

Relatório do Ministro Relator

Cuidam os autos de Relatório de Auditoria de Natureza Operacional realizada no Programa de Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei, a cargo da Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente - SPDCA, unidade vinculada à Secretaria Especial dos Direitos Humanos/Presidência da República.

2. Para efeito de compor a presente parte expositiva do assunto, transcrevo abaixo o bem elaborado Relatório de Auditoria, excluindo, todavia, em relação à versão original, os trechos alusivos aos agradecimentos, à lista de siglas e ao sumário. Por ser pertinente, cabe assinalar que a condução dos trabalhos ficou sob a responsabilidade da Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo - Seprog, que contou, para tal desiderato, com o concurso de duas servidoras do seu quadro de lotação e de outros servidores lotados nas seguintes unidades técnicas deste Tribunal: 2ª Secex, Secex/MG, Secex/PA, Secex/PE, Secex/RS, Secex/SP.

“ (...)

Resumo

1. A presente auditoria está prevista no Plano de Auditoria do Tribunal para o 2º semestre de 2003, aprovado pelo Acórdão 778/2003 - Plenário (TC 000.131/2003-7). Trata-se de atividade prevista no Projeto de Aperfeiçoamento do Controle Externo com Foco na Redução da Desigualdade Social - CERDS. O Projeto visa contribuir para a melhoria do desempenho das instituições governamentais brasileiras, assim como para a melhor utilização dos recursos públicos por meio da implementação de recomendações decorrentes de auditoria de natureza operacional conduzida pelo Tribunal de Contas da União.

2. O objeto desta auditoria de natureza operacional - ANOp é o Programa Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei, gerenciado no âmbito da Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente, da Secretaria Especial dos Direitos Humanos, órgão da Presidência da República. O Programa visa articular e estimular os esforços do sistema socioeducativo instituído pelo Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, de forma a possibilitar a inclusão do adolescente em conflito com a lei no meio social.

3. O principal objetivo desta auditoria foi avaliar o desempenho do Programa, especialmente com relação à execução de medidas não privativas de liberdade e à articulação das políticas públicas direcionadas para o adolescente em conflito com a lei.

4. Os trabalhos de auditoria voltaram-se para a análise das seguintes questões:

1) Em que medida normas, diretrizes e ações governamentais constituem uma política nacional integrada de atendimento ao adolescente em conflito com a lei?

2) Os recursos materiais, orçamentários, financeiros, humanos e de informações da SEDH, dos estados e das entidades de atendimento e a qualidade da formação profissional dos responsáveis pela implementação do Programa são suficientes e compatíveis com os objetivos traçados?

3) Em que medida as ações do Programa são consistentes com o Estatuto da Criança e do Adolescente, no que se refere à execução das medidas socioeducativas?

4) Qual o grau de implementação das atividades de apoio e acompanhamento dos egressos?

5. As estratégias metodológicas utilizadas para responder às questões formuladas foram estudo de caso, pesquisa documental, pesquisa postal e consulta a bancos de dados. A coleta de dados foi realizada por meio de entrevistas e questionários. Além disso, foram feitas entrevistas com especialistas, gestores estaduais, juízes, membros do Ministério Público, defensores públicos, diretores de entidades de atendimento, adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa e egressos, além de grupos focais com técnicos que atuam na execução das medidas.

6. Os trabalhos de campo foram realizados em seis estados da federação (Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Pernambuco, Rio Grande do Sul e São Paulo), além do Distrito Federal. A escolha dos estados a visitar considerou: volume de recursos repassados pelo Governo Federal para a execução de convênios nos estados; quantidade de adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas; representação de estados pertencentes a todas as regiões brasileiras; relatos de experiências bem-sucedidas no atendimento ao adolescente em conflito com a lei.

7. Algumas situações limitaram o desenvolvimento dos trabalhos. Uma delas foi a insuficiência de dados e de indicadores de desempenho sobre a aplicação e a execução das medidas socioeducativas e sobre os egressos do Programa. Outro obstáculo foi a demora da transcrição das fitas gravadas durante os grupos focais e entrevistas, impossibilitando a análise de conteúdo das informações obtidas.

8. Os principais achados de auditoria referem-se a: falta de uma política de atendimento ao adolescente em conflito com a lei, indefinição das atribuições das instâncias envolvidas no processo, baixo grau de articulação entre as esferas de governo, especialmente com relação à municipalização das ações, integração deficiente entre as áreas de interesse do Programa, insuficiência de recursos humanos e materiais, deficiência do sistema de informações e falta de indicadores de desempenho.

9. Foram identificadas algumas boas práticas que podem contribuir para o melhor desempenho das atividades do Programa: adequação das unidades de atendimento de Belo Horizonte/MG às diretrizes do ECA, no que se refere à estrutura física para quarenta adolescentes por unidade; diagnóstico da situação dos conselhos municipais e tutelares, realizado pela SPDCA; levantamento da situação dos conselhos municipais de São Paulo realizado pelo Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente; publicação de Guia de orientações para conselheiros, gestores e

técnicos realizada pelo Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente e Ministério Público do Pará; ações institucionais de assistência às famílias realizadas pelo Centro de Atenção à Família com Escola da Família, em Belém/PA; modelo de execução de liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade de Olinda/PE; atendimento integrado, conforme artigo 88 do ECA em Recife/PE, Natal/RN, Porto Alegre/RS, Belém/PA, Salvador/BA, Cuiabá/MT, Curitiba/PR, São Carlos/SP, Londrina/PR e Foz do Iguaçu/PR; utilização do Sistema de Informação para a Infância e Adolescência - Sopia em Mato Grosso do Sul.

10.Com o intuito de contribuir para o melhor desempenho do Programa, são formuladas algumas recomendações, entre as quais destacam-se as que propõem:

a)à Secretaria Especial dos Direitos Humanos, que promova articulações junto aos Ministérios da Saúde, da Educação e do Trabalho e Emprego, para melhorar o atendimento ao adolescente em conflito com a lei;

b)à Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente - SPDCA e ao Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - Conanda que: definam as responsabilidades de cada esfera de governo, no que tange à execução das medidas socioeducativas; ampliem a divulgação do Programa e do Fundo Nacional da Criança e do Adolescente; articulem-se com outras áreas governamentais e não-governamentais; aprimorem os canais de comunicação com estados e municípios e com os operadores de direito; promovam o aperfeiçoamento de programas de capacitação; incentivem a utilização do Sopia; instituem indicadores de desempenho.

11.Espera-se que a implementação das medidas propostas contribua para a obtenção de impactos quantitativos e qualitativos, entre os quais se destacam: definição clara das atribuições dos três níveis de governo com relação às atividades de atendimento ao adolescente; maior cumprimento do Estatuto da Criança e do Adolescente; melhoria da integração entre os executores de medidas socioeducativas e de outras áreas governamentais; disseminação de boas práticas no atendimento aos adolescentes em cumprimento de medidas; melhoria dos sistemas de informações; construção e monitoramento de indicadores de desempenho; aperfeiçoamento das ações de apoio e acompanhamento dos egressos.”

(...)

1.Introdução

Antecedentes

1.1A auditoria é decorrente do Acórdão 778/2003 - Plenário (TC 000.131/2003-7), que autorizou a realização de Auditoria de Natureza Operacional - ANOp no Programa Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei. O Relator dos trabalhos é o Ministro Lincoln Magalhães da Rocha.

1.2A Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo - Seprog realizou, no segundo semestre de 2002, estudo de viabilidade em diversos programas de governo com a finalidade de escolher programas a avaliar em 2003.

1.3O Programa Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei foi selecionado em conjunto com outros cinco, de diversas funções de governo, como consequência da avaliação da relevância, do risco e da materialidade dos programas identificados como prioritários pelo governo nas funções saúde, assistência social, trabalho, educação, habitação, agricultura, organização agrária, direitos da cidadania, comércio e serviços e indústria.

1.4Esta auditoria foi realizada no âmbito do Projeto de Aperfeiçoamento do Controle Externo com Foco na Redução da Desigualdade Social - CERDS, que tem por objetivo intensificar o uso de metodologias de avaliação de programa, focando especialmente na questão da pobreza e da desigualdade social.

Identificação do objeto de auditoria

1.5O objeto da auditoria, definido durante a fase de planejamento, é composto pelas seguintes ações do Programa Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei:

- a) implantação de serviços de atendimento a adolescentes com medidas socioeducativas não privativas de liberdade;
- b) capacitação de recursos humanos dos sistemas de Segurança, Justiça e Atendimento ao adolescente em conflito com a lei;
- c) implantação de serviços de acompanhamento para reinserção social do egresso do sistema socioeducativo;
- d) implantação de serviços sociopsicopedagógicos destinados aos adolescentes em conflito com a lei e sua família;
- e) atendimento socioeducativo ao adolescente em conflito com a lei.

1.6O Programa visa articular e estimular os esforços do sistema socioeducativo instituído pelo Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, de forma a possibilitar a inclusão do adolescente em conflito com a lei no meio social.

Objetivos e escopo da auditoria

1.7Durante o planejamento dos trabalhos de auditoria, foram identificadas deficiências na articulação das políticas públicas direcionadas para o adolescente em conflito com a lei. Também se observou que, embora a ação prioritária do Programa refira-se a medidas socioeducativas não privativas de liberdade, parecia haver, na prática, prevalência na aplicação de medidas privativas.

1.8Visando analisar esses dois aspectos, elaborou-se o problema de auditoria, desdobrado nas seguintes questões:

1)Em que medida normas, diretrizes e ações governamentais constituem uma política nacional integrada de atendimento ao adolescente em conflito com a lei?

2)Os recursos materiais, orçamentários, financeiros, humanos e de informações da SEDH, dos estados e das entidades de atendimento e a qualidade da formação profissional dos responsáveis pela implementação do Programa são suficientes e compatíveis com os objetivos traçados?

3)Em que medida as ações do Programa são consistentes com o Estatuto da Criança e do Adolescente, no que se refere à execução das medidas socioeducativas?

4)Qual o grau de implementação das atividades de apoio e acompanhamento dos egressos?

Estratégia metodológica

1.9A precariedade das informações disponíveis sobre o Programa, os adolescentes e as entidades de atendimento determinou que o desenvolvimento das questões de auditoria fosse baseado principalmente no uso de dados primários. Nesse sentido, uma das principais fontes foi proveniente de realização de entrevistas e aplicação de questionários.

1.10A equipe de auditoria enviou questionários a todos os gestores estaduais e a todos os conselhos estaduais de direitos da criança e do adolescente. Os questionários foram respondidos pelos gestores das seguintes unidades federativas: Alagoas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, São Paulo e Sergipe. Os conselhos estaduais de Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo enviaram resposta aos questionários.

1.11Também foram enviados questionários para 135 diretores de entidades de atendimento (internação, semiliberdade e liberdade assistida), nos seguintes estados: Bahia, Ceará, Mato Grosso, Minas Gerais, Paraná, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, São Paulo e Sergipe, além do Distrito Federal. Dos questionários para diretores, 58 foram respondidos. Uma das questões contida nos questionários enviados aos gestores estaduais foi a quantidade de entidades de atendimento e o endereço delas, em cada estado. Os diretores de entidades dos demais estados não participaram da pesquisa porque os gestores estaduais não responderam ao questionário em tempo hábil.

1.12Foi realizado teste-piloto no Distrito Federal, com o objetivo de aperfeiçoar os instrumentos de coleta de dados e utilizar as informações para os estudos de caso.

1.13Além do Distrito Federal, seis estados foram objeto de estudos de caso: Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Pernambuco, Rio Grande do Sul e São Paulo. A escolha dos estados considerou:

a) volume de recursos repassados pelo Governo Federal para a execução de convênios nos estados, a exemplo de São Paulo e Minas Gerais;

b) quantidade de adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas (São Paulo);

c) representação de estados pertencentes a todas as regiões brasileiras;

d) relatos de experiências bem-sucedidas no atendimento ao adolescente em conflito com a lei, a exemplo de Mato Grosso do Sul, Minas Gerais e o município de Santo Ângelo, no Rio Grande do Sul.

1.14 Durante os estudos de caso, foram desenvolvidas as seguintes atividades:

a) entrevistas com especialistas na área de atendimento à criança e ao adolescente;

b) entrevistas com gestores estaduais;

c) entrevistas com juízes da vara da infância e da juventude, promotores e defensores públicos;

d) visitas a entidades de atendimento de internação(1), semiliberdade e liberdade assistida, realização de entrevistas com os diretores das entidades visitadas e aplicação de questionários a 341 adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa;

(1) No Distrito Federal, o juiz da vara da infância e da juventude não permitiu que a equipe de auditoria visitasse a unidade de internação, em virtude da ameaça de rebelião iminente, na época da realização dos trabalhos.

e) realização de grupos focais com técnicos;

f) aplicação de questionários a 27 egressos.

2. Visão geral

Objetivos

2.1O Programa Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei é de responsabilidade da Secretaria Especial dos Direitos Humanos, da Presidência da República. O Programa é gerenciado no âmbito da Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente - SPDCA.

2.2O Programa consta do PPA 2000/2003 (número 0152) e visa articular e estimular os esforços do sistema socioeducativo instituído pelo Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, de forma a possibilitar a inclusão do adolescente em conflito com a lei no meio social.

2.3O processo de reinserção social dos adolescentes que cometeram ato infracional pressupõe a aplicação das seguintes medidas socioeducativas, estabelecidas nos artigos 112 e 115 a 123 do Estatuto da Criança e do Adolescente:

a) advertência - admoestação verbal;

b) obrigação de reparar o dano - restituição, ressarcimento do dano ou compensação do prejuízo;

c) prestação de serviços à comunidade - realização de tarefas gratuitas de interesse geral;

d) liberdade assistida - acompanhamento do adolescente, com a realização de: promoção social dele e de sua família; inserção em programa de auxílio e assistência social, se for o caso; supervisão da frequência e do aproveitamento escolar; diligências no sentido da profissionalização e da inserção no mercado de trabalho;

e) semiliberdade - possibilita a realização de atividades externas e são obrigatórias a escolarização e a profissionalização;

f) internação - medida privativa de liberdade, sujeita aos princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento. São obrigatórias atividades pedagógicas.

2.4O artigo 112 prevê, também, medidas de proteção, que não serão objeto deste trabalho.

2.5O Programa busca fortalecer os mecanismos de aplicação e execução das medidas socioeducativas, por meio de um conjunto de ações, incentivando experiências referenciais em cada unidade da federação. O apoio técnico e financeiro aos projetos de parceiros governamentais e não-governamentais comporta a realização de convênios e outras formas de cooperação. A ação de apoio ao atendimento via medidas não privativas de liberdade constitui a prioridade fundamental, sendo complementada pelas demais.

2.6As ações que compõem o Programa, segundo o PPA 2000/2003, são as seguintes:

1)1722 - Construção de unidades de atendimento para adolescentes em conflito com a lei.

2)1728 - Criação de delegacias especializadas em investigação de atos infracionais praticados por adolescentes.

3)1758 - Capacitação de recursos humanos dos sistemas de Segurança, Justiça e Atendimento ao adolescente em conflito com a lei.

4)1780 - Implantação de serviços de acompanhamento para reinserção social do egresso do sistema socioeducativo.

5)1782 - Implantação de serviços de atendimento a adolescentes com medidas socioeducativas não privativas de liberdade.

6)1788 - Implantação de serviços sociopsicopedagógicos destinados aos adolescentes em conflito com a lei e sua família.

7)1819 - Reforma de unidades de atendimento a adolescentes em conflito com a lei.

8)1829 - Modernização das unidades do Sistema de Justiça, Segurança e Atendimento ao adolescente em conflito com a lei.

9)2227 - Atendimento socioeducativo ao adolescente em conflito com a lei.

10)7277 - Estudos e pesquisas na área de reinserção social do adolescente em conflito com a lei.

11)7301 - Promoção de eventos relativos à reinserção social do adolescente em conflito com a lei.

12)7991 - Produção de material esportivo por menores infratores - Cidadania ao Menor.

2.7As ações 1722, 1728, 1819 e 1829 não foram objeto deste trabalho porque são menos adequadas a auditoria de natureza operacional, pois tratam-se de ações que envolvem primordialmente obras ou aquisição e instalação de equipamentos. As ações 7277 e 7301, por serem ações de apoio, também não são indicadas para ser objeto desta modalidade de auditoria.

2.8Com relação à ação 7991, não foi objeto de auditoria porque é executada pelo Ministério dos Esportes, o que demandaria tempo e esforço adicionais da equipe de auditoria para a realização de novos contatos e entrevistas. Além disso, ação semelhante (Produção de Material Esportivo - Pintando a Liberdade) foi objeto de auditoria de natureza operacional, realizada pela Seprog em 2002, junto com a ação “Profissionalização do Preso”, ambas do Programa Reestruturação do Sistema Penitenciário.

2.9Portanto, considerando a natureza do trabalho, o tempo disponível para sua realização e as características das ações do Programa, o escopo da auditoria restringiu-se às ações 1758, 1780, 1782, 1788 e 2227, mais voltadas para o sistema socioeducativo.

2.10A ação Capacitação de recursos humanos dos sistemas de Segurança, Justiça e Atendimento ao adolescente em conflito com a lei (1758) busca promover a qualificação dos servidores que atuam em atividades diretamente vinculadas aos problemas do adolescente em conflito com a lei, objetivando maior eficiência no desempenho de suas funções técnicas e operacionais que resultem em melhoria nos serviços de assistência e recuperação de adolescentes infratores. A Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente provê acolhimento e análise de propostas de capacitação e treinamento, prevendo, inclusive, a formação de multiplicadores para atuar nos estados, selecionando-os segundo seus critérios de prioridade. A ação implementa-se mediante convênio com instituições capacitadas a promover o treinamento de servidores, conforme previsto no projeto.

2.11A ação Implantação de serviços de acompanhamento para reinserção social do egresso do sistema socioeducativo (1780) busca reinserir o adolescente em conflito com a lei ao meio social, por meio de atividades de acompanhamento pedagógico, psicológico e familiar, proporcionando condições favoráveis a sua reintegração após o cumprimento de medidas socioeducativas. A Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente promoverá a análise dos projetos destinados à reinserção social de adolescentes egressos do sistema socioeducativo, responsabilizando-se por sua implantação e acompanhamento. A ação decorre da formalização de convênios com estados

e instituições da sociedade civil que atuem na capacitação, acompanhamento psicopedagógico, apoio familiar, dentre outros, cuja contribuição seja indispensável ao sucesso do projeto.

2.12A ação Implantação de serviços de atendimento a adolescentes com medidas socioeducativas não privativas de liberdade (1782) é a ação prioritária do Programa. Tem por objetivo incentivar a reestruturação das instituições, reduzindo o número de adolescentes com medidas privativas de liberdade e priorizando a implementação das demais medidas socioeducativas, previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente: semiliberdade, liberdade assistida, prestação de serviços à comunidade e obrigação de reparar o dano. Para isto, são celebrados convênios com estados, municípios e instituições da sociedade civil provedoras de serviços de assistência, em condições de atuar como catalisadoras do processo de recuperação de adolescentes cumprindo medidas socioeducativas não privativas de liberdade.

