O SISTEMA NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO (SINASE): breves reflexões

Mara Alves de Sousa[1]

Marineude Alves de Sousa[2]

Resumo

O presente artigo contextualiza acerca do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), demarcando-o como uma proposta pedagógica para a responsabilização dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas. Aborda também sobre os marcos legais de proteção infanto juvenil no contexto brasileiro, considerando sua trajetória sócio histórica e seus desdobramentos na consolidação de uma política pública pautada na afirmação dos direitos humanos deste seguimento.

Palavras-chave: Medidas Socioeducativas. ECA. SINASE. Direitos Humanos.

Abstract

This article contextualizes the National System of Socio-educational Assistance (SINASE), demarcating it as a pedagogical proposal for the accountability of adolescents in compliance with socio-educational measures. It also addresses the legal frameworks for the protection of children and youth in the Brazilian context, considering its socio-historical trajectory and its consequences in the consolidation of a public policy based on the affirmation of the human rights of this segment.

Keywords: Socio-educational Measures. ECA. SINASIS.

Human rights.

[1] Assistente Social. Doutoranda em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão. Professora da Faculdade Pitágoras e da Faculdade do Maranhão-FACAM. Email: maralves_yeshua@hotmail.com;

[2] Pedagoga. Especialista em Psicopedagogia. Professora da Rede Municipal de Ensino de São Luís. Email: marineude_7@hotmail.com.

1. INTRODUÇÃO

O debate sobre esta temática nos remete a uma contextualização sobre a “era dos direitos”, designação que Norberto Bobbio consagrou para os anos 1980. Neste sentido, houve uma forte movimentação no sentido de reformular as leis voltadas ao segmento infantil e juvenil. A Convenção Internacional dos Direitos da Criança (1989), endossada por praticamente em grande parte dos países, firma-se num momento histórico que revoluciona as concepções existentes sobre a infância. No Brasil, o movimento pelos direitos da criança foi fortemente marcado pela inclusão do artigo 227 sobre os direitos das crianças, na Constituição Federal.

Essa mobilização da sociedade resultou na criação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei n° 8069 de 1990, que inaugurava um novo modelo de assistência e de atendimento a esses segmentos populacionais que passa a ser reconhecidos como sujeitos de direitos e pessoas em desenvolvimento, cabendo ao Estado garantir a efetivação de seus direitos. Nessa perspectiva, o Estatuto fundamentado na Doutrina da Proteção Integral estabelece a prioridade de articulação de uma rede de proteção às crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social. A atenção à criança e ao adolescente brasileiro, na contemporaneidade, materializada em diferentes institucionalidades, portanto, conjuga as lógicas do direito, da solidariedade e do controle da violência pela repressão (Carvalho, 2001).

Em se tratando da questão da infância no Brasil, vê-se que durante anos foi tratada de forma invisível, e quando incorporada à agenda estatal foi marcada por políticas repressivas e coercitivas (reduzindo as crianças e adolescentes a objetos de intervenção). Já no final da década de 70, emerge um forte movimento de luta pela garantia dos direitos das crianças e adolescentes. Este movimento foi impulsionado pela onda crescente de redemocratização do nosso país. Contexto em que diferentes setores se articularam em torno da conquista de liberdades democráticas e justiça social. Nesse processo, emergiram novas demandas sociais que, colocadas na pauta de reivindicações da sociedade brasileira, buscavam a ampliação dos direitos de cidadania e da participação política. Como fruto deste amplo processo de organização coletiva, em 1988 foi promulgada Constituição Federal Brasileira, conhecida como

Constituição Cidadã, uma vez que esta oferece um amplo sistema jurídico de proteção aos direitos humanos dos diferentes segmentos sociais (Oliveira, 2013).

2. O Estatuto da Criança e do Adolescente como marco legal de Proteção infanto juvenil no contexto brasileiro: breves apontamentos

A década de 80 do século XX trouxe avanços significativos na legislação brasileira no que diz respeito à proteção de crianças e adolescentes. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 227, estabeleceu as prerrogativas da doutrina da proteção integral, posteriormente consagrada no ECA. A partir de então, têm-se o entendimento que crianças e adolescentes são sujeitos de direitos e não simples objetos de intervenção. (Perez; Passone, 2010).

Segundo Pinheiro (2004), “as forças sociais que efetivaram a institucionalização de políticas à criança e ao adolescente, no Brasil, se deram a partir dos anos 1970 e 1980”. Assim, existe uma tendência em “homogeneizar” uma diversidade de compreensões sobre tais sujeitos sociais, concretizadas em um conjunto de políticas públicas que incluem ações de assistência e de defesa de direitos, mediadas por diferentes instituições de atendimento.

O ECA, instituído em 1992, portanto, consolida a tentativa de desconstrução de uma doutrina baseada na situação irregular que visava sanar os problemas do menor institucionalizado, e sustentava-se numa linha de arbitrariedade e repressão à população infanto-juvenil.

A Doutrina da Proteção Integral fundamenta-se na concepção de que crianças e adolescentes são sujeitos de direitos, frente à família, a sociedade e ao Estado. Nessa perspectiva, o artigo 4º do ECA diz:

> 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, a dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária (BRASIL, 1990, art.4º).

Essa Doutrina fundamenta-se em três princípios fundamentais da Convenção Internacional Sobre os Direitos da Criança da ONU (1989), a saber:

- O conceito de criança como sujeito de direitos e que tem condições de participar das decisões que lhe dizem respeito;
- O princípio do interesse superior da criança, isto é, que os direitos da criança devem estar acima de qualquer outro interesse da sociedade; e
- O princípio da indivisibilidade dos direitos da criança, ou seja, não se trata de assegurar apenas alguns direitos e sim, todos (VOLPI, 2001, p.32).

Nesse sentido, se propõe romper com essas práticas anteriores, defendendo a primazia da defesa e garantia dos direitos a infância como prioridade absoluta. Sob esta ótica, Perez e Passone (2010, p.18) argumentam que o ECA expressa de forma clara os direitos das crianças e dos adolescentes, bem como norteia toda política de atendimento distribuída em quatro linhas de ações:

a. as políticas sociais básicas de caráter universal, como saúde, educação, alimentação, moradia, etc. (art. 87, item I);
b. as políticas e programas de assistência social (art. 87, item II), de caráter supletivo, para aqueles de que delas necessitem;
c. as políticas de proteção, que representam serviços especiais de atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso e opressão (art. 87, item III); os serviços de identificação e localização de pais, responsáveis, crianças e adolescentes desaparecidos (art. 87, IV);
d. as políticas de garantias de direitos, que representam as entidades e os aparatos jurídicos e sociais de proteção dos direitos individuais e coletivos da infância e juventude (art. 87, item V).

Diante da necessidade de uma política de atendimento que assegurasse a efetivação desses direitos, o ECA adota como base teórica o paradigma filosófico-político a Doutrina de Proteção Integral, que contempla a criança e ao adolescente como titulares de direitos e em condição peculiar de pessoa em desenvolvimento social, físico e mental, ou seja, está numa idade na qual não podem suprir por si mesmo suas necessidades dependendo da lei, da Família e do Estado o dever de atendê-los.

Para Marques (2010), a inclusão do atendimento ao adolescente em cumprimento de medidas socioeducativas na Proteção Social é resultado do que preconiza a Lei nº 8.069/1990 que revolucionou o Direito Infanto-adolescente adotando a Doutrina da Proteção Integral. Tem seu fundamento jurídico e social na Convenção da ONU sobre os Direitos da Criança e na Constituição Federal de 1988.Baseada nos direitos próprios e especiais das crianças e adolescentes, que, na condição peculiar de pessoas em desenvolvimento, necessitam de proteção diferenciada, especializada e integral. Esse novo instrumento legal volta-se para o desenvolvimento da população infanto-adolescente do país.

Volpi (2001) argumenta que “a garantia de direitos da infância e da juventude no Brasil, está solidamente fundamentada na Constituição Federal de 1988”, que a define como prioridade absoluta em seu artigo 227, consolidada no Estatuto da Criança e do Adolescente e nos documentos internacionais tais como, a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança. O ECA, portanto, condensa os acordos e tratados internacionais sobre os direitos infanto-juvenis, sobretudo no que se refere ao estabelecimento da maioridade penal, conforme evidenciado no quadro abaixo:

TRATADOS INTERNACIONAIS	
Juvenil (Regras de Pequim, 1959)	➨ Regras Mínimas das Nações Unidas estabelece cautela quanto à fixação da maioridade penal para a Administração da Justiça levando em conta o princípio da proporcionalidade e o objetivo de proteger crianças e adolescentes.
Convenção sobre os Direitos da Criança (Organização das Nações Unidas - ONU, 1989)	➨ Estabelece os 18 anos como marco de idade penal e coloca que nenhum de seus signatários poderá tornar suas normas internas mais gravosas do que as que estão dispostas na aludida Convenção. ➨ Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança estabelece que criança é o sujeito que se encontra até os 18 (ratificada anos de idade e necessita de atendimento especializado.
Princípios Orientadores de Riad (ONU, 1990): Econômicos, Sociais e Culturais	➨ Torna inviável a elaboração de legislação conflitante com os tais instrumentos de proteção. ➨ Pacto Internacional sobre Direitos afirma constantemente a progressividade das medidas tomadas, trata-se de um princípio ou cláusula

	de proibição/vedação do retrocesso social ou da evolução reacionária.
Convenção Americana dos Direitos Humanos	➨ Estabelece a progressividade na implementação dos direitos do Pacto e cria, como consequência, o princípio ou cláusula da proibição do retrocesso social ou da evolução reacionária.

FONTE: IPEA/DISOC, 2014

Mister considerar que embora o ECA seja simbólico para a tentativa de construção de um novo paradigma de proteção social às crianças e adolescentes, ainda assim é uma legislação que apresenta um misto de rupturas e continuidades com as legislações anteriores no trato à infância e juventude brasileira:

> Qualquer outra lei apresenta contradições, avanços e retrocessos. E nunca irá satisfazer a todos os interesses. È algo novo vivo, em movimento – sempre sujeito às pressões para constantes reformulações, em todos os tempos (RIZZINNI, 2000, p.7).

Outro mecanismo legal que incorpora a primazia no atendimento aos direitos da criança e do adolescente é a Lei federal n° 8.742- Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) de Dezembro de 1993 na qual pressupôs maior visibilidade a Assistência Social no Brasil e preconiza em suas diretrizes ações articuladas sob um sistema descentralizado e participativo, fortalecendo o ideário de ruptura do modelo vertical e centralizador das decisões fundamentadas por uma política filantrópica e assistencialista que comprometiam a distribuição dos recursos a serem aplicados na esfera municipal.

2.1 O Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE): uma proposta pedagógica para a responsabilização

Depois de um longo período de lutas para que se radicasse uma política de atendimento visando a garantia dos direitos humanos de crianças e adolescentes[3] no

[3] Volpi (2001, p.21) afirma que a expressão adolescente infrator, deve ser substituída por “adolescente em conflito com a lei, ou adolescente privado de liberdadee adolescente autor de ato infracional” por apresentar ao adolescente apenas um momento de vida e não uma categoria valorativa. Assim, a

Brasil, e para que fosse respeitada sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, finalmente conseguimos alcançar um modelo de política com o princípio da Proteção Social. Mas o que pode ser observado ainda hoje é a operacionalização de uma política fragilizada, como enfatizado por Moreira:

> O que se observa na realidade das medidas socioeducativas é uma total precariedade em sua execução: funcionários que desconhecem o ECA e são despreparados para lidar com o adolescente; número insuficiente de Varas, promotorias e Delegacias especializadas da criança e do adolescente; não municipalização das medidas em meio aberto, priorizando a aplicação das medidas restritivas de liberdade; inadequação dos espaços físicos das unidades de internação (ambientes insalubres e impróprios para atividade pedagógica; superlotação; violência física e psicológica; motins e rebeliões; e mortes de adolescentes (MOREIRA, 2007, p. 10).

O SINASE, promulgado em 2012, condensa "um conjunto ordenado de princípios, regras e critérios de caráter jurídico, político, pedagógico, financeiro e administrativo, que envolve desde a apuração do ato infracional até a execução das medidas" (BRASIL, 2006b, p. 22).

Esse sistema vislumbra materializar o que já está disposto no ECA e preconiza o desenvolvimento de uma ação socioeducativa sustentada nos princípios dos direitos humanos. Nessa perspectiva, esse sistema tem como base a articulação dos demais campos das políticas sociais e dos diferentes sistemas, como o sistema educacional, de justiça e segurança pública, de saúde e o sistema único de assistência social. A articulação desses sistemas funciona como redes de apoio, sendo fundamental a efetiva participação e a integração das ações a fim de garantir as condições necessárias, para que de fato ocorra a socioeducação destes adolescentes.

Ademais, as medidas socioeducativas propostas no ECA e no Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, estão tipificadas da seguinte forma:

---

implementação do ECA representou uma inovação, não só ao reconhecer crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, mas, ao propor romper com o antigo conceito de *adolescente infrator*, conceito este carregado de estigmas e preconceitos, que reconhecia o adolescente que praticava algum delito como *menor* definido por atos antissociais

