente mãe estar na companhia de seu filho recém nascido, o desempenho é insatisfatório. A nota nacional é de 0,91 de 3 pontos possíveis. A situação é agravada ao se considerar que em 38% dos casos não é permitido que as mães permaneçam com seus filhos no período da amamentação (CEGOV, 2020, B, p 43). Assunto que merece complemento frente aos dados sobre saúde sexual dos adolescentes (**2.1.19**), com pontuação nacional de 6,02 do máximo de 9 pontos possíveis, e que se pode avaliar como mediana, desta forma acompanhando os dados gerais da atenção à saúde. Por outro lado, outro indicador dessa temática demonstra uma falta de reconhecimento de que os adolescentes atendidos possuem uma vida sexual, o **2.1.21**, que revela um baixo número de unidades garantindo o direito à visita íntima, ou seja, 23 das 201 analisadas (CEGOV, 2020, B).

Outro tema destacado no relatório referente à Dimensão Entidades é a mortalidade de adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas (**2.3.6**). Pode-se afirmar que, pelo menos, 17 adolescentes vinculados às unidades socioeducativas morreram em 2019, número que não corresponde ao possível total nacional, visto que aqui não se contou com informações de todos os estados e também porque o indicador que dispõe sobre tratamento desumano sofrido por adolescentes nas unidades (**2.1.12**) registra cinco mortes por uso abusivo de força ou maus-tratos na contenção de tumultos, causa de morte que não aparece entre as elencadas no indicador específico aqui analisado sobre óbitos. Isso demonstra uma provável inconsistência nas respostas dadas às questões usadas no indicador (CEGOV, 2020, B).

Pode-se imaginar que a identificação de 17 mortos nesta pesquisa, que faz parte de um universo maior não coberto em sua totalidade (devido à não participação de

certas unidades e de certos estados, conforme já referido), segue a tendência dos dados encontrados em 2016 e 2017, no Levantamento Anual do SINASE (BRASIL, 2019), de, respectivamente, 46 e 49 mortos. Este quantitativo requer a máxima atenção, pois a morte de adolescentes por causas externas no Brasil vem crescendo na última década e afeta de forma mais intensa a população de jovens do gênero masculino, pretos e pardos que vivem nas periferias das grandes cidades.

Segundo o Atlas da Violência de 2019 (IPEA; FBSP, 2019) o ano de 2017 foi recorde na taxa anual de homicídios de jovens entre 15 e 19 anos de idade (atingiu 69,9 por 100.000 habitantes). É provável que esta taxa abarque as mortes de adolescentes vinculados ao SINASE e todas as que atingiram o mesmo público, ou público semelhante. Para o todo, é necessário pensar políticas protetivas que evitem e protejam adolescentes em contextos de grave vulnerabilidade. Porém, no caso das mortes ocorridas durante o cumprimento de medidas socioeducativas, algo a mais deve ser compreendido, visto que ocorreram em uma circunstância em que as vítimas estavam sob custódia do poder público. Além do mais, muito possivelmente essas mortes não sejam eventos isolados; acredita-se que elas sejam resultado de processos multifacetados que ocorrem na vida do adolescente, mas também na vida e no contexto das unidades de atendimento. De certa forma, trata-se de um indicador por excelência, pois revela que o SINASE está perdendo adolescentes, que não são apenas números, mas vidas que importavam para os seus familiares, para seus amigos e para a sociedade.

Assim, recomendou-se que seja criado um observatório nacional de mortes vinculadas ao SINASE, encarregado de apurar e documentar mais detalhadamente todos os eventos ocorridos, ano a ano, bem como os seus contextos geradores. Só assim será possível avançar no monitoramento e no efetivo controle das ocorrências.

A segunda dimensão da pesquisa de avaliação quantitativa realizada foi a dos **Programas de Atendimento**, sistematizadas no relatório CEGOV, 2020, C. É tarefa da gestão do SINASE, em seus vários níveis, a condução do processo de elaboração do Programa de Atendimento Socioeducativo, no qual é estabelecida a metodologia de trabalho com os adolescentes e os vários parâmetros que devem ser seguidos na execução das medidas socioeducativas, sob responsabilidade da respectiva instituição. Uma vez elaborado o Programa de Atendimento, o mesmo deve ser inscrito no respectivo Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente (art. 9 e 10 da Lei 12.594/12, BRASIL, 2012). Para a elaboração de tal Programa, por sua vez, é importante que se conte com a adesão dos colaboradores, tanto de dentro como de fora da instituição, para que ele não seja apenas um documento que atenda formalmente a parâmetros legais. O Programa de Atendimento é a organização e o provimento das condições necessárias para a execução

do atendimento socioeducativo nas unidades, conforme orientação do Projeto Pedagógico. É o instrumento que articula os diferentes setores das unidades socioeducativas para que trabalhem no mesmo sentido pedagógico, e serve como guia do trabalho cotidiano. Nesse sentido, o Programa de Atendimento Socioeducativo integra o projeto de gestão estratégica da instituição e das unidades.

Após elaborado o Programa e inscrito no respectivo Conselho de Direitos, o mesmo deve ser submetido à reavaliação a cada dois anos, como modo de manter sua atualidade e adequação (art. 90, parágrafo 3 da Lei 8069/90, BRASIL, 1990). Esta exigência, ancorada no princípio da incompletude institucional, uma das diretrizes do ECA, tem como objetivo submeter o documento ao controle externo, pois, desta forma, ele pode ser avaliado, criticado e monitorado.

Sendo assim, os indicadores relacionados a Programas de Atendimento retratam como vem acontecendo a existência, o registro e a avaliação dos Programas de Atendimento nas unidades e gestões estaduais.

Nesse sentido, destaca-se o indicador que mede a existência do Programa (3.1.1) apresenta uma nota nacional de 0,78 pontos (de 1 possível). As diferenças entre as regiões neste tema não se mostraram estatisticamente significativas e a nota nacional pode ser considerada boa. Porém, visto desde outra perspectiva, algo tão essencial e de tanta clareza normativa como a necessidade de um Programa de Atendimento para que seja possível o regular funcionamento de uma entidade socioeducativa, não vem sendo cumprido em mais de 20% das unidades pesquisadas (CEGOV, 2020, C, , p. 29-30). Assim, é possível afirmar que há necessidade de avançar na direção da consolidação dos programas de atendimento no território nacional.

Como recomendação da pesquisa, indicou-se que a gestão federal desenvolva esforços no sentido de esclarecer as gestões estaduais e diretores de unidades do SINASE quanto à necessidade de elaboração e registro dos seus respectivos Programas de Atendimento junto aos Conselhos de Direitos das Crianças e Adolescentes.

Em sequência, cabe destaque aos indicadores relacionados ao Projeto Político Pedagógico que deve ser um instrumento construído de forma coletiva pelos mais variados atores das unidades, e apresenta a proposta educativa da instituição. Nele estarão descritas as diretrizes que orientam o trabalho, os objetivos a serem alcançados, a visão que se tem sobre os adolescentes como sujeitos de direitos, os projetos e planos de ação, o monitoramento e avaliação da intervenção com os adolescentes, etc. O Projeto Pedagógico deve compor o Programa de Atendimento, e é um documento essencial para a orientação do atendimento socioeducativo aos adolescentes, devendo estar em consonância com todos os outros documentos e instrumentos institucionais, tais como o regimento interno,

as normas disciplinares, os planos individuais de atendimento, etc.

Como previsto nas várias normativas que embasam os indicadores propostos, o adolescente em cumprimento de medidas socioeducativas deve frequentar atividades escolares, de capacitação profissional, artísticas e esportivas, entre outras, principalmente aquelas oferecidas pelos diferentes equipamentos e serviços públicos, como forma de efetivação do princípio da incompletude institucional. Assim, os indicadores sobre esta temática avaliavam a existência de projetos pedagógicos nas unidades socioeducativas pesquisadas e a oferta de atividades aos adolescentes.

O indicador **3.2.1**, cujas questões foram respondidas por diretores de unidades, trata da existência de projeto pedagógico e obteve a nota nacional de 0,76 em relação a 1 ponto possível. As regiões Sudeste (0,82), Nordeste (0,81) e Sul (0,77) registraram as maiores pontuações, enquanto que Centro-Oeste (0,66) e Norte (0,68) tiveram desempenho inferior à média nacional. Embora possa considerar-se positivo que 76% das unidades informem sobre a existência de projetos pedagógicos, veja-se que em outros 24% dos casos tais projetos não existem (CEGOV, 2020, C, p. 35). Considerando-se a disparidade regional, percebe-se a necessidade de se avançar neste quesito.

