

V Seminário Internacional de Pesquisa em Prisão

09 a 11/12/2019, FFLCH-SUP, São Paulo – SP

Grupo de Trabalho: GT 01 - Adolescentes em conflito com a lei e sistema socioeducativo.

DO SAM ao SINASE
História e princípios das unidades de cumprimento de medidas restritivas de liberdade.

Beatriz Elena Barud Silva
PEPG – PUCSP

DO SAM ao SINASE

História e princípios das unidades de cumprimento de medidas restritivas de liberdade.

A memória nos permite olhar acontecimentos anteriores e compreendê-los. No campo jurídico, essa atitude é imprescindível para aprender sobre a conquista dos direitos nos ajudando a criar uma resistência frente às ameaças. Ao nos referimos aos direitos da criança e do adolescente, encontramos aos menos três momentos históricos, o primeiro marcado pelo Código Mello Mattos em que a disciplina jurídica recebia o nome de *direito do menor*; no segundo momento tivemos o império da *situação irregular* e, no terceiro período o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA – surge como o pilar de sustentação. Durante esses períodos a maneira de aplicar medidas de internação também passou por mudanças, no primeiro o adolescente poderia ser recolhido em prisão comum, no segundo os adolescentes em conflito com a lei poderiam permanecer recolhidos até que a autoridade judiciária determinasse o contrário e, somente na vigência do ECA critérios do devido processo legal e tempo máximo de internação foram estabelecidos. Tendo em vista esses períodos, o objetivo dessa pesquisa foi resgatar o que se tinha antes da implementação do Sistema Nacional Socioeducativo – Sinase – com o intuito demonstrar o quanto progredimos na proteção dos direitos de adolescentes que cumprem medidas restritivas de liberdade. Antes do SINASE, o SAM e seu sucessor FUNABEM/FEBEM foram sistemas punitivista, ocupados em manter os adolescentes afastados do convívio social, ao passo que o SINASE vê nas medidas socioeducativas a possibilidade de educação e ressocialização. Para a realização dessa pesquisa utilizamos a metodologia qualitativa de análise documental e concluímos que o SINASE foi o primeiro passo para executar medidas restritivas com viés humanizador e ressocializador. Ainda, ressaltamos a importância de levar esse conhecimento à sociedade com o intuito de divulgar a importância desses instrumentos na manutenção de direitos.

PALAVRAS-CHAVE: Socioeducativo, SAM, FUNABEM, SINASE.

Introdução

“...Não será este conceito de “menor” uma transposição para a vida social de uma atitude típica de sociedade tradicional em que o paternalismo vai adotando formas assistenciais e filantrópicas? A problemática social está cheia desses entes de razão, nascidos às vezes da necessidade de disciplinar, ou burocratizar, para efeitos de administração, males que se prendem a perturbações profundas do organismo social.” (FUNABEM, 1984. p. 111)

A partir da reflexão proposta por José Arthur Rios, que na ocasião era assessor da presidência da FUNABEM, em um artigo publicado na revista Brasil Jovem de 1997, podemos perceber que a preocupação com a infância e, principalmente, com a *infância desvalida*, sempre se fez presente. No período Imperial se observou a necessidade de encontrar uma solução para aqueles *jovens vadios* que ficavam na rua durante o dia (!).

Não é de hoje que a sociedade busca uma solução. A resposta ao *problema* passou pelas mãos da igreja, dos hospitais, de institutos de assistência social e hoje está nas mãos do Estado e, quem sabe aí, não resida o primeiro erro, querer encontrar “culpado” para algo que, conforme preconiza nossa Constituição Federal, é dever, ao menos, da Família, do Estado e da Sociedade.

Essa pesquisa partiu da inquietação em compreender, como chegamos ao ponto em que estamos quando o assunto é adolescente em conflito com a lei. Por ter a *imaginação sociológica* nos dizendo que nada surge do acaso, consideramos importante buscar indícios no passado, principalmente no passado da trajetória de instituições que se ocupavam de atender esses adolescentes.

Sendo assim, para buscar uma resposta, optamos nessa pesquisa por trabalhar uma trajetória sucinta da história da prisão, para então chegar ao três institutos mais significativos no trato da criança e do adolescente, o SAM, a FUNABEM e as FEBEMs e o SINASE. Procurei demonstrar o que cada instituto tinha como objetivo, para então demonstrar também algumas falhas.

A metodologia dessa pesquisa é qualitativa de análise documental, por vezes essa metodologia parece insuficiente, pois não se consolida em dados, contudo, defendemos que pesquisas teóricas são essenciais para traçar caminhos iniciais, o ofício do pesquisador é solitário, mas o mesmo não deve acontecer com as pesquisas, elas precisam circular e influenciar outros pesquisadores.

A ideia do castigo como instrumento de justiça

“A prisão, essa região mais sombria do aparelho de justiça, é o local onde o poder de punir, que não ousa mais se exercer com o rosto descoberto, organiza silenciosamente um campo de objetividade em que o castigo poderá funcionar em plena luz como terapêutica e a sentença se inscrever entre os discursos do saber. Compreende-se que a justiça tenha adotado tão facilmente uma prisão que não fora entretanto filha de seus pensamentos. Ela lhe era agradecida por isso.” [sic] (FOUCAULT. 2014. p.250).

Com esse trecho retirado da obra de Michel Foucault: *Vigiar e punir: Nascimento da prisão* é possível iniciar uma reflexão e compreender o que significa ter uma instituição como a prisão e o quanto ela reflete na sociedade. Apesar da obra ter concentrado seus esforços no sistema prisional francês, o livro é um referencial indispensável, que permite diversas reflexões que não se restringem a um território.

O autor anuncia que a prisão marcou um momento importante na história da justiça penal, pois demonstrava uma “humanidade” (FOUCAULT, 2014. p.223). Essa afirmação pode ter sentido, se comparada ao tempo em que as sentenças eram proferidas e executadas em praças públicas:

“É a própria condenação que marcará o delinquente com sinal negativo e unívoco: publicidade, portanto, dos debates e da sentença; quanto à execução, ela é como uma vergonha suplementar que a justiça tem vergonha de impor ao condenado; ela guarda distância, tendendo sempre a confiá-la a outros e sob a marca do sigilo.” (FOUCAULT, 2014. p. 15)

Sob essa ótica, as prisões podem mesmo ter inaugurado uma fase mais humana somente no plano imaginário, pois, a realidade das prisões é outra bem diferente. A prisão surgiu muito ligada ao fundamento da sociedade, sendo inclusive, levada pelo movimento da história. E, apesar de se conhecer os seus inconvenientes, saber que ela é inútil: “não vemos’ o que pôr em seu lugar. Ela é detestável solução, de que não se pode abrir mão.” (FOUCAULT, 2014. p.224)

Assim, ela traz a sensação de que a infração cometida também lesionou a sociedade, e que o autor do crime precisa ser corrigido. Foucault coloca que a prisão se consolida como uma “empresa de modificação dos indivíduos” (2014, p. 225). Por ser essa empresa, responsável por realizar transformações no indivíduo, a prisão precisa se ancorar, pelo menos, em 03 esquemas: o político - moral do isolamento, o econômico do trabalho forçado e o técnico-médico da cura e normalização. “A cela, a oficina, o hospital” (FOUCAULT, 2014. p.241). A solidão do isolamento se relaciona com a ideia da autorregulação, pois o indivíduo teria tempo para refletir sobre o que fez. O trabalho segue

a mesma ideia, de ser um agente transformador, de tirar o detento da ociosidade: “se no fim das contas, o trabalho da prisão tem um efeito econômico, produzindo indivíduos mecanizados segundo as normas gerais de uma sociedade industrial” (FOUCAULT, 2014. p.235).

O que se compreende até o momento, é que a instituição da prisão se amoldou a visão da sociedade da época - mas que persiste até hoje - de que o condenado é alguém que precisa de uma correção. Foucault chama sempre atenção para o fato da prisão ter sido acolhida pelo aparelho da justiça, de modo que se tornou necessário procurar razão para sua “eficácia”.

Após essa apropriação, a prisão se mostrou um grande fracasso: “as prisões não diminuem a taxa de criminalidade: “pode-se aumentá-las, multiplicá-las ou transformá-las, a quantidade de crimes e de criminosos permanece estável, ou, ainda pior, aumenta” (FOUCAULT, 2014 p. 259). Essa ideia não é estranha no Brasil que enfrenta um problema conhecido de encarceramento em massa e presídios em condições insalubres. Foucault é extremamente contemporâneo ao dizer que a prisão fabrica o ‘delinquente’ quando cria um ambiente hostil e incapaz de pensar o homem em sociedade (2014, p. 261).

Por mais que o surgimento da prisão tenha marcado o fim dos suplícios, de modo que a punição não se dirige mais ao corpo, o indivíduo encarcerado tem até a sua alma condenada - sem excesso de linguagem - pois, a penalidade se apresenta como uma forma de: “gerir ilegalidade, de riscar limites de tolerância, de dar terreno a alguns, de fazer pressão sobre outros, de excluir uma parte, de tornar útil outra, de neutralizar estes, de tirar proveito daqueles [...]” (FOUCAULT, 2014. p. 267).

O fascínio da sociedade por punir e segregar sujeitos que são considerados inadequados ao convívio social não é novidade. Os *suplícios* foram substituídos por punições mais veladas, a sentença, a condenação se tornam atos públicos, mas o cumprimento de pena passa a habitar um imaginário social abstrato (FOUCAULT, 2014).