2.13O objetivo da ação Implantação de serviços sociopsicopedagógicos destinados aos adolescentes em conflito com a lei e sua família (1788) é reinserir o adolescente em conflito com a lei ao meio social, por meio de serviços de assistência social e psicopedagógica, que envolvam os adolescentes em questão e suas famílias. Para isto, são viabilizados programas de assistência jurídica, social e pedagógica voltados à reeducação do adolescente privado de liberdade, estendendo os benefícios de suas ações a seus familiares. Os programas são realizados por meio de convênios com estados, municípios e instituições da sociedade civil capazes de promover assistência social, psicológica e pedagógica destinadas a adolescentes e suas famílias.

2.14A ação Atendimento socioeducativo ao adolescente em conflito com a lei (2227) tem por objetivo reinserir o adolescente em conflito com a lei no meio social. Para isso, é proposto o cumprimento das medidas socioeducativas, aplicadas aos adolescentes em conflito com a lei, tais como prestação de serviços à comunidade, reparação de dano, liberdade assistida, semiliberdade e internação. São celebrados convênios com estados, municípios e organizações não-governamentais, procurando criar mecanismos de assistência e acompanhamento psicossocial a adolescentes em conflito com a lei. Esta ação é gerida pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - Conanda, criado pela Lei nº 8.242, de 12/12/91, órgão deliberativo e controlador das políticas de promoção, defesa e garantia dos direitos da criança e do adolescente assegurados pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA. Essa ação diferencia-se das demais pela possibilidade de arrecadar recursos próprios destinados ao Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente.

2.15No PPA 2004/2007, o Programa teve seu nome alterado para Atendimento Socioeducativo do Adolescente em Conflito com a Lei. Seu objetivo passou a ser “ampliar e aperfeiçoar os serviços voltados para o cumprimento de medidas socioeducativas não privativas de

liberdade e humanizar o atendimento nas unidades de internação de adolescentes em conflito com a Lei”. As ações foram reduzidas para as seguintes:

1)878 - Apoio à construção, reforma e ampliação de unidades de internação restritiva e provisória.

2)880 - Apoio a serviços de atendimento de adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas e egressos.

3)826 - Apoio a serviços de plantão interinstitucional ou de atendimento inicial.

Responsáveis

2.16A aplicação das medidas socioeducativas, conforme o artigo 146 do Estatuto da Criança e do Adolescente, é de responsabilidade do Juiz da Infância e da Juventude, ou do Juiz que exerce essa função, na forma da Lei de Organização Judiciária local.

2.17No nível federal, o Programa Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei é de responsabilidade da Secretaria Especial dos Direitos Humanos, órgão integrante da Presidência da República.

2.18A execução das medidas socioeducativas está a cargo de estados e municípios. Entretanto, as atribuições dos principais envolvidos no Programa não estão claramente definidas. Há um consenso entre os responsáveis no sentido de que as medidas de privação de liberdade seriam de responsabilidade dos governos estaduais, enquanto que as medidas em meio aberto deveriam ser alocadas aos municípios.

2.19A vinculação atual da entidade responsável, nas unidades federativas, pela execução das medidas socioeducativas está registrada na tabela 1.

Tabela 1

Vinculação da entidade responsável pela execução das medidas socioeducativas

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: Secretaria Especial dos Direitos Humanos - SEDH/Presidência da República.

Histórico e legislação pertinente

2.20A Constituição Federal, em seu artigo 227(2), atribui prioridade ao segmento infanto-juvenil. O Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, instituído por meio da Lei nº 8.069/1990, aponta para uma nova forma de gestão pública nas ações de atendimento a crianças e adolescentes. Em razão de propor mudanças significativas nos modelos de atendimento, a implantação das ações preconizadas no Estatuto ainda não foi concluída.

(2) Constituição Federal/88: Art. 227 - "É dever da família, da sociedade e do Estado, assegurar à criança e ao adolescente, 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."

2.21 O Governo federal elaborou, em 1996, o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH, cujo objetivo é eleger prioridades e apresentar propostas que busquem equacionar os problemas que hoje impossibilitam ou dificultam a promoção e a proteção dos direitos humanos no Brasil.

2.22 No âmbito mundial, há também mobilização geral no que se refere ao desenvolvimento de princípios que representam um novo modo de encarar a criança e o adolescente e de equacionar respostas adequadas aos problemas existentes na área.

2.23 O Programa Reinserção Social do Adolescente em conflito com a lei, gerenciado no âmbito da Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente, constitui resposta institucional às propostas de ações governamentais de proteção ao adolescente infrator consignadas no PNDH, bem como um esforço no sentido de contribuir para a efetiva implantação das medidas e ações propostas no Estatuto da Criança e do Adolescente.

2.24 O Programa foi criado visando suprir as deficiências no atendimento ao adolescente em conflito com a lei, quais sejam: ausência de propostas de atendimento sociopsicopedagógico adequadas, pessoal não qualificado, elevado número de sentenças de internação, causando distanciamento das famílias e da comunidade, superpopulação das unidades, ocorrência de motins e alto índice de reincidência dos adolescentes.

2.25 O Decreto nº. 4.671, de 10/10/03, aprova a estrutura regimental da Secretaria Especial dos Direitos Humanos, órgão integrante da Presidência da República, e estabelece, no artigo 6º do Anexo I, as competências da Subsecretaria dos Direitos da Criança e do Adolescente, dentre as quais cabe destacar:

“I - formular medidas necessárias para promover, estimular, acompanhar e zelar pelo cumprimento do Estatuto da Criança e do Adolescente, mediante o desenvolvimento de ações sociais públicas de proteção à vida e à saúde da criança e do adolescente, para viver em condições dignas de existência;

II - propor diretrizes e a adoção de medidas administrativas e de gestão estratégica, visando garantir a adequada implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente;

III - supervisionar e coordenar a elaboração de planos de ação anuais para a implementação e monitoramento de programas e projetos de atendimento às crianças e aos adolescentes, com definição de prazos, metas, responsáveis e orçamento para as ações;

IV - supervisionar e coordenar a execução da política de promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente consagrados no Estatuto, bem como fomentar o apoio a serviços de atendimento direto à criança e ao adolescente;

V - promover parcerias com órgãos da Administração Pública federal, estadual, municipal e entidades não-governamentais na formulação de propostas para a implementação de programas de ações em defesa dos direitos da criança e do adolescente;

VI - promover ações de proteção da criança e do adolescente com direitos ameaçados ou violados, bem como apoiar o desenvolvimento de projetos de atendimento aos egressos de medidas sócio-educativas;

VII - incentivar o aprimoramento de instituições de atendimento direto aos adolescentes em conflito com a lei;”

Beneficiários e Metas

2.26O público alvo do Programa é o adolescente(3) entre 12 e 18 anos a quem se atribui autoria de ato infracional(4).

(3) Art. 2º do Estatuto da Criança e do Adolescente - Considera-se criança, para os efeitos desta lei, a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade.

(4) Art. 103 do ECA - Considera-se ato infracional a conduta descrita como crime ou contravenção penal.

Parágrafo único. Nos casos expressos em lei, aplica-se excepcionalmente este estatuto às pessoas entre dezoito e vinte e um anos de idade.

2.27Não foram identificadas metas definidas para o Programa Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei.

Indicadores de desempenho

2.28O indicador de desempenho registrado no PPA 2000/2003 é a “taxa de reincidência criminal por adolescentes”, definido como a relação percentual entre o número de adolescentes em conflito com a lei reincidentes e o número total de adolescentes liberados por ordem judicial. O indicador não foi apurado pelos responsáveis pelo Programa.

2.29Consta, no PPA 2004/2007, que o indicador de desempenho está em processo de definição.

Aspectos orçamentários

2.300 Programa, durante a vigência do PPA 2000/2003, recebeu recursos orçamentários no valor de R\$ 111.455.387,00, conforme apresentado na tabela 2, dos quais 32,34% foram pagos no correspondente exercício. A execução orçamentária foi de R\$45.386.800,00, equivalente a 40,72%.

Tabela 2

Execução orçamentária e financeira do Programa, de 2000 a 2003

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: Câmara dos Deputados (Banco de Dados de Acompanhamento da Execução Orçamentária e

Restos a Pagar da União) - data: 25/7/03.

2.31 Nos exercícios de 2000 e 2001 houve uma baixa execução orçamentária no Programa, segundo informações colhidas no Ministério da Justiça. Esta baixa execução decorreu basicamente do contingenciamento de despesas determinado pelo governo federal. A propósito, para este exercício de 2003, em cumprimento ao Decreto nº. 4.591/2003, o Programa também está com grande parte de seus recursos contingenciados (86,78%), o que inviabiliza a execução do Programa, salvo esforço político adicional junto à Presidência da República, como ocorreu em 2002, quando o orçamento, mesmo contingenciado, foi executado em quase 90%.

2.32 Segundo o gerente do programa, a baixa execução orçamentária em 2003 decorre também da mudança na estrutura do órgão onde é gerenciada a maior parte dos recursos do Programa. Até 2002, o Programa era gerenciado pelo Departamento da Criança e do Adolescente, vinculado ao Ministério da Justiça. Em 2003, o Departamento foi transformado em Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente - SPDCA, subordinada à Secretaria Especial dos Direitos Humanos, que passou do Ministério da Justiça para a Presidência da República.

2.33 O Programa, em 2003, tem doze ações, das quais duas são geridas fora da SPDCA, ou seja, fora da área do Gerente do Programa. A Ação “Atendimento Socioeducativo ao adolescente em conflito com a lei (2227)”, que em 2003 recebeu R\$ 9.027.415,00, é gerida pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - Conanda, com recursos do Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente (código de UO 20.928). A Ação “Produção de Material Esportivo por Menores infratores - Cidadania ao Menor (7991)”, que neste exercício tem consignado no orçamento R\$800.000,00, por sua vez, é gerida na Secretaria Nacional dos Esportes do Ministério dos Esportes (código de UO 51.101).

2.34 Nesses últimos quatro anos três ações mobilizaram 82% dos recursos orçamentários destinados aos Programa (ações 1722, 1782 e 2227). Na vigência do PPA 2000/2003, a movimentação orçamentária e financeira da ação 1722 e das cinco ações do Programa objeto deste trabalho tem sido a seguinte:

Tabela 3

Execução orçamentária e financeira por Ação, de 2000/2003

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: Câmara dos Deputados (Banco de Dados de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Restos a Pagar da União) até 25/7/03.

2.35 Para o PPA 2004/2007, a previsão orçamentária é a apresentada na tabela 4.

Tabela 4

Previsão orçamentária - PPA 2004/2007

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

2.36 A figura 1 apresenta a distribuição dos recursos de convênios firmados pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos com os estados da federação.

Figura 1

Distribuição de recursos de convênios por estado

VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: Secretaria Especial dos Direitos Humanos - SEDH/Presidência da República.

3. A política de atendimento ao adolescente em conflito com a lei

3.1 A ressocialização dos adolescentes autores de ato infracional, expressa no próprio nome do programa ora avaliado, constitui o objetivo primordial das ações programáticas desenvolvidas. Seu alcance está diretamente relacionado à integração das políticas sociais básicas previstas no art. 87, inciso I, do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA (Lei nº 8.069, de 13/07/1990).

3.2 Reza o art. 86 do ECA que “a política de atendimento dos direitos 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”.

3.3 Neste contexto, a matriz de planejamento estabeleceu questão de auditoria consubstanciada nos seguintes termos: “em que medida normas, diretrizes e ações governamentais constituem uma política nacional integrada de atendimento ao adolescente em conflito com a lei?”.

3.4 No desenvolvimento desta questão, foram identificados seis achados principais de auditoria, que a seguir serão individualmente abordados, com os respectivos desdobramentos, levando à conclusão de que não existe uma política nacional integrada de atendimento ao adolescente em conflito com a lei, nos termos estabelecidos no Estatuto, pelo que se propõem recomendações à SPDCA e ao Conanda com vistas à superação dos óbices ao estabelecimento dessa política integrada de atendimento.

Articulação entre as esferas de governo

“Não há cidadania sem responsabilidade e não pode haver responsabilização sem o devido processo e o rigor garantista”. João Batista Costa Saraiva, Juiz Titular do Juizado da Infância e da Juventude de Santo Ângelo/RS.

3.5 Não obstante o ECA estabeleça que a política de atendimento ao adolescente far-se-á por meio de um conjunto de ações articuladas das diversas esferas de governo, tal dispositivo legal não houve por bem disciplinar as competências e atribuições de cada uma dessas esferas. Da mesma forma, o ECA apenas apontou a municipalização e a descentralização político-administrativa dentre as diretrizes da política de atendimento, sem, contudo, nada acrescentar nesse sentido.

3.6 A previsão genérica da responsabilidade de todos os entes gera efeitos negativos, pois segundo a sabedoria popular “o que é de todos, não é de ninguém”, provocando a superposição e/ou omissão de ações, bem como o desperdício de esforços e recursos.

3.7 Ausente deliberação normativa, tem-se que as discussões doutrinárias sobre a matéria levaram ao entendimento de que as medidas socioeducativas de privação de liberdade seriam de responsabilidade dos governos estaduais, enquanto que as medidas em meio aberto deveriam ser alocadas aos municípios. Entende-se que cabe ao Governo Federal, por meio da Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente, a definição de diretrizes sobre a matéria, bem como a formulação de políticas sociais, objetivando o reordenamento institucional, principalmente no que tange à descentralização político-administrativa, preconizada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

3.8 Esse entendimento pode ser exemplificado em Belo Horizonte/MG, em que a Prefeitura atua na internação e na liberdade assistida, mas está repassando a internação para o Estado e assumindo a prestação de serviços à comunidade. Atualmente sob a responsabilidade do poder judiciário do Estado. Há também o exemplo de Santo Ângelo/RS, em que as medidas em meio aberto são realizadas pelo município em parceria com a organização não-governamental, Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente - Cededica.

3.9 Essa descentralização e municipalização, entretanto, não vem ocorrendo adequadamente. São muito poucos os municípios que atuam no processo, a despeito das informações dos conselhos estaduais dando conta da existência de iniciativas neste sentido. Da mesma forma, é incipiente a articulação entre União, estados e municípios neste mister.

3.10 Tais diagnósticos foram auferidos por meio de entrevistas, questionários e visitas, em que foram evidenciadas as seguintes situações: a coordenação do programa federal, ao ser demandada pela equipe de auditoria, disponibilizou apenas oito planos estaduais de medidas socioeducativas; alguns dos intervenientes do sistema de reinserção social do adolescente em conflito com a lei sequer conheciam o Programa Federal ora auditado; a percepção dos responsáveis pela garantia dos direitos dos adolescentes (juízes da infância e da juventude, membros do Ministério Público e defensores

públicos) é de que não existe articulação entre as esferas de governo; a atuação do município na execução de medidas é incipiente.

3.11 As principais causas identificadas da ocorrência foram: falta da prioridade prevista no art. 4º do ECA, na formulação e execução de políticas públicas ao adolescente em conflito com lei; ausência de recursos federais como instrumento de motivação à execução de ações integradas; falta de vontade política nas diversas esferas de governo (federal, estadual e municipal) em relação à questão do adolescente em conflito com a lei; falta de condições estruturais básicas, especialmente no âmbito municipal, em que tal estrutura praticamente inexistente; e, finalmente, questões político-partidárias (estado x município), que muitas vezes não permitem articulações para levar a efeito as proposições do ECA.

3.12 As principais conseqüências decorrentes dessa situação refletem-se no descumprimento do inciso I do art. 88 do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, vale dizer, municipalização do atendimento pouco implementado, com conseqüente concentração das medidas na esfera estadual, em detrimento das diretrizes da descentralização e da municipalização estabelecida no Estatuto.

3.13 De se registrar, entretanto, que a grande maioria dos gestores estaduais (treze entre catorze respondentes) tem conhecimento do Programa Federal, e responderam positivamente quando questionados quanto à percepção do governo estadual acerca de sua interação com o governo federal, pelo que se julga alvissareira a atuação do programa em discussão.

3.14 A título de boas práticas, no que tange à atuação integrada das diversas esferas de governo, pode-se mencionar o sistema de aplicação de medidas socioeducativas em Belo Horizonte, Belém e Brasília, onde o governo federal atua por intermédio do programa em análise, com convênios voltados para o atendimento ao adolescente em conflito com a lei. No mesmo sentido, é positivo o exemplo colhido em Belo Horizonte, em que ao lado do governo estadual, que atua basicamente na medida de internação e semiliberdade, atua também a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte com atendimento no cumprimento da medida de liberdade assistida.

3.15 Neste contexto, propugna-se pela proposição das seguintes recomendações à SPDCA e ao Conanda, na expectativa de que possam ser auferidos os benefícios de atuação articulada das diversas esferas de governo, conforme art. 86 do ECA, de municipalização do atendimento e descentralização político-administrativa, consoante art. 88, incisos I e II, do ECA:

a) desenvolver gestões com vistas à regulamentação do artigo 86 do Estatuto da Criança e do Adolescente, de modo a definir as responsabilidades de cada esfera, no que tange à execução das medidas socioeducativas;

b) promover ações de conscientização das esferas estadual e municipal para a descentralização das medidas socioeducativas preconizadas no ECA.

Integração com Outras Áreas Governamentais

“O maior problema enfrentado pelas instituições no DF, e no País como um todo, é que não há continuidade dos programas, nem a integração entre eles”. Mário Volpi, Oficial de Projetos do UNICEF

3.16 Um dos focos da presente avaliação buscou verificar a existência de integração das ações do programa com as implementadas em outras áreas governamentais, em especial as de educação, esporte, saúde, trabalho e afins ao desenvolvimento da capacidade de convívio social do público alvo.

3.17 O resultado da análise procedida aponta no sentido de uma deficiente integração das políticas públicas existentes, uma vez que não foi identificada a ocorrência expressiva de ações de outros programas de governo, a exemplo do Agente Jovem, do Combate à Violência, ao Abuso e a Exploração Sexual e Comercial de Crianças e Adolescentes - Sentinela e dos Centros de Atenção Psicossociais - CAPS, interagindo com o sistema de cumprimento de medidas socioeducativas.

3.18 Tal conclusão baseia-se nos estudos de caso realizados nos estados selecionados, nas informações registradas nas entrevistas com os operadores do sistema de direito e nos questionários aplicados aos gestores e a conselheiros estaduais de direitos da criança e do adolescente.

3.19 No olhar dos juízes, promotores e defensores estaduais entrevistados, as ações oriundas do governo federal ainda não apresentam maior efetividade para a reinserção do adolescente no meio social, sendo classificadas como “tímidas, pouco efetivas e sem grande repercussão”.

3.20 Embora a maioria dos gestores estaduais afirmem a existência de acordos e/ou convênios com o governo federal voltados para a reinserção social do adolescente em conflito com a lei, o Estado do Paraná “não tem conhecimento de programas, em nível federal, que contemplem esta finalidade”.

3.21 Os conselheiros estaduais responderam que têm conhecimento de ações do governo federal, identificando-se, entretanto, as seguintes afirmativas: “Não há sintonia entre os poderes federais e há confusão na atribuição de cada poder. Há falta de divulgação e visibilidade das ações governamentais...” e “O foco da discussão estadual sobre o adolescente em conflito com a lei requer a construção de um política estadual e nacional que incorpore ações intersecretariais para prevenção e promoção, garantindo direitos e cidadania”.

3.22 Os participantes dos grupos focais ressentem-se da falta de articulação entre os setores estaduais responsáveis pela execução das medidas socioeducativas e outros setores governamentais, o que tem dificultado o atendimento dos adolescentes, principalmente nas áreas de saúde e educação. Cabe citar o seguinte depoimento de um técnico: “... só que a escola não quer esse menino lá. Matriculou por força da lei, e em seguida dá um jeito de por meio de um conselho de

classe, tirá-lo da escola. Tratamento de drogadição; eu não conheço aqui, um espaço público que possa atender a nossa demanda.”

3.23 Como conseqüência da imperfeita interação entre as ações do programa e as desenvolvidas pelas demais áreas governamentais, verifica-se que as oportunidades de acesso dos adolescentes em conflito com a lei e suas famílias aos benefícios dos programas sociais ficam prejudicadas, com reflexos negativos na reinserção pretendida.

3.24 Há que se promover a inclusão dos adolescentes submetidos a medidas socioeducativas como público alvo de políticas sociais públicas integradas e afirmativas, a exemplo do disposto na Resolução nº 333, de 10/07/03, do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT, relativa ao Plano Nacional de Qualificação:

Art. 8º A população prioritária do PNQ, para fins de aplicação de recursos do FAT, compreende os seguintes segmentos:

VII - trabalhadores/as egressos do sistema penal e jovens submetidos a medidas sócio-educativas, trabalhadores/as libertados/as de regime de trabalho degradante análogo à escravidão e de familiares de egressos do trabalho infantil; (grifo nosso)

3.25 Buscando a melhoria da articulação das ações do programa com outros esforços governamentais desenvolvidos e o cumprimento do artigo 4º do ECA(5), propõem-se as seguintes recomendações à Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente - SPDCA para:

(5) Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do Poder Público 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.

Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende: 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.

a) promover a formação de grupos de coordenação com outros programas governamentais, a exemplo do Agente Jovem, do Combate à Violência, ao Abuso e a Exploração Sexual e Comercial de Crianças e Adolescentes - Sentinela e dos Centros de Atenção Psicossociais - CAPS;

b) divulgar, junto às entidades de atendimento, as oportunidades de inclusão do público alvo em programas afins, a exemplo do Programa Agente Jovem, gerenciado pelo Ministério da Assistência Social, e da deliberação do art. 8º, inciso VII, da Resolução nº 333, de 10 de julho de 2003,

do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - Codefat, relativa ao público prioritário do Plano Nacional de Qualificação.

Atuação das organizações não-governamentais - ONG

3.26 Conforme já mencionado, o art. 86 do ECA preconiza que a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á por meio de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais. No mesmo sentido, o Estatuto aborda reiteradamente a participação das organizações não-governamentais no processo, a exemplo dos artigos 91 e 95, ao definir os requisitos e os procedimentos para funcionamento dessas instituições no segmento, bem como ao estabelecer ao Judiciário, ao Ministério Público e aos Conselhos Tutelares as competências para fiscalização dessas entidades. Ademais, no art. 88, IV, do mencionado normativo, estabelece-se como diretriz da política de atendimento a mobilização da opinião pública no sentido da indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade.

3.27 Nas respostas aos questionários, os gestores estaduais são quase unânimes em afirmar que a participação das ONG's tem contribuído para a melhoria da implementação das medidas socioeducativas. Tal unanimidade também foi alcançada nas respostas dos conselheiros estaduais à mesma questão. Ao responderem referida questão, os representantes do sistema de garantia de direitos afirmaram a importância da participação das ONG's, entretanto, com ressalvas relativas à ainda pouca atuação no sistema e à inexistência dessas organizações no interior dos estados.

3.28 Ainda segundo os gestores estaduais, todas as entidades governamentais e não-governamentais que participam direta ou indiretamente do trabalho estão comprometidas e engajadas na implementação de ações que permitam dar qualidade ao atendimento destinado aos adolescentes e seus respectivos familiares.

3.29 Neste contexto, entretanto, não houve consenso no que se refere à melhor alternativa para a prestação dos serviços relativos ao processo de reinserção social do adolescente em conflito com a lei: se a atuação direta do estado ou a indireta, por intermédio de parcerias com as ONG's. É necessário considerar que a atuação das organizações não-governamentais deve se dar sem prejuízo da responsabilidade do estado na sua função fiscalizadora.

3.30 Nos estudos de casos realizados, constataram-se experiências positivas com ONG's em Belo Horizonte, Brasília, Recife, Santo Ângelo/RS e São Paulo, que, entretanto, representam experiências minoritárias no sistema. Em Brasília, por exemplo, existe uma unidade de atendimento de internação e quatro de semiliberdade, e a experiência de administração em parceria com ONG se realiza em uma das unidades de semiliberdade. Da mesma forma, em Belo Horizonte, onde há oito unidades de internação, são promovidas experiências com ONG's em duas delas. A principal causa da pouca participação das ONG's no sistema reside na falta de definição do papel e das responsabilidades das ONG's no processo.

3.31 Nas visitas, identificou-se que a participação das ONG's tem se dado por meio do gerenciamento compartilhado nos regimes de internação, semiliberdade, liberdade assistida e acompanhamento de egressos. Segundo apontaram os gestores estaduais, alguns dos benefícios verificados são: 1) desburocratização nos aspectos administrativo-financeiros, com maior rapidez administrativa e conseqüentemente melhor adequação do programa executado; 2) propostas pedagógicas consolidadas a partir de experiência educacional/assistencial; 3) oxigenação do sistema; 4) contratação de pessoal pelo regime CLT; 5) mobilidade funcional; 6) maior investimento na capacitação de pessoal; 6) menor custo/benefício; 7) maior envolvimento com a comunidade.

3.32 São relevantes as experiências positivas observadas na atuação dos Maristas e Amigonianos, em Belo Horizonte, com medidas de internação; Luteranos (Cantinho do Girassol), em Brasília, com medida de semiliberdade; Pastoral do Menor, no Pará, com medidas de liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade; Centro de Articulação Retome sua Vida, em Pernambuco, atuando em medida de liberdade assistida; Cededica, em Santo Ângelo/RS, atuando em todas as medidas não privativas de liberdade e Centro Social Nossa Senhora do Bom Parto, em São Paulo, com liberdade assistida.

3.33 Alerta-se, entretanto, que, dentre as experiências acima mencionadas, não obstante se tratem todas elas de instituições sem fins lucrativos, apenas nos casos de Pará, Pernambuco e Santo Ângelo, as entidades não recebem diretamente recursos públicos para execução dos serviços. Tal alerta decorre do disposto no § 2º do art. 94 do Estatuto que, ao se referir às obrigações das entidades que desenvolvem programas de internação, estabelece que “no cumprimento das obrigações a que alude este artigo as entidades utilizarão preferencialmente os recursos da comunidade”.

3.34 Assim, em consonância com as diretrizes estabelecidas no ECA, conclui-se pela necessidade de se incrementar a participação das ONG's no segmento. Não se trata de pugnar pela substituição do Estado pela iniciativa privada, senão da inserção da sociedade civil no processo de reinserção social dos adolescentes em conflito com a lei, nos limites e nas condições estabelecidas no Estatuto.

3.35 No sentido de viabilizar maior participação das ONG's no processo de reinserção social do adolescente em conflito com a lei, e ante a perspectiva de maior eficácia no cumprimento das medidas socioeducativas e de melhoria no atendimento aos adolescentes ingressos no sistema, propõem-se recomendações à SPDCA e ao Conanda para:

a) ampliar a divulgação do Programa Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei para representantes da sociedade civil, a exemplo da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais - Abong, para que as organizações não-governamentais desempenhem papel mais ativo na reinserção social do adolescente;

b)incentivar o aprimoramento das entidades de atendimento direto aos adolescentes em conflito com a lei, por meio da formulação e divulgação de parâmetros de qualidade.

Conhecimento do programa por parte dos operadores do sistema de garantia de direitos

3.36O Programa Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei é desconhecido por parcela ponderável dos intervenientes no processo de aplicação das medidas socioeducativas, em especial entre os operadores do sistema de garantia de direitos dos adolescentes, a saber, o juiz, o Ministério Público e o Defensor Público.

3.37Com efeito, dentre as sete unidades federativas visitadas, constatou-se que desconheciam o programa federal: em Mato Grosso do Sul, o Ministério Público e o Juiz; em São Paulo, o Ministério Público e a Defensoria Pública; e no Pará, o Juiz.

3.38Tal circunstância decorre da falta de divulgação do programa federal e concorre para o não aproveitamento de eventuais benefícios proporcionados pelo Programa.

3.39Ante a importância desses atores no processo de aplicação e execução das medidas socioeducativas, e ante a expectativa de melhoria do sistema de garantia de direitos do adolescente em conflito com a lei, propõe-se à SPDCA que, em conjunto com o Conanda, divulguem o programa, especialmente entre os diversos atores do sistema de garantia de direitos, nas esferas federal, estadual e municipal.

3.40O Conanda elaborou projeto de lei que regulamenta a aplicação das medidas socioeducativas. Os conselheiros do Conanda entrevistados durante a realização deste trabalho consideram que esse projeto contribuirá para a melhor orientação dos juízes com relação à aplicação das medidas socioeducativas. Entende-se que cabe recomendar ao Conanda que agilize o envio, ao Congresso Nacional, do citado projeto.

Atribuições dos Conselhos Estaduais e Municipais dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes

“... estar organizado, estar mobilizado, efetuar o controle social, produzir conhecimentos, estabelecer políticas universais e redistributivas, articular ações em rede de todos os níveis de governo e da sociedade, orientar-se mais pela prevenção que pela reparação e zelar pelos direitos estabelecidos, tendo como base a participação infanto-juvenil. Os Conselhos dos Direitos e Tutelares estão implicados nessas ações como protagonistas, ou seja, como atores centrais, personagens principais da linha de frente”. Professor Doutor Vicente de Paula Faleiros.

3.41O fortalecimento do sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente pressupõe o pleno funcionamento de órgãos de caráter deliberativo, representativos dos diversos segmentos organizados da sociedade, incumbidos de formular as políticas públicas e controlar a execução das ações de atendimento à infância e à juventude.

3.42 Nessa linha, a criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente constitui uma das diretrizes da política de atendimento, nos termos do artigo 88, inciso II, da Lei nº 8.069, de 13/07/1990.

3.43 Daí a necessidade de se avaliar o cumprimento do dispositivo legal e, dentro do enfoque operacional dos trabalhos, verificar o desempenho desses conselhos estaduais e municipais, no âmbito de execução das ações do programa avaliado.

3.44 Efetuada a consolidação dos dados registrados nos questionários endereçados aos conselhos estaduais dos direitos da criança e do adolescente e das informações obtidas nas entrevistas realizadas com os presidentes dos conselhos estaduais dos estados visitados foram evidenciadas as seguintes situações:

- a) dificuldades para o cumprimento da missão dos conselhos;
- b) conselhos não instituídos em diversos municípios;
- c) informações dos conselhos estaduais registram atuação regular/ruim dos conselhos municipais.

3.45 Concluiu-se que os conselhos estaduais se encontram formalmente instituídos, e os conselhos municipais parcialmente instalados, conforme tabela 5. Entretanto a atuação de ambos ainda se apresenta pouco efetiva.

Tabela 5

Quantidade de Conselhos de Defesa dos Direitos da Infância e Adolescência instituídos

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: www.mj.gov.br/sedh/dca/conselhos.htm

3.46 Como causa da realidade detectada, identifica-se o baixo poder de intervenção dos conselhos estaduais e municipais, resultante da baixa capacidade de articulação política junto aos gestores locais, grupos comunitários, entidades empresarias e comerciais e organizações religiosas.

3.47 Outras razões a serem consideradas prendem-se aos aspectos da liderança, iniciativa e determinação em realizar mudanças, bem como visão e sensibilidade social dos conselheiros, cabendo ressaltar ainda a falta de condições básicas para o pleno funcionamento dos conselhos e a necessidade de maior capacitação de seus membros.

3.48 Isso gera, em última análise, o comprometimento da participação popular no processo de atendimento ao adolescente em conflito com a lei, com reflexos no controle da efetividade das ações do programa ora avaliado.

3.49 Ressaltam-se, como boas práticas, as seguintes iniciativas:

- a) diagnóstico da situação dos conselhos municipais e tutelares, em realização pela Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente - SPDCA;

b) levantamento da situação dos conselhos municipais de São Paulo realizado pelo Conselho Estadual;

c) publicação de Guia de Orientações para conselheiros, gestores e técnicos realizada pelo Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente e Ministério Público do Pará.

3.50 Visando ao pleno cumprimento do artigo 88, inciso II, do Estatuto da Criança e do Adolescente e à conseqüente melhoria do controle social, fazem-se pertinentes as seguintes recomendações à Subsecretaria de Promoção e Direitos da Criança e do Adolescente - SPDCA e ao Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - Conanda:

a) avaliar a atuação dos conselhos estaduais e municipais da Criança e do Adolescente, nos termos previstos no artigo 2º, inciso IV, da Lei nº 8.242, de 12/10/1991, para identificar as principais dificuldades enfrentadas no seu mister e propor medidas visando a superação dessas dificuldades;

b) concluir o diagnóstico realizado em relação aos conselhos municipais e tutelares, para fins do apoio previsto no artigo 2º, inciso III, da Lei nº 8.242, de 12/10/1991;

c) promover encontros técnicos com representantes dos conselhos estaduais, com a recomendação de realização de encontros destes com os respectivos conselhos municipais.

4. Estrutura física e ações de capacitação

4.1 O art. 227 da nossa Carta Magna estabelece que “ É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, 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.” Nesse contexto foi concebido o Programa Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei, visando contribuir para a efetiva implementação das medidas e ações propostas pelo ECA.

4.2 As evidências coletadas no decorrer dos trabalhos de auditoria demonstraram que os recursos administrativos eram insuficientes para o alcance dos objetivos traçados pelo Programa, bem assim que havia problemas quanto à capacitação dos agentes envolvidos.

4.3 Dessa maneira, a questão propugnada foi no sentido de que se analisasse se os recursos materiais, orçamentários, financeiros, humanos e de informações da Secretaria Especial dos Direitos Humanos, dos estados e das entidades de atendimento e a qualidade da formação profissional dos responsáveis pela implementação do programa eram

suficientes e compatíveis com os objetivos traçados.

4.4 Com base nos dados colhidos durante os trabalhos de campo, foram identificados os achados abordados a seguir, levando à conclusão de que há deficiências na estrutura física da maioria das unidades e no sistema de informações e insuficiência de recursos humanos, materiais e financeiros.

Estrutura de Entidades de Atendimento

4.5A estrutura física da maioria das unidades de internação, semiliberdade e liberdade assistida não é suficiente e adequada para o atendimento aos adolescentes.

4.6Os estudos de caso permitiram constatar que um dos problemas enfrentados pelas unidades de internação é a superlotação, a exemplo dos estados de Pará, Pernambuco e São Paulo, além do Distrito Federal. A Resolução do Conanda nº 46 de 29.10.1996, em seu artigo 1º, determina que nas unidades de internação seja atendido um número de adolescentes não superior a quarenta, limite que, em geral, não vem sendo observado.

4.7Um fator que contribui para a superlotação é a reduzida distribuição regionalizada de unidades de internação (art. 2º da mesma Resolução), como se observou em Pernambuco, que além dos centros destinados à internação masculina localizados na região metropolitana, só dispõe de um Centro de Atendimento Socioeducativo Regional para internação em Petrolina/PE. A situação é semelhante no Pará, onde só existem os centros de internação de Belém e Santarém. Existem propostas para a construção de centros de internação regionalizados nesses dois estados.

4.8É importante dizer que, quando se ultrapassa a lotação da unidade, a qualidade do atendimento oferecido fica bastante prejudicada. De conformidade com as respostas apresentadas por alguns gestores estaduais, pode-se observar (tabela 6) que há superlotação em unidades de internação de diversos estados.

Tabela 6

Capacidade das unidades de internação e adolescentes atendidos

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: Questionários respondidos pelos gestores estaduais

4.9Importa acrescentar que os estudos de caso também mostraram que a estrutura arquitetônica da maioria das unidades de internação e semiliberdade não é compatível com as diretrizes traçadas pelo ECA, haja vista: a falta de espaços adequados para a prática de atividades esportivas e de lazer; a insuficiência de cursos profissionalizantes; a reduzida área dos dormitórios para a quantidade de adolescentes alojados; deficiências na qualidade do ensino formal oferecido (art. 94, incisos X e XI do ECA).

4.10Com relação à escolarização, os espaços físicos são limitados e as propostas pedagógicas, em geral, são inadequadas para as necessidades peculiares do público alvo atendido. Cabe observar que a infra-estrutura mínima que deve ser oferecida fica prejudicada pelo isolamento da estrutura de ensino regular.

4.11Nas unidades de semiliberdade, onde os meninos freqüentam escolas externas, verificou-se que, em razão do baixo grau de escolaridade dos adolescentes, eles têm que partir para os cursos supletivos, que em geral são oferecidos à noite. Aqueles que vão para a escola nesse turno ficam desestimulados e queixam-se de insegurança, pois durante a noite os traficantes e as gangues de

rua atuam com mais intensidade e liberdade. A qualidade do ensino oferecido também é questionada. Para exemplificar, apresenta-se, a seguir, comentário de técnico durante a realização de um dos grupos focais: “O que nós temos de dificuldade também é a questão da escola, os nossos meninos só são atendidos a noite e dificulta muito, é um supletivo de péssima qualidade, ele fica na escola se quiser. E sem contar que o profissional não é preparado. Às vezes o profissional não tem nem conhecimento. Então esse menino é excomungado. Ele é convidado a sair. Aliás, na verdade, tudo começou por lá, ele já foi expulso de lá.”

4.12 Foi bastante citado nos grupos focais que os adolescentes em conflito com a lei enfrentam discriminação na escola, por parte dos diretores, professores e famílias dos alunos. Essa constatação é preocupante, pois a educação é de essencial importância para a reinserção dos adolescentes no meio social.

4.13 No que concerne à liberdade assistida, foi observada, em algumas unidades, a falta de salas para atendimento aos adolescentes, bem assim de espaços para a realização de reuniões dos técnicos com as famílias. No caso de Pernambuco, em vista da deficiência do estado para o atendimento de adolescentes em cumprimento de liberdade assistida, o judiciário assumiu esta atribuição, o que não é comum, vez que a competência do judiciário é para a aplicação da medida socioeducativa, enquanto que o executivo deve dispor da estrutura necessária para a execução da medida. No Distrito Federal, o poder judiciário é o responsável pela execução da medida socioeducativa de prestação de serviços à comunidade, em virtude da falta de condições do poder executivo de assumi-la.

4.14 Outro aspecto a ressaltar é o fato de que muitos dos adolescentes são inseridos num processo de escolarização formal quando estão cumprindo medida socioeducativa. Em questionário aplicado a 341 adolescentes em internação, semiliberdade ou liberdade assistida, verificou-se que 78,9% dos pesquisados freqüentam a escola. Todavia, após o cumprimento da medida, não mais se assegura a continuidade do processo educacional. Essa situação decorre da baixa implementação das atividades de apoio e acompanhamento de egressos, a ser comentada em tópico específico.

