



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL
SERVIÇO SOCIAL

Beatriz Felizardo de Andrade

**Negligência, Acolhimento Institucional e a convivência familiar e comunitária: a
judicialização da pobreza?**

Florianópolis
2023

Beatriz Felizardo de Andrade

Negligência, Acolhimento Institucional e a convivência familiar e comunitária: a judicialização da pobreza?

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

Orientadora: Profa. Dra. Andréa Márcia Santiago Lohmeyer

Florianópolis

2023

Ficha de identificação da obra elaborada pela autora,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Andrade, Beatriz Felizardo de
Negligência, Acolhimento Institucional e a convivência
familiar e comunitária : a judicialização da pobreza? / Beatriz
Felizardo de Andrade ; orientadora, Andréa Márcia Santiago
Lohmeyer, 2023.
90 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade
Federal de Santa Catarina, Centro Socioeconômico, Graduação em
Serviço Social, Florianópolis, 2023.

Inclui referências.

1. Serviço Social. 2. Negligência. 3. Acolhimento
Institucional. 4. Convivência familiar e comunitária. 5.
Judicialização. I. Lohmeyer, Andréa Márcia Santiago. II.
Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em Serviço
Social. III. Título.

Beatriz Felizardo de Andrade

**Negligência, Acolhimento Institucional e a convivência familiar e comunitária: a
judicialização da pobreza?**

Este Trabalho Conclusão de Curso foi julgado adequado para obtenção do Título de “Bacharel em Serviço Social” e aprovado em sua forma final pelo Curso de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

Florianópolis, 22 de novembro de 2023.

Profa. Dra. Heloísa Teles
Coordenadora do Curso

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Andréa Márcia Santiago Lohmeyer
Orientadora
Universidade Federal de Santa Catarina

Profa. Dra. Rúbia dos Santos Ronzoni
Universidade Federal de Santa Catarina

Ma. Adriana Zanqueta Wilbert Ito
Assistente Social 2068 – CRESS 12 Região

Dedico este trabalho ao meu marido e companheiro de vida. Esta jornada, que embora pareça individual, foi trilhada a dois. E por isso, esta conquista não é só minha, mas nossa.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, ao meu marido Gabriel, companheiro desta jornada e de vida, que sempre me ofereceu apoio irrestrito, inclusive diante da minha decisão de mudar de profissão.

Também agradeço à professora Dra. Andréa Márcia Santiago Lohmeyer, orientadora deste trabalho. Desde o início, sua disponibilidade e prontidão em me ajudar, não apenas nas demandas relacionadas ao TCC, foram fundamentais para a realização deste projeto e para a minha conclusão do curso.

Dirijo minha gratidão à banca examinadora, composta pela Professora Dra. Rúbia dos Santos Ronzoni e pela Mestre Adriana Zanqueta Wilbert Ito, pela disponibilidade e pelas valiosas contribuições que certamente farão ao trabalho apresentado.

Agradeço às minhas colegas de faculdade Damiana, Evelyn e Valquíria pelo apoio mútuo e colaborações ao longo de nossa trajetória acadêmica.

Estendo meus agradecimentos à minha supervisora de estágio, Agnes. Além da importante orientação profissional, tenho a honra de agora considerá-la uma amiga.

Agradeço à minha melhor amiga de vida, Tayná, cujo apoio foi indispensável nos momentos mais difíceis. Suas chamadas de vídeo e sua presença, mesmo à distância, foram um pilar de sustentação e força para concluir mais esta etapa da minha vida.

Por fim, agradeço à minha família, o alicerce contínuo de minha trajetória. Seu apoio foi a força que me impulsionou a terminar este percurso, e é para o seio dela que anseio retornar.

RESUMO

A medida protetiva de Acolhimento Institucional sofreu alterações recentes a partir da Lei 12.010/2009, reforçando o princípio de excepcionalidade, revendo prazos sobre o princípio da brevidade, entre outros temas que vêm a fortalecer o direito à convivência familiar e comunitária. Mesmo com o aporte legal aperfeiçoado, a negligência tem sido configurada como a maior motivação de aplicação dessa medida protetiva. No bojo das decisões judiciais está a suspensão do poder familiar, o afastamento do convívio familiar, e a proibição de visitas no período de Acolhimento Institucional. Como pressuposto central entendemos que a medida de Acolhimento Institucional aplicada nos casos de negligência tem se distanciado dos princípios e diretrizes da Doutrina da Proteção Integral, e as decisões envolvendo o Conselho Tutelar, Ministério Público e Judiciário têm responsabilizado e culpabilizado exclusivamente as famílias pelo não cuidado e não proteção de suas crianças e adolescentes, absolvendo o Estado e suas instituições de qualquer responsabilização. Nesse sentido, o objetivo central deste estudo é analisar a relação entre o Acolhimento Institucional, negligência e as condições materiais das famílias, que têm recebido como medida protetiva do Estado a retirada de suas crianças e adolescentes do seio familiar sob o fundamento de proteger o “melhor interesse” da criança ou do adolescente. A metodologia ancorou sua base de estudo na abordagem quanti-qualitativa e os procedimentos de coleta de dados em fontes secundárias e fontes primárias. Para tanto, aportou-se teoricamente em fundamentos jurídicos, aspectos sócio-históricos e conceituais a fim de subsidiar a análise interpretativa dos dados. Os achados deste estudo sugerem que a negligência, apesar de ser um conceito aberto e não detalhado pela lei infraconstitucional (ECA), tem no ordenamento jurídico brasileiro elementos técnicos e legais necessários para o desenho normativo do seu conceito, de modo que esse instituto jurídico se justifica quando a família tem as condições objetivas e materiais para fazer cessar uma violação de direitos e mesmo assim não o faz, se omitindo. Também sugerem que a negligência tem sido utilizada como sinônimo de pobreza, pelo fato de esta estar vinculada a um contexto social e econômico de vulnerabilidade. Nesses casos, a única e exclusiva responsabilização pelas condições objetivas em que se encontram as crianças e adolescentes no ato da autuação da violação de direitos tem sido suas famílias. A decisão pela medida que se inicia com a aplicação emergencial da medida de Acolhimento Institucional pelo Conselho Tutelar tem sido confirmada pelo Ministério Público e homologada pela Vara da Infância e Juventude, contribuindo assim para a manutenção de práticas institucionais previstas nos tempos da Doutrina da Situação Irregular, quando a institucionalização de crianças e adolescentes no Brasil não era tomada em razão do melhor interesse da criança e do adolescente.

PALAVRAS-CHAVE: Negligência. Direitos. Acolhimento Institucional. Convivência familiar e comunitária. Judicialização.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

| | |
|---|----|
| Gráfico 1 – Quantitativo de crianças e adolescentes em Acolhimento Institucional por idade (2019 e 2020) | 63 |
| Gráfico 2 – Quantitativo de crianças e adolescentes em Acolhimento Institucional por raça/cor (2019 e 2020) | 64 |
| Gráfico 3 – Quantitativo de crianças em Acolhimento Institucional por tempo de acolhimento até a data de extração 30/11/21 | 65 |
| Gráfico 4 – Quantitativo de crianças em Acolhimento Institucional por motivo “Carência de recursos” por UF | 68 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|----|
| Tabela 1 – Instituição que realizou o AI | 45 |
| Tabela 2 – Fator violação mencionado explicitamente pelo CT | 46 |
| Tabela 3 – Fator violação na GA e proibição de visitação | 47 |
| Tabela 4 – Motivos de Acolhimento Institucional de crianças e adolescentes entre 2019 e 2020 | 66 |

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

| | |
|---------|---|
| A.I. | Acolhimento Institucional |
| CF/88 | Constituição Federal de 1988 |
| CMDCA | Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente |
| CNJ | Conselho Nacional de Justiça |
| CNAS | Conselho Nacional de Assistência Social |
| CONANDA | Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente |
| CREAS | Centro de Referência Especializado de Assistência Social |
| CT | Conselho Tutelar |
| ECA | Estatuto da Criança e do Adolescente |
| GA | Guia de Acolhimento |
| MP | Ministério Público |
| MDS | Ministério do Desenvolvimento Social |
| MS | Ministério da Saúde |
| NECAD | Núcleo de Estudos da Criança, Adolescente e Família - UFSC |
| PAEFI | Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos |
| SGDCA | Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente |
| TCC | Trabalho de Conclusão de Curso |
| TJ | Tribunal de Justiça |
| TJSC | Tribunal de Justiça de Santa Catarina |
| UFSC | Universidade Federal de Santa Catarina |
| PNUD | Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento |
| PNCFC | Plano Nacional do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária |
| SNA | Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento |
| SUAS | Sistema Único de Assistência Social |

SUMÁRIO

| | | |
|----------|--|----|
| 1 | INTRODUÇÃO | 11 |
| 2 | EVOLUÇÃO JURÍDICA E SÓCIO-HISTÓRICA DOS DIREITOS DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES | 16 |
| 2.1 | DA DOCTRINA DA SITUAÇÃO IRREGULAR À DOCTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL: APONTAMENTOS PARADIGMÁTICOS | 16 |
| 2.2 | O DIREITO FUNDAMENTAL À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA | 24 |
| 3 | O ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL A PARTIR DO PLANO NACIONAL DA CONVIVENCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA | 30 |
| 3.1 | A MEDIDA PROTETIVA DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL..... | 31 |
| 3.2 | O SISTEMA DE GARANTIA DOS DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NOS CASOS DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL..... | 37 |
| 4 | O FENÔMENO DA NEGLIGÊNCIA E A NEGLIGÊNCIA DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO: ENTRE O REAL E O LEGAL | 48 |
| 4.1 | NEGLIGÊNCIA: CONCEITUAÇÃO, BASES LEGAIS, JURISPRUDÊNCIA E DOCTRINAS | 49 |
| 4.1.1 | A negligência no Direito Penal | 50 |
| 4.1.2 | A negligência no Direito Civil | 54 |
| 4.1.3 | A negligência no Direito da Criança e do Adolescente | 57 |
| 4.2 | A REALIDADE EM NÚMEROS: O ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL E A NEGLIGÊNCIA PELA LENTE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA..... | 61 |
| 4.3 | NEGLIGÊNCIA, ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL E A JUDICIALIZAÇÃO DA POBREZA | 68 |
| 4.3.1 | Acolhimento institucional: negligência é sinônimo de pobreza? | 70 |
| 4.3.2 | O Acolhimento Institucional de casos singulares com resposta semelhante do Estado: a culpabilização das famílias pobres | 75 |
| 5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS | 81 |
| | REFERÊNCIAS | 84 |
| | ANEXO A – Fluxo de acolhimento familiar e institucional | 90 |

1 INTRODUÇÃO

Entre os direitos fundamentais previstos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/1988) está o artigo 227, que enfatiza os direitos humanos fundamentais das crianças e adolescentes, incluindo o direito à convivência familiar e comunitária.

O direito à convivência familiar e comunitária refere-se à possibilidade de as crianças e adolescentes permanecerem no ambiente em que nasceram, idealmente, junto à sua família de origem. No entanto, quando não é viável que isso aconteça é essencial garantir o direito de crescerem em um ambiente familiar que esteja disposto a acolhê-los (Rizzini *et al.*, 2007). Quer seja na família natural ou em família substituta, é de suma importância o crescimento e a convivência de crianças e adolescentes nesses ambientes, algo que foi reconhecido e regulamentado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (Lei 8.069/1990). Esse reconhecimento, portanto, destaca a importância fundamental do desenvolvimento humano nesses contextos familiares (Pereira, 2008).

A confirmação da convivência familiar como um direito humano fundamental de crianças e adolescentes impõe como responsabilidade pública a garantia de que todas as crianças e adolescentes tenham o direito de serem criados e educados em suas famílias de origem ou em família substituta, quando esgotadas as possibilidades de sua manutenção em família de origem.

Entende-se que o ambiente familiar é o principal espaço de desenvolvimento e socialização do ser humano, por isso o direito enfatiza a prioridade à convivência familiar e comunitária, buscando evitar práticas tradicionais de institucionalização como principal medida de proteção. Essa abordagem rompe com práticas antigas, em que as crianças eram retiradas de suas famílias e colocadas em instituições sob a justificativa de caridade e assistência (Custódio, 2009).

No entanto, a desigualdade estrutural impacta direta e indiretamente na promoção, proteção e defesa de direitos, tornando necessário que, em razão de situação de violação de direitos, crianças e adolescentes sejam acolhidos institucionalmente de forma breve e excepcional.

Contudo, no paradigma anterior, o Código de Menores (1979), em seu artigo 4º, previa que a aplicação da lei levava em conta, entre outros, “o contexto socioeconômico e cultural em que se encontrem o menor e seus pais ou

responsável”. Ou seja, essas condições poderiam ser motivações para o enquadramento de que a família “não ofereça ambiente familiar adequado” (Inciso II, Art. 18, Código de Menores de 1979); e, portanto, poderia ser autorizada a colocação em lar substituto.

A mudança paradigmática estabelecida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que se fundamenta na Doutrina da Proteção Integral, reforça que é responsabilidade dos pais e mães o dever de guarda, sustento e educação dos filhos/as. Contudo, essa responsabilidade é compartilhada com o Estado e com a sociedade, e a falta de recursos materiais, por parte da família, não constitui motivo suficiente para a perda ou suspensão do poder familiar (Art. 23 do ECA). Deve, portanto, ser obrigação (dever) do Estado incluir essas famílias em programas de assistência, a fim de preservar o direito das crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária (Veronese, 2006). Assim, considerando a importância de garantir o desenvolvimento saudável de crianças e adolescentes em suas famílias e comunidades, bem como com o objetivo de assegurar o direito fundamental à convivência familiar e comunitária, fica evidente o papel significativo do Estado de estabelecer políticas públicas que busquem fortalecer esses vínculos.

O interesse acadêmico sobre o objeto de estudo surge além das questões acima problematizadas, interesse de ordem pessoal-profissional. Há muitos anos participei de um projeto em uma instituição de Acolhimento Institucional para crianças, além de ter realizado estágio tanto na Vara da Infância e Juventude como na Promotoria da Infância e Juventude, na época de minha primeira graduação, em Direito. Todas essas situações despertaram o interesse sobre os direitos das crianças e dos adolescentes, bem como pela questão da institucionalização desse público.

Nesse sentido, passado tanto tempo dessas experiências, novamente me encontro em um curso de graduação, agora em Serviço Social, e o tema volta a fazer parte do meu interesse, sobretudo pelo encontro com minha orientadora. Ao avaliarmos os avanços significativos no campo dos direitos das crianças e adolescentes, sobretudo com a promulgação da Lei 12.010/2009, que reforça e detalha a importância do direito à convivência familiar e comunitária como um direito humano fundamental e, portanto, prioridade absoluta das crianças e adolescentes sujeitos de direitos, ainda há um grande número delas sendo separadas de suas

famílias, e nos vemos distantes do efetivo cumprimento do que preceitua a CF/1988, o ECA/1990 e a Lei 12.010/2009.

No que se refere ao Acolhimento Institucional, está definido em Lei que esta é uma medida de proteção (art. 101, VII, ECA), de caráter *excepcional e provisório*, sempre que a criança e o adolescente tiverem seus direitos ameaçados ou violados: por ação ou omissão da sociedade ou do Estado; por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsáveis; ou em razão de sua própria conduta (Brasil, 1990).

Contudo, segundo dados do Diagnóstico Nacional da Primeira Infância (Conselho Nacional de Justiça, 2022), elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça (2022) em colaboração com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em 2020 mais de 30 mil crianças e adolescentes encontravam-se acolhidas institucionalmente no País. Um dos dados do citado diagnóstico (Conselho Nacional de Justiça, 2022) que chama atenção é que, do total de crianças e adolescentes acolhidos institucionalmente em 2020, a principal justificativa, 31,3%, foi o fator “negligência”. Ou seja, segundo o CNJ (Conselho Nacional de Justiça, 2022), parte significativa dos acolhimentos institucionais de crianças e adolescentes foi realizada com fundamento na negligência por parte da família.

Em uma busca sumária pela conceituação desse instituto jurídico chamado negligência, observa-se que o ECA não dispõe, entre os seus 267 artigos, de uma definição clara, considerando-a genericamente no rol de violações de direitos: “Nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência [...]” (Art. 5º do ECA) (grifo nosso).

O que se tem observado é que o instituto da negligência não é conceituado pelo Direito da Criança e do Adolescente de forma específica a partir de sua legislação infraconstitucional própria (ECA), por isso pode ser considerado como um conceito jurídico indeterminado que deixa margem para cada magistrado/a realizar o seu próprio juízo de valor de forma discricionária ou se orientando por doutrinas jurídicas que não sejam do direito da criança e do adolescente, que se fundamenta pela Doutrina da Proteção Integral. Desta forma, cada juiz pode decidir o que é ou não negligência com base nos próprios valores éticos morais.

Diante disso, julgamos importante aprofundar essa discussão acerca da negligência e sobre a forma que vem sendo utilizada para justificar e fundamentar legalmente, por meio das instituições do direito que integram o Sistema de Garantia

dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA), o Acolhimento Institucional de crianças e adolescentes no Brasil. Como pressuposto central, entendemos que a medida de Acolhimento Institucional, aplicada nos casos de negligência, tem se distanciado dos princípios e diretrizes da Doutrina da Proteção Integral, e as decisões envolvendo o Conselho Tutelar, Ministério Público e Judiciário têm responsabilizado e culpabilizado exclusivamente as famílias pelo não cuidado e não proteção de suas crianças e adolescentes, absolvendo o Estado e suas instituições de qualquer responsabilização.

Nesse sentido, o objetivo central deste estudo é analisar a relação entre o Acolhimento Institucional, negligência e as condições materiais das famílias, que têm como medida protetiva do Estado a retirada da criança e do adolescente de sua família de origem sob o fundamento de proteger e/ou “melhor interesse” da criança ou do adolescente. Como objetivos específicos, buscamos: *i)* revisar a evolução jurídica e sócio-histórica dos direitos das crianças e adolescentes, em especial sobre o direito à convivência familiar e comunitária; *ii)* aprofundar o entendimento sobre o Acolhimento Institucional (AI) a partir do Plano Nacional do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNDCA), bem como sobre o papel do SGDCA nos casos de AI. *iii)* aprofundar os aportes teóricos, legais e jurisprudenciais para um melhor entendimento sobre o instituto jurídico da negligência, utilizado para fundamentar as decisões judiciais de Acolhimento Institucional de crianças e adolescentes; *iv)* analisar os dados do Diagnóstico realizado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) sobre o Acolhimento Institucional por negligência; *v)* problematizar sobre as implicações práticas na vida de famílias e sua relação com o Código de Menores e o ECA.

Em relação à metodologia do estudo, adotaremos elementos da “Metodologia de Triangulação de Métodos”, proposto por Minayo, Assis e Souza (2010). Para tanto, faremos uma discussão a partir de aportes teóricos e levantamentos jurisprudenciais no Superior Tribunal de Justiça (STJ) e no Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJ/SC) para rastrear vestígios de decisões tomadas sobre negligência, bem como um levantamento nas legislações tanto constitucionais quanto infraconstitucionais. Também nos ocuparemos de analisar os dados secundários do Diagnóstico do CNJ sobre Acolhimento Institucional (2020), do Relatório de Pesquisa “o Conselho Tutelar e a judicialização em casos de violação de direitos: um estudo dos encaminhamentos de Acolhimento Institucional ao

Ministério Público de Florianópolis” (Fuchs, Coppini, 2021)¹ e do banco de dados da referida pesquisa (Fuchs, Coppini, 2021).

Assim sendo, este TCC está dividido, além desta introdução e das considerações finais, em mais três capítulos. No capítulo 2, faremos uma breve discussão sócio-histórica entre os Códigos de Menores (1927 e 1979) e o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), tendo em vista que as práticas judiciais definidas em sentenças e anteriormente justificadas pelo SGDCA (mais especificamente Ministério Público e Conselho Tutelar) como necessário o Acolhimento Institucional transitam entre os dois paradigmas legais. Além disso, abordaremos a importância do direito fundamental à convivência familiar e comunitária para crianças e adolescentes. Já no capítulo 3, analisaremos o Acolhimento Institucional de crianças e adolescentes a partir do Plano Nacional da Convivência Familiar e Comunitária e as alterações que a Lei 12.010/2009 promoveu no ECA, bem como o papel do SGDCA nos casos de AI.

Por fim, no capítulo 4, discutiremos o entendimento sobre o conceito de negligência utilizado para fundamentar as decisões judiciais de Acolhimento Institucional de crianças e adolescentes, fazendo um levantamento nas bases legais sobre conceituações jurídicas, normativas e regulatórias sobre o instituto da negligência. A partir dos dados secundários e primários, faremos a análise e discussão do objetivo central proposto neste TCC.

¹ A pesquisa de Fuchs e Coppini (2021) estudou o fenômeno da Negligência a partir de 32 processos judiciais integrais disponibilizados pelo Ministério Público de Santa Catarina de crianças e adolescentes acolhidos institucionalmente em Santa Catarina pelo motivo da negligência.

2 EVOLUÇÃO JURÍDICA E SÓCIO-HISTÓRICA DOS DIREITOS DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Para uma maior apropriação da discussão proposta neste TCC é fundamental um breve aporte que retome os principais avanços e diferenças doutrinárias entre os dois mais importantes marcos normativos brasileiros no direito da infância e adolescência. Assim, faz-se necessário trazer de forma breve esse histórico e sua relação com os marcos regulatórios atuais – entre eles o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (Brasil, 2006), que preparou o terreno para a promulgação da Lei 12.010/2010, intitulada a Lei do Direito à Convivência Familiar e Comunitária –, para a organização e estruturação das reflexões a argumentos que serão apresentados no capítulo terceiro.

2.1 DA DOCTRINA DA SITUAÇÃO IRREGULAR À DOCTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL: APONTAMENTOS PARADIGMÁTICOS

Para uma melhor compreensão sobre a teoria da proteção integral, que é aplicada atualmente ao campo do direito da criança e do adolescente, é crucial realizar um breve resgate legislativo e sócio-histórico que contextualize a evolução do reconhecimento dos direitos dessa população.

O desenvolvimento da história dos direitos das crianças e dos adolescentes no Brasil deve ser compreendido como parte de um processo mais abrangente que se estende em toda a sociedade e o Estado, especificamente no âmbito das políticas sociais. “Em cada fase de progressão da experiência nacional nesta área, é possível indicar a posição relativa do atendimento aos direitos da criança no quadro mais amplo das relações entre os pobres e o ramo social do Estado” (Costa, 1992, p. 12).

Ainda segundo Costa (1992), durante os 400 primeiros anos do Brasil o suporte dado às necessidades sociais de toda a população ficou especificamente a cargo da Igreja Católica, que oferecia atendimento aos necessitados por meio das Santas Casas de Misericórdia, cujas raízes remontam ao século XVI. Além disso, as Santas Casas contavam com o apoio de outras instituições de caráter religioso para

fornecer esses atendimentos, que representaram o marco inaugural de iniciativas de caráter assistencial no país.

Importante registrar que no período colonial, em 1726, surge no Brasil a chamada Casa ou Roda dos expostos, instituição criada especificamente para o acolhimento de crianças e adolescentes que eram abandonados ou rejeitados por suas famílias e/ou algum membro delas. Na época, vivia-se um período de grande urbanização das cidades e, em virtude da falta de infraestrutura para receber tantas pessoas, a saúde pública não era adequada. Assim, muitas crianças foram abandonadas por falta de recursos financeiros de suas famílias para criá-las ou ficaram “órfãs” pela morte de seus pais pelas doenças endêmicas da época (Sanches, 2009).

Nessa direção, Custódio (2009) também aponta que praticamente não existiu, até o final do Império brasileiro, qualquer interesse em proteger legalmente ou garantir direitos relacionados à infância. Somente com a Proclamação da República, em 1889, é que começa aparecer na legislação uma maior preocupação com as crianças e adolescentes no Brasil. Contudo, essa preocupação aconteceu porque, após a abolição da escravidão, muitas crianças pobres, em especial as pretas e pardas, passaram a perambular nas áreas urbanas buscando meios de sobreviver, e isso passou a incomodar as elites locais. A partir disso, o sistema de controle penal é acionado visando estabelecer um controle jurisdicional sobre a infância e:

Embora o Código Criminal do Império, de 1830, já tratasse da menoridade como uma categoria jurídica, foi a partir da aprovação do Código Penal da República que a repressão assumiu um caráter político claro em torno do que se desejava como imagem da infância brasileira, ou seja, aquela consagrada como o futuro do país. As ideias positivistas aliadas ao movimento higienista e a todo um novo aparato jurídico foi responsável pela produção do ‘menor’ como objeto normativo, segundo o qual o Estado ‘visando garantir o futuro do país’ deveria tomar medidas especializadas. É neste contexto que a criminalização, mesmo por meio de contravenções como a vadiagem e a capoeira, tornou-se instrumento importante de controle social das classes populares. Medidas como a criação do Instituto Disciplinar em 1902 para ‘menores delinquentes’ e a ampliação da aprendizagem pelas instituições militares serão medidas de caráter simbólico na nova estrutura institucional que se estabelecia na transição dos séculos XIX-XX (Custódio, 2009, p. 9).

Rizzini (2000) destaca que vários projetos de lei foram discutidos visando regimentar a proteção e a assistência dos chamados menores dos anos 1906 até 1927. Em 1923 é instituído o Juízo de Menores, dando início a um controle jurídico

evidente sobre a infância. Posteriormente, em 12 de outubro de 1927, entra em vigor o Decreto 17.934-A, que constituiu o chamado Código de Menores de Mello Mattos, assim chamado pois foi encabeçado pelo Juiz de Direito Mello Mattos.

O Código de Menores foi utilizado como um instrumento para exercer controle sobre a infância no Brasil, rotulando as crianças e os adolescentes como “menores” de acordo com sua condição social. Esse Código considerou como abandonados aqueles que com menos de 10 anos que não tivessem quem os prestasse os devidos cuidados. Além disso, mesmo quando estavam sob os cuidados de pais ou de outras pessoas responsáveis, caso se envolvessem em práticas consideradas contrárias à moral e aos bons costumes também eram tratados como abandonados e sujeitos à aplicação dessa lei. Esse sistema tinha como objetivo promover uma forma de educação direcionada ao desenvolvimento civilizado da infância, visando prevenir a delinquência e os maus-tratos a elas (Souza; Souza, 2010).

Ainda no campo normativo-legal, Lima e Veronese (2011) apontam que, além do Código de Menores Mello Mattos, de 1927, o conceito de menor abandonado propunha que a condição de pobreza das famílias poderia, sim, ser considerada como motivo para que o Estado retirasse a criança ou o adolescente do seio familiar e tomasse para si a tutela, colocando-os em locais de internamento (Lima; Veronese, 2011). Segundo as autoras, o Juiz de Direito Mello Mattos defendia fortemente o investimento na criação de novos institutos disciplinares, bem como a melhoria dos que já estavam em funcionamento, pois segundo ele só assim seria possível disponibilizar atendimento ao grande número de crianças e adolescentes considerados como abandonados ou delinquentes. “[...] os problemas assistenciais na área infantojuvenil se resolveriam em curto prazo, uma vez que o Poder Judiciário teria onde colocar esses menores, exercendo sobre eles maior vigilância e controle” (Lima; Veronese, 2012, p. 33-34). Diferentemente do que previa Mello Mattos:

Os institutos disciplinares ficaram superlotados, não havia infraestrutura suficiente para comportar a quantidade de crianças e adolescentes que estes estabelecimentos recebiam, contribuindo para tornar ineficaz a proposta de reeducação. Os institutos se concentravam apenas nas principais cidades brasileiras, estando de fora regiões periféricas. Faltavam recursos para aprimorar o atendimento as crianças e adolescentes nessas instituições. Além disso, o Código de Menores de 1927 procurou combater os efeitos da delinquência infantil, perseguindo e institucionalizando crianças e adolescentes ao invés de criar mecanismos que efetivamente

fossem capazes de atuar nas causas da carência infantil, que tinha um viés muito mais econômico (Lima; Veronese, 2012, p. 34-35).

Diante do fracasso dos institutos disciplinares, em 05 de novembro de 1941 foi instituído o Serviço de Assistência a Menores (SAM) para atender, em tese, em caráter assistencial, crianças e adolescentes apontados como “desvalidos e infratores”. No entanto, O SAM permaneceu tratando os considerados abandonados ou delinquentes sob o prisma da internação, utilizando meios muito repressivos que objetivavam transformar o “menor” em um adulto disciplinado e pronto para ser mais uma mão de obra barata para o mercado de trabalho.

Costa (1992) sinaliza que o regime ditatorial da Era Vargas (1937-1945) criou o SAM em sua fase mais autoritária, e que ele se tratava de um órgão do Estado que atuava de forma similar a um sistema penitenciário para os considerados “menores”. O SAM era norteado pela lógica correccional-repressiva e, em virtude de sua sistemática violenta, passa a ser abominado pela opinião pública, e fica conhecido como “universidade do crime” e como “sucursal do inferno”.

Diante desse cenário, começaram a surgir novas concepções sobre como lidar com as questões relacionadas à infância no Brasil. Mas apenas em 1964, durante o regime civil-militar, é que o SAM foi extinto. Em seu lugar foi criada a Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBEM), que, teoricamente, faria uma transição do um sistema repressivo anterior para uma abordagem mais pedagógica. Contudo, na prática não houve, de fato, essa transição, pois a PNBEM estava sob o controle de um governo autoritário que tornou a infância como uma questão de segurança nacional (Lima; Veronese, 2012).

A PNBEM (Política Nacional de Bem-Estar do Menor) estabelecida para todo o país uma gestão centralizadora e vertical (...). O órgão nacional gestor dessa política chama-se FUNABEM (Fundação nacional de Bem-Estar do Menor), os órgãos executores estaduais eram FEBEM(s) (Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor). [...] Ocorre que a FUNABEM, ao ser criada, bem como muitas de suas congêneres estaduais, herdou do órgão antecessor prédios, equipamentos, materiais e sobretudo pessoal - e, com esse pessoal, a cultura organizacional do passado. Isso determinou que, na prática, o modelo correccional-repressivo de atendimento nunca fosse, de fato, inteiramente superado. O modelo assistencialista conviveu, durante toda a sua vigência hegemônica, com as práticas repressivas herdadas do passado (Costa, 1992, p. 18-19).

No final da década de 1970, a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) e a PNBEM passaram a ser fortemente desaprovadas em relação às suas práticas adotadas, tanto no Brasil como por grande parte das organizações

internacionais (Custódio, 2009, p. 19). Vale ressaltar que o nosso país já havia sido signatário da Declaração dos Direitos da Criança, que foi aprovada em 1959 pela Organização das Nações Unidas (ONU), de modo que já se demonstrava uma preocupação com o cenário internacional.

No mesmo sentido, aponta:

Na segunda metade dos anos setenta, o regime militar inicia um processo de 'distensão lenta, gradual e segura'. O padrão de atendimento às crianças e jovens em circunstâncias especialmente difíceis, baseado no ciclo perverso da institucionalização compulsória resultante da aplicação das leis 4513/64 e 6697/79 começa a provocar o repúdio ético e político dos setores da sociedade mais sensíveis à questão dos direitos humanos (Costa, 1992, p. 20).

Em virtude dessa situação, em 1978 o Governo brasileiro criou a Comissão Nacional do Ano Internacional da Criança, que tem como reflexo de suas atividades e discussões o embasamento para formalizar o anúncio da Doutrina do Menor em Situação Irregular (Custódio, 2009, p. 19).

Assim, em 10 de outubro de 1979, foi aprovada a Lei 6.697, que instituiu um novo Código de Menores, revogando o seu antecessor de 1927. O então “novo” Código de Menores deixou de se dirigir apenas aos considerados “delinquentes” ou abandonados e, implementando a Doutrina da Situação Irregular, passou a ser direcionado a crianças e adolescentes que se enquadravam em novas categorias, “quais sejam aqueles que se encontravam em situação de abandono, vítimas de maus-tratos, em perigo moral, desassistido juridicamente, com desvio de conduta e autor de infração penal” (Lima; Veronese, 2012, p. 42).

Costa (2006) ensina que a Doutrina da Situação Irregular não era direcionada para todas as crianças e adolescentes brasileiros, mas apenas para uma categoria formada por quatro tipos de “menores” que se encontravam em uma situação irregular, que seriam os:

1. **Carentes:** menores em perigo moral em razão da manifesta incapacidade dos pais para mantê-los;
2. **Abandonados:** menores privados de representação legal pela falta ou ausência dos pais ou responsáveis;
3. **Inadaptados:** menores com grave desajuste familiar ou comunitário;
4. **Infratores:** menores autores de infração penal (grifos do autor).

[...] A esses menores o juiz deve - não com base em processo judicial - mas, num procedimento subjetivo e sumário no qual o magistrado atua “como um bom pai de família”, aplicar indistintamente um mesmo conjunto de medidas: advertência, liberdade assistida, semi-liberdade e internação. A grande perversidade da doutrina da situação irregular reside, por um lado, na indistinção de tratamento dos casos sociais daqueles que envolvem

conflito de natureza jurídica e, por outro, na condução arbitrária (sem garantias processuais) dos casos, que envolvem adolescentes em conflito com a lei (Costa, 2006, p. 11-12; 18).

A Doutrina da Situação Irregular foi fortemente influenciada pelo Código de Mello Mattos e pelas legislações anteriores no Brasil, especialmente a Política Nacional do Bem-Estar do Menor. Sob a influência das novas perspectivas doutrinárias, que buscavam eliminar rótulos como “abandonado, delinquente, transviado, exposto ou infrator”, começou-se a adotar uma abordagem centrada em uma definição específica, qual seja, a situação irregular.

De acordo com essa abordagem, o Estado deveria intervir apenas nos casos evidentemente caracterizados como tal. No entanto, a nova legislação ainda não levava adequadamente em consideração a proteção social da infância diante das condições socioeconômicas do país. Além disso, ao legitimar a possibilidade de processos indiscriminados contra crianças e adolescentes em situações difíceis, a Doutrina da Situação Irregular se aplicava apenas a um grupo específico, que seriam aqueles considerados em situações de “patologia social”, conforme descrito no artigo 2º do Código de Menores. Isso resultou na confusão entre crianças abandonadas, maltratadas, vítimas e infratoras, todas sendo tratadas sob o mesmo conceito de situação irregular (Sanchez, 2014). Nessa direção, Costa (2006) afirma que:

Dessa forma carentes, abandonados, inadaptados e infratores passaram a ser encaminhados à justiça de menores, que passou a atuar como um pêndulo, oscilando com regularidade entre a compaixão pela carência e o abandono e a repressão sistemática à inadaptação e ao delito. O lado mais perverso de tudo isso reside no fato de que os mecanismos normalmente utilizados para o controle social do delito (polícia, justiça, redes de internação) passaram a ser utilizados em estratégias voltadas para o controle social da pobreza e das dificuldades pessoais e sociais de crianças e adolescentes problemáticos, mas que não chegaram a cometer nenhum delito. Assim, para as crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social, fossem ou não autores de infrações penais, a aplicação das leis baseadas na doutrina da situação irregular passou a significar em todos os países da América Latina uma única e mesma realidade: o ciclo perverso da institucionalização compulsória (Costa, 2006, p. 13).

As situações em que a condição de ser criança ou adolescente era desrespeitada, as quais foram previamente examinadas e criticadas, passaram a se tornar cada vez mais evidentes. Isso provocou um movimento de mobilização em

todo o país, com o objetivo de reformar o Código de Menores e promulgar uma nova legislação (Veronese, 1999, p. 42).

No mesmo sentido, Rizzini (2000, p. 96) pontua que os ares democráticos que os anos 1980 trouxeram, em que se repudiavam as ações repressivas da lei, fez com que a vigência do Código de Menores de 1979 durasse pouco, bem como deu oportunidade para a mais importante reformulação legislativa relativa à infância da história. “Anos de debate, denúncias e demonstrações públicas de desagrado em relação ao Código, conduziram à movimentos sociais em defesa dos direitos da criança e do adolescente sem precedentes no país.”

Quando pessoas e grupos comprometidos com os pontos de vista e os interesses da população infanto-juvenil, principalmente daquelas crianças e adolescentes encontrados em circunstâncias especialmente difíceis, começaram a questionar a arbitrariedade e a violência de tais práticas, a verdade se revelou em toda sua crueza e brutalidade. Todos os procedimentos do ciclo perverso da institucionalização compulsória estavam rigorosamente dentro da lei, ou seja, não se tratava de uma boa lei mal implementada, mas de uma lei intrinsecamente má e muito bem implementada (Costa, 2006, p. 15).

Pereira (2008) coloca que, a partir da década de 1980, houve uma extensa discussão no país sobre os diversos aspectos ligados à proteção das crianças e dos adolescentes. Nesse cenário, as orientações se fundamentavam em documentos internacionais voltados para essa relevante dimensão dos direitos humanos.

Em virtude disso, ao final da década de 1980, a ideia de proteção integral às crianças e adolescentes começou a ganhar destaque no cenário nacional. Isso se deu porque, no âmbito internacional, já havia reconhecimento desse conceito, graças a movimentos e campanhas lideradas por organizações não governamentais e setores da sociedade civil. Eles buscavam uma mudança fundamental na forma como o Estado tratava as crianças e os adolescentes, especialmente diante dos rumores sobre uma possível convocação de uma Assembleia Constituinte. Como resultado desse movimento, foram previstas diretrizes que visavam à proteção às crianças e adolescentes na Constituição Federal e, posteriormente, ocorreu a ratificação da Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989 (Souza, 2001, p. 124).

Lima e Veronese (2011, p. 61) ressaltam que “Durante a tramitação dos trabalhos na Assembleia Nacional Constituinte, muitos movimentos sociais que reivindicavam os direitos sociais básicos para crianças e adolescentes ganharam

voz e fizeram-se presentes no processo constituinte”. E asseveram que, devido a todo esse movimento, foram incorporados à Constituição Federal os artigos 227, 228 e 229, que têm a finalidade de proteger os direitos direcionados às pessoas em situação peculiar de desenvolvimento. A Constituição Federal, que foi promulgada em 5 de outubro de 1988, adotou a teoria da proteção integral, em conformidade com o que ainda estava sendo debatido internacionalmente na Convenção Internacional dos Direitos da Criança (Lima; Veronese, 2011).

A CF/1988, que entrou em vigor em 5 de outubro de 1988, adotou a teoria da proteção integral, conforme estabelece o artigo 227. Nesse artigo, a Constituição estabelece o compromisso tanto do Estado quanto da família e da sociedade de garantir, com máxima prioridade, os direitos fundamentais das crianças e adolescentes.

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, 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 (Brasil, 1988).

Desse modo, pode-se afirmar que ocorreu uma mudança de paradigma nos direitos das crianças e adolescentes. Os antigos Códigos de Menores tratavam uma parte específica dessa população como objetos sob a tutela do Estado, enquanto a Constituição de 1988, ao adotar a teoria da proteção integral, conferiu a todas as crianças e adolescentes um *status* jurídico de sujeitos de direitos em condição peculiar de desenvolvimento, sem fazer qualquer distinção.

Alguns anos mais tarde, com o objetivo de regulamentar os direitos das crianças e adolescentes estabelecidos pela Constituição, foi instituído o ECA, promulgado pela Lei 8.069, de 13 de julho de 1990. Diferentemente dos antigos Códigos de Menores, que eram direcionados apenas para algumas categorias de crianças e adolescentes, considerados em situação irregular, o ECA expande sua proteção para todas as pessoas com menos de 18 anos.

No entanto, a dúvida que permanece e que será discutida ao longo deste trabalho é se, no cotidiano jurídico e social, a mudança legislativa por si só é suficiente para realizar uma mudança, de fato, de paradigma. Nessa perspectiva, Antônio Carlos Gomes da Costa (2006) aponta:

A crise ou esgotamento de um modelo de compreensão e ação vem dar lugar a outro. A transição, porém, entre o velho e o novo frequentemente não se dá de forma específica. Os defensores da velha ordem costumam reagir de todas as formas ao seu alcance, para impedir o novo paradigma de se afirmar, de ser hegemônico, de vigorar de modo pleno (Costa, 2006, p. 11).

Além disso, o artigo 4º do ECA, em consonância com a CF/1988, assegura às crianças e adolescentes, com absoluta prioridade, os direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária. Esse último será abordado no próximo subcapítulo.

2.2 O DIREITO FUNDAMENTAL À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA

Conforme abordado no subcapítulo anterior, o artigo 227 da Constituição Federal de 1988 destaca os direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes. Entre esses direitos, ressaltamos o direito à convivência familiar e comunitária. Além disso, esse direito fundamental também tem previsão na Convenção Internacional dos Direitos da Criança, ratificada pelo Brasil:

Artigo 9; 1. Os Estados Partes deverão zelar para que a criança não seja separada dos pais contra a vontade dos mesmos, exceto quando, sujeita à revisão judicial, as autoridades competentes determinarem, em conformidade com a lei e os procedimentos legais cabíveis, que tal separação é necessária ao interesse maior da criança. Tal determinação pode ser necessária em casos específicos, por exemplo, nos casos em que a criança sofre maus tratos ou descuido por parte de seus pais ou quando estes vivem separados e uma decisão deve ser tomada a respeito do local da residência da criança (Brasil, 1990^a, grifo nosso)

No terceiro capítulo do ECA essa garantia constitucional é abordada de forma mais específica e detalhada: “Art. 19. É direito da criança e do adolescente ser criado e educado no seio de sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente que garanta seu desenvolvimento integral” (Brasil, 1990).

A convivência familiar e comunitária pode ser interpretada como o direito das crianças e adolescentes de permanecerem no ambiente em que nasceram e, quando não for viável, é fundamental garantir o direito de crescerem numa família disposta a cuidar deles (Rizzini *et al.*, 2007). Nesse sentido, Maciel (2015, p. 134), por sua vez, conceitua a convivência familiar e comunitária como: “[...] o direito

fundamental de toda pessoa humana de viver junto à família de origem, em ambiente de afeto e de cuidado mútuos, configurando-se como um direito vital quando se tratar de pessoa em formação (criança e adolescente).”

Por outro lado, a legislação brasileira deixou evidente o importante papel que a família desempenha na formação do ser humano, sendo de grande importância que crianças e adolescentes possam se desenvolver no interior dela. No plano internacional, a importância da família também ficou evidente quando a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (1989) caracterizou a família como:

[...] grupo fundamental da sociedade e ambiente natural para o crescimento e bem-estar de todos os seus membros, e em particular das crianças, deve receber a proteção e assistência necessárias a fim de poder assumir plenamente suas responsabilidades dentro da comunidade (Brasil, 1990a).

Pereira (2008), por sua vez, enfatiza que, seja no contexto da família de origem ou na substituta, a criação e a convivência de crianças e adolescentes nesses âmbitos são crucialmente importantes para o desenvolvimento humano. Essa premissa é solidificada pela regulamentação do Estatuto da Criança e do Adolescente. A autora também ressalta a importância das relações sociais como um componente essencial da vida em comunidade, sendo o espaço onde se aprende a gerenciar os conflitos ocasionados pelas interações sociais.

Junto ao direito à convivência familiar, os legisladores da CF/1988 e o ECA/1990 priorizaram o direito fundamental à convivência comunitária, evidenciado nos mesmos instrumentos legais normativos. Isso porque há uma conexão vital entre esses direitos, sendo que a combinação de ambos é fundamental para um desenvolvimento humano saudável e integral. À medida que crescem, as crianças e adolescentes expandem seus laços sociais e começam a ter vivências autônomas fora do núcleo familiar, o que contribui para o fortalecimento de sua personalidade e caráter. Nesse contexto, a participação em atividades escolares, religiosas e recreativas torna-se crucial, sendo um papel dos pais promover e apoiar tais interações. Estes ambientes, que se somam ao espaço familiar, oferecem pontos de referência importantes, especialmente quando uma criança ou adolescente perde sua base familiar. Na comunidade, eles também têm a oportunidade de exercer plenamente seus direitos como cidadãos (Maciel, 2015).

A partir do direito fundamental de viver em família, surge o compromisso de garantir à criança ou ao adolescente a oportunidade de crescer e ser educado no

âmbito de sua família de origem ou, em situações específicas, em uma família substituta, conforme preconiza o ECA (Art. 19). Reconhece-se que o principal meio de crescimento e socialização é o ambiente familiar. Portanto, o direito reforça a importância da convivência familiar, contrapondo-se à prática anterior de institucionalização em larga escala. Essa perspectiva é contrária aos métodos antigos, nos quais as crianças eram frequentemente removidas de suas famílias e enviadas às instituições estatais sob o pretexto de proteção, caridade e apoio (Custódio, 2009).

No artigo 21 do ECA está previsto que o poder familiar deve ser exercido conjuntamente por ambos os pais. Em situações em que exista divergência entre eles sobre determinada questão, qualquer parte poderá procurar o judiciário para resolver tal impasse. Já o artigo 22 do ECA ressalta a responsabilidade dos pais no que tange à guarda, ao sustento e à educação de seus filhos que participam na fase da infância e adolescência (Veronese, 2006). Nessa direção, ao analisar o artigo 23 do ECA, destaca-se que a falta de recursos materiais da família para cumprir as suas responsabilidades não é considerada justificativa para a perda ou interrupção do poder familiar. Nesses casos, é papel (compartilhado) do Estado integrar essa família em programas de apoio, garantindo assim a preservação do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária (Veronese, 2006).

No mesmo sentido, Rossato, Lépre e Cunha (2010) afirmam que a ausência de meios materiais da família não é motivo suficiente para interromper a convivência familiar e comunitária. Mesmo diante das adversidades financeiras, crianças e adolescentes devem permanecer com seus familiares. Nesses casos, o Estado deve intervir, incluindo a família em programas de assistência para restabelecer as condições econômicas adequadas. Da mesma forma, Alves (2007) destaca que o Estatuto da Criança e do Adolescente consagrou a convivência familiar e comunitária como um direito fundamental, priorizando a solução mais natural, qual seja, a manutenção das crianças e adolescentes com seus pais biológicos, independentemente das limitações materiais destes. É dentro desta estrutura familiar – que a legislação identifica como a comunidade composta pelos pais, ou um deles, e seus descendentes – que crianças e adolescentes têm o direito de crescerem e serem educados.

Estabelecida a regra do art. 23 do ECA, temos para nós que, embora proposta a ação de destituição do poder familiar, havendo fortes indícios de

que a desestruturação familiar ocorreu tão somente por ausência de recursos materiais, a referida ação de ser suspensa e concedida a oportunidade de fortalecimento da família, por meio de atendimento assistencial integral. [...] Se a pobreza e a falta de assistência às famílias da comunidade são uma constante e não houve indícios de maus-tratos, violência, imoralidade, abuso sexual, enfim, nenhuma das causas que ameacem os direitos dos filhos, o simples fato de os pais serem pobres não é suficiente para que uma família seja esfacelada [...] (Maciel, 2015, p. 206-207).

É importante salientar que as legislações anteriormente mencionadas focam principalmente no direito à convivência familiar, mas também articulam o papel fundamental do Estado em amparar e resguardar as famílias na concretização de suas responsabilidades. Essas normas estabelecem, ainda, que é dever do Estado implementar políticas públicas assegurando às famílias os meios necessários para educar, prover e defender seus filhos, honrando assim sua natureza singular de indivíduos em fase de desenvolvimento. Esta abordagem possibilita a compreensão da responsabilidade compartilhada, entre o Estado e a sociedade civil, na criação de políticas e iniciativas que visem favorecer a convivência familiar e o encontro das crianças acolhidas com suas famílias de origem (Correia, 2015).

Além disso, o ECA estabelece que, na impossibilidade de crianças e adolescentes permanecerem em sua família de origem ou na família extensa, eles deverão ser alocados em uma família substituta.

Art. 25. Entende-se por família natural a comunidade formada pelos pais ou qualquer deles e seus descendentes. Parágrafo único. Entende-se por família extensa ou ampliada aquela que se estende para além da unidade pais e filhos ou da unidade do casal, formada por parentes próximos com os quais a criança ou adolescente convive e mantém vínculos de afinidade e afetividade. [...] Art. 28. A colocação em família substituta far-se-á mediante guarda, tutela ou adoção, independentemente da situação jurídica da criança ou adolescente, nos termos desta Lei (Brasil, ECA, 1990).

Destinar uma criança ou adolescente a uma família substituta é uma medida que deve ser aplicada excepcionalmente, com o objetivo de protegê-los. Esse acolhimento pode ser formalizado por meio de guarda, tutela ou adoção (Cury; Paula; Marçura, 2002).

A *guarda* é regulamentada pelos artigos 33 a 35 do ECA, os quais preveem que, ao assumir a guarda, o guardião compromete-se a prover apoio material, moral e educacional à criança ou ao adolescente. Esse responsável também tem o direito de proteger o menor contra terceiros, inclusive seus pais biológicos. Com a guarda,

a criança ou adolescente adquire o status de dependente, garantindo assim todos os seus direitos, incluindo benefícios previdenciários (Veronese, 2006).

A *tutela* prevista nos artigos 36 a 38 do ECA é uma outra modalidade de inserção em família substituta. Sua finalidade é proteger crianças e adolescentes que não vivem com suas famílias de origem. Originária do Direito Romano, inicialmente, a tutela tinha como propósito primordial proteger os interesses do tutor. No entanto, com o passar dos anos, seu foco mudou, passando a priorizar o bem-estar do tutelado e modificando a função do tutor em um dever público (Veronese, 2006). Conforme prevê o artigo 36 do ECA, a tutela é destinada para pessoas com menos de 18 anos em que os pais estiverem destituídos ou suspensos do poder familiar. Nesse caso, o deferimento da tutela ocasiona o dever de guarda.

Por fim, a *adoção*, que é regulamentada nos artigos 39 a 52-D do ECA, representa a última modalidade de acolhimento em família substituta e só pode ser conferida em situação particular. Essa opção só é considerada após ser confirmado que não há meios de a criança ou o adolescente permanecer em seu ambiente familiar, seja na família original ou extensa. Ademais, vale mencionar que a adoção é irrevogável, e por isso só pode ser concedida após esgotadas todas as tentativas de reintegração na família (Cabral, 2012).

A legislação brasileira valoriza a família como núcleo essencial para o desenvolvimento e integração da criança e do adolescente. Contudo, a lei também aponta para o papel conjunto do Estado e da sociedade na promoção desse desenvolvimento, atendendo às necessidades específicas e garantindo apoio social às famílias por meio de iniciativas governamentais, programas e redes de suporte. A realização plena dos direitos estabelecidos na legislação é impactada pela atual conjuntura econômica e pela inércia tanto da população em geral quanto de seus líderes políticos. Tais fatores têm postergado a efetivação e reconhecimento desses direitos. Tradicionalmente, a família é vista como o pilar de proteção e sustento de seus membros. Recentemente, tem-se atribuído à família um papel preponderante na implementação de políticas sociais, muitas vezes sem levar em conta suas vulnerabilidades e desafios inerentes a esse papel (Correia, 2015).

Assim, considerando que é essencial para o bem-estar e para o desenvolvimento saudável das crianças e adolescentes estarem inseridos no seu ambiente familiar e comunitário, nota-se o importante papel que o Estado possui em

estabelecer políticas que fortaleçam os vínculos familiares e comunitários, garantindo o direito fundamental de conviver em família e na comunidade.

Contudo, entendendo que há situações em que as crianças e adolescentes são expostos a situações de violência e violações de direitos e, para tanto, faz-se necessária a retirada em caráter excepcional e breve, pelos condicionantes até aqui explicitados, é de fundamental importância um aprofundamento na discussão sobre a medida protetiva de Acolhimento Institucional.

O histórico do atendimento às crianças e adolescentes sinaliza a necessidade de uma atenção especial à cultura da institucionalização existente a partir de critérios excludentes, que fundamentavam a Doutrina da Situação Irregular, que vigorou a partir dos Códigos de menores de 1927 e 1979.

Somado a isso, desde a promulgação do ECA até 2006 não tínhamos concretamente um Plano, específico, que aprofundasse e assegurasse o direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária como um direito humano fundamental. Esse contexto histórico influencia os limites e possibilidades de que a medida protetiva de Acolhimento Institucional seja efetivamente aplicada a partir da Doutrina da Proteção Integral. E é sobre isso que discutiremos no capítulo a seguir.

3 O ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL A PARTIR DO PLANO NACIONAL DA CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA

Como mencionado anteriormente, desde a promulgação do ECA (1990) o direito humano fundamental à convivência familiar e comunitária não havia sido devidamente regulamentado e consolidado. Além disso, era notável que a efetivação desse direito estava sendo prejudicada devido às muitas lacunas que o ECA apresentava. Reconhecendo a necessidade de abordar essas questões de maneira mais profunda, o CONANDA e o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), juntamente com outros órgãos e atores sociais, após um período de debates sobre a pauta, instituíram em 2006 o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC), com o intuito de melhor oportunizar esse direito fundamental tão importante para constituição do ser humano saudável.

A prioridade do PNCFC consistia em evitar a ruptura dos laços familiares, aprimorando o atendimento nos serviços de Acolhimento Institucional² e investindo no restabelecimento do contato com a família de origem. Apenas quando todas essas opções fossem esgotadas se consideraria o redirecionamento para uma família substituta, sempre seguindo procedimentos legais que zelassem pelo melhor interesse da criança e do adolescente. Por isso esse Plano representa um divisor de águas nas políticas sociais públicas no Brasil no trato do direito à convivência familiar e comunitária, pois tem o objetivo de superar a tradição de institucionalização de crianças e adolescentes e de reforçar a Doutrina da Proteção Integral e da manutenção dos laços familiares e comunitários, defendidos pelo ECA desde 1990. Nessa perspectiva, o CONANDA enfatiza no Plano Nacional que a preservação desses vínculos tem relação direta com os investimentos em políticas públicas voltadas para a família (Brasil, 2006).

O plano é composto por quatro eixos, quais sejam: análise da situação e sistemas de informação (eixo 1); atendimento (eixo 2); marcos normativos e regulatórios (eixo 3) e mobilização, articulação e participação (eixo 4). Esses eixos

² Cabe destacar que foi o PNCFC que sinalizou a necessidade de regulamentar o instituto do "Acolhimento Institucional", visto que no ECA era utilizada outra nomenclatura, que foi alterada após promulgação da Lei 12.010/2009.

foram desenvolvidos tanto pelo governo quanto pela sociedade civil, e propõem ações permanentes e de curto, médio e longo prazos, com o objetivo de avançar rumo a uma sociedade que verdadeiramente assegure o direito à convivência familiar e comunitária.

Porém, esse Plano não apenas forjou caminhos para novas políticas e práticas, mas também influenciou diretamente na elaboração da Lei 12.010/2009, o que representa um passo significativo na legislação brasileira relativa à proteção de crianças e adolescentes no Brasil (Brasil, 2006).

É importante destacar que, desde a aprovação do PNCFC, em 2006, até a criação da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (Brasil, 2009), a dinâmica de interação entre os participantes do Sistema de Garantia dos Direitos de Crianças e Adolescentes, nos casos de Acolhimento Institucional, não estava nitidamente definida. Embora houvesse esforços para estabelecer um diálogo, foi com a introdução da Tipificação, aprovada pela Resolução 109, em 11 de novembro de 2009, pelo CNAS, que se estabeleceu um padrão evidente. Essa Tipificação tem como objetivo categorizar e padronizar os serviços socioassistenciais no Brasil, integrando-os ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Embora o PNCFC tenha sido um marco significativo no progresso dos direitos das crianças e adolescentes no Brasil, lamentavelmente o Plano não abordou a questão dos acolhimentos resultantes de negligência. Além disso, não houve uma discussão aprofundada sobre a definição do termo “negligência”, o que é problemático, pois a falta de clareza conceitual continua gerando ambiguidades e incertezas até os dias atuais, conforme será demonstrado no decorrer deste trabalho.

3.1 A MEDIDA PROTETIVA DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL

Ao longo da história brasileira, a prática de institucionalizar crianças e adolescentes tem sido uma constante, especialmente para os jovens de famílias pobres, como uma manifestação da Questão Social enraizada em nossa trajetória histórica. Por muitos anos, essa foi a estratégia adotada para lidar com a pobreza. Essa abordagem, de caráter assistencialista e autoritário, foi frequentemente usada contra famílias carentes, das quais, sob o pretexto da falta de recursos, muitas crianças e adolescentes eram afastados do convívio familiar (Correia, 2015).

Rizzini e Rizzini (2004) dissertam sobre a longa tradição brasileira em relação à institucionalização de crianças e adolescentes e colocam que essa trajetória tem impactos relevantes até hoje em dia. Desde o período colonial, foram sendo instalados colégios internos, seminários, asilos, escolas de aprendizes, educandários, reformatórios, entre outras tantas formas institucionais que emergiram conforme os rumos educacionais e assistenciais predominantes em cada período, sendo que muitas crianças oriundas de contextos empobrecidos ou de famílias com desafios em sua criação eram frequentemente encaminhadas a instituições como se fossem órfãs ou abandonadas. Além disso, desde a segunda metade do século XIX, o termo jurídico “menor de idade” adquiriu um teor fortemente político e social, e esses “menores” (como eram tratados os que provinham de classes pobres) tornaram-se o foco direto de ações formadoras e reformadoras tanto do Estado quanto de entidades religiosas e de filantropia. Assim, o principal meio de assistência a essa infância no país era o encaminhamento para a institucionalização.

As autoras (Rizzini; Rizzini, 2004) ainda pontuam que se consolidou no Brasil uma verdadeira cultura de institucionalização, tendo em vista toda a trajetória sócio-histórica que se desenvolveu no país. Elas apontam para o reconhecimento de várias gerações de crianças e adolescentes que viveram toda a infância e a juventude em instituições fechadas, as quais eram chamadas, até o final dos anos 1980, de “internatos de menores” ou “orfanatos”, e que atuavam de forma semelhante aos asilos, mesmo que a maioria dessas crianças possuíssem famílias.

Essa prática de abrigamento e conseqüentemente do rompimento dos vínculos familiares trazia uma lógica da culpabilização das famílias pobres, pois era legitimado pelo Estado, através de sua legislação, o antigo Código de Menores, que perpetrava a medida de abrigamento sem a possibilidade legal da família recorrer e rever a guarda de seus filhos. Juntamente com as representações negativas sobre as famílias que tinham seus filhos nas ruas, nasceu a construção da assistência à infância no Brasil, cuja ideia de proteção à infância era antes de tudo proteção contra a família (Correia, 2015, p. 47).

A intensificação das desigualdades sociais e de seus impactos, especialmente no que concerne às condições de vida das crianças e adolescentes, fez com que se repensassem os modelos de assistência enraizados na sociedade. Uma perspectiva multidisciplinar e intersetorial trouxe à tona a profundidade, a diversidade e a importância dos laços familiares na constituição do ser humano, o que foi fortalecido e corroborado com a promulgação da Constituição Federal em

1988, com o ECA em 1990, com a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993, e com a ratificação da Convenção sobre os Direitos da Criança em 1990, ocasionando uma ruptura, em tese, com as abordagens assistencialistas tradicionais de institucionalização (Brasil, 2006).

Como já mencionado no capítulo anterior, foi somente com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e com a instituição do ECA em 1990, que as crianças e adolescentes foram reconhecidos como sujeitos de direitos e em situação particular de desenvolvimento. Além disso, passaram a ser tratados como prioridade absoluta no contexto das políticas públicas. Posteriormente, o CONANDA e o CNAS, publicaram em 2006 o “Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito da Criança e Adolescente à Convivência Familiar e Comunitária” (PNCFC), e depois publicaram as “Orientações Técnicas para os Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes” em 2009, que culminaram na edição da Lei 12.010, de 2009. Isso tudo deu um novo direcionamento para as políticas relacionadas aos serviços de acolhimento institucional.

Vale mencionar que, em decorrência do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito da Criança e Adolescente à Convivência Familiar e Comunitária, foi instituída a Lei 12.010, de 2009, que dispôs sobre o aperfeiçoamento da sistemática prevista para garantia do direito à convivência familiar a todas as crianças e adolescentes e, ao ser incorporada, trouxe significativas mudanças no ECA no que diz respeito à convivência familiar e comunitária. Essa Lei ficou conhecida como a “lei da adoção”, por tratar também da adoção, mas seu propósito vai além, pois ela tem como foco principal oportunizar a efetivação do direito fundamental à convivência familiar e comunitária.

Assim, dos muitos avanços que essa legislação trouxe, ela modificou a denominação “abrigo” ou “abrigo em entidade”, prevista até então no ECA, e passou a adotar “Acolhimento Institucional” como novo termo a ser utilizado, o que já havia sido recomendado pelo PNCFC. Outro aspecto relevante desta legislação é que ela passou a conferir exclusivamente ao Poder Judiciário, sem prejuízo da tomada de medidas emergenciais para proteção de vítimas de violência ou abuso sexual, a autoridade para decidir sobre o afastamento da criança e do adolescente de suas famílias, baseando-se nos pareceres das equipes especializadas e somente encaminhando crianças/adolescentes para instituições por meio de Guia de Acolhimento expedida pela autoridade judiciária (Brasil, 2009).

Outra importante mudança que a Lei 12.010/2009 trouxe foi a de que o Acolhimento Institucional (e o Acolhimento Familiar)³ é uma medida provisória e excepcional. Além disso, também estabeleceu o prazo máximo de dois anos, modificada recentemente pela Lei 13.509/2017,⁴ para que seja feita a reintegração familiar, à família de origem ou a família extensa. E, caso não seja possível, o encaminhamento para uma família substituta deve ser considerado. Também estabeleceu a revisão da medida de Acolhimento Institucional a cada seis meses⁵ por parte do juiz, devendo a estadia de crianças e adolescentes em serviços de acolhimento por mais de dois anos ser uma ocorrência altamente excepcional (Brasil, 2009).

A partir disso, o ECA passa a adotar o acolhimento institucional como uma medida de proteção de caráter excepcional e provisório, sempre que a criança ou o adolescente tiverem seus direitos ameaçados ou violados por ação ou omissão da sociedade ou do Estado; por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável; ou em razão de sua própria conduta (Brasil, 1990).

Art. 98. As medidas de proteção à criança e ao adolescente são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos nesta Lei 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. [...]

Art. 101. Verificada qualquer das hipóteses previstas no art. 98, a autoridade competente poderá determinar, dentre outras, as seguintes medidas: VII - acolhimento institucional (Brasil, 1990).

De acordo com as Orientações Técnicas para os Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes (Brasil, 2009) o acolhimento institucional é definido como um serviço que fornece um acolhimento temporário para crianças e adolescentes que foram separados de suas famílias por medidas de proteção, seja devido ao abandono ou porque suas famílias estão temporariamente

³ “Entende-se como Acolhimento Familiar o encaminhamento, pela autoridade judiciária, de determinada criança ou adolescente, a entidade que desenvolve programa homônimo, mediante a concessão de guarda provisória a casal previamente cadastrado, em razão do abandono, ou após a constatação de que a manutenção na família de origem não é a alternativa mais apropriada ao seu cuidado e à sua proteção. É medida que surge como opção ao acolhimento em instituição, devendo preferi-la, quando da decisão do afastamento da criança ou do adolescente do convívio com a família. [...]” (MACIEL, 2015, p. 693).

⁴ A Lei 13.509/2017 modifica o prazo de permanência da criança e do adolescente em programa de Acolhimento Institucional de dois anos para 18 meses.

⁵ A Lei 13.509/2017 modifica o prazo para revisão da medida de Acolhimento Institucional de seis para três meses.

impossibilitadas de prover os cuidados e proteção necessários. Esse acolhimento dura até que se possa garantir o retorno à família original ou, quando isso não for possível, o direcionamento para uma família substituta.

O serviço deve ter aspecto semelhante ao de uma residência e estar inserido na comunidade, em áreas residenciais, oferecendo ambiente acolhedor e condições institucionais para o atendimento com padrões de dignidade. Deve ofertar atendimento personalizado e em pequenos grupos e favorecer o convívio familiar e comunitário das crianças e adolescentes atendidos, bem como a utilização dos equipamentos e serviços disponíveis na comunidade local (Brasil, Orientações Técnicas para os Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes; 2009).

Para Sêda (2018), o Acolhimento Institucional é uma providência de atendimento às crianças e adolescentes bastante rígida e representa a última opção exigida pelo Estatuto. A medida de proteção de acolhimento institucional é aplicada apenas quando o suporte não pode ser fornecido pela família de origem ou por uma família substituta, diferentemente da época dos juízes de menores, em que o acolhimento era a primeira solução imposta, contrariando os direitos fundamentais da criança e do adolescente.

Maciel (2015) pontua que a medida de proteção de acolhimento institucional deve acontecer somente em situações excepcionais e apenas por ordem judicial, quando não for possível a aplicação de outra medida. Além disso, a autora afirma que, no encaminhamento para um serviço de acolhimento, deve-se fazer o máximo para garantir que a criança e o adolescente permaneçam próximos de sua residência, facilitando assim a comunicação com a família e a possibilidade de reintegração ao seu ambiente familiar. Além de que mantê-los próximo ao seu local de origem também ajuda a preservar os laços comunitários preexistentes, o que evita que, além da separação da família, também ocorra o afastamento de amigos, vizinhos, escola e atividades comunitárias antes frequentadas.

O parágrafo 1º do artigo 101 do ECA dispõe que o acolhimento institucional é uma medida provisória e excepcional, e que deve ser utilizada como forma de transição para a reintegração na família de origem, ou na substituta quando não possível a primeira. Além disso, também dispõe que o acolhimento não deve implicar privação de liberdade da criança e do adolescente. Diante disso, as Orientações Técnicas para os Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes (Brasil, 2009) determinaram alguns princípios que devem ser seguidos na estruturação do atendimento nos serviços de acolhimento, dentre os quais vale

destacar os princípios da excepcionalidade do afastamento do convívio familiar e da provisoriedade do afastamento do convívio familiar.

O princípio da excepcionalidade do afastamento do convívio familiar sugere que a ruptura dos laços familiares deve ser considerada apenas em situações quando a permanência de uma criança ou adolescente com sua família seja prejudicial ao seu bem-estar físico e/ou emocional, tendo em vista as profundas implicações que essa medida acarreta tanto nas crianças e adolescentes quanto nas próprias famílias. Além disso, para garantir a aplicação desse princípio, é fundamental fortalecer e promover a autonomia e a inclusão social das famílias, por meio do acesso a políticas públicas que possam melhorar a sua capacidade de proporcionar um ambiente seguro e estável, antes de ponderar pela separação familiar (Brasil, 2009).

Já em relação ao princípio da provisoriedade do afastamento do convívio familiar, a ideia é que essa separação venha acompanhada de um conjunto de ações que visem o restabelecimento das condições para que a criança e o adolescente retornem à família de origem (Brasil, 2009).

Como já mencionado, com a incorporação ao ECA da Lei 12.010/2009, a decisão de afastar a criança ou adolescente do convívio familiar passa a ser exclusivamente da autoridade judiciária (art. 101, VII, §2º), após verificada qualquer das hipóteses previstas no artigo 98 do ECA, e sem prejuízo da tomada de medidas emergenciais para proteção de vítimas de violência ou abuso sexual. Assim, a execução da medida protetiva de acolhimento institucional em caso de violação de direitos deve acontecer conforme a explicação a seguir.⁶

Na hipótese de não ser necessário e urgente o Acolhimento Institucional imediato – em virtude de o caso não ser de abuso sexual ou violência –, a partir da comunicação do Conselho Tutelar (ou de qualquer cidadão) que noticia a suposta violação de direitos, o Ministério Público (MP) verifica se há, de fato, a situação de risco noticiada. Se a conclusão for negativa, o MP arquivava desde logo o procedimento. Em caso positivo, o Promotor de Justiça responsável deverá ingressar com processo judicial contencioso no Juízo da Infância e da Juventude, no qual será realizado um estudo de caso pela equipe do poder judiciário, com base no

⁶ Considerações feitas por meio da interpretação do Fluxograma do MP/PR. Disponível em: https://site.mppr.mp.br/sites/hotsites/arquivos_restritos/files/migrados/File/adocao/fluxo_acolhimento_cor.pdf. Anexo 1.

qual se decidirá: pela manutenção da criança/adolescente na família de origem, pela integração à família extensa, ou, em último caso, pelo acolhimento familiar ou institucional. Nessa última hipótese deverá haver o acompanhamento contínuo pelo Juízo da Infância e da Juventude e pelo Programa de Acolhimento Familiar/Institucional. Além disso, deve ser sempre resguardado o direito da família ao contraditório e à ampla defesa no processo judicial (ANEXO 1).

Já nos casos em que há a necessidade e urgência de se realizar o acolhimento (abuso sexual ou violência), o Conselho Tutelar (CT) detém a prerrogativa de encaminhar diretamente a criança/adolescente à entidade de acolhimento, mas deve notificar o Juízo da Infância e Juventude em até 24 horas no máximo, para que se decida pela manutenção ou não da medida de acolhimento institucional, com ciência ao MP e seguimento dos trâmites judiciais como nos demais casos.

Rizzini e Rizzini (2004) apontam que, após a implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente, a prática de institucionalizar crianças e adolescentes foi desestimulada e os orfanatos tornaram-se menos comuns. No entanto, modificar essa cultura tem se mostrado um desafio; a mudança cultural é resistente. Isso se deve, em parte, ao fato de que tradições profundamente enraizadas são mesmo resistentes às mudanças, mas elas vão acontecendo gradativamente. “Houve avanços no que se refere às práticas de atendimento a crianças em situação de pobreza, porém persistiram resquícios da intervenção assistencialista e autoritária no âmbito da família.”

As mesmas autoras continuam pontuando que atualmente ainda se observa um discurso que faz eco aos tempos anteriores, em que também se defendia que a institucionalização de crianças deveria ser apenas a última alternativa. “[...] Embora a realidade de hoje não se assemelhe completamente aos séculos passados, é notável que sua origem pode ser traçada de volta a esse período [...]” (Rizzini; Rizzini, 2004).

3.2 O SISTEMA DE GARANTIA DOS DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NOS CASOS DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL

É consenso que a garantia e a efetivação dos direitos da criança e do adolescente são enfoques essenciais que o ECA prioriza. Nesse sentido, ele

também previu, em seu artigo 86, que para oportunizar os direitos que estabeleceu seria necessária uma política de atendimento articulada: “a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á por meio de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios” (ECA, 1990). Assim, o Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes (SGDCA) se baseia na colaboração, integração e complementariedade entre as diversas instituições que prestam atendimento às crianças e adolescentes, e pode ser visto como uma significativa melhoria na promoção e na consolidação dos direitos humanos fundamentais desse público (Correia, 2015).

O SGDCA se fundamenta em diretrizes baseadas na descentralização político-administrativa em todos os níveis governamentais (federal, estadual e municipal) e na reestruturação institucional, exigindo uma revisão sobre a estrutura de assistência e proteção voltadas à infância e à adolescência, bem como sobre o papel das políticas públicas. Além disso, esse Sistema prevê uma coordenação integrada de suas operações, especialmente por meio de uma abordagem colaborativa em “rede” entre os diversos participantes sociais comprometidos com a defesa contínua dos direitos fundamentais das crianças e adolescentes (Lima; Veronese, 2011).

Nesse sentido:

[...] o poder público passa a operar por meio de uma política pública específica, intersetorial e interdisciplinar, executada por diversos setores da administração pública e níveis de governo, e em parceria com organizações conveniadas não governamentais, articuladas e integradas no atendimento. Estado e sociedade civil constituem uma extensa rede de proteção à criança, ao adolescente e aos seus direitos. [...] Os direitos fundamentais da infância e da adolescência no Brasil passam a ser garantidos por um Sistema que se articula em rede de proteção interinstitucional e estabelece três eixos estratégicos: defesa, promoção e controle da efetivação dos direitos humanos (Brasil, 2021).

A ideia de criar um Sistema de Garantia dos Direitos passou por diversas análises, pesquisas e conferências que visavam discutir a sua implementação. O que inicialmente era apenas um conceito, a partir da Resolução 113 do CONANDA, de 19 de abril de 2006, tornou-se uma política pública que visa consolidar e aprimorar o SGDCA. Durante essa transição, de uma mera concepção para uma política efetiva, houve uma reestruturação dos eixos e, sobretudo, distribuições das entidades participantes que o constituem (Brasil, 2010).

A Resolução 113/2006 do CONANDA traz a definição sobre o SGDCA, bem como sobre a sua competência:

Art. 1º O Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente constitui-se na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal.

Art. 2º Compete ao Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente promover, defender e controlar a efetivação dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais, coletivos e difusos, em sua integralidade, em favor de todas as crianças e adolescentes, de modo que sejam reconhecidos e respeitados como sujeitos de direitos e pessoas em condição peculiar de desenvolvimento; colocando-os a salvo de ameaças e violações a quaisquer de seus direitos, além de garantir a apuração e reparação dessas ameaças e violações.

Ainda de acordo com a Resolução 113/2006, o SGDCA é composto por vários órgãos e instituições do poder público e da sociedade civil e tem o papel de efetivar os direitos das crianças e adolescentes em torno de três eixos: **promoção** dos direitos humanos; **defesa** dos direitos humanos e **controle** da efetivação dos direitos humanos. Fazem parte do SGDCA os Conselhos de Direitos, nos níveis nacional, estadual e municipal; as Varas da Infância e da Juventude; o Ministério Público; os Conselhos Tutelares; a Defensoria Pública, os Centros de Defesa e Delegacias Especializadas, entre outros órgãos previstos no artigo 7º da citada resolução (CONANDA, 2006).

O SGDCA possui um objetivo vasto e simultaneamente desafiador. Sua função é assegurar que crianças e adolescentes sejam vistos e tratados como detentores de direitos, protegendo-os de infringências e riscos a esses direitos. Em situações de violação, o SGDCA é responsável por investigar e providenciar as devidas responsabilizações, além de monitorar e assegurar os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais entre outros para todas as crianças e adolescentes (Brasil, 2021).

Para realizar suas funções, o SGDCA se baseia em três diretrizes principais: *i)* concretizar os instrumentos regulatórios já estabelecidos no âmbito dos direitos (como a Convenção sobre os Direitos da Criança, a Constituição Federal e o Estatuto da Criança e do Adolescente); *ii)* consolidar e potencializar os órgãos públicos encarregados de operacionalizar o Sistema; e *iii)* simplificar o acesso aos mecanismos de proteção de direitos. Estas diretrizes se manifestam em três eixos

de atuação que buscam diminuir a excessiva dependência do poder judiciário; *iv*) intensificar os esforços preventivos; superar abordagens meramente punitivas; esclarecer papéis e deveres das entidades públicas e seus representantes; e assegurar direitos (Brasil, 2021).

O *eixo de promoção* visa elaborar e aplicar a política de atendimento às crianças e adolescentes conforme o art. 86 do ECA. Essa política se desenvolve de forma abrangente e multidisciplinar, conectando todas as políticas públicas para assegurar integralmente os direitos de crianças e adolescentes. A política aborda as necessidades básicas e enfatiza a inclusão da comunidade na criação e supervisão das políticas, além da descentralização administrativa. A criação de regras fica a cargo do governo federal, enquanto a coordenação e implementação dos programas são responsabilidades locais e de entidades sociais. Este eixo abrange serviços públicos, proteção de direitos e medidas socioeducativas (Brasil, 2021).

Já o *eixo de controle* visa garantir que a política de atendimento às crianças e adolescentes seja integralmente posta em prática pelo poder público. Esse controle, exercido pela sociedade civil, se dá por meio de órgãos públicos e conjuntos específicos, que possuem igual representação governamental e de entidades sociais, como os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente em diferentes níveis e conselhos setoriais. Estes atuam conforme estabelecido pela Constituição Federal. O controle social pretende garantir que os recursos e as instalações públicas sejam adequados para prevenir e tratar situações que desrespeitam os direitos das crianças e adolescentes (Brasil, 2021).

Por fim, o *eixo de defesa*, destaque para este TCC, abriga o Sistema de Justiça, responsável por aplicar a medida de Acolhimento Institucional, tema deste estudo. Assim, O SGDCA acredita que defender os direitos das crianças e adolescentes significa garantir seu acesso à justiça, usando ferramentas jurídicas e entidades públicas para assegurar que os direitos sejam respeitados e cumpridos. No âmbito da defesa, os órgãos judiciais, como as Varas da Infância, desempenham um papel fundamental. Além disso, Conselhos Tutelares (CT), ouvidorias, diversas instâncias do Ministério Público, Defensoria Pública, inclusive a Advocacia-Geral da União e as Procuradorias estaduais, também atuam nessa causa (Brasil, 2021).

Para garantir que as ações direcionadas a crianças e adolescentes acolhidos e suas famílias sejam eficazes, é crucial uma coordenação efetiva entre todos os órgãos responsáveis pelo seu atendimento. As Orientações Técnicas para

os Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes (MDS, 2009) enfatizam a necessidade de uma interação entre os Serviços de Acolhimento, que fazem parte do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), e outros serviços e órgãos da rede socioassistencial, bem como com o Sistema de Garantia de Direitos.

Assim, para fortalecer a complementaridade das ações e evitar sobreposições, é importante que esta articulação proporcione o planejamento e o desenvolvimento conjunto de estratégias de intervenção, sendo definido o papel de cada instância que compõe a rede de serviços local e o Sistema de Garantia de Direitos, na busca de um objetivo comum (Brasil, 2009, p. 44).

Nesse contexto do eixo de defesa do SGDCA, especialmente no que se refere à medida protetiva de Acolhimento Institucional, conforme estabelecido nas Orientações Técnicas para os Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes (MDS, 2009), é essencial compreender as responsabilidades e funções do Sistema de Justiça, abrangendo Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública. Além disso, é crucial reconhecer a atuação das forças de Segurança Pública, incluindo as Polícias Civil, Militar e Técnica, assim como a importância dos Conselhos de Direitos e do Conselho Tutelar, órgãos estes que podem atuar diretamente nos casos de Acolhimento Institucional.

O Sistema de Justiça, composto pelo Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública, tem um papel fundamental no apoio à execução do Plano de Atendimento Individual e Familiar, incluindo a implementação de medidas de proteção adicionais quando necessário. Este sistema também acompanha o processo de retorno da criança ou adolescente ao ambiente familiar, conduz investigações e processos contra indivíduos que praticaram violência contra crianças e adolescentes, e lida com casos de investigação de paternidade e questões de pensão alimentícia. Além disso, em situações em que a reintegração familiar não é viável, o Sistema de Justiça intervém na destituição do Poder Familiar e no registro de crianças e adolescentes para adoção, além de preparar todas as partes envolvidas para a acolhida em famílias substitutas e cuidar da concessão de guarda, tutela ou adoção. Ele também é responsável pela supervisão dos serviços de Acolhimento Institucional, garantindo a qualidade do atendimento, e fornece acesso a serviços jurídicos gratuitos para a proteção de direitos, entre outras funções (Brasil, 2009).

No âmbito da Segurança Pública, as responsabilidades incluem: investigar e assegurar a responsabilização em incidentes de violência dirigida a crianças ou adolescentes; buscar e identificar familiares; monitorar a situação de pais ou responsáveis que se encontrem encarcerados, facilitando, quando possível, a manutenção do contato entre eles e as crianças ou adolescentes acolhidos, além de outras atividades correlatas (Brasil, 2009).

Os Conselhos de Direitos, por sua vez, são responsáveis por formular, validar e monitorar as iniciativas do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito das Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC) nos níveis nacional, estadual e municipal. Eles também atuam na criação e aprovação de resoluções a nível estadual e municipal, no credenciamento de programas governamentais e não governamentais, no registro de instituições que oferecem serviços de acolhimento em conformidade com o Artigo 90 do ECA, e na determinação de políticas de atendimento para assegurar os direitos humanos de crianças e adolescentes acolhidos nesses serviços (Brasil, 2009).

Por fim, o órgão que integra o SGDCA e que merece destaque é o Conselho Tutelar (CT). De acordo com o artigo 131 do ECA: “O Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta Lei.”

Suas responsabilidades estão integralmente definidas no art. 136 do ECA. De maneira geral, as funções do CT englobam:

[...] atendimento às crianças e aos adolescentes e aplicação de medidas de proteção quando necessárias; atenção e aconselhamento aos pais ou responsáveis; encaminhamento ao Ministério Público de notícia ou fato que caracterize infração penal ou administrativa aos direitos das crianças e adolescentes; expedição de notificações de violações de direitos; encaminhamento à autoridade judiciária dos casos que demandarem as competências de tal instância; assessoria ao CMDCA na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas; fiscalização de entidades de atendimento à criança e ao adolescente; e representação do Ministério Público para efeito de ações de perda ou suspensão do poder familiar (Brasil, 2021, p. 11).

O Conselho Tutelar foi instituído pelo ECA (Lei 8.069/90), e se trata de um órgão não jurisdicional encarregado de assegurar os direitos de crianças e adolescentes, cujo funcionamento é delimitado por lei municipal, com fundamento nos artigos 131 a 140 do ECA. Esse órgão desempenha um papel muito importante no Sistema de Garantia de Direitos (SGDCA), e serve como principal acesso para a

população que busca tratar de questões relacionadas à infância e à adolescência, tendo como uma de suas principais responsabilidades acolher denúncias de ameaças ou violações de direitos direcionadas a esse público (Correia, 2015).

Conforme previsto pelo ECA, o papel do Conselho Tutelar é o de zelar, proteger e prestar assistência. Essa função se baseia em uma visão política de estrutura social, regulamentada por leis e normativas, e reconhece as relações existentes entre conhecimento e poder (Andrade, 2000).

Portanto, apesar de não ser o único espaço público de controle das populações, é o único que traz a característica de ser lateral à justiça, por ter as atribuições de garantir a execução das leis e acompanhar os sujeitos titulares dos direitos, ou seja, as crianças, adolescentes e famílias que estejam sob a sua tutela. No fato de que o Conselho se institui dentro do Estado a “autonomia” na execução de suas atribuições se dá nos limites do Direito, da própria carta legal e do que está expresso no ECA (Andrade, 2000, p. 33).

Nos casos de Acolhimento Institucional, o Conselho Tutelar tem a responsabilidade de elaborar o Plano de Atendimento Individual e Familiar, e exerce um papel crucial no monitoramento desse plano, sobretudo em relação às condições familiares de crianças e adolescentes em situação de Acolhimento Institucional. Isso inclui a aplicação de medidas protetivas adicionais, quando se fazem necessárias, e auxílio no processo de reintegração das crianças e adolescentes às suas famílias, entre outras ações importantes (Brasil, 2009).

De acordo com o artigo 136 do ECA: “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”.

Da análise do artigo supracitado, entende-se que cabe ao Conselho Tutelar aplicar as medidas de proteção previstas no artigo 101 do ECA. No entanto, há uma ressalva em relação à medida protetiva de Acolhimento Institucional. Isso porque o parágrafo 2º do artigo 101 do ECA evidencia que a decisão de afastar a criança ou o adolescente do convívio familiar cabe exclusivamente à autoridade judiciária, ressalvados os casos de medidas emergenciais para proteção de vítimas de violência ou abuso sexual.

Nesse sentido:

A atribuição do acolhimento institucional até a promulgação da Lei Federal 12.010/2009 era do Conselho Tutelar. Esta lei alterou a responsabilidade de aplicar a medida de acolhimento, pois a autoridade detentora desta medida tornou-se de competência privativa do juiz de direito. Desta forma,

acolhimento institucional de crianças e adolescentes a entidades de acolhimento depende da guia de acolhimento por parte da autoridade judiciária (Correia, 2015, p. 58).

No mesmo sentido, Cury (2010) reforça que o artigo 101, § 2º, do ECA estabelece que a decisão de afastar uma criança ou adolescente da família, com a consequente medida protetiva de Acolhimento Institucional, é uma prerrogativa da autoridade judiciária. Como já introduzido no subcapítulo anterior, se o Conselho Tutelar considerar necessário esse afastamento, deve formalizar um pedido ao Ministério Público, conforme orienta o art. 136, parágrafo único, do ECA. Esse pedido deve ser embasado com documentos que incluam medidas de proteção já adotadas, encaminhamentos de crianças, adolescentes e suas famílias para programas de atendimento, relatórios desses programas, e uma avaliação combinada destes com o Conselho Tutelar sobre a necessidade de afastamento.

O pedido também deve conter uma avaliação conjunta realizada pelo Conselho Tutelar e pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) atestando a eficácia desses programas em manter a criança ou adolescente com a família. O Ministério Público, ao receber essas informações, deve considerar a possibilidade de responsabilizar os pais ou responsáveis pelo não cumprimento de suas obrigações parentais, conforme o art. 249 do ECA, antes de decidir sobre a necessidade do afastamento. Em caso afirmativo, deverá ingressar com uma ação de acolhimento, respeitando os procedimentos estipulados no art. 194 do ECA (Cury, 2010).

No entanto, o mesmo autor continua:

O § 2º abre, todavia, duas exceções à atribuição pela autoridade judiciária para determinar o acolhimento: os casos de violência ou abuso sexual. Deve-se frisar que o acolhimento, por ser medida emergencial e excepcional, deve ser objeto de análise pela autoridade judiciária em regime de plantão, nos termos do art. 145 do ECA. Por isso, via de regra, não deverá haver situação a exigir a tomada de decisão que não seja pela autoridade judiciária. Não sendo possível por qualquer motivo que a autoridade judiciária aprecie a questão, então cabe subsidiariamente ao Conselho Tutelar (que também deve atuar em regime de plantão), nos termos do art. 136, I, e, em sua falta, ao programa de atendimento (art. 93 do ECA) o acolhimento institucional de crianças e adolescentes. [...] A urgência indicada no referido artigo é aquela que não permite esperar a intervenção da autoridade competente para apreciação da questão. Por isso mesmo a autoridade judiciária deve ser prontamente comunicada, prevendo o Estatuto um prazo máximo de 24 horas para tal providência, sob pena de responsabilidade (Cury, 2010, p. 454).

Assim, entende-se que o Conselho Tutelar poderá aplicar medidas emergenciais para proteção de crianças e adolescentes vítimas de violência ou abuso sexual. Observa-se, portanto, que o ECA somente permite que o Conselho Tutelar aplique como medida emergencial o Acolhimento Institucional de crianças e adolescentes nos casos citados e em nenhum momento fala que essa situação pode acontecer nos casos de negligência. Ou seja, para afastar uma criança ou adolescente do convívio familiar por negligência é necessário que haja uma determinação judicial, após se garantir aos pais ou responsáveis o direito constitucional ao contraditório e à ampla defesa.

Contudo, a realidade acontece em desconformidade com o que prevê a legislação protetiva. Sabe-se que em muitos casos de acolhimento institucional o Conselho Tutelar tem retirado crianças e adolescentes de suas famílias como medida emergencial sob a alegação de negligência.

De acordo com a pesquisa “O Conselho Tutelar e a judicialização em casos de violação de direitos: um estudo dos encaminhamentos de Acolhimento Institucional ao Ministério Público de Florianópolis” realizada no ano de 2021 pelo Núcleo de Estudos da Criança, Adolescente e Família (NECAD) do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), sob a coordenação geral da professora Dra. Andréa Márcia Santiago Lohmeyer Fuchs, em que se realizou a análise qualitativa de documentos de 32 processos judiciais sobre acolhimento de crianças e adolescentes, observou-se que em 78% das situações foi o Conselho Tutelar quem realizou o Acolhimento Institucional da criança ou do adolescente, em 15% foi a Vara da Infância e da Juventude, e em 6% foi o Ministério Público. Além disso, em apenas seis situações (19%) o Conselho Tutelar expediu a guia de encaminhamento/acolhimento ao Ministério Público (Fuchs; Coppini, 2021) (Tabela 1).

Tabela 1 – Instituição que realizou o AI

| Quem realizou a AI | Total |
|---------------------------------|-----------|
| Conselho Tutelar | 25 |
| Ministério Público | 2 |
| Vara da Infância e da Juventude | 5 |
| Total Geral | 32 |

Fonte: Fuchs e Coppini (2021). Elaboração Fuchs e Coppini.

Ainda de acordo com essa pesquisa, os dados apontam que em 50% das situações não foi mencionado pelo Conselho Tutelar o fator de violação de direitos das situações de Acolhimento Institucional realizado pelo próprio órgão. Ademais, a negligência enquanto única forma de violação foi identificada em 12 ocorrências, correspondendo a 28% do total de casos. Já em associação com outros tipos de violência, como a física, e circunstâncias de vida na rua, representou 9% das situações relatadas. Além disso, infrações como trabalho infantil e violência sexual foram observadas em 3% dos registros, enquanto a violência física apareceu em 9% dos documentos analisados (Fuchs; Coppini, 2021). (Tabela 2).

Tabela 2 – Fator violação mencionado explicitamente pelo CT

| Fator violação mencionado explicitamente pelo CT | Centro | Continente | Norte | Sul | Total Geral |
|--|-----------|------------|-----------|----------|-------------|
| Não menciona | 7 | 3 | 5 | 1 | 16 |
| Negligência | 2 | 1 | 5 | 1 | 9 |
| Negligência e violência física | 1 | 1 | | | 2 |
| Trabalho infantil | | | 1 | | 1 |
| Violência física | | 1 | | | 1 |
| Violência intrafamiliar | | | 1 | | 1 |
| Violência sexual | | | 1 | | 1 |
| Situação de rua e negligência na gestação | 1 | | | | 1 |
| Total Geral | 11 | 6 | 13 | 2 | 32 |

Fonte: Fuchs e Coppini (2021). Elaboração Fuchs e Coppini.

Fuchs e Coppini (2021) concluem o relatório afirmando que a maior parte das medidas protetivas de Acolhimento Institucional foi aplicada pelo Conselho Tutelar e posteriormente apenas confirmada e validada pelo Sistema de Justiça. Os acolhimentos efetuados pelo CT ocorreram de forma emergencial, e os relatórios que descrevem os eventos, geralmente com extensão média de três páginas, mostram pouca referência às políticas sociais e interação com as entidades do SGDCA. Esses documentos ajudam a identificar uma compreensão superficial da realidade vivida pela criança ou adolescente no momento da violação dos direitos, frequentemente carregados de julgamentos morais sobre a situação (FUCHS; COPPINI, 2021). Além disso, a pesquisa apontou que da análise dos 32 processos e consulta em 28 guias de acolhimento (GA) expedidas pelo Juízo da Infância e Adolescência, em 50% o despacho judicial dispôs sobre a proibição de visita aos pais, responsáveis, família extensa ou terceiros, e em 37% dos casos as visitas

não foram proibidas. Ainda, o fator violação mais aparente configurou a negligência em 56% dos casos, sendo que, destes, 72% continham proibição da visitação (Tabela 3).

Tabela 3 – Fator violação na GA e proibição de visitação

| Motivo (violação) | Proibição da visitação | | | Total Geral |
|--|------------------------|-----------|--------------|-------------|
| | Sim | Não | Não coletado | |
| Conflitos no ambiente familiar | 0 | 2 | 0 | 2 |
| Abusos físicos ou psicológicos e negligência | 1 | 0 | 0 | 1 |
| Pais ou responsáveis dependentes químicos ou alcoolistas | 0 | 2 | 0 | 2 |
| Abandono pelos pais ou responsáveis | 2 | 3 | 0 | 5 |
| Negligência | 13 | 5 | 0 | 18 |
| Não coletado | 0 | 0 | 4 | 4 |
| Total | 16 | 12 | 4 | 32 |

Fonte: Fuchs e Coppini (2021). Elaboração Fuchs e Coppini.

É importante destacar que essa pesquisa de abordagem qualitativa possui um recorte específico e não se propõe a oferecer uma visão generalizada, pois reflete uma realidade local de Florianópolis. No entanto, é importante salientar que, embora a pesquisa tenha um foco específico e suas conclusões estejam baseadas na realidade local, seus achados não são isolados ou excepcionais. Conforme destacado no Diagnóstico Nacional da Primeira Infância (2022), elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em colaboração com o Programa Nacional das Nações Unidas (PNUD), a pesquisa também detectou uma alegação frequente de que, devido à legislação existente, os conselheiros tutelares muitas vezes atuam de maneira exagerada e arbitrária, direcionando crianças e adolescentes para centros de acolhimento (CNJ, 2022).

Portanto, essa é uma temática que exige uma atenção especial e um olhar criterioso das entidades que compõem o SGDCA. Isso é crucial para garantir que o direito à convivência familiar e comunitária não continue sendo desrespeitado.

4 O FENÔMENO DA NEGLIGÊNCIA E A NEGLIGÊNCIA DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO: ENTRE O REAL E O LEGAL

O ECA aponta em seu artigo 5º que “Nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de *negligência*, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, punido na forma da lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais.” (Brasil, 1990, grifo nosso).

Portanto, o ECA trata a negligência como algo a ser combatido, porém não há na legislação infraconstitucional a definição desse instituto. Nesse sentido, considera-se necessário discutir seu conceito jurídico, a fim de maior apropriação e redução de sua aplicação discricionária, sobretudo nos casos em que não se pudesse esperar outro comportamento da família, em virtude da falta de recursos materiais, para que não se culpabilizem as famílias pobres.

De acordo com o dicionário vernacular⁷, consultado de forma *online*, o termo “negligência” significa: Falta de vigilância; descuido, desídia, desleixo, ou pode significar o sentimento de que alguém ou alguma coisa não merece sua atenção ou respeito; desatenção, desinteresse, menosprezo. Ou ainda, a falta de iniciativa; indolência, inércia, preguiça.

Já o Ministério da Saúde (MS), ao tratar sobre a notificação de maus-tratos contra crianças e adolescentes pelos profissionais de saúde, conceitua a negligência como:

a omissão de cuidados básicos como a privação de medicamentos; a falta de atendimento aos cuidados necessários com a saúde; o descuido com a higiene; a ausência de proteção contra as inclemências do meio como o frio e o calor; o não provimento de estímulos e de condições para a frequência à escola (Brasil, 2002, p. 12).

O mesmo documento também ressalta a dificuldade de discernir sobre a negligência no Brasil, em virtude das condições socioeconômicas que a maioria da população vive.

Por causa da situação de miséria e de extrema pobreza em que muitas famílias vivem no Brasil, grande parte delas chefiada por mulheres que precisam trabalhar fora de casa para garantir a sobrevivência dos filhos, a

⁷ Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/busca?r=0&f=0&t=0&palavra=neglig%C3%Aancia>.

identificação da negligência frequentemente é um ato de difícil discernimento (Brasil, 2002, p. 12).

Fernandes e Oliveira (2007, *apud* Correia, 2015, p. 38) apresentam uma dimensão crucial para a compreensão do termo, na qual destacam a frase “dispondo de condições para tal” como meio de enfatizar que, se a negligência resulta da escassez de recursos materiais, é necessário considerar o contexto para evitar responsabilizar apenas os indivíduos, desconsiderando as obrigações do Estado em prover assistência às famílias que precisam.

A Negligência ocorre quando os pais ou responsáveis deixam de prover – em dispondo de condições para tal – os meios, recursos e cuidados necessários ao pleno e sadio desenvolvimento físico e mental de criança ou adolescente sob sua guarda e/ou responsabilidade. O abandono pode ser considerado uma forma extrema de negligência (Fernandes; Oliveira, 2007 *Apud* Correia, 2015, p. 38).

Além da discussão jurídica introdutória, nos propomos a apresentar um conceito de negligência que esteja em consonância com os preceitos da Doutrina da Proteção Integral. Também apresentaremos dados atuais sobre a aplicação deste termo na vida das famílias brasileiras e, por fim, faremos uma discussão para buscar compreender se a negligência está sendo utilizada como sinônimo de pobreza para fundamentar as decisões de Acolhimento Institucional.

4.1 NEGLIGÊNCIA: CONCEITUAÇÃO, BASES LEGAIS, JURISPRUDÊNCIA E DOUTRINAS

A expressão “ordenamento jurídico” é comumente conceituada em estudos de Teoria do Direito como um conjunto de normas jurídicas entre as quais há relação hierárquica e que visam a regulação de variados aspectos da vida em sociedade.

Em linhas gerais, segundo as lições de Norberto Bobbio (1995), o ordenamento jurídico tem como características principais a unidade, a coerência e a completude. A noção de unidade decorre do escalonamento hierárquico que existe entre as normas jurídicas e da submissão de todas elas, em última análise, a uma única norma, fundante de todo o sistema. A coerência se refere à inexistência de contradições entre normas, de modo que o próprio ordenamento deve fornecer técnicas para a solução de antinomias. A completude é resultado da ideia de que o ordenamento jurídico deve ser capaz de oferecer uma resposta adequada para

qualquer conflito jurídico que eventualmente surja, razão pela qual deve dispor de mecanismos para o preenchimento de eventuais lacunas.

Assim, embora o Direito se divida em áreas de estudo segmentadas (constitucional, administrativo, penal, civil, tributário etc.), todas elas são partes de um todo unitário, coerente e completo.

Propõe-se, assim, a identificação de algumas áreas do Direito em que o conceito de negligência seja juridicamente relevante, com o fim de observar o seu alcance e possíveis consequências em situações variadas. Optou-se por abordar as áreas do Direito Penal e do Direito Civil por serem, como se verá, áreas que são frequentemente estudadas e acerca das quais há significativa produção acadêmica. Além disso, esses ramos podem ser considerados como eixos a partir dos quais outras áreas do Direito derivam, em virtude de, em muitas sociedades, terem sido os que primeiro regularam a vida em sociedade.

Entretanto, é importante destacar que, apesar de se adotar a visão de Bobbio (1995) sobre a coerência e completude do ordenamento jurídico, é crucial reconhecer um pressuposto específico do direito da criança e do adolescente: a Doutrina da Proteção Integral, uma abordagem única e sem precedentes em outras áreas do direito. Essa doutrina exige uma perspectiva diferenciada, centrada na proteção integral e no melhor interesse da criança.

Ao contrário do que estabelecia a legislação anterior, como o Código de Menores de 1979, o ECA define que a falta de recursos materiais não justifica a perda ou suspensão do poder familiar. Na verdade, o Sistema de Garantia de Direitos, estabelecido pelo ECA e reforçado por normativas subsequentes, reitera essa posição. Portanto, o debate proposto neste capítulo é um exercício acadêmico essencial para extrair do ordenamento jurídico brasileiro um conceito de negligência que esteja em consonância com a diretriz do ECA de assegurar o direito à convivência familiar como um direito humano fundamental.

4.1.1 A negligência no Direito Penal

O Direito Penal, basicamente, é o ramo responsável pela definição de condutas abstratamente consideradas como criminosas, a respectiva pena e o estabelecimento de limites mínimos e máximos para a sua aplicação. Para Damásio de Jesus (2015), é o conjunto de normas jurídicas cuja finalidade é o combate ao

crime. Também se estudam conceitos úteis para a definição do tempo e do lugar do crime, culpabilidade, ilicitude, dosimetria de penas, entre outros.

Trata-se de uma importante área do Direito, pois ao mesmo tempo em que define condutas criminosas e os outros aspectos comentados, representa verdadeira limitação ao poder do Estado de restringir a liberdade dos indivíduos, já que tal restrição deve seguir fielmente os preceitos estabelecidos na lei penal.

Nesse sentido, o Código Penal (Decreto-Lei 2.848/1940) estabelece em seu artigo 18:

Art. 18 - Diz-se o crime:

Crime doloso

I - doloso, quando o agente quis o resultado ou assumiu o risco de produzi-lo;

Crime culposo

II - culposo, quando o agente deu causa ao resultado por imprudência, *negligência* ou imperícia.

Parágrafo único - Salvo os casos expressos em lei, ninguém pode ser punido por fato previsto como crime, senão quando o pratica dolosamente (Brasil, 1940, grifo nosso)

De acordo com Bitencourt (2023), a culpa se caracteriza pela prática de uma conduta sem a observância de um “dever objetivo de cuidado”, a qual produz um resultado que, embora não fosse desejado por aquele que lhe deu causa, era objetivamente previsível. Sobre isso, De Jesus (2015, p. 607-608) afirma que:

[...] A todos, no convívio social, é determinada a obrigação de realizar condutas de forma a não produzir danos a terceiros. É o denominado *cuidado objetivo*. A conduta torna-se típica ‘a partir do instante em que não se tenha manifestado o cuidado necessário nas relações com outrem, ou seja, a partir do instante em que não corresponda ao comportamento que teria adotado uma pessoa dotada de discernimento e prudência, colocada nas mesmas circunstâncias que o agente’. [...]

A negligência, portanto, é um conceito relevante para o Direito Penal na medida em que representa uma das modalidades em que o crime culposo se manifesta, conforme o inciso II do citado art. 18 do Código Penal. Nesse sentido, para Bitencourt (2023, p. 946):

Negligência é a *displicência no agir*, a falta de precaução, a indiferença do agente, *que, podendo adotar as cautelas necessárias, não o faz*. É a imprevisão passiva, o desleixo, a inação (*culpa in ommittendo*). É não fazer o que deveria ser feito antes da ação descuidada. Negligente será, por exemplo, o motorista de ônibus que trafegar com as portas do coletivo abertas, causando a queda e morte de um passageiro. Nessa hipótese, o condutor omitiu a cautela de fechar as portas antes de movimentar o coletivo, causando o resultado morte não desejado. Em outros termos, a negligência não é um fato psicológico, mas sim um *juízo de apreciação*,

exclusivamente: a comprovação que se faz de que o agente tinha possibilidade de prever as consequências de sua ação (previsibilidade objetiva). Enfim, o autor de um crime cometido por negligência não pensa na possibilidade do resultado; este fica fora do seu pensamento, adequando-se melhor a negligência à denominada *culpa inconsciente*, isto é, culpa sem previsão. Contrariamente à imprudência, a negligência precede a ação, pois significa a abstenção de uma cautela que deveria ser adotada antes do agir descuidado. [...]

Na mesma linha, Capez (2023, p. 550) assim conceitua e comenta sobre o conceito de negligência:

É a culpa na sua forma omissiva. Consiste em deixar alguém de tomar o cuidado devido antes de começar a agir. [...]. Novamente, Magalhães Noronha é preciso: 'No sentido do Código, ela é a inação, inércia e passividade. Decorre de inatividade material (corpórea) ou subjetiva (psíquica). Reduz-se a um comportamento negativo. *Negligente é quem, podendo e devendo agir de determinado modo, por indolência ou preguiça mental, não age ou se comporta de modo diverso*' (Grifo nosso).

Estefam (2023), Junqueira e Vanzolini (2023), Gonçalves V. (2023) e De Jesus (2015) conceituam a negligência caracterizadora do crime culposo de forma similar, de modo que se pode observar que a negligência é tratada a partir de uma perspectiva unificada na doutrina penalista brasileira, ao ser definida, em síntese, como um atributo comportamental caracterizado pela indiferença em relação a cuidados que se sabe que se deve ter, e cuja inobservância tem potencial para causar um dano que, embora não desejado, seja previsível por pessoa razoavelmente esclarecida. Os autores citados acima também concordam que, para a caracterização da negligência penalmente relevante, é necessário que o cuidado não observado pelo agente esteja ao seu alcance e seja de sua obrigação no contexto apresentado.

Pode-se observar, a partir desses conceitos, que a negligência enquanto conceito jurídico-penal se relaciona mutuamente com o fato objetivamente considerado e com aspectos subjetivos daquele que age de forma supostamente negligente. Isso significa que, para sua caracterização nos casos concretos, não basta que haja um cuidado não observado (em violação ao dever objetivo); o agir negligente penalmente relevante exige uma *indiferença* a respeito desse dever objetivo por parte daquele que pratica o ato ilegal; ou seja, é necessário que exista, por parte daquele cujo comportamento se analisa, uma possibilidade de praticar o ato de acordo com aquilo que se espera de uma pessoa de diligência razoável.

Isso significa que não é possível aferir, somente em observação ao fato objetivamente descrito (isto é, sem menção aos sujeitos envolvidos), se há ou não negligência. É necessária a verificação das possibilidades de ação da pessoa *a priori* tida como negligente. Não se fala, portanto, em “*fato negligente*”, mas somente em “*comportamento negligente*”.

O aparente consenso doutrinário citado nos parágrafos acima faz com que a questão da conceituação da negligência, em si, não seja profundamente discutida nos tribunais brasileiros. Cita-se, a seguir, processos julgados pelo TJSC para o fim de exemplificar casos criminais em que se constatou a negligência. No julgamento da Apelação Criminal n. 5008729-55.2020.8.24.0075, o Desembargador relator assim descreveu os requisitos para a verificação de crime culposo:

Antes de mais nada, é imperioso registrar que o crime culposo é aquele resultante da inobservância de um cuidado necessário, manifestada na conduta produtora de um resultado objetivamente previsível, por meio de imprudência, negligência ou imperícia (art. 18, inciso II, do CP). Para sua caracterização, necessária a verificação de determinados requisitos: a) conduta realizada com quebra de um dever objetivo de cuidado; b) resultado involuntário; c) nexos causal entre conduta e resultado; d) tipicidade; e) previsibilidade objetiva.

Os requisitos dos itens “a”, “b” e “e” foram mencionados acima; os demais se relacionam especificamente com a identificação de um fato punível como crime, e pouco com o estudo da negligência, razão por que não foram abordados neste TCC.

Adiante, o relator assim descreveu o agir negligente do acusado:

[...] o réu/apelante conduzia motocicleta [...] *de forma negligente, porque sem a necessária atenção/cuidado para com a movimentação da via, em velocidade incompatível e sem perceber a faixa de pedestres*, na qual a vítima [...] efetuava a travessia da via, atropelou-a, provocando-lhe lesões corporais que deram causa a sua morte.

Note-se que há nos autos arcabouço probatório suficiente a demonstrar a dinâmica do sinistro, causado, de fato, por negligência do acusado (Grifo nosso)

Na Apelação Criminal n. 0000233-16.2016.8.24.0091, julgou-se um caso de homicídio culposo em que os acusados, bombeiros militares⁸, deixaram o local de ocorrência de incêndio no qual houve uma explosão posterior (decorrente do

⁸ Ressaltamos que, no exemplo citado, a circunstância de os acusados serem bombeiros militares é relevantíssima pois, caