

**DA SITUAÇÃO IRREGULAR À PROTEÇÃO INTEGRAL: O SISTEMA NACIONAL
DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO EM AÇÃO¹**

*FROM THE IRREGULAR SITUATION TO INTEGRAL PROTECTION: THE NATIONAL
SOCIAL-EDUCATIONAL SERVICE IN ACTION*

*DE LA SITUACIÓN IRREGULAR A LA PROTECCIÓN INTEGRAL: EL SERVICIO
NACIONAL SOCIOEDUCATIVO EN ACCIÓN*

Dirce Maria da Silva²

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7836053563578154>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5714-1419>

Centro Universitário Unieuro, UNIEURO, Brasil

E-mail: dircem54@gmail.com

Eunice Nóbrega Portela³

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4499951422512139>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2706-5448>

Universidade de Brasília, UnB, DF, Brasil

E-mail: eunicenp65@gmail.com

Resumo

Este estudo, de caráter exploratório, descritivo e empírico, traz uma discussão da transição da Doutrina da Situação Irregular para a Doutrina da Proteção Integral nas ações do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE. Para isso, analisamos dados referentes à superlotação, separação de internos e salubridade das unidades de internação, no contexto de aplicação da medida de privação de liberdade, critérios que, se cumpridos, afastam pressupostos apenas punitivos, característicos do modelo “menorista”. As ações na aplicação da medida de internação devem observar as diretrizes preconizadas pela letra da lei para extinguir a dinâmica meramente repressiva. Constatou-se que ainda não houve a efetiva mudança de

¹ A revisão linguística deste artigo foi realizada por **Dirce Maria da Silva**.

² Mestre em Direitos Humanos, Cidadania e Violência com ênfase em Políticas Públicas pelo Centro Universitário Euroamericano/DF. Professora universitária. Bacharel em Administração. Especialista em Gestão Pública e Negócios. Pesquisadora.

³ Doutora em Educação com ênfase em Psicologia Social pela Universidade de Brasília. Professora universitária. Administradora Educacional. Consultora Empresarial. Gestora. Pesquisadora.

mentalidade do contexto de “menor infrator” para a perspectiva do adolescente em conflito com a lei, sujeito de direitos.

Palavras-chave: 1. Situação irregular. 2. Proteção integral. 3. Ressocialização.

Abstract

This exploratory, descriptive and empirical study brings a discussion of the transition from the Doctrine of the Irregular Situation to the Doctrine of Integral Protection in the actions of the National Social-Educational Service - SINASE. For this, we analyzed data referring to overcrowding, separation of inmates and healthiness of internment units, context of application of the measure of deprivation of liberty, criteria that, if fulfilled, remove only punitive assumptions, characteristic of the “minorist” model. Actions in the application of the socio-educational measure must observe the guidelines recommended by the letter of the law, in order to extinguish the merely repressive dynamics. It was found that there has not yet been an effective change in mentality from the context of “minor offender” to the perspective of the adolescent in conflict with the law, subject of rights.

Keywords: 1. Irregular situation. 2. Full protection. 3. Resocialization.

Resumen

Este estudio exploratorio, descriptivo y empírico trae una discusión de la transición de la Doctrina de la Situación Irregular a la Doctrina de la Protección Integral en las acciones del Servicio Nacional Socioeducativo - SINASE. Para ello, analizamos datos referentes a hacinamiento, separación de internos y salubridad de las unidades de internamiento, contexto de aplicación de la medida de privación de libertad, criterios que de cumplirse eliminan únicamente supuestos punitivos, propios del modelo “minorista”. Las acciones en la aplicación de la medida socioeducativa deben seguir los lineamientos recomendados por la letra de la ley, a fin de extinguir las dinámicas meramente represivas. Se constató que aún no se ha producido un cambio efectivo de mentalidad del contexto de “menor infractor” a la perspectiva del adolescente en conflicto con la ley, sujeto de derechos.

Palabras clave: 1. Situación irregular. 2. Protección total. 3. Resocialización.

Introdução

A Doutrina da Proteção Integral (DPI), aprovada pela Organização das Nações Unidas (ONU) para promoção dos Direitos Humanos na Convenção dos Direitos da

Criança de 1989, e introduzida de forma concomitante no ordenamento jurídico brasileiro, através do artigo 227 da Constituição Federal de 1988, declara ser dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, absoluta prioridade na garantia dos seus direitos.

A Proteção Integral em tela se estende a crianças, pessoas com até doze anos de idade incompletos e a adolescentes, jovens com idade entre 12 e 18 anos.