4.15 Verificou-se que as ações de profissionalização, em geral, são incipientes, não atendem à demanda dos adolescentes e não dão a eles condições de inserção no mercado de trabalho. Segundo um dos operadores de direito entrevistados, os cursos são uma “verdadeira enganação”. Sobre a qualidade dos cursos, pode-se citar depoimento de um dos técnicos participantes de grupo focal: “a nossa secretaria oferece uns cursos que na verdade não atende o interesse deles, e é de péssima qualidade, de péssima qualidade”.

4.16 Já as ações de recreação e lazer, em algumas unidades, são tímidas e pouco expressivas, fazendo com que os adolescentes passem muito tempo ociosos ou trancados em seus quartos. A atividade esportiva que mais aparece é o futebol, conforme ilustrado na figura 2.

Figura 2

VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL

Atividades esportivas realizadas pelos adolescentes entrevistados

Fonte: Questionários aplicados a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa.

4.17 Um dos fatores que mais se sobressaem para a caracterização das situações colocadas é a insuficiência de recursos orçamentários e financeiros destinados ao Programa. Além disso, também contribuem para a ocorrência dessas deficiências a falta de priorização da área, o planejamento inadequado e a ausência de definição de requisitos mínimos para a construção de unidades de internação e semiliberdade.

4.18 Cabe destacar que, diante da inadequação e insuficiência da estrutura física das unidades de atendimento, há prejuízo à aplicação da proposta sociopsicopedagógica e a medida socioeducativa acaba não surtindo os efeitos desejados, dificultando a reinserção social do adolescente. Seria necessário que o Poder Público assegurasse aos adolescentes, de forma prioritária, a efetivação dos direitos à educação, ao lazer e à profissionalização.

4.19 A título de exemplificação de boas práticas, deve-se registrar que as unidades de atendimento de Belo Horizonte estão parcialmente adequadas às diretrizes preconizadas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, pois estão estruturadas para quarenta adolescentes por unidade.

4.20 Observou-se, em Minas Gerais, a adoção de um modelo de gestão compartilhada que permite a atuação conjunta do Estado e da sociedade civil no atendimento socioeducativo dos adolescentes em cumprimento das medidas de internação e semiliberdade. Formou-se, então, o chamado grupo gestor, um colegiado que articula a tomada de decisões e planeja as ações, monitorando e avaliando os resultados.

4.21 A atuação desse grupo gestor vem influenciando sobremaneira no processo de construção da rede externa de atendimento socioeducativo, a qual é integrada pelos Conselhos de Direitos Estadual e Municipais, prefeituras, Ministério Público, Juizados da Infância e da Juventude, entidades de sociedade civil. As ações da política de atendimento são, então, discutidas entre os interessados, dando-se a divulgação necessária para a transparência delas.

4.22 Diante das considerações apresentadas, é pertinente recomendar à SPDCA e ao Conanda que estabeleçam parâmetros mínimos de qualidade para a transferência de recursos federais destinados a construção e adequação de unidades de internação, semiliberdade e liberdade assistida, para que possa ser propiciado o atendimento preconizado nos artigos 118, 119, 120, 121 do ECA. Como benefícios vislumbrados, quando da implementação da recomendação, pode-se citar o aumento da efetividade das medidas, bem assim a melhoria da qualidade do ambiente de atendimento.

Recursos materiais, humanos, financeiros e orçamentários

4.23 Durante o desenvolvimento dos trabalhos, verificou-se que os recursos materiais, humanos e financeiros da Secretaria Especial dos Direitos Humanos, dos estados e das entidades de atendimento não são suficientes para a consecução dos objetivos traçados pelo Programa Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei.

4.24 Com base nos instrumentos de coleta de dados, constatou-se: baixa informatização das unidades de atendimento e dos conselhos estaduais; falta de recursos para o transporte dos adolescentes em cumprimento de liberdade assistida e semiliberdade e de suas famílias; insuficiência de veículos e dificuldade de manutenção dos existentes; baixa qualidade dos colchões e das refeições oferecidas; sucateamento dos instrumentais de lazer e profissionalização.

4.25 Conforme já registrado, na vigência do PPA 2000/2003 foram destinados ao Programa recursos orçamentários da ordem de R\$ 111.455.387,00. No exercício de 2003, em decorrência do Decreto nº 4.591(6), de 10/02/2003, grande parte dos recursos orçamentários destinados ao programa foi contingenciada, pois dos R\$ 43.533.037,00 consignados, só houve execução de R\$ 356.689,00, até 25/07/03, o que praticamente inviabilizou a execução das ações do programa no decorrer desse ano.

(6) Dispõe sobre a compatibilização entre a realização da receita e a execução da despesa, sobre a programação orçamentária e financeira do Poder Executivo para o exercício de 2003, e dá outras providências.

4.26 Nos grupos focais com técnicos, ficou evidenciado que a falta de recursos para o transporte dos adolescentes vem interferindo sobremaneira no cumprimento das medidas socioeducativas, em especial na semiliberdade e liberdade assistida. Na semiliberdade, em alguns locais, não há fornecimento suficiente de vale-transporte, o que dificulta a frequência escolar dos adolescentes. Na liberdade assistida, os atendimentos dos psicólogos e dos assistentes sociais muitas vezes são desmarcados porque os adolescentes e suas famílias não dispõem de recursos financeiros para pagar o transporte até a unidade de atendimento e não há vale transporte disponível. Os técnicos afirmaram que, muitas vezes, têm que se cotizar para que o atendimento ao adolescente seja possível. As visitas às famílias ficam prejudicadas pela falta de recursos financeiros para a aquisição de vales transporte e abastecimento dos veículos.

4.27 As reclamações quanto à qualidade dos colchões e das refeições oferecidas foram pontuais. Durante a visita a unidade de internação localizada em Abreu e Lima, na região metropolitana do Recife, observou-se que os colchões estavam em péssimo estado e que muitos internos dormem no chão por falta de camas. Já nas unidades de semiliberdade do Distrito Federal, a principal reclamação foi a má qualidade da alimentação oferecida.

Figura 3

Colchões no chão - unidade em Abreu e Lima/PE

VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: Equipe de auditoria

4.28 Outra evidência observada durante os estudos de caso diz respeito ao sucateamento de instrumentais de lazer e profissionalização. Na unidade de internação BR-262, em Campo Grande/MS, havia instrumentos musicais, que poderiam ser usados em atividades de lazer, em estado de abandono, e equipamentos de panificação, antes utilizados para cursos profissionalizantes, desativados. Nem mesmo as atividades na horta da unidade vêm ocorrendo, pois o técnico agrícola alocado para capacitar os adolescentes foi retirado da unidade.

4.29 A justificativa para tais ocorrências é sempre a mesma: falta de recursos. Em decorrência desses fatos os adolescentes dessa unidade passam a maior parte do tempo em seus quartos, e só saem aqueles que estudam, na hora da aula.

Figura 4

Corredor da unidade de internação BR 262/MS

VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: Equipe de auditoria

4.30 As situações encontradas decorrem de vários fatores: não observância do caráter prioritário do Programa Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei; contingenciamento dos recursos orçamentários; planejamento inadequado; baixo grau de articulação entre as entidades governamentais e não governamentais.

4.31 Como efeitos diretos das situações encontradas, pode-se mencionar: dificuldade de formação de cadastro informatizado; prejuízo ao comparecimento dos adolescentes e das famílias nas reuniões de atendimento; prejuízos às atividades de escolarização, profissionalização e recreação dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas.

4.32 Como boa prática, cabe destacar os exemplos do Rio Grande do Sul e de Belo Horizonte, onde os equipamentos das oficinas de profissionalização estão em bom estado de conservação. Em Belo Horizonte as instalações das oficinas profissionalizantes nos amigonianos são exemplos de conservação.

4.33 Para que haja aumento dos recursos disponíveis para o Programa e maior efetividade das medidas socioeducativas, recomenda-se:

a) à SPDCA e ao Conanda que estabeleçam critérios para repasse dos recursos do programa para entidades governamentais e não-governamentais nos estados e municípios;

b) ao Conanda que amplie a divulgação da existência do Fundo Nacional da Criança e do Adolescente, com possibilidade de doação dedutível no Imposto de Renda (art. 260 do ECA).

Insuficiência de recursos humanos

4.34 No decorrer dos trabalhos de campo, constatou-se que os recursos humanos disponíveis para a aplicação e a execução das medidas socioeducativas, nos níveis federal e estaduais, são insuficientes para o pleno alcance dos objetivos do programa.

4.35 O Decreto nº 4.671, de 10/04/03, regulamentou a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão da Secretaria Especial dos Direitos Humanos - SEDH / Presidência da República. A Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente - SPDCA é um órgão específico e singular da SEDH e tem em seu quadro um subsecretário, dois assessores, três gerentes de projeto e quatro assessores técnicos.

4.36 Segundo a direção da SPDCA, os recursos humanos e a estrutura administrativa disponibilizada são insuficientes para o efetivo cumprimento de suas competências. Ressaltou também deficiências na estrutura organizacional e nos mecanismos de gestão, bem assim as dificuldades para a fiscalização de obras, pois a SPDCA só dispõe de uma engenheira terceirizada para efetuar a análise dos projetos e a fiscalização in loco. Esses problemas estruturais e operacionais provocam demoras significativas entre o planejamento e a efetiva execução orçamentária.

4.37 A crescente desigualdade social acarreta o incremento da delinquência juvenil, mas esse agravamento não tem desencadeado o necessário acréscimo dos recursos humanos, materiais e financeiros destinados à área. Os resultados da insuficiência de recursos humanos são o atendimento inadequado e intempestivo dos adolescentes e a sobrecarga de trabalho dos servidores.

4.38 Não foram identificados normativos e estudos em nível nacional com o fito de disciplinar a quantidade ideal de técnicos por adolescente. Hoje, cada unidade aloca pessoal ao seu alvedrio, não havendo parâmetro acerca do quantitativo de pessoal necessário.

4.39 A terceirização de serviços e a indefinição quanto a planos de carreira são temas que suscitaram muitas discussões, em especial nos grupos focais realizados. A opinião majoritária entre técnicos e especialistas da área é que a terceirização pode atrapalhar o compromisso com os projetos pedagógicos articulados pelos estados, uma vez que há maior instabilidade da estrutura de funcionamento, podendo trazer descontinuidade para o atendimento.

4.40 Oportuno registrar a boa prática identificada no Estado do Rio Grande do Sul, no qual os servidores possuem plano de carreira, muito embora não tenham mostrado satisfação com as faixas salariais. Adicionalmente, nos estados do Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul e Pará, a maioria dos servidores são funcionários de carreira.

4.41 Dessa forma, entende-se pertinente formular recomendação à SEDH para que dote a SPDCA de recursos humanos e materiais suficientes para a realização de suas atribuições. Também cabe recomendação ao Conanda e à SPDCA no sentido de que sejam realizados estudos para definir o

quantitativo de pessoal ideal para o funcionamento das entidades de atendimento (art. 2º, inciso I da Lei nº 8.242/91).

4.42 Com a implementação dessas recomendações espera-se que ocorra a agilização na análise das propostas e assinatura de convênios, melhor fiscalização e acompanhamento deles, bem como a melhoria na qualidade e tempestividade do atendimento aos adolescentes.

A estrutura dos juizados, ministérios públicos e defensorias públicas

4.43 De acordo com o artigo 110 do ECA, “nenhum adolescente será privado de liberdade sem o devido processo legal.” O artigo 111 do Estatuto descreve quais as garantias de direitos asseguradas ao adolescente.

4.44 Entretanto, a situação observada nos estados visitados e as respostas dos questionários aplicados demonstraram que a estrutura dos Juizados da Infância e da Juventude, do Ministério Público e da Defensoria Pública é insuficiente e inadequada para atender à demanda e prestar, ao adolescente em conflito com a lei, o atendimento integral estabelecido no ECA.

4.45 Os quadros de juízes, promotores e defensores públicos são reduzidos, bem como o número de juizados e promotorias especializadas na infância e juventude, especialmente nas cidades do interior.

4.46 O Distrito Federal dispõe de apenas uma Vara da Infância e da Juventude para atender à população de todas as regiões administrativas. Em Belém há duas varas de infância e juventude: uma para atendimento a medidas de proteção e outra responsável pela apuração de atos infracionais e aplicação de medidas socioeducativas. Porto Alegre e Recife dispõem de três varas especializadas na área, sendo uma exclusiva para a aplicação de medidas socioeducativas. No interior dos estados, praticamente não há varas especializadas na área de infância e adolescência. O mesmo ocorre com as delegacias especializadas de infância e adolescência. Existem apenas em algumas capitais. Em São Paulo, por exemplo, não há delegacia especializada.

4.47 A estrutura do Ministério Público nos estados também não é ideal. Tem deficiências de espaço físico e de recursos humanos. Em Pernambuco, por exemplo, a carência atual, segundo o promotor entrevistado, é de 180 promotores, situação que faz com que os promotores acumulem mais de uma comarca.

4.48 A situação é mais crítica com relação à Defensoria Pública, que não existe em alguns estados, como, por exemplo: Goiás, Rio Grande do Norte, São Paulo e Santa Catarina. No Rio Grande do Norte, a Fundação da Criança e do Adolescente - Fundac contrata advogados para atuarem como defensores. Em São Paulo, os adolescentes são atendidos pela Procuradoria Geral do Estado, cuja prioridade é defender o patrimônio estadual. Em Santa Catarina, o serviço é desempenhado pela Advocacia Dativa.

4.49Onde há Defensoria Pública, segundo os entrevistados, a estrutura não é adequada. Faltam recursos humanos e financeiros. Não há defensores em quantidade suficiente para acompanhar da maneira adequada os adolescentes, principalmente nas delegacias. Alguns defensores precisam atender a vários municípios. A Defensoria do Distrito Federal conseguiu melhorar sua estrutura física e material por meio da celebração de convênio com a SPDCA.

4.50A estrutura deficiente dos juizados, ministério público e defensoria pública é causada pela falta de recursos orçamentários e financeiros e pela falta de priorização, por parte das três esferas de governo, da área de atendimento a adolescentes em conflito com a lei. Daí decorrem a menor agilidade e qualidade do serviço jurídico prestado ao adolescente e a inadequação na aplicação das medidas socioeducativas.

4.51O artigo 88 do ECA estabelece, em seu inciso V, que uma das diretrizes da política de atendimento é a “integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional”.

4.52Esse dispositivo não é observado em todos os estados. No Distrito Federal, a Vara da Infância e da Juventude, o Ministério Público e a Defensoria funcionam no mesmo local. Entretanto, a Delegacia Especializada fica em outro prédio. Em algumas capitais (Recife/PE, Natal/RN, Porto Alegre/RS, Belém/PA, Salvador/BA, Cuiabá/MT, Curitiba/PR) ocorre a integração preconizada. As cidades de São Carlos/SP, Londrina/PR e Foz do Iguaçu/PR também foram citadas como exemplo de locais em que há atendimento integrado.

4.53Como forma de contribuir para a melhoria da atuação do sistema de garantia dos direitos na área de atendimento ao adolescente em conflito com a lei, considera-se pertinente que a SPDCA e o Conanda incentivem a capacitação dos operadores do direito, por meio de convênios ou de execução direta, com a promoção de treinamentos e eventos voltados ao conhecimento do ECA e à conscientização da importância da integração preconizada em seu artigo 88.

Insuficiência de programas de capacitação

4.54No decorrer dos trabalhos de auditoria percebeu-se a insuficiência de programas de capacitação específicos voltados para os técnicos que atuam na área, o que traz prejuízos para a correta aplicação da política de atendimento preconizada no ECA (artigos 86 a 89).

4.55Os técnicos ressentem-se da ausência de cursos de formação quando do ingresso no cargo, da descontinuidade da capacitação e da falta de diretrizes sobre o tema. A preocupação com capacitação continuada está prevista nos planos estaduais de execução de medidas socioeducativas. Entretanto, a prática mostra que a demanda dos técnicos por capacitação ainda não é plenamente atendida.

4.56 Um ponto bastante ressaltado pelos técnicos foi a falta de treinamento para lidar com drogaditos e adolescentes com distúrbios mentais.

4.57 A deficiência nos programas de capacitação pode causar desconhecimento ou aplicação inadequada das propostas pedagógicas adotadas. Em alguns estados, a proposta pedagógica a ser aplicada aos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa é indefinida. Foi perguntado aos gestores estaduais se havia proposta pedagógica para orientar os serviços das entidades de atendimento. Dos catorze respondentes, doze responderam que havia. Contudo, nas justificativas para as respostas apresentadas, alguns não deixam claro qual a proposta pedagógica adotada.

4.58 Muitos técnicos reclamaram da indefinição de propostas pedagógicas nos estados. Mesmo nos casos em que há propostas, os técnicos argumentam que elas ficam muito “no papel e nos discursos”, não se concretizando na prática, tanto pela falta ou insuficiência das capacitações, quanto pela falta de retaguarda para a correta aplicação das propostas pedagógicas adotadas.

4.59 Os problemas delineados são decorrência da falta de recursos, do planejamento inadequado e da não priorização, por parte dos gestores, da capacitação dos técnicos. Diante do quadro colocado, os efeitos que mais se sobressaem são as inseguranças e dúvidas quando do atendimento às demandas dos adolescentes, bem como a dificuldade para lidar com adolescentes drogaditos e com distúrbios mentais.

4.60 Ressalte-se que, nos estados objeto de estudos de caso, os técnicos, apesar das dificuldades encontradas, são comprometidos com a causa e desdobram-se no atendimento aos adolescentes.

4.61 Visando à melhoria na qualidade do atendimento aos adolescentes em conflito com a lei, propõem-se recomendações à SPDCA no sentido de que:

a) incentive o estabelecimento de currículos mínimos para os programas de capacitação estaduais e municipais dos agentes envolvidos com o atendimento do adolescente em conflito com a lei;

b) inclua, no currículo mínimo dos programas de capacitação, treinamento sobre drogadição e distúrbios mentais;

c) estabeleça agenda de discussão com os estados, a fim de incentivá-los a implementar programas de capacitação continuada.

Falta de atendimento especializado para drogadição e distúrbios mentais

4.62 Há grande carência de atendimento especializado para os adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa que sofrem de drogadição e distúrbios mentais, em desacordo com o que dispõem os artigos 101, inciso VI e 112, §3º, do ECA(7).

(7) Art. 101, VI - “inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos.”

Art. 112, §3º - “os adolescentes portadores de doença ou deficiência mental receberão tratamento individual e especializado, em local adequado às suas condições.”

4.63 Verificou-se, por meio de estudos de caso, grupos focais, entrevistas e questionários, que elevado número de adolescentes está envolvido com drogas lícitas ou ilícitas. Apesar dessa situação, os estados não têm conseguido proporcionar para esse público específico, o atendimento especializado necessário. A rede de saúde pública não está pronta para atender as demandas para tratamento de adolescentes dependentes químicos. Também foi relatada a dificuldade de atendimento a adolescentes que apresentam distúrbios mentais.