Além disso, no indicador **3.2.3** (formado pelas médias de Q59 e Q61, respondidas pelos profissionais de educação das unidades), registram-se dados semelhantes sobre a existência de projetos político-pedagógicos, presentes em 77% das unidades de privação de liberdade. Porém, nem sempre a existência deste projeto significa que sejam ofertadas atividades nele previstas: 74% dos diretores participantes responderam afirmativamente. No caso específico no indicador **3.2.3**, a nota nacional foi de 1,51 pontos de 2 possíveis, demonstrando a necessidade de se avançar na elaboração de projetos pedagógicos e na oferta regular das atividades planejadas (CEGOV, 2020, C).

Nesse sentido recomendou-se que é necessário o desenvolvimento de esforços de capacitação e de incentivo financeiro voltados à ampliação da oferta de atividades pedagógicas aos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas.

A terceira dimensão da pesquisa de avaliação quantitativa realizada foi a da **Gestão do SINASE**, sistematizadas no relatório CEGO, 2020, A. Neste contexto, identifica-se que uma área central da gestão socioeducativa, que requer significativa mobilização de esforços, é a gestão de pessoas. Os recursos humanos necessários neste âmbito devem ser selecionados com cuidado e geridos de forma sistemática, de modo a que se alcance o grau de qualidade e comprometimento desejado no que se refere à prática pedagógica, e se evite a institucionalização de práticas irregulares, como se observa no histórico da área.

O tema exige do gestor esforço e conhecimento técnico, em geral, e também da Lei 12.594/12 (BRASIL, 2012), em específico. No entanto, somente a perspectiva legal não

é suficiente. É preciso dedicar esforços para organizar os processos seletivos e, desse modo, encontrar na sociedade as melhores pessoas para o trabalho na socioeducação. Selecionadas as pessoas, ou identificadas as que já estão nas instituições, é necessário realizar o acompanhamento do desempenho e o desenvolvimento de suas capacidades, por meio de programas de formação permanente. Ou seja, a gestão das instituições socioeducativas é essencialmente gestão de pessoas, em todas as dimensões que o tema envolve.

Os dados coletados na presente pesquisa demonstram que os critérios adotados para a seleção de agentes socioeducadores são insuficientes, registrando-se no indicador **1.2.1** a nota final de 5,64 em relação aos 11 pontos possíveis. Em complemento, o indicador **1.2.2** demonstra que os critérios utilizados na seleção de profissionais para as equipes técnicas são também insuficientes, registrando-se a nota de 3,18 em relação ao total possível de 8 pontos. Neste aspecto específico, é possível que uma nova normativa nacional regulamente parâmetros para a seleção de profissionais da socioeducação, o que pode contribuir, em grande medida, com processos seletivos mais qualificados (CEGOV, 2020, A, p. 39). Assim, recomendou-se que se elabore um documento sobre a seleção de pessoas para o trabalho no SINASE, com parâmetros nacionais a serem seguidos pelas gestões estaduais, e que seja submetido à aprovação do CONANDA.

De outra parte, os dados demonstram que, na maioria dos estados pesquisados, são ofertados cursos de formação inicial aos profissionais ingressantes - indicador **1.2.3a** - registrando-se a nota de 0,91 em relação ao total possível de 1 ponto. Da mesma forma, há significativa oferta de formação continuada - indicador **1.2.4a** -, registrando-se a nota de 1,63 em relação ao total possível de 2 pontos. Com relação ao indicador correspondente a características da formação continuada dos profissionais - **1.2.4b** - a nota final do país foi 12,7 em relação aos 20 pontos possíveis, demonstrando que existe oferecimento de formação continuada de forma relativamente satisfatória (CEGOV, 2020, A, p. 46). É possível que tais resultados sejam decorrentes de políticas públicas já implementadas, como a Escola Nacional de Socioeducação (ENS), o que é bastante positivo. Neste aspecto, sugeriu-se que seja dada continuidade aos esforços já desenvolvidos.

Dentro da temática recursos humanos, merecem destaque, igualmente, os dados obtidos sobre a situação de saúde dos trabalhadores do SINASE e as razões de afastamento. Os afastamentos por razões de saúde (indicador **2.1.5**) demonstram a prevalência em nível nacional das doenças de ordem física (49%), seguidas dos casos de depressão (20%), e por outros motivos menos frequentes, como estresse pós-traumático e outros, com 2% e 1%, respectivamente (CEGOV, 2020, A). De outro lado, como já referido na interpretação deste indicador, um olhar mais detalhado dos dados permite aferir que

talvez existam causas de afastamento que acumulem doenças físicas e psicológicas, ou que a causa do afastamento seja uma doença física, mas cuja origem corresponda a uma doença emocional.

