

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

PUC/SP

James Alan dos Santos Franco

O DIREITO DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA NAS APLICAÇÕES DE  
MEDIDAS PROTETIVAS DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL NA FASE DAS  
AUDIÊNCIAS CONCENTRADAS

MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL

São Paulo

2014

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

PUC/SP

James Alan dos Santos Franco

O DIREITO DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA NAS APLICAÇÕES DE  
MEDIDAS PROTETIVAS DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL NA FASE DAS  
AUDIÊNCIAS CONCENTRADAS

MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL

Dissertação apresentada à Banca Examinadora como exigência parcial para obtenção do título de MESTRE em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, sob a orientação da Prof.<sup>a</sup>. Dra. Myrian Veras Baptista.

São Paulo

2014

BANCA EXAMINADORA

---

---

---

**DEDICATÓRIA**

*Às crianças e aos adolescentes que se encontram em serviço de acolhimento institucional ou familiar, na ânsia de, realmente, terem respeitados seus direitos constitucionais de contraditório e de ampla defesa.*

## AGRADECIMENTOS

A Deus, nosso criador.

À minha família, especialmente à minha esposa LIDIANE HELENA REINALDO FRANCO, uma mulher ‘guerreira’ que me fortaleceu e encorajou durante esta jornada de estudos e aprendizado;

Aos meus pais que, com seus esforços, possibilitaram e garantiram os meus estudos, fazendo com que o ciclo de pobreza e ignorância, em minha família, fosse interrompido.

Às minhas filhas LETÍCIA e LARISSA, que chegaram nos idos de 2013, uma com oito anos e outra com nove anos, e vieram trazer alegria e aumentar a responsabilidade para com a vida e para com a sociedade.

A minhas amigas e amigos do Mestrado, em especial a Rita Oliveira e a Alberta.

À CAPES, pelo apoio financeiro, sem o qual haveria muita dificuldade em realizar este Mestrado.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC-SP que muito me ensinaram a compreender a vida real, desatrelada das mentiras históricas descritas pelos donos do poder e do capital.

À professora Myrian Veras Batista, muito mais do que uma professora-orientadora de Mestrado, alguém que me fez perceber as tramas da história e como ela modifica nossa vida e ao mesmo tempo como podemos, apesar de tudo, modificá-la;

Aos amigos do Núcleo da Criança e Adolescente que muito trouxeram e enriqueceram meus conhecimentos sobre a história dos direitos infanto-juvenil.

Aos professores da Banca de Qualificação, Prof. Doutor Eduardo Dias de Souza Ferreira e Profa. Doutora Maria Lúcia Rodrigues, pela contribuição estrutural e de conteúdo histórico que puderam proporcionar e com isso contribuir na formulação desta Dissertação.

À todos os participantes que forneceram material para que esta pesquisa fosse realizada.

E por fim, às crianças e aos adolescentes inseridos em serviços de acolhimento institucional, que anseiam pelo retorno às suas famílias de origem ou que sonham por pais adotivos que, possam acordar um dia e perceber que realizaram seus desejos.

## CONSOLO NA PRAIA

“Vamos, não chores...  
A infância está perdida.  
A mocidade está perdida.  
Mas a vida não se perdeu.  
O primeiro amor passou.  
O segundo amor passou.  
O terceiro amor passou.  
Mas o coração continua.  
Perdeste o melhor amigo.  
Não tentaste qualquer viagem.  
Não possuis casa, navio, terra.  
Mas tens um cão.  
Algumas palavras duras,  
em voz mansa, te golpearam.  
Nunca, nunca cicatrizam.  
Mas, e o 'humour'?  
A injustiça não se resolve.  
À sombra do mundo errado  
murmuraste um protesto tímido.  
Mas virão outros.

Tudo somado, devias  
precipitar-te, de vez, nas águas.  
Estás nu na areia, no vento...  
Dorme, meu filho”.

*Carlos Drummond de Andrade*

## RESUMO

FRANCO, James Alan dos Santos. ***O Direito do Contraditório e da Ampla Defesa nas aplicações de medida protetiva de acolhimento institucional e na fase das Audiências Concentradas.*** Mestrado (Serviço Social), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP, São Paulo, 2014.

É legítimo que crianças ou adolescentes que estejam em situação precária de vida, venham a ser amparados por meio de medidas protetivas, inclusive podendo ser inseridas em serviços de acolhimento institucional, sempre cumprindo os determinantes da Proteção Integral.

O que não é legítimo, seria aplicar essas medidas protetivas sem a observância de critérios tendentes à manutenção dos vínculos familiares.

Esta dissertação se refere às Audiências Concentradas como formalidade construída para tentar abreviar a permanência da criança ou do adolescente em medida de acolhimento e encaminha-la à sua própria família ou, em situações especiais, a uma família substituta.

Obviamente a Audiência Concentrada precisa funcionar obedecendo aos princípios do contraditório e da ampla defesa, sem os quais voltaríamos aos períodos dos Códigos de Menores, onde imperavam práticas menoristas, justificadas pela situação irregular da criança ou do adolescente.

Buscamos, assim, explorar falas de profissionais que atuam diretamente nas Audiências Concentradas para identificar, suas práticas - para verificar se ainda existem traços do menorismo e da perspectiva da situação irregular - e apreender traços da nova maneira de trabalhar, norteadas pela Proteção Integral.

Com base em uma abordagem, qualitativa analisamos o conteúdo de 05 (cinco) gravações realizadas pelo NCA-PUC, sendo que estas incluíam as falas de dois juizes de direito, dois promotores de justiça, uma defensora pública e um grupo de aproximadamente 90 (noventa) profissionais assistentes sociais e psicólogos que falaram especificamente sobre as Audiências Concentradas.

Historicamente, a sociedade mundial, incluída a brasileira, trilhou um caminho tortuoso até chegar aos princípios da proteção integral da criança e do adolescente, superando o período em que as crianças eram tratadas como objetos.

Utilizamos como embasamento, as práticas jurisdicionais do contraditório e da ampla defesa; os conhecimentos vigentes acerca da situação irregular e do

menorismo; os avanços nos direitos humanos dos cidadãos; e o direito à proteção integral à criança e ao adolescente, para realizar uma análise da presente situação das ACs, realizadas por ocasião da execução de medidas protetivas de acolhimento institucional.

A análise dos conteúdos das falas dos profissionais mostrou que o avanço legislativo determinou mudanças nas prática institucionais: os antigos orfanatos deram lugar aos serviços de acolhimento institucional com a tarefa de desenvolverem a perspectiva de proteção integral de crianças e adolescentes sob sua responsabilidade.

No entanto, ainda restam alguns pontos a serem vencidos: as práticas pautadas pelo ideário menorista que, somadas à limitação de políticas públicas e à falta de disseminação do ECA nos cursos jurídicos, fazem com que os profissionais da toga prejudiquem o avanço da proteção integral da criança e do adolescente, especialmente em situação de aplicação de medida protetiva de acolhimento institucional.

Por fim, as ACs revelam uma tentativa, por parte do judiciário, de melhoria nas condições das crianças e dos adolescentes. Ao mesmo tempo, comprovam nossa hipótese inicial de que, no que tange às medidas protetivas, existe um desrespeito aos princípios constitucionais do direito ao contraditório e à ampla defesa.

**Palavras-chave:** Criança; Adolescente; Medida Protetiva; Acolhimento Institucional; Direito ao Contraditório. Direito à Ampla Defesa. Audiência Concentrada.



## ABSTRACT

FRANCO , James Alan dos Santos . ***The Law of Contradictory and Wide Defense of the protective measure of institutional home applications and during phase of Concentrated Hearings.*** Master degree (Social Work ) , University of São Paulo - PUC / SP , São Paulo , 2014.

It is legitimate that children or adolescents who are under precarious living situation, come to be supported by means of protective measures, including being placed in residential care services, always fulfilling the determinants of Integral Protection.

Applying those protective measures without observing the criteria designed to maintain family ties would not be legitimate.

This thesis regards to the Concentrated Hearings as a formality built for trying to shorten the stay of the child or adolescent under hostage measures and send him/her to his/her own family or, in special situations, to a surrogate family.

Obviously, the Focused Hearing must work under the principles of the contradictory and legal defense, without which we would go back to the Juvenile Code, where retail practices reigned, justified by the irregular situation of the child or adolescent.

We seek ,therefore, to explore speeches of professionals who work directly in Concentrated Hearings, in order to identify their practices - to check if there still are traces of retailing and of prospect illegal situation - and to understand the characteristics of the new working style , guided by the Comprehensive Protection .

Based on a qualitative approach, we have analyzed the contents of 05 ( five) recordings made by NCA- PUC, which included the lines of two state judges, two prosecutors, a public defender and a group of about 90 (ninety ) Professional social workers and psychologists who spoke specifically about the Concentrated Hearings.

Historically, global society, including the Brazilian one, trod a tortuous pathway until reaching the principles of integral protection of children and adolescent, outdoing the period during which children were treated as objects.

As a basis, we have used the jurisdictional practices of the contradictory and the legal defense, current knowledge regarding the irregular situation and retail, the advances on the citizens' human rights, and the right of full protection of the child and

the adolescent, in order to analyze the current situation of the ACs, held during the implementation of protective measures of institutional home.

The content analysis of these professionals' speeches showed that the legislative advance determined changes in institutional practices: former orphanages were replaced by institutional homes, which task involved the development of the prospect of full protection of children and adolescents under their responsibility.

However, some issues still remain to be overcome: the practices guided by the retail thinking, together with the limitation of public policies and the lack of dissemination of ECA in law courses, cause the "law-robe" professionals to hinder the advancement of full protection of children and adolescents, especially during the application of protective measure of institutional care.

Finally, the ACs reveal an attempt, by the judiciary, to improve the conditions of children and adolescents. At the same time, this confirms our initial hypothesis that, in regard to protective measures, there is disrespect to the constitutional principles of law as to the contradictory and the full defense.

**Keywords** : Child, Adolescent, protective measure ; Institutional home, Right to Contradictory; right to the full defense. Concentrated Hearings.

## SUMÁRIO

<b>CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....</b>	14
<b>CAPÍTULO I – UM OLHAR SOBRE O LUGAR DA INFÂNCIA POBRE NA HISTÓRIA MUNDIAL.....</b>	18
<b>CAPÍTULO II – UM OLHAR SOBRE O LUGAR DA INFÂNCIA POBRE NA HISTÓRIA DO BRASIL.....</b>	26
2.1 TERRA DE VERA CRUZ E SEUS FILHOS DA TERRA.....	26
2.2 DAS CÂMARAS MUNICIPAIS, DAS SANTAS DE MISERICÓRDIA E DAS RODAS DOS EXPOSTOS COMO RESPOSTAS À INFÂNCIA POBRE - DE PORTUGAL PARA O BRASIL.....	30
2.3 DA EXTINÇÃO DAS RODAS PARA FORMAÇÃO DE UM SISTEMA COMPLEXO DE GARANTIAS DE DIREITO E DE PROTEÇÃO DAS CRIANÇAS E DOS ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE.....	35
2.4 A MEDIDA PROTETIVA DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL....	49
2.5 PROCESSUALIDADES JUDICIAL E ADMINISTRATIVA DECORRENTE DA APLICAÇÃO DE MEDIDA PROTETIVA DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL.....	57
2.5.1 Processualidade judicial.....	57
2.5.2 Processualidade administrativa.....	61
<b>CAPÍTULO III – A PESQUISA: PERCURSO, PROCESSUALIDADE E ANÁLISE.....</b>	67
3.1 O PERCURSO DA CONSTRUÇÃO DA PESQUISA DE CAMPO.....	67
3.2 PROCESSUALIDADE DE PESQUISA.....	69
3.3 ANÁLISE DO MATERIAL TRANSCRITO.....	73
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	122
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	126
<b>ANEXOS.....</b>	132

## LISTA DE QUADROS EXPLICATIVOS

Quadro explicativo 01 – Procedimento judicial contencioso de suspensão ou extinção do poder familiar.....	58
Quadro explicativo 02 – Procedimento administrativo de execução de medida protetiva de acolhimento institucional.....	62

## LISTA DE SIGLAS

AC	Audiência Concentrada
CEJA	Coordenadoria da Comissão Estadual Judiciária de Adoção
CF	Constituição Federal
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
dC	Depois de Cristo
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LBA	Legião Brasileira de Assistência
MNMMR	Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua
MP	Ministério Público
NCA	Núcleo de Criança e Adolescente – PUC /SP
ONU	Organização das Nações Unidas
PIA	Plano Individual de Atendimento
PNBEM	Política Nacional do Bem-Estar do Menor
SAM	Serviço de Assistência ao Menor – SAM
SMADS	Secretaria Municipal da Assistência e Desenvolvimento Social

## CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. (Preâmbulo da CRFB)

O Brasil é uma República Federativa alicerçada em Estado Democrático de Direito, o que garante aos brasileiros e estrangeiros residentes no país que ninguém seja privado de sua liberdade ou de seus bens sem que haja antes o trâmite de um processo judicial.

O processo judicial - em tese - formalmente constituído contra uma pessoa possui obrigatoriamente um rito pré-estabelecido pela Lei processual. Este rito deve ser obedecido, como caminho a ser percorrido pelos litigantes, até chegar a uma decisão final consubstanciada em uma sentença judicial proferida por um Juiz de Direito. No desencadeamento desse rito processual está estabelecido que é preciso obedecer a alguns princípios para que os litigantes tenham segurança de que não haverá arbitrariedades nem desmandos. Alguns desses princípios são o direito ao contraditório e o direito à ampla defesa.

Estes princípios são necessários para manter o Estado Democrático de Direito e para proteger aos cidadãos contra atos de tirania Estatal ou exercícios arbitrários das próprias razões de um particular em detrimento de outro.

A questão central posta para análise nesta Dissertação relaciona-se ao fato de que, ainda que tais princípios não sejam respeitados, tanto quem esteja sendo processado, quanto quem esteja processando – particular ou Estado – poderá se valer concretamente da decisão final, embora esta decisão possa ter um conteúdo arbitrário.

Esse tipo de encaminhamento, por vezes, pode ser observado no campo ligado à infância e à juventude - apesar de existir um grande avanço legislativo, tanto na esfera internacional quando na esfera nacional. No Brasil, ao longo dos últimos

100 anos, persistem situações em que o Estado, sem a observância do contraditório e da ampla defesa, tem interferido na esfera privada de cidadãos, retirando-lhes os filhos e colocando-os sob a tutela de um Juiz de Direito através de uma medida protetiva descrita no Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, valendo-se de serviços de acolhimento institucional ou de serviços de acolhimento em famílias acolhedoras. Nesses casos, por vezes, os pais são destituídos do poder familiar, perdendo definitivamente o direito civil que possuíam sobre suas crianças e seus adolescentes. Não raro, alguns desses filhos acabam por serem encaminhados para adoção em uma família substituta, perdendo definitivamente o contato com sua família originária, sendo rompido abruptamente o seu direito de ancestralidade.

O Estatuto da Criança e do Adolescente traz no seu bojo um conjunto procedimental que não garante suficientemente, de fato, o exercício do direito ao contraditório e o exercício do direito à ampla defesa na aplicação de medidas protetivas, principalmente aquelas referentes ao acolhimento institucional ou familiar. De fato, o ECA possui um vazio procedimental que acaba por permitir a ocorrência de inúmeras ilegalidades no que tange a essas medidas protetivas (acolhimento institucional ou acolhimento familiar). Práticas tradicionais no período dos antigos Códigos de Menores persistem até nossos dias, apesar de haver sido estabelecido um aparato legislativo que rompe com essas práticas.

Analisando esta questão sob uma perspectiva histórica, podemos apreender que, no Brasil, desde o seu descobrimento, foram inúmeras as formas de violência praticadas contra crianças e adolescentes, especialmente aqueles filhos de famílias pertencentes aos segmentos de classe menos favorecidos economicamente. No decorrer dos tempos, no país, as situações se modificaram sócio-historicamente, mas a incidência de um trato menos qualificado em relação a esse grupo permaneceu. Por mais que, atualmente, as legislações já tenham atingido um patamar de excelência em relação às questões ligadas à criança e ao adolescente, a prática vem demonstrando que o ranço menorista que predominou as ações no século XX vem persistindo até os dias presentes.

Segundo o último censo realizado em 2010 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, o Brasil já se aproxima dos 200 milhões de habitantes. Destes, muitos são menores de 18 anos de idade e vivem em condições

precárias de vida oriundas predominantemente da grande desigualdade secular que percorre os quatro cantos deste país desde o seu descobrimento.

O Conselho Nacional do Ministério Público, no dia 08 de agosto de 2013 divulgou os dados sobre o cenário brasileiro dos serviços de acolhimento institucional e de famílias acolhedoras. A pesquisa, que perdurou de março de 2012 a março de 2013, trouxe o resultado de que no Brasil 29.321 crianças e adolescentes se encontram acolhidos em instituições e em casas lares e 1.019 se encontram em serviços de famílias acolhedoras.

É sobre esta parcela da sociedade que focamos nosso olhar para compreender e percorrer o traço histórico, social e legislativo que balizou as práticas já referidas e de que maneira podemos, com este trabalho, desvelar práticas minoristas ainda persistentes e contrárias à legislação em vigor, para com isso avançar na universalização e proteção de direitos da criança e do adolescente no que tange ao exercício do contraditório e da ampla defesa nos casos de interferência do Estado em suas vidas nas situações de aplicação de medida protetiva de acolhimento.

Para isso, pretendemos olhar para a história – no mundo e posteriormente no Brasil – e descrever o fio condutor que perdura até os dias de hoje no trato com as crianças e adolescente em condição precária de vida.

Inicialmente, em uma primeira parte desta Dissertação, reconstruímos um chão firme para compreender as nuances do conceito de infância ao longo da história, chegando ao ideário de como um país oficialmente descoberto no ano 1500, ou seja, com 514 anos, construiu uma mentalidade norteadora no trato de crianças e adolescentes.

Na sequência, tratamos da edição dos Códigos de Menores de 1927 e 1979, dos seus contextos histórico e social, tendo em vista a compreensão da visão minorista - como decisão encampada pelo Estado Brasileiro no trato das questões ligadas à infância - como um paradigma a ser vencido.

Em seguida, tratamos da emersão de discussões e deliberações relacionadas a Direitos Humanos nos âmbitos internacional e nacional, focando preferencialmente o trato das questões ligadas aos direitos das crianças e dos adolescentes. Nessa abordagem pretendemos compreender a grande virada internacional para a construção de uma nova mentalidade, não mais de uma perspectiva higienista, nem



como uma questão de polícia, mas agora como expressão da questão social a ser vencida.

Mostramos também como este cenário internacional foi substancialmente necessário para a formulação de um conjunto normativo interno, passando pela Constituição Federal de 1988, especificamente pelo artigo 227 – doutrina da proteção integral – que vai conformar a regulamentação posta pelo Estatuto da Criança e do Adolescente e suas subseqüentes alterações.

Em seguida, analisamos o advento das Audiências Concentradas, disciplinadas no Brasil no âmbito do poder judiciário, para possibilitar uma análise - em rede interinstitucional e interdisciplinar - de situação de crianças e de adolescentes em medida de acolhimento institucional ou familiar, tendo em vista sua reintegração ao grupo familiar ou, em caso de impossibilidade, a uma família substituta.

Na segunda parte, apresentamos a análise de vídeos de depoimentos e palestras gravados no Núcleo da Criança e do Adolescente da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - quando foram ouvidos juízes, promotores de justiça, defensores públicos, assistentes sociais, e outros profissionais que trabalham no sistema de garantia de direitos de crianças e adolescentes do município e Estado de São Paulo especificamente nos serviços relacionados à medida protetiva de acolhimento institucional. Nesses depoimentos esses profissionais puderam discorrer sobre a experiência por eles vivenciada a respeito da sistemática atual de garantia de direitos de crianças e de adolescentes em situação de acolhimento institucional e da elaboração e execução das Audiências Concentradas - ACs.

## CAPÍTULO I – UM OLHAR SOBRE O LUGAR DA INFÂNCIA POBRE NA HISTÓRIA MUNDIAL

Histórica, social e juridicamente o lugar ocupado pela infância sofreu grandes e profundas modificações ao longo dos tempos.

A infância, em cada período histórico, foi percebida com variada perspectiva e também com grande distanciamento daquilo que a conceitua e nos faz compreendê-la nos dias de hoje.

Houve períodos em que a infância foi vista como algo (objeto, coisa), ora pertencente aos pais, ora pertencente ao Estado, o que levava a tratar os pequenos como objetos e não como pessoas humanas – tal como são modernamente compreendidas.

Devido às grandes modificações ocorridas ao longo dos tempos, é fundamental buscar na história fatos que permitem compreender os níveis de desenvolvimento dessas percepções que, de certa forma, foram construindo uma cultura da qual alguns aspectos prevalecem nos dias de hoje.

Primeiramente, é importante perceber que a história da humanidade raramente foi contada na perspectiva infanto-juvenil e sim na das pessoas adultas. É importante frisar que, ainda que a história da humanidade tenha sido predominantemente percebida e descrita através desse prisma, é possível fazer inferências suficientes para compreender as inúmeras peculiaridades do período inicial da vida dos seres humanos em tempos passados.

Pereira (2013) considera que a história da humanidade é norteadada pela história dos adultos e que é necessário se socorrer de subsídios anteriores à colonização do Brasil para compreender a situação da família e, conseqüentemente, de seus filhos, sendo possível conhecer tal realidade, quinze ou vinte séculos antes de Cristo, por análise das civilizações romana e helênica. A autora faz menção a um texto do médico Ajuriaguerra<sup>1</sup> que divide a história de acordo com as razões psicológicas dos adultos, especialmente, a dos pais frente à Criança:

1 – Modo infanticida – que se estende desde antiguidade até o século IV da era cristã, no qual o rechaço está em primeiro lugar. Na dificuldade de cuidar dos filhos, pela ansiedade, os pais os matam. A

---

<sup>1</sup> **Julian de Ajuriaguerra**, (7 de janeiro de 1911 - 1993) foi um psiquiatra e professor francês de origem espanhola. E também um dos mais extraordinários representantes da psiquiatria eclética, erudita, humanista, tendo contribuído para a criação da *psiquiatria de setor*.

imagem de Medéia não é um simples mito, mas o reflexo da realidade.

2 – Modo do abandono – do século IV ao século XIII, corresponde a um período no qual os pais começam a aceitar que o menor tenha alma. Quando se sentem incapazes, os abandonam.

3 – Modo ambivalente – do século XIV ao século XVI, as crianças eram autorizadas a penetrar na vida emocional de seus pais, mas poderiam ser perigosas. Os pais tratam de modelá-las como patrões.

4 – Modo instrutivo – o século XVIII é uma época de grandes transições. Os pais começam a se aproximar da criança e ensaiam a conquista de seu espírito com a possibilidade de verdadeira empatia, sem considerar ainda o amor como importante.

5 – Modo social – do século XIX até meados do século XX a educação passa a ter importância. Ela é menos um processo de conquista de que um guia em seu próprio caminho. Educação com amor se torna um binômio importante.

6 – Modo de ajuda – os pais compreendem que os filhos sabem melhor que seus pais aquilo de que necessitam em cada idade. O menor empurra seus pais (quando os tem) a tratar de compreender suas necessidades particulares. (PEREIRA, 2013)

Marcílio (2006), ao escrever sobre a história social da criança abandonada, comenta que o abandono de crianças foi uma prática bastante comum nas sociedades, colocando como o primeiro relato escrito de abandono a descrição encontrada no Código Babilônico de Hamurábi, datado do II milênio a. C.. Em seguida temos a tradição judaica descrita no Antigo Testamento Bíblico, encontrado nos Livros de Gênesis e no Livro do Êxodo.

A autora (2006) ainda apresenta o período mitológico da humanidade colocando um dos mais conhecidos casos de abandono de criança vivenciado por Édipo, filho de Laio e de Jocasta. A autora ainda avança até o período filosófico, em que Platão, em *A República*, já sugeria que os pais não deveriam ter filhos além dos que pudessem manter – o abandono de filhos, naquele momento histórico, pode ser compreendido como sinal de obrigação cívica. Platão, em sua obra, expressa o pensamento da época: em razão das condições de recursos escassos, os pobres não deveriam ter filhos e, caso os tivessem, estes deveriam ser criados fora do lar original, indo para um lar com melhores condições para criá-los. Nesta mesma linha, outro filósofo, Aristóteles, em *Política*, descreveu sobre a limitação da prole, sobre o

aborto e sobre o abandono como formas de controle do tamanho da família e do tamanho da população de uma dada região.

E, relembra o fato de na Grécia clássica ter havido consenso em abandonar filhos disformes e também na existência da prática da adoção para casais que não podiam ter filhos. Nesta época, a concepção de poder dos pais sobre seus filhos era absoluto, sendo permitido até mesmo matá-los, vendê-los ou expor os recém-nascidos.

Marcílio (2006) ainda afirma que, naquele mesmo momento histórico, o enjeitamento de crianças entre os romanos era muito comum. Em Roma havia lugares destinados ao abandono de bebês, como o lago Vilabre, perto do Aventino; o local Ficus Ruminalis, na Praça do Comércio; ou a coluna Lactária, no mercado de verduras, no Fórum. Na mesma região também havia o costume de deixar sinais de identificação em bebês abandonados, demonstrando a intenção de um dia recuperar tais filhos. O pensamento da população nesta época era extremamente místico e supersticioso, pois filhos nascidos defeituosos podiam perfeitamente ser mortos, atirados no mar ou até mesmo queimados pelos pais.

A autora (2006) diz que havia muitos motivos que justificavam o abandono ou a morte dos filhos na época romana. A morte era praticada para protesto político contra a vontade dos deuses, para protesto contra a morte de um príncipe. O abandono ou, até mesmo, a venda de filhos pelos seus pais, pobres, eram praticados para que eles se tornassem escravos. Nessa mesma região e período foi regularizada a adoção, principalmente pelo fato de, em Roma, haver a cultura de dar pouca importância ao laço sanguíneo.

Na mesma obra, a autora coloca que do ponto de vista legislativo, Constantino – o primeiro imperador cristão, no ano 331 d. C. – através de um Édito, modificou profundamente os princípios jurídicos relacionados às crianças adotadas após o seu abandono ou a sua venda pelos pais, reconhecendo o direito do *Patria Potestas*, passando a garantir o direito definitivo sobre os filhos adotivos àquele que criou o enjeitado, mesmo que a adoção estivesse fundada na intenção de transformá-lo em escravo. Este novo princípio perdurou por mais de um milênio.

Souza (2008) escreve que, após o período histórico inaugurado pelo iluminismo - substanciado numa nova maneira de conceber o mundo tendo por base o pensamento racional e o avanço científico, o olhar e o conceito de infância

ganharam rumos nunca antes vistos. No entanto, foi apenas no século XVIII, a partir da Revolução Francesa (1789) - que possibilitou o advento de uma nova perspectiva sobre os direitos individuais do homem - que teve início, de forma embrionária, a discussão sobre os direitos das crianças e dos adolescentes na perspectiva que temos hoje. Neste período, com os novos ideais iluministas e com a ruptura do absolutismo, foi possível abandonar a maneira antiga de tratar os infantes e os jovens. Também, a Revolução Industrial que teve início na Inglaterra, trouxe dois novos aspectos a serem observados: o primeiro ligado à inclusão da criança no trabalho das fabricas; e, o segundo, relacionado ao modo científico de conceber a sociedade moderna, que trouxe maior nitidez e crítica sobre a maneira antiga de cuidar dos infantes e dos jovens.

O referido autor demonstra que as Revoluções Americana (1776) e Francesa (1789) foram a base para o reconhecimento da cidadania dos homens e, conseqüentemente, isso acabou por trazer às crianças e aos adolescentes o mesmo tipo de olhar, ressalvando que, para estes, o direito avançou menos do que os direitos dos adultos.

As questões ligadas à infância e à adolescência passaram por caminhos tortuosos até chegarem à conclusão atual de um Direito Humano conquistado a duras penas pelas sociedades.

Souza (2008), citando Marcílio, descreve ainda que, a partir do século XVII e XVIII, teve início, lentamente, a construção dos direitos infanto-juvenis com a regulamentação legislativa dos Direitos Naturais do Homem e do Cidadão, em 1789. Este autor destaca que, segundo Marcílio, o século XX pode ser considerado o período histórico em que houve um avanço na construção, valorização e tutela dos direitos das crianças e dos adolescentes. Considera que, neste período, criaram-se três problemas a serem vencidos com relação à fase infanto-juvenil: o primeiro refere-se às dificuldades do processo de criação de leis para a proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes pobres; o segundo foca a pobreza das crianças como circunstâncias a serem combatidas como casos de polícia ou a serem enfrentadas através do judiciário; e, por fim, o terceiro aponta a não incorporação ou a revogação, por diversos países, das garantias libertárias decorrentes do movimento iluminista francês.

Neste mesmo livro, Souza recorre a uma observação de Machado, relacionado à ideia consolidada na época de que a criança pobre seria uma criança delinquente e que, nessa condição, passaria a ser chamada de menor: essa ideia fizera com que, em 1899, nos Estados Unidos, no Estado de Illinois, fosse criado o primeiro Tribunal para Menores que, por consequência, acabou por estabelecer a doutrina do menor em situação irregular e por desencadear a criação de outros Tribunais que, inclusive, passaram a ser utilizados como instrumentos de controle social e de combate à delinquência infanto-juvenil, no período de pós-primeira guerra mundial.

O autor acrescenta que, com o término da 1ª grande guerra, muitas crianças pobres, para sobreviver, passaram a praticar delitos patrimoniais e, devido à ausência das famílias, da sociedade e do Estado, passaram a receber o rótulo de criminosos. Por estes motivos, é possível *“afirmar que a defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes foi adotada de forma difusa, precária e judicial, pelo menos até os meados do século XX”*. (SOUZA, 2008, p.58)

O modelo de pensamento anterior à modernidade se constituía em conceber o mundo de forma encantada. A modernidade rompeu com esse modelo e fez com que os homens passassem, portanto, a pensar a convivência humana na Terra com um novo olhar. Como já dissemos, a Revolução Francesa foi um marco sobre essa nova maneira de convivência humana que, através da Declaração dos Direitos Naturais do Homem e do Cidadão em 1789, sistematizou e legislou sobre essa novidade. O artigo primeiro desta Declaração diz que: Os homens nascem e são livres e iguais em direitos. As distinções sociais só podem fundar-se na utilidade comum.

Foi após os traumas trazidos pelas Primeira e Segunda Grandes Guerras Mundiais que parte do mundo buscou a criação de mecanismos que pudessem impedir uma terceira Grande Guerra. Neste ideário, nações se reuniram para criar a Organização das Nações Unidas – ONU que foi inaugurada no dia 24 de outubro de 1945.

De acordo com o site da ONU, a história desta Organização se resume da seguinte maneira:

No final do século XIX países começaram a criar organismos internacionais para cooperar em assuntos específicos. Por exemplo,

já em 1865 foi fundada a União Telegráfica Internacional, conhecida hoje como União Internacional de Telecomunicações (ITU) e em 1874 surgiu a União Postal Universal (UPU). Hoje ambas são agências do Sistema das Nações Unidas. Em 1899 aconteceu a primeira Conferência Internacional para a Paz, em Haia (Holanda) que visava elaborar instrumentos para a resolução de conflitos de maneira pacífica, prevenir as guerras e codificar as regras de guerra. A Organização que podemos chamar de predecessora da ONU é a Liga das Nações, uma instituição criada em circunstâncias similares durante a I Guerra Mundial em 1919 sob o Tratado de Versailles. A Liga das Nações deixou de existir devido à impossibilidade de evitar a II Guerra Mundial. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2013)

Os países se reuniram e discutiram a situação mundial e desta reunião surgiu:

A Carta das Nações Unidas [que] foi assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, pelos representantes de 50 países presentes à Conferência sobre Organização Internacional, encontro realizado de 25 de abril a 26 de junho. As Nações Unidas, entretanto, começaram a existir oficialmente em 24 de outubro de 1945, após a ratificação da Carta pela China, Estados Unidos, França, Reino Unido e a ex-União Soviética, bem como pela maioria dos signatários. Por este motivo, o 24 de outubro é comemorado em todo o mundo como o “Dia das Nações Unidas”. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2013)

Os países signatários passaram a buscar a paz social entre as nações ao redor da Terra e esse foi o tônus que passou a imperar nas relações internacionais. A Carta das Nações, portanto, mudaria o rumo dos direitos humanos e dos povos, pois a ONU no ano de 1948, formulou a Declaração Universal dos Direitos Humanos que consolidaria agora os direitos dos cidadãos, ou seja:

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) é um documento marco na história dos direitos humanos. Elaborada por representantes de diferentes origens jurídicas e culturais de todas as regiões do mundo, a Declaração foi proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris, em 10 de Dezembro de 1948, através da Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral como uma norma comum a ser alcançada por todos os povos e nações. Ela estabelece, pela primeira vez, a proteção universal dos direitos humanos. Desde sua adoção, em 1948, a DUDH foi traduzida em mais de 360 idiomas – o documento mais traduzido do mundo – e inspirou as constituições de muitos Estados e democracias recentes. A DUDH, em conjunto com o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e seus dois Protocolos Opcionais (sobre procedimento de queixa e sobre pena de morte) e com o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e seu Protocolo Opcional,

formam a chamada Carta Internacional dos Direitos Humanos. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2013)

O novo documento trouxe aos cidadãos, de maneira muito clara e direta, um nível de dignidade jamais visto anteriormente no mundo. Agora a vida humana passou a ser vista como um direito protegido pelos povos e tudo que a circunda passou a receber proteção. Muitas nações utilizaram o conjunto norteador da DUDH como o tônus de suas novas Constituições.