4.64 De 341 adolescentes que responderam aos questionários, 157 (46%) declararam-se usuários de drogas. É importante que se diga que as entrevistas com diretores de entidades e os grupos focais com técnicos apontaram na mesma linha, ressaltando, no entanto, que a situação é muito mais grave, pois, segundo eles, a maioria dos adolescentes em conflito com a lei têm ou já tiveram envolvimento com drogas lícitas ou ilícitas.

4.65 O consumo de drogas foi apontado por alguns gestores estaduais como um dos fatores que contribuem para a fragilidade do sistema de execução de medidas socioeducativas não privativas de liberdade. É comum que o adolescente em cumprimento de medida se envolva novamente com traficantes e adolescentes usuários de drogas, o que causa prejuízos ao atendimento sociopsicopedagógico e ao próprio cumprimento da medida.

4.66 Pesquisas desenvolvidas pela Secretaria de Estado de Assistência Social, Cidadania e Trabalho/MS com adolescentes que cumprem medidas socioeducativas privativas de liberdade nas unidades de internação de Mato Grosso do Sul demonstraram que muitos dos internos praticaram crimes sob efeito de drogas ou para comprá-las. Os dados mostraram, também, que 95% dos adolescentes atendidos já fizeram uso de alguma substância psicoativa.

4.67 A dependência de substâncias psicoativas é definida internacionalmente como uma síndrome médica (os farmacodependentes apresentam uma série de comprometimentos cerebrais), portanto, um problema de saúde pública.

4.68 Há que ser desenvolvido esforço conjunto de diversas áreas governamentais (saúde, educação, assistência social) com o fito de proporcionar aos adolescentes em conflito com a lei o tratamento adequado, objetivando sua recuperação e inclusão social. Porém, o que vem ocorrendo, de fato, é uma desarticulação entre os gestores estaduais das áreas de atendimento ao adolescente e os da área da saúde. Essa desarticulação contribui para a fragilidade do sistema de execução de medidas

socioeducativas, com conseqüências diretas no grau de recuperação e na reinserção social do adolescente.

4.69 Ante os fatos aqui elencados, entende-se cabível recomendação à Secretaria Especial dos Direitos Humanos para que promova ações, em articulação com o Ministério da Saúde, no sentido de que sejam implementadas ações específicas para o tratamento de dependência química e distúrbios mentais dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas.

Sistemas de Informações

4.70 A informação é instrumento essencial para o gestor público, tanto para a formulação, quanto para eventuais melhorias ou correções de políticas públicas. Nesse sentido, buscou-se identificar o que já foi realizado pela SPDCA para a efetiva implantação de um cadastro informatizado que reúna, em âmbito nacional, informações a respeito do adolescente em conflito com a lei.

4.71 A SPDCA conta com o sistema informatizado chamado Sipia - Sistema de Informação para a Infância e Adolescência. Trata-se, segundo informações da própria Subsecretaria, de “mecanismo para gerar informações que subsidiarão a adoção de decisões governamentais sobre políticas para crianças e adolescentes, garantindo-lhes acesso à cidadania”. O Sipia permite a produção de conhecimentos específicos sobre violação de direitos de crianças e adolescentes, bem como sobre a aplicação e a execução de medidas protetivas e socioeducativas. Possibilita ainda conhecer e apoiar o funcionamento dos conselhos de direitos, conselhos tutelares, unidades de atendimento e varas do poder judiciário estadual que atuam na área da infância e adolescência.

4.72 O Sipia é composto por módulos que abordam aspectos específicos. Cada módulo é um sistema próprio e independente, com projeto lógico, projeto físico, fontes geradoras de dados, instrumentos de execução e formas de gerenciamento próprios. A Subsecretaria considera que os módulos compõem um sistema único pelo marco conceitual por eles abrangido, que é a criança e o adolescente com os direitos fundamentais que lhes são atribuídos pela legislação vigente.

4.73 São os seguintes os módulos do Sipia já desenvolvidos ou em fase de desenvolvimento:

a) Módulo I - monitoramento da situação de proteção à criança e ao adolescente, sob a ótica da violação e ressarcimento de direitos;

b) Módulo II - monitoramento do fluxo de atendimento ao adolescente em conflito com a lei;

c) Módulo III - monitoramento sobre colocação familiar a adoções nacionais e internacionais;

d) Módulo IV - acompanhamento da implantação dos conselhos de direitos, conselhos tutelares e fundos para a infância e adolescência.

4.74 Dos módulos do Sopia, o que apresenta correlação direta com esta auditoria é o módulo II. Esse módulo divide-se em duas partes, o Sopia II propriamente dito e o Sopia II Plus. Essa divisão é apenas formal, decorrente dos diferentes modos como as informações são alimentadas, pois o Sopia II constitui um sistema único.

4.75 O Sopia II compreende informações relativas à aplicação de medidas socioeducativas realizada pelos poderes judiciários estaduais, razão pela qual a alimentação desses dados fica a cargo das varas de justiça. Na varas que utilizam o sistema, esse serviço de alimentação é realizado pelo respectivo cartório.

4.76 O Sopia II Plus compreende informações relativas ao cumprimento de medidas socioeducativas. A alimentação de seus dados está, segundo definição da SPDCA, a cargo das unidades de atendimento, visto que são elas as responsáveis pela execução da medida aplicada pelo judiciário. Esse submódulo ainda se encontra em fase embrionária, não tendo a equipe identificado exemplos de unidades de atendimento que realizem a alimentação de dados do sistema.

4.77 Os módulos II e III do Sopia, também chamados respectivamente de Infoinfra e Infoadote, já possuem versões operacionais. Desde 1998, por força de convênio firmado com o governo federal, o Tribunal de Justiça de Pernambuco assumiu a gestão do desenvolvimento desses módulos. Para a confecção dos programas, o Tribunal de Justiça mantém contrato com a empresa oficial de processamento de dados do estado, a FISEPE - Empresa de Fomento da Informática do Estado de Pernambuco.

4.78 Sobre a efetiva implantação do Sopia, o coordenador nacional do Infoinfra e do Infoadote, por intermédio de mensagem eletrônica, informou que, entre 1999 e 2001 o software foi entregue em todos os estados e no Distrito Federal. Foi feita a instalação nas comarcas das capitais de todo o país, com realização de palestra para o corregedor geral de Justiça de cada estado, juízes, técnicos que trabalham na área da infância e juventude e técnicos de informática. Houve treinamento das equipes técnicas para instalar, treinar, acompanhar e utilizar o InfoInfra. Em 2001 e 2002, foram realizados dois encontros nacionais. Além disso, há um site para consultas e download de novas versões, e-mail específico para tirar dúvidas e telefone disponível para suporte técnico.

4.79 Segundo o coordenador, as principais dificuldades para a efetiva utilização do Sistema são as seguintes: desconhecimento do Sistema por parte de muitos presidentes e corregedores dos Tribunais de Justiça dos estados, principalmente os que assumiram recentemente; falta de planejamento e prioridade para a área da infância e juventude e falta de interesse de alguns juízes; preferência de alguns estados por seus próprios programas; falta de continuidade de repasse de recursos.

4.80 As visitas e entrevistas realizadas, os questionários aplicados, bem como a análise das informações consolidadas do Infoinfra, corroboraram as afirmações do coordenador nacional do

sistema. O sistema ainda é muito pouco utilizado pelos estados, e mesmo nos estados onde ele opera é notadamente baixa a utilização em comarcas do interior. Excetuam-se desse quadro o Estado de Mato Grosso do Sul, que mantém uma alimentação regular nas principais comarcas do interior, e o Distrito Federal que, por não possuir municípios, centraliza a operação.

4.81 Constatou-se que, além das comarcas do Estado do Mato Grosso do Sul e do Distrito Federal, o Infoinfra é alimentado nas seguintes comarcas: Manaus/AM, Boa Vista/RR, Recife/PE, João Pessoa/PB, Patos/PB e Natal/RN.

4.82 Os motivos alegados para a não utilização do Sistema são variados, destacando-se a preterição do Sopia em detrimento de sistemas próprios, que seriam de melhor qualidade, a falta de computadores e de acesso à Internet, necessários para a transmissão dos dados das comarcas à SPDCA e dificuldades na migração de dados de sistemas próprios para o Sopia. Cabe ressaltar que, nos estados que não utilizam o Sopia por já possuírem sistemas próprios, não houve um detalhamento sobre em que aspectos esses sistemas seriam superiores ao Sopia.

4.83 A ausência de utilização efetiva do Infoinfra pelos estados, além do já citado prejuízo à formulação de políticas públicas, pela carência de informações gerenciais a respeito da situação do adolescente em conflito com a lei, também dificulta a verificação de inconsistências na aplicação e execução de medidas socioeducativas.

4.84 Considerando a situação encontrada, inclusive o fato de que o software já foi distribuído para os estados, propõem-se as seguintes recomendações à SPDCA para incrementar o uso do sistema: universalização do acesso ao Sopia, para que as promotorias e defensorias estaduais possam utilizar o sistema para consulta; estabelecimento de prazo para a implantação do Sopia nos estados, a partir do qual a liberação de recursos por meio de convênios ficará condicionada à efetiva utilização do Sistema.

4.85 Foram identificadas características do próprio Sopia II que podem ser melhoradas. O Sistema ainda não contempla informações a respeito do custo de execução das medidas socioeducativas, fundamental para o planejamento do gestor público, bem como informações detalhadas a respeito das atividades de profissionalização, escolarização e lazer. A obrigatoriedade do oferecimento dessas atividades pelas unidades de atendimento está prevista nos artigos 120, § 1º, e 124, incisos XI e XII, do ECA, e a existência de dados a respeito de tais atividades no sistema constituiria precioso instrumento para avaliação da qualidade do atendimento.

4.86 Outra deficiência constatada foi a impossibilidade da utilização do Sopia para a consolidação de informações em nível estadual. A versão do sistema fornecida aos estados não prevê a possibilidade de agrupamento das informações oriundas dos diversos juizados que atuam no atendimento a crianças e adolescentes.

4.87No que tange ao relacionamento com o governo federal, foi citada como problema a demora no atendimento das demandas dos estados para modificações e melhoramentos.

4.88Visando sanar essas deficiências, propõem-se recomendações à SPDCA para que: elabore plano de implementação de versões do Sípia, com cronograma que contemple informações a respeito do custo de execução da medida socioeducativa por adolescente e das atividades de profissionalização, escolarização e lazer desenvolvidas durante o cumprimento de medida; libere para os estados uma versão do sistema que permita a realização da consolidação automática de dados estaduais; possibilite atendimento mais célere às demandas dos estados, inclusive com a realização de reuniões periódicas com os representantes estaduais.

4.89A complexidade do sistema, bem como as falhas encontradas pela equipe, apontam para a realização de trabalho mais aprofundado, que possa abordar em maior detalhe aspectos técnicos do funcionamento do Sípia. Esse tipo de abordagem foge aos objetivos da presente auditoria. Assim, propõe-se que, oportunamente, a Secretaria-Adjunta de Fiscalização realize auditoria de sistemas no Sípia. Cabe destacar que a equipe constatou a falta de integração dos módulos do Sípia, o que limita o alcance das informações gerenciais a serem geradas. Essa limitação impossibilita a construção de consultas que englobem informações de dois módulos, como, por exemplo, uma consulta que informasse quantos adolescentes em conflito com a lei já foram, antes de cometerem a infração, vítimas de abusos em seus direitos.

5.A consonância entre a execução das medidas socioeducativas e o ECA

5.1Uma das questões de auditoria estabelecidas durante o planejamento dos trabalhos visava verificar em que medida as ações do Programa são consistentes com o Estatuto da Criança e do Adolescente, no que se refere à execução das medidas socioeducativas. Com relação às cinco ações analisadas, concluiu-se que a definição das ações do Programa está consistente com o estabelecido no Estatuto da Criança e do Adolescente, mas a execução dessas ações não está.

5.2O art. 94 do ECA estabelece as obrigações das entidades de atendimento que desenvolvem programas de internação. Destacam-se os incisos V, VI e XVIII, transcritos a seguir:

V - diligenciar no sentido do restabelecimento e da preservação dos vínculos familiares;

VI - comunicar à autoridade judiciária, periodicamente, os casos em que se mostre inviável ou impossível o reatamento dos vínculos familiares;

XVIII - manter programas destinados ao apoio e acompanhamento de egressos.

5.3As causas do descompasso entre as diretrizes e prioridades estabelecidas pelo Programa e a execução de suas ações são diversas e já foram comentadas ao longo deste relatório. Uma dessas causas é a falta de definição clara das competências das três esferas de governo no que se refere à execução das medidas socioeducativas. Pode-se citar, também, a insuficiência de recursos humanos e materiais, nos três níveis governamentais; a falta de estrutura suficiente, de estados e

municípios, para a execução das ações propostas e falta de meios suficientes, do nível federal, para acompanhá-las. Além disso, há deficiência na fiscalização das ações por parte das entidades competentes.

Prevalência ou não de medidas privativas de liberdade

5.4 Não há informações que permitam identificar se há prevalência na aplicação de medidas privativas de liberdade.

5.5 O art. 121 do ECA determina que “a internação constitui medida privativa da liberdade, sujeita aos princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.” A ação considerada prioritária pela gerência do Programa é a implantação de serviços de atendimento a adolescentes com medidas socioeducativas não privativas de liberdade. Entretanto, não ficou caracterizada, na aplicação das medidas, a prioridade pelas medidas em meio aberto.

5.6 As visitas realizadas e as análises das respostas dos questionários e entrevistas demonstraram que não há consenso com relação ao assunto, nem dentro dos próprios estados. No Pará, por exemplo, os operadores de direito entendem que não há, no estado, prevalência de medidas privativas de liberdade. Entretanto, o gestor estadual e o representante do conselho estadual discordam. Em São Paulo, o gestor estadual afirma que, em virtude da gravidade dos atos infracionais cometidos, prevalece a aplicação da medida de internação. O Promotor Público confirma, atribuindo como causa a falta de estrutura para a aplicação das outras medidas socioeducativas. Porém, o questionário respondido pelo conselho estadual contém informações no sentido de que, no Estado de São Paulo, não tem havido prevalência da aplicação de medidas privativas de liberdade.

5.7 Essa indefinição demonstra o desconhecimento dos envolvidos no processo acerca da real situação da aplicação e da execução das medidas socioeducativas, além de evidenciar a deficiência do sistema de informações sobre o assunto. Durante a execução da auditoria, foram solicitadas, aos juízes responsáveis pelas Varas da Infância e da Juventude dos estados visitados, informações estatísticas sobre a aplicação de medidas socioeducativas no período compreendido entre 2000 e 2003. Apenas os estados de Minas Gerais e Pará apresentaram as informações, após solicitação de prazo para a elaboração do documento, pois não dispunham das informações para pronto atendimento.

5.8 Segundo os entrevistados, nos casos em que prevalecem as medidas privativas de liberdade, as principais causas são: falta de estrutura dos estados e, principalmente, dos municípios, para a execução de medidas não privativas de liberdade; resistência dos municípios em assumir a execução das medidas socioeducativas; fragilidade do sistema de acompanhamento das medidas não restritivas de liberdade; entendimento jurídico dos magistrados, promotores e defensores públicos; entendimento jurídico diferenciado para infrações de mesma gravidade; gravidade do ato infracional

cometido pelos jovens; juvenescimento da violência; pressão da opinião pública, que estimula a segregação dos adolescentes; internação aplicada como medida protetiva.

5.9A prevalência de medidas privativas de liberdade, além de acarretar aumento do custo de atendimento por adolescente e superlotação de unidades, contraria as diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, que estabelece uma gradação para a aplicação das medidas socioeducativas.

Perfil dos adolescentes entrevistados

5.10Os adolescentes em conflito com a lei entrevistados, provêm, em sua maioria, de famílias carentes e de baixa escolaridade, e estão envolvidos com drogas.

5.11Segundo pesquisa do Unicef, “o nível educacional da mãe tem impacto direto no status econômico da criança e do adolescente. A distribuição de crianças e adolescentes pobres vai do máximo de 76% - para aquelas cujas mães não têm escolaridade -, para 49% - para aquelas cujas mães estudaram 4 anos -, para 28% - para aquelas cujas mães estudaram 8 anos - e para 11% - para aquelas cujas mães estudaram 11 ou mais anos.”(8) Conforme a figura 5, 67,45% das mães dos adolescentes entrevistados estudou, no máximo, até a 8ª série do 1º grau (atual ensino fundamental). Se considerarmos que 19,94% dos adolescentes não informou a escolaridade da mãe, pode-se estimar que aproximadamente 80% das mães tem, no máximo, o ensino fundamental completo.

(8) Unicef - Relatório da situação da infância e adolescência brasileira 2003 - versão preliminar.

Figura 5

Escolaridade das mães dos adolescentes entrevistados

VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: Questionários aplicados a adolescentes.

5.12A figura 6 registra o grau de escolaridade dos adolescentes entrevistados. Ressalte-se que 23,46% deles está cursando, no máximo, a 4ª série do ensino fundamental. A idade mínima para cumprimento de medida é de 12 anos, idade em que os adolescentes, geralmente, estão matriculados na 6ª série do ensino fundamental. Conclui-se, portanto, que o grau de escolaridade dos adolescentes entrevistados é baixo.

Figura 6

Grau de escolaridade dos adolescentes entrevistados

VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: Questionários aplicados pela equipe de auditoria

5.13 Conforme os especialistas entrevistados, as principais razões que levam os adolescentes a cometer o ato infracional são a desigualdade social existente no país, a alta taxa de desemprego, a dificuldade de acesso à escola e a falta de oportunidades (principalmente para adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa e egressos do sistema). Os principais motivos apresentados pelos adolescentes entrevistados para a realização do ato infracional foram o interesse em conseguir dinheiro para suprir as necessidades pessoais próprias e da família ou para adquirir drogas.

5.14 Visando contribuir para a diminuição do consumo de drogas entre os adolescente, propõe-se recomendação à Secretaria Especial dos Direitos Humanos - SEDH para que realize parcerias com entidades assistenciais visando à recuperação dos adolescentes drogaditos.

5.15 A figura 7 mostra resumo das respostas de 341 adolescentes à seguinte questão: o que você pretende fazer após o cumprimento da medida socioeducativa? Como se observa, o maior interesse dos adolescentes é trabalhar. O estudo, a mudança de vida e a família também são valores considerados importantes pelos adolescentes.

Figura 7

VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL

Respostas dos adolescentes entrevistados

Fonte: Questionários aplicados a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa.

5.16 Com o objetivo de diminuir a criminalidade e a reincidência entre os adolescentes e aumentar suas oportunidades de acesso ao emprego e à escola, recomenda-se à SEDH que:

a) promova ações, em articulação com o Ministério do Trabalho e Emprego, no sentido de facilitar o acesso ao emprego dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas, a exemplo da inclusão desses adolescentes no Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens;

b) promova ações, em articulação com o Ministério da Educação, com o Conselho Nacional de Secretários de Educação - Consed e com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - Undime, no sentido de melhorar o acesso às escolas e o convívio estudantil dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas.

Atendimento às Famílias

“A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado”. Constituição Federal, artigo 226.

5.17 Uma das ações do programa avaliadas neste trabalho refere-se à implantação de serviços sociopsicopedagógicos destinados aos adolescentes em conflito com a lei e sua família, considerando que a reinserção social dos jovens autores de ato infracional depende do fortalecimento de seus laços familiares.

5.18A participação ativa do grupo familiar constitui fator essencial na execução das medidas socioeducativas, contribuindo para a ressocialização positiva do ser em processo de amadurecimento. Dos adolescentes entrevistados, 59% considerou ótimo o relacionamento com sua família e 33% considerou bom.

5.19Em que pese a importância da assistência familiar para o alcance do objetivo título do programa e a relevância dos vínculos familiares para os adolescentes, a avaliação procedida demonstra a insuficiência de ações institucionais para o atendimento sociopsicopedagógico das famílias, embora essa preocupação esteja prevista em alguns planos estaduais de execução de medidas socioeducativas.

5.20A partir da análise das informações obtidas nos questionários, entrevistas e grupos focais com técnicos, foram obtidas as seguintes evidências:

- a) pouca efetividade na participação das famílias no processo de recuperação do adolescente;
- b) dificuldades dos familiares para tratar com os adolescentes;
- c) sentimento de impotência diante do envolvimento do adolescente com o crime e as drogas.

5.21As prováveis causas da situação identificada são a falta de recursos financeiros para maior atenção às famílias; a deficiência no processo de planejamento das ações de atendimento e programas de assistência social às famílias ainda muito incipientes.

5.22Apresentam-se como boas práticas de ações institucionais de assistência às famílias o Centro de Atenção à Família com Escola da Família, em Belém/PA, e o modelo de execução de liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade em Olinda/PE.

5.23Com vistas ao incremento da reinserção social do adolescente em conflito com a lei, pelo reforço dos laços familiares, propõem-se recomendações à SPDCA e ao Conanda para que busquem priorizar a aplicação de recursos em estados e municípios que tenham atendimento às famílias dos adolescentes.

5.O Apoio e o Acompanhamento dos Egressos

6.1No processo de reinserção social do adolescente em conflito com a lei, a par do cumprimento das medidas socioeducativas preconizadas no Estatuto da Criança e do Adolescente, encontra-se também a obrigatoriedade das entidades que desenvolvem programa de internação de manterem programas destinados ao apoio e acompanhamento de egressos (inciso XVIII do art. 94 do ECA).

6.2Ante tal disposição e tendo em vista o diagnóstico preliminar dando conta da deficiência do processo de apoio e acompanhamento de egressos, definiu-se no planejamento questão de auditoria voltada para a verificação do grau de implementação dessas atividades.

6.3 Com efeito, da análise dessa questão, foram identificados dois achados principais, a saber: ações de apoio e acompanhamento de egressos pouco implementadas e insuficiência dos indicadores de reincidência.

Ações de apoio e acompanhamento de egressos

6.4 No que tange à pouca implementação das ações de apoio e acompanhamento de egressos, das análises efetuadas emergiram as seguintes evidências: a) das sete unidades federativas visitadas, constatou-se atuação com egressos apenas em três delas, mas de forma incipiente; b) nas entrevistas realizadas, os operadores do sistema de garantias de direitos são quase unânimes em reconhecer a inexistência ou o desconhecimento da atividade de acompanhamento de egressos; c) dos nove conselhos estaduais que responderam ao questionário apenas quatro disseram que existem atividades de apoio e acompanhamento de egressos, sendo que em dois dos casos a atuação é embrionária (início em 2003); d) os grupos focais registraram a ausência dessas atividades.

6.5 As ocorrências apontadas decorrem essencialmente da falta de metodologia de acompanhamento dos egressos e da falta de recursos material e humano, tendo como conseqüências principais o aumento do índice de reincidência e a circunstância de os adolescentes serem, após o cumprimento das medidas socioeducativas, “jogados na rua”, ou “largados à própria sorte”, na expressão dos próprios técnicos que os acompanham no cumprimento das medidas, ouvidos em grupos focais.

6.6 São poucas as experiências existentes de apoio e acompanhamento de egressos, tendo-se identificado iniciativas neste sentido em Belém/PA, Olinda/PE e Belo Horizonte/ MG. Nesta, uma das entidades de atendimento realiza programa de acompanhamento de egressos, em convênio com o Ministério da Justiça. Em Olinda, o programa de apoio a egressos é mantido pela Secretaria de Políticas Sociais e de Habitação. Em Belém, identificou-se o centro de apoio a egressos, integrado com o Programa de Educação e Capacitação para o Trabalho - PROECTA. Como já se disse, as atuações são embrionárias.

6.7 Ocorre que o acompanhamento de egressos torna-se etapa fundamental no processo de reinserção social do adolescente em conflito com a lei, eis que aí se poderá verificar se efetivamente os resultados do cumprimento das medidas socioeducativas foram positivos. A situação atual, de quase completa inexistência de ações do gênero, conduz a um processo parcial e inconcluso, em que não se aferem os resultados de toda uma cadeia de mecanismos e ações de recuperação do adolescente para a sociedade.

6.8 Neste contexto, recomenda-se à SPDCA que promova a elaboração de metodologia de acompanhamento de egressos, priorize a ação de implantação de serviços de acompanhamento para reinserção social do egresso do sistema socioeducativo e aumente a interação com ONG's que atuam na área. Espera-se que tais recomendações possam traduzir-se nos seguintes benefícios:

complementação do trabalho de reinserção, promovido pelas medidas socioeducativas, com o acompanhamento dos adolescentes no meio social após a medida; possibilidade de aferir a efetividade do programa.

Indicadores de reincidência

6.9 Uma das perguntas feitas aos gestores estaduais foi acerca da existência de indicadores de reincidência. Dos catorze respondentes, apenas cinco prestaram a informação solicitada, o que demonstra a insuficiência desses indicadores, decorrente, principalmente, da deficiência do sistema de informações. Essa deficiência dificulta a avaliação da efetividade das ações do programa. Assim, propugna-se pela expedição de recomendação à SPDCA, no sentido de desenvolver estudos e pesquisas específicos destinados a avaliar e monitorar os programas estaduais de medidas socioeducativas com vistas a identificar e aferir os índices de reincidência e outros indicadores julgados relevantes, a exemplo dos propostos no item 8 deste relatório, disponibilizando os resultados alcançados.

6.10 Sobre este achado de auditoria, e apenas por questões conceituais e metodológicas, cabe mencionar discussão doutrinária⁽⁹⁾ em que se questiona a utilização da terminologia “reincidência” para a situação fatural em evidência, de reiteração no cumprimento de medida socioeducativa, uma vez que o termo se refere a instituto de direito penal, com definição específica no estatuto penal e com enormes reflexos sobre a aplicação da pena. O ECA optou pela utilização do termo reiteração ou a expressão antecedentes. Assim, feita essa ressalva, mantém-se a terminologia original, para caracterizar a idéia de cumprimento reiterado da medida socioeducativa.

(9) In “O perfil social dos jovens atendidos pelo SEMSE”. Vara da Infância e da Juventude do Distrito Federal. 2002.

7. Atuação Policial

“A violência institucional é responsável pelas maiores violações aos direitos infanto-juvenis, demonstrando à sociedade que os violadores da lei, ao infringi-la, fazem-se infratores da lei, o que vale dizer que o abuso no exercício da autoridade é delito, sancionado por legislação penal especial”. Eliana Athayde, responsável pela sistematização dos conteúdos do Projeto Advoga Criança III da Associação Nacional dos Centros de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, em artigo titular da publicação “Somos todos infratores: família, sociedade e Estado” - Brasil - 2000.

7.10 Estatuto da Criança e do Adolescente dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente, estabelecendo em seu artigo 5º 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.

7.2A despeito do preceito legal mencionado, a realidade configurada nos instrumentos de avaliação aplicados junto ao público alvo do programa, apresenta-se dissonante, na medida em que indica a ocorrência de abusos contra os adolescentes autores de ato infracional.

7.3Como resultado da análise, verifica-se o alto índice de desaprovação da atuação policial por parte dos adolescentes entrevistados nos diversos estados selecionados, com base nas seguintes evidências:

a)nos questionários dos adolescentes, 72% das respostas válidas informam que eles sofreram violência policial em razão do ato infracional cometido;

b)74% dos adolescentes classificaram a atuação da polícia como ruim ou péssima, conforme figura 8.

7.4Foi ainda relatada, em entrevista realizada com membro do Ministério Público, a apreensão de adolescentes sem a devida caracterização do flagrante.

Figura 8

Visão dos adolescentes sobre a atuação policial

VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: Questionários aplicados a adolescentes em conflito com a lei

7.5Destaca-se como expressiva a declaração de especialista que atua no Distrito Federal em trabalhos com o público alvo, do número significativo de mortes de adolescentes autores de ato infracional, bem como de espancamentos sem deixar marcas.

7.6O depoimento foi confirmado quando em grupo focal realizado no Distrito Federal, onde foi denunciada a morte de 21 adolescentes desde janeiro de 2000 e trinta jovens sob ameaça, bem como a suspeita de grupo de extermínio. Notícias veiculadas recentemente em jornais televisivos também corroboram as informações apresentadas.

7.7Um dos técnicos afirmou que tem “dois casos de meninos que estão sem os dentes da frente, perderam aí por violência mesmo, policiais né...”

7.8O desempenho policial foi tipificado nos seguintes termos: “coação, repressão, nunca proteção”, identificando-se as seguintes causas:

a)falta de treinamento dos policiais;

b)desconhecimento do ECA, por parte da polícia;

c)insuficiência de delegacias especializadas;

d)ausência de estrutura para que a Defensoria Pública acompanhe o adolescente na delegacia;

e)reduzido quadro de promotores para fiscalização da atuação policial por parte do Ministério Público (artigo 129 da Constituição Federal);

f)superlotação das unidades de atendimento inicial.

7.9O descumprimento do Estatuto da Criança e do Adolescente constitui o principal efeito do abuso da força policial, implicando a violação dos direitos e garantias dos adolescentes assegurados em lei.

7.10Ante a relevância da matéria, demonstra-se a temporalidade da auditoria deste Tribunal, vez que a situação encontrada tem sido tema dos noticiários nacionais e objeto de críticas de fora do País. Recentemente, a Relatora Especial da Organização das Nações Unidas para Execuções Extrajudiciais Sumárias ou Arbitrárias, Asma Jahangir, em visita ao Brasil, apontou algumas deficiências do sistema, sintetizadas as correlatas ao objeto desta avaliação:

- a) dificuldade das instituições em inibir a ação de grupos de extermínio;
- b) necessidade de eliminar os gargalos dos processos judiciais;
- c) atuação sistematizada e mais funcional do Ministério Público;
- d) mudanças no treinamento das polícias, com foco nos direitos humanos;
- e) modelo de polícia pública como forma de coibir os abusos praticados e a impunidade.

7.11Diante do exposto, considera-se pertinente recomendação ao Tribunal de Contas da União para que encaminhe cópia deste trabalho ao Conanda e aos Ministérios Públicos Federal e Estaduais, ressaltando os indícios obtidos sobre a atuação policial em desacordo com o ECA para a adoção das medidas cabíveis, dentro de suas competências.

8. Monitoramento e indicadores de desempenho

8.1O PPA 2000/2003 registra, para o programa, um indicador de desempenho (taxa de reincidência criminal por adolescentes), definido como a relação percentual entre o número de adolescentes em conflito com a lei reincidentes e o número total de adolescentes liberados por ordem judicial. Esse indicador não é utilizado pela gerência do Programa. Cabe ressaltar que o nome do indicador é inadequado, pois não há que se falar em crime quando se trata de adolescente, e sim, de ato infracional. O PPA 2004/2007 registra que os indicadores de desempenho estão em processo de definição.

8.2No nível estadual, alguns gestores informaram que há indicadores de desempenho, tais como índice de reincidência, acompanhamento de egressos, progressão e regressão de medidas. Entretanto, esses indicadores não são calculados de forma sistemática e com base em dados consistentes.

8.3As principais causas da deficiência de informações gerenciais, no Programa em estudo, são a baixa utilização de sistemas informatizados e a falta de cultura na administração pública de construção e acompanhamento de indicadores de desempenho, bem como de avaliação e monitoramento de suas ações.

8.4 Visando à melhoria das ações de planejamento e à otimização da aplicação dos recursos financeiros do Programa, propõe-se a adoção, pelos gestores federal e estaduais, de indicadores de desempenho, a exemplo dos apresentados na tabela 7.

Tabela 7

Indicadores de desempenho propostos

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

8.5 Considerando que as medidas sugeridas nesta auditoria podem demandar implementação progressiva, é oportuno determinar à SEDH que remeta ao Tribunal, no prazo de 60 dias, plano de ação contendo o conjunto de metas correspondentes aos indicadores de desempenho recomendados nas alíneas “a” a “h” do subitem anterior, contemplando prazo para o atingimento dessas metas, e o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações prolatadas pelo Tribunal, com o nome dos responsáveis pela implementação dessas medidas (precedentes Decisão 660/2002 - Plenário, Ata 21/2002; Decisão 712/2002 - Plenário, Ata 22/2002, Decisão 590/2002 - Plenário; Ata 18/2002; Decisão 614/2002 - Plenário, Ata 20/2002, Decisão 649/2002 - Plenário, Ata 16/2002, Decisão 414/2002 - Plenário, Ata 13/2002-P).

8.6 Determina-se, ainda, que a SEDH estabeleça um grupo de contato de auditoria, com a participação de representantes da SPDCA, do Conanda e da Secretaria Federal de Controle Interno, para atuar como canal de comunicação com este Tribunal e para acompanhar a implementação das recomendações desta Corte de Contas, a evolução dos indicadores de desempenho e o atingimento das respectivas metas.

9. Análise dos Comentários dos Gestores

9.1 Foi solicitado ao titular da Secretaria Especial dos Direitos Humanos - SEDH, também presidente do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - Conanda, que apresentasse seus comentários ao relatório de auditoria, o que foi feito mediante o Ofício nº 567, de 11/12/2003, acompanhado de nota da Subsecretária de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente.

9.2 Inicialmente, a Sr^a Subsecretária registra que “a competência legal para a execução das medidas sócio-educativas, privativas ou não privativas de liberdade, é do Estado e do Município. Portanto, quando se intenciona avaliar o Programa de Reinserção Social dos Adolescentes em Conflito com a Lei não está avaliando a Política Nacional de Atendimento Sócio-educativo. O que está em avaliação são as ações integrantes do Programa, que são executadas de forma a complementar as ações executadas pelos Estados e Municípios, conforme define o Estatuto da Criança e do Adolescente e nas demais legislações pertinentes que o papel da União é de suplementação.”

9.3 A Subsecretária afirma que a auditoria “foi extremamente importante para evidenciar a necessidade da regulamentação das competências dos entes federativos e da necessidade de

formulação da Política Nacional, que desde a extinção da Política Nacional de Bem Estar do Menor nada foi colocado no lugar, deixando o sistema sem normas e diretrizes nacionais.” Considera que, de forma geral, “o relatório de auditoria aponta para questões que já são do conhecimento da Secretaria Especial dos Direitos Humanos e da Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente e, ao fazer as recomendações, colaborou com a Gerência do Programa para evidenciar algumas necessidades com o olhar de especialistas que não estão totalmente mergulhados na problemática e que, portanto, permite um olhar mais distanciado de avaliador de política pública.”

9.4 Continuando, a Subsecretária apresenta um histórico das atividades na área de atendimento à criança e ao adolescente, a partir de 1995. Informa que, no PPA 2004-2007, o nome do Programa foi alterado para Fortalecimento do Sistema de Atendimento Socioeducativo de Adolescentes em Conflito com a Lei, que passa a ser composto por três ações (apoio à construção, reforma e ampliação de unidades de internação restritiva e provisória; apoio a serviços de atendimento de adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas e egressos; apoio a serviços de plantão interinstitucional ou de atendimento inicial). Segundo a Subsecretária, esta última ação contribuirá para o enfrentamento da questão apontada no item 7 do relatório de Auditoria (Atuação Policial) (fls. 56/58 - volume 1).

9.5 No que se refere às recomendações, a Subsecretária entende que todas elas estariam sintetizadas na proposta para que a SPDCA e o Conanda superem os óbices ao estabelecimento da política nacional integrada de atendimento ao adolescente em conflito com a lei. Ressalta que, para atender a esta recomendação, será necessário discutir e encontrar uma forma de financiamento dessa política.

9.6 A gestora ressalva que, ao apresentar algumas recomendações, o relatório confunde o papel do Conanda e da SPDCA. A equipe de auditoria optou por direcionar a maioria das recomendações às duas entidades (SPDCA e Conanda) seguindo orientação dos próprios gestores, em virtude da indefinição existente com relação à política para o setor. Entretanto, para atender à observação feita, o direcionamento das recomendações foi revisto, com base no Decreto nº. 4.671/2003, que estabelece as competências da SPDCA, e na Lei nº. 8.242/91, que contém as atribuições do Conanda.

9.7 A Subsecretária entende que “o plano de ação proposto no item 8.5, contendo o conjunto de metas correspondentes aos indicadores de desempenho recomendados, contemplando prazo para o atingimento dessas metas, não poderá estar elaborado antes que algumas das outras recomendações estejam implementadas. Portanto, este item deverá ser parte integrante do plano com o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações prolatadas pelo Tribunal.” A equipe esclarece que o plano de ação é referente a todas as recomendações propostas,

inclusive àquela que estabelece os indicadores de desempenho. O cronograma será definido de acordo com as atividades necessárias à implementação das recomendações.

9.8 Por fim, a Subsecretária sugere, como já comentado acima, a revisão da proposta de encaminhamento do relatório de auditoria, e entende que “alguns dos indicadores de desempenho devem ser reformulados tendo em vista que não avalia o Programa, mas os serviços de atendimento do adolescente que não são de responsabilidade do Governo Federal.”

9.9 Deve-se lembrar que os indicadores de desempenho foram apresentados, durante a execução da auditoria, ao gestor do programa, que concordou com eles. A equipe considera que esses indicadores são importantes instrumentos gerenciais. Mesmo que não sirvam para avaliar diretamente o Programa, permitirão, a longo prazo, melhor planejamento e acompanhamento das ações de atendimento a adolescentes em conflito com a lei. Sendo assim, a equipe opta por manter os indicadores propostos.

10. Conclusão

10.1 A presente auditoria teve como objetivo avaliar o desempenho do Programa Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei, em especial no que se refere à efetividade das ações de implantação de serviços de atendimento a adolescentes com medidas socioeducativas não privativas de liberdade, capacitação de recursos humanos, acompanhamento de egressos e implantação de serviços de apoio às famílias dos adolescentes.

10.2 O efetivo cumprimento do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA e o alcance dos resultados pretendidos pelos gestores do Programa tem sido dificultado, principalmente, pela falta de uma política de atendimento ao adolescente em conflito com a lei e pela indefinição das atribuições das instâncias envolvidas no processo.

10.3 Verificou-se baixo grau de articulação entre as esferas de governo, especialmente com relação à municipalização das ações, prevista no ECA, e integração deficiente entre as áreas de interesse do Programa. Por isso, foram propostas recomendações no sentido de definição clara das atribuições e responsabilidades das esferas de governo no que se refere à execução das medidas socioeducativas, bem como do aumento de interação entre as áreas governamentais e não-governamentais envolvidas com o tema.

10.4 Cabe ressaltar que o atendimento ao adolescente em conflito com a lei é complexo, pois envolve atuação de diversos setores, governamentais e não-governamentais, e os poderes executivo e legislativo, nas três instâncias de governo, além do poder judiciário.

10.5 Um aspecto que prejudica a aplicação e a execução das medidas socioeducativas é a insuficiência de recursos humanos e materiais. Com vistas a reduzir essa deficiência, recomendou-se aumento da divulgação do Programa, bem como o desenvolvimento de ações que possibilitem maior captação de recursos para a área.

10.6A mensuração do impacto do Programa de forma mais representativa e rigorosa é impossibilitada pela grande deficiência de informações e de mecanismos de monitoramento e de controle. Não há uma definição de indicadores de desempenho que permitam acompanhar o desenvolvimento do Programa, bem como seus resultados. Por isso, recomendou-se a efetiva utilização de sistema de informações, além da construção e do acompanhamento de indicadores de desempenho.

10.7Considerando o cenário brasileiro no que diz respeito ao tema em estudo, verifica-se que há um longo caminho a percorrer. A banalização da violência, o envolvimento de adolescentes com drogas, as rebeliões, os maus-tratos e as mortes precoces são situações apresentadas freqüentemente na imprensa nacional, que demonstram a gravidade da situação. Entretanto, a execução do Programa de forma eficaz e efetiva poderá contribuir significativamente para a melhoria das condições de vida, saúde, educação e integração na sociedade dos adolescentes em conflito com a lei.

10.8Ressalte-se que os benefícios trazidos pela reinserção social desses adolescentes atingem não só eles próprios, mas também as suas famílias. Indiretamente, os bons resultados da ação governamental influem de maneira positiva na sociedade em geral, na medida em que o Programa pode contribuir para a diminuição de ocorrência de infrações cometidas por menores e, conseqüentemente, para a melhoria da qualidade de vida da população que convive com o público-alvo do Programa em questão.

11.Proposta de Encaminhamento

11.1Ante o exposto, propõe-se:

I) recomendar à Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República que:

a)dote a Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente de recursos humanos e materiais suficientes para a realização de suas atribuições;

b)promova ações, em articulação com o Ministério da Saúde, no sentido de que sejam implementadas ações específicas para o tratamento de dependência química e distúrbios mentais dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas;

c)promova ações, em articulação com o Ministério do Trabalho e Emprego, para facilitar o acesso ao emprego dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas, a exemplo da inclusão desses adolescentes no Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens;

d)promova ações, em articulação com o Ministério da Educação, com o Conselho Nacional de Secretários de Educação - Consed e com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - Undime, no sentido de melhorar o acesso às escolas e o convívio estudantil dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas;

II) recomendar à Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente - SPDCA e ao Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - Conanda que:

a) desenvolvam gestões com vistas à regulamentação do artigo 86 do Estatuto da Criança e do Adolescente, de modo a definir as responsabilidades de cada esfera de governo, no que tange à execução das medidas socioeducativas;

b) ampliem a divulgação do Programa Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei para representantes da sociedade civil, a exemplo da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais - Abong, para que as organizações não-governamentais desempenhem papel mais ativo na reinserção social do adolescente;

c) divulguem o Programa, especialmente junto a juízes, promotores e defensores públicos que atuam no atendimento a crianças e adolescentes, nas esferas federal, estadual e municipal;

d) incentivem a capacitação dos operadores do direito, por meio de convênios ou de execução direta, com a promoção de treinamentos e eventos voltados ao conhecimento do ECA e à conscientização da importância da integração preconizada em seu artigo 88;

e) incentivem o aprimoramento das entidades de atendimento aos adolescentes em conflito com a lei, por meio da formulação e divulgação de parâmetros de qualidade, bem como da definição do quantitativo de pessoal ideal para o funcionamento dessas entidades;

f) estabeleçam critérios para repasse dos recursos do Programa para entidades governamentais e não-governamentais nos estados e municípios;

g) estabeleçam parâmetros mínimos de qualidade para a transferência de recursos federais destinados a construção e adequação de unidades de internação, semiliberdade e liberdade assistida, para que possa ser propiciado o atendimento preconizado nos artigos 118, 119, 120, 121 do ECA;

h) desenvolvam canais de comunicação regulares com estados e municípios por meio de, por exemplo, fóruns de discussão na Internet e eventos regulares para troca de experiências entre os executores do Programa, incluindo a disseminação de boas práticas;

i) priorizem a aplicação de recursos em estados e municípios que tenham atendimento a egressos e às famílias dos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa;

j) realizem estudos para definir o quantitativo de pessoal ideal para o funcionamento das entidades de atendimento (art. 2º, inciso I da Lei nº. 8.242/91);

III) recomendar à SPDCA que:

a) promova a formação de grupos de coordenação com outros programas governamentais, a exemplo do Agente Jovem, do Combate à Violência, ao Abuso e a Exploração Sexual e Comercial de Crianças e Adolescentes - Sentinela e dos Centros de Atenção Psicossociais - CAPS;

b) divulgue, junto às entidades de atendimento, as oportunidades de inclusão do público alvo em programas afins, a exemplo do Programa Agente Jovem, gerenciado pelo Ministério da Assistência Social, e da deliberação do art. 8º, inciso VII, da Resolução nº 333, de 10 de julho de 2003,

do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - Codefat, relativa ao público prioritário do Plano Nacional de Qualificação;

c)estabeleça agenda de discussão com os estados, a fim de incentivá-los a implementar programas de capacitação continuada dos agentes envolvidos com o atendimento do adolescente em conflito com a lei, com o estabelecimento de currículo mínimo (incluindo treinamento sobre drogadição e distúrbios mentais);

d)promova a elaboração de metodologia de acompanhamento de egressos;

e)elabore plano de implementação de versões do Sistema de Informação Para a Infância e a Adolescência - Sopia, com cronograma que contemple informações a respeito do custo de execução da medida socioeducativa por adolescente e das atividades de profissionalização, escolarização e lazer desenvolvidas durante o cumprimento de medida;

f)libere para os estados uma versão do Sistema que permita a realização da consolidação automática de dados estaduais;

g)possibilite atendimento mais célere às demandas dos estados, no que se refere ao Sopia, inclusive com a realização de reuniões periódicas com os representantes estaduais;

h)estabeleça prazo para a implantação do Sopia nos estados, a partir do qual a liberação de recursos por meio de convênios ficará condicionada à efetiva utilização do Sistema;

i)promova a universalização do acesso ao Sopia, para que as promotorias e defensorias estaduais possam utilizar o sistema para consulta;

j)conclua o diagnóstico realizado em relação aos conselhos municipais e tutelares, para fins do apoio previsto no artigo 2º, inciso III, da Lei nº 8.242, de 12/10/1991;

k)institua os seguintes indicadores de desempenho:

1)Custo do atendimento ao adolescente em cumprimento de medida socioeducativa - Custo mensal do adolescente em internação por entidade de atendimento, Custo mensal do adolescente em semiliberdade por entidade de atendimento, Custo mensal do adolescente em liberdade assistida por entidade de atendimento, Custo mensal do adolescente em prestação de serviços à comunidade por entidade de atendimento.

2)Quantidade de adolescentes atendidos - Número de adolescentes atendidos por tipo de medida socioeducativa.

3)Escolarização dos adolescentes - Número de adolescentes matriculados na rede formal de ensino / número de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa.

4)Profissionalização dos adolescentes - Número de adolescentes matriculados em cursos profissionalizantes / número de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa.

5)Treinamentos realizados para servidores - Quantidade anual de horas de treinamentos realizados para servidores por unidade da federação.

6)Quantidade de egressos - Número de egressos por unidade da federação.

7)Acompanhamento de egressos - Quantidade de egressos acompanhados por unidade da federação.

8)Taxa de reincidência - Número de adolescentes em conflito com a lei reincidentes por número de adolescentes liberados por ordem judicial.

IV) recomendar ao Conanda que:

a)agilize o envio, ao Congresso Nacional, do projeto de lei que regulamenta a aplicação das medidas socioeducativas;

b)amplie a divulgação da existência do Fundo Nacional da Criança e do Adolescente, com possibilidade de doação dedutível no Imposto de Renda (art. 260 do ECA);

c)avalie a atuação dos conselhos estaduais e municipais da Criança e do Adolescente, nos termos previstos no artigo 2º, inciso IV, da Lei nº 8.242, de 12/10/1991, para identificar as principais dificuldades enfrentadas no seu mister e propor medidas visando a superação dessas dificuldades;

V) determinar à SEDH que:

a)estabeleça um grupo de contato de auditoria, com a participação de representante da SPDCA, do Conanda e da Secretaria Federal de Controle Interno, para atuar como canal de comunicação com este Tribunal e para acompanhar a implementação das recomendações desta Corte de Contas, a evolução dos indicadores de desempenho e o atingimento das respectivas metas;

b)remeta ao Tribunal, no prazo de 60 dias, plano de ação contendo o conjunto de metas correspondentes aos indicadores de desempenho recomendados na alínea “g” do subitem anterior, contemplando prazo para o atingimento dessas metas, e o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações prolatadas pelo Tribunal, com o nome dos responsáveis pela implementação dessas medidas;

VI) recomendar à Secretaria-Adjunta de Fiscalização do Tribunal de Contas da União que verifique a conveniência e a oportunidade de realizar auditoria de sistemas no Sistema de Informação Para a Infância e a Adolescência - Sipia;

VII) remeter cópia do Acórdão que vier a ser adotado nestes autos, acompanhada dos respectivos Relatório e Voto, e deste Relatório de Auditoria:

a)ao Secretário Especial dos Direitos Humanos, ao Secretário Federal de Controle Interno, ao Assessor Especial de Controle Interno da Presidência da República e ao Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - Conanda;

b)à Secretaria de Estado de Cidadania e Assistência Social do Acre; à Secretaria Executiva de Justiça e Cidadania de Alagoas; à Secretaria de Estado e Assistência Social do Amazonas; à Secretaria da Ação Social do Ceará; à Secretaria de Estado e Ação Social do Distrito Federal; à Secretaria de Cidadania e Trabalho de Goiás; à Secretaria de Justiça e Segurança de Mato

Grosso; à Secretaria de Assistência Social, Cidadania e Trabalho de Mato Grosso do Sul; à Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais; à Secretaria de Assistência Social do Piauí; à Secretaria de Estado de Justiça e Direitos do Cidadão do Rio de Janeiro; à Secretaria de Trabalho e do Bem Estar de Roraima; à Secretaria de Segurança Pública e Defesa do Cidadão de Santa Catarina; à Secretaria do Trabalho e Ação Social de Tocantins;

c)à Fundação da Criança e do Adolescente dos seguintes estados: Amapá, Bahia, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte; à Fundação de Atendimento Socioeducativo do Rio Grande do Sul; à Fundação de Assistência Social de Rondônia; à Fundação do Bem Estar do Menor de São Paulo; à Fundação Renascer de Sergipe; ao Instituto Espírito Santence do Bem Estar do Menor do Espírito Santo; ao Instituto de Ação Social do Paraná;

d)às Varas da Infância e da Juventude e às Defensorias Públicas dos Estados e do Distrito Federal;

e)aos Conselhos Estaduais dos Direitos da Criança e do Adolescente;

f)aos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, propondo que o Acórdão, Relatório e Voto sejam examinados pelas Comissões de Assuntos Sociais, de Constituição, Justiça e Cidadania e de Fiscalização e Controle das respectivas Casas, e da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados;

g)à Associação dos Magistrados Brasileiros - AMB e à Associação Nacional dos Membros do Ministério Público - Conamp;

h)aos Ministérios Públicos Federal e Estaduais, ressaltando os indícios obtidos sobre a atuação policial em desacordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente para a adoção das medidas cabíveis, dentro de suas competências;

i)aos Tribunais de Contas Estaduais;

VIII) Determinar a realização do monitoramento do Acórdão que vier a ser prolatado nestes autos, nos termos do art. 243 do RI/TCU, combinado com o item 9.2 do Acórdão 778/2003 - Plenário - TCU;

IX) Arquivar os presentes autos na 6ª Secex, a qual se vincula a clientela da área auditada.”

Voto

A Constituição Federal consigna, em seu capítulo VII, que trata da família, da criança, do adolescente e do idoso, artigo 227, caput, que “É dever da família, da sociedade, e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, 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”.

2. Seguindo os rumos identificados pelo legislador constituinte, foi editada em 13 de julho de 1990 a Lei nº 8.069, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA.

3. Do título I, da parte especial, Capítulo I (Disposições Gerais), artigo 88, constam as seguintes linhas balizadoras da política de atendimento à criança e ao adolescente, verbis:

“Art. 88. São diretrizes da política de atendimento:

I - municipalização do atendimento;

II - criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais,

III - criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa;

IV - manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos do direito da criança e do adolescente;

V - integração operacional de órgão do judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente quem se atribua autoria de ato infracional;

VI - mobilização da opinião pública no sentido da indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade.”

4. Não é novidade, nem mazela privativa à conjuntura político-social brasileira, o fato de existir, com frequência, um fosso, quando não um abismo, entre a situação estampada pela vontade do legislador, síntese das aspirações predominantes no corpo social, e o rumo cotidiano da matéria originalmente regulada.

5. É como se o primeiro plano, o legislativo, almejasse o referencial ótimo para o tema disciplinado, na presunção de que os fatores intervenientes ao assunto viessem a se comportar de modo efetivamente contributivo, dentro de um cenário benfazejo, que se estendesse por tempo suficiente à maturação da ação focalizada. No curso prático, por seu turno, as ações disciplinadas não se conduzem imunes às vicissitudes do dia a dia. São fatores endógenos e exógenos ao processo que, ao sabor de mudanças conjunturais e empecilhos estruturais, concorrem para desfigurar o contexto originalmente concebido.

6. É nesse plano que, a meu ver, os trabalhos de índole operacional desenvolvidos pelo Tribunal de Contas da União aportam significativa contribuição aos responsáveis pela ação governamental e aos legisladores, pois visam, a partir do referencial programático previsto no plano

legislativo, oferecer contribuições voltadas para o aperfeiçoamento da ação de governo, à luz do que aparenta ser factível, razoável, nas condições reinantes no curso do trabalho de avaliação. Para tanto, são levadas em consideração, entre outros, fatores de ordem cultural, institucional e econômico.

7. Em sentido específico, o objetivo da auditoria operacional é o de contribuir para a melhoria do desempenho dos órgãos, entidades, sistemas, programas, projetos e atividades governamentais avaliados, mediante a realização de diagnóstico da atuação estatal e da elaboração de recomendações aos responsáveis pela formulação e operacionalização do programa avaliado.

8. Acredita-se que, exitosa, possa a experiência servir como estímulo para que os agentes responsáveis pela formulação e execução das ações de governo passem a promover constantes aferições e ajustamentos na linha de trabalho, de modo que, ao longo do procedimento executivo, logrem alcançar níveis de excelência no agir.

9. Em consonância com esse propósito, cabe ter presente que o diagnóstico levantado pela equipe de auditoria e as propostas de medidas corretivas são comunicados em primeira mão aos responsáveis pela ação examinada, antes de serem submetidos à consideração do órgão colegiado deste Tribunal. Tal proceder, tem por finalidade permitir à parte interessada aportar comentários e sugestões a respeito do estudo desenvolvido, os quais, entendidos pertinentes, contribuem para o aprimoramento do trabalho, aumentando as chances de êxito na aplicação das recomendações que serão endereçadas à clientela jurisdicionada.

10. Dado esse marco referencial, cabe examinar o assunto alvo do trabalho de auditoria, estampado nestes autos.

11. O objetivo principal da auditoria foi o de avaliar o desempenho do Programa de Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei, conferindo destaque à execução de medidas não privativas de liberdade e à articulação das políticas públicas direcionadas para o adolescente em conflito com a lei.

12. Decorre, da disciplina inserta nos artigos 112 e 115 a 123 do Estatuto da Criança e do Adolescente, a compreensão de que o Programa visa fortalecer os mecanismos de aplicação e execução das medidas socioeducativas não privativas de liberdade, a partir de um conjunto de ações, incentivando experiência referenciais em cada unidade da federação. Daí o foco estabelecido como fundamental para efeito da presente auditoria.

13. Como questões complementares à análise, são indicadas as seguintes:

a) em que medida normas, diretrizes e ações governamentais constituem uma política nacional integrada de atendimento ao adolescente em conflito com a lei ?

b) os recursos materiais, orçamentários, financeiros, humanos e de informações da SEDH, dos estados e das entidades de atendimento e a qualidade da formação profissional dos responsáveis pela implementação do Programa são suficientes e compatíveis com os objetivos traçados?

c) em que medida as ações do Programa são consistentes com o Estatuto da Criança e do Adolescente, no que se refere à execução das medidas socioeducativas ?

d) qual o grau de implementação das atividades de apoio e acompanhamento dos egressos ?

14. Resultaram da avaliação operacional executada os seguintes achados de auditoria:

a) falta de uma política de atendimento ao adolescente em conflito com a lei;

b) baixo grau de articulação entre as esferas de governo, especialmente quanto à municipalização das ações;

c) integração deficiente entre as áreas de interesse do Programa;

d) insuficiência dos recursos humanos e materiais;

e) deficiência do sistema de informações;

f) falta de indicadores de desempenho.

15. Foram destacadas, também, as práticas positivas encontradas, as quais podem favorecer o melhor desempenho das atividades do Programa, são elas: adequação das unidades de atendimento de Belo Horizonte/MG às diretrizes do ECA, no que se refere à estrutura física para quarenta adolescentes por unidade; diagnóstico da situação dos conselhos municipais e tutelares, realizado pela SPDCA; levantamento da situação dos conselhos municipais de São Paulo, realizado pelo Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente; publicação de guia de orientações para conselheiros, gestores e técnicos realizada pelo Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente e Ministério Público/PA; ações institucionais de assistência às famílias realizadas pelo Centro de Atenção à Família com Escola da Família, em Belém/PA; modelo de execução de liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade de Olinda/PE; atendimento integrado, conforme artigo 88 do ECA em Recife/PE, Natal/RN, Porto Alegre/RS, Belém/PA, Salvador/BA, Cuiabá/MT, Curitiba/PR, São Carlos/SP, Londrina/PR e Foz do Iguaçu/PR; atualização do Sistema de Informação para a Infância e Adolescência - SIPIA em Mato Grosso do Sul.

16. Diante do quadro sumariado, passo a examinar algumas das deficiências operacionais, por entendê-las mais prejudiciais ao desenvolvimento satisfatório do Programa.

17. Início com a compreensão firmada pela equipe de auditoria no sentido de que falta uma política de atendimento ao adolescente em conflito com a lei.

18. Essa percepção está vazada, entre outras razões, na verificação de que o Estatuto da Criança e do Adolescente não especifica as competências e atribuições de cada uma das esferas de governo. Constam do Estatuto, a título de diretrizes norteadoras da política de atendimento ao menor em conflito com a lei, referências acenando para a municipalização e para a descentralização político-administrativa, sem, contudo, precisar o modus operandi para se alcançarem tais propósitos.

19. Um exemplo flagrante dessa situação pode ser observado no que diz respeito à responsabilidade pela condução das medidas socioeducativas privativas de liberdade, uma vez que não existe regulamentação a esse respeito. Considerações de ordem doutrinária têm amparado o entendimento de que as medidas socioeducativas privativas de liberdade são da responsabilidade dos governos estaduais, enquanto que as medidas em meio aberto devem ficar a cargo dos municípios. Todavia, tal distinção não é de ocorrência generalizada no meio.

20. No campo prático, resultou apurado que as medidas de descentralização e municipalização não vêm acontecendo e que a articulação entre as esferas de governo (federal, estadual e municipal) é frágil.

21. Concorrem, ainda, para a falta de identificação de uma política destinada ao atendimento do adolescente em conflito com a lei, as seguintes situações:

a) a precária articulação entre as ações do Programa e outras políticas públicas existentes, dada a falta de verificação de práticas interativas com outros programas de governo, a exemplo do Agente Jovem, do Combate à Violência, e do combate ao Abuso e a Exploração Sexual e Comercial de Crianças e Adolescentes;

b) a reduzida participação de organizações não-governamentais no processo;

c) o desconhecimento do Programa por parte de contingente significativo dos chamados operadores do sistema de garantia de direitos dos adolescente, quais sejam: juízes, membros do Ministério Público e da Defensoria;

d) a ausência, em diversos municípios, dos competentes Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, além da ocorrência de dificuldades para que os Conselhos existentes possam cumprir o papel que lhes é reservado.

22. Reputo igualmente preocupante a informação mencionada no Relatório de Auditoria no sentido de que os recursos materiais, humanos e financeiros da Secretaria Especial dos Direitos Humanos, dos estados e das entidades de atendimento não são suficientes para a consecução dos objetivos traçados pelo Programa de Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei.

23. Tal quadro de escassez, por certo, explica a verificação das seguintes disfunções elencadas pelo grupo auditor: baixa informatização das unidades de atendimento e dos conselhos estaduais; falta de recursos para o transporte dos adolescentes em cumprimento do regime de semiliberdade e liberdade assistida, assim como o de seus familiares; insuficiência de veículos e precária manutenção dos existentes; inadequação dos colchões e das refeições oferecidas; e sucateamento dos instrumentais de lazer e profissionalização.

24. Chamo atenção para o fato de que, além de a disponibilidade de recursos não ser suficiente, foi identificada na auditoria uma acanhada execução orçamentária nos exercícios de 2000 (na ordem de 46,71 % das dotações alocadas) e de 2001 (25,44 % das dotações alocadas).

25.No exercício de 2002 a execução foi mais significativa (88,74 %) em virtude de os recursos contingenciados naquele ano terem sido, ao final do período, desbloqueados.

26.Informações complementares colhidas pela Seprog, a pedido deste Relator, revelam que no ano seguinte (2003), a execução orçamentária foi pífia, como demonstram os números abaixo:

Crédito.....	Execução.....	Execução.....	%
Consignado.....	Orçamentária.....	Financeira.....	de execução
R\$32.045.622,00...	R\$ 4.173.424,00.....	R\$ 4.173.424,00.....	3,02

27.A explicação decorrente é a de que houve contingenciamento de recursos no exercício.

28.O sacrifício orçamentário imposto com o contingenciamento de verba do Programa de Trabalho atinente às ações de Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei representa mais uma dura punição para o público alvo do Programa.

29.O perfil dos adolescentes atendidos pelo Programa revela que a maioria provém de famílias carentes e de baixa escolaridade.

30.São esses justamente os ingredientes que, combinados, em termos de vida pregressa, na maioria das vezes, levam os menores a agir em afronta à lei. Do grupo de adolescentes entrevistados, adveio a compreensão de que o principal motivo que conduziu ao desvio de conduta foi a necessidade lancinante de conseguir dinheiro para o suprimento de necessidades básicas pessoais e/ou da família, ou para sustentar o consumo de drogas.

31.A submissão desses adolescentes à tutela temporária do Estado pressupõe, como condição sine qua non, que as ações a eles direcionadas nesse período consigam, de forma efetiva, resgatar ou incorporar, em nível de conduta individual e social, atributos de cidadania, os quais, de maneira geral, lhes foram recusados no ambiente de origem, em decorrência do grande desnível social existente no país.

32.A intervenção do Estado, se bem orientada, deve resultar num despertar de esperança, numa nova perspectiva de vida, atrelada, sim, a obrigações, mas, principalmente, orientada para os direitos constitucionais que assistem a qualquer cidadão brasileiro.

33.Chamo a atenção para o fato de a imprensa, em passado recente, ante a perplexidade coletiva com a atribuição de autoria de determinados crimes bárbaros a menores, ter veiculado inúmeras e controversas opiniões a respeito da redução da maioria penal. À data de 18 de novembro de 2003, uma publicação de circulação diária em Brasília destacava que, na ocasião, existiam 20 propostas de emenda constitucional em discussão no Congresso Nacional.

34.Independente da redução da maioria penal, medida que considero desastrosa, ou de qualquer outra solução de cunho meramente prisional, entendo que esse contingente de adolescentes em conflito com a lei está necessitado de estímulos que os conduzam ao convívio cidadão. Cada um tem que fazer a sua parte. Cabe ao Estado tratar adequadamente esses adolescentes, habilitando-os à

retomada da vida em sociedade, e ao corpo social, por seu turno, acolher os egressos em seu meio, zelando para que encontrem condições adequadas ao pleno exercício de seus direitos de cidadão brasileiro.

35.Outro registro do Relatório que revela preocupação é o elevado número de usuários de drogas entre o público alvo entrevistado (46 %). Há que se considerar que esse número é o declarado pelos entrevistados, o que leva a crer que o percentual real deve ser bem maior. Essa situação demonstra a necessidade de existir, no bojo das práticas socioeducativas, atendimento especializado para drogadição. O grupo auditor assinala que os estados não têm conseguido oferecer atendimento adequado para esse público, nem para os portadores de distúrbios mentais, os quais, também, devem merecer atenção particularizada.

36.Não posso me furtar à obrigação de comunicar aos meus nobres pares informação, colhida de modo acidental no curso da auditoria, pertinente a atuação policial no trato com o menor infrator. Do grupo que respondeu aos questionários, 72 % se disseram acometidos de violência policial em razão do ato infracional cometido e 74 % classificaram a atuação da polícia como ruim ou péssima.

37.Embora essa não seja uma informação depurada, já que não fez parte do trabalho o cotejo desses dados com a opinião de representantes da polícia, inúmeras notícias veiculadas na imprensa nacional reforçam a preocupação assinalada pelos analistas desta Corte de Contas.

38.Para não me estender em considerações complementares, uma vez que convenientemente tratados no corpo do relatório os achados de auditoria, lanço derradeiro foco sobre o impedimento (falta de informações consistentes) encontrado pela equipe para formar juízo acerca da prática predominante no Programa, se o emprego de medidas socioeducativas privativas de liberdade, ou aquelas implementadas em regime de semi-liberdade, liberdade assistida ou prestação de serviços à comunidade.

39.Os signatários do relatório advertem que o artigo 121 do ECA determina que “a internação constitui medida privativa da liberdade, sujeita aos princípios da brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento”.

40.Diante do óbice encontrado para a formação do referido juízo, fica prejudicado um ponto importante da auditoria, qual seja, verificar se as ações desenvolvidas guardam observância aos propósitos do ECA no ponto em questão.

41.Caso prevaleça a prática de medidas privativas de liberdade, as conseqüências possíveis, entre outras, são o aumento do custo de atendimento por adolescente (o que vai de encontro a já comentada escassez de recursos para o Programa) e o acréscimo de menores reclusos nas unidades de internação.

42.Na cidade de Brasília, os efeitos nefastos da quantidade excessiva de menores no Centro de Atendimento Juvenil Especializado - CAJE podem ser aquilatados pela dificuldade

encontrada pela administração para preservar o bem maior dos internos: a própria vida. Foram cinco mortes nos últimos seis meses.

Diante de todo o exposto, acompanho as conclusões alcançadas em âmbito da unidade técnica, e Voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto ao descortino do egrégio Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 24 de março de 2004

LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA

Ministro-Relator

Acórdão

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de Auditoria de Natureza Operacional realizada no Programa de Reinserção Social do Menor em Conflito com a Lei, sob a condução da Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente/Secretaria Especial dos Direitos Humanos - Presidência da República.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. recomendar à Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República que:

9.1.1. dote a Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente de recursos humanos e materiais suficientes para a realização de suas atribuições;

9.1.2. promova ações, em articulação com o Ministério da Saúde, no sentido de que sejam implementadas ações específicas para o tratamento de dependência química e distúrbios mentais dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas;

9.1.3. promova ações, em articulação com o Ministério do Trabalho e Emprego, para facilitar o acesso ao emprego dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas, a exemplo da inclusão desses adolescentes no Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens;

9.1.4. promova ações, em articulação com o Ministério da Educação, com o Conselho Nacional de Secretários de Educação - Consed e com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - Undime, no sentido de melhorar o acesso às escolas e o convívio estudantil dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas;

9.2. recomendar à Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente - SPDCA e ao Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - Conanda que:

9.2.1. desenvolvam gestões com vistas à regulamentação do artigo 86 do Estatuto da Criança e do Adolescente, de modo a definir as responsabilidades de cada esfera de governo, no que tange à execução das medidas socioeducativas;

9.2.2. ampliem a divulgação do Programa Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei para representantes da sociedade civil, a exemplo da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais - Abong, para que as organizações não-governamentais desempenhem papel mais ativo na reinserção social do adolescente;

9.2.3. divulguem o Programa, especialmente junto a juízes, promotores e defensores públicos que atuam no atendimento a crianças e adolescentes, nos níveis federal, estadual e municipal;

9.2.4. incentivem a capacitação dos operadores do direito, por meio de convênios ou de execução direta, com a promoção de treinamentos e eventos voltados ao conhecimento do ECA e à conscientização da importância da integração preconizada em seu artigo 88;

9.2.5. incentivem o aprimoramento das entidades de atendimento aos adolescentes em conflito com a lei, por meio da formulação e divulgação de parâmetros de qualidade, bem como da definição do quantitativo de pessoal ideal para o funcionamento dessas entidades;

9.2.6. estabeleçam critérios para repasse dos recursos do Programa para entidades governamentais e não-governamentais nos estados e municípios;

9.2.7. estabeleçam parâmetros mínimos de qualidade para a transferência de recursos federais destinados a construção e adequação de unidades de internação, semiliberdade e liberdade assistida, para que possa ser propiciado o atendimento preconizado nos artigos 118, 119, 120, 121 do ECA;

9.2.8. desenvolvam canais de comunicação regulares com estados e municípios por meio de, por exemplo, fóruns de discussão na Internet e eventos regulares para troca de experiências entre os executores do Programa, incluindo a disseminação de boas práticas;

9.2.9. priorizem a aplicação de recursos em estados e municípios que tenham atendimento a egressos e às famílias dos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa;

9.2.10. realizem estudos para definir o quantitativo de pessoal ideal para o funcionamento das entidades de atendimento (art. 2º, inciso I da Lei nº. 8.242/91);

9.3. recomendar à SPDCA que:

9.3.1. promova a formação de grupos de coordenação com outros programas governamentais, a exemplo do Agente Jovem, do Combate à Violência, ao Abuso e a Exploração Sexual e Comercial de Crianças e Adolescentes - Sentinela e dos Centros de Atenção Psicossociais - CAPS;

9.3.2. divulgue, junto às entidades de atendimento, as oportunidades de inclusão do público alvo em programas afins, a exemplo do Programa Agente Jovem, gerenciado pelo Ministério

da Assistência Social, e da deliberação do art. 8º, inciso VII, da Resolução nº 333, de 10 de julho de 2003, do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - Codefat, relativa ao público prioritário do Plano Nacional de Qualificação;

9.3.3. estabeleça agenda de discussão com os estados, a fim de incentivá-los a implementar programas de capacitação continuada dos agentes envolvidos com o atendimento do adolescente em conflito com a lei, com o estabelecimento de currículo mínimo (incluindo treinamento sobre drogadição e distúrbios mentais);

9.3.4. promova a elaboração de metodologia de acompanhamento de egressos;

9.3.5. elabore plano de implementação de versões do Sistema de Informação Para a Infância e a Adolescência - Sipi, com cronograma que contemple informações a respeito do custo de execução da medida socioeducativa por adolescente e das atividades de profissionalização, escolarização e lazer desenvolvidas durante o cumprimento de medida;

9.3.6. libere para os estados uma versão do Sistema que permita a realização da consolidação automática de dados estaduais;

9.3.7. possibilite atendimento mais célere às demandas dos estados, no que se refere ao Sipi, inclusive com a realização de reuniões periódicas com os representantes estaduais;

9.3.8. estabeleça prazo para a implantação do Sipi nos estados, a partir do qual a liberação de recursos por meio de convênios ficará condicionada à efetiva utilização do Sistema;

9.3.9. promova a universalização do acesso ao Sipi, para que as promotorias e defensorias estaduais possam utilizar o sistema para consulta;

9.3.10. conclua o diagnóstico realizado em relação aos conselhos municipais e tutelares, para fins do apoio previsto no artigo 2º, inciso III, da Lei nº 8.242, de 12/10/1991;

9.3.11. institua os seguintes indicadores de desempenho:

9.3.11.1. Custo do atendimento ao adolescente em cumprimento de medida socioeducativa - Custo mensal do adolescente em internação por entidade de atendimento, Custo mensal do adolescente em semiliberdade por entidade de atendimento, Custo mensal do adolescente em liberdade assistida por entidade de atendimento, Custo mensal do adolescente em prestação de serviços à comunidade por entidade de atendimento.

9.3.11.2. Quantidade de adolescentes atendidos - Número de adolescentes atendidos por tipo de medida socioeducativa.

9.3.11.3. Escolarização dos adolescentes - Número de adolescentes matriculados na rede formal de ensino / número de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa.

9.3.11.4. Profissionalização dos adolescentes - Número de adolescentes matriculados em cursos profissionalizantes / número de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa.

9.3.11.5. Treinamentos realizados para servidores - Quantidade anual de horas de treinamentos realizados para servidores por unidade da federação.

9.3.11.6. Quantidade de egressos - Número de egressos por unidade da federação.

9.3.11.7. Acompanhamento de egressos - Quantidade de egressos acompanhados por unidade da federação.

9.3.11.8. Taxa de reincidência - Número de adolescentes em conflito com a lei reincidentes por número de adolescentes liberados por ordem judicial.

9.4. recomendar ao Conanda que:

9.4.1. agilize o envio, ao Congresso Nacional, do projeto de lei que regulamenta a aplicação das medidas socioeducativas;

9.4.2. amplie a divulgação da existência do Fundo Nacional da Criança e do Adolescente, com possibilidade de doação dedutível no Imposto de Renda (art. 260 do ECA);

9.4.3. avalie a atuação dos conselhos estaduais e municipais da Criança e do Adolescente, nos termos previstos no artigo 2º, inciso IV, da Lei nº 8.242, de 12/10/1991, para identificar as principais dificuldades enfrentadas no seu mister e propor medidas visando a superação dessas dificuldades;

9.5. determinar à SEDH que:

9.5.1. estabeleça um grupo de contato de auditoria, com a participação de representante da SPDCA, do Conanda e da Secretaria Federal de Controle Interno, para atuar como canal de comunicação com este Tribunal e para acompanhar a implementação das recomendações desta Corte de Contas, a evolução dos indicadores de desempenho e o atingimento das respectivas metas; (Vide Acórdão 1896/2004 Plenário - Ata 46. Alteração do nome da Secretaria).

9.5.2. remeta ao Tribunal, no prazo de 60 dias, plano de ação contendo o conjunto de metas correspondentes aos indicadores de desempenho recomendados na alínea “9.3.11”, contemplando prazo para o atingimento dessas metas, e o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações prolatadas pelo Tribunal, com o nome dos responsáveis pela implementação dessas medidas;

9.6. recomendar à Secretaria-Adjunta de Fiscalização do Tribunal de Contas da União que verifique a conveniência e a oportunidade de realizar auditoria de sistemas no Sistema de Informação Para a Infância e a Adolescência - Sipia;

9.7. remeter cópia do presente Acórdão, acompanhado dos respectivos Relatório e Voto, bem como do Relatório de Auditoria:

9.7.1. ao Secretário Especial dos Direitos Humanos, ao Secretário Federal de Controle Interno, ao Assessor Especial de Controle Interno da Presidência da República e ao Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - Conanda;

9.7.2. à Secretaria de Estado de Cidadania e Assistência Social do Acre; à Secretaria Executiva de Justiça e Cidadania de Alagoas; à Secretaria de Estado e Assistência Social do Amazonas; à Secretaria da Ação Social do Ceará; à Secretaria de Estado e Ação Social do Distrito Federal; à Secretaria de Cidadania e Trabalho de Goiás; à Secretaria de Justiça e Segurança de Mato Grosso; à Secretaria de Assistência Social, Cidadania e Trabalho de Mato Grosso do Sul; à Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais; à Secretaria de Assistência Social do Piauí; à Secretaria de Estado de Justiça e Direitos do Cidadão do Rio de Janeiro; à Secretaria de Trabalho e do Bem Estar de Roraima; à Secretaria de Segurança Pública e Defesa do Cidadão de Santa Catarina; à Secretaria do Trabalho e Ação Social de Tocantins;

9.7.3. à Fundação da Criança e do Adolescente dos seguintes estados: Amapá, Bahia, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte; à Fundação de Atendimento Socioeducativo do Rio Grande do Sul; à Fundação de Assistência Social de Rondônia; à Fundação do Bem Estar do Menor de São Paulo; à Fundação Renascer de Sergipe; ao Instituto Espírito Santence do Bem Estar do Menor do Espírito Santo; ao Instituto de Ação Social do Paraná;

9.7.4. às Varas da Infância e da Juventude e às Defensorias Públicas dos Estados e do Distrito Federal;

9.7.5. aos Conselhos Estaduais dos Direitos da Criança e do Adolescente;

9.7.6. aos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, propondo que o Acórdão, Relatório e Voto sejam examinados pelas Comissões de Assuntos Sociais, de Constituição, Justiça e Cidadania e de Fiscalização e Controle das respectivas Casas, e da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados;

9.7.7. à Associação dos Magistrados Brasileiros - AMB e à Associação Nacional dos Membros do Ministério Público - Conamp;

9.7.8. aos Ministérios Públicos Federal e Estaduais, ressaltando os indícios obtidos sobre a atuação policial em desacordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente para a adoção das medidas cabíveis, dentro de suas competências;

9.7.9. aos Tribunais de Contas Estaduais;

9.8. determinar a realização do monitoramento do Acórdão que vier a ser prolatado nestes autos, nos termos do art. 243 do RI/TCU, combinado com o item 9.2 do Acórdão 778/2003 - Plenário - TCU;

9.9. arquivar os presentes autos na 6ª Secex, a qual se vincula a clientela da área auditada.

Quorum

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Marcos Vinícios Vilaça, Humberto Guimarães Souto, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e o Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha (Relator).

12.2. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa

Publicação

Ata 09/2004 - Plenário

Sessão 24/03/2004

Aprovação 31/03/2004

Dou 07/04/2004 - Página 0