MEDIDAS	OBJETIVO	REGRAS DE APLICAÇÃO
1 Advertência	Alertar o adolescente e seus genitores ou responsáveis para os riscos do envolvimento no ato infracional.	Poderá ser aplicada sempre que houver prova da materialidade da infração e indícios suficientes de autoria (art. 114, § único).
2 Reparação de danos	Reparar ato infracional com reflexos patrimoniais em terceiros.	Determinação para que o adolescente restitua o patrimônio, promova o ressarcimento do dano, ou por outra forma compense o prejuízo da vítima. Para evitar que sejam os pais dos adolescentes os pagadores dos danos, e para que não se perca o caráter educativo, essa medida poderá ser substituída por outra mais adequada a fim de que o próprio adolescente repare o dano.
3 Prestação de Serviço Comunitário	Proporcionar oportunidade, ao adolescente infrator, de realizar trabalho de interesse geral e gratuito em áreas de interesse da comunidade.	A prestação de serviços comunitários consiste na realização de tarefas gratuitas de interesse geral, por período não superior a seis meses, junto a entidades assistenciais, hospitais, escolas e outros estabelecimentos congêneres, bem como em programas comunitários ou governamentais.
4 Liberdade Assistida	Destina-se a acompanhar, auxiliar e orientar o adolescente, mantendo-o na família e na comunidade sob a supervisão da autoridade judiciária, com o objetivo de impedir a reincidência.	O Juiz destaca um assistente técnico/orientador (em geral um psicólogo ou assistente social) para acompanhar o adolescente no fórum. Se o juiz preferir ele pode recomendar que uma entidade ou programa de atendimento acompanhe o adolescente. Tem prazo mínimo de seis meses, com a possibilidade de ser prorrogada.
5 Semiliberdade	Trata-se de medida que implica em privação da liberdade e busca preservar os vínculos familiares e sociais, possibilitando a realização de atividades externas, independentemente de autorização judicial.	Pode ser aplicada como medida inicial, desde que a decisão seja fundamentada, tendo em vista o princípio da excepcionalidade da restrição à liberdade do adolescente. Ou pode ser decretada como transição de uma medida mais grave ou menos grave. Deve ser executada em estabelecimento adequado as condições do adolescente, e não pode ser cumprida em estabelecimento prisional. É obrigatória a escolarização e a profissionalização. Pode ser decretada por tempo indeterminado, mas não pode durar mais do que três anos ou até 21 anos (o que chegar primeiro)
6. Internação	É medida privativa de liberdade, sujeita aos princípios da brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoas em desenvolvimento.	A medida comporta prazo máximo de três anos, com avaliação a cada seis meses. Atingido o limite de três anos o adolescente será colocado em liberdade, e, dependendo do caso, ainda será submetido à medida de semiliberdade ou liberdade assistida. Ocorrerá nas seguintes

	É a medida mais severa de todas as medidas previstas no ECA por privar o adolescente de sua liberdade de ir e vir.	hipóteses: ato infracional cometido mediante violência ou grave ameaça; reincidência em infrações graves (punidas com reclusão) e descumprimento reiterado e injustificável de outra medida imposta (máximo de três meses).
7. Internação Provisória	É a medida socioeducativa cautelar com caráter privativo de liberdade (o adolescente fica detido).	Em nenhuma hipótese poderá ultrapassar 45 dias. Deve ser cumprida em estabelecimento especial, sem qualquer proximidade com adultos.

Fonte: ECA. Elaboração: IPEA/DISOC/2015

Portanto, a medida socioeducativa é uma forma de responsabilização do/a adolescente que comete ato infracional, com finalidade pedagógica, sem a qual não poderá ser aplicada. A sanção somente é fundamentada ao passo que a proposta pedagógica possa ser estruturada como resposta a uma conduta infracional. O Artigo 35 da Lei Nº 12.594/2012 estabelece os seguintes princípios para a execução das Medidas Socioeducativas (MSE):

> I - legalidade, não podendo o adolescente receber tratamento mais gravoso do que o conferido ao adulto;
>
> II - excepcionalidade da intervenção judicial e da imposição de medidas, favorecendo-se meios de autocomposição de conflitos;
>
> III - prioridade a práticas ou medidas que sejam restaurativas e, sempre que possível, atendam às necessidades das vítimas;
>
> IV - proporcionalidade em relação à ofensa cometida;
>
> V - brevidade da medida em resposta ao ato cometido;
>
> VI - individualização, considerando-se a idade, capacidades e circunstâncias pessoais do adolescente;
>
> VII - mínima intervenção, restrita ao necessário para a realização dos objetivos da medida;
>
> VIII - não discriminação do adolescente, notadamente em razão de etnia, gênero, nacionalidade, classe social, orientação religiosa, política ou sexual, ou associação ou pertencimento a qualquer minoria ou status;
>
> IX - fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários no processo socioeducativo (BRASIL, 2012, Art. 35).