Ao surgimento da prisão e suas alterações, acrescentamos a questão do adolescente autor de ato infracional, que nem sempre recebeu essa denominação ou foi tratado tendo em vista a preservação de seus direitos. Quando no Brasil a lei que vigorava eram as Ordenações Filipinas, aos *menores* só era vedada a aplicação da pena morte, mas outras medidas poderiam ser aplicadas a partir dos sete anos de idade e lógica parecida se seguiu no momento da vigência do primeiro Código Penal Brasileiro (1830) segundo o qual, os menores entre sete e quatorze anos se agissem com *discernimento* poderiam ser

responsabilizados por seus atos e serem recolhidos em *casas de correção* pelo tempo que o juiz considerar necessário. Uma primeira contradição surge com o fato de que Dom Pedro II governou o Brasil com quatorze anos (SARAIVA, 2009), ou seja, a seletividade da lei não é um fenômeno moderno.

Além dos muros da prisão, existe também um *muro de ideias* que não ousa questionar a privação de liberdade como uma forma essencial de punição, de modo que, a conduta de criminalizar o jovem permanece ligado há um modelo que amplia e reproduz desigualdades sociais (BUDÓ; CAPPI, 2018). Nossa proposta a seguir consiste em apresentar um breve panorama geral das legislações das instituições que acolham adolescentes, para então, olharmos as falhas.

O que a lei previa para o SAM; FUNABEM; SINASE

Quando o Brasil se tornou uma república, nasceu nos brasileiros um desejo e uma esperança de reformar o país, conferindo a ele *ordem e progresso*. Essa reforma passava pela necessidade de cuidar de crianças e adolescentes, visto que eles representavam o *futuro da nação*, contudo, nem todas as crianças e adolescentes possuíam o potencial de serem o futuro da nação, àqueles que vivessem em ambientes nocivos – de criminalidade e delinquência – eram um problema social de grandes proporções. No pano de fundo para a ascensão desse pensamento estava a ideia de estar se construindo no Brasil uma nação *civilizada e moderna* e o Estado era responsável por suprir as necessidades dos mais pobres, assumindo então uma atitude assistencialista, que chegava à infância e a adolescência com o objetivo de evitar *imoralidades*. (FIGUEIRÓ, 2012).

De modo sucinto, esse foi o panorama para a construção das leis que versam sobre a infância e adolescência em nosso país. Três momentos são importantes e constituem marcos legais: 1927; 1979 e 1990. Em 1927 experimentamos o primeiro compilado de leis sobre o assunto criança e adolescente. O Decreto 17.943-A ficou conhecido como a primeira consolidação sobre criança e adolescente, sendo chamado de *o primeiro código de menores*. Após, temos o marco de 1979 representado pelo Código de Menores, famoso por instaurar a *doutrina da situação irregular* e, em 1990, cumprindo o mandamento Constitucional do Art. 227 que determinava ser dever da família, do Estado e da sociedade assegurar direitos humanos a crianças e adolescente, experienciamos o advento do Estatuto da Criança e do Adolescente reconhecendo que estes são sujeitos em

desenvolvimento, portadores de prioridade absoluta e dispõem da *doutrina da proteção integral*.

Esses três marcos legais entendiam de maneiras diferentes quem era o sujeito da lei e como ocorreria a aplicação de medidas restritivas de direitos e/ou liberdade. É importante conhecer a forma como a lei previa as medidas restritivas de direito, pois em primeiro plano, podemos analisar a evolução e perceber que algumas medidas que temos hoje são evolução do que tivemos e, em segundo plano, colhemos indicativos de como os institutos de acolhimentos realizam seus trabalhos.

QUADRO 01

Medidas aplicáveis a criança e ao adolescente nos instrumentos legais de 1927; 1979 e 1990.

1927 – Decreto 17.943- A <i>Abandonados e delinquentes</i>	1979 - Código de Menores <i>Menor</i>	1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente <i>Criança e adolescente</i>
<p>Art. 55. A autoridade, a quem incumbir a assistência e proteção aos menores, ordenará a apreensão daquelles de que houver noticia, ou lhe forem presnetnes, como abandonados os depositará em lugar conveniente, o providenciará sobre sua guarda, educação e vigilancia, podendo, conforme, a idade, instrucção, profissão, saude, abandono ou perversão do menor e a situação social, moral e economica dos paes ou tutor, ou pessoa encarregada de sua guarda, adoptar uma das seguintes decisões. a) entregal-o aos paes ou tutor ou pessoa encarregada de sua guarda, sem condição alguma ou sob as condições qe julgar uteis á saude, segurança e moralidade do menor; b) entregal-o a pessoa idonea, ou internal-o em hospital, asylo, instituto de educação, officina escola do preservação ou de reforma; c) ordenar as medidas convenientes aos que necessitem de tratamento especial, por soffrerem de</p>	<p>Art. 14. São medidas aplicáveis ao menor pela autoridade judiciária: I - advertência; II - entrega aos pais ou responsável, ou a pessoa idônea, mediante termo de responsabilidade; III - colocação em lar substituto; IV - imposição do regime de liberdade assistida; V - colocação em casa de semiliberdade; VI - internação em estabelecimento educacional, ocupacional, psicopedagógico, hospitalar, psiquiátrico ou outro adequado.</p>	<p>Art. 101. Verificada qualquer das hipóteses previstas no art. 98, a autoridade competente poderá determinar, dentre outras, as seguintes medidas: I - encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade; II - orientação, apoio e acompanhamento temporários; III - matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental; V - inclusão em serviços e programas oficiais ou comunitários de proteção, apoio e promoção da família, da criança e do adolescente; V - requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial; VI - inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos; VII - acolhimento institucional; VIII - inclusão em programa de acolhimento familiar; IX - colocação em família</p>