Ferreira (2010, p. 29) considera que os:

Direitos humanos são os direitos fundamentais de todas as pessoas, sejam elas mulheres, negros, homossexuais, índios, idosos, pessoas portadoras de deficiências, populações de fronteiras, estrangeiros e emigrantes, refugiados, portadoras de HIV positivo, crianças e adolescentes, policiais, presos, despossuídos e os que têm acesso à riqueza. Todos, como pessoas, devem ser respeitados e ter sua integridade física protegida e assegurada. Com o estabelecimento das Nações Unidas, em 1945, e a adoção de diversos tratados internacionais voltados à proteção da pessoa humana, os direitos humanos deixaram de ser uma questão afeta exclusivamente aos Estados nacionais, passando a ser matéria de interesse de toda a comunidade internacional.

Nesta esteira, as crianças e os adolescentes, se no passado foram vistos de inúmeras maneiras, após o advento da DUDH, passaram a ser vistos como sujeitos de direitos.

No ano de 1959, no dia 20 de novembro foi publicada a Declaração dos Direitos das Crianças e no dia 20 de novembro de 1989 foi publicada a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança que:

... é o instrumento de direitos humanos mais aceito na história universal. Foi ratificado por 193 países. Somente dois países não ratificaram a Convenção: os Estados Unidos e a Somália – que sinalizaram sua intenção de ratificar a Convenção ao assinar formalmente o documento. (UNICEF, 2013)

Para esta convenção, criança é toda pessoa humana com menos de 18 anos de idade. Esse patamar de idade demonstra claramente o avanço acerca dos



direitos das crianças, e a proteção prestada por este documento foi norteadora para os países signatários formularem políticas públicas e criarem um novo marco legislativo.

Foi esse o marco principal dos direitos das crianças e dos adolescentes, inclusive por ter influenciado inúmeros países a adotarem a doutrina da proteção integral, conforme descrito por (SOUZA, 2008, P.60) que explicita: *Esse foi o terceiro marco internacional, porém foi aquele que mais influenciou e incentivou os países ocidentais a adotarem a doutrina da proteção integral dos direitos das crianças e dos adolescentes.*

Esse, portanto, foi o caminho trilhado pelos direitos humanos das crianças e dos adolescentes na história mundial.

## CAPÍTULO II – UM OLHAR SOBRE O LUGAR DA INFÂNCIA POBRE NA HISTÓRIA DO BRASIL

### 2.1. TERRA DE VERA CRUZ E OS FILHOS DA TERRA

No Brasil, os equívocos praticados no tratamento da infância e da adolescência pobres foram semelhantes aos que ocorreram na história mundial.

No período do descobrimento, uma parcela das crianças e dos adolescentes pobres foram utilizadas como instrumentos destinados aos objetivos escusos de uma elite dominante.

A visão sobre esta parcela populacional custou a ser modificada pois, demorou mais de quatro séculos a formação de uma nova mentalidade: onde crianças e adolescentes passaram a ser vistos como cidadãos, sujeitos e possuidores de direitos.

Longe de ser o Brasil que temos hoje, quando Pedro Álvares Cabral chegou ao novo continente vindo de Portugal, por volta do ano 1.500, batizou-o, inicialmente, com o nome de Terra de Vera Cruz e depois de Terra de Santa Cruz.

Os portugueses no início depararam-se com os moradores locais – os índios – e isso propiciou um contato com um povo exótico, distinto dos povos europeus.

A realidade e a distinção existentes naquele período estão bem retratadas no trecho, da primeira carta de Pero Vaz de Caminha informando a Dom João VI, então Rei de Portugal, o descobrimento de novas terras.

“... Dali avistamos homens que andavam pela praia, obra de sete ou oito, segundo disseram os navios pequenos, por chegarem primeiro. Então lançamos fora os batéis e esquifes, e vieram logo todos os capitães das naus a esta nau do Capitão-mor, onde falaram entre si. E o Capitão-mor mandou em terra no batel a Nicolau Coelho para ver aquele rio. E tanto que ele começou de ir para lá, acudiram pela praia homens, quando aos dois, quando aos três, de maneira que, ao chegar o batel á boca do rio, já ali havia dezoito ou vinte homens. Eram pardos, todos nus, sem coisa alguma que lhes cobrisse suas vergonhas. Nas mãos traziam arcos com suas setas. Vinham todos rijos sobre o batel; e Nicolau Coelho lhes fez sinal que pousassem os arcos. E eles os pousaram.” (BIBLIO, 2013)

Iniciou-se a colonização dos povos nativos na modalidade de exploração e de aculturação. Para auxiliar neste processo, trouxeram também os jesuítas, responsáveis pela catequização dos índios no sentido de facilitar o povoamento, a aculturação e a extração dos recursos naturais existentes no novo continente.

Marcílio (2006. p.131) descreve as peculiaridades da chegada e a maneira pela qual os jesuítas focaram seu trabalho evangelístico, que perdurou aproximadamente por três séculos e que, logo no início, foi desinteressado pelo futuro das crianças:

“Os jesuítas que foram enviados ao Brasil com plenos poderes missionários e de civilização dos índios desinteressaram-se inteiramente pela existência e pela sorte das crianças abandonadas, assim como das ilegítimas, das escravas e das mulheres. Logo que aqui chegaram, eles se ocuparam dos indiozinhos, tendo desenvolvido uma pedagogia especial, de tipo autoritário e de comportamentos, fundada na proposta humanista de Erasmo, em seu teto básico A Civilidade Pueril (1530), de imenso sucesso. Por três séculos, essa foi a pedagogia que garantiu as “boas maneiras”, a disciplina das almas e um código geral de ética e de ensino fundamental”.

Nota-se, portanto, que no início não havia preocupação com crianças abandonadas e ilegítimas e sim com o objetivo maior de conseguir catequizar e aculturar os índios.

No desenvolvimento evangelístico dos índios adultos surgiram inúmeras dificuldades, pois estes resistiram muito à aculturação, fazendo com que o trabalho religioso fosse direcionado para as crianças - os curumins - por entenderem, naquela época, tratarem-se de pessoas de “almas menos duras” e por isso, pensava-se que poderiam intermediar esse processo impositivo de sobreposição cultural, como bem retrata por Baptista (2006, p.25):

Há relatos que nos contam como os portugueses formularam um projeto de exploração das novas terras e de aculturação de seus moradores, quando chegaram ao Brasil, no século XVI, e depararam com as nações indígenas que ocupavam o território. A estratégia incluía a vinda dos jesuítas para catequizar os nativos e facilitar a colonização. Diante da resistência dos índios à cultura europeia e à formação cristã, os padres resolveram investir na educação e na catequese das crianças indígenas, consideradas “almas menos duras”.

Já na metade do século XVI, surgiram no Brasil as primeiras Casas de Muchachos, que eram custeadas pela Coroa Portuguesa, como relata Baptista apud Sposati (2006 p.25), *onde várias crianças eram até mesmo afastadas de suas famílias e tribos*, com a intenção exclusiva de auxiliar no projeto colonial português. Essas

... casas abrigavam os curumins ou “meninos da terra” e se constituíam, em consonância com o projeto português, em “um posto avançado de transmissão e inculcação dos valores do invasor aos invadidos (os gentios) no processo de colonização portuguesa” (Janice Theodora da Silva, apud Sposati, 1988, p.62). Esses pequenos indígenas formaram um verdadeiro “exército de Jesus”, que colaborava na pregação cristã pelas matas e pelos sertões, servindo de intérpretes para os jesuítas... As Casas de Muchachos não eram ocupadas apenas por meninos indígenas; também recebiam órfãos e enjeitados, vindos de Portugal, que aprendiam rapidamente a língua nativa, tornando-se importantes auxiliares no trabalho de conversão (Chamboileyron, 2004). No entanto, segundo Marcílio (1998, p. 130-131), os jesuítas não tinham nenhum interesse na sorte das crianças da Colônia, fossem elas abandonadas, ilegítimas ou escravas, pois “nenhum pequeno exposto foi admitido nos colégios jesuítas”. (BAPTISTA, 2006, p.26)

Nitidamente, as diferenças de posição social assumidas por aqueles que governavam sobre aqueles que eram governados já estavam presentes no início da colonização do Brasil, e a utilização dos curumins como instrumento de aculturação servia para moldar a nova geração aos costumes europeus e para mantê-la subjugada aos interesses dos portugueses.

Marcílio (2006, p.127) afirma que: *A História Social da América Latina não pode prescindir da forte presença da pobreza, da marginalidade social, da criança ilegítima ou da criança abandonada.*

É importante conceituar criança abandonada diferenciando de criança enjeitada ou exposta, pois no início a primeira designação não se empregava nos dois primeiros séculos e para isso nos valem de Venâncio (1999, p.18) que diz:

Se no Brasil de nossos dias, emprega-se constantemente a expressão criança abandonada, o mesmo não ocorria há dois séculos. No Elucidário das palavras, termos e frases que em Portugal antigamente se usavam, de autoria de Frei Joaquim de Santa Rosa de Viterbo, não existe referência alguma à expressão; e mesmo no erudito *Dicionário da Língua Portuguesa* de Antonio de Moraes Silva,

editado em 1789, o verbete é o mais sucinto possível: “abandonado (...) descuidado, de que ninguém trata”.

O autor ainda menciona que “*Os dicionários do século XVIII mencionavam, dessa maneira, as expressões criança exposta ou criança enjeitada em vez de criança abandonada*”. (1999, p.20).

Em 1815, (VENÂNCIO, 1999) João VI determinou a arrecadação de contribuições no Rio de Janeiro para cuidarem dos expostos. Neste mesmo ano, a Mesa do Desembargo do Paço – instância máxima na Colônia – determinou que os hospitais recebessem e criassem todas as crianças que fossem expostas, independentemente de sua cor. Doze anos mais tarde, através de outra lei, neste caso, válida para todo o Brasil, ordenou a aplicação dos legados pios não cumpridos nos hospitais de caridade dos respectivos distritos e nas localidades onde não houvessem, que fossem na atenção aos expostos. No ano de 1848, as Câmaras Municipais, através de regulamento sancionado pelo governo imperial, fez um alerta para o cuidado no estabelecimento e conservação das Casas de Caridade, determinando que coubesse a elas a criação de expostos, o cuidado dos doentes, dos necessitados e a vacinação de todos os meninos do distrito. Em 1820, Antônio Joaquim de Gouveia Pinto reuniu em um só livro as leis portuguesas relativas à assistência infantil - obra esta intitulada de *Compilação das Providências* – a bem da criação e educação dos Expostos ou Enjeitados. O autor deixa claro que os termos – expostos e enjeitados – eram tratados como sinônimos, inclusive foram tratados de igual forma por Bernardo Guimarães, em *Rozaura, a enjeitada*, único romance brasileiro do século XIX que versou sobre o abandono de crianças.

O termo ‘criança abandonada’ seguiu um caminho diferenciado, como bem retrata Venâncio (1999, p.20):

Já a expressão criança abandonada seguiu um caminho tortuoso. No século XVIII, era considerada um extravagante galicismo. Na primeira metade do século XIX, começou a fazer tímidas aparições nos textos legais, até se generalizar por volta de 1890. Contudo, a nova terminologia dizia respeito fundamentalmente às crianças infratoras, aos delinquentes, contraventores ou vadios, sendo raramente empregada para designar os antigos enjeitados e expostos dos tempos coloniais.

Nota-se que, no Brasil, o termo ‘criança abandonada’ tendo assumido natureza diversa por estar relacionada - além de aos expostos e enjeitados – aos

delinquentes e infratores, levou a que as legislações passassem a relacioná-lo a situações de polícia, judicializando, portanto, as questões ligadas às crianças e aos adolescentes em situação de abandono.

## 2.2 DAS CÂMARAS MUNICIPAIS, DAS SANTAS CASAS DE MISERICÓRDIA E DAS RODAS DOS EXPOSTOS COMO RESPOSTAS À INFÂNCIA POBRE – DE PORTUGAL PARA O BRASIL

Em Portugal havia desde os anos 1535 os chamados ‘pais dos meninos’ ou ‘pais dos enjeitados’, que eram contratados pelas câmaras para recolherem os recém-nascidos deixados em lugares públicos ou em portas de residências. No século XVII este trabalho passou a ser compartilhado com uma ‘mãe dos enjeitados’, funcionária também contratada pelo Senado da Câmara (VENÂNCIO, 1999).

O referido autor descreve o processo de atendimento às crianças expostas, ainda em Portugal:

Depois de recolhida a criança, devia-se dar parte ao presidente da Câmara, que julgava o pedido, inscrevendo o nome do menor no Livro de Matrícula dos Expostos. Caso a criança fosse reconhecida como enjeitada, era matriculada no auxílio camarário e inscrita no Juizado dos Órfãos. Cabia ao Juiz dos Órfãos indicar tutores para os enjeitados, assim como velar para que eles fossem transferidos de domicílio sem prévia autorização, tal qual determinavam as Ordenações do Reino de 1603. Depois de cumpridas as formalidades, o bebê era entregue a uma ama-de-leite paga às expensas da municipalidade por um período de três anos; finda a época de amamentação, o menino ou menina permanecia na casa da ama, que, a partir dessa data, tinha o salário reduzido, sendo contratada como ama-seca até os expostos completarem sete anos de idade. Quando chegava à dita idade da razão, os enjeitados submetidos a tutores e ao Juiz dos Órfãos deveriam ser dados a lavradores (...), como mandavam as Ordenações. (VENÂNCIO, 1999, p.26-27)

Marcílio (2006) demonstra que, após o período inicial das chamadas “casas de muchachos”, surgiu no Brasil uma nova modalidade de cuidados destinados às crianças e aos adolescentes em situação de vulnerabilidade social: no século XVI, as Ordenações Manuelinas e, posteriormente, as Ordenações Filipinas, de 1603,

obrigavam os Conselhos Municipais a criar os órfãos e os desvalidos utilizando seus recursos e podendo até criar impostos especiais ou loterias para este fim. E, para este novo tipo de serviço, foram incumbidas as Câmaras Municipais.

As Câmaras Municipais tinham, dentre outras, a obrigação de aplicar recursos para os cuidados de crianças órfãs, dedicando um sexto de suas entradas para esse fim. Muitos desses recursos vinham diretamente de Portugal, da Coroa, como descrito por Baptista:

Durante o período colonial, a proteção à criança abandonada no Brasil tinha por referência as determinações de Portugal e era prevista nas três Ordenações do Reino: formalmente, era responsabilidade das câmaras municipais encontrar os meios para criar as crianças sem família, sendo obrigadas a lhes destinar um sexto de seus recursos. Função que frequentemente era exercida a contragosto, com evidências de omissão, relutância, negligência e falta de interesse: limitavam-se a pagar quantias irrisórias a amas-de-leite para amamentar e criar essas crianças ou delegavam serviços especiais de proteção a outras instituições, sobretudo às Santas Casas de Misericórdia. (BAPTISTA, 2010, p.26)

Com o surgimento das Santas Casas de Misericórdia, as crianças e adolescentes ganharam maior atenção e cuidados por parte da sociedade.

As Santas Casas de Misericórdia remontam ao primeiro centenário da 'descoberta' do Brasil. Por exemplo, no Rio de Janeiro, a Santa Casa de Misericórdia *foi fundada em 1582 pelo Padre José de Anchieta, a qual, como as demais tinha, dentre outras, a incumbência de atender aos órfãos de falecidos em suas enfermarias e aos que lá eram deixados.* (FERNANDES, 1998, p. 110)

No Brasil a pobreza era grande, e a quantidade de crianças e adolescentes abandonados era crescente. Em 1738, Romão de Mattos Duarte, rico comerciante carioca e membro da Irmandade da Misericórdia, doou à Santa Casa do Rio de Janeiro uma importância destinada à instalação da Roda dos Enjeitados e para compra de propriedades, casas e criação dos expostos. (FERNANDES, 1998, p.110) *A criança era depositada em uma peça de madeira, de forma circular e dividida em duas partes, dando uma para a rua e outra para o interior da Santa Casa, de modo a manter o depositante no anonimato.* (FERNANDES, 1998. p.110)

Venâncio (1999, p.27) descreve que, no Rio de Janeiro, *apesar de os Senados das Câmaras locais seguirem as regras metropolitanas, jamais foram contratados funcionários encarregados de recolher os enjeitados.* Ainda coloca que,

como o controle era escasso, os vereadores acabavam promovendo clientelas do meio urbano, através de contratação de famílias criadeiras, mas essas práticas, acabariam por comprometer as finanças das Câmaras. Por este motivo, o governador achou melhor criar meios de inibir pais e mães de procurar tal auxílio. Esse meio, que já existia há muito na Europa, embasou a mentalidade de instalação de Rodas de Expostos em hospitais.

O autor explica que esta nova prática consistia na:

... entrega do filho a uma instituição, o que supostamente inibiria o abandono. Além disso, a transferência de responsabilidade não era uma solução “nova” nem muito menos “colonial”, pois há muito tempo era praticada em Portugal. Havia, contudo, uma compreensível relutância por parte das Santas Casas em estabelecer o dispendioso auxílio aos abandonados. A instalação da Casa da Roda ou Casa dos Expostos só era deliberada quando surgiam benfeitores ou quando a Câmara acertava contratos “com a Misericórdia passando-lhe a administração dos expostos mediante o pagamento de soma anual”. (1999,p.27-28)

Desta maneira, a Roda dos Expostos passou a facilitar o abandono de crianças no Brasil, e, conseqüentemente, a obrigar e a onerar o Estado, estabelecendo maiores e mais claras diretrizes para o cuidado desta situação.

Venâncio (1999, p.28), ao escrever sobre o financiamento da nova prática, coloca que: *entre 1726 e 1738, graças à doação de verdadeiras fortunas por parte de benfeitores e da regularização de contribuições por parte do poder municipal, a transferência do encargo teve início.*

A Roda, além de garantir o anonimato daquele que entregava a criança, também trouxe uma visão de ruptura deste para com seus familiares, conforme está evidenciado abaixo:

O modelo administrativo pelo qual o auxílio da Santa Casa deveria se pautar apresentava várias diferenças em relação ao proporcionado pelo poder camarário, a começar pela instalação da Roda dos Expostos, que implicava subordinar o abandono a uma visível ruptura dos laços familiares. Uma vez acolhidas as crianças, os hospitais encarregavam vários funcionários de cuidar delas. (VENÂNCIO, 1999, p.28)

O nível mais elevado da administração da Casa da Roda era composto por membros da Mesa dos Expostos. A presidência da Mesa era ocupada pelo provedor



da Santa Casa, também responsável pela administração hospitalar. Administrativamente, essa nova modalidade tinha os seguintes responsáveis pela sua prática e operacionalidade:

De acordo com o regimento lisboeta, o segundo posto administrativo da Casa da Roda era ocupado pelo escrivão, responsável por lançar em Livros todas as Receitas e na mesma forma passará delas os conhecimentos, e lançará em Livro de Despesas, que o tesoureiro fizer. Tanto o provedor quanto o escrivão não tinha contato direto com as crianças, dependendo de informações de secretários, mordomos e visitantes. Na escala administrativa, abaixo do escrivão vinha o tesoureiro, a ele cabendo determinar os dias de pagamento das serventes e amas contratadas, assim como cobrar todos as Rendas e Esmolas que se fizessem, ou deixassem aos Enjeitados, de que se lhe fará receita no seu livro. Da mesma maneira que o escrivão, o tesoureiro não entrava em contato direto com os expostos; por ocasião do pagamento das amas, ele recorria ao mordomo da Casa da Roda.

Provedor, escrivão e tesoureiro pertenciam ao grupo de membros da irmandade classificados como de condição maior ou nobres. Já os outros integrantes da Mesa deviam ser escolhidos entre os irmãos de condição menor, entre os mercadores de retalho e artesãos que pertenciam à Misericórdia, também designados oficiais. No último grupo, era selecionado o secretário, a quem cabia ir todos os dias à Casa da Roda para fazer assento [quer dizer matrícula] dos Enjeitados, assim como elaborar e conservar vários registros administrativos. (VENÂNCIO, 1999, p.28-29)

O autor também narra como se dava a fiscalização dos funcionários em relação às amas-de-leite e às crianças:

Por fim, faziam parte da Mesa, o visitador e dois mordomos. O primeiro era encarregado de ir periodicamente às residências das amas-de-leite para efetuar pagamentos e certificar-se a respeito das crianças, se elas estavam vivas ou mortas, e achando que alguma delas faleceu, e satisfazendo a ama o que lhe dever. Os mordomos, por sua vez, cumpriam o papel de fiscais, registrando se alguma criança está mal nutrida, ou que a Ama lhe não dá bom trato [fazendo] logo vir a criança para a Casa da Roda para se dar a outra Ama.

Paralelamente à administração proporcionada pela Mesa, havia funcionários e funcionárias diretamente encarregados do trato da criança. A principal responsável pelo dia-a-dia da casa da Roda era a ama-seca, que também recebia o título de rodeira. Ela retirava a criança da Roda e a entregava a amas-de-leite internas, cujo número variava de acordo com as necessidades da época. (VENÂNCIO, 1999, p.29)

Após 7 de setembro de 1822 – independência do Brasil – o modelo de Roda dos Expostos foi mantido como mecanismo de assistência e foram criados mais impostos para suprimento de tamanha necessidade social, inclusive os bens daqueles que faleciam sem deixar herdeiros eram direcionados para a manutenção de hospitais ou para municipalidade que mantinham enjeitados:

Os decretos e as leis de 1831, 1845 e 1871 reafirmaram o destino a ser dado aos bens de quem falecia sem deixar herdeiros: os recursos deviam ser dirigidos aos hospitais ou às municipalidades que mantinham enjeitados. (VENÂNCIO, 1999, p.35)

Marcílio (2006) afirma que formalmente, com base na legislação portuguesa, as Câmaras Municipais eram as únicas oficialmente responsáveis pela tarefa de cuidar de crianças enjeitadas e que, por meio de convênios escritos - que eram autorizados pelo rei - foi permitido delegar tais obrigações. A partir daí, foram firmados convênios com as confrarias das Santas Casas de Misericórdias, estabelecendo Rodas e Casas de Expostos, autorizadas pela chamada Lei dos Municípios<sup>2</sup> de 1828 que, em seu artigo 69, autorizava expressamente a criação das Rodas. Com isso foi autorizada e ampliada a criação das Rodas. Baptista (2006, p.27) também retrata este período – 1828 – dizendo que, houve reformulação nas leis dos municípios, fazendo com que as câmaras sofressem modificações nas suas obrigações, passando a instituir que, *onde houvesse santas casas, as câmaras poderiam lhes transferir oficialmente o seu dever de cuidar dos expostos.*

O autor Venâncio, (1999, p.36-37) encerra o seu capítulo afirmando que *durante os séculos XVIII e XIX, as leis e os regulamentos não diferenciavam os serviços de socorro destinados à infância carente, classificando toda criança enviada ao auxílio hospitalar na categoria dos enjeitados, justificados pela falta de responsabilidade dos pais e das mães no trato com seus filhos.*

Neste período, houve grande relutância por parte da municipalidade em auxiliar na manutenção das crianças desprovidas de cuidado familiar, e com isso:

---

<sup>2</sup> Lei dos Municípios de 1º de Outubro de 1828. Dá nova fórmula ás Camaras Municipaes, marca suas atribuições, e o dos Juizes de Paz. Art. 69. Cuidarão no estabelecimento, e conservação das casas de caridade, para que se criem expostos, se curem os doentes necessitados, e se vaccinem todos os meninos do districto, e adultos que o não tiverem sido, tendo Medico, ou Cirurgião de partido.

... por iniciativa da Igreja Católica, foi fundada a primeira Casa de Recolhimento dos Expostos. Essas casas eram instituições complementares à roda que recebiam crianças a partir de 3 anos (antes desta idade, permaneciam com amas-de-leite mercenárias) até os 7 anos, quando eram procuradas formas de coloca-las em casas de família (Marcílio apud Baptista, 2006, p.27).

O cuidado prestado às crianças pelas Casas de Recolhimento dos Expostos era precário e de baixo investimento instrutivo, fato modificado a partir de meados do século XIX, quando:

... o sistema de amas mercenárias foi abolido, acusado de ser a principal causa do alto índice de mortalidade infantil dos expostos; foi adotado um sistema de escritório para admissão aberta, que permitia conhecer quem estava entregando as crianças; a faixa etária se ampliou, e crianças até 7 anos passaram a ser deixadas nos asilos de expostos, onde antes, somente eram admitidos bebês. (Baptista apud Marcílio, 2006, p. 27)

Durante este século, Baptista (2006) ressalta que as Casas de Misericórdia foram aos poucos perdendo a autonomia do passado, pois cada vez mais a responsabilidade recaía ao Estado, inclusive pelo alto grau de dependência econômica deste, com o formato de estrutura das primeiras propostas de políticas prestadas às crianças abandonadas.

Verifica-se que o caminho inicial da forma de lidar com as crianças e com os adolescentes em situação de abandono no Brasil não logrou êxito em termos da solução da questão, pois o conceito aplicado pelas Santas Casas, Câmaras Municipais e pela Roda dos Expostos nunca direcionou forças e recursos para preceder a gênese do problema, mas sim para atender o problema já existente e de maneira paliativa.

### 2.3 DA EXTINÇÃO DAS RODAS PARA FORMAÇÃO DE UM SISTEMA COMPLEXO DE GARANTIAS DE DIREITO E DE PROTEÇÃO DAS CRIANÇAS E DOS ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE.

Após quatro séculos de enfrentamento das questões ligadas à criança e ao adolescente em situação de abandono, piorou a situação dos enjeitados, e, com

isso, iniciou-se a discussão sobre a moralidade das Rodas dos Expostos, pois, ainda que para muitos tratava-se um formato adequado, para outros, era preciso modificá-lo.

Freitas (2003) afirma que o sistema de Rodas conviveu sempre com fraudes, pois havia mães que entregavam seus próprios filhos à Roda para receber o auxílio destinado às amas-de-leite. A notícia da morte de uma criança, às vezes, era suprimida para manter o respectivo salário. E, quando cessavam os pagamentos dos salários das amas-de-leite, grande parte das crianças não tinham para onde ir e acabavam por perambular pelas ruas, prostituindo-se, vivendo de esmolas ou de pequenos furtos.

Tendo em vista este cenário, um número crescente de médicos higienistas e de juristas foram se posicionando no combate à instituição da Roda e na adoção de formas alternativas de assistência à infância abandonada. (MARCÍLIO, 2006)

O pensamento de grande parte dos médicos era que as Rodas consistiam em um mal menor, por tratar-se de um modelo, até então, prevalente. No entanto, na Europa, surgiram maiores debates sobre o tema, levando a uma mudança dessa mentalidade. Segundo Marcílio (2006), embasados nos estarrecedores índices de mortalidade infantil dentre as crianças expostas nas Rodas, os quais foram associados ao sistema de entrega dos bebês às amas mercenárias, ignorantes e despreparadas o debate ganhou força e as mudanças foram inevitáveis.

Para Marcílio (2006) graças à ação conjugada de médicos e juristas, a campanha pela extinção da Roda ganhou força no decorrer da década de 1920.

Um dos juristas emblemáticos sobre o tema da infância desvalida e desassistida foi o advogado Evaristo de Moraes que, no ano de 1898, visitou a Casa de Detenção do Rio de Janeiro onde se chocou ao constatar um quadro apavorante de depravação e corrupção, que levou-o a intitulá-la de 'morada do vício e do crime' com menores vivendo em promiscuidade com criminosos adultos. (RIZZINI, 1997) Moraes, no início do século passado, ainda fala sobre a incontestável demonstração de que na infância moralmente abandonada reside um dos elementos, talvez o mais poderoso, da criminalidade urbana (OP. CIT).

Nos primeiros anos do século vinte, esse ideário de causa e efeito foi substancialmente pautado pelos pensamentos positivistas da época e, com isso, despertou a consciência da responsabilidade política do Estado na educação da

infância. Neste ínterim, surge também um novo modelo de enfrentamento da questão, voltado para corrigir os menores infratores, tendo por perspectiva a intenção de judicialização do problema. (MARCÍLIO, 2006)

Dentro desse modelo, emerge uma nova maneira de trabalhar com jovens abandonados, infratores, ou perambulantes nas ruas: a criação de fazendas – Colônias Agrícolas - destinadas à sua segregação e ao ensino agrícola. Essas fazendas tinham também o objetivo de instruí-los e capacitá-los para que pudessem ingressar no mundo do trabalho e assim se tornarem úteis à sociedade. Nas localidades onde não havia as Colônias Agrícolas, cabia aos juízes de órfãos que enviassem os menores abandonados para fazendas de particulares, legitimados com termo de tutela e comprometidos a dar-lhes educação e trabalho compatíveis com as suas forças. (MARCÍLIO, 2006)

Paralelamente às Colônias Agrícolas, surgiram projetos de grandes institutos de internamento, para proteção da infância e da juventude desamparadas, espalhados pelo país todo. (MARCÍLIO, 2006)

Neste período histórico, no Brasil, fez-se um dos maiores vínculos jurídicos sociais: foi realizada uma associação direta entre criança e criminalidade, ou seja, foi vinculada à infância a criminalidade. Tal postura correu paralelamente ao que estava acontecendo na Europa e na América do Norte, onde iniciava-se um mecanismo de modernização da Justiça. O pensamento sobre a contenção dos menores perigosos era crescente no meio jurídico. (OP. CIT.)

Nesta esteira, estabeleceu-se uma aliança entre Justiça e Assistência, pois pretendia-se modificar o modelo de intervenção sobre a população pobre. Este novo modelo resultava de um desdobramento do amplo movimento filantrópico moralizador inaugurado pela lógica da nova ordem política, econômica e social trazida pelo advento da industrialização capitalista. Surge então no cenário, dentre os representantes da Justiça e da Assistência, pessoas defendendo que fosse elaborada uma nova legislação que norteasse o Estado no seu tratamento de temas ligados à infância. (OP. CIT.)

Desde a Proclamação da República, foram surgindo no país inúmeras leis que atribuíam ao Estado o poder de atuar sobre o 'menor'. Neste ínterim é que surgem leis de proteção e assistência ao menor, tribunais para menores,

reestruturações de instituições para a infância – asilares e carcerárias – e criação de um sistema de liberdade vigiada. (OP. CIT.)

O Código Civil<sup>3</sup> de 1916 entrou em vigor em 1º de janeiro e passou a regular o tema. Nos seus artigos 392, 394 e 395, previa situações em que os pais teriam a suspensão e a extinção do pátrio poder, conforme transcrito abaixo:

Art. 392. Extingue-se o pátrio poder: I. Pela morte dos pais ou do filho; II. Pela emancipação, nos termos do parágrafo único no art. 9, Parte Geral; III. Pela maioridade; IV. Pela adoção;

Art. 394. Se o pai, ou mãe, abusar do seu poder, faltando aos deveres paternos, ou arruinando os bens dos filhos, cabe ao juiz, requerendo algum parente, ou o Ministério Público, adotar a medida, que lhe pareça reclamada pela segurança do menor e seus haveres, suspendendo até, quando convenha, o pátrio poder.

Parágrafo único. Suspende-se igualmente o exercício o pátrio poder ao pai ou mãe condenados por sentença irrecorrível em crime cuja pena exceda de dois anos de prisão.

Art. 395. Perderá por ato judicial o pátrio poder o pai, ou mãe: I. Que castigar imoderadamente o filho; II. Que o deixar em abandono; III. Que praticar atos contrários à moral e aos bons costumes.

Do ponto de vista jurídico infanto-juvenil, na Lei n. 4.242/21, que dispôs sobre a despesa orçamentária do Brasil, existe um conjunto de normas ligadas ao trato das crianças e dos adolescentes, especialmente daqueles em situação de abandono e de delinquência. Dentre outras questões, esta Lei autorizou o Governo a organizar o serviço de assistência e proteção à infância abandonada e delinquente. (FERNANDES, 1998). Esta autorização ganhou regulamento no Decreto 16.272 de 20 de Dezembro de 1923.

Rizzini, (1997, p.98) afirma que:

As leis de proteção à infância, desenvolvidas nas primeiras décadas do século XX no Brasil, também faziam parte da estratégia de educar o povo e sanear a sociedade. As leis visavam prevenir a desordem, à medida em que ofereciam suporte às famílias nos casos em que não conseguissem conter os filhos insubordinados, os quais poderiam ser entregues à tutela do Estado; e, pela suspensão do Pátrio Poder, previam a possibilidade de intervir sobre a autoridade paterna, transferindo a paternidade ao Estado, caso se julgasse necessário (sobretudo quando a pobreza deixava de ser “digna” e a família era definida como sendo contaminada pela imoralidade).

---

<sup>3</sup> Lei 3.071 de 1º de Janeiro de 1916.

Esse novo sistema legislativo tratou de disciplinar as questões ligadas à construção de recolhimentos provisórios dos menores de ambos os sexos em situação de abandono ou de cometimento de crimes ou contravenções, conforme transcrito abaixo:

Entre muitos aspectos relevantes, a Lei determinou: a construção de abrigo para o recolhimento provisório dos menores de ambos os sexos, que fossem encontrados abandonados ou que tivessem cometido crime ou contravenção; nomeação de juiz de direito privativo de menores, assim como de funcionários necessários ao respectivo juiz; providências para que os menores que estivessem cumprindo sentença em qualquer estabelecimento, fossem transferidos para a casa de reforma após a sua instalação. Dispôs também sobre condições que caracterizavam os menores abandonados, guarda, suspensão e perda do pátrio poder, destituição de tutela, entrega à pessoa idônea e internação em hospital, asilo, instituto de educação, oficina, escola de preservação ou de reforma, etc. (FERNANDES, 1998 p.22)

Como se verifica, houve também a criação das Varas Especializadas – Juízo de Menores - que hoje são chamadas de Varas da Infância e da Juventude. Desde o seu nascedouro, a competência dessas Varas cumulava matérias relacionadas à delinquência e ao abandono de crianças e adolescentes. Sua origem se deu numa tendência mundial inaugurada pelo primeiro Tribunal de Menores, em 1899, no Estado de Ilhinois nos Estados Unidos da América, e esta influência teria ação direta na criação do:

primeiro Juizado de Menores da América Latina ocorrido em 1923, tendo como seu Juiz inaugural o jurista José Cândido de Albuquerque Mello Mattos, que era um respeitado catedrático do tradicional Colégio Pedro II e da Faculdade de Direito, também Deputado Federal e Diretor do Instituto Benjamim Constant. Era ele considerado o 'Apóstolo da infância Abandonada' (PEREIRA, 2008, p.38-39)

Neste contexto - que na época expressava uma contradição entre o caminho trilhado pela lei brasileira e pela Declaração dos Direitos da Criança - foi assinado, em 12 de outubro de 1927, um Decreto Presidencial de n. 17.943- A, que foi nomeado Código de Menores, conhecido também como Código Mello Mattos (como uma menção honrosa ao redator) consolidando o sistema jurídico específico ao

segmento da população infanto-juvenil, considerado na época delinquente ou abandonado.

Este novo modelo inaugurado pelo Juízo de Menores – que perduraria até 1990 – trouxe no seu artigo 15, de maneira expressa, a extinção das Rodas de Expostos em todo o país, dizendo que: *A admissão dos expostos à assistência se fará por consignação direta, excluído o sistema das Rodas*<sup>4</sup>.

Não se discute que a extinção das Rodas foi um avanço. Ocorre que a legislação acabou por legitimar a equiparação dada às situações de ‘delinquência’ às de ‘abandono’, criminalizando, portanto, a pobreza, conforme transcrito no seu artigo 1º:

“Artigo 1º O menor, de um ou outro sexo, abandonado ou delinqüente, que tiver menos de 18 anos de idade, será submetido pela autoridade competente às medidas de assistência e protecção contidas neste código.”

A equiparação de abandono com delinquência, na gênese da legislação, trouxe uma maculação de origem, que foi reproduzida no trato das questões ligadas à criança e ao adolescente nas legislações que a sucederam. O vício foi tão forte que norteia até hoje muitos operadores do direito que militam junto às Varas da infância e Juventude do país, ainda que estejamos vivendo sob a égide de uma Constituição Federal Democrática, com grande avanço nos direitos e garantias da dignidade da pessoa humana.

Como demonstrado acima, o avanço ocorrido na primeira Declaração dos Direitos da Criança - Declaração de Genebra - em 1923, despontou uma tratativa mais focada na preservação de direitos, mas o Brasil trilhou um caminho oposto. Esse caminho ficaria conhecido como ‘menorismo’, no qual prevaleceria a ‘Doutrina da Situação Irregular’, formando-se um sistema de controle social encabeçado pelo Juiz de Menores e ramificado em todo o país pelas comarcas e suas respectivas varas da infância e juventude.

O Brasil, portanto, passou a enfrentar o abandono e a delinquência, com a utilização de mecanismos coercitivos e punitivos, com a utilização dos mesmos funcionários, embasado na mesma lei e com a mesma rede de atendimento. O Código de Menores com seus 231 artigos enumerou situações em que o Juiz de

---

<sup>4</sup> Código de Menores – Decreto 17.943 – A de 12 de outubro de 1927.



Menores tinha atribuição e prerrogativa direta em face das situações irregulares de crianças e adolescentes que, dentro deste novo o ideário, acabou por criar um sistema de poder, quase que absoluto, sobre situações de menores em condição de pobreza.

A legislação reflete um protecionismo que bem poderia significar um cuidado extremo no sentido de garantir que a meta de resolver o problema do menor efetivamente seria bem sucedida. Por solucionar o problema entendia-se o exercício do mais absoluto controle pelo Estado sobre a população promotora da desordem. Ao acrescentar à categorização de menor abandonado ou pervertido, a frase "...ou em perigo de o ser", abria-se a possibilidade de, em nome da lei, enquadrar qualquer um no raio de ação do Juiz. A intenção era inda mais óbvia no concernente aos menores caracterizados como delinquentes. Uma simples suspeita, uma certa desconfiança, o biótipo ou a vestimenta de um jovem poderiam dar margem a que fosse sumaria e arbitrariamente apreendido (RIZZINI, 1997, p. 234-235).

Rizzini ainda fala que o conteúdo do Código de Menores *impressionava pela determinação em abarcar os mínimos detalhes para o exercício da vigilância sobre os menores* (1997, p.232).

Nota-se que, ao se sublinhar na criança a figura de 'menor', adjetivando-a como perigosa, deu-se justificativa para uma cultura de tratamento 'moralizador e saneador', através da 'justiça-assistência', priorizando a reeducação/regeneração/reabilitação como mecanismo socialmente legítimo para a meta de 'civilizar' o Brasil naquele momento histórico. (RIZZINI, 1997)

Nesta esteira, a autora descreve que o novo marco legal parecia bem intencionado, pois *a legislação reflete um protecionismo, que bem poderia significar um cuidado extremo no sentido de garantir que a meta de resolver o problema do menor efetivamente seria bem sucedida.* (RIZZINI, 1997, p.235)

Mas, quando se verifica o conjunto normativo e a prática empregada, nota-se que o Estado criou uma práxis de terror contra os menores e suas família, pois

A introdução do Capítulo X, que trata "Da vigilância sobre os menores", emprestará um tom policial investigativo ao Código, estabelecendo ampla liberdade a que a 'autoridade pública competente' fiscalizasse qualquer local onde existissem menores e procedesse às investigações que considerasse necessárias. Embora tal tendência já se fizesse presente em decretos anteriores, o Código de 27 vai muito mais longe, ao exercer vigilância sobre o que seria

permittedo exibir a menores, vetando-lhes tudo aquilo que fizesse “... *temer influencia prejudicial sobre o desenvolvimento moral, intelectual ou psysico, e possam excitar-lhes perigosamente a fantasia, despertar instinctos máos ou doentios corromper pela força de suas sugestões*” (art.128, #4). (RIZZINI, 1997, p.235-236)

Em 1938, através do Decreto n. 9.744, de 19 de novembro, o doutor Adhemar de Barros, Interventor Federal no Estado de São Paulo, usando das atribuições que lhe confere a lei, decreta aquilo que seria a Reorganização do Serviço Social dos Menores, do Departamento de Serviço Social. Neste período o Poder Executivo inicia uma política pública que interferiria na atuação do Juiz de Menores no trato de situações de abandono e delinquência, e, portanto, surge o embate entre o Poder Executivo e o Poder Judiciário no que diz respeito ao exercício do ‘dever de tutela’, conforme transcrito:

As funções de fiscalização e vigilância, seja de menores em situação de abandono, de delinquência, seja do trabalho do menor – que naquela época começavam a ser normatizada pelo Estado – eram atividades exercidas primordialmente pelo Comissariado de Menores. No entanto, esta era uma forma de ação tradicional e bastante conhecida do Judiciário brasileiro, a qual, vinculada às funções judicantes e policiais e à ação de fiscais da ordem pública, subordinadas ao juiz, remonta ao período colonial. É possível que também por isso o Juízo reivindicasse a permanência desse organismo sob sua subordinação. (ALAPANIAN, 2008, p.34)

Os olhos dos magistrados ficariam por um curto período distante dos menores, sendo que a autora relata que *a Lei n. 106/48 determinou que o Comissariado de Menores, antes vinculado ao Serviço Social de Menores, retornasse à subordinação direta do Juizado de Menores, indicando que o Judiciário retomava algumas de suas prerrogativas estabelecidas em lei.* (ALAPANIAN, 2008, p.35)

Em 1940 foi editado o novo Código Penal, que preconizava a responsabilidade penal aos 18 anos de idade. No seu artigo 23, esse Código dizia: *Os menores de dezoito anos são penalmente irresponsáveis, ficando sujeitos às normas estabelecidas na legislação especial.*

No ano de 1941 foi criado, no Rio de Janeiro, o Serviço de Assistência ao Menor – SAM pelo Decreto-lei n. 3.799, no bojo do novo ordenamento jurídico constitucional de 1937 que, no seu artigo 127, preconizava:

Art. 127. A infância e a juventude devem ser objeto de cuidados e garantias especiais por parte do Estado, que tomará as medidas destinadas a assegurar-lhes condições físicas e morais de vida sã e de harmonioso desenvolvimento das suas faculdades. O abandono moral, intelectual ou físico da infância e da juventude importará falta grave dos responsáveis por sua guarda e educação, e cria ao Estado o dever de provê-las do conforto e dos cuidados indispensáveis à preservação física e moral. Aos pais miseráveis assiste o direito de invocar o auxílio e proteção do Estado para a subsistência e educação da sua prole.

Em 1942 foi criado o órgão federal da Legião Brasileira de Assistência – LBA, que,

...inicialmente surge para associar-se ao esforço de guerra, como órgão de apoio aos pracinhas e suas famílias. ...Considerada como criadora e criatura do serviço social no Brasil, a LBA desenvolveu, até a implantação do Projeto Casulo [1976], uma série de programas destinados à maternidade e à infância, localizados, não extensivos, com base no voluntariado (FREITAS, 2003, p.151).

O discurso da LBA em relação à infância pobre, desde sua criação, teve um forte componente preventivo que, no início, se pautou em aspectos eugênicos, cuidando, portanto, dos homens do amanhã, e evitando a ociosidade e a mendicância, causados pelo abandono e pela decadência moral (ROSEMBERG in FREITAS, 2003, p.152).

As décadas de 50 e 60 foram períodos de grande crescimento do trabalho voltado para a infância. Somente em São Paulo, no ano de 1956, a malha assistencial tinha

...19 unidades de atendimento do Serviço Social de Menores entre casas para deficientes mentais, educandários e casas de reeducação. Destas, 12 estavam na capital e 7 no interior do Estado. O relatório citava o RPM [Recolhimento Provisório de Menores] como única unidade vinculada diretamente ao Juizado de Menores e mais uma malha de 578 obras assistenciais (277 na capital e 301 no interior) divididas em creches, lactários, escolas, obras de recreação, obras de reeducação, assistência a anormais, entre outras categorias menos significativas citadas. Boa parte dessas obras recebia recursos do Departamento de Serviço Social do Estado em sistema de pagamento per capita de atendimento. (ALAPANIAN, 2008, p.60)

O quadro de estabilidade democrática favoreceu as discussões jurídicas e, com isso, *os juízes de menores continuaram o seu movimento de organização em*

*torno da proposta de resgatar a centralidade do Juízo na condução da política de atenção ao menor (ALAPANIAN, 2008, p.61).*

Desde as décadas de 30 e 40 havia conflitos entre os juízes e órgãos governamentais. Os Juízes *enfaticavam a sua posição de que o Judiciário era o órgão normativo e o Executivo deveria cumprir suas determinações* (ALAPANIAN, 2008, p.61). O conflito se situava entre a normatividade do Poder Judiciário e a executoriedade de suas ordens pelo Poder Executivo e havia pressão para se criar uma Fundação, uma vez que o SAM não era considerado o órgão capacitado para operacionalizar os serviços e,

...a verdade é que, em nosso meio, um número considerável de menores, os denominados “assistidos”, são internados diretamente pelos Diretores dos Serviços Sociais de Menores, sem a intervenção da Justiça Especial de Menores, por entenderem eles ter competência para prestar assistência ao menor necessitado, no que laboram em completo equívoco (ALAPANIAN, 1998, p. 62 *apud* DIAS, 1968, p. 283)

Hintze (1997) ressalta que o SAM<sup>5</sup> servia como prisão para os menores por tratar-se de um modelo de cárcere, que não prestava atendimento adequado às necessidades destes. Este fato, aliado aos debates da época, deu início a tentativas de reforma do Código de Menores.

Em 1959, no dia 20 de novembro, o mundo consolida os direitos das crianças, normatizados pela Declaração Universal dos Direitos das Crianças, pela Organização das Nações Unidas.

No interregno do golpe militar de 1964, em 1º de Dezembro, pela Lei 4.513, é criada a FUNDAÇÃO NACIONAL DO BEM-ESTAR DO MENOR (FUNABEM), para

---

<sup>5</sup> O Serviço de Assistência ao Menor (SAM) foi criado pelo Decreto-lei n. 3.799 de 05/11/1941. Art. 1º O Instituto Sete de Setembro, criado pelo decreto nº 21.548, de 13 de junho de 1932, e reorganizado pelo decreto-lei nº 1.797, de 23 de novembro de 1939, fica transformado em Serviço de Assistência a Menores (SAM), diretamente subordinado ao Ministro da Justiça e Negócios Interiores e articulado com o Juízo de Menores do Distrito Federal. Art. 2º O SAM 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 médio-psicopedagógico dos menores desvalidos e delinquentes; c) abrigar os menores, á disposição do Juízo de Menores do Distrito Federal; d) recolher os menores em estabelecimento 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, estudo e estatísticas.

substituir o SAM. Esta nova instituição tinha autonomia para implantar uma Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBEM).

A intenção inicial era de

...abranger princípios de atos internacionais, fundamentalmente a Declaração Universal dos Direitos da Criança... A Declaração reconheceu que a criança, em razão de sua imaturidade física e mental, necessitava de proteção e cuidados especiais, sendo os seus direitos sintetizados em dez princípios. O seu bem-estar resultaria no atendimento de necessidades essenciais nas áreas de saúde, amor e compreensão, educação, recreação e segurança social, tendo em vista a subsistência, o desenvolvimento da personalidade e a integração na vida comunitária (FERNANDES, 1998, p.63)

E a intenção da FUNABEM era de modificar a vertente de repressão e segregação para programas de educação (PEREIRA, 2008)

E, nos idos da FUNABEM, o Código de Menores de 1927 foi revogado para dar lugar a um novo Código, em 1979, quando, no dia 10 de outubro, pela Lei 6.697, o Presidente João Batista Figueiredo promulga, um novo formato de legislação destinada aos menores. Este novo Código foi elaborado por um grupo de juristas selecionado pelo governo, para substituir o anterior.

O Código de Menores fora alterado, mas a doutrina da situação irregular, que vinha norteando a ação estatal, seria mantida e perdurou quase um século no Brasil. Seu apogeu seria alcançado justamente com o novo Código de Menores, conforme retratado por Pereira. (2008)

A contradição do novo código substanciava na seguinte premissa:

...quem estava de fato em situação irregular não era a criança ou adolescente chamado de 'menor', exatamente pela sua condição social, mas sim quem deveria dar-lhe condições dignas de crescimento saudável em todos os seus aspectos, no caso, em primeiro lugar, a família juntamente com a sociedade e o Estado (PEREIRA, 2008, p.45)

Há quem compreenda os códigos de menores, como um sistema que realizou a intermediação histórica *entre a Doutrina do Direito Penal e a Doutrina da Proteção Integral* (PEREIRA, 2008, p.39).

O problema social vivido pelas crianças e pelos adolescentes na égide dos códigos de menores dizia respeito a

Confusão fática e de nomenclatura entre carência e delinquência - eram as crianças e adolescentes submetidos como objetos do Direito do Menor e não como sujeitos de direitos. Com a falta de argumentação de proteção não havia uma doutrina garantidora do devido processo legal para os infratores e, por fim, para aqueles que necessitavam de medidas de prevenção de primeiro grau, como por exemplo, construção de escolas, atendimento pré-natal, transporte escolar, etc. Os direitos fundamentais não encontravam guarida no Código de Menores que agia apenas para esconder os efeitos dos desmandos do gerenciamento do poder público, fazendo o Juiz o papel de lixeiro que varria para debaixo do tapete este caos determinando as medidas de isolamento social, tendo como fato gerador o que estava previsto no artigo 2º do Código Menorista (PEREIRA, 2008, p.47) (sic.)

Paulino (2013) explica que mudanças substanciais ocorreram na década de 1980, por ocasião dos movimentos sociais, dentre os quais destacamos dois: a Pastoral do Menor e o Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua – MNMMR.

Esses movimentos colaboraram para a ocorrência de uma mudança social no Brasil em relação à criança e o adolescente, que viria a ser conquistada na nova Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988, na qual se superaria definitivamente a Doutrina da Situação Irregular (o menorismo). A nova legislação inaugurou a Doutrina da Proteção Integral, consubstanciada pelo artigo 227 da CF/88:

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.

Este artigo – formalmente – representou a síntese do projeto discutido nas Organizações das Nações Unidas que viria a ser aprovado somente um ano depois, em 1989<sup>6</sup>, e prevê quatro níveis de direitos e proteção: o primeiro ligado à sobrevivência (vida, saúde e alimentação); o segundo ligado ao desenvolvimento pessoal e social (educação, lazer, profissionalização e cultura); o terceiro ligado à integridade física, psicologia e moral (dignidade, respeito, liberdade e convivência

---

<sup>6</sup> Convenção sobre os Direitos das Crianças realizada em Nova Iorque em 20/11/1989.

familiar e comunitária); e, quarto ligado às situações de risco pessoal e social (salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão)<sup>7</sup>.

E em 1990, no dia 13 de julho, pela Lei 8069/90, foi criado o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, para regulamentar o artigo 227 da CF/88.

O ECA reforçou a ruptura com o antigo sistema menorista e delimitou três níveis de proteção à criança e ao adolescente. O primeiro nível diz respeito aos direitos; o segundo nível diz respeito às medidas protetivas; e, o terceiro nível diz respeito às medidas socioeducativas.

Passados dezenove anos da edição do ECA, houve uma significativa reformulação no que tange às medidas protetivas. Foi com o advento da lei 12.010/2009 que a medida de proteção de acolhimento institucional – antigo abrigo – deixou de priorizar o encaminhamento da criança ou do adolescente para uma família substituta, e passou a prevalecer em sua atuação protetiva o direito da criança ao retorno à convivência com sua família de origem em sua comunidade.

Art. 101. Verificada qualquer das hipóteses previstas no art. 98, a autoridade competente poderá determinar, dentre outras, as seguintes medidas:

...

VII – acolhimento institucional;

VIII – inclusão em programa de acolhimento familiar;

IX – colocação em família substituta.

Nesse mesmo artigo, em seus parágrafos, foi determinada uma processualidade necessária quando da aplicação da medida protetiva de acolhimento institucional ou familiar:

§ 1º O acolhimento institucional e o acolhimento familiar são medidas provisórias e excepcionais, utilizáveis como forma de transição para reintegração familiar ou, não sendo esta possível, para colocação em família substituta, não implicando privação de liberdade.

§ 2º Sem prejuízo da tomada de medidas emergenciais para proteção de vítimas de violência ou abuso sexual e as providências a que alude o art. 130 desta Lei, o afastamento da criança ou adolescente do convívio familiar é de competência exclusiva da autoridade judiciária e importará na deflagração, a pedido do Ministério Público ou de quem tenha legítimo interesse, de

---

<sup>7</sup> Palestra realizada por Antonio Carlos Gomes da Costa. Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=7S9Jv9v0deA>> Acesso em: 09/12/2013.

procedimento judicial contencioso, no qual se garanta aos pais ou ao responsável legal o exercício do contraditório e da ampla defesa.

§ 3º Crianças e adolescentes somente poderão ser encaminhados às instituições que executam programas de acolhimento institucional, governamental ou não, por meio de uma Guia de Acolhimento, expedida pela autoridade judiciária...

§ 4º Imediatamente após o acolhimento ... a entidade responsável pelo programa ... elaborará um plano individual de atendimento, visando à reintegração familiar, ressalvada a existência de ordem escrita e fundamentada em contrário de autoridade judiciária competente, caso em que também deverá contemplar sua colocação em família substituta...

...

§ 8º Verificada a possibilidade de reintegração familiar, o responsável pelo programa de acolhimento familiar ou institucional fará imediata comunicação à autoridade judiciária, que dará vista ao Ministério Público, pelo prazo de 5 (cinco) dias, decidindo em igual prazo.

§ 9º Em sendo constatada a impossibilidade de reintegração ... à família de origem, após seu encaminhamento a programas oficiais ou comunitários de orientação, apoio e promoção social, será enviado relatório fundamentado ao Ministério Público, no qual conste a descrição pormenorizada das providências tomadas e a expressa recomendação, subscrita pelos técnicos da entidade ou responsáveis pela execução da política municipal de garantia do direito à convivência familiar, para a destituição do poder familiar, ou destituição de tutela ou guarda.

§ 10. Recebido o relatório, o Ministério Público terá o prazo de 30 (trinta) dias para o ingresso com ação de destituição do poder familiar, salvo se entender necessária a realização de estudos complementares ou outras providências que entender indispensáveis ao ajuizamento da demanda.

Essa nova sistemática definida pela Lei 12.010/99 motivou o poder judiciário a criar um sistema em que houvesse oportunidade de uma maior proximidade entre os atores da Rede Executiva com competência para atuar junto à criança e ao adolescente em medida protetiva de acolhimento institucional ou familiar.

Nesse sentido, inaugura-se no Brasil a prática de Audiências Concentradas, presididas pelo Juiz da Infância e Juventude, com a participação dos Promotores de Justiça, dos Defensores das partes envolvidas, dos Conselhos Tutelares, das crianças (em idade suficiente para compreender o processo), dos adolescentes, de suas famílias e dos atores da Rede Executiva, sendo estes: profissionais atuantes nos serviços de acolhimento, no Centro de Referência de Assistência Social - CRAS e no Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS, nas Secretarias da Habitação, da Educação, da Assistência Social, e demais serviços



relacionados a cada caso em especial - a escolha dos atores varia segundo a necessidade de atuação no caso concreto.

## 2.4 A MEDIDA PROTETIVA DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL

Para realizarmos a análise dos materiais colhidos nesta pesquisa, é importante discorrer de maneira mais pormenorizada sobre a aplicação da medida protetiva de acolhimento institucional descrita no Estatuto da Criança e do Adolescente pontuando questões de relevância.

Quando ocorre o afastamento da criança ou do adolescente de sua família de origem - à luz da proteção integral e dos princípios constitucionais - emergem exigências obrigatórias, as quais, segundo nossa apreensão, por tratar-se de um sistema de garantia de direitos, na maior parte das vezes os mesmos nem sempre estão sendo cumpridos. No entanto, em nossa pesquisa, o foco se deterá apenas na análise do exercício do direito ao contraditório e da ampla defesa.

Valemo-nos, como referência, da Tese de Doutorado realizada por Coelho (2009) sobre a Efetividade do Princípio Constitucional do Contraditório e da Ampla Defesa, para conceituarmos estes princípios de natureza constitucional, que estão expressamente previstos no rol dos direitos e garantias individuais do texto de 1988 no seu artigo 5º, sendo que:

Ambos se equivalem, pois a ampla defesa implica o contraditório e este pressupõe o direito de alguém defender-se contra acusações, as quais devem ser provadas. A distinção é semântica, pois ampla defesa tem por referencial o direito de alguém defender-se por todos os meios permitidos na lei, em igualdade de condições, e contraditório significa o direito de apresentar razões e contra-razões, prova e contraprova. É possível, porém, estabelecer uma distinção jurídica. No conceito de ampla defesa prevalece uma conotação material, ou seja, trata-se de direito subjetivo inerente ao indivíduo, consequência dos dois princípios fundamentais consagrados pela filosofia iluminista: liberdade e igualdade. No contraditório a conotação é prevalentemente formal, ou seja, o meio garantido na lei de o indivíduo defender-se. É também um direito subjetivo, mas que se exerce através de ações concretas, mediante a argumentação, é um direito dialógico, eis que se manifesta no diálogo, enquanto que a ampla defesa tem caráter monológico, pois se faz presente no monólogo do titular, o diálogo com sua própria consciência. O

contraditório resolve-se com a oportunização do interessado em se manifestar.

A autora (2009), após discorrer sobre essas definições, encerra dizendo que tais princípios são essenciais à proteção plena da democracia e à proteção dos direitos humanos:

Diante disso, tem-se que a ampla defesa tem natureza jurídica principiológica, sendo o contraditório o meio de sua efetividade, não obstante, na dogmática constitucional, em razão da abrangência dos enunciados e de sua imprescindibilidade para efetivação plena da democracia e proteção dos direitos humanos, tenha-se optado por inserir ambos como princípios fundamentais.

Por entendermos que a observância desses dois princípios é fundamental para a proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes, consideramos importante assumir como objeto de nossa investigação de mestrado a observância ou não destes, na processualidade que ocorre na e após as Audiências Concentradas. Nas AC são reavaliadas as situações de acolhimento institucional ou familiar de criança ou de adolescente, no sentido de direcionar as ações futuras para a manutenção do atendimento, ou para a reintegração destas à sua família de origem, ou o seu encaminhamento para uma família substituta na modalidade de adoção.

Nossa hipótese inicial apoia-se no fato de, apesar de ter havido um avanço legislativo significativo sobre o tema, persistem ranços da “doutrina da situação irregular” e das práticas “menoristas” no ideário profissional de muitos atores que lidam diretamente com o sistema de garantias de direitos da criança e do adolescente, especialmente nas condições de acolhimento. A persistência desse pensamento acaba por nortear sua práxis profissional e, por via de consequência, prejudicar a homogeneização da proteção integral.

As antigas práticas não se enquadram mais num país cujo ordenamento jurídico se faz alicerçado em uma Constituição Federal Democrática que garante aos seus cidadãos – incluindo crianças e adolescentes – premissas que integram também o sistema processual que fornecem direitos específicos de proteção, tais como: o do contraditório e o da ampla defesa.

Embora o ECA decorra dessas determinações constitucionais, não dispõe ainda de um sistema procedimental que tipifique expressamente as aplicações jurisdicionais obrigatórias, relativas ao contraditório e à ampla defesa no contexto das medidas protetivas, pois, se assim o fizesse, garantiria uma maior aproximação da verdade dos fatos relacionados às responsabilidades e possibilidades da família, do Estado e da sociedade face às situações de vulnerabilidade de cada caso concreto, especialmente nas situações de acolhimento.

A inexistência de um sistema procedimental que tipificaria as aplicações jurisdicionais obrigatórias acaba por intensificar a responsabilidade da atuação dos profissionais envolvidos, norteando suas práticas, que podem culminar numa interpretação inadequada - subjetiva e não objetiva - dos artigos 98, 100 e 101 do ECA<sup>8</sup>.

O artigo 98 apresenta as disposições gerais que regem as situações de aplicação das medidas de proteção a crianças e adolescentes, dizendo que *são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos na Lei<sup>9</sup> forem ameaçados ou violados: I – por ação ou omissão da sociedade ou do Estado; II – por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável; III – em razão de sua conduta.*

O artigo 100<sup>10</sup> do ECA apregoa que a medida de proteção deve ser pedagogicamente adequada ao fortalecimento dos vínculos familiares e

---

<sup>8</sup> Esses artigos descrevem a sistemática sobre o acolhimento institucional como medida protetiva de direito da criança e do adolescente.

<sup>9</sup> Lei n. 8.069, de 13 de Julho de 1990, Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.

<sup>10</sup> Art. 100. Na aplicação das medidas levar-se-ão em conta as necessidades pedagógicas, preferindo-se aquelas que visem ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. Parágrafo único. São também princípios que regem a aplicação das medidas: (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009) Vigência I - condição da criança e do adolescente como sujeitos de direitos: crianças e adolescentes são os titulares dos direitos previstos nesta e em outras Leis, bem como na Constituição Federal; (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009) Vigência; II - proteção integral e prioritária: a interpretação e aplicação de toda e qualquer norma contida nesta Lei deve ser voltada à proteção integral e prioritária dos direitos de que crianças e adolescentes são titulares; (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009) Vigência; III - responsabilidade primária e solidária do poder público: a plena efetivação dos direitos assegurados a crianças e a adolescentes por esta Lei e pela Constituição Federal, salvo nos casos por esta expressamente ressalvados, é de responsabilidade primária e solidária das 3 (três) esferas de governo, sem prejuízo da municipalização do atendimento e da possibilidade da execução de programas por entidades não governamentais; (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009) Vigência; IV - interesse superior da criança e do adolescente: a intervenção deve atender prioritariamente aos interesses e direitos da criança e do adolescente, sem prejuízo da consideração que for devida a outros interesses legítimos no âmbito da pluralidade dos interesses

comunitários e seu parágrafo único fornece um extenso aparato de princípios que regem sua aplicação. Para que esses princípios passem a integrar efetivamente o trato – jurisdicional ou administrativo - das aplicações das medidas protetivas, haveria necessidade de que esses fossem desdobrados em procedimentos, através de um conjunto normativo processual que os definisse, de forma a serem aplicados nas diferentes medidas protetivas e nos diferentes momentos de sua vigência.

Esta análise é fundamental para aferir objetivamente o nível e o grau de risco ou de ameaça da violação sofrida, a fim de que as medidas descritas no artigo 101 sejam proporcionalmente adequadas, evitando com isso, excessos. Essas observações devem ser feitas para que não haja aplicação de medida mais gravosa, nem tão pouco o cometimento de atos ilegais ou atuações abusivas, em casos em que esta necessidade não se evidencie - o que, naturalmente, acabaria por ferir outros direitos da criança e do adolescente (e, possivelmente, de sua família) com risco de resultados irremediáveis, principalmente em se tratando de uma medida cautelar e excepcional, como é o acolhimento institucional ou familiar.

O rol de medidas protetivas está descrito no artigo 101<sup>11</sup> e é um conjunto exemplificativo e não exaustivo. A norma, apesar de apresentar um rol de medidas,

---

presentes no caso concreto; (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009) Vigência: V - privacidade: a promoção dos direitos e proteção da criança e do adolescente deve ser efetuada no respeito pela intimidade, direito à imagem e reserva da sua vida privada; (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009) Vigência: VI - intervenção precoce: a intervenção das autoridades competentes deve ser efetuada logo que a situação de perigo seja conhecida; (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009) Vigência: VII - intervenção mínima: a intervenção deve ser exercida exclusivamente pelas autoridades e instituições cuja ação seja indispensável à efetiva promoção dos direitos e à proteção da criança e do adolescente; (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009) Vigência: VIII - proporcionalidade e atualidade: a intervenção deve ser a necessária e adequada à situação de perigo em que a criança ou o adolescente se encontram no momento em que a decisão é tomada; (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009) Vigência: IX - responsabilidade parental: a intervenção deve ser efetuada de modo que os pais assumam os seus deveres para com a criança e o adolescente; (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009) Vigência: X - prevalência da família: na promoção de direitos e na proteção da criança e do adolescente deve ser dada prevalência às medidas que os mantenham ou reintegrem na sua família natural ou extensa ou, se isto não for possível, que promovam a sua integração em família substituta; (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009) Vigência: XI - obrigatoriedade da informação: a criança e o adolescente, respeitado seu estágio de desenvolvimento e capacidade de compreensão, seus pais ou responsável devem ser informados dos seus direitos, dos motivos que determinaram a intervenção e da forma como esta se processa; (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009) Vigência: XII - oitiva obrigatória e participação: a criança e o adolescente, em separado ou na companhia dos pais, de responsável ou de pessoa por si indicada, bem como os seus pais ou responsável, têm direito a ser ouvidos e a participar nos atos e na definição da medida de promoção dos direitos e de proteção, sendo sua opinião devidamente considerada pela autoridade judiciária competente, observado o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 28 desta Lei. (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009) Vigência

<sup>11</sup> 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,*

deixa aberto para que o intérprete - ao analisar o caso concreto - possa aplicar outras medidas, sendo que estas devem seguir a linha norteadora do ECA, sem ferir direitos ou fornecer à autoridade o falso 'poder' de aplicar qualquer medida a ponto de elas tornarem-se descabidas. Ou seja, apesar de tratar-se de uma norma com rol exemplificativo, o intérprete deve respeitar as regras de preenchimento e adequação ao caso concreto, para não atuar desproporcionalmente em relação à sua teleologia.

Neste aspecto, para embasar esta análise, constatamos - em nossa pesquisa - falas de profissionais dizendo que toda medida de acolhimento é amparada em situação emergencial e, quando estes mesmos profissionais procuram por intervenção antecedente à aplicação da medida, acabam não encontrando. Com isso, chegam à conclusão de que a rede de proteção básica não foi acionada ou que não houve trabalho profissional antecedente em relação àquela criança ou adolescente e sua família. Devido a esse procedimento, por vezes, o acolhimento torna-se o primeiro e único remédio a ser prestado pelo Estado na vida dessa criança e desse adolescente, sem o acionamento de outras alternativas do sistema protetivo previstas pelo ECA, utilizando o acolhimento institucional como regra e não como exceção.

Na nossa visão, o acolhimento institucional, mesmo podendo ser iniciado emergencialmente pelo conselheiro tutelar<sup>12</sup>, em sua essência, é uma medida judicial, produto da decisão de um juiz, que apenas pode ser modificada através de outra determinação da mesma natureza. Juridicaliza-se a situação social da família, a qual poderia ter sido objeto de intervenção em outra esfera pública (o executivo).

O profissional, para interpretar corretamente esses artigos, precisará conhecer em profundidade não apenas os ditames Constitucionais e as legislações pertinentes, mas também os princípios que os regem. A legislação brasileira -

---

*mediante termo de responsabilidade;II – orientação, apoio e acompanhamento temporários;III – matrícula e frequência obrigatória em estabelecimento oficial de ensino fundamental; IV – inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente; V – requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial; VI – inclusão em programa oficial ou comunitário e auxílio, orientação e tratamento a alcoóloras e toxicômanos;VII – acolhimento institucional;VIII – inclusão em programa de acolhimento familiar; IX – colocação em família substituta.*

<sup>12</sup> Art. 136. São atribuições do Conselho Tutelar: I - atender as crianças e adolescentes nas hipóteses previstas nos arts. 98 e 105, aplicando as medidas previstas no art. 101, I a VII; Parágrafo único. Se, no exercício de suas atribuições, o Conselho Tutelar entender necessário o afastamento do convívio familiar, comunicará incontinenti o fato ao Ministério Público, prestando-lhe informações sobre os motivos de tal entendimento e as providências tomadas para a orientação, o apoio e a promoção social da família. (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009)

especificamente no que diz respeito à criança e ao adolescente - no decorrer do século XX, passou a ter questionados os princípios que então a regiam. Iniciaram-se movimentos nesse sentido, que culminaram, por influenciar a Assembleia Constituinte e, por via de consequência, a Constituição Federal de 1988. Essa Constituição firmou um novo marco legal através do artigo 227, que ensejou em 1990 a edição do Estatuto da Criança e do Adolescente, consolidando sensivelmente novos princípios destinados à proteção social e jurídica a esse segmento da população.

A 'doutrina da situação irregular' e as práticas 'menoristas' foram substituídas pela 'doutrina da proteção integral' e pelo entendimento de que criança e adolescente são pessoas, 'sujeitos de direito' – os mesmos direitos já observados para os adultos, os quais foram reconhecidos historicamente a partir dos avanços conseguidos na área dos Direitos Humanos.

Esses profissionais que trabalham na área da Infância e da Adolescência também deverão ter conhecimento das inúmeras situações das quais decorrem as violações de direitos de crianças e de adolescentes, sob pena de cair em análises subjetivistas que, via de regra, acabam por fazer com que parte deles tomem decisões pautadas num ideário próprio de uma época regida pela doutrina da 'situação irregular', conhecida pelo seu ideário 'menorista'.

Na época do 'menorismo', a criança e o adolescente eram tratados como 'objeto de decisão judicial' e não como 'pessoas, sujeitos de direito', como prevê a nova sistemática jurídica, pautada no princípio da proteção integral. É possível afirmar que, ainda hoje, em pleno ano de 2014, existem atuações, posturas e posicionamentos profissionais sustentados no ideário da 'situação irregular', cumprindo práticas 'menoristas', como pôde ser demonstrado em nossa pesquisa.

É importante, também, frisar que o artigo 23 do ECA trouxe em seu conteúdo que: "A falta ou a carência de recursos materiais não constitui motivo suficiente para a perda ou suspensão do poder familiar". E o parágrafo único deste artigo apregoa que: "Não existindo outro motivo que por si só autorize a decretação da medida, a criança ou o adolescente será mantido em sua família de origem, a qual deverá obrigatoriamente ser incluída em programas oficiais de auxílio".

Este conteúdo legal *enterrou* definitivamente um *entulho autoritário*:

Com todas as letras, estabelece o dispositivo que a pobreza – a miséria material, regra neste País – não poderá servir de base à decretação da perda ou suspensão do poder familiar. Isto é fundamental. Dos maiores avanços trazidos pelo bem-vindo Estatuto da Criança e do Adolescente, a regra do art. 23 enterrou de vez nos escombros da recente história deste País, o entulho autoritário representado pela combinação do art. 45, I, com o art. 2º, I, “b”, do revogado Código de Menores – Lei 6.697, de 10.10.79 – que permitia – e disso se fez uso e abuso, a título de proteção aos interesses do menor – a decretação da perda ou suspensão do poder familiar na hipótese de os pais ou responsáveis estarem impossibilitados de prover as condições essenciais à subsistência, saúde e instrução obrigatória dos filhos menores, de triste memória. (ANDRADE in CURY, 2010, p.122)

Em que pese o avanço legislativo sobre o tema, a prática tem mostrado o emprego de verdadeiros ‘eufemismos’, na qual o fundamento que justifica a decisão de acolhimento institucional tem sido mascarado em premissas válidas que, se forem desdobradas, descortinadas, acabam sendo vozes que mascaram a pobreza, dentre outros fatores, ou seja, situações macro determinantes que somente são observadas por aqueles profissionais que desejam ver.

Ah, os eufemistas. Uns, por delicadeza, suavizam os termos para dizer coisas. Outros não ousam dizer o que pensam ou deve ser dito. Escrevo motivado pelas declarações de autoridades e especialistas quando dos últimos motins de adolescentes presos, primeiro no Rio de Janeiro, depois em Porto Alegre e São Paulo no último ano do século XX, ou seja, em 1999. Penso que o primeiro cuidado a adotar quando crianças e adolescentes são vítimas ou vitimadores é deixarmos de ser eufemistas (um exemplo entre muitos: jamais dizemos eufemisticamente que uma criança está *em situação de risco* (estado potencial de perigo), quando de fato o estado em que ela ou outra pessoa se encontram não é *de risco* mas de *real violação* de direitos fundamentais...). O resto (todo o complexo resto das mazelas que nós mesmos engendramos) é consequência da honestidade ou desonestidade com que concebemos, falamos e agimos na abordagem dessas difíceis questões. (SÊDA, 1999, p. 02).

Ainda que a prática demonstre situações contraditórias ao texto legal, na esteira dos avanços que trilharam os direitos e as garantias devidas às crianças e aos adolescentes, o ECA trouxe expressamente, em seu Art. 3º, que: *A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facilitar o*

*desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade.*

Este artigo retirou - dos agentes públicos - toda a possibilidade de tratamento da criança ou do adolescente como 'objeto', prática comum no antigo sistema da 'situação irregular' e 'menorista'. No entanto, no *modus operandi* da Audiência Concentrada encontrou uma brecha para ser novamente aplicado.

Como já fora dito, a falta - no ECA - de tipificação com respectiva e prévia medida a ser aplicada e sem um procedimento claro, faz com que o profissional, ao analisar uma eventual ameaça, lesão ou violação de direitos, acabe por dar um significado subjetivo à situação. Esse significado, por vezes, tem suas bases em uma observação imediata de um determinado fato, sem uma preocupação maior com a identificação de seus determinantes. Ou seja, o intérprete da norma, além de compreendê-la de maneira exaustiva, deve compreender também, não apenas a situação em presença, mas também a complexidade de suas múltiplas determinações, para fundamentar seu parecer sobre a existência ou não de violação de direitos.

Isto significa agir não apenas dentro dos limites de sua competência, mas também efetivando seu compromisso com a garantia de direitos daquela criança ou daquele adolescente. É preciso que as decisões cautelares não sejam embasadas em fundamentações únicas e genéricas – como, por exemplo, 'negligência' - sem que tenha havido uma análise efetiva da situação, que aponte objetivamente a existência de ações ou de omissões, cometidas voluntariamente, seja pelos pais ou responsáveis, seja em razão de conduta das próprias crianças ou adolescentes, seja, ainda, pelo Estado ou pela sociedade. Esta exigência de efetividade e de objetividade, se não observada, pode - ao invés de proteger - cometer abusos e ferir direitos. Sem ela, corre-se o risco de 'jogar fora, junto com a água suja da bacia, a criança'.

No nosso estudo, focamos o olhar no afastamento da criança ou do adolescente do convívio familiar, em função de uma medida judicial protetiva. Temos compreendido pelo nosso estudo que, os artigos 98, 100 e 101 precisam ser conjugados de maneira correta, uma vez que não há no ECA uma tipificação prévia da medida a ser aplicada, nem um procedimento claro para essa aplicação. Isso significa que corre-se o risco de gerar um acolhimento ilegal que, por via de



consequência, poderá acabar em destituição do poder familiar, também esta ilegítima.

## 2.5 PROCESSUALIDADES JUDICIAL E ADMINISTRATIVA DECORRENTES DA APLICAÇÃO DE MEDIDA PROTETIVA DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL

### 2.5.1 Processualidade judicial

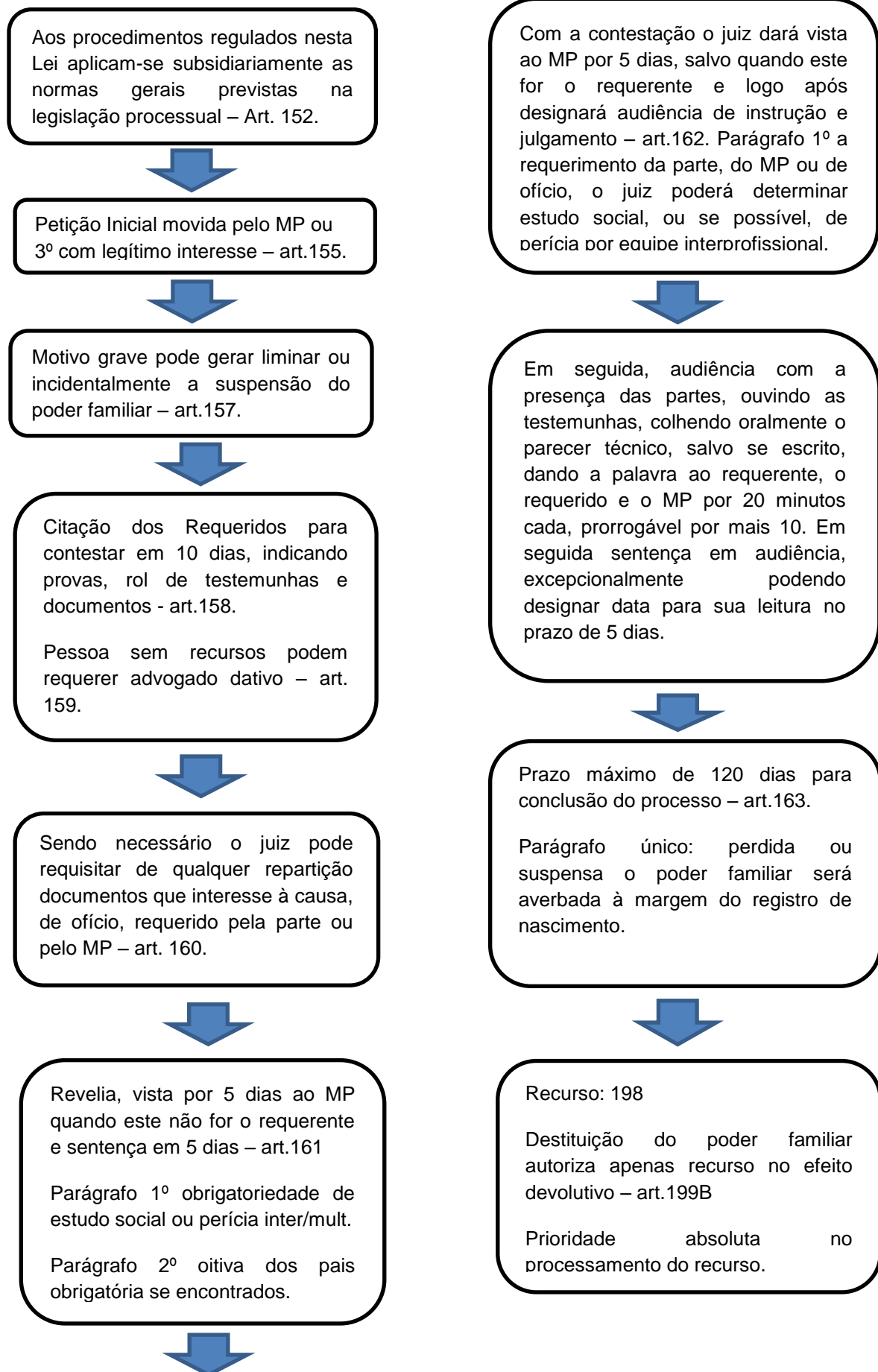
Passada a primeira etapa de adequação da medida a ser aplicada – arts. 98, 100 e 101 - e tendo o profissional chegado à conclusão de que o melhor a ser feito é o acolhimento institucional, há que se observar obrigatoriamente o contido no parágrafo 2º do artigo 101 do ECA que determina que (...) ***o afastamento da criança ou do adolescente do convívio familiar é de competência exclusiva da autoridade judiciária e importará na deflagração, a pedido do Ministério Público ou de quem tenha legítimo interesse, de procedimento judicial contencioso, no qual se garanta aos pais ou ao responsável legal, o exercício do contraditório e da ampla defesa.***

Apesar da mudança de paradigma na legislação – da situação irregular para a proteção integral – a mentalidade dos profissionais que compõem a rede de garantia de direitos não avançou suficientemente pois, na prática, muitas dificuldades têm surgido, relacionadas à processualidade na aplicação das medidas do acolhimento institucional de crianças e adolescentes, as quais têm conexão com a não observância da obrigatoriedade dos princípios constitucionais do direito ao contraditório e do direito à ampla defesa.

Este afastamento da criança ou do adolescente do convívio familiar - que é de competência exclusiva da autoridade judiciária - deve deflagrar (conforme o parágrafo acima) um procedimento judicial contencioso, no qual seja garantido aos pais ou ao responsável legal o exercício do direito ao contraditório e do direito à ampla defesa em contraposição à determinação cautelar de acolhimento institucional que, em síntese, é uma interferência do Estado na vida de um particular.

Este processo contencioso precisa seguir as regras normais do devido processo legal, estabelecidas na legislação processual vigente que baliza o trâmite regular de um processo de suspensão (ou extinção) do poder familiar, conforme quadro explicativo:

**Quadro explicativo 01: Procedimento judicial contencioso nos termos do parágrafo 2º do art. 101. Ações de suspensão ou destituição do poder familiar deflagrado pelo acolhimento da criança ou adolescente.**



Nota-se que, ao chegar ao final do processo judicial contencioso deflagrado a partir do acolhimento, a decisão se fará no sentido de julgar procedente ou improcedente a suspensão do poder familiar, na perspectiva do ato ou fato inicial. Ocorre que, quando um profissional decide pelo acolhimento, no desenvolver processual, perde o foco no fato ou no ato inicial (que motivou tal decisão), passando a analisar se aqueles que tinham o poder familiar da criança ou do adolescente possuem as condições necessárias de recebê-lo de volta ao seu convívio. Constatamos em nossa pesquisa que, neste momento, o procedimento judicial é conduzido de maneira semelhante ao praticado no período histórico orientado pela 'situação irregular' e 'menorista', deixando de lado o devido processo legal e ferindo o direito ao contraditório e da ampla defesa.

Nota-se também que o histórico disciplinado no antigo Código de Menores<sup>13</sup> - que autorizava ao Juiz de Menores, através de portaria ou de provimento, determinar medidas especiais - ganhou espaço atual com o advento das Audiências Concentradas<sup>14</sup>, as quais não são referidas no sistema normativo como um todo. Na dinâmica dessas Audiências Concentradas, a ênfase é dada nas possibilidades de a família receber seu filho/a abrigado/a, no menor prazo, perdendo de vista o fato inicial que gerou o acolhimento. Nesse sentido, os esforços dos profissionais se detêm na aferição da suficiência das condições dos detentores do poder familiar para garantir o acesso aos direitos básicos uma convivência saudável no retorno de seus filhos. Neste momento, abandona-se o devido processo legal, gerador do acolhimento.

---

<sup>13</sup> Lei 6.697, de 10 de Outubro de 1979, Institui o Código de Menores. Art. 8º A autoridade judiciária, além das medidas especiais previstas nesta Lei, poderá, através de portaria ou provimento, determinar outras de ordem geral, que, ao seu prudente arbítrio, se demonstrarem necessárias à assistência, proteção e vigilância ao menor, respondendo por abuso ou desvio de poder.

<sup>14</sup> AUDIÊNCIA CONCENTRADA. O TJRJ através da Coordenadoria da CEJA resolve em 31.03.2009 instituir o Plano Mater que seria a articulação dos poderes públicos executivos e judiciário no sentido de viabilizar a materialização do direito ao convívio familiar e comunitários das crianças e adolescentes em situação de acolhimento institucional. Em 16 de abril de 2009 ocorre o I Encontro Nacional das Coordenadorias da Infância e Juventude que resolvem pela realização das audiências concentradas para verificação da situação pessoal e processual das crianças e adolescentes acolhidos institucionalmente. Em 3.11.2009 o CNJ através da Instrução Normativa n. 02 determina que as situações das crianças e dos adolescentes acolhidas institucionalmente sejam revistas nos termos disciplinados pelo ECA. Em 3.3.2010 o CNJ através da Instrução Normativa n. 02 determina a instauração e obrigatoriedade das guias de acolhimento institucional de criança e de adolescente. O TJSP através da Coordenadoria da Infância e Juventude na pessoa do Juiz Eduardo Rezende de Melo edita um parecer recomendando aos juízes das Varas da Infância e Juventude que passassem a implementar Audiências Concentradas.

Estas Audiências Concentradas que, iniciaram de forma sugestiva por cada Tribunal de Justiça Estadual, agora são obrigatórias através de determinação do CNJ, que, ao nosso ver, acabou por ferir a competência legislativa e, por sua vez, o pacto federativo. Isso, sem entrar no mérito da constitucionalidade que parece ser incompatível com o ordenamento posto, assemelhando mais ao antigo sistema de ação quando prevaleciam os princípios da ‘situação irregular’ e do ‘menorismo’.

O intuito dessas audiências sempre foi de agilizar definições no processo de acolhimento de crianças e de adolescentes, seja no sentido de seu desligamento institucional para sua reintegração familiar ou, como excepcionalidade, para dar início à ação de destituição do poder familiar, com a consequente disponibilização daquela criança ou daquele adolescente para adoção por família substituta.

O contencioso, o respeito e a observância dos princípios constitucionais do direito ao contraditório e do direito à ampla defesa foi substituído por essa prática – da Audiência Concentrada – onde um grupo de atores decidem sobre a manutenção do acolhimento, ou a reintegração à sua família de origem ou, até mesmo, a destituição do poder familiar - sem a observância do devido processo legal. Um dos problemas centrais dessa novidade - que afronta a Constituição Federal - é o fato dela ser similar a um Tribunal de Exceção (situação esta, vedada expressamente pela Constituição Federal no seu artigo 5º, inciso XXXVII<sup>15</sup>) pois o juiz e seus técnicos trabalham tão intensamente no caso que acabam por tornarem-se impedidos de atuarem em uma consequente fase de ação de destituição do poder familiar (caso os princípios do contraditório e da ampla defesa fossem obedecidos).

Na prática, os procedimentos oriundos das Audiências Concentradas tomam feição de “cartas marcadas”, pois, os mesmos técnicos, juntamente com o juiz natural da causa, e com o mesmo promotor de justiça, atuarão e decidirão acerca da procedência ou improcedência de uma ação a que eles próprios conheceram e a partir de convicções por eles já firmadas em seu âmago, ferindo, portanto, a legitimidade do contraditório e da ampla defesa.

Essas práticas acabam por ferir o contido no parágrafo 9º do artigo 101 do ECA, que deixa claro ser incumbência dos técnicos da entidade ou dos responsáveis pela execução da política municipal de garantia do direito a convivência familiar, *em sendo constatada a impossibilidade de reintegração da criança ou do adolescente à*

---

<sup>15</sup>CF, art.5º, inciso XXXVII - não haverá júízo ou tribunal de exceção;

*família de origem*, o envio de relatório fundamentado ao ministério público, no qual conste a descrição pormenorizada das providências tomadas e a expressa recomendação de ações a serem realizadas, evidenciando tal impossibilidade.

Paralelamente à processualidade judicial, a medida protetiva de acolhimento institucional possui natureza dupla pois, uma vez iniciado o acolhimento, gera procedimento judicial - para aferir sua pertinência - e procedimento administrativo de execução da medida propriamente dita. A medida de acolhimento possui natureza protetiva, não tem caráter punitivo ou socioeducativo.

A seguir, será demonstrada a processualidade administrativa da medida protetiva de acolhimento institucional.

### **2.5.2 Processualidade administrativa**

O acolhimento institucional é uma medida essencialmente de natureza judicial que, além do desencadeamento de um processo judicial contencioso, repercute também na esfera administrativa. Por se tratar de uma medida protetiva, a ser executada por entidade vinculada essencialmente ao Poder Executivo e que possui atribuições autônomas no desenvolvimento do Plano Individual de Atendimento-PIA, pode até mesmo constatar a impossibilidade da reintegração da criança ou do adolescente em sua família de origem e enviar relatório ao Ministério Público para que o mesmo ingresse com ação de destituição do poder familiar.

O artigo 90 do ECA deixa claro ser incumbência das entidades de atendimento a responsabilidade pela manutenção de suas dependências, pelo planejamento e execução de programas de proteção que, expressamente, preveem a medida protetiva de acolhimento institucional.

A instituição de acolhimento que, pelo artigo 90, recebe o nome de entidade de atendimento, é peça chave para o sucesso do retorno da criança ou do adolescente à sua família de origem ou, quando isso não for possível, para sua colocação em família substituta.

O quadro explicativo abaixo demonstra as diretrizes fundamentais a serem observadas pela entidade que executa a medida protetiva de acolhimento:

**Quadro explicativo 02: Procedimento administrativo de execução de medida protetiva de acolhimento institucional de criança ou adolescente – art.101, VII e VIII.**



Para que possa exercer de fato o seu papel e com absoluta autonomia, é preciso que a entidade execute a política pública a que se propôs sem sujeições, nem ingerências. Para isso é preciso que haja uma emancipação em relação ao Poder Judiciário que, ainda nos dias de hoje, persiste com as antigas práticas dos tempos de orfanatos, onde acabam praticando ações que tendem a engessar as atividades das entidades de acolhimento.

Nas situações de execução da medida protetiva de acolhimento institucional, a entidade deverá possuir em seus prontuários cópia da guia de acolhimento institucional da criança ou do adolescente, que a legitime para iniciar o seu papel institucional. Uma vez que o acolhimento se legitima pela expedição da guia, também é a partir dela que é iniciado o trabalho profissional dos seus atores, com fins de reintegração da criança ou do adolescente à família de origem ou, excepcionalmente, à sua colocação em família substituta - fato último que sofreria direta supervisão da autoridade judiciária, nos termos da segunda parte do inciso III do parágrafo 6º do artigo 101 do ECA.

No nosso entender, esta 'direta supervisão' da autoridade judiciária visa, essencialmente, proteger o sistema de lista para adoção, devido à impossibilidade da adoção *intuito persona* e da adoção à brasileira, muito comuns no Brasil anteriormente às últimas mudanças legislativas. Mesmo nesta situação, o artigo 101, no seu parágrafo 4º, determina a formulação do Plano Individual de Atendimento - PIA pela entidade, com a finalidade de colocação em família substituta. Ainda assim, neste último caso, mesmo com direta supervisão da autoridade judiciária, a entidade executa sua tarefa de operar a medida de acolhimento institucional, direcionando seu trabalho ao êxito da colocação em família substituta - nessa oportunidade, o PIA descreverá as providências necessárias para que isto se efetive.

O procedimento administrativo de execução de medida de acolhimento, previsto no ECA, tem sofrido interferências significativas. Uma delas é a sobreposição praticada pelos atores pertencentes ao judiciário em relação ao trabalho realizado pela entidade de atendimento, responsável pelo acolhimento institucional.

A nossa pesquisa tem constatado que a medida protetiva de acolhimento institucional pretendida pelo ECA não tem sido corretamente executada em razão da precariedade das políticas públicas, nos vários níveis do Poder Executivo. Por este

fato, o Poder Judiciário acaba tomando para si demandas que seriam da área do executivo – da assistência social - como se fossem suas algumas daquelas atribuições. Também, nessa mesma direção, vêm sendo assumidas tarefas pertencentes às entidades responsáveis pela execução do acolhimento institucional. O surgimento das Audiências Concentradas demonstra claramente essa sobreposição do Poder Judiciário sobre o Poder Executivo no que diz respeito à operação de medidas protetivas.

Caso a instituição cumpra todo o seu mister previsto pelo ECA na aplicação da medida de acolhimento institucional e, em sendo constatada a impossibilidade de reintegração familiar<sup>16</sup>, deveria ser enviado relatório subscrito pelos técnicos da entidade ou pelos responsáveis pela execução da política municipal, ao representante do Ministério Público, que tem 30 dias para ingressar, seja com a ação de destituição do poder familiar, seja com um requerimento para a realização de estudos complementares, seja para outras providências que entender como indispensáveis ao ajuizamento da demanda.

Entendemos que nesta fase o representante do Ministério Público deveria atentar para a chave hermenêutica interpretativa da proteção integral e contemplar a possibilidade descrita no artigo 201, inciso V do ECA que diz respeito às funções do Ministério Público: “*Promover o inquérito civil e a ação pública para a proteção dos interesses individuais, difusos ou coletivos relativos à infância e à adolescência...*”

Também os defensores públicos, os advogados particulares ou dativos dos envolvidos podem fazer valer o contido no artigo 201, parágrafo 1º do ECA, que diz: *A legitimação do Ministério Público para as ações cíveis previstas neste artigo não impede a de terceiros...*” conjugado com o artigo 212, cuja redação é a seguinte: “

---

<sup>16</sup> ECA, art. 101, § 9º Em sendo constatada a impossibilidade de reintegração da criança ou do adolescente à família de origem, após seu encaminhamento a programas oficiais ou comunitários de orientação, apoio e promoção social, será enviado relatório fundamentado ao Ministério Público, no qual conste a descrição pormenorizada das providências tomadas e a expressa recomendação, subscrita pelos técnicos da entidade ou responsáveis pela execução da política municipal de garantia do direito à convivência familiar, para a destituição do poder familiar, ou destituição de tutela ou guarda. (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009) Vigência

§ 10. Recebido o relatório, o Ministério Público terá o prazo de 30 (trinta) dias para o ingresso com a ação de destituição do poder familiar, salvo se entender necessária a realização de estudos complementares ou outras providências que entender indispensáveis ao ajuizamento da demanda. (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009) Vigência



*Para defesa dos direitos e interesses protegidos por esta Lei, são admissíveis todas as espécies de ações pertinentes”. Nesse sentido, tanto o Promotor de Justiça, quanto as parte envolvidas através de defensores públicos ou advogados podem valer-se do artigo 212 do ECA: Para a defesa dos direitos e interesses protegidos por esta Lei, são admissíveis todas as espécies de ações pertinentes. Por fim, na hipótese de ocorrência de lesão à direito líquido e certo, qualquer uma das instituições ou desses advogados poderia ingressar com mandado de segurança, nos termos descritos no artigo 212, paragrafo 2º.<sup>17</sup>.*

Asseveramos que o sistema administrativo e judicial de garantia de direitos da criança e do adolescente é extenso, nos moldes pretendidos pelos legisladores que decidiram pela proteção integral. E, como demonstrado, há aspectos de repercussão do procedimento judicial no âmbito administrativo e vice-versa. No entanto, na prática das ACs, são tomadas diversas decisões, de forma coletiva, que incluem o início de ações de destituição do poder familiar, muitas vezes sem um critério objetivo e longe de respeitar os princípios constitucionais do direito ao contraditório e à ampla defesa.

Também há o fato de que, a presença do juiz e do promotor de justiça causa, por vezes, um desconforto nas relações, nas quais os técnicos da rede sócioassistencial e dos serviços de acolhimento podem se constranger e deixar de atuar com a profundidade de análise e de argumentação necessárias, na discussão dos casos concretos, devido à verticalização das relações nessas audiências - ainda que elas tenham sido pensadas para serem horizontais.

Outro problema para uma boa performance nessas audiências diz respeito à falta do trabalho em rede por parte dos agentes públicos responsáveis, fazendo – por vezes - com que o caso concreto seja discutido na própria audiência concentrada, sem ao menos haver sido exaustivamente pensado e discutido em rede, na concretização do Plano Individual de Atendimento - PIA.

---

<sup>17</sup> ECA, Art. 212. Para defesa dos direitos e interesses protegidos por esta Lei, são admissíveis todas as espécies de ações pertinentes; § 1º Aplicam-se às ações previstas neste Capítulo as normas do Código de Processo Civil; § 2º Contra atos ilegais ou abusivos de autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do poder público, que lesem direito líquido e certo previsto nesta Lei, caberá ação mandamental, que se regerá pelas normas da lei do mandado de segurança.

Tudo isso leva a crer que as audiências concentradas estão se sobrepondo à *práxis* profissional dos atores do serviço de acolhimento pela falta de apropriação - por parte de alguns dos participantes - do *modus operandi* do seu papel institucional para a efetivação do que lhe é exigido e atribuído pelo ECA. Na nossa observação, possivelmente isso ocorre pelo ranço histórico da perspectiva da 'situação irregular', própria da mentalidade 'menorista' que ainda permeia o ideário de alguns dos atores do Poder Judiciário, especialmente nas Varas da Infância e Juventude.

## CAPÍTULO III – A PESQUISA: PERCURSO, PROCESSUALIDADE E ANÁLISE

### 3.1 O PERCURSO DA CONSTRUÇÃO DA PESQUISA DE CAMPO

O trajeto percorrido teve seu início com a participação em uma Audiência Concentrada da cidade de Mogi das Cruzes. Percebemos, naquele momento, a existência de aspectos que destonavam em relação à sistemática processual aplicada em processos cíveis e criminais - com os quais nós já tínhamos acumulada uma experiência profissional não apenas teórica mas também de efetivação prática.

Após doze anos trabalhando como advogado, nossa percepção daquela audiência se contrapunha com a sistemática jurídica apreendida durante o curso de direito e durante a prática cotidiana que vivenciáramos nos processos.

Um nó naquele momento se fez em nossa mente, o qual viria a ser desfeito somente quando de nossa aproximação da história da criança e do adolescente no mundo e no Brasil, fato que nos proporcionou compreensão das diferenças jurídicas e práticas empregadas face a esses segmentos da população.

Poucos meses depois conhecemos o Núcleo de Pesquisa da Criança e do Adolescente dirigido pela professora Dra. Myrian Veras Baptista, inserido no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

Para nossa surpresa, o NCA naquele momento estava discutindo justamente o surgimento das Audiências Concentradas- AC. Por este motivo ingressamos no programa como aluno de mestrado com o objetivo de pesquisar aspectos ligados a essas ACs. Desde então participamos de maneira assídua às reuniões do NCA e pudemos ouvir inúmeros convidados que vieram falar a respeito de suas perspectivas sobre essa nova prática.

Foram ouvidos inúmeros profissionais ligados ao sistema de garantias e direitos das Crianças e dos Adolescentes, tais como: juízes, promotores de justiça, defensores públicos, assistentes sociais, psicólogos, conselheiros tutelares, profissionais ligados à Secretaria Municipal da Assistência e Desenvolvimento Social - SMADS, da cidade de São Paulo, pesquisadores que vieram apresentar o

resultado de suas pesquisas, professores que vieram explanar sobre assuntos ligados ao tema, técnicos atuantes no serviço de acolhimento institucional, dentre outros.

O tema inicial proposto versava em torno dos fundamentos históricos, teóricos e metodológicos do curso de Serviço Social em confrontação com os fundamentos do curso de Direito, por desejar analisar as diferenças e aproximações sobre esses profissionais no sentido de auxiliar na melhoria destes na esfera protetiva de direitos da criança e do adolescente, principalmente no que tange às Audiências Concentradas.

Logo percebemos que esse seria um importante objeto de estudo para nossa Dissertação de Mestrado e que, para realizá-lo, haveria necessidade de fazer um profundo recorte na identificação dos aspectos a serem pesquisados. Princípios por analisar as Audiências Concentradas nos seus aspectos ligados à observância do direito ao contraditório e à ampla defesa. Entendemos que, nessa observância, seria possível aferir se a prática demonstrava ou não um abandono da doutrina da situação irregular e da perspectiva menorista por parte dos profissionais. Seria possível apreender também em que nível se encontrava o empoderamento dos profissionais face à doutrina da proteção integral e sua aproximação a uma postura dirigida à garantia dos direitos humanos das crianças e dos adolescentes.

O exame de qualificação, realizado após a feitura de um projeto preliminar, foi de suma importância nesse processo por dois motivos: o primeiro, foi ter clareado o caminho jurídico e social em relação à história da criança e do adolescente e, o segundo, por ter reforçado a importância do tema e a necessidade de conexão com o cotidiano do profissional assistente social, uma vez que a Dissertação ocorria nessa área do saber.

Dividimos nossa pesquisa em dois momentos. No primeiro momento, foi feito um resgate histórico para apreender o percurso trilhado, na história mundial e na história do Brasil, pelos direitos das crianças e dos adolescentes pobres e como estes foram tratados ao longo do tempo até a chegada ao atual sistema de proteção integral e dos direitos humanos.