Dentre os princípios de atendimento socioeducativo estabelecidos no SINASE, preconiza-se a necessidade de se priorizar as medidas em meio aberto, sendo estas consideradas as medidas de maior eficácia quando aplicadas adequadamente, pois possibilitam ao adolescente o seu cumprimento em liberdade junto do acompanhamento de sua vida social e uma intervenção educativa no sentido de fortalecer os vínculos familiares, inserção comunitária, frequência na escola, e inserção no mercado de trabalho ou em cursos profissionalizantes, garantindo-lhes a possibilidade de resgatar o seu convívio na sociedade, sem reincidir na prática do ato infracional.

3. CONCLUSÃO

A partir destas reflexões, vê-se que há desafios postos para a efetivação dos princípios do ECA e do SINASE no tocante à execução das medidas socioeducativas. Assim, o debate contemporâneo sobre o ato infracional juvenil indica que esta problemática, deve-se, sobretudo, às desigualdades (sociais, históricas, culturais, econômicas e políticas), e às dificuldades das políticas públicas existentes alcançarem parcela expressiva de adolescentes no nosso país.

O resgate sobre a construção da história sociojurídica de adolescentes em conflito com a lei, me levou a analisar que o histórico de medidas adotadas eram punitivas e de forte cunho estigmatizantes e criminalizadoras. Percorrendo (um pouco mais) os caminhos dessa história, e analisando os avanços das legislações de proteção à infância e juventude no Brasil, vê-se que mesmo após a institucionalização de políticas de proteção, ainda nos deparamos com uma realidade que persiste em condicionar os adolescentes aos estigmas da punição e negar-lhes os direitos sociais mais básicos.

Na linha tênue do (des)compasso para a efetivação dos direitos institucionalizados, há que se considerar a conjuntura atual em que, no âmbito parlamentar, a concepção sobre o adolescente parece ainda figurar como objetos de repressão social, ganhando concretude em iniciativas propondo a redução da idade

penal. Tais medidas evidenciam um cenário de embate e de contradições de ideias, valores e concepções sociais com marcas históricas da cultura política brasileira, em que a repressão fundada no autoritarismo, na dominação e na violência tem lugar especial no trato público e no pensamento social concernente à criança e ao adolescente de classes subalternas, que, de formas diversas, ainda são vistas como ameaça à coesão social.

Vale destacar que o SINASE é política construída sob o ângulo de uma sociedade que quer garantir direitos, sem abrir mão da responsabilização daquele que entrou em conflito com a lei". Assim, o SINASE traz importantes avanços para a criação de condições que favoreçam a reeducação e a ressocialização dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. **Lei Nº 12.594 de 18 de janeiro de 2012.** Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE). Brasília, 2012.

_____. **ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, Lei Federal 8.069/90**, Brasília.1990.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política.** Brasília/DF, Ed.Universidade de Brasília,1994. In: TAVARES, Taís Moura. Gestão pública do Sistema de Ensino do Paraná. Tese Doutorado, PUC/SP, 2004.

IMPELIZIERI, Flávia. **Crianças de rua e ONGs no Rio. – um estudo do atendimento Não-Governamental.** Rio de Janeiro: AMAIS Livraria e Editora; IUPERJ**, 1995.**

MELO, Eduardo Rezende. Uma reflexão crítica sobre a garantia de direitos humanos de crianças e adolescentes em situação de rua e o Sistema de Justiça no Brasil. Dissertação. Suíça. Friburgo/Sion, 2008.

MOVIMENTO NACIONAL DE MENINOS E MENINAS DE RUA. **10 anos do**

Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua – 1985/1995. Brasília, DF,outubro/1995.

PEREZ, José Roberto Rus; PASSONE, Eric Ferdinando. **Políticas Sociais de Atendimento às Crianças e aos Adolescentes no Brasil**. Cadernos de Pesquisa, v. 40, n 140, p. 649-673, maio/ago, 2010.

PINHEIRO, P. S; ALMEIDA, Guilherme Assis de. **Violência urbana**. São Paulo: Publifolha, 2003.

RIZZINI, Irene (Org).**A menina e a adolescente no Brasil. Uma análise da bibliografia**. Rio de Janeiro: Sta Úrsula, 1994.

_____. **O século perdido – raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil**. 2ª ed. São Paulo: Cortez Editora, 2008.

STOECKLIN, Daniel. **O "sistema criança-rua": uma ferramenta conceitual para a compreensão para a intervenção**. São Paulo, Mimeo, 2000.

UNICEF- Fundo das Nações Unidas para a Infância. **A infância brasileira nos anos 90.** Brasília, DF, 1998.

VOLPI, Mário. **O adolescente e o ato infracional**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

ZALUAR, Alba. **Integração perversa**. Rio de Janeiro: Editora