O fato é que o trabalho junto ao SINASE é um potencial fator de adoecimento e isto é um importante problema para a gestão do Sistema, em especial em nível estadual. Em complemento a tal constatação, verifica-se que, no indicador **1.2.6**, 50% dos gestores estaduais respondentes informaram não existir programas de prevenção de enfermidades para os trabalhadores e outros 32% responderam não haver acompanhamento após a sua identificação (CEGOV, 2020, A, p.49). Isto pode significar que, na medida em que não são realizadas medidas preventivas em metade dos estados pesquisados, as pessoas adoecem e acabam se afastando do trabalho. Em sequência, há poucas experiências de acompanhamento dos trabalhadores identificados com enfermidades. Tudo isto repercute de forma importante no cotidiano, seja no campo financeiro, com maior custo com pessoal, seja no atendimento direto aos adolescentes.

Neste campo, a recomendação feita foi de que se priorize o tema da saúde dos trabalhadores do SINASE como ponto importante da agenda junto aos gestores estaduais de todo o País. Trocas de experiências, estratégias e medidas preventivas comuns podem contribuir para que os problemas existentes não se agravem e se busque alternativas para a sua superação.

Por fim, a dimensão final da análise quantitativa foi a **Dimensão Resultados**. Neste campo, merece destaque a situação do adolescente após cumprimento de medidas socioeducativas, sistematizadas no relatório CEVOV, 2020, D.

Os indicadores **4.1.1a**, **4.1.1b**, **4.1.2a**, **4.1.2b** e **4.1.3** do relatório quantitativo sobre Resultados, tratam do monitoramento e acompanhamento de egressos do SINASE. Como o modo de implementação da previsão legal quanto ao programa de egressos (art. 94, XVIII do ECA, BRASIL, 1990) tem recebido diversas interpretações no País, optou-se, na pesquisa, por dividir as questões expostas aos respondentes (gestores estaduais) entre perguntas sobre “monitoramento de egressos” e sobre “programas de acompanhamento de egressos”. Cabe esclarecer que “monitoramento de egressos” foi entendido como a existência de uma sistemática de trabalho que procura coletar dados durante um determinado período temporal sobre os adolescentes egressos do Sistema, acerca de vários aspectos de suas vidas. Por outro lado, entendeu-se por “programas de acompanhamento de egressos” aqueles em que os adolescentes são atendidos por determinado programa social do respectivo estado, que seja exclusivo para egressos do SINASE, ou que os tenham como público alvo. Nestes programas, os adolescentes realizam atividades e podem receber bolsa auxílio, além de outros benefícios.

Em primeiro lugar, os dados sobre monitoramento de egressos, identificados a partir dos indicadores **4.1.1a** e **4.1.1b**, mostram que ele é realizado de maneira insatisfatória, registrando-se quanto à sua existência (indicador 4.1.1a) a nota de 1,05 em relação ao total de 3 pontos. As gestões estaduais da região Sul e Sudeste informaram que não realizam qualquer tipo de coleta de informação a respeito dos egressos. Por sua vez, as notas das regiões Centro-Oeste (1,50), Nordeste (1,50) e Norte (1,17) superam a média nacional, e denotam que, na maior parte de seus estados, a função de monitoramento é delegada para ONGs conveniadas com a gestão estadual (CEGOV, 2020, D).

Em sequência, o indicador **4.1.1b** descreve as características do monitoramento de egressos, quanto à duração, tipo de informações coletadas etc. Neste caso, a nota nacional obtida foi 12,75 pontos em relação aos 19 possíveis, com destaque para a região Nordeste (13,70), cujo desempenho superou o nacional (CEGOV, 2020, D, p. 31). Portanto, a análise que se faz é de que, embora sejam coletadas algumas informações a respeito dos egressos - em alguns estados mais e em outros menos - os dados, em regra, não são organizados para produzir conhecimento sistemático sobre esse grupo. Em termos gerais, pode-se afirmar que não existe um padrão nacional sobre monitoramento de egressos, o que dificulta a produção unificada de dados.

Quanto a programas de acompanhamento de egressos, os dados coletados foram sistematizados nos indicadores **4.1.2a** (existência), **4.1.2b** (características) e **4.1.3** (acesso e permanência). Os resultados demonstram que 55% dos estados brasileiros não possuem programa de acompanhamento de egressos, sendo a nota para o País de 0,45 pontos (de 1 possível). Na região Sudeste nenhum dos estados participantes possui tal programa, ao passo que a sua existência foi identificada nas outras quatro regiões, em cerca da metade de seus estados. Em complemento, a nota nacional para o indicador 4.1.2b é de 15,34 (de um total possível de 25 pontos) (CEGOV, 2020, D, p. 34-35).