<p>qualquer doença física ou mental; d) decretar a suspensão ou a perda do pátrio poder ou a destituição da tutela; e) regular de maneira diferente das estabelecidas nos dispositivos deste artigo a situação do menor, si houver para isso motivo grave, e fôr do interesse do menor. [sic]</p>		<p>substituta.</p> <p>Art. 112. Verificada a prática de ato infracional, a autoridade competente poderá aplicar ao adolescente as seguintes medidas: I - advertência; II - obrigação de reparar o dano; III - prestação de serviços à comunidade; IV - liberdade assistida; V - inserção em regime de semi-liberdade; VI - internação em estabelecimento educacional; VII - qualquer uma das previstas no art. 101, I a VI. [sic].</p>
---	--	--

Fonte: dados da pesquisa

Elaborado pela autora

A intenção do *quadro 01* consiste em simplificar a análise das informações que encontramos nos instrumentos legais. Podemos notar que há elementos que se repetem, embora o ECA se consolide como o instrumento mais completo e preocupado em preservar direitos. Nos interessa nessa pesquisa verificar quais eram as regras disponíveis quando se aplicavam medidas de internação previstas nos três institutos. Sendo assim, a partir de agora passamos a analisar tais instituições.

Em 1941 entrou em vigência o Decreto – Lei 3.799 que instituiu o Serviço de Assistência aos Menores – SAM – esse sistema foi herdeiro do Instituto Sete de Setembro. Conforme determinava o decreto, o SAM estava vinculado ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores, bem como, articulado com o juiz de menores do Distrito Federal. O Decreto que o institui é composto de apenas 12 artigos, de modo que é um instrumento pouco informativo a respeito de como o trabalho será realizado nessa entidade, ou então, qual será o órgão fiscalizador, não havia transparência na execução do programa. O que encontramos no Decreto são algumas atribuições que indicam o que deveria ser feito após o ingresso de algum adolescente no serviço:

Art. 2º O S. A. M. terá por fim:

- a) sistematizar e orientar os serviços de assistência a menores desvalidos e delinquentes, internados em estabelecimentos oficiais e particulares;
- b) proceder à investigação social e ao exame médico-psicopedagógico dos menores desvalidos e delinquentes;
- c) abrigar os menores, á disposição do Juízo de Menores do Distrito Federal;

- d) recolher os menores em estabelecimentos adequados, afim de ministrar-lhes educação, instrução e tratamento sômato-psíquico, até o seu desligamento;
- e) estudar as causas do abandono e da delinquência infantil para a orientação dos poderes públicos;
- f) promover a publicação periódica dos resultados de pesquisas, estudos e estatísticas. [sic] (SENADO. Dec. Lei 3.799/41).

Ainda, o SAM era incorporado por alguns órgãos como o *Patronato Agrícola Artur Bernardes* que segundo seu próprio regimento interno o objetivo do patronato era “ajustar menores desvalidos” através do ensino de agricultura e zootecnia (DIÁRIO DAS LEIS. *s.d.*). As informações que a legislação oferece são pouco explicativas, fato que nos leva a questionar ainda mais a realidade de tal serviço. João Batista Costa (2009) menciona que o S.A.M funcionava como um *sistema penitenciário direcionado aos menores* (COSTA, 2009. p. 44) e Arno Vogel ressalta que quando a FUNABEM surgiu ela *extinguiu a Escola do Crime que tinha sido o S.A.M* (VOGEL, 2011. p. 287).