Neste trabalho o objetivo é analisar as condições de alojamento das Unidades de Internação, complexos operativos que atendem adolescentes em cumprimento da medida socioeducativa de internação. O trabalho desenvolvido nesses centros deve estar de acordo com os princípios que regem a Doutrina da Proteção Integral, que determina ao atendimento dos direitos da criança e do adolescente, prioridade absoluta.

Para a compreensão do que representou essa mudança de perspectiva, trouxemos um panorama da evolução sociojurídica da proteção e responsabilização infanto-juvenil no Brasil, percorrendo os principais institutos voltados à causa do adolescente infrator, iniciada pelo Primeiro Código dos Menores, em seguida, o Serviço de Assistência ao Menor (SAM) e a Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBEM), finalizando o período da “Situação Irregular” com o Segundo Código de Menores.

A partir da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), de 1990, adentramos no contexto da Doutrina da Proteção Integral. O Estatuto agrega as novas disposições oriundas das normativas internacionais abarcadas pela Constituição Federal, referentes à necessária mudança de mentalidade, bem como aos direcionamentos elencados pelo Sistema de Garantia de Direitos (SGD), voltados ao público infanto-juvenil, e institucionaliza valores democráticos e humanos diferenciados, tornando lei novas determinações e revogando os institutos anteriores.

No bojo das novas determinações, a aprovação da Lei nº 12.594, DE 18 DE JANEIRO DE 2012, Instituiu o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), política pública que regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional. Esse instituto trouxe a incumbência de garantir a qualidade do atendimento socioeducativo, sobretudo na medida de internação, em conformidade com os parâmetros de integralidade do atendimento para espaço físico, infraestrutura, suporte institucional e pedagógico. A implementação dessa política precisa garantir o desenvolvimento de ações socioeducativas de responsabilização do adolescente infrator, sustentadas nos princípios dos direitos humanos.

Quanto aos aspectos metodológicos, este trabalho traz uma abordagem qualitativa e quantitativa, de natureza exploratória, descritiva e de revisão de literatura. As informações obtidas permitiram combinar dados empíricos e teóricos para a compreensão sociojurídica da situação dos jovens em cumprimento de medidas. A abordagem empírica relacionada a assuntos da área jurídica investiga fatos concretos que tenham por objeto a sistematização de dados sobre o direito, pois objetiva demonstrar que determinada interpretação é compatível com as finalidades do ordenamento normativo. Os dados referentes às condições físicas das unidades de internação são oriundos do Relatório de Pesquisa Nacional desenvolvido pela Comissão de Infância e Juventude do Conselho Nacional do Ministério Público (CIJ/CNMP).

Sobre a contextualização histórico-social e jurídica do tratamento da criança e do adolescente no Brasil e dos princípios da intersetorialidade do SINASE

Entre 1889 e 1930, havia forte crítica com relação à intervenção do Estado na questão social voltada à infância e à adolescência. O país mantinha apenas ações assistencialistas e nenhuma lei constituída para proteger o menor. Foi um momento de contestação da “Roda dos Expostos”, que acolhia crianças recém-nascidas, que eram depois colocadas nas ruas quando completavam sete anos de idade (RIZZINI, 1995).

Respondendo a apelos da sociedade, que cobrava por ações governamentais quanto à situação das crianças pobres e abandonadas, surge o Primeiro Código dos Menores, o Decreto n. 17.943-A, de 12 de outubro de 1927, direcionado à população abaixo de 18 anos. Esse instituto alterou concepções e decretou que a assistência à infância deveria passar da esfera punitiva para a educacional (VERONESE, 1997).

A Constituição de 1937 previa assistência à infância e à juventude e elencava cuidados e garantias especiais por parte do Estado, que deveria assegurar a essa parcela da população condições físicas e morais de vida e desenvolvimento (KRAMER, 1988).

Mas viu-se formar quadro diverso do proposto pelo texto constitucional. O Serviço de Assistência a Menores (SAM), Decreto Lei n. 3.799/1941, criado para atender todo o país, era um órgão muito semelhante a um sistema prisional. A orientação do SAM era correcional-repressiva e seu sistema baseava-se em internatos (reformatórios e casas de correção) para adolescentes. Eram espécies de patronatos agrícolas e escolas de aprendizagem de ofícios urbanos para menores carentes e abandonados (SARAIVA, 2005).

O SAM foi atuante até a década de 1960. Devido às práticas repressivas, após reiteradas reivindicações, o serviço foi suspenso. A internação nesse contexto

propunha proteger e reabilitar o menor para viver em sociedade, porém, ao contrário disso, as precárias condições de funcionamento das instituições de atendimento, a internação de menores criminosos junto com crianças carentes ou abandonadas, além do recorrente problema da superlotação e o desvio de verbas, trouxeram para o Serviço a alcunha de “escola do crime” (RIZZINI, 1995).

A questão da infância passou a ser tratada como problema de segurança nacional, o que originou nova reforma e a aprovação do Decreto n. 4.513/1964, para coordenar as ações na área, dando origem às Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor (FEBEM's), órgãos executores das medidas sancionatórias aplicadas em níveis estaduais (SABOIA RIBEIRO, 2015-2016).

No contexto das FEBEM's foi proposto atendimento por equipes profissionais ao “menor em situação irregular”, mas a prática repressiva e o tratamento desumano permaneciam os mesmos (VERONESE, 1997).

Em 1979 foi promulgada a Lei n. 6.697/79, o “Segundo Código de Menores”. O “Código Menorista”, como era conhecido, foi um Código Penal disfarçado com medidas sancionatórias, que usava roupagem protecionista e não relacionava nenhum direito, a não ser sobre assistência religiosa. A aplicação da norma se dava pelo binômio “carência-delinquência”, pois o enquadramento na “situação irregular” ocorria, muitas vezes, pelo simples fato de a criança ou o adolescente ser pobre (LIBERATI, 2008).

A partir de 1989, a Convenção dos Direitos da Criança, referencial da Doutrina da Proteção Integral, elencou três princípios básicos inerentes aos menores:

- 1) proteção especial como ser em desenvolvimento e reconhecimento da criança e do jovem como pessoas titulares de proteção integral;
- 2) o lugar ideal para o desenvolvimento é a família;
- 3) as nações subscritoras obrigam-se a assegurar os direitos insculpidos na Convenção, com absoluta prioridade.

Crianças e adolescentes deviam, a partir de então, serem tratados como indivíduos, em sua integralidade. Eles se tornaram “sujeitos de Direito”, isto é, detentores, por lei, também de obrigações, respeitando-se a condição de pessoa em desenvolvimento.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei n. 8.069/1990, incluiu mudanças quanto às questões penais de adolescentes envolvidos em atos infracionais, determinando oposição à “Situação Irregular”, de desrespeito à dignidade da pessoa humana. O ECA passou a nortear a criação de política pública de aplicação de medida socioeducativa voltada ao adolescente em conflito com a lei, e destacou o dever de se assegurar requisitos de saúde e dignidade humanas no espaço físico das Unidades de Internação e privação de liberdade (ECA, Arts. 94, 124).

O Sinase é o conjunto ordenado de princípios, regras e critérios de caráter jurídico, político, pedagógico, financeiro e administrativo, que envolve desde o processo de apuração do ato infracional até a execução da medida socioeducativa. O Sistema Nacional de Atendimento inclui os âmbitos estadual, distrital e municipal, com políticas, planos e programas específicos de atenção ao público infante-juvenil, e deve articular atendimento que leve em conta os princípios da intersetorialidade, isto é, ações integradas entre os órgãos de segurança, saúde, educação e assistência social (SINASE, 2012).

Para a execução das medidas socioeducativas há requisitos específicos para o regime de internação, entre os quais, a comprovação da existência de estabelecimento educacional com instalações adequadas e em conformidade com as normas de referência elencadas na Lei (SINASE, 2012, Art. 15). O Estatuto da Criança e do Adolescente ratificou princípios básicos das Regras Mínimas das Nações Unidas para a Proteção de Jovens Privados de Liberdade e estabeleceu que o espaço físico das Unidades de privação deve assegurar requisitos de saúde e dignidade (Artigos 94 e 124, ECA).

Um dos maiores entraves ao cumprimento efetivo da medida de internação continua sendo o da superlotação. Segundo o relatório “Um Olhar Mais Atento às Unidades de Internação e de Semiliberdade para Adolescentes”, pesquisa feita *in loco* pela Comissão de Infância e Juventude do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), entre o ano de 2013 e 2014, havia, em 17 estados e no Distrito Federal, índice de 17,8% de superlotação nas unidades de internação de todo o país. Durante a pesquisa, o sistema oferecia 18.072 vagas, mas abrigava 21.823 internos.