Analisando-se o conjunto dos dados, vê-se que os referidos programas são muito diferentes entre si. Destaca-se, por exemplo, que seis estados (Q62) ofertam bolsa para a realização de curso profissionalizante, com auxílios de distintos valores médios: Rio Grande do Sul (R\$ 500,00); Sergipe (R\$ 487,72); Amazonas (R\$ 400,00); Pará (R\$ 400,00); Paraíba (R\$ 250,00) e Piauí (R\$ 150,00) (CEGOV, 2020, D, p. 38). Ao mesmo tempo, metade das gestões estaduais providenciam transporte para os egressos participarem desses programas (Q63).

Em suma, pode-se afirmar que os programas de acompanhamento de egressos precisam ser aprimorados de diversas formas, por exemplo: em geral, não é constituída uma equipe mínima de profissionais para desenvolvê-los; alguns estados oferecem bolsas e cursos profissionalizantes, outros atividades de outra natureza; além disso, em poucos

estados os programas são aprovados pelos Conselhos Estaduais dos Direitos da Criança e Adolescente.

Assim, considerando-se o conjunto dos dados sistematizados sobre monitoramento e acompanhamento de egressos e a frágil situação de programas específicos no país, recomendou-se que seja realizado um esforço a partir da gestão nacional para que sejam realizadas trocas de experiências entre os estados e que, posteriormente, seja elaborado, de forma colaborativa, um documento com parâmetros a serem seguidos nacionalmente pelo SINASE sobre acompanhamento de egressos.

Em síntese, os resultados da Pesquisa em sua primeira fase, quantitativa, revelam uma situação razoável em nível nacional, com ausência de diferenças significativas entre as cinco regiões do País. Por outro lado, os dados mais específicos por estados e o olhar mais detalhado sobre indicadores que representam diagnóstico de áreas sensíveis como as aqui relatadas, revelam muitas disparidades e diferenças entre estados. Temas básicos como a garantia do direito à saúde, a existência de projeto Pedagógico, a gestão de recursos humanos e a existência de Programas de Egressos, revelam que a realidade nacional está ainda longe de corresponder ao esperado no que se refere ao esperado na legislação do SINASE (Lei 12.594/12).

## **DADOS QUALITATIVOS DESTACADOS**

Ao final da primeira etapa de pesquisa quantitativa, chegou-se à conclusão principal de que, embora a Lei do SINASE (Lei 12.594/12), esteja em vigência há um pouco mais de uma década, com propósito declarado de criação de um Sistema Nacional Socioeducativo e seus desdobramentos em Sistemas estaduais e municipais, no contexto atual ainda não contamos com um Sistema articulado e orgânico.

Assim, a pergunta central da segunda etapa de pesquisa qualitativa, foi compreender **por que não contamos ainda com um Sistema articulado? Onde estão as principais dificuldades para que se alcance este propósito da Lei?**

Ao sistematizar o conjunto significativo de dados, obtidos com a contribuição de muitas pessoas durante os 23 grupos focais realizados, chegou-se aos principais tópicos, que, em seu conjunto, compõem a resposta ao problema central. Assim, passa-se a apresentar os pontos principais que têm dificultado a constituição do SINASE como um sistema articulado, sistematizados no relatório CEGOV, 2021, A.

### **1. Fragilidade da Gestão Nacional**

Ao fazer-se analisar-se os dados produzidos pela Pesquisa, é possível identificar facilmente a heterogeneidade das práticas por parte dos vários profissionais e instituições

que atuam no SINASE. Esta heterogeneidade e, mesmo desigualdade, reflete as diferenças das realidades dos diversos estados e municípios brasileiros, mas também revela ausência de uma coordenação nacional, especialmente no que se refere à construção de interlocuções entre as várias instituições atuantes em nível nacional. Certamente, um dos papéis da gestão do SINASE em seus vários níveis é a articulação do Sistema e isto, em nível nacional, ainda não encontrou um padrão adequado que permita a capilaridade da articulação nos vários níveis. Por exemplo, se em nível nacional não há um trabalho conjunto entre CNJ, CNMP e Executivo Federal, provavelmente, será bem mais difícil que em nível dos estados os atores destas três instituições recebam orientações na direção de concretizar uma ação conjunta e sistêmica.