No momento em que alguma coisa precisava ser feita, no seio da “revolução” de 1964 um novo instituto para atender crianças e adolescentes passou a existir e sua função não era apenas substituir o S.A.M, mas também, implementar a política do *bem estar do menor* (VOGEL, 2011). Assim surgiu a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor – FUNABEM – sob a égide da Lei 4.513 de 1964, uma entidade autônoma (art. 2º) que, dentre os objetivos, destaca-se:

Art. 6º Fixam-se como diretrizes para a política nacional de assistência a cargo da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, além dos princípios constantes de documentos internacionais, a que o Brasil tenha aderido e que resguardem os direitos do menor e da família:

I - Assegurar prioridade aos programas que visem à integração do menor na comunidade, através de assistência na própria família e da colocação familiar em lares substitutos;

II - Incrementar a criação de instituições para menores que possuam características aprimoradas das que informam a vida familiar, e, bem assim, a adaptação, a êsse objetivo, das entidades existentes de modo que somente do menor à falta de instituições dêsse tipo ou por determinação judicial. Nenhum internacional se fará sem observância rigorosa da escala de prioridade fixada em preceito regimental do Conselho Nacional;

III - Respeitar no atendimento às necessidades de cada região do País, as suas peculiaridades, incentivando as iniciativas locais, públicas ou privadas, e atuando como fator positivo na dinamização e autopromoção dessas comunidades. (BRASIL. Lei 4.513/64).

A FUNABEM era um órgão gestor, e quem executava a Política Nacional em nível estadual eram as instituições chamadas FEBEM (SARAIVA, 2009. p. 50). As

FEBEMs executavam a política nacional do bem-estar do menor nos Estados e no Distrito Federal, contudo, a FUNABEM mantinha doze unidades *educacionais* no Rio de Janeiro e em Minas Gerais, nesses espaços eram atendidos *menores* em diferentes situações: *carentes, órfãos, abandonados, infratores (...)* e, esses espaços destinavam-se a serem laboratórios, de modo que as técnicas ali aplicadas eram repassadas a outros institutos.

A FUNABEM foi sucessora e herdeira do S.A.M: “Art. 4º O Patrimônio da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor será constituído: a) pelo acervo do Serviço de Assistência a Menor (SAM), bens móveis e imóveis pertencentes à União, atualmente ocupados, administrados ou utilizados por êsse Serviço [...]” (BRASIL. Lei 4.513/64) e como bem saliente Vogel (2011) “a imagem da FUNABEM padecia de uma mal originário, pois, sendo herdeira dos bens do SAM, era, em princípio, suspeita de ter herdado também, os seus métodos” (2011. p. 290). Iniciamos nosso trabalho retomando brevemente a trajetória das prisões e da pena como instrumento de punição, pois, o que nos interessa é explanar como a aplicação de medidas restritivas de direito a adolescentes se alterou ao longo do tempo.

No período da FUNABEM havia uma preocupação com a internação de adolescentes em razão as práticas abusivas praticadas pelo S.A.M, de modo que a nova fundação em sua política nacional, pretendia atender o *menor* colocando-o em uma situação de necessidades básicas atingidas e preservadas, no entanto, as aspirações da FUNABEM se mostraram uma utopia, pois a realidade enfrentada pelas FEBEMs, que eram as unidades responsáveis pela aplicação das diretrizes da FUNABEM, porém em nível estadual, a realidade, as vezes, era outra. Abordaremos em momento oportuno.

Com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) um novo momento na proteção dos direitos da crianças e adolescentes se inargurou, colocando-os na posição de sujeitos portadores de direito e de proteção integral. A vinda do ECA coincide com o momento de abertura democrática que o país se encontrava com a nova Constituição Federal, assim, o Estatuto tinha como pano de fundo as determinações constitucionais, e sua entrada no ordenamento jurídico representou grande avanço para o rompimento com a doutrina menorista da situação irregular.

Dentre os avanços que o ECA trouxe, destacamos a questão das medidas socioeducativas. A medida socioeducativa é entendida como “a medida jurídica aplicada ao adolescente infrator” (ROSSATO, 2012. p. 348), elas entram em cena quando se verifica a prática de algum ato infracional e são aplicadas tendo em vista defesa social, educação do adolescente e possuem um caráter provisório. Existem previstas no ECA seis

medidas socioeducativas: *advertência, obrigação de reparar o dano; prestação de serviço a comunidade; liberdade assistida; semiliberdade; internação* (ROSSATO, 2012).

O ECA, portanto, inaugurou um novo momento no tocante aos direitos das crianças e adolescente, principalmente no tocante a medidas restritivas de direito e/ou liberdade e, para somar aos objetivos das medidas socioeducativas é que o SINASE veio como um órgão *executor* de tais medidas. Atualmente, o Sistema Nacional Socioeducativo, ou, SINASE é responsável por gerenciar as medidas socioeducativas, é regulado pela Lei 12.594/12 e definido como:

Art.1º [...] § 1º Entende-se por Sinase o conjunto ordenado de princípios, regras e critérios que envolvem a execução de medidas socioeducativas, incluindo-se nele, por adesão, os sistemas estaduais, distrital e municipais, bem como todos os planos, políticas e programas específicos de atendimento a adolescente em conflito com a lei. (BRASIL, Lei 12.594/12).