No segundo momento, analisamos a fala de profissionais que expuseram seus olhares sobre a aplicação da medida protetiva de acolhimento institucional, especialmente sobre a fase das Audiências Concentradas, para aferir o que diziam

sobre sua gênese, sua preparação, sua ocorrência e sua avaliação e, com isso, desvelar aspectos ligados à superação da doutrina da situação irregular e menorista e apontar aspectos do empoderamento da doutrina da proteção integral e dos direitos humanos.

### 3.2 PROCESSUALIDADE DA PESQUISA

A processualidade assumida nesta dissertação teve por objetivo desvelar, por aproximações sucessivas, questões ligadas à aplicação da medida protetiva de acolhimento institucional de crianças e de adolescentes.

Dentre essas questões, tiveram maior ênfase aquelas ligadas especificadamente às Audiências Concentradas. Interessava-nos saber se, nessas práticas, os profissionais estavam obedecendo aos preceitos constitucionais do direito ao contraditório e da ampla defesa ou se estavam praticando ações assemelhadas às realizadas na perspectiva da antiga 'situação irregular' e 'menorista'. Interessava também conhecer como os profissionais estavam conseguindo apropriar-se da doutrina da proteção integral, já que se tratava de uma nova sistemática legal, inaugurada pela Constituição Federal de 1988.

Para aferir estas ocorrências, formulamos a hipótese de que poderíamos encontrar nos princípios constitucionais do direito ao contraditório e da ampla defesa a linha norteadora da proteção e da garantia de direitos das crianças e dos adolescentes, no que tange à sua proteção integral. Essa hipótese se apoia no fato de que o conjunto de direitos constitucionais - que vieram para substituir o antigo sistema - representa uma conquista histórica, pautada em práticas assumidas desde o advento da Constituição Federal de 1988, não podendo mais serem aceitas as antigas práticas. Nesse sentido, desrespeitar o contraditório e a ampla defesa das crianças, dos adolescentes e de suas famílias atenta diretamente o Estado Democrático de Direito.

Delimitamos, como sujeito da pesquisa, aqueles que expuseram suas experiências à convite do Núcleo de Criança e Adolescente da PUC/SP, por entender tratar-se de sujeitos significativos que poderiam, no seu conjunto, fornecer material de conteúdo e qualidade suficientes para a análise que pretendíamos efetuar.

Por terem sido gravadas as falas dos palestrantes-convidados, fato que ocorre há aproximadamente dez anos no Núcleo, todos os convidados, no momento em que iniciavam suas falas, expunham publicamente sua autorização para gravação e análise acadêmica. Quando desejavam o anonimato em relação a algum trecho de suas falas, pediam para desligar o aparelho de captura de som e imagem. Por este motivo, tivemos a autorização da professora Dra. Myrian Veras Baptista para fazer a pesquisa junto ao acervo que se encontra guardado aos seus cuidados.

Decidimos pela pesquisa qualitativa por entendermos tratar-se de uma modalidade que responde suficientemente aos aspectos ligados à nossa hipótese inicial os quais não teriam sido contemplados por outra forma de abordagem, conforme exposto por Martinelli (1999):

...a cada momento via mais claramente que a pesquisa quantitativa era importante para dimensionar os problemas com os quais trabalhamos, para nos trazer grandes retratos da realidade, mas era insuficiente para trazer as concepções dos sujeitos. Como pensam sua problemática? Que significados atribuem às suas experiências? Como vivem a sua vida? E, algo que me trazia muito questionamento, muitas vezes tínhamos inúmeras pesquisas produzidas e as possibilidades efetivas que traziam no sentido de instrumentalizar o objeto de transformar aquela realidade estavam muito aquém do esforço realizado. Pois, por incrível que pareça, nessas pesquisas, o próprio informante é um sujeito oculto, suas reais condições de vivência não são alcançadas pela pesquisa. (1999, p.20)

A autora salienta que a pesquisa qualitativa:

... tem por objetivo trazer à tona o que os participantes pensam a respeito do que está sendo pesquisado, não é só a minha visão de pesquisador em relação ao problema, mas é também o que o sujeito tem a me dizer a respeito. Parte-se de uma perspectiva muito valiosa, porque à medida que se quer localizar a percepção dos sujeitos, torna-se indispensável – e este é um outro elemento muito importante – o contato direto com o sujeito da pesquisa. Trata-se, portanto, de uma outra ambiência, onde vamos privilegiar instrumentos que superam o questionário, o formulário e que vão incidir mais na narrativa oral, na oralidade. (1999, p. 21/22)

A grandeza desta modalidade de pesquisa está no:

...reconhecimento da singularidade do sujeito. Cada pesquisa é única, pois se o sujeito é singular conhecê-lo significa ouvi-lo, escutá-

lo, permitir-lhe que se revele. E onde o sujeito se revela? No discurso e na ação. Assim, se a pesquisa pretende ser qualitativa e pretende conhecer o sujeito, precisa ir exatamente ao sujeito, ao contexto em que vive sua vida. Como decorrência disso, o segundo pressuposto é que essas pesquisas partem do reconhecimento da importância de se conhecer a experiência social do sujeito e não apenas suas circunstâncias de vida. Pois as circunstâncias de vida configuram um tipo de fenômeno, outro é o modo de vida. As circunstâncias materiais, as condições de vida, as pesquisas quantitativas me dão, informando-me, por exemplo, o salário de um determinado sujeito, o montante de despesas que tem. Agora, modo de vida é bastante diferente, é um conceito introduzido por um historiador inglês contemporâneo chamado Edward Thompson, que nos mostra que o modo de vida é, exatamente, o modo como esse sujeito constrói e vive a sua vida. Envolve, portanto, seus sentimentos, valores, crenças, costumes e práticas sociais cotidianas. Isso nos remete ao terceiro pressuposto, que se expressa no reconhecimento de que conhecer o modo de vida do sujeito pressupõe o conhecimento de sua experiência social. (1999, p.22/23)

Isso nos fez escolher um grupo pequeno de pessoas, mas bastante significativos, pois:

...é preciso aprofundar o conhecimento em relação àquele sujeito com o qual estamos dialogando. Podemos conceber instrumentos que nos aproximem de grupos maiores, mas essa não é a nossa busca nessa metodologia de pesquisa. Como não estamos procurando medidas estatísticas, mas sim tratando de nos aproximar de significados, de vivências, não trabalhamos com amostras aleatórias, ao contrário, temos a possibilidade de compor intencionalmente o grupo de sujeitos com os quais vamos realizar nossa pesquisa. (1999, p.23/24)

Para realizarmos essa pesquisa nos vídeos do acervo do NCA, escolhemos os encontros que tiveram, por personagens centrais, sujeitos significativos em relação à temática estudada, pois entendemos que:

O importante neste contexto, não é o número de pessoas que vai prestar a informação, mas o significado que esses sujeitos têm, em função do que estamos buscando com a pesquisa. A riqueza que isso traz para o pesquisador é muito importante, permitindo-lhe aprofundar efetivamente, na relação sujeito-sujeito, o seu objeto de análise (1999, p.24).

Foram escolhidos para análise a oitiva de dois juízes de direito, dois promotores públicos, um defensor público, todos atuantes na cidade de São Paulo e assistentes sociais e psicólogos que atuam diretamente em serviços de acolhimento

de criança e de adolescente, que puderam participar da 'conversa entre abrigos' – que contou com aproximadamente noventa participantes -realizada pelo NCA e que explanaram suas opiniões e vivências sobre as Audiências Concentradas.

Inicialmente, estes profissionais expuseram de maneira livre o conteúdo acerca das Audiências Concentradas e, na medida em que discorriam seu conteúdo, puderam responder a questões postas pelos demais participantes, sobre vários aspectos práticos e teóricos.

Eticamente decidimos preservar as identidades dos sujeitos desta pesquisa. Entendemos que estes profissionais exercem atividades - cada um deles - cunhados em seu ideário norteador de vida e de formação, ainda que, em determinados momentos, firmem posições antigas relacionadas a uma tradição, não completamente superada, que tem por base o ideário da 'situação irregular' e 'menorista. Compreendemos também que, para modificar uma cultura centenária serão necessários talvez outros cem anos de prática e de investimentos educacionais e em pesquisas.

Por isto, este trabalho surge para ajudar a fortalecer a apropriação da doutrina da proteção integral pelos diferentes profissionais. Com isso, intentamos contribuir para a superação de algumas práticas - já revistas nos marcos legais - no trato do acolhimento de crianças e de adolescentes em medida protetiva.

Cabe dizer que, na análise desse material, empregamos a perspectiva do direito ao contraditório e da ampla defesa, procurando desvelar em que medida havia ranços da doutrina da situação irregular e do menorismo nessa operação e até que ponto se evidenciava a apropriação da doutrina da proteção integral das crianças e dos adolescentes em situação de acolhimento.

O material colhido e analisado se insere objetivamente nos anos de 2012 e 2013. Teve por base atividades desenvolvidas pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Criança e o Adolescente do Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Nessas atividades tivemos uma participação efetiva. As gravações em vídeo, colhidas nesses encontros, estão arquivadas no acervo da Professora Doutora Myrian Veras Baptista.

Com isso, tivemos possibilidade de confrontar suas perspectivas no sentido de - ao desvelar reais e concretas dificuldades - superá-las, na direção de contribuir



para a melhoria da rede protetiva de direitos das crianças e dos adolescentes. Esse processo iniciaria com sugestões para a aplicação de medida protetiva de acolhimentos institucional e, em continuidade, poderia ser utilizado para a melhoria da rede de cuidados na área da infância e da adolescência como um todo, inclusive no campo das medidas socioeducativas.

### 3.3 ANÁLISE DO MATERIAL TRANSCRITO

Uma vez que foram delimitados os sujeitos que forneceram subsídios para esta pesquisa, iniciamos as transcrições de suas falas, no intuito de levantar aspectos significativos relacionados às várias ações correntes na aplicação da medida protetiva de acolhimento institucional, especialmente na fase das ACs.

Levantamos um universo de informações fornecidas pelos sujeitos pesquisados acerca das ACs. Dada a qualidade do conteúdo, decidimos realizar a análise pela organização de quatro blocos centrais, que chamamos de Eixos, sendo estes:

Eixo 01 – Idealização das Audiências Concentradas;

Eixo 02 – Preparativos operacionais que antecederam a realização das Audiências Concentradas;

Eixo 03 – A Audiência Concentrada na prática;

Eixo 04 – Avaliação dos sujeitos pesquisados acerca das Audiências Concentradas.

#### **EIXO 01**

**No Eixo 01**, procuramos coletar e organizar informações sobre o surgimento das ACs e como elas se inserem no ordenamento jurídico como um todo, na tentativa de cooperar para a melhoria do sistema protetivo de crianças e adolescentes. O conhecimento dessa história proporcionou um espaço de crítica dialética (de superação), a qual deve subsidiar reflexões daqueles que militam junto ao sistema de garantias de direitos das crianças e dos adolescentes, com o objetivo de aprimorá-las. Isso nos interessou principalmente porque o surgimento das ACs, não tendo ocorrido através da criação de uma Lei - mas, sim, inicialmente por

sugestão dos Tribunais de Justiça Estaduais (não todos) e, agora, através de determinação do Conselho Nacional de Justiça – CNJ - tem maior flexibilidade de apropriação de novos caminhos.

Esse nosso interesse ocorre também, porque consideramos que boa parte das práticas ocorrentes nas Varas da Infância e Juventude vêm sendo historicamente norteadas por ações ainda impregnadas por um ideário cujas bases são originadas na ideologia da ‘situação irregular’ e ‘menorista’.

Em seguida, com o intuito de cooperar para a superação e aprimoramento do sistema protetivo de direito da criança e do adolescente, procuramos apresentar, nesta Dissertação de Mestrado, algumas dificuldades desveladas e potencializadas em virtude das ACs.

## **Análise do Eixo 01**

### **Idealização das Audiências Concentradas**

É importante discorrer sobre surgimento das ACs e sobre sua inserção no cenário jurídico, para melhor compreender e analisar as falas dos profissionais acerca da idealização das ACs, no âmbito do judiciário, nos casos de aplicação de medidas protetivas de acolhimento institucional.

As ‘Audiências Concentradas’ tiveram sua gênese quando o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, através da Coordenadoria da Comissão Estadual Judiciária de Adoção – CEJA, resolveu em 31.03.2009 instituir uma modalidade de ação intitulada de Plano *Mater* que seria a articulação dos poderes públicos executivo e judiciário no sentido de viabilizar a materialização do direito ao convívio familiar e comunitários das crianças e adolescentes em situação de acolhimento institucional.

Em 16 de abril de 2009 ocorreu o I Encontro Nacional das Coordenadorias da Infância e Juventude, no qual foi discutida, de maneira coletiva, a implementação de ‘Audiências Concentradas’ nos serviços de acolhimento, para verificação da situação pessoal e processual das crianças e adolescentes acolhidos institucionalmente.

Em 03/03/2010 o CNJ, através da Instrução Normativa n. 02, determinou a instauração e a obrigatoriedade das guias de acolhimento institucional de criança e

de adolescente, como cumprimento do artigo 101, parágrafo 3º, também introduzido pela Lei 12.010.

Em 30/06/2010 o Conselho Nacional de Justiça – CNJ, através da Instrução Normativa n. 02<sup>18</sup>, determinou que as situações das crianças e dos adolescentes acolhidos institucionalmente fossem revistas, nos termos disciplinados pelo ECA, conforme artigo 19 e respectivos parágrafos, cumprindo as modificações trazidas pela Lei 12.010/99:

Art. 19 Toda criança ou adolescente tem o direito a ser criado e educado no seio da sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente livre de pessoas dependentes de substâncias entorpecentes.

§ 1º Toda criança ou adolescente que estiver inserido em programa de acolhimento familiar ou institucional terá sua situação reavaliada, no máximo, a cada 6 (seis) meses, devendo a autoridade judiciária competente, com base em relatório elaborado por equipe interprofissional ou multidisciplinar, decidir de forma fundamentada pela possibilidade de reintegração familiar ou colocação em família substituta, em quaisquer modalidades previstas no art. 28 desta Lei. (incluído pela Lei n. 12.010, de 2009)

§ 2º A permanência da criança e do adolescente em programas de acolhimento institucional não se prolongará por mais de 2 (dois) anos, salvo comprovada necessidade que atenda ao seu superior interesse, devidamente fundamentada pela autoridade judiciária. (Incluído pela Lei n. 12.010, de 2009)

§ 3º A manutenção ou reintegração de criança ou adolescente à sua família terá preferência em relação a qualquer outra providências, caso em que será esta incluída em programas de orientação e auxílio, nos termos do parágrafo único do art. 23, dos incisos I e IV do caput do art. 101 e dos incisos I a IV do caput do art. 129 desta Lei. (Incluído pela Lei n. 12.010, de 2009)

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, através da Coordenadoria da Infância e Juventude, na pessoa do Juiz Eduardo Rezende de Melo, editou um parecer<sup>19</sup> recomendando aos juízes das Varas da Infância e Juventude que passassem a implementar Audiências Concentradas em suas respectivas comarcas, caso nelas houvesse crianças ou adolescentes em aplicação de medida de acolhimento institucional.

---

<sup>18</sup> ANEXO I

<sup>19</sup> ANEXO II

Em 2013, alguns juízes prosseguiram na realização das Audiências Concentradas e outros cessaram suas realizações, porque estas haviam sido apenas objeto de orientação, de âmbito sugestivo. Essa última decisão teve por base o princípio de independência que rege as ações dos magistrados, uma vez que não existia previsão legal expressa, para que tais audiências ocorressem.

Em razão disso, e no sentido de uniformizar as 'Audiências Concentradas', o CNJ emitiu em 24 de junho de 2013, um Provimento, de n. 32<sup>20</sup>, com previsão de entrada em vigor 40 dias após sua publicação. Este provimento tornou a realização das Audiências Concentradas não mais uma orientação, mas uma determinação que obrigava os Juízes das Varas da Infância e Juventude a colocá-las em prática, conforme artigo 1º do Provimento citado:

O Juiz da Infância e Juventude, sem prejuízo do andamento regular, permanente e prioritário dos processos sob sua condução, deverá realizar, em cada semestre, preferencialmente nos meses de abril e outubro, os eventos denominados "Audiências Concentradas", a se realizarem, sempre que possível, nas dependências das entidades de acolhimento, com a presença dos atores do sistema de garantia dos direitos da criança e do adolescente, para reavaliação de cada uma das medidas protetivas de acolhimento, diante de seu caráter excepcional e provisório, com a subsequente confecção de atas individualizadas para juntada em cada um dos processos.

O parágrafo 2º deste artigo sugere um roteiro para realização das Audiências. Prevê, ainda, a intimação de representantes de determinados órgãos, para fins de envolvimento único e tomada de medidas efetivas que visassem abreviar o período de institucionalização das crianças e adolescentes:

- a) Equipe interdisciplinar atuante perante a vara da infância e juventude;
- b) Conselho Tutelar;
- c) Entidade de acolhimento e sua equipe interdisciplinar;
- d) Secretaria Municipal de Assistência Social;
- e) Secretaria Municipal de Saúde;
- f) Secretaria Municipal de Educação;
- g) Secretaria Municipal de Trabalho/Emprego;
- h) Secretaria Municipal de Habitação;
- i) Escrivão (ã) da própria Vara.

---

<sup>20</sup> ANEXO III

Consta ainda dessa intimação, além do Ministério Público, a Defensoria Pública e os pais ou parentes do acolhido - inclusive, em relação a esses últimos, havendo a previsão da possibilidade de os mesmos terem de ser conduzidos.

As “Audiências Concentradas”, que iniciaram com caráter sugestivo no ano de 2010, agora, com o novo provimento de 2013, passaram a ser obrigatórias.

Ressalvamos, neste momento, que os sujeitos, cuja participação no NCA trouxe subsídios importantes para esta pesquisa, prestaram suas informações antes da determinação de obrigatoriedade das ACs em 24.06.2013.

### **Falas dos sujeitos**

Vencidas as explicações acerca do surgimento e inserção das ACs no cenário jurídico, importa-nos neste momento analisar os conteúdos transcritos, trazidos pelos sujeitos, em eventos do NCA.

**Um dos juízes** ouvido no NCA discorreu pormenorizadamente sobre o surgimento das ACs, sendo possível constatar em sua fala um conteúdo que denota que, tanto o Poder Judiciário quanto o Poder Executivo, estão com dificuldades para a implementação efetiva da proteção integral de crianças e de adolescentes, especialmente aqueles que estão sob medidas protetivas de acolhimento institucional. Segundo esse juiz, as ACs serviriam, por um lado, para finalizar o Plano Individual de Atendimento – PIA, através da escuta da criança ou do adolescente e, por outro lado, para ensinar a Rede de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente a trabalhar de forma conjunta em busca da solução dos motivos justificadores do acolhimento institucional.

*“As ACs surgiram no corpo de um Projeto que é simplesmente horrível, no Estado do Rio de Janeiro e se chama Projeto Mater. Foi um projeto elaborado por uma desembargadora e sua equipe de assessores. Esta proposta traz uma visão menorista da Infância e da Juventude. Traz propostas autoritárias e uma série de outras coisas que são muito ruins. Foi no contexto desse Projeto Mater, que ela idealizou, pensou, as ACs. É dentro deste projeto (que eu, pessoalmente, acho absolutamente maluco), que tem as ACs - que foi uma ideia dela, foi mérito desta*

desembargadora e de sua equipe. [Foi com esta proposta] que eles procuravam, de forma bastante imposta, no Rio de Janeiro, esvaziar os abrigos. A ideia desta desembargadora neste Projeto era ainda [baseada] na ideia do Projeto de Rogério Matos, da adoção como solução final e a retirada das crianças e dos adolescentes dos abrigos. A ideia das ACs era um esforço do Projeto, como uma grande “happy end”, onde os juízes iriam para as entidades de acolhimento e fariam uma audiência com os meninos no seu espaço, com o apoio da Defensoria Pública e do Ministério Público do Rio de Janeiro visando soluções para acelerar o desacolhimento. No Projeto Mater as ACs não estão muito detalhadas, nem têm uma principiologia, uma justificativa técnico-pedagógica: só tem uma ideia geral que acabou sendo levada para o CNJ - o Projeto Mater – e, no CNJ, se concebeu o projeto das ACs, que passaram a ser discutidas pelas Coordenadorias da Infância e da Juventude nos Tribunais. Cada Tribunal, a partir daquela ideia básica central, passou a ter a sua proposta, fazer o encaminhamento do seu projeto. No caso de São Paulo, o projeto foi mais desenvolvido, mais aprofundado, criou uma metodologia, com objetivos, com formas [de alcança-los], com apreciações... foi um trabalho muito bem elaborado, na época, pelo Dr. Eduardo Rezende de Melo e pela Dra. Renata Bittencourt Couto da Costa que são membros da Coordenadoria da Infância. São Paulo acabou se destacando no contexto nacional porque foi o único Estado que, efetivamente, aperfeiçoou e desenvolveu o Projeto dentro de uma metodologia, senão científica, pelo menos com alguma coisa científica. A ideia básica das ACs é dar uma visibilidade - às crianças e aos adolescentes acolhidos - perante o juiz, o promotor, o defensor, buscando a sua escuta e buscando em conjunto com eles a solução dos seus problemas. Então a AC é, basicamente, a homologação do PIA (Plano Individual de Atendimento), o desenvolvimento do Plano Individual de Atendimento, quando se tenta finalizar a parte da escuta e a parte técnica, partindo para ações práticas. A ideia é que as ACs sirvam, não só para isso, não só para este contato pessoal com o adolescente – deixando-o como protagonista do seu futuro, da sua vida – mas, também, por um efeito que eu vou chamar de pró-lateral, tentar ensinar à rede de atendimento, o sistema de garantias [de direitos] a trabalhar de uma forma conjunta, para que se possa tentar solucionar o problema”.

**Um dos promotores** cuja fala compõe o material desta pesquisa, se contrapôs fortemente à maneira pela qual as ACs foram concebidas. Demonstrou grande indignação em relação a isso e embasou seu posicionamento – inicialmente - na falta de previsão legal. Disse que somente a União possui competência para legislar sobre essa matéria.

*“Se vocês pegarem a legislação, não vão encontrar referências às ACs em lugar algum. Não existe previsão legal - elas não estão previstas em nenhuma lei, nem em nível Federal, nem em nível Estadual - não pode haver lei estadual prevendo essas audiências, porque toda legislação relacionada ao processo civil ou mesmo ao Estatuto da Criança e do Adolescente só pode ser feita em nível Federal, ou seja, só a União teria a competência para propor e aprovar um projeto de lei dessa natureza. Por isso, vocês não vão encontrar qualquer legislação prevendo audiências concentradas. Essa ideia foi concebida no Estado do Rio de Janeiro há alguns anos. Existe uma certa discussão sobre sua autoria. Siro Darlan, que é um juiz já antigo, diz que foi ele. Existem outros que dizem que são outras pessoas. Há uma séria discussão à respeito disso, [sobre quem teve a ideia] dos juízes irem aos abrigos (os quais, agora, são chamados de serviços de acolhimento) para a realização das audiências concentradas: para ouvir as crianças e os adolescentes acolhidos, na perspectiva de efetivar um plano de atendimento”.*

Esse promotor aprofundou sua discordância apresentando outros motivos. Dois pontos centrais alicerçaram este posicionamento: um, é o fato de que as ACs são realizadas num formato de verticalidade, onde o juiz centraliza e encabeça a audiência. Essa verticalidade faz com que o trabalho realizado em rede de atendimento multiprofissional perca sua característica essencial, para se tornar uma discussão que busca uma decisão ou resposta salomônica, que intenta superar os motivos que justificam a manutenção do acolhimento institucional da criança ou do adolescente. O outro motivo de discordância diz respeito ao fato de a criança ou o adolescente não serem consultados sobre seu interesse em ser ou não ouvidos em juízo. Esse fato estaria ferindo diretamente o artigo 12<sup>21</sup> da Convenção Internacional

---

<sup>21</sup> CONVENÇÃO SOBRE OS DIREITOS DA CRIANÇA. Artigo 12. 1. Os Estados Partes assegurarão à criança que estiver capacitada a formular seus próprios juízos o direito de expressar suas opiniões livremente sobre todos os assuntos relacionados com a criança, levando-se devidamente em

dos Direitos da Criança, o artigo 227 da Constituição Federal e o artigo 100 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

*“Eu não concordo com a realização de audiências concentradas. Aqui em São Paulo... a Coordenadoria da Infância do Tribunal de Justiça de São Paulo fez dois pareceres a respeito das Audiências Concentradas..., definindo o que seria um protocolo dessas audiências - enfim, fazendo uma regulamentação desse trabalho, dessa ideia. Se nós analisarmos com cuidado o material que foi elaborado - como o fizemos no Ministério Público - vamos perceber, no fundo, qual é a ideia que se tem da audiência concentrada. O juiz como polo, como foco e como o cume de uma pirâmide. Se tivéssemos que fazer um desenho, não conseguiríamos conceber um círculo ou uma horizontalidade, teríamos que fazer uma pirâmide, com o juiz lá em cima, no topo da pirâmide e o resto da rede em baixo. Poderíamos depois escrever do lado “audiência concentrada”, porque a ideia é essa. Na prática, quando o juiz chama a audiência concentrada (isso é pra vocês entenderem em termos práticos, o que ele faz) ele pega os procedimentos de crianças e de adolescentes que estão acolhidos, marca uma audiência concentrada e chama um monte de gente: da entidade de acolhimento, do CREAS, do CRAS, dos órgãos da rede de assistência social, da rede de saúde... alguns chamam até secretários de governo – apesar do secretário não ter nada a ver com o caso da criança – e colocam a criança ou o adolescente, ou os dois, no meio. A ideia, copiada do Rio de Janeiro, é realizar essas ACs nas entidades de acolhimento, nos abrigos. Então, colocam todo mundo em uma sala - mas ninguém se conhece, não houve um trabalho prévio, não houve discussão do caso – e tentam fazer ali uma discussão salomônica (no meu ponto de vista, depois de milênios, nós voltamos à justiça salomônica). Sentam todos ali para tentar resolver... enfim, para dar uma solução ao caso daquela criança ou daquele adolescente. Nós estabelecemos cerca de trinta conclusões a respeito disso. Acho que a principal delas é o fato da criança e do adolescente não serem ouvidos para saber se querem estar presente nela. O artigo 12º da Convenção dos Direitos Internacionais da Criança, trata do direito de escuta. Respeito a posição do Tribunal*

---

consideração essas opiniões, em função da idade e maturidade da criança. 2. Com tal propósito, se proporcionará à criança, em particular, a oportunidade de ser ouvida em todo processo judicial ou administrativo que afete a mesma, quer diretamente quer por intermédio de um representante ou órgão apropriado, em conformidade com as regras processuais da legislação nacional.



*de Justiça, mas nós temos um posicionamento contrário, oposto. Os juízes se dizem garantidores dos direitos da criança e do adolescente... Quanto a nós, eu acho que temos que fazer valer o que pregamos. Não é simplesmente falar bonito, escrever bonito, fazer bons discursos e, na prática, ter condutas diferentes ou não agregar aquilo que realmente prega. Paulo Freire falava muito isso: temos que executar aquilo que realmente pregamos. Eu acho complicado colocar um juiz e uma criança ou um adolescente, sem que eles tenham sido ouvidos para saber, em primeiro lugar, se queriam ou não estar ali e, em segundo lugar, se sabiam por que estariam em uma reunião onde iriam encontrar um monte de gente que não conheciam... Ainda que a psicóloga ou a técnica da entidade de acolhimento tenha lhes falado: “Nós estamos a fim de fazer uma audiência. Vai vir o juiz, vão vir várias outras pessoas aqui, para tentar definir o seu futuro. Você quer estar lá?” E eles tenham falado: “Eu acho muito legal, mas eu não quero estar lá” - eu acho que isso tem que ser respeitado. A partir de um certo momento, quando já há uma autonomia no desenvolvimento da criança e do adolescente, quando ele pode se exprimir com discernimento, eu acho que é dever do juiz, do promotor, de todas as partes que estão ali presentes, respeitarem esse direito, o direito de ser escutado [e de que seja respeitada a sua vontade]. Esse direito já foi garantido na Convenção Internacional e ratificado pela Constituição Federal de 1988, quando preservou, no artigo 227, todos os direitos da criança e do adolescente. Foi ratificado também pelo ECA e reforçado pelos acréscimos ao artigo 100 que foram incluídos. O artigo 100 - é importante vocês guardarem – trata daqueles princípios que sempre foram discutidos na doutrina internacional e na nacional, que agora ele estão incluídos. Foi incluído, inclusive, o princípio do superior interesse da criança e do adolescente, que sempre fora discutido na doutrina, mas que não havia sido positivado no ECA - agora ele está lá no ECA, no artigo 100, junto aos outros princípios. Para mim, é ilógico que, em um sistema que prega a horizontalidade e a rede, o juiz fazer isso da cabeça dele, sem um estudo prévio, sem uma preparação, e, pior, desrespeitando o interesse da criança e do adolescente”.*

O outro promotor de justiça que participou do mesmo evento, também demonstrou descontentamento com as ACs, porque considerou que, pela maneira que foram inseridas, desrespeitaram totalmente todo o tipo de acúmulo e de práticas

já conquistadas pelos profissionais ligado ao sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente:

*[Eu não concordo com] a forma que [tudo] foi feito, por não ter sido horizontal, [e imprimir] uma velocidade absurda para enfrentar um problema que resistia há séculos, desconsiderando todo um trabalho que eventualmente já viesse sendo realizado (não se procurou saber o que as equipes técnicas, seja dos abrigos, seja das redes, seja do judiciário, estavam fazendo em casos concretos de crianças e adolescentes acolhidos) simplesmente adotou-se uma saída mágica: fazer audiências concentradas. Joga-se todo mundo lá, apaga-se tudo o que foi feito e... daqui para a frente nós vamos zerar e começar um novo processo. Isso é um absurdo, um desrespeito absoluto ao direito da criança e do adolescente. Esse é o meu ponto de vista, meu olhar geral em relação ao contexto, mas eu acho que esse contexto deveria, sim, ser avaliado. Por exemplo, o que a equipe técnica de [uma determinada cidade] está fazendo no caso da criança X? De repente, o juiz fala: “Nós vamos marcar uma audiência concentrada”, e a técnica argumenta: “Mas, doutor, nós já fizemos todo um trabalho...” Em outras palavras, o que eu quero dizer é o seguinte: às vezes o trabalho da equipe técnica, muito embora o nome não fosse PIA, já estivesse sendo um PIA. Que o PIA já estava sendo trabalhado, não com essa terminologia e não da forma que a lei (12.010/09) propôs em 2009, mas de uma outra maneira, peculiar, local. Então, é um absurdo chegar, do dia pra noite, e falar que isso tem que ser apagado. Foi o que eu disse ao juiz, mas o juiz me falou: “O que você levantou de suas equipes técnicas não interessa, não quero saber, é daqui pra frente”. Mas, espera aí, então, você está dizendo que uma assistente social, uma psicóloga, que estão atuando lá no caso concreto, às vezes cinco, dez ou vinte anos, você apaga? Então para que serviu [a experiência acumulada todo esse tempo]? Então estava tudo errado? Se é isso - diga que estava tudo errado. Mas isso não foi dito. Por quê? Por que ele sabia que se ele fizesse isso estaria dando um tiro na sua rede interna. Há, no meu ponto de vista, um processo tecnocrático absurdo, um desrespeito. Eu acho que essa é a essência. Eu sempre digo isso para o promotor X: “Para mim, a questão ética sempre tem que estar em primeiro lugar”. Não se pode fazer isso - ainda mais em relação a direitos fundamentais, direitos humanos de crianças e adolescentes.*

**O defensor público**, que também trouxe importantes reflexões para esta pesquisa, informou que, iniciou seu trabalho profissional em São Paulo no ano de 2007 e, no ano seguinte, em 2008, passou a ter contato com os casos ligados à criança e ao adolescente em situação de acolhimento. Isso ocorreu devido ao fato de ter iniciado atividade junto ao Núcleo Especializado da Infância e da Juventude da Defensoria Pública de São Paulo.

Esse defensor chama a atenção para o fato de que o ECA, nessa época, apesar de estar no 'papel', na prática não existia por falta de estrutura e por incapacidade técnica profissional por parte de alguns atores da Rede Protetiva da Criança e do Adolescente. Este fato acabava fazendo com que as demandas sociais fossem judicializadas e centralizadas na Vara da Infância e da Juventude.

*E aí naquelas discussões o 'meu queixo caía': 'como assim?'. Isso é sério porque não tínhamos a menor noção [do funcionamento da atenção à criança e ao adolescente]. Caímos de paraquedas ali. Um nosso colega, defensor público, falava para nós as coisas que aconteciam e achávamos aquilo absurdo e não entendíamos - porque eu não sou da época do código de menores, então, eu não acompanhei toda evolução da prática. Eu estudei o ECA. Então, quando nós começamos a ver que, na prática, o ECA não existia, foi assustador: "Mas espera aí - nós temos o ECA, nós temos uma Constituição Federal... Por que não é assim"? No Núcleo Especializado da Infância e da Juventude da Defensoria Pública de São Paulo é que eu fui tomar conhecimento da nossa atuação. Só que o problema é que tudo é muito concentrado na Vara da Infância. E, antes da lei 12.010/99, era muito mais, tudo muito concentrado no judiciário - no meu modo de ver, pela falta de infraestrutura e de capacitação dos profissionais da rede. O conselheiro tutelar não tem capacitação e não tem infraestrutura, então, quando ele não dá conta de uma determinada demanda, ele a judicializa - ele manda para o MP e quando o MP percebe que o conselheiro tutelar não deu conta da demanda que é dele, "passa a bola" para o juiz. Então, as coisas eram muito concentradas nas mãos do juiz.*

A defensora explicou a maneira frágil e fácil de aplicar uma medida protetiva de acolhimento antes das ampliações trazidas pela lei 12.010/99 e como essa

facilidade abria margem para inúmeros acolhimentos descabidos e com isso, feria o direito da criança, do adolescente e de seus pais.