De outra parte, também é uma tarefa de gestão a regulação de procedimentos (normatização). A Lei do SINASE (Lei 12.594/12) cumpriu um papel de regular vários temas e aspectos do atendimento socioeducativo que não contavam com orientações claras apenas a partir do Estatuto da Criança e do Adolescente. Porém, a Lei do SINASE ainda é ampla em vários pontos, que precisam de regulamentação e orientação nacional. Além disso, temas novos surgiram ao longo de uma década de vigência da Lei, os quais não estão nela previstos, portanto requerem resoluções conjuntas, ou mesmo, orientações de procedimentos a serem adotados em todo o País. Um exemplo disso é o tema atual das centrais de vagas. Alguns estados já contam com esta experiência há mais tempo, mas em outros ela será construída no próximo período. Provavelmente, se não for aprovada uma normativa nacional sobre o tema, contaremos com vários modelos de central de vagas, algumas adequadas às realidades e funcionais para a manutenção da capacidade máxima institucional para execução da medida de internação, em outros, existirão problemas, os quais seriam evitados com uma orientação mais precisa interinstitucional.

Neste contexto, recomendou-se que seja realizado um planejamento de gestão nacional do SINASE, com participação das instituições nacionais envolvidas, que seja de acesso público e passível de monitoramento.

## **2. Permanência acerca das diferenças de concepção em relação aos fins e objetivos do SINASE**

Não é de hoje que existem no Brasil diferentes concepções sobre a finalidade das medidas socioeducativas. Em apertada síntese, pode-se afirmar que predominam três visões diferentes, que apareceram entre os participantes dos grupos focais nesta pesquisa, as quais muitas vezes estão misturadas em um mesmo discurso:

- a. a ideia de predominância do caráter educativo e de inclusão social das medidas socioeducativas, estando presente a necessidade de individualização da inter-

venção em relação ao adolescente, mas com ênfase na ideia de que se trata de um sujeito de direitos em relação ao Estado e de que o Sistema deve garantir seus direitos;

- b. a ideia predominantemente punitivista, que se baseia na importância de que a medida socioeducativa tenha uma finalidade de retribuição ao adolescente em relação ao mal causado à sociedade, com ênfase na aplicação da medida socioeducativa de internação e no tempo desta internação, que deve seguir parâmetros de proporcionalidade que o juiz (em regra) estabelece em relação ao ato infracional praticado e não tanto em relação à realidade do adolescente;
- c. a ideia, ainda, “menorista”, tradição histórica das políticas sociais voltadas para a infância no Brasil, que pretende individualizar a medida socioeducativa, em regra, mas com uma finalidade de modificação do sujeito adolescente para que se torne alguém que corresponda ao esperado pelos adultos em questão, com menor ênfase na garantia de direitos e maior na preocupação com a não reincidência, também priorizando, de certa forma, a medida socioeducativa de internação.

Essas diferentes concepções, presentes em todos os níveis do SINASE, dificultam em muito a articulação do Sistema. Atrapalham, por exemplo, a relação entre juízes, promotores e defensores; dificultam a relação entre os profissionais das equipes técnicas e os juízes, quando da elaboração dos relatórios avaliativos; são geradoras de conflitos internos nas unidades de atendimento entre os membros das equipes técnicas e entre estas e os agentes socioducadores, entre outros momentos que apareceram nos relatos dos participantes da pesquisa.

Tais conflitos agravam-se pelo fato de que muitos trabalhadores do SINASE têm permanência curta no Sistema: juízes, promotores e defensores, por exemplo, que há pouco estão no SINASE, mas que são originários da atuação em outras áreas do Sistema de Justiça; trabalhadores com contratos temporários, com pouca experiência ou sem perspectiva de permanência por muito tempo no SINASE. Nestes contextos, não possuem uma formação consolidada na área socioeducativa.

Não é mais justificável a presença tão significativa de concepções diferentes, considerando que a Lei do SINASE (Lei 12.594/12) estabelece claros princípios e objetivos, além da recente decisão do Supremo Tribunal Federal, em sede do HC 143.988/2020, que revela a afirmação de vários aspectos sobre a concepção acerca da finalidade do SINASE. Mesmo assim, este tema esteve muito presente nos debates dos grupos focais e mostrou-se revelador da dificuldade de articulação do SINASE.