O problema da superlotação é sistêmico e parece, por vezes, incontornável. O Superior Tribunal Federal (STF) acatou pedido de *Habeas Corpus* para a soltura de internos, encaminhado pelo estado do Espírito Santo, em 2017, pois estava com a lotação das unidades de internação estimada em 127%, atitude seguida pelos estados da Bahia, que se encontrava com 146% de lotação em 2018; Ceará, com 112%; Pernambuco, com 121% e Rio de Janeiro com 175% de lotação. O Acre estava com lotação na ordem de 153%; Rio Grande do Sul com 150% e Sergipe com 183%.

No que diz respeito aos critérios de higiene e conservação, o item salubridade é bastante comprometido em todo o país. As condições insalubres são apontadas no Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo como um dos elementos relacionados às unidades para meio fechado que têm impedido o adequado reordenamento. A pesquisa constatou que mais de 68% das Unidades de Internação situadas no Centro Oeste foram dadas como insalubres, sem higienização adequada, sem iluminação e ventilação apropriadas.

A relação entre o espaço físico da Unidade de Internação e a qualidade do atendimento socioeducativo é imediata. Uma infraestrutura precária impacta diretamente no cumprimento da obrigatória separação dos internos, segundo parâmetros trazidos desde o Estatuto da Criança e do Adolescente, por critérios de idade, compleição física e ato infracional (ECA, art. 123).

Quanto à separação dos internos segundo o parâmetro idade, no Centro-Oeste está presente em menos de 1/5 das Unidades inspecionadas. Com referência à separação por compleição física, apenas 20% das unidades mantinham separados os internos segundo o porte físico. A importância do critério da separação de internos está sobretudo na prevenção de violência dos adolescentes uns contra os outros. Espaço físico insuficiente foi o motivo mais citado pelas unidades para a não separação dos adolescentes, mas a relação entre espaço físico e qualidade do atendimento é condição imprescindível para a melhoria do trabalho socioeducativo.

Considerações Finais

Neste trabalho o objetivo foi analisar as condições de alojamento das Unidades de Internação, complexos operativos que atendem jovens e adolescentes em cumprimento da Medida Socioeducativa de internação, que devem estar conforme parâmetros elencados pelo Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE).

A medida de internação, para garantir atendimento eficaz ao adolescente autor de ato infracional deve estar em consonância com as diretrizes dos direitos constitucionais, do Estatuto da Criança e do Adolescente e dos parâmetros do Sinase, para que esse adolescente infrator consiga ressignificar sua vida e não volte a reincidir na prática de atos infracionais.

Para que a ação socioeducativa se efetive, é necessário que haja acompanhamento do egresso e apoio à família, gerando formas de incentivos que proporcionem educação formal e profissional, pois a escolarização dos adolescentes em cumprimento de medida fechada compõe o conjunto de políticas que devem ser executadas de forma integrada, intersetorial e interinstitucional entre todos os órgãos responsáveis, além da participação em projetos sociais envolvendo família e adolescentes em situação de risco, com o devido acompanhamento e encaminhamento ao mercado de trabalho.

Referências

CNMP, CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Relatório da Infância e Juventude – Resolução nº 67/2011: Um olhar mais atento às unidades de internação

ANAIS DO CONGRESSO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO SOCIAL DA FACULDADE PROCESSUS

PERIÓDICOS



Ano III, Vol. III, n.6, jul.-dez., 2021

ISSN: 2675-6595

Data de submissão: 01/10/2021

Data de aceite: 10/11/2021

e semiliberdade para adolescentes. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2013. 88 p. il.

CONANDA - Sistema Nacional De Atendimento Socioeducativo - SINASE/ Secretaria Especial dos Direitos Humanos – Brasília-DF: CONANDA, 2006. 100 p.

ECA. Estatuto da Criança e do Adolescente. Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República. Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.068/90). Brasília: 1990.

KRAMER, Sonia. A política da pré-escola no Brasil: a arte do disfarce. Rio de Janeiro: Achiamé, 1982.

LIBERATI, Wilson. Donizeti. Adolescente e o ato infracional. São Paulo: J. Oliveira, 2002.

RIZZINI, Irma. A arte de governar crianças: a história da das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano Del Niño, 1995. p. 243-298

SARAIVA, João Batista. Adolescente em conflito com a lei: da indiferença à proteção integral: uma abordagem sobre a responsabilidade penal juvenil. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

SINASE - Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase). LEI Nº 12.594, DE 18 DE JANEIRO DE 2012.

VERONESE, Josiane Rose Petry. Temas de direito da criança e do adolescente – São Paulo: LTr, 1997.