O surgimento do SINASE se deu a partir de uma articulação em rede de diferentes atores interessados, em 2002 o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – Conanda – e a Secretaria Especial dos Direitos Humanos em conjunto com a Associação Brasileira de Magistrados e Promotores da Infância e Juventude – ABMP – e o Fórum Nacional de Organizações Governamentais de atendimento à Criança e ao Adolescente – FONACRID – somaram suas forças para debater e avaliar as medidas socioeducativas, com intuito de organizar o que viria a ser o SINASE (CONANDA, 2006. p. 15-16).

O Conanda utilizando a Resolução nº 119 de 2006 ensina que: “art.4º: O Sinase inclui os sistemas nacional, estaduais, distrital e municipais, bem como todas as políticas, planos e programas específicos de atenção do adolescente em conflito com a lei”. (CONANDA, 2006). Sendo assim, o SINASE trouxe um novo status para a socioeducação, impondo novos desafios. Com ele, o processo de responsabilizar um adolescente adquiriu caráter educativo, de modo que “as medidas socioeducativas (re) instituem direitos, interrompam a trajetória infracional e permitam aos adolescente a inclusão social, educacional, cultural e profissional” (BRASIL, 2013. p. 05).

O SINASE apresenta ainda um conjunto de objetivos para melhor *executar* as medidas socioeducativas, tendo em vista os direitos humanos dos adolescentes, mas, principalmente o caráter educativo das medidas.

Art. 1º [...]

§ 2º Entendem-se por medidas socioeducativas as previstas no art. 112 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), as quais têm por objetivos:

I - a responsabilização do adolescente quanto às consequências lesivas do ato infracional, sempre que possível incentivando a sua reparação;

II - a integração social do adolescente e a garantia de seus direitos individuais e sociais, por meio do cumprimento de seu plano individual de atendimento; e

III - a desaprovação da conduta infracional, efetivando as disposições da sentença como parâmetro máximo de privação de liberdade ou restrição de direitos, observados os limites previstos em lei

Art. 123 [...]

Parágrafo único. Durante o período de internação, inclusive provisória, serão obrigatórias atividades pedagógicas (BRASIL, lei 12.594/12).

A implementação do SINASE foi uma conquista se pensarmos na garantia de direitos, tanto que o ECA revogou expressamente a FUNABEM e o Código de Menores: “Art. 267. Revogam-se as Leis n. º4.513, de 1964, e 6.697, de 10 de outubro de 1979 (Código de Menores), e as demais disposições em contrário.” (BRASIL. Lei 8.069/90), pois, tais instituições mostraram que a realidade foi diferente do que está previsto em lei e, se seguíssemos por esse caminho, estaríamos nos afastando de uma reinserção do adolescente na sociedade.

As falhas

O relato de Maria Celeste Flores da Cunha que em 1949 comandava o Departamento de Ação Social e mais tarde seria conselheira da FUNABEM é rico para criar em nosso imaginário uma visão do que foi o S.A.M. Ela relata que ao ir visitar o S.A.M em uma ocasião, voltou de lá sabendo que algo precisava mudar:

“Muitas vezes tarde da noite, nos diversos pavilhões do SAM, mais de uma ocasião testemunhei esta cena: no fundo dos enormes dormitórios, sempre superlotados, a grande barrica já esvaziada não era reabastecida pelos inspetores que, por comodismo, preguiça e maldade mesmo, se recusavam a tomar qualquer providência que significasse trabalho; os banheiros, imundos, sem água, empestavam com seu meu cheiro todo o ambiente, já que os vãos das portas que algum dia tinham existido davam diretamente para os dormitórios; e havia crianças que acordavam com sede, pedindo água que lhes era negada” (FUNABEM, 1984. p. 14)

O rela demonstra a situação em que os adolescentes ficavam no Serviço de Assistência ao menor e, indica que ele não agradou a opinião pública, pois, não conseguiu

cumprir suas finalidades, mostrando que era uma estrutura sem condições e com métodos inadequados (FUNABEM, p. 5).

A FUNABEM/FEBEMs substituíram o S.A.M e seus objetivos, se olharmos em comparativo, muito se assemelham aos objetivos previstos hoje no SINASE: *integração na comunidade*, mas, como estamos falando das falhas, se faz necessário citar o relatório divulgado em 2000 pela Anistia Internacional, *vidas desperdiçadas*, realizado após a constatação da situação que se encontrava na FEBEM de São Paulo, inaugurada em 1976. O aludido relatório menciona que desde a fundação da FEBEM – SP, a Anistia Internacional (AI) tem recebido denúncias de tortura, maus tratos, condições cruéis, desumanas e degradantes e, completa que muitos meninos morreram em circunstâncias violentas, pois, o governo de São Paulo falhou em proteger a segurança deles (ANISTIA INTERNACIONAL, 2000).