Neste contexto, recomendou-se que sejam realizados maiores e significativos esforços na capacitação dos vários trabalhadores do SINASE, com ênfase em debates

sobre a concepção do Sistema e das medidas socioeducativas, preferencialmente, misturando trabalhadores das várias instituições, como oriundos do Sistema de Garantia de Direitos e das instituições executoras do meio aberto e do meio fechado.

### **3. Fragilidade do meio aberto e dificuldade de fluxo entre o meio fechado e o aberto**

Embora não tenha sido objeto específico desta pesquisa a análise dos programas do meio aberto em todo o país, mas apenas a relação entre o meio fechado e o meio aberto, tem-se plena consciência de que existem muitas experiências positivas no campo das medidas socioeducativas em meio aberto, espalhadas pelos vários municípios do país. Porém, em vários dos debates ocorridos nos grupos focais, esteve presente a crítica em relação à realidade das medidas socioeducativas em meio aberto. Estes problemas apontados, podem ser sintetizados em quatro grupos de críticas que aqui se apresentam:

- a. Falta de confiança dos Juízes em aplicar medidas em meio aberto, diante da fragilidade dos programas de atendimento nos municípios. Em alguns casos, clara preferência pelas medidas de meio fechado.
- b. Fragilidade da rede de suporte das demais políticas públicas às medidas em meio aberto. Pouca oferta de soluções de integração dos adolescente em relação à escola, a programas de de profissionalização, ou a atendimentos na área da saúde;
- c. Preocupação das equipes do meio fechado com seus respectivos trabalhos, os quais seriam colocados em risco quando os adolescentes progredem para o meio aberto, frente a todas as fragilidades que as medidas no meio aberto apresentam.
- d. Problemas claros de falta de fluxo entre o meio fechado e o meio aberto, revelando ausência de articulação do Sistema, por exemplo quando adolescentes progredem para o meio aberto e ficam intervalos de tempo significativos até ingressarem nos programas de medidas em meio aberto para os quais foram encaminhados.

O conjunto de tais críticas compõem um contexto de quase concordância geral de que na realidade atual do meio aberto encontra-se um nó crítico de fragilidade do SINASE em todo o País.

Nesse contexto, recomendou-se a elaboração de um plano estratégico nacional, por parte do SINASE, mas em conjunto com o SUAS, para fortalecimento dos programas de medidas socioeducativas em meio aberto, especialmente quanto a orientações normativas nacionais, ampliação de financiamento e capacitação dos profissionais de forma conjunta com o meio fechado.

#### **4. Ausência de Co-financiamento federal para o SINASE**

Em alguns grupos focais tornou-se evidente, como uma fragilidade do SINASE relacionada à sua falta de articulação enquanto Sistema, a ausência de um financiamento básico federal para custeio. Como é de conhecimento de todos, os estados são os principais responsáveis pelo custeio e manutenção das unidades de internação e semiliberdade em todo o país. O meio aberto, por sua vez, conta com uma parte (ainda que insuficiente) de financiamento federal por meio do SUAS, mas é mantido majoritariamente pelo financiamento dos municípios.

Esta fragilidade orçamentária é compreendida como falta de priorização do SINASE pelo Poder Executivo Federal e se reflete em dois problemas principais:

- a. Fragilidade na contratação de pessoal por parte de vários dos órgãos gestores estaduais, que, por contarem com poucos recursos, não têm conseguido manter pessoal permanente;
- b. Precariedade das condições de trabalho nas instituições executoras, por ausência de recursos suficientes para manutenção dos prédios e compra de materiais pedagógicos de consumo. Assim, dormitórios, banheiros, espaços escolares e de lazer, necessitam de manutenção constante. A falta de recurso leva à precarização e à baixa qualidade dos serviços prestados.

Considerando-se que o financiamento adequado de políticas públicas está diretamente relacionado à possibilidade de atingir-se os resultados esperados, evidencia-se nesta pesquisa que não se atinge os resultados esperados para o SINASE, em parte, por ausência de financiamento, em especial para o custeio.

Neste contexto, recomendou-se que sejam empenhados esforços no sentido da viabilização de um financiamento federal para o custeio do SINASE, o que envolve a mobilização de todos os seus integrantes no país, especialmente aqueles que atuam em nível federal.

#### **5. Permanência de relatos de violência contra os adolescentes**

Em alguns dos grupos focais realizados nesta fase da pesquisa foram relatados episódios de violência contra o(a)s adolescentes, quase como se estivessem naturalizados pelas pessoas que cotidianamente vivenciam ou recebem informações de fatos desta natureza.

Tais relatos dividem-se em episódios de violência policial na apreensão de adolescentes e episódios de violências dentro das unidades de internação.

Sabe-se que a violência praticada contra o(a)s adolescentes nas duas situações relatadas está envolta em grande complexidade e soluções para este problemas também

exigem complexas estratégias. Porém, não é possível que não se dê o devido destaque neste texto ao fato de que, após mais de dez anos de vigência da Lei do SINASE (Lei 12.594) e mais de trinta anos do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 9069/90), ainda existam tais práticas espalhadas pelo país, as quais são consideradas corriqueiras ou normalizadas pelos trabalhadores do SINASE em suas várias instituições.

Neste contexto, recomendou-se que seja criado um observatório nacional sobre violência praticada contra adolescentes no SINASE (pode somar-se ao observatório das mortes dentro do Sistema, recomendado na pesquisa quantitativa), que tenha a função de registrar e auditar todos os episódios ocorridos e relatados, de forma a certificar-se de que as providências legais cabíveis tenham sido tomadas. Recomendou-se, ainda, que sejam amplamente difundidas capacitações para os operadores do SINASE nos vários níveis sobre formas não violentas de solução de conflitos e modos de limitação da violência praticada.

Como síntese da etapa qualitativa da Pesquisa cabe se destacar que foi uma experiência de sucesso a estratégia de realização dos grupos focais *online*. Assim, sugere-se que se promova de forma regular iniciativas de capacitação *online* dos vários trabalhadores do SINASE, com ênfase em debates sobre a concepção do Sistema e das medidas socioeducativas, preferencialmente, misturando trabalhadores das várias instituições, como oriundos do Sistema de Garantia de Direitos e das instituições executoras do meio aberto e do meio fechado, com o objetivo de trocar experiências e informações e, sobretudo, alcançar consensos a partir de rodadas de discussão mediadas por profissionais designados para tal finalidade.

Ao final da pesquisa, desde o lugar de pesquisadores(as), os sentimentos e pensamentos são múltiplos. Se, por um lado, é uma efetiva conquista contarmos com relatórios sistematizados com dados quantitativos e qualitativos que refletem o panorama nacional do SINASE, com toda a fragilidade de dados com a qual nos deparamos. Por outro, os dados existentes demonstram o quanto ainda está para ser feito na direção da garantia de direitos mínimos aos adolescentes que se encontram no cumprimento de medidas socioeducativas de internação e semiliberdade. Por mais difícil que seja a realidade, ela é um ponto de partida a partir do qual se pode planejar intervenções, políticas públicas e movimentos institucionais, sejam políticos ou jurídicos. Nosso papel, como geração historicamente situada, é resistir frente aos riscos de retrocesso e na garantia de mínimos padrões já conquistados. Que nossa utopia nos guie na construção de uma realidade mais justa para os adolescentes brasileiros, os quais são de responsabilidade das famílias, da sociedade e do estado.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. *Lei n. 8.069*, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 1990.

BRASIL. *Lei n. 12594*, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional. Brasília: Diário Oficial da União, 2012.

CEVOV (Centro de Estudos Internacionais sobre Governo, Universidade Federal do Rio Grande do Sul). **PRODUTO 03 - RELATÓRIO DE PESQUISA - AVALIAÇÃO DA DIMENSÃO GESTÃO DO SINASE: ETAPA 01 (SURVEY)**, 2020 - A.

CEVOV (Centro de Estudos Internacionais sobre Governo, Universidade Federal do Rio Grande do Sul). **PRODUTO 04 - RELATÓRIO DE PESQUISA - AVALIAÇÃO DA DIMENSÃO ENTIDADES DO SINASE: ETAPA 01 (SURVEY)**, 2020 - B.

CEVOV (Centro de Estudos Internacionais sobre Governo, Universidade Federal do Rio Grande do Sul). **PRODUTO 05 - RELATÓRIO DE PESQUISA - AVALIAÇÃO DA DIMENSÃO PROGRAMAS DO SINASE: ETAPA 01 (SURVEY)**, 2020 - C.

CEVOV (Centro de Estudos Internacionais sobre Governo, Universidade Federal do Rio Grande do Sul). **PRODUTO 06 - RELATÓRIO DE PESQUISA - AVALIAÇÃO DA DIMENSÃO RESULTADOS DO SINASE: ETAPA 01 (SURVEY)**, 2020 – D

MÉNDEZ, Emílio Garcia. *Infância e Cidadania na América Latina*. São Paulo: Ed. HUCITEC, 1996.