*O conselheiro tutelar acolhia, informava o MP e iniciava um procedimento administrativo que eram chamados os 'procedimentos verificatórios'. Esses procedimentos eram instaurados pelas mais diversas formas como, por exemplo, por portaria de hospital. A assistente social percebia que havia uma situação de risco [para uma determinada criança], de lá a criança já ia direito para o serviço de acolhimento e o procedimento verificatório se iniciava - não havia uma peça (petição) que inaugurasse o processo, era o hospital que notificava ao juiz e, dali, começava o procedimento que tramitava entre o juiz, o promotor e o setor técnico do fórum. Não havia participação de outras pessoas. Então, vinham os relatórios dos abrigos - dos serviços de acolhimento - que prestavam as informações. Mas, basicamente, quem conduzia o processo - pela minha análise - era o setor técnico. Para mim, era realmente assustador, porque eu percebia que o juiz não se envolvia com aquele processo. Era sempre assim, tinha um despacho padronizado: "Ao setor técnico...". Porque os pais não participavam. Os pais não eram cientificados do porquê aquela criança estava acolhida, dos direitos que tinham, dos direitos que suas crianças tinham. O juiz não tinha um envolvimento com o caso daquela criança - eram despachos padronizados. Era assim: o serviço de acolhimento mandava um relatório para o processo, o juiz nem lia e mandava ao setor técnico, e o setor técnico elaborava um parecer. Em seguida, o processo ia para o MP, e o promotor fazia um requerimento ao juiz, que despachava: Defiro. Providencie.*

No ano de 2009, por conta das ampliações trazidas no ECA pela Lei 12.010/99, na Vara da Infância e da Juventude em que essa defensora atuava, houve inicialmente uma resistência quanto à realização das ACs, por considerarem que se tratava de sugestão e não de obrigação, sendo que esta questão foi posteriormente superada.

*"De repente, após a lei 12.010/99, começou todo um movimento pelas audiências concentradas. Eu era (e sou até hoje) do núcleo da infância. E, eu fui a uma dessas reuniões - inclusive estava presente o juiz do fórum em que eu atuo. Após essa reunião - uma das primeiras - e me eu lembro que nesse dia a tarde eu*

*fui conversar com o juiz: “E aí, Doutor, vai ter AC? Como é que vai ser? Vamos organizar, pois aqui em nossa Comarca, são duas defensoras, nós precisamos organizar de maneira que não prejudique nossa atuação aqui. Para nós, os piores dias são as terças e quintas-feiras. Vamos fazer nas segundas e quartas-feiras?” Mas ele respondeu:” Eu não vou fazer AC, eu não sou obrigado, não é lei: é uma orientação. Eu acho que nos meus processos não necessitamos...*

Em seguida, a defensora informou que, naquele primeiro momento, tinha grande expectativa e interesse pelo surgimento das ACs. Justificou seu interesse no fato de o trabalho profissional ligado à criança e ao adolescente precisar de uma rede de atendimento operante. O novo formato possibilitaria que houvesse um efetivo trabalho por partes dos atores ligados à rede institucional e que o papel do juiz favoreceria esta efetivação.

*“A ideia nos parecia muito boa, porque a atuação na área da infância é uma atuação que deveria ser, necessariamente, em rede. Nós não atuamos sozinhas, não podemos atuar sozinhos, temos que atuar em rede. Então, para mim, pareceu incrível: “Legal! uma audiência na qual vai estar todo mundo junto: juiz, promotor, defensor, CRAS, CREAS, secretaria da saúde, da educação, conselho tutelar, todos juntos... cada um com o seu olhar... cada um com a sua visão... e, ai, que maravilha! Vamos divergir e vamos debater de forma horizontal e, no final vamos chegar a uma conclusão positiva, quem sabe a um desacolhimento. Então para nós era muito interessante a ideia. Eu achava muito interessante - até porque ia mudar muito a minha atuação na área da infância... as coisas iam começar a mudar para nós também e eu precisava entender essa maneira nova.*

Posteriormente, a defensora conta que foi possível constatar que persistira na prática profissional (por parte dos Juízes de Direito) a ideia de solucionar ‘na canetada’ questões sociais ligadas à infância e à juventude. E, comenta que isso emperrava o amadurecimento, a efetivação de políticas públicas, pois o juiz passava a conduzir do seu jeito as decisões dos processos cujos sujeitos eram as crianças e os adolescentes em medida protetiva de acolhimento institucional.

Comenta, também, que os profissionais do Poder Judiciário possuem um pré-conceito em relação aos profissionais da rede sócio-assistencial ligada ao Poder Executivo, por considerarem que há uma baixa capacidade técnica. E que este pré-conceito relacionado à capacidade técnica, não condizia com a prática que ela própria vivenciava.

*O juiz pensa que, se o executivo não vai dar [solução], eu é que vou conduzir o processo do meu jeito. Eu vejo muito isso: o juiz não acredita no Executivo, nas políticas públicas, nem nos atores do sistema da rede de serviços para a infância. Ele não acredita no CRAS. Nem no Conselho Tutelar, considerando que ele não é capaz - e o próprio Conselho Tutelar não se sente capaz: eles não se apropriam de suas próprias atribuições. E o juiz reforça também que eles não são capazes. O que não é verdade. Para o juiz, é mais fácil ele se apropriar de tudo e dar a 'canetada' (decisão) do que nós brigarmos com as secretarias de saúde, educação... É mais fácil ele 'canetar' do que nós trabalharmos a lógica do Poder Executivo, da formação de políticas públicas de garantia de direitos. Se você pensa em celeridade, é muito fácil mesmo - [por exemplo:] o juiz vai lá, garante com a possibilidade de uma multa e o Estado é obrigado a abrir vaga para matricular a criança em uma creche. Isso significa que ele concentra muitos poderes nas mãos. Ele sabe que a caneta dele tem muita força, e que [substitui] todo esse trabalho de articulação com o Poder Público que é um processo demorado.*

A prática profissional tem demonstrado que o ideário menorista persiste até nossos dias em algumas Varas da Infância e da Juventude onde se deixa de lado o procedimento descrito em lei para conduzir o processo, desrespeitando os respectivos ritos. Isso se torna mais evidente quando se percebe que os profissionais do Poder Judiciário não apresentam as posturas descritas acima quando se trata de processos advindos das Varas de Família – onde os ritos são obedecidos cuidadosamente. Essas práticas se evidenciam tanto nas posições adotadas pelos juízes, quanto nas maneiras de elaboração de laudos técnicos periciais.

*Eu estou com uma defensora nova, ela lê o processo, vai para as audiências e desce rindo: 'eu só apanho em todas as audiências, ele (juiz) me dá sermão, dizendo: Dra. a senhora está atrapalhando a vida da criança, porque esta criança precisa ir para uma família substituta. O problema é: ele (o juiz) não quer decidir, ele quer consenso e quer que nós concordemos com o encaminhamento para a família substituta. A audiência dura três horas porque ele fica tentando nos convencer. Na área da família é outra [maneira de] atuação. Até o relacionamento com o juiz. Na Vara da Família, eu entro na sala do juiz, converso com ele, tiro dúvidas. A escrevente me chama para a audiência e eu não preciso ficar plantada na porta da sala de audiência esperando. Na área da infância eu tenho que ficar plantada: ela atrasa 40 minutos e eu tenho que ficar plantada esperando, porque eu não posso continuar fazendo o meu trabalho, porque ninguém pode me chamar na defensoria. Na Vara da Família é outro o relacionamento. Os estudos sociais nessa Vara são totalmente diferentes. Porque aquelas pessoas não são tratadas com o olhar da Vara da Infância, onde tem muito preconceito. Eu acho que o setor técnico (não vou generalizar, porque tem profissionais ali que eu admiro muito, por exemplo, a psicóloga - eu desço direto, converso com ela, ela é ótima, nós fazemos discussão de casos, ela é sempre sensacional) mas tem algumas pessoas que, sendo o processo na área da infância, já olham de um jeito [preconceituoso] e nos processos da área da família há um outro olhar: tem conflito familiar mas não tem aquele estigma da infância. Alguns processos, hoje, na área da família - onde estamos regularizando muita guarda familiar - são processos nos quais a criança foi desacolhida por algum familiar e tem-se que regularizar sua guarda. Então, nós estamos entrando com processo na vara da família porque não há mais situação de risco. Alguns desses estudos estão evidenciando a permanência do tipo de tratamento que vem sendo realizado na área da infância. Porque não acontece na Vara da Família o acompanhamento eterno do processo. As medidas protetivas são propostas só na Vara da Infância, e parece que o processo não tem começo, nem meio e nem fim. Na Vara da Família, em regra, o processo tem petição inicial, contestação, estudo e sentença. Após os estudos pode haver audiência para ouvir testemunhas, mas, depois, o juiz vai julgar.*

A defensora trouxe à tona a existência de um embate institucional entre a Defensoria Pública e o Ministério Público relacionado à definição de qual seria a instituição pública legitimada para defender os interesses das crianças e dos adolescentes nas ACs.

*...essa é uma questão que até hoje não está resolvida, nem pela defensoria - mesmo dentro os defensores nós discutimos muito sobre quem nós somos legitimados para defender. Porque nós atuamos na defesa da criança, mas eu preciso que o juiz me nomeie ou que alguém me procure e fale: tem uma criança nesta situação assim, assim e assim... porque, se não, eu não tomo conhecimento de que existe essa criança acolhida, que precisa de um defensor. É diferente a atuação da defensoria e do MP: para o MP todo acolhimento é notificado, para a defensoria não, ela está fora disso. Atua basicamente por provocação ou por nomeação do juiz. Só que, quando começaram as ACs, a orientação da Coordenadoria da Infância do Tribunal de Justiça era que a defensoria atuasse como curadora especial da criança.*

Para os defensores públicos:

*O MP defende os interesses da criança e do adolescente abstratamente, não ouve a criança, não pergunta o que ela quer: defende a criança sob o seu ponto de vista, que é o ponto de vista do Estado, abstratamente considerado. O curador da criança, no meu modo de ver, é o defensor é o advogado daquela criança.*

Para os promotores de justiça:

*A defensoria pública, de certa forma, quis participar desse processo para ingressar, para ocupar espaço, para aparecer e dizer que é o defensor da criança e do adolescente quando, na verdade, o ECA prevê que o defensor da criança e do adolescente só vai aparecer se houver uma contradição no artigo 141, se a criança tiver alguma questão contraditória em sua relação com seus pais. Porque o defensor público, na verdade, vai ser defensor dos pais. No processo, (para vocês entenderem processualmente falando), o juiz é quem vai decidir, o promotor é quem*



*vai “defender” o direito da criança e do adolescente. Aí, se eventualmente ele estiver processando os pais – seja para destituir, seja para garantir algum direito da criança e do adolescente - o defensor vai ser defensor dos pais ou dos responsáveis. Então, não tem lógica o defensor querer ser defensor da criança - isso só se aplica se houver uma colidência de interesses, por exemplo, se a criança e o adolescente quiserem voltar para casa onde o pai é um abusador sexual – aí, o juiz vai nomear um defensor para a criança, mas não necessariamente um defensor público. A defensoria apareceu nesse contexto para ocupar, de forma midiática, e acabou aderindo à esse projeto, sem fazer uma avaliação crítica.*

Esses conteúdos descritos neste primeiro Eixo de análise demonstram que as ACs, desde o seu início, têm gerado visões distintas e possuem problemas sérios a serem superados.

Pela pesquisa ficou evidente que, para o aprimoramento do sistema protetivo de direitos da criança e do adolescente, é preciso superar algumas dificuldades que se tornaram evidentes por conta das ACs.

Um deles diz respeito à legalidade. Por não serem determinações inseridas em texto de lei, faz com que cada ator tenha uma visão distinta e que cada AC seja realizada com um formato, sem uniformidade processual que permita o exercício do direito ao contraditório e da ampla defesa.

O fato do CNJ em junho de 2013 ter emitido Provimento determinando a obrigatoriedade das realizações das ACs, não supre o problema da falta de previsibilidade legal das mesmas. Isto ocorre, pois somente uma lei processual (Código de Processo Civil) e/ou uma lei Federal (ECA) pode - em tese - prever tais Audiências Concentradas, não estando prevista sua obrigatoriedade a partir de sugestão de Tribunais de Justiça ou de provimentos do CNJ.

Outro problema diz respeito à autonomia dos Poderes<sup>22</sup>. O Poder Judiciário, inicialmente através dos Tribunais de Justiça Estaduais, agora – desde junho de 2013 - através do Conselho Nacional de Justiça, está ferindo a autonomia própria do Poder Legislativo, ao legislar sobre a matéria (criança e adolescente e processo civil).

---

<sup>22</sup> Constituição Federal. Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

O Poder Judiciário também tem interferido na autonomia do Poder Executivo, pois realiza as ACs de maneira piramidal, colocando aos seus serviços a Rede Executiva de Atendimento e a proteção à criança e ao adolescente, sem que estes figurem como parte no processo.

Demonstrou haver ainda um total desrespeito com a Rede de Atendimento à criança e ao adolescente, seja por preconceito, seja por desvalorização do conteúdo acumulado pelos seus profissionais.

E, por fim, nossa análise tem demonstrado existir um forte embate político-institucional entre o Ministério Público e a Defensoria Pública na legitimação da representação processual da criança e do adolescente nos casos de aplicação de medida protetiva de acolhimento institucional.

## **EIXO 02**

**No Eixo 02**, tendo em vista que, no âmbito do Poder Judiciário, de maneira tradicional, as audiências ocorrem nas dependências de um Fórum, buscamos compreender como estavam ocorrendo os preparativos para a realização das ACs fora do seu espaço ordinário.

Essa mudança de espaço para a realização das ACs – do Fórum para a instituição de acolhimento - ganha importância à medida em que possibilita que a ‘formalidade forense’ (própria do Poder Judiciário) se mostre menos rígida e mais próxima dos usuários de seus serviços, notadamente as crianças e adolescentes em medida protetiva de acolhimento. Por outro lado, as ACs mobilizam - desde as crianças e adolescentes acolhidos e as suas famílias, até as instituições, a rede de atendimento, os profissionais do Poder Judiciário – para esse encontro de natureza analítico/deliberativa.

Nessa fase da análise, interessou-nos compreender a maneira de escolha dos atores da rede de atendimento e como ocorreu a articulação para que eles se reunissem em torno das discussões e das implementações de ações em prol de cada caso concreto.

## Análise do Eixo 02

### **Preparativos para a realização das Audiências Concentradas**

Para que as ACs possam ocorrer é necessária uma grande articulação devido ao número de pessoas envolvidas, ligadas aos diferentes setores da administração pública em geral. É necessário, também, um aparato físico, que inclui desde os computadores, passando pela impressora, materiais afins, chegando até a preparação dos alimentos para os participantes e profissionais envolvidos.

Em seguida, analisaremos os importantes conteúdos das falas das pessoas que tratam dessa preparação.

### **As falas dos sujeitos**

Destaca-se que, um dos juízes ouvidos trouxe consigo, para auxiliá-lo em suas explanações, uma assistente social que trabalha como técnica judiciária junto à Vara da Infância e Juventude do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

Esta **assistente social** iniciou sua fala dizendo que:

*Como as pessoas iriam para a audiência sem saberem que casos seriam discutidos e, pelo fato de não poder ficar apresentando [cada um deles], decidimos com o juiz que iríamos fazer o seguinte: o abrigo mandaria uma relação das crianças e dos processos em andamento; nós apontaríamos quantas audiências seriam realizadas naquele dia [e que casos seriam analisados]. Por exemplo, se existem 20 crianças e cada uma tem um processo, nós iríamos diminuir o tempo, para poder [contemplar que todos fossem ouvidos, excetuando-se algum bebe]. Então, geralmente, nas ACs , [o número de casos analisados] está oscilando, entre 7 e 15 processos. Nós [nos encontramos] às 9 ou 09h30 da manhã e vamos para o abrigo. [Levamos do] fórum todo aparato [necessário]. E ficou acordado [que] o abrigo fornecerá a comida, o espaço e o computador.*

Destacamos que as AC não são previstas em lei e não têm uma sistemática determinada, cabendo a cada Vara da Infância e da Juventude implementá-la à sua maneira.

Um dos juízes trouxe detalhes sobre a formulação de um protocolo que, em sua Vara, era seguido para que as ACs pudessem ocorrer. Esse protocolo era intitulado 'pré-audiência concentrada.' e é realizado na modalidade de rede com os profissionais do Poder Executivo e do Poder Judiciário.

Para essa preparação, é possível verificar – da parte do judiciário - um tom autoritário com falas bastante contundentes. Nitidamente, para os profissionais da Rede de Atendimento que participam das 'pré-audiências' se percebe, em suas falas, sua preocupação acerca da verticalização das relações entre o juiz e os demais participantes, além da maneira autoritária de conduzir as discussões. Facilmente, isso seria mantido na fase da ACs. Nas palavras desse juiz:

*Antes de chegar nisso [nas AC], tivemos a ideia de fazer uma pré-audiência. Então, a Audiência Concentrada tem sido antecedida, lógica e necessariamente, por uma pré-audiência [realizada] no Fórum. Isto por que a AC não é só um encontro. No final, é redigida, no computador, uma {ata} onde constam as tarefas de cada um dos abrigos. Então, nós convidamos um grupo de três à quatro [pessoas] - às vezes não dá para ser muito mais que isso, geralmente, são três ou quatro. É um convite. Mas, quando se trata da audiência, nós encaramos como obrigatório. Aliás, nem precisamos usar de coação: todo mundo vem porque tem a publicidade e a publicidade é que faz um bom negócio. Essa pré-audiência é vertical. Nessa pré-audiência mando eu. Por quê? Porque alguém tem que pôr ordem, alguém tem que coordenar. Tem muita gente na sala. Não tem nem acusação, nem tem defesa, portanto, não é um julgamento, não é um debate judicial é, simplesmente, uma preparação para uma Audiência Concentrada que o juiz vai presidir. É engraçado que nesta pré-audiência existe um cruzamento, às vezes até um embate relacionado às necessidades não atendidas - tanto do abrigo como da rede. Então, nós estamos ali preparando para a "festa de casamento" [a solução da situação]. Sabe o que acontece? Não dá para fazer o casamento porque a Secretaria da Saúde não atende a criança que está com problema. E, como que nós vamos fazer o*

casamento sem a criança, então, é mais ou menos isso que acontece. Então, existe um embate, e é muito bom que exista. Há uma certa tensão no ar...

Outro juiz de direito cuja fala foi analisada nesta pesquisa, trouxe uma explicação sobre o que eram as ACs e sobre a maneira como são preparadas na Vara da Infância e Juventude em que trabalha. Sua fala demonstrou claramente que, em sua ótica, as ACs servem para fomentar o trabalho em Rede, por parte dos profissionais do Poder Executivo Municipal. Ao seu ver, esse tipo de trabalho carece ainda de uma real formulação, devido à setorização e ao distanciamento existentes entre os profissionais das diferentes redes de atendimento. Por este motivo, esses profissionais encontravam dificuldades na comunicação, o que acabava, por via de consequência, prejudicando uma execução efetiva da medida protetiva de acolhimento.

Este distanciamento profissional gerava atendimentos multifacetados da criança, do adolescente e de suas famílias, sem o cruzamento de informações o que acabava gerando a perda da multidimensionalidade do indivíduo e de suas necessidades. Disse o juiz:

*Para estas audiências são convocados representantes das Secretarias da Educação, da Habitação, da Assistência Social, da Saúde... ou seja, todos os órgãos de atendimento que possam, de alguma forma, incluir-se dentro do projeto [de vida] daquela criança ou daquele adolescente e, em um sentido mais amplo, daquela família. [E, também] para que o que se propôs no PIA [Plano Individual de Atendimento] tenha uma consequência e uma efetivação. [As ACs] são grandes reuniões, [compostas] de muitas pessoas – incluindo, obviamente, o abrigo e as técnicas do Fórum - onde se discute e se ouve a criança ou o adolescente, em relação seu projeto de vida. [Nessa oportunidade] se coloca a viabilidade daquilo que é buscado para essa criança, esse adolescente e suas famílias. Todo esse aparato presente, todo [os representantes desse] sistema, passam a ter a responsabilidade de [realizar] determinada ação para que o objetivo final - que é o retorno [da criança ou do adolescente] para a sua família - ocorra de uma forma séria, responsável: com desacolhimento, mas um desacolhimento de qualidade, que possa ter uma perspectiva de permanência daquela criança, daquele adolescente,*

com a sua família - pai e mãe - ou a sua família extensa. E isto gerou uma reviravolta, porque, infelizmente, por mais que nós falássemos - e falamos - do trabalho em rede, do trabalho multidisciplinar, acabamos trabalhando [de maneira] setorizada e estanque, sem qualquer vinculação de um ator com outro ator. Isso, [sem falar] de quando nós não estamos brigando com o outro ator por espaço, por verba, por ideologia ou por filosofia de trabalho. Então, nessas audiências, a ideia é essa: chamar todo mundo e [perguntar]: e agora? O que vamos fazer? [Por exemplo:] A Secretaria da Habitação pode colaborar com o aluguel social durante um período, o CRAS pode incluir a família no Programa de Moradia da CDHU do Estado, o Posto de Saúde, a AMA ou a UBS podem se dispor a incluir aquela família num programa de saúde porque a mãe sofre de depressão ou o pai é esquizofrênico; o CAPS vai abrir uma vaga de psicologia familiar, ou o CAPS AD vai abrir uma vaga no projeto de desintoxicação etílica ou química, ou seja, é feita uma análise da situação geral da família, da criança ou do adolescente e se tenta atribuir tarefas coordenadas para que, todos trabalhem no mesmo sentido que é, obviamente, o retorno daquela criança ou daquele adolescente para sua família. Em linhas gerais esse é o objetivo, a forma que se pensa a AC. Não é uma atribuição, uma atividade exclusiva do Judiciário, onde este não se avoga nem a liderar, nem a realizar muitas tarefas, porque [a criança, o adolescente, a família] possuem uma posição de usuário do sistema. O Judiciário não presta serviços de acompanhamento, de conhecimento, de nada. Ele encaminha e cobra o resultado. Nesta visão de usuário do sistema [em minha prática] eu [juiz] requisito o acompanhamento médico, não para mim, mas para a pessoa que dela necessite. Eu não presto esse serviço, eu acompanho para verificar o que, no final, resultou eficazmente daquele projeto e, a partir daí, parto para o passo seguinte. Então, essa é, em linhas gerais, a ideia das ACs e têm dado resultados bastante significativos, em especial - para mim é a grande vantagem - por estar mostrando para a rede que ela é capaz e competente. [As ACs] estão acontecendo há 3 anos em São Paulo. Cada audiência trata de um caso. A individualidade da criança e do adolescente é sempre o objetivo. É claro que quando você tem um grupo de irmãos você trata o grupo como um caso, mas a oitiva é realizada individualizada, ou seja, a proposta para cada criança, cada adolescente e seu grupo familiar é individualizada, pois não adianta nós seccionarmos a relação. A ideia é que, quando um Juiz vai para uma

*Casa de Acolhida, já tenha em mãos os casos que irão acontecer nas Acs; que já se tenha convocado os serviços necessários para aquela AC. As ACs ocorrem dentro do abrigo, mas são individuais: sai um grupo [de criança/adolescente/família] e entra outro grupo [de criança/adolescente/família]; e que, já exista uma avaliação [prévia]. A primeira avaliação, ocorrida no primeiro ano de atendimento, teve um índice de desacolhimento significativo.*

Na fala da **defensora pública** no NCA ela apresentou sua experiência sobre a preparação para a participação nas ACs. Relata, inicialmente, a dificuldade que teve para adequar as datas dessas realizações devido ao cotidiano profissional que possui. Ocorre que, por ocasião da formulação das ACs, a presença da defensoria era ainda muito incipiente, o que fez com que não fosse contemplada a sua atuação nas audiências. Essas dificuldades ocorriam, principalmente, pela escassez de profissionais para dar conta do volume de participações necessárias. Isto fez com que, no caso concreto, os próprios defensores procurassem superá-las e criassem mecanismos para minimizar esta inobservância.

*Nós fomos para AC com muita dificuldade porque somos só duas defensoras [na Comarca onde trabalhamos], embora para nós fosse muito difícil, porque as ACs eram às terças e às quintas-feiras - que são os nossos dias de atendimento no Fórum - então nós nos dividíamos: uma permanecia no fórum e a outra se dirigia para as ACs.*

Os **serviços de acolhimento institucional** são o 'palco' da realização das ACs. Esses serviços ficaram incumbidos de abrir suas portas para que as ACs ocorressem dentro de suas dependências. Os assistentes sociais e psicólogos que trabalham como técnicos nos serviços de acolhimento tiveram suas falas analisadas e descreveram os preparativos para as ACs.

A pesquisa apontou ter havido questões de difícil interlocução com as Varas da Infância e Juventude, pois estas atuavam aquém das necessidades reais das instituições.

Até agora, a pesquisa trilhou um caminho jurídico acerca do funcionamento da medida protetiva de acolhimento institucional. Mas, as falas dos profissionais do serviço de acolhimento revelam o *modus operandi* da medida protetiva na esfera administrativa. Claro que trouxe à tona as inúmeras dificuldades encontradas na execução do serviço por carência de políticas públicas e por falha no trabalho realizado em rede de atendimento no território do município.

Em seguida, a pesquisa detectou haver extrema centralidade e atribuição de importância aos Planos Individuais de Atendimentos – PIAs<sup>23</sup>. Para o bom êxito das ACs: os PIAs passaram a ser obrigatórios por conta do advento da Lei 12.010/99 (que ampliou o ECA), sendo que as ACs iniciariam no primeiro semestre de 2010 e a primeira necessidade a ser cumprida foi a elaboração dos PIAs pelos serviços de acolhimento.

No entanto, por um lado, não foram realizados treinamentos para os profissionais dos serviços de acolhimentos no sentido de prepará-los para efetuar o PIA. E, por outro lado, o TJSP elaborou um FORMULÁRIO-PIA, com extrema dificuldade de preenchimento, conforme relato dos sujeitos participantes desta pesquisa. Também, muitos juízes intimaram os serviços para que preenchessem tais documentos em exíguo espaço de tempo.

---

<sup>23</sup> ECA. Artigo 101. § 4º Imediatamente após o acolhimento da criança ou do adolescente, a entidade responsável pelo programa de acolhimento institucional ou familiar elaborará um plano individual de atendimento, visando à reintegração familiar, ressalvada a existência de ordem escrita e fundamentada em contrário de autoridade judiciária competente, caso em que também deverá contemplar sua colocação em família substituta, observadas as regras e princípios desta Lei. (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009); § 5º O plano individual será elaborado sob a responsabilidade da equipe técnica do respectivo programa de atendimento e levará em consideração a opinião da criança ou do adolescente e a oitiva dos pais ou do responsável. (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009); § 6º Constarão do plano individual, dentre outros: (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009); I - os resultados da avaliação interdisciplinar; (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009); II - os compromissos assumidos pelos pais ou responsável; e (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009), III - a previsão das atividades a serem desenvolvidas com a criança ou com o adolescente acolhido e seus pais ou responsável, com vista na reintegração familiar ou, caso seja esta vedada por expressa e fundamentada determinação judicial, as providências a serem tomadas para sua colocação em família substituta, sob direta supervisão da autoridade judiciária. (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009)



Percebemos pelas falas dos profissionais toda essa dinâmica, que fornece conteúdo para compreendermos outra dimensão da questão, ligada ao acolhimento da criança e do adolescente: ficou evidenciado que há uma interferência direta por parte do judiciário no trabalho profissional dos serviços de acolhimento, que são tarefa precípua do Poder Executivo.

Percebemos que, na aplicação e execução das medidas protetivas de acolhimento institucional, há três níveis de ação: o nível de ação de responsabilidade do judiciário, onde tramitam os processos propriamente ditos; o nível do serviço de acolhimento, onde acontece a execução da medida protetiva em âmbito administrativo; e, o nível da Rede Executiva de Atendimento Sócio Assistencial, necessária para que a execução da medida protetiva possa se valer para que, concretamente, ocorra o fortalecimento necessário da criança, do adolescente e de sua família, no sentido de superar suas fragilidades e carências, que impedem ou prejudicam a reintegração familiar da criança ou do adolescente.

Um dos problemas citados como recorrentes nas ACs, diz respeito à revitimização da criança ou do adolescente quando vinham familiares que lhes causavam lembranças ruins. Este fato denota que há, nas audiências concentradas, falhas acerca da maneira de escolher que pessoas devem participar e quais os critérios objetivos e científicos que devem ser aplicados para esta escolha. Este fato revela também que os motivos que desencadeiam o acolhimento institucional de uma criança ou de um adolescente são permeados de consequências psicológicas que podem ser agravadas por ocasião de ACs mal preparadas. Expor uma criança ou um adolescente a condições de agravamento constitui uma séria lesão ao seu direito.

Em seguida, colocamos depoimentos de diferentes profissionais (cada parágrafo expõe a fala de um deles) que trabalham em serviços de acolhimento:

*...Os PIAs: nós preenchemos mas, com muita sinceridade, não vejo muito sentido neles, porque é uma repetição de perguntas... Tem perguntas que, [para nos informarmos] nós temos que acionar o Conselho Tutelar porque [como, por ocasião do acolhimento] nunca vem relatório [com conteúdo suficiente para que o PIA seja*

realizado a contento]. As vezes ficamos esperando mais de um mês, e as informações não chegam.

...Na zona norte, nós temos dificuldade, não conseguimos sequer montar o PIA com a rede. Ele [juiz] procurou uma portaria na lei que dizia que não era obrigatória [a ocorrência das ACs]. Que se tratava de sugestão do CNJ, mas que não era obrigatório. Depois que as pessoas disseram isso para ele, [o mesmo] respondeu que, se o abrigo quiser, pode mandar uma manifestação e marcar uma AC, que eu aceito. Essa foi a conversa dele na reunião [que teve conosco-profissionais do abrigo]. É complicado porque, até essa reunião acontecer, chamar os atores necessários, sendo que estão desaparecidos [no sentido de que não vêm sendo ativados], estão quase neutros [face à] situação, acho desfavorável. Essa ação deveria ser puxada pelo Fórum, porque mobilizaria os atores, tanto o CREAS, o CT, a família... Teria mais eficácia na situação, senão a AC fica muito individualizada.

...Eu percebi que quando eu entrei [no serviço de acolhimento] já entrei em época de PIA e de estudo de caso. Eu era recém formada, a equipe técnica era nova na casa e nós fizemos [a AC] com a estrutura que o Fórum determinou. [A AC] não é obrigatória, mas o Fórum determina que [o PIA] seja naquele modelo, eles querem daquela forma. O PIA é mesmo meio complicado, embora eu goste. No início eu não gostei, queira mudar, mas depois eu descobri que não poderia mudar. Comecei, então, a deletar um monte de coisas...

...O primeiro PIA que fizemos foi em cima da discussão da equipe técnica. Bimestralmente mandamos um relatório muito bem estruturado para o Fórum. Nós fizemos um relatório por tópicos. A cada 2 meses nós mandamos um relatório circunstanciado com a dinâmica da criança e das família. Isso acabou dando para nós concluirmos de forma sucinta... Nós colocamos todos os detalhes de forma objetiva, porque nós achamos que no Fórum não dá tempo de ler um [relatório muito] estendido. Agora, no segundo PIA, comecei chamar o adolescente para sentar ao meu lado, na frente do computador para fazermos o PIA juntos. Eu tive um resultado surpreendente. A forma como ele se apropriou da vida dele, da situação processual dele e do que estava sendo decidido por ele - foi incrível! Eu tive um

*resultado excelente, mas ainda acho que pode ser melhorado. O modelo do PIA poderia ser mais objetivo porque, às vezes, mal dá para inserir uma palavra dentro do quadradinho [daquele formulário realizado pelo TJSP]. [Sem contar que] se é cansativo ler 10 folhas, imagine ler uns quadradinhos muito mal formatados! Acho que o PIA é importante e acaba objetivando as decisões que são tomadas nas ACs.*

*A nossa maior demanda é do Fórum do Ipiranga. Quando nós avaliamos que dá para ter audiência concentrada, mandamos um ofício ao Fórum e a audiência é marcada. Só que temos outros Fóruns que nos quais nós nunca participamos de AC. O fórum central é bem complicado. Sei que a demanda deles é grande e receber um estudo de caso, um PIA, demora muito. [Em um caso específico] nós achávamos que já haviam condições para desacolher uma criança, pois a mãe já havia se estruturado, mas o Fórum não mandava o ofício. Nós não recebíamos correspondência de lá. Nós alimentávamos [o processo] com relatórios, onde passávamos a situação da família. Esse Fórum é complicado. Nós chegamos a conversar com o Ministério Público sobre uma criança que já tinha completado o tempo de permanência. Quanto aos PIAs, o primeiro para construir foi mais tranquilo, embora repetitivo. Em relação às crianças que já estavam na Casa, ficamos utilizando aquele mesmo instrumento, mas ele tem muita informação repetida que não vai contribuir. No Fórum do Jabaquara, quando tínhamos um processo de lá, as ações eram contempladas, mas era com menos informações. Aquele modelo é muito complexo e repetitivo.*

*...Nós sugerimos e, na discussão com a equipe técnica do Fórum, nós definimos quais órgãos seriam convocados para AC. Mas já ocorreu de acharmos que não havia necessidade de um deles e - pelo fato da técnica do Fórum ter saído de férias - a coordenadora acabou assumindo que seria viável chamar. Neste caso eu tenho uma dúvida: para defesa e preservação da criança e do adolescente, nós não teríamos autonomia para sugerir ao juiz que dispensasse esta pessoa?*

*...Na verdade, quando nós percebemos a exposição na qual o adolescente ficou: sua angústia e sua tensão, [só pelo fato] de avisarmos que a audiência estava chegando. E, quando chegou o dia, nós vimos que a juíza fazia um monte de*

perguntas e ele saia até tonto. Em uma oitiva com a juíza, pedimos para que ele fosse ouvido num dia diferente, sem a participação dos outros órgãos.