O episódio mais marcante e relatado no documento da AI remonta a crise ocorrida em 1999 na FEBEM-SP que resultou na morte de quatro adolescentes, levando o governo de São Paulo a transferir alguns adolescentes para o sistema penitenciário, ou então, para novas unidades da FEBEM que foram construídas as pressas. Há trecho do relatório que demonstra a utopia que foi a FUNABEM, bem como, explicita as bases bem sedimentadas da doutrina menorista, apontando para o fato de que, no caso da FEBEM-SP, ao invés do governo reconhecer as suas falhas, ele opta por colocar os adolescentes em instituições de segurança máxima. Vemos operar novamente - e ainda – a lógica punitivista do castigo como única solução.

Rather than acknowledge and address the human rights violations underlying the spiral of violence and destruction in FEBEM units, the authorities have exploited legitimate public concern about violent crime, and have characterized the crisis purely as a public security issue. The steps taken by the authorities to deal with the vicious circle of torture and rioting has focused almost entirely on the containment of detainees in maximum security prison buildings (ANISTIA INTERNACIONAL, 2000. p. 2).

O SINASE foi recebido como um importante avanço para a execução de medidas socioeducativas, pois além de estar amparado pelo ECA que prioriza a garantia de direitos, o sistema era o que faltava para a correta aplicação das medidas.

Um relatório publicado pelo Conselho Nacional do Ministério Público em 2019 aponta que alguns estados ainda enfrentam dificuldades para implementar o SINASE, em razão de não receber um apoio técnico e financeiro (CNMP, 2019). Essas desigualdades criam rupturas no sistema socioeducativo e sedimentam uma barreira para a sua correta

implementação, que estagna o avanço que os dois institutos representaram e dão margem para que ideias punitivas, como a redução da maioria penal, ganhem espaço na esfera pública.

Um dado interessante e que demonstra um dos problemas centrais das unidades de internação é a superlotação, pois a partir dele, podemos presumir que outras violações de direitos ocorrem e, as ações previstas no ECA e no SINASE para o cumprimento da pena, podem não ser satisfatórias por não haver *recursos humanos* disponíveis, uma vez que o sistema opera muito além da sua capacidade.

QUADRO 02 Adolescentes internos x número de vagas

Rio de Janeiro → 1423 internos → 889 vagas (superlotação de 60,07%);
Acre → 523 internos → 271 vagas (superlotação de 92,99%);
Bahia → 566 internos → 465 vagas (superlotação de 21,72%);
Paraíba → 366 internos → 279 vagas (superlotação de 31,18%);
Pernambuco → 1469 internos → 702 vagas (superlotação de 109,23%);
Rio Grande do Sul → 992 internos → 612 vagas (superlotação de 62,09%);
Sergipe → 172 internos → 101 vagas (superlotação de 70,30%).

Fonte: Relatório CNMP, 2019.

Elaborado pela autora.

Tais dados nos levam a pensar que, não é retórico o argumento muito difundido de que não superamos a visão *menorista* e o adolescente que comete ato infracional é um problema. Ainda que a preservação dos direitos tenha sido um passo importante, a história das instituições de acolhimento remonta a um paradoxo entre o que se esperava e o que acontece na realidade e se esse paradoxo não for superado, se a aplicação de medidas socioeducativas não respeitar o que está na lei, começando por um ambiente saudável, não poderemos celebrar muitos avanços.

Breves considerações finais

Se compreendemos que a prisão foi recebida pela sociedade como um lugar mais *humanizado* de cumprimento de pena, já devemos acender uma luz de alerta. A liberdade é um direito que subsiste para todos, contudo, diversos momentos da história mundial nos apontam para o fato de que, a liberdade é sim um direito, mas às vezes seu exercício está condicionado a quem é o sujeito e ao que ele faz.

As formas de disciplina de sociedades enfrentam uma crise generalizada, tanto que não é incomum ouvirmos sobre as necessidades de reformas, na escola, na família e nas prisões, mas, como bem alertou Gilles Deleuze em 1992: “trata-se apenas de gerir sua agonia e ocupar as pessoas, até a instalação de novas forças que se anunciam” (DELLEUZE, 1992). Apresentamos um breve relato histórico que buscou demonstrar como as instituições de acolhimento a adolescentes autores de ato infracional mudaram seus objetivos ao longo do tempo. A análise legal das instituições demonstra que na letra da lei havia preocupação com um cumprimento adequado, os objetivos destacavam a importância da educação e do convívio social. No entanto, buscamos demonstrar as falhas, que concluímos estarem atreladas a visão distorcida daqueles sujeitos que ali se encontram.