...Com relação à implementação do PIA. Esta se deu no final de 2010, a toque de caixa. Foi insistido que ele fosse construído a partir daquele instrumental que o Fórum enviara. Num primeiro momento, fizemos naquele instrumental, por ser a primeira audiência. O Fórum também não sabia como ia se dar a AC. O Fórum continuou insistindo que deveria utilizar o instrumental padrão e nós fizemos um diálogo com o Fórum argumentando que o nosso relatório dava conta daquilo, porque nós relacionávamos aos eixos da educação, da saúde, de como a criança ou o adolescente está na comunidade, estão inseridos... Então, nosso relatório poderia alimentar melhor que aquele instrumental padrão. Começamos fazer o relatório e, para facilitar para o Fórum, deixamos destacado em negrito a parte que eles gostariam de saber - o que estava colocado no PIA: os eixos da educação, da cidadania... - isso para não acharem que estávamos descumprindo a determinação relacionada ao instrumental. Foi uma estratégia para mostrar que o nosso relatório poderia dar conta muito bem, porque falaria da dinâmica e ultrapassaria aquele dos 'xizinhos'. Dizer que a cidadania foi alcançada, mas não só que ele tinha o RG, mas o processo da aquisição do RG e das outras coisas. Na verdade, lá nós já fazíamos esse relatório.

...Logo quando eu me deparei que me colocaram lá na salinha – eu estou há 2 meses como AS – eles me disseram: você tem que fazer o PIA, vai haver AC daqui há 2 semanas. Para eu elaborar este PIA eu teria que ir atrás, ir a campo para buscar as outras políticas públicas. Teria que me comunicar. Então, eu percebi que a assistente social do abrigo se torna o elemento central de todo esse trabalho para que, depois, a AS do judiciário tomar conhecimento de todo o trabalho que foi construído. Não significa que ela vá ligar para a saúde, para o CRAS, não! Nós temos que sair, pedir para marcar um horário: “Eu posso falar com você?”. Para construir esse PIA eu precisei ir a vários locais, conversei com vários profissionais de políticas públicas e participei da AC. A AC tem muita importância mas, quando chegamos lá, estava tudo pronto.

*...Posso fazer um comentário? Eu vejo o PIA – mesmo sendo importante – muitas vezes, como um encurtador de leitura do processo. Porque, se durante todo o processo você relatou que o menino está frequentando a escola, que estava trabalhando... você constantemente tem relatórios informativos e o PIA está repetindo tudo aquilo. Então, os profissionais - a técnica do Fórum, o psicólogo e o assistente social - ao invés de se atentar no que você constantemente manda, centra-se no PIA, onde está um 'resumão' e é mais cômodo para ler. Eu acho que isso encurta e dificulta o contato dela com o adolescente. Muitas vezes a técnica não conhece o menino: foi designada, mas não teve contato algum com ele. E a AC não tem qualquer valia se o menino não for ouvido. Tem Habitação, Saúde, CRAS, CREAS e família e a vontade dele: saber o que é bom para ele naquele momento.*

*...Estou na serviço de acolhimento há praticamente 2 anos. Esse serviço abriu quando estavam acontecendo estas mudanças, do PIA... Foi uma experiência muito boa. Não sei se foi geral, mas nós conseguimos construir esse PIA – porque o PIA é o resultado do trabalho e a AC é esse resultado exposto. Nós conseguimos fazer esta articulação com a Vara de Santo Amaro, foi muito bom! Quando chegou a notícia que haveria a audiência, nós começamos primeiro com os relatórios gerais. Reunimos com a equipe técnica da Vara para saber se aquela família já havia sido atendida por eles ou não. Queríamos saber o que tinha sido pensado, se o abrigo tinha a mesma ideia da Vara ou não. Então, essas discussões aconteciam. Desta ideia nós partíamos para falar com a família e informávamos o que havia sido discutido, com que técnica havíamos conversado e discutíamos com a família para saber o que ela pensava. Depois falávamos com o adolescente, informávamos sobre a audiência, esclarecíamos a situação e perguntávamos o que pensava, que órgãos ele gostaria que estivessem presentes e quem ele não gostaria que viesse. Tentei colocar para o adolescente e a família o que estava acontecendo e o que iria acontecer. Tinha adolescente que já havia cumprido uma medida socioeducativa e tinha medo de encontrar com o juiz e ser preso. Tinha adolescente que tinha problema com a família e nós colocávamos para ele que, era dele a decisão da família participar ou não da audiência. Teve um que disse que não queria a presença da mãe porque esta nunca havia sido presente na vida dele.*

Nitidamente, a pesquisa demonstrou que é preciso aclarar a função que cabe a cada órgão institucional. Demonstrou, ainda, que os atores pertencentes ao Poder Judiciário precisam exercer suas funções adstritas ao âmbito processual, na ação de suspensão, ou de destituição do poder familiar, ou de fiscalização das entidades. Além disso, precisam deixar o serviço de acolhimento cumprir o seu papel administrativo de execução da medida protetiva, conforme prescrito no artigo 90 do ECA: *As entidades de atendimento são responsáveis pela manutenção das próprias unidades, assim como pelo planejamento e execução de **programas de proteção e sócio-educativos destinados a crianças e adolescente, em regime de: IV-acolhimento institucional.*** Com isso, diminuirá a incidência dos 'procedimentos verificatórios' próprios ou eufêmicos que ainda persistem na prática profissional judiciária.

Pode ser apreendida também a necessidade efetiva de cumprimento ao parágrafo 3º do artigo 92 do ECA: *Os entes federados, por intermédio dos Poderes Executivo e Judiciário, promoverão conjuntamente a permanente qualificação dos profissionais que atuam direta ou indiretamente em programas de acolhimento institucional e destinados à colocação familiar de crianças e adolescentes, incluindo membros do Poder Judiciário, Ministério Público e Conselho Tutelar.*

Isso levará a um aperfeiçoamento por parte dos serviços para que sua função de execução da medida seja eficaz.

A pesquisa permitiu perceber que há uma certa dificuldade, por parte dos serviços de acolhimento, para acionar a Rede Protetiva e, mesmo, o Poder Judiciário.

Permitiu também apreender o quanto o serviço de acolhimento está refém da ingerência dos atores do Poder Judiciário e, do mesmo modo, está tem dificuldades, por um lado, para ativar a Rede Protetiva existente e, por outro, pelo carecimento causado pela necessidade de uma maior oferta de serviços disponíveis.

É importante pontuar que a sistemática do acolhimento apregoa o seguinte formato: caso o serviço de acolhimento encontre dificuldades de ação na execução da medida protetiva - por ausência de oferta, insuficiência ou inoperância da rede pública assistencial - deve requisitar aqueles serviços através de ações próprias, seja pela via de ação civil pública, seja pela via de processo litigioso contra o ente público deficitário do respectivo serviço.

Por fim, não percebemos nas falas dos profissionais comentários acerca da defesa da melhoria da Rede pela via dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e na formulação de propostas de criação e melhoria das políticas públicas compatíveis com as necessidades de seus territórios.

### **EIXO 03**

**No Eixo 03**, procuramos analisar as ACs na prática, no sentido de desvelar aspectos que justificam suas ocorrências em função dos reais e concretos debates entres os atores participantes.

Importou-nos, neste momento, verificar se as ACs são formulações realmente necessárias para a boa execução da medida de acolhimento ou se são dispensáveis, ou se deveriam ocorrer de maneira diversa, ou, até mesmo, se causam prejuízos ou problemas, devendo ser, por isso, cessadas.

Procuramos compreender a maneira que os atores envolvidos se articulavam em busca de ações práticas visando a reintegração da criança ou do adolescente á sua família de origem e num segundo momento, como acontecia se a decisão se direcionasse para uma família substituta.

Buscamos também, compreender as dificuldades existentes nestas articulações entre as partes envolvidas.

#### **Análise do Eixo 03**

##### **A realização das audiências concentradas na prática**

**No Eixo 03** de nossa pesquisa, importou-nos desvelar como as ACs estavam ocorrendo na prática, ou seja, compreender sua operacionalização, seus limites e seus desafios concretos, passando pela interface do trabalho em rede, do trabalho interinstitucional e do trabalho multiprofissional. Nesse aspecto, buscamos verificar a verticalidade e/ou a horizontalidade das ACs, inclusive, em quais limites ocorria a aproximação dos profissionais do Poder Judiciário com os profissionais do Poder Executivo fora da relação formal-processual.

Neste terceiro Eixo, trazemos falas dos sujeitos que demonstram a maneira como operacionalizaram as ACs. Procuramos apreender os limites e os desafios concretos com os quais os sujeitos tiveram que lidar, passando pela interface do trabalho em rede, do trabalho interprofissional e do trabalho multiprofissional.

É importante reforçar que cada profissional trouxe o seu olhar acerca da prática que vivenciam e, quando essas falas foram colhidas separadamente e colocadas lado-a-lado foi possível verificar a amplitude dos avanços conquistados, das dificuldades superadas, dos desafios postos e dos retrocessos ainda presentes em algumas situações de aplicação de medidas protetivas de acolhimento institucional.

Cabe também colocar que, independentemente de práticas que não obedecem ao direito ao contraditório e à ampla defesa, bem como a existência de ranços menoristas - ainda presentes no trabalho profissional destinado à criança e ao adolescente em situação de vulnerabilidade – há, por parte da pesquisa, a constatação de valiosíssimos avanços no trabalho realizado pelas instituições, onde se inclui o Judiciário e a Rede de Atendimento (em conjunto com o serviço de acolhimento) como resultado das ACs.

Um dos aspectos básicos apresentados pela pesquisa diz respeito às questões primárias como alimentação e aparato físico (computador, impressora, papéis, etc) para que as ACs pudessem ocorrer, da melhor maneira, nos serviços de acolhimento.

### **Falas dos sujeitos**

Um desses sujeitos disse que:

*A primeira [AC] foi muito engraçada, porque foi surgindo o problema (por parte dos serviços de acolhimento) assim: não temos comida para servir, porque a pergunta [que o judiciário nos fez quando da preparação da AC] foi assim: vocês têm espaço físico? Temos. Vocês têm computador? Todo mundo olhava um para cara do outro... Mas, a impressora não pode parar de funcionar na hora... [Também, eles nos informaram:] Todos nós vamos ficar lá (no serviço de acolhimento) das nove da*



*manhã até a última audiência. Ali nos vamos beber, comer e usar o banheiro. Nós precisamos de um computador porque eu não posso tirar um bem público e leva -, pelo menos não se tem essa autorização: eu não posso pedir uma autorização, pegar um computador do Estado, patrimoniado, chapeado, e levar para o abrigo, não posso fazer isso. Então, eu conto com o equipamento de informática - um computador e uma impressora – do serviço de acolhimento. Eu preciso também de papel mas, geralmente, nós levamos o papel. O papel, o Estado tem que dar, não é? O serviço apenas fornece a impressora e nós levamos toda nossa estrutura e nosso pessoal: vai o juiz, vai a escrevente - para poder colher os depoimentos, para poder produzir a ata em cada caso atendido -, vai uma auxiliar judiciária e uma prancheta para colher a assinatura de 25 pessoas, mais a assinatura das crianças quando sabem assinar e mais a assinatura dos pais ou responsáveis quando também quando sabem assinar, porque se não sabem é preciso também ter um carimbo... Todo o operacional já tem [sua estrutura] pronta. Aí, às vezes, surgem os embates nessa preparação do operacional: esse pessoal vai comer aonde? Porque nessa de comer junto com as crianças, possibilita uma interação entre as pessoas - nada melhor do que um adulto e uma criança comerem juntos, nós comemos juntos o que eles comem.*

Após a superação das dificuldades físicas para que as ACs pudessem ocorrer, as falas foram direcionadas para elas, propriamente ditas:

*A gente chega (na AC) e o doutor (juiz) já se apresenta, todos se apresentam. Hoje, todos nós já nos conhecemos, mas todo mundo fala quem é pra que veio e qual o órgão que representa. E, aí, começa a AC, o primeiro caso: eu faço o resumo, seguindo a ordem da pauta. Quem elabora a pauta, decide quem vai ser ouvido primeiro, segundo, etc. Tudo isso é resolvido pelo abrigo, de acordo com o horário de aula de cada criança, de acordo com o horário de disponibilidade da família. Se a família - o pai ou a mãe são drogaditos – eles são postos no primeiro horário do dia: já sabe que eles nessa hora eles estarão mais acordados, não usaram droga ainda; Se o pai ou a mãe vão vir do trabalho, eles ficam para a última audiência - tudo isto é o abrigo que vê. Preparado isso, nós estabelecemos um cronograma: o abrigo tem que entregar o PIA (Plano Individual de Atendimento) a cada seis meses. (...) Para a*

*audiência concentrada nós pedimos o PIA mais atualizado possível. O abrigo entrega os PIAs diretamente para mim e para a C. (outra técnica do judiciário), que somos da chefia. (...) hoje quem faz o PIA é o abrigo. Ele prepara o PIA e o remete para a chefia da equipe técnica do judiciário.. No judiciário, nós separamos todos os processos daquela audiência. E eu e C. (outra técnica do judiciário) vamos fazer a leitura, porque não temos uma equipe técnica que permite que todos seus profissionais participem das audiências concentradas, então, optamos, enquanto chefes, por centralizar essa participação em nós duas. Então, nós lemos o processo inteiro, fazemos um resumo, lemos o PIA e passamos para as técnicas que atuam no caso, a psicóloga e a assistente social. E elas é que vão ler aquele PIA. Vão ver se ele tem brecha... o que ele está contemplando... o que ele tem de bom... o que ele tem de falha, de acordo com o que está no processo. Elas ligam para o abrigo e marcam uma reunião para fazermos ajustes, arrumar aqui e ali. Depois nós fazemos um resumo com o parecer do PIA, fazemos um quadro comparativo. As pessoas recebem o PIA via email e , então, vão receber dos seus organismos, a informação de como está o atendimento daquela criança, de como o CRAS a referencia e, as vezes, o CRAS e o CREAs avaliam o caso antes de nos mandar de volta.*

Nesse contexto, a pesquisa demonstrou que a AC proporciona uma aproximação entre o Poder Judiciário e o Poder Executivo, fora dos autos processuais e fora de conflitos. Em razão disso, a AC viabiliza o acesso da criança, do adolescente e de sua família a vários tipos de serviços públicos.

Por um lado, no caso de uma família específica, é resolvida parte de suas questões e necessidades mas, por outro lado, explicita uma faceta cruel, pois a universalização<sup>24</sup> - garantida pela Constituição Federal de 1988 como um dos objetivos a serem observados - passa a ser individualizada, possibilitando a judicialização de expressões da questão social.

---

<sup>24</sup> CF 1988. Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: I - universalidade da cobertura e do atendimento;

Nitidamente, a pesquisa tem demonstrado a existência de barreiras para o acesso a vários tipos de serviços públicos. E a criação das ACs vem confirmar esta condição ainda que possibilitando esse acesso a poucos.

*Sabe o que acontece para quem participa como representante de uma secretaria pública - secretaria da educação, secretaria da saúde e assim sucessivamente? Eles não têm poder de decisão. O poder de decisão deles é só em relação aos serviços que eles podem oferecer. Aliás, determinados exames médicos, se não estiverem na relação da secretaria municipal, eles não podem sequer dizer na audiência: vamos conseguir este exame para esta criança, não dá! Vai ter muitas vezes que acionar o Estado... o Hospital das Clínicas... Por exemplo, a secretária da habitação não tem autonomia nenhuma. A pessoa que vai representando a habitação - a ABESUL - vai com uma carta de atendimento daquela família na secretaria. E, aí, por exemplo, o programa Aluguel Social está fechado nesse momento, ele só é aberto para os casos em que são feitas as audiências concentradas e que no termo, durante a audiência, o juiz determine a inclusão da família no programa de aluguel social. Mas, ela se propõe a atender, vai na AC, e fala que aquele caso está dentro dos critérios, precisa sim, receber o aluguel social. A profissional até fala: nós estamos com problemas no território tal, porque eles não alugam casa para o número de filhos que essa família tem, então vai demorar, mas nós temos disponibilidade para fazer isso. O jurídico da secretaria não contesta porque muitas vezes é um serviço que eles devem oferecer sem determinação de ninguém. Mas para justificar eles dizem que não podem porque ultrapassa o orçamento ... a não ser que o juiz... Então, por conta da jurisdição ser voluntária - porque o que a gente ali não tem contraditório [em relação aos serviços públicos] nem temos qualquer pedido oficial do poder público. Eles não fazem por “N” motivos ou então têm limites em seu fazer: “Eu só posso mexer nessa cadeira? Não dá para você me passar essa outra?” – Não, eu não posso...” “Mas está perto de você” É! Mas não posso, depende do secretário, a não ser que o senhor(juiz) determine, aí eu, que estou abaixo do secretário, posso puxar esta cadeira como o senhor pediu”. Essa é a grande perversidade de nossa administração pública. A municipal, então... sem comentários! A estadual também tem suas perversidades, mas o nível que alcançou a municipal é uma coisa que chega a dar ânsia de vômito na gente. Então,*

o que acontece? A perversidade e a desculpa que alegam, afrontam o bom senso da pessoa mais simplória que você possa encontrar aqui na esquina da Monte Alegre. Então, nós fazemos sim à determinação, o que não significa que não vou cumprir porque é possível que essa determinação não seja atendida, com uma serie de argumentos técnicos. Juridicamente [a administração] nunca foi contestada, nunca foi enfrentada com mandado de segurança, por exemplo. Pode dizer: o senhor não pode me obrigar... “Como não posso, se essa função é sua? Eu não precisava nem te obrigar a fazer, na medida em que eu te chamei para uma audiência concentrada - eu chamei o serviço... o que você pode dizer é que depende do secretário, depende do juiz... Está assim: existem limites para uma boa administração pública, muitas vezes por falta de bom raciocínio, por falta de uma boa gestão... aliás, na educação, a falta de boa gestão é..., no municipal nem vou falar, está falida. Ela é repassada para cidadão, ela é repassada para usuário do sistema. Por exemplo: Eu só posso atender no sistema - vocês têm direito, mas, eu estou com uma ordem vinda de não sei que portaria (que só Deus sabe de onde veio) e só posso atender quem usar blusa verde, só ela então. Então, eu ando bem desanimado. A limitação da administração, por falha de gestão e, muitas vezes, por falha de raciocínio, ou por raciocínio retrogrado, conservador, reacionário, miserável, eleitoreiro, sem vergonha... Esse raciocínio acaba motivando um ato revestido de uma formalidade, de uma desculpa contábil: Eu não posso por causa disso. Então, quem tem participado das nossas audiências concentradas, está muito feliz porque, ideologicamente, quem está ali, está motivado, está engajado. Nós temos a figura do defensor e do promotor - elas são muito presentes, então à medida em que nós começamos a discussão, o abrigo apresenta o caso. Apresenta não só na hora em que ele conta a história da criança: porque a criança está no acolhimento, quais foram as ações que o serviço fez até aquela hora, e quais as ações que eles não conseguiram fazer. Então, podemos estar com dificuldade para conseguir um medicamento... Eu não consigo este medicamento em razão dele não constar na lista... O defensor e o promotor na hora [dizem], “eu vou mover uma ação civil”. Então, cada um sai com uma tarefa da AC, depois de ter ouvido a demanda. Por exemplo, a saúde ouve, a assistência ouve, a habitação ouve, o defensor ouve, todos ouvem... nós conversamos com a família sobre qual a dificuldade que ela está

passando. Nós ouvimos a criança também. **Estes saem da sala e nós decidimos os encaminhamentos para cada setor conjuntamente.**

Um dos juízes que participou, relatou que há objetivos claros a serem buscados pelos profissionais da rede protetiva e que a AC é um mecanismo de viabilização.

*Na verdade, o objetivo final da AC pode se resumir em três situações:*

- primeira: visualizar a perspectiva de efetivo retorno (da criança ou adolescente) para o convívio familiar e apreender as ações que vão viabilizar que isso aconteça.*
- segunda: visualizar a viabilidade ou não do retorno (da criança ou do adolescente) à família natural ou extensa. Nesse último caso, você vai encaminhar para a destituição do poder familiar e para a colocação em família substituta.*
- terceira: o objetivo são as situações em que se constata uma perspectiva de acolhimento de longo prazo - que são aquelas situações em que não há perspectiva de retorno para a família, nem de adoção, por fatores que todos conhecemos: idade, grupo de irmãos, problemas físicos, psíquicos ou psicológicos que fazem com que as crianças e os adolescentes sejam chamados de inadotáveis, significando que ninguém quer adotá-las. Esses adolescentes também têm que ser detectados, porque o PIA desta criança/desse adolescente tem que ser elaborado com este viés de permanência, pois ele vai permanecer institucionalizado até completar 18 anos. O trabalho com ele é realizado diferentemente do trabalho que é feito com aquele que volta para casa ou com aquele que vai para uma família substituta.*

*Basicamente são estes três grupos [de situações] que nós temos detectado durante as audiências, ou na discussão e execução do PIA - porque as audiências são posteriores ao início do trabalho de atendimento. O PIA [é um instrumento que serve] para que se tenha um foco na Casa de Acolhida, no trabalho dos técnicos do Fórum e na rede de atendimento, para que não tente se procure reinserir uma criança ou um adolescente numa família que estamos vendo que não vai ter competência para receber a sua prole de volta. Da mesma forma, não vamos trabalhar para a adoção de uma criança ou de um adolescente que não pode ser adotado... A partir daí, fazemos o acompanhamento do que foi acordado. É um grande 'acordão' que fazemos com todas as pessoas presentes: a família se*

*compromete com uma série de condutas, a Secretaria da Saúde oferece uma série de serviços... E, as demais - a educação, a habitação, o CRAS, o CREAS, todos que estiverem presentes -elaboram, compartilham de uma solução comum e, cada um, tem que executar a sua parte naquilo que foi combinado. Fazemos uma ata, todos assinam e saem com suas tarefas definidas, com seu trabalho especificado na proposta.*

O próximo conteúdo de informações (trazidas por um juiz) desvela nitidamente a judicialização das expressões da questão social, que deveria estar sendo trabalhada através de implementações de serviços e facilitação do acesso às políticas públicas disponíveis pelo Poder Executivo, e não através de mecanismos casuísticos como as ACs.

*Algumas dificuldades ocorrem: o prazo de reavaliação que o Estatuto (ECA) coloca é de 6 meses. Se nós pensarmos norteados por uma mentalidade de cidadão suíço, nós vamos achar que o prazo é suficiente mas, infelizmente, nós não estamos em Genebra e, até que os serviços consigam se organizar internamente para dar início àquilo que eles aprovaram na AC, leva um lapso de tempo significativo. As decisões não são implementadas no dia seguinte daquela AC; às vezes, demora um mês, dois meses... até um pouco mais, dependendo da situação do serviço. O Judiciário vai receber o resultado e vai cobrar que o serviço seja bem prestado através de relatório da área de atendimento. Cada serviço que entrou no acordo tem que prestar contas para mim (juiz). Por exemplo: A Secretaria de Habitação diz que uma determinada família possui características que lhe dão direito a um aluguel social - A família, por sua vez, vai ser procurada e vai receber o aluguel - Eles vão informar esta situação. O CAPS informa que chamou a Dna. Maria para atendimento de adicção etílica e ela não compareceu. Solicita que o Juiz interfira neste caso. O juiz vai procurar a Dna. Maria e cobrar o combinado. Nós vamos tentando monitorar e, ao mesmo tempo, encaminhar as determinações. Este trajeto dentro dos órgãos públicos é muito demorado. O prazo de 6 meses - que seria um prazo interessante e razoável - fica absolutamente irreal em 95% (para não dizer em 99%) dos casos. Porque, em 6 meses, eu não tenho retorno, não há tempo daquilo que foi acordado gerar uma mudança na situação da criança ou da família. E isso, faz com que o prazo seja sempre estendido. Já é melhor do que era antes, quando não existia*

*nenhuma proposta, não existia uma ação comum e o Fórum ficava encaminhando aos serviços, às Casas de Acolhida, sem que houvesse um compromisso efetivo, uma atenção especial para aquela criança e para aquele adolescente. São realizadas tantas avaliações quantas sejam necessárias. Nós trabalhamos com a perspectiva legal de 2 anos de acolhimento da criança e do adolescente. Há uma velha discussão sobre o fato de 2 anos ser muito tempo para eles mas, os mesmos 2 anos são muito pouco para nós, devidos às inúmeras dificuldades.*

Nos encontros do NCA, os seus participantes foram informados sobre a maneira como ocorriam os trabalhos em rede, sobre a articulação realizada pelo judiciário e sobre o novo formato que substituiu os procedimentos verificatórios, pelo advento das modificações trazidas expressamente pela Lei 12.010/99. Na próxima fala, pôde-se apreender claramente que os juízes possuem plena consciência em relação à judicialização das expressões da questão social no âmbito da família. Essa consciência foca principalmente o fato de haver práticas aceitas pelo Poder Judiciário em compensação de atendimentos não assumidos por outras instituições públicas.

*O grande problema do Judiciário era assumir muita tarefa que não lhe pertencia. Era eternizar a judicialização da situação da família, uma interferência que é muito pesada e abusiva. Quando o Judiciário conclui sua parte, quando a situação se estabiliza, o processo se encerra. Com isso, a família não tem mais dívida com o Judiciário. Nesse momento, compete à rede de atendimento permanecer o tempo que ela achar devido atendendo a família. (...)*

*Até uns quatro anos atrás, antes da Lei 12.010, existia um sistema de trabalho nacionalmente aceito de pedidos de providencias, chamado de 'procedimentos verificatórios'. Chegou-se à conclusão de que, com a Lei de 12010/2009 era necessário acabar com estes procedimentos, uma vez que eles não tinham forma nem figura de juízo. Eles eram um expediente administrativo onde se interferia na vida das pessoas, sem uma acusação, estava-se só verificando e, neste verificatório, aconteciam coisas boas e absurdas. Então, no processo verificatório tirava-se a criança da família e a acolhia-se, dava-se a guarda para uma tia, para terceiros... No verificatório, destituía-se o poder familiar, sem a menor garantia do direito de defesa, do direito a um processo legal para aquela família. Então, no*

*Estado de SP nós aconselhamos os juízes - é uma posição da Câmara Especial, da Coordenadoria, da Corregedoria - que, agora, a Vara da Infância [assume ser] uma Vara Judicial onde tudo que tem nela tem que ser judicializado. Em tese, acabou o pedido de providencias, de acompanhamento. Ou o MP tem elementos para entrar como uma ação de intervenção no Judiciário ou não. Hoje vem uma denúncia de que uma criança está sendo violentada pelo pai. O CT verifica o caso, a polícia verifica o caso e constata-se que é verdade o abuso. O pai vai preso e a criança é abrigada emergencialmente pelo CT, que comunica ao promotor e este entra com uma ação na qual o juiz vai convalidar, ou não, este acolhimento. Mas, para convalidar ou não, vão ser citados o pai e a mãe. Eles vão ter um advogado para se defender no processo e o juiz vai julgar o mérito da criança permanecer acolhida. A ação judicial toma o nome de Medida Protetiva de Acolhimento ou de Afastamento do Convívio Familiar. Nestas situações, a família deve ter um advogado que defenda os seus interesses. Com o acolhimento, faz-se o PIA, e nós, do judiciário, vamos avaliar esse PIA: o promotor vai avaliar se é o caso de entrar com destituição do poder familiar, se o caso explicita que a família não possui competência para receber o filho de volta... Se a família demonstra competência, é preparado o retorno da criança para a sua família, julgando-se extinta a execução da medida protetiva, que era o acolhimento da criança. Se a criança for para a adoção, vai-se julgar extinto o PIA, porque a execução da medida de acolhimento era a colocação em família substituta - estando extinta a execução como forma de atendimento que já se cumpriu, é tudo oficializado. O que mais demora nas Varas da Infância é a destituição do poder familiar, por ser uma medida drástica, de uma carga de violência absurda. E, dentro da precariedade que, infelizmente, nós temos, tanto no poder judiciário, quanto nos serviços do executivo e na comunidade, as vezes demoramos muito para conseguir um juízo de valor efetivo. Eu, como Juiz, tenho que ter uma base, elementos que me deem tranquilidade para decidir. (...) Você cuida de uma família. Deu tudo certo. Ai, o provedor perde o emprego e os problemas voltam todos. [Outro exemplo:] estamos trabalhando para que a criança retorne para sua família. Quando está quase nessas condições adequadas, morre a avó que iria cuidar da criança para os pais trabalharem, e isto vem aliado à falta de vaga na creche. A situação retorna à estaca zero. Quanto tempo posso esperar essa família, desrespeitando o direito desta criança de voltar para casa? É uma decisão*



*que não é fácil. Não é maldade do juiz de não querer colocar a criança novamente em sua família. Acho que o Juiz tem obrigação de respeitar as famílias.*

A representante da defensoria pública discorreu sobre as audiências concentradas e apresentou um caso concreto em que ficou nítida a falta de critério por parte dos profissionais e a falta de uma processualidade que observe os princípios do contraditório e da ampla defesa. A pesquisa demonstra que os casos são solucionados de maneira coletiva, numa audiência verticalizada e depois é colocada a termo o qual é assinado por todos.

*Eu tenho um caso em que a criança foi acolhida e a mãe estava em liberdade condicional: como tinha fugido, acabou sendo presa. Numa primeira AC ela foi ouvida e, durante a apresentação do PIA, foi dito por ela que um de seus filhos possui uma avó - não era avó da criança acolhida mas cuidava dos seus outros filhos e poderia cuidar deste também. Ocorre que esta avó nunca veio visitar esta criança. Eu conversei com a mãe e ela me disse que é a única pessoa que ela tem para ficar com seu filho e que ela estaria disposta. O fato é que o abrigo fica em Franco da Rocha e ela mora na zona oeste. Ela trabalha a semana inteira e não tem condição de pagar a condução de lá até o serviço de acolhimento para visitar a criança todo final de semana. [eu pensei] “Como assim? Ela não quer ou ela não pode?”. No final da audiência, eu pedi para o juiz ouvir a avó. O juiz respirou, a doutora promotora respirou, porque ela já estava com a Ação de Destituição do Poder Familiar pronta na gaveta, prontinha para dar entrada... Então, a promotora disse que concordava, porque ia esgotar as tentativas. Mas disse: “Vamos fazer isso, mas não vai dar certo. Mas... vamos lá: porque ai ninguém vai poder falar que eu não esgotei todas as tentativas de manutenção na família”. Então, o juiz pensou e disse que iria ouvir a avó. Se mostrava descrente, e disse: “Não vai dar em nada mesmo, mas ai, em contestação da Ação de Destituição do Poder Familiar você não vai poder falar que não foram esgotadas as tentativas”. No final, a avó veio e ficou com a criança.*

A concepção de um grupo de pessoas decidindo coletivamente o futuro de outra é inconcebível na sistemática processual que possui princípios norteadores,

tais como: o direito ao contraditório e o direito à ampla defesa – que precisam ser respeitados durante todo o trâmite de um processo formalmente constituído.

Um dos sujeitos provenientes do grupo de representantes dos serviços de acolhimento institucional demonstrou em sua fala não haver crítica sobre a existência de contradição. Chegou a utilizar por exemplo, a AC para requisitar o retorno da criança à família de origem, sem perceber que, para aqueles que não apresentam aderência e possibilidade, acabam por legitimar-se a destituição do poder familiar pela via da própria AC.

*E quanto a AC, nós não esperamos; quando vemos que teve uma mudança significativa na vida da criança, solicitamos a audiência. E nós estamos tendo bastante retorno. Quando percebemos que demora muito – ela é agendada para daí 5 meses – ou quando o caso já está sendo resolvido, fazemos ofício e solicitamos uma nova data e temos conseguido.*

**Pergunta da platéia:** *Para a casa toda ou só para aquele caso específico?*

**Resposta:** *Para o caso específico. Não sei se conheço bem, mas não tem audiência para todos os casos. Elas são individuais: eles - do Fórum - chamam a rede para participar.*

Outro sujeito – que trabalha em serviço de acolhimento - trouxe um conteúdo importante que demonstra uma fragilidade na decisão inicial por parte do Conselho

*Só para compartilhar a questão do acolhimento do CT de mãe que não consegue lidar com adolescente. Daqui a pouco teremos um milhão de casas para abrigar estes adolescentes que não obedecem a mãe... Tudo bem que a mãe tem uma história, tem que ver toda a situação dela, mas é muito difícil porque o CT acolhe porque a mãe foi lá e disse que “Eu não consigo lidar com ele, eu falo para ele ir à escola, ele não vai; falo pra não ir pro funck, ele vai”.*

**Pergunta:** *Vocês acolhem?*

**Resposta:** *Não, mas acaba vindo pelo Fórum e nós acabamos acolhendo. Para o Fórum, ele chega com a informação de que estava em situação de rua..*

A pesquisa demonstra que, por vezes, o judiciário atua impregnado de ações menoristas, resquícios de uma época na qual as crianças e adolescentes não eram vistos como sujeitos de direitos.

*... nas três últimas ACs que tivemos, eles solicitam que a criança fosse, mas eles não chamaram a criança. É complicado porque a criança fica muito ansiosa no corredor. Uma colega teve uma audiência com um adolescente, o juiz determinou algo e deu o encontro por encerrado. Então, ela falou: “Mas, e a adolescente, o senhor não vai conversar com ela?” “Mas precisa?”, foi a resposta. Então ele chamou a criança só pra falar...*

*Eu achei interessante porque: eu estava saindo com um menino e como foi um caso de desacolhimento, eu estava dizendo para ele: “que bom ter dado certo!” E ele perguntou: “E o Juiz, não vai vir conversar comigo? Eu sou o interessado na história”. Ele tinha apenas 9 anos. E continuou: “Você me fez vir até aqui e ele não vai falar comigo?” A partir desse caso, agora, eu solicito isso ao Juiz.*

Já em um outro espaço, a pesquisa demonstrou que há juizes que conversam sozinhos com o adolescente nas AC.

*...eles costumam conversar com os adolescentes antes e lhes fazem perguntas sobre se têm visita –[essa conversa é] só ele e o Juiz. Depois o juiz chama a família e todo mundo.*

Outra AC ocorreu da seguinte maneira:

*O que aconteceu lá foi um pouco diferente. Foram chamadas todas as instâncias: estava a família, a Vara da Infância, a equipe técnica... e, no mesmo dia, foram analisados 20 casos. O pessoal não ia embora, continuava e ninguém ia embora. Por isso eu falei da revitimização da criança e do adolescente.*

A pesquisa demonstrou existir algo bastante inusitado que vem ocorrendo por intermédio de um serviço específico de acolhimento, de maneira independente dos atores do Poder Judiciário.

*...lá nós não esperamos as ACs para dizer que a criança pode retornar para o convívio familiar. Por várias vezes nós solicitamos a reintegração familiar e, como o Fórum demora para dar o parecer ou como as vezes não é feita a audiência, nós comunicamos ao Fórum que já reintegramos a criança, para ele ter ciência que não vamos esperar a AC ou esperar o processo do Fórum dizendo que podemos reintegrar a criança. Nós oficializamos ao Fórum. Até porque se a criança é prioridade absoluta e a criança pode voltar, nós não esperamos.*

**Pergunta:** *Mas vocês reintegram sem autorização oficial?*

**Resposta:** *Nós informamos que está em processo de reintegração familiar, que a criança já está convivendo com a família, passando o final de semana com ela... Nós fazemos assim: Reiteramos a reintegração familiar, a criança está passando 15 dias com a família, está passando 1 mês...*

**Pergunta:** *Mas ainda não é reintegração familiar?!*

**Resposta:** *Não é, mas para não deixar a criança perpetuar muito tempo no abrigo, nós falamos que a criança está retomando a convivência com a família retomando a rotina, está ficando 15 dias, depois volta para o abrigo...*

**Pergunta:** *A criança está passando um final de semana, um mês, que seja, mas vocês fazem sem a autorização judicial?*

**Resposta:** *É que o Fórum confia muito na equipe técnica do abrigo, porque a equipe do Fórum não tem tanto contato com a família. Por exemplo: depois eles reiteram, porque todo o momento que ele pede AC ou que quer falar com a família, ele faz com base no relatório da equipe do acolhimento.*

*(Os participantes se agitam, indignados)*

**Sujeito:** *Passeio e tudo... A promotoria e o Fórum falaram que, em determinadas situações, os serviços de acolhimento têm autonomia, porque é o responsável direto pela criança...*

*(Participantes comentando...)*

**Pergunta:** *Deixa eu fazer uma pergunta para você que eu acho que vai clarear muita coisa. É de um Juiz ou Promotor específico este relacionamento ou é da Vara da Infância, de toda a equipe? Como isso se dá? Esta é uma novidade que...*

**Resposta:** *Acho que é a parceria que se deu entre a equipe do Fórum e a nossa.*

**Pergunta:** Qual equipe?

**Resposta:** A equipe técnica, a promotoria, a Juíza, que está lá no Fórum... porque teve uma outra Juíza que, para ir até a esquina com a criança, era preciso solicitar uma autorização. Tinha que passar por ela o aval para a criança ir para casa ou para uma atividade externa.

O exemplo acima demonstra ser plenamente possível criar mecanismos que favoreçam a execução da medida protetiva de acolhimento institucional pelo serviço, nos moldes já especificados no ECA.

A pesquisa apresentou situações que demonstram haver casos de impedimentos de atores para se expressarem nas AC.

*...acho que nas AC chega tudo pronto e bonito. Nós apresentamos para o Juiz, para a defensora pública e para o promotor só as dificuldades que tivemos com as políticas públicas nesse percurso. Quando nós colocamos as dificuldades, ele oficia para a Educação, a Habitação... Na primeira audiência não se consegue resolver tudo.*

*A assistente social faz todo o trabalho, mas na hora da AC, eu, como assistente social, não posso falar. (Participantes se manifestam indignados)*

*Eu não posso falar. Quem fala é a gestora da Casa, porque tem-se que ter cuidado com o que se vai falar. [Numa dessas ocasiões], como eu fiz todo o trabalho, eu fiquei do lado de um promotor e escrevi para ele, em um papel, que aquela mãe queria dizer alguma coisa: ela vai devolver o filho, mas não porque ela quer, porque fica muito caro para ela e ela já tem dois outros filhos. Dei para ele e ele disse que eu podia falar, mas fiquei com medo da gestora. Porque é uma pessoa religiosa, que defende, em tudo, o perfil da religião.*

*Ele falou e me direcionou [para assumir a fala] e, como ele me direcionou, eu disse as razões da mãe e que ela estava um pouco constrangida. Às vezes a gente fica com medo, vê aquele homem... E é um doutor super aberto o Juiz desta Vara.*

**Pegunta:** Onde acontecem as AC?

**Resposta:** No Fórum.

Um dos sujeitos explicou a maneira pela qual o trabalho em rede entre o serviço de acolhimento e os atores da rede sócio assistencial do município é realizado e como utiliza-se das ACs para conseguir acesso aos serviços públicos.

*Lá nós temos trabalho em rede porque o abrigo vai e busca - se não tem vaga na escola, manda um ofício para a delegacia de ensino e para o juiz e ai consegue. Não que o movimento aconteça com todas as instituições: nós nos relacionamos com a educação e a educação conosco.*

*Em outra AC em que fomos, aconteceu a mesma coisa: não estavam todos os atores e o único que veio foi a representante da saúde e a fala dela era assim: Nós pesquisamos os atendidos e eles são atendidos na rede. Não sei onde - sem especialistas! Mas tem cartão do SUS que diz que o caso foi atendido. Então, eu não sei até que ponto é válido este tipo de atuação. Lá, o que funciona mesmo é a nossa provocação. Com o Fórum, nós temos uma relação muito próxima e isto acaba provocando as audiências, os encontros, as entrevistas técnicas e nós sugerimos que seja feita uma AC. Como temos uma relação próxima com a Juíza e com as técnicas do judiciário, somos atendidos. Já no caso de outro Fórum- que é o nosso - não temos essa possibilidade. Lá temos um caso há 3 anos e meio: dois irmãos que não tiveram AC. Eles até questionam porque não foram ouvidos. E, novamente, somos nós que provocamos esta situação através dos relatórios.*

#### **EIXO 4**

Por fim, **no Eixo 04**, fizemos a análise das avaliações dos profissionais após suas participações nas ACs. Por conta da dinâmica e da natureza processual das ACs, que assumem características de trabalho realizado em rede inter e multi-profissional - por atores de esferas públicas bastante distintas e, até mesmo (por vezes) conflitantes - esta análise tem um importante significado expresso em nossa hipótese de trabalho. Nossa hipótese é que existe uma verticalidade nas relações, centrada no judiciário, que subordina os demais atores e atenta contra o direito do contraditório e da ampla defesa das crianças, dos adolescentes em medida protetiva e de suas famílias.

## **Análise do Eixo 04**

### **Avaliação dos expositores sobre as Audiências Concentradas**

Após a apresentação da gênese, dos preparativos e das ACs na prática, a pesquisa buscou desvelar percepções sobre aquilo que os participantes vivenciaram nas inúmeras ACs. Essas percepções e interpretações dos momentos vividos nas ACs foram bastante divergentes.

Entendemos que cada sujeito (até por suas vivências nas instituições que representam) tem seu próprio ponto de vista e que, ao sair da AC, puderam -com base nele- expressar suas impressões.

### **Falas dos sujeitos**

Por parte dos sujeitos provenientes do judiciário trouxeram informações acerca dos índices de reintegração da criança e do adolescente à sua família de origem e um pouco da sistemática que é desenvolvida a partir do acolhimento. Essas informações deram base aos argumentos pelos quais entendem ser proveitosa as ACs.

*Foram baixíssimos [os índices de reintegração familiar] mas, por outro lado, nos tivemos sucessos em termos de aceitação: as ACs estão sendo consideradas positivas, pela equipe técnica, pelos agentes públicos que participaram, pelas ONG"s e, também, pelas crianças e adolescentes que constantemente telefonam, às vezes, pedindo para que a nós voltemos ao abrigo para conversar com eles.*

Os promotores de justiça foram enfáticos a respeito da maneira de tratar certas questões relacionadas às crianças e aos adolescentes nas ACs e demonstraram que ocorreram várias situações que atentaram contra os seus direitos.

*Agora, a parte de nossas crianças e adolescentes nas audiências, realmente, foi mal gestada. Não dá para continuar. É aquela história: ninguém publica o filho feio, só o filho bonito. Então, ninguém falou que teve pai abusador junto da criança, ninguém falou que tinha motorista do CRAS, do CREAS ouvindo relatos de abuso sexual, vindo conversar com a juíza... Essas coisas não são comentadas... Eu até entendo que não sejam, mas foram fáceis de acontecer.*

*Em muitos casos não houve preparo. A ideia foi boa, mas tem também que olhar para o negativo - houve pouco espaço para o negativo, porque o que se focou mais foi o positivo. Os PIAs não foram feitos. Então, todo mundo chegava lá... Era um “cata gente”, uma catação, “Vamos lá: tu cata daqui, que eu cato dali”. Então, catavam o povo e levavam o povo para lá, para discutir. É como um projeto piloto: você vai publicar o projeto piloto porque deu certo. Você pode até, depois, “por baixo do pano”, conversar sobre o que deu errado. Mas houve aquela falta de tempo - faltou tempo.*

*Nós falamos sobre isso no MP. Nós chegamos a questionar alguns procedimentos das Varas para discutir [a questão] das crianças em situação de risco. Tem que dar um tempo para você resolver os problemas. O Tribunal até propôs uma forma de resolução, mas muitos juízes fizeram as ACs do dia para a noite. Isso não é sério, entendeu? Nós sabíamos. Nós falamos com o dr. Malheiros: “Não dá para fazer uma AC do dia para a noite”. Internamente, a coisa passou desse jeito: da pressa e do “Olha, quem manda aqui sou eu”. É complicado. Nós mantivemos a palavra inicial. Ninguém ia romper com o Tribunal. Muitos promotores diziam “Não. Tem que romper com o Tribunal. Tem que acabar com isso”. Nossa ideia é que devíamos administrar, mesmo porque, romper com o Tribunal não adiantaria nada. O Tribunal iria fazer porque ele é autônomo - ninguém manda nele. Historicamente, nós tentamos discutir alguns pontos de vista, e-mails foram trocados...*

A pesquisa demonstrou que na prática tem ocorrido o retorno dos chamados ‘procedimentos verificatórios’.

*Por exemplo: A mãe sofre violência doméstica, a filha foi estuprada pelo padrasto. O juiz extinguiu a ação de acolhimento, julgou procedente, mas manteve o*



*acolhimento da criança. A promotora não vai entrar com Ação de Destituição do Poder Familiar-ADPF. Onde vai continuar o PIA? E, eu (defensora), vou ser intimada para participar do PIA? Porque eu estou defendendo esta mãe, na ação de acolhimento: eu apresentei a ação de contestação da mãe. Mas agora não tem mais acolhimento e não tem ADPF. Então, o PIA está virando um procedimento verificatório e quem vai tomar as medidas para ver se aquela mãe vai conseguir os encaminhamentos necessários - alugar uma casa, sair da comunidade - ela vai precisar de todo um esquema para fugir do 'cara' que é extremamente perturbador, persegue ela, etc. - este é um procedimento verificatório. Eu (defensora) falei para o juiz que era muito estranha aquela decisão, mas ele falou que [aquele processo em aberto] estava atrapalhando muito. Agora o MP entra com ação de acolhimento junto com ADPF e o juiz sentencia as duas ao mesmo tempo. Então, eu (como defensora) recorro e o juiz nos diz que o nosso recurso é meramente protelatório.*

Parte dos sujeitos dos serviços de acolhimento disseram que as ACs foram boas e outros disseram o contrário. Esse fato mostra que a falta de clareza e de procedimentalidade cooperam para, uma visão inadequada e para uma interpretação subjetiva.

*Acho que as ACs possibilitaram muito [a reintegração], é uma facilitador do desacolhimento que vem para facilitar, como a integração das redes que atuam junto à criança e ao adolescente, que atuam junto com os abrigos.*

*E a minha experiência com PIA e AC foram muito boas.*

*Com relação às ACs será preciso rever muito porque as crianças, muitas vezes, são expostas. Lá, as crianças são levadas na presença de todo mundo, às vezes pode acontecer alguma situação familiar, porque pode estar a família extensa e os outros atores e a criança fica exposta.*

*Com relação às ACs, não sei se são uma boa coisa, ou se é a forma como elas ocorrem. Porque, no meu município só é chamado um ator. [O juiz] acha que a assistência social vai dar conta de tudo.*

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Primeiramente, gostaríamos de salientar que este trabalho possui um conteúdo jurídico, mas privilegiamos uma escrita com menor tecnicismo jurídico.

Decidimos realizar desta forma, pois nossa pesquisa ocorreu no âmbito do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Essa opção favoreceu, além do respeito, o diálogo, a compreensão e, conseqüentemente, a crítica.

Ressalvamos que foi possível fazer a análise a que nos propusemos, devido ao acúmulo de informações em vídeo, e pesquisas realizadas no Programa, especialmente, no âmbito do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Criança e o Adolescente - NCA.

O profissional de Serviço Social possui um projeto ético político definido e refinado, que tem o seguinte argumento:

Assumir a defesa intransigente dos direitos humanos traz, como contrapartida, a recusa a todas as formas de autoritarismo e arbítrio. Requer uma condução democrática do trabalho do Serviço Social, reforçando a democracia na vida social. Afirmar o compromisso com a cidadania exige a defesa dos direitos sociais tanto em sua expressão legal, preservando e ampliando conquistas da coletividade já realizadas, quanto em sua realidade efetiva (IAMAMOTO, 2012, p.77/78).

O presente trabalho nos mostrou que, quando atuam em contato com o Poder Judiciário, os assistentes sociais sofrem algum tipo de limitação, o que faz com que sua atividade sofra restrições nos objetivos pretendidos pela profissão, conseqüentemente emperrando que,

À medida que os direitos se realizam, alteram o modo como as relações entre os indivíduos sociais se estruturam, contribuindo na criação de novas formas de sociabilidade, em que o outro passa a ser reconhecido como sujeito de valores, de interesses, de demandas legítimas, passíveis de serem negociadas e acordadas (IAMAMOTO, 2012, p.78).

Os assistentes sociais quando atuam diretamente com direitos das crianças e dos adolescentes em condição de acolhimento institucional necessitam de uma maior emancipação profissional. O ECA pretendeu conceder direitos às crianças e

aos adolescentes que, na prática, sofrem empecilhos, seja por ingerências norteadas ainda por um ideário menorista por parte dos atores do Poder Judiciário, seja pela rede de atendimento deficitário, seja, por falta de empoderamento por parte de uma parcela de profissionais. Os assistentes sociais do judiciário, da rede de atendimento sócio-assistencial e do serviço de acolhimento não podem se esquecer que:

...colocar os direitos sociais como foco do trabalho profissional é defendê-los tanto em sua normatividade legal, quanto traduzi-los praticamente, viabilizando a sua efetivação social. Essa é uma das frentes de luta que move os assistentes sociais nas microações cotidianas que compõem o seu trabalho (IAMAMOTO, 2012, p.78).

Nossa contribuição, decorrente desta pesquisa, é alertar para que os assistentes sociais, não se esqueçam de que são profissionais autônomos e com condições de colocar suas convicções acima dos ideários institucionais pelos quais são contratados.

Em seguida, passamos a descrever outras considerações que entendemos pertinentes.

Quando olhamos para a história da criança e do adolescente percebemos um grande avanço na formulação de seus direitos e garantias fundamentais. O grande marco histórico dessa formulação é a efetivação dos Direitos Humanos que outorgou à criança e ao adolescente o status de pessoa humana em desenvolvimento.

Tardou, mas o Brasil, acabou por aderir à nova sistemática legal, passando a respeitar esses direitos, prevendo-os expressamente no Artigo 227 da Constituição Federal de 1988. Cerca de dois anos após, o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA foi formulado com o objetivo de regulamentar o artigo 227 da Constituição Federal e possibilitar definitivamente que os direitos das crianças e dos adolescentes fossem garantidos na prática. Ocorre que, a vida cotidiana nem sempre é alcançada pela cobertura pretendida na lei.

Fávero afirma que:

Mesmo que o Estatuto da Criança e do Adolescente tenha universalizado o discurso legal, disposto sobre a proteção integral a todas as crianças e adolescentes (art.1º), portanto, a não discriminação pelas condições de pobreza, como sugeriam os

Códigos de Menores (de 1927 e de 1979), a quase totalidade do contingente populacional que demanda os serviços judiciários na área da infância e juventude é aquele de baixa ou, por vezes, nenhuma renda, e que sobrevive cotidianamente com problemas no que se refere ao atendimento de necessidades básicas, tais como alimentação, habitação, saúde, educação, lazer, segurança. (2007, p.35)

Nossa pesquisa demonstrou que há muitos avanços presentes nas situações relativas à crianças e aos adolescentes em situação de acolhimento institucional e muito ainda a ser implementado para, garantir de fato, uma ampla cobertura protetiva.

Os chamados orfanatos não apareceram em nossa pesquisa, com isso constatamos que tais práticas, ao menos na região da capital de São Paulo e sua circunvizinhança, foram superadas e a estrutura daquelas instituições foram reordenadas.

Também não percebemos falas preconceituosas nem higienistas em relação às crianças, aos adolescentes ou às suas famílias.

Outro avanço constatado diz respeito à existência de uma rede de atendimento ligada ao Poder Executivo. Esta, por sua vez, possui gargalos e limitações que prejudicam a implementação do PIA quando dependem de oferta de serviços públicos para sua efetivação.

Talvez a maior constatação que fizemos em nossa pesquisa diz respeito à ingerência por parte do Poder Judiciário sobre a rede executiva e sobre os serviços de acolhimentos e o pouco enfrentamento por parte destes profissionais que, ainda se sujeitam a essas práticas.

Entendemos que, para superar esta questão, faz-se necessário clarear as atribuições legais pertencentes a cada um dos Poderes Executivo e Judiciário.

Que o Poder Judiciário permaneça no seu campo de ação, se limitando à condução dos processos de suspensão ou destituição do poder familiar e à definição das medidas – protetivas ou socioeducativas - adequadas às situações em que os direitos de crianças e adolescentes não estejam sendo garantidos.

Que a rede de atendimento seja ampliada na medida das necessidades existentes detectadas pelo próprio executivo ou por informações dos serviços de acolhimentos, ou pela via dos conselhos de direitos da criança e do adolescente.

Que, os serviços de acolhimento institucional possam executar seus Planos Individuais de Atendimento de maneira apropriada e empoderada, na direção de viabilizar o retorno da criança ou do adolescente à sua família de origem ou, excepcionalmente, à família substituta.

Que, caso haja dificuldades para a efetivação do Plano Individual de Atendimento em razão de uma rede de atendimento deficitária, seja solicitada, - via Ministério Público, via Defensoria Pública ou via Conselhos de Direitos - as ações pertinentes à superação desses limites.

E, que o trabalho em rede aconteça de maneira articulada e integrada, onde os atores se conheçam e possuam mecanismos efetivos de interligação, com estrutura suficiente para darem conta das demandas postas na sociedade da qual fazem cobertura.

### **FAZ ESCURO MAS EU CANTO**

Faz escuro mas eu canto,  
porque a manhã vai chegar.  
Vem ver comigo, companheiro,  
a cor do mundo mudar.  
Vale a pena não dormir para esperar  
a cor do mundo mudar.  
Já é madrugada,  
vem o sol, quero alegria,  
que é para esquecer o que eu sofria.  
Quem sofre fica acordado  
defendendo o coração.  
Vamos juntos, multidão,  
trabalhar pela alegria,  
amanhã é um novo dia.

*Thiago de Mello*

## REFERÊNCIAS

ACOSTA, Ana Rojas e VITALE, Maria Amalia Faller (orgs.). **Família: redes, Laços e Políticas Públicas**. 5ª. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

ANDRADE, Vander Ferreira de. **A dignidade da pessoa humana**: valor – fonte da origem jurídica. São Paulo. Cautela, 2007

ALAPANIAN, Sílvia. **Serviço social e poder judiciário**. Reflexões sobre o Direito e o Poder Judiciário. São Paulo: Veras, 2008. V.1.

\_\_\_\_\_. **Serviço Social e poder judiciário**. Reflexões sobre o Direito e o Poder Judiciário. São Paulo: Veras, 2008. V.2.

ARIÈS, Philippe. **História Social da Criança e da Família**. 2ª. Ed. Rio de Janeiro. Editora Guanabara. 1981.

BAPTISTA, Myrian Veras. **Abrigo**: comunidade de acolhida e socioeducação. São Paulo: Instituto Camargo Corrêa, 2006.

BAPTISTA, Myrian Veras. **A investigação em Serviço Social**. São Paulo – Lisboa: Veras Editora, 2006.

\_\_\_\_\_. BATTINI, Odária. **A prática profissional do assistente social** : teoria, ação , construção de conhecimento. São Paulo: Veras Editora, 2009.

BARBOSA, Ana Paula da Silva. **Adoção Intuito Personae**: A vida social em confronto com a lei. 2013. 138 fls. Dissertação. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

BARROCO, Maria Lúcia S. **ÉTICA: fundamentos sócio-históricos**. 3ª. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

BEHRING, Elaine Rossetti e BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. 9ª. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei n.3.071** de 01 de janeiro de 1916. Rio de Janeiro, 01 jan. 1916.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei n. 4.242**, de 03 de janeiro de 1921. Rio de Janeiro. 03 jan. 1921.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto n. 17.943-A**, de 12 de outubro de 1927. Rio de Janeiro. 12 out. 1927.

\_\_\_\_\_. Interventor do Estado de São Paulo. Palácio do Estado. Secretaria Geral Parlamentar. Departamento de Documentação e Informação. **Decreto n. 9.744**, de 19 de novembro de 1938. São Paulo. 19 out. 1938.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto-Lei n. 2.848**, de 07 de dezembro de 1940. Rio de Janeiro. 07 dez. 1940.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 5 out. 1988.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei n. 8.069**, de 13 de julho de 1990. Brasília. 13 jul. 1990.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei n. 12.010**, de 03 de agosto de 2009. Brasília. 03 ago. 2009.

CAMINHA, Pero Vaz. Disponível em: <<http://www.biblio.com.br/defaultz.asp?link=http://www.biblio.com.br/conteudo/perovazcaminha/carta.htm>> Acesso em 05/09/13.

CARVALHO, I.M. de. **O Direito ao contraditório e à Ampla Defesa no Processo Administrativo**. 2005. 125 fls. Dissertação. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

CASTEL, Robert, WANDERLEY, Luiz Eduardo W. e BELFIORE-WANDERLEY, Mariangela. **Desigualdade e a Questão Social**. 3ª. ed. São Paulo: EDUC, 2011.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. (Org.) **O Estudo social em perícias, laudos e pareceres técnicos**: contribuição ao debate no judiciário, penitenciário e na previdência social. 9ª. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

COSTA, Antonio C. Gomes da. **Das necessidades aos direitos**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda.1994

CURY, Munir (Coord.). **Estatuto da Criança e do Adolescente comentado**. 6ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

CURY, Munir. (Org). **Estatuto da criança e do adolescente comentado** – comentários jurídicos e sociais. Malheiros Editores. São Paulo. 2010.

DIREITOS DA INFÂNCIA. **ECA e legislação**. Disponível em: <<http://www.promenino.org.br/DireitosDaInfancia/eca-e-legislacao>> Acesso em: 16/11/13.

FÁVERO, Eunice Teresinha, VITALE, Maria Amalia Faller e BAPTISTA, Myrian Veras (orgs). **Famílias de crianças e adolescentes abrigados**. Quem são, como vivem, o que pensam, o que desejam. São Paulo: Paulus, 2008.

\_\_\_\_\_. **Serviço social, práticas judiciais, poder: implantação e implementação do serviço social no juizado de menores de São Paulo**. São Paulo: Veras Editora, 1999.

\_\_\_\_\_. **Rompimento dos vínculos do pátrio poder: condicionantes socioeconômicos e familiares**. São Paulo: Veras Editora, 2001.

FERNANDES, Véra Maria Mothé. **O adolescente infrator e a liberdade assistida**. Um fenômeno sócio-jurídico. Rio de Janeiro: CBCISS, 1998.

FERREIRA, Eduardo Dias de Souza. **Liberdade assistida no estatuto da criança e do adolescente: aspectos da luta pela implementação de direitos fundamentais**. São Paulo: FAPESP; EDUC, 2010.

FIGUEIREDO, Luiz. **Comentários à nova Lei Nacional de Adoção**. Lei 12.010 de 2009. Curitiba: Juruá, 2010.

FONSECA, Claudia. **Caminhos da adoção**. São Paulo: Cortez, 1995.

FREITAS, Marcos Cezar de. Org. **História social da infância no Brasil**. 5ª. Edição. São Paulo: Cortez, 2003.

GONÇALVES, Helena de Toledo Coelho. **Efetividade do Princípio Constitucional do Contraditório e Ampla Defesa**. Tese de Doutorado. PUC-SP. 2009. P.38-40

GONÇALVES, Maria Dinair Acosta. **Direitos e garantias da criança e do adolescente na sede civil das Varas da Infância e Juventude**. Disponível em: <[http://www.mpdft.mp.br/portal/pdf/unidades/promotorias/pdij/XXICongressoNacional\\_ABMP/6%20Tese%20IARGS%20-%20G1.pdf](http://www.mpdft.mp.br/portal/pdf/unidades/promotorias/pdij/XXICongressoNacional_ABMP/6%20Tese%20IARGS%20-%20G1.pdf)> Acesso em: 16/01/2014.

GRUNSPUN, HAIM. **Os direitos dos menores**. São Paulo: ALMED, 1985.



HINTZE, Gisele. **Evolução da Legislação voltada à criança e ao adolescente no Brasil**. Universidade do Planalto Catarinense (UNIPLAC). 2007. Disponível em: <<http://www.uniplac.net/emajArtigos011.pdf>> Acesso em: 01/12/13.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **O serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 22ª. ed. São Paulo. Cortez, 2012.

JÚNIOR, Almir P.; BEZERRA, Jaerson L.; HERINGER, Rosana. (Orgs.) **Os impasses da cidadania: Infância e adolescência no Brasil**. Rio de Janeiro: Base, 1992.

KOCOUREK, Sheila. **Nas dobras da história: o desafio dos direitos da criança e do adolescente na construção da cidadania para o século XXI**. Porto Alegre: Faith, 2009.

MARCÍLIO, Maria Luiza. **História social da criança abandonada**. 2ª. ed. São Paulo: HUCITEC, 2006.

MARTINELLI, Maria Lúcia (org.). **Pesquisa qualitativa. Um instigante desafio**. São Paulo: Veras, 1999.

MAURO, R. G. D. **Os Poderes do Juiz nos Procedimentos Cíveis do Estatuto da Criança e do Adolescente**. 2011. 154 fls. Tese. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

MÉNDEZ, Emilio Garcia. **Infância. De los derechos y de la justicia**. Buenos Aires: Editores del Puerto. 1998.

MELLO, Fausta A.O.P.; ANTONIO, Maria de Lourdes Bohrer; GUERRA, Maria N. O. P. B. **Família, (des)proteção social e direito à vida**. São Paulo. Veras Editora, 2013.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa social. Teoria, método e criatividade**. 31ª. ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

\_\_\_\_\_. **O Desafio do Conhecimento. Pesquisa Qualitativa em Saúde**. 5ª.ed. São Paulo: Hucitec, 1992.

MIRANDA, Henrique Savonitti. **Curso de direito administrativo**. 4ª. ed. Brasília: Senado Federal, 2006.

MUCHAIL, Salma Tannus. **Foucault, simplesmente**. Textos reunidos. São Paulo: Loyola, 2004.

OLIVEIRA, Rita C.S. **Quero voltar para casa: o trabalho em rede e a garantia do direito à convivência familiar e comunitária para crianças e adolescentes que vivem em abrigo.** São Paulo: AASPTJ-SP, 2007.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Cartas da ONU.** Disponível em: <<http://www.onu.org.br/documentos/carta-da-onu/>> Acesso em: 16/11/2013.

\_\_\_\_\_. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Disponível em: <<http://www.onu.org.br/documentos/carta-da-onu/>> Acesso em: 16/11/2013.

\_\_\_\_\_. **Conheça a ONU.** Disponível em: <<http://www.onu.org.br/conheca-a-onu/a-historia-da-organizacao/>> Acesso em: 16/11/2013.

PAULA, Paulo Afonso Garrido de. **Direito da criança e do adolescente e tutela jurisdicional diferenciada.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

PAULINO, Sandra Eloiza. **Seminários Temáticos: Criança e Adolescente.** São Paulo: UBC, 2013.

PEREIRA, J. A. B. **O Direito Fundamental de Liberdade da Convivência Familiar e Comunitária da Criança e do Adolescente.** 2008. 143 fls. Dissertação. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

PEREIRA, Tânia da Silva. **Direito da criança e do adolescente.** Uma proposta interdisciplinar. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

\_\_\_\_\_. **Infância e adolescência: uma visão histórica de sua proteção social e jurídica no Brasil.** Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/28329-28340-1-PB.html>> Acesso em: 04/11/2013

RENAUT, Alain. **A libertação das crianças.** A Era da Criança Cidadão. Contribuição Filosófica para uma história da infância. Lisboa-Pt: Instituto Piaget, 2002.

RIZZINI, Irene. **O século perdido: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil.** Rio de Janeiro: USU Ed. Universitária: Amais, 1997.

\_\_\_\_\_. **A criança no Brasil hoje: desafio para o Terceiro Milênio.** Rio de Janeiro: Editora Universitária Santa Úrsula, 1993.

SANTOS, Josiane Soares. **“Questão social” particularidades no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2012.

SÊDA, Edson. **Os Eufemistas e as Crianças no Brasil**. Rio de Janeiro: Adês, 1999.

SILVA, Ociana Donato da Silva. **Projeto direito de ser criança**: uma análise à luz do ECA. 2001. 113 fls. Trabalho de Graduação. Universidade de Taubaté.

SILVA PEREIRA, Tânia da. **Direito da criança e do adolescente**: uma proposta interdisciplinar. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

SOUZA, Jadir Cirqueira de. **A efetividade dos direitos da criança e do adolescente**. São Paulo: Pillares, 2008.

SPOSATI, Aldaiza. FALCÃO, Maria do Carmo. FLEURY, Sônia Maria Teixeira. **Os Direitos (dos desassistidos sociais)**. 6ª.ed. São Paulo: Cortez, 2008.

UNICEF. **Infância e Adolescência no Brasil**. Disponível em: <[http://www.unicef.org/brazil/pt/activities\\_9418.htm](http://www.unicef.org/brazil/pt/activities_9418.htm)> Acesso em: 16/11/13.

\_\_\_\_\_. Disponível em: <[http://www.unicef.org/brazil/pt/resources\\_10120.htm](http://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10120.htm)> Acesso em 16/11/2013.

VENÂNCIO, Renato Pinto. **Famílias Abandonadas**: Assistência à criança de camadas populares no Rio de Janeiro e em Salvador – Séculos XVIII e XIX. Campinas, SP: Papirus, 1999.