Atualmente, embora tenhamos avançado com o ECA e o SINASE na preservação de direitos, ainda é preciso ensinar e demonstrar à população, que o adolescente em conflito com a lei não é um problema que deve ser evitado, alguém que não tem mais solução e que entrou no “ciclo” da criminalidade, mas sim, que esse adolescente é fruto da sociedade desigual que estamos e, devemos, ao menos uma vez, fornecer o amparo que ele talvez não tenha desfrutado durante toda sua jornada de vida. Uma mudança poderá ocorrer quando rompermos com a ideia de que a punição, a privação de liberdade, a redução da maioria penal e tantas outras *hipóteses* são a única resposta violação da lei, mas, para que essa mudança ocorra, é urgente darmos voz a outros atores sociais e político, por que não os adolescentes?

REFERÊNCIAS

AMNESTY INTERNATIONAL. **Brazil: A waste of lives.** [s.n.][s.l.]. Julho, 2000. Disponível em: < <https://anistia.org.br/wp-content/uploads/2014/09/Br-Juvenile-detention-in-Brazil.pdf>> Acesso em 26 Nov. 2019.

BRASIL. **Constituição Federal.** Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 20 Nov. 2019.

BRASIL. **Conselho Nacional do Ministério Público.** Panorama da execução dos programas socioeducativos de internação e semiliberdade nos estado brasileiro. Brasília: CNMP, 2019. Disponível em: < https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/LIVRO_PROGRAMAS_SOCIOEDUCATIVOS_WEB.pdf>. Acesso em 22 nov. 2019.

BRASIL. **Código de Menores de 1979.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6697impressao.htm>. Acesso em 20 Nov. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 17.943-A** de 12 de outubro de 1927. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/D17943Aimpressao.htm>. Acesso em 20 Nov. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 21975** de 23 de outubro de 1946. Disponível em: < <https://www.diariodasleis.com.br/legislacao/federal/119933-du-ao-patronato-agrucola-artur-bernardes-do-serviuiu-de-assistuncia-a-menores-do-ministurio-da-justiua-e-negucios-interiores-a-denominauuo-de-escola-agrucola-artur-bernardes-e-aprova-o-regimento-du.html>>. Acesso em 26 Nov. 2019.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L8069.htm>. Acesso em 20 Nov. 2019.

BUDÓ, M. de N.; CAPPI, R. **Punir os jovens?** a centralidade do castigo nos discursos midiáticos e parlamentares sobre o ato infracional. Belo Horizonte (MG): Letramento, 2018.

CAVALLIERI, Alyrio. **1.000 perguntas:** direito do menor. 1.ed. Rio de Janeiro: Editora Rio, 1983.

CONANDA. **Resolução nº 119 de 11 de dezembro de 2006:** Dispõe sobre o Sistema Nacional Socioeducativo e dá outras providências. Disponível em: < <https://www.direitosdacrianca.gov.br/conanda/resolucoes/119-resolucao-119-de-11-de-dezembro-de-2006/view>> Acesso em 22 Nov. 2019.

CONANDA. **Sistema Nacional De Atendimento Socioeducativo – SINASE.** Brasília – DF. 2006.

DELEUZE, Gilles. **Post-scriptum sobre as sociedades de controle.** Conversações: 1972-1990. Rio de Janeiro. Ed. 34, 1992. p. 219-226. Trad: Peter Pál Pelbart. Disponível em: <www.somaterapia.com.br/wp/wp-content/uploads/2013/05/Deleuze-Post-scriptum-sobre-sociedades-de-controle.pdf>. Acesso em 24 Nov. 2019.

FIGUEIRÓ, Martha Emanuela Soares da Silva. **Acolhimento Institucional:** a maioria e o desligamento. Jundiaí: Paco Editorial, 2012.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir:** nascimento da prisão. Raquel Ramallete (trad). 42. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Funabem**. [s.n.] Rio de Janeiro, 1984.

ROSSATO, Luciano Alves. **Estatuto da Criança e do Adolescente: Lei 8.069/90: artigo por artigo**. 4.ed. rev; atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

ROSSATO, Luciano Alves. **Estatuto da Criança e do Adolescente: comentado artigo por artigo**. 6. ed. rev., atual. ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

ROSSATO, Luciano Alves. **Estatuto da Criança e do Adolescente: Lei 8.069/90 – comentado artigo por artigo**. 10. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

SARAIVA, João Batista Costa. **Adolescente com conflito com a lei: da indiferença à proteção integral: uma abordagem sobre a responsabilidade penal juvenil**. 3. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2009.

SENADO FEDERAL. **Decreto nº 3.799** de 5 de novembro de 1941. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-3799-5-novembro-1941-413971-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 26 Nov. 2019.

VOGEL, Arno. **Do Estado ao Estatuto**. Propostas e vicissitudes da política de atendimento à infância e adolescência no Brasil contemporâneo. p. 287 - 321 *in* RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (orgs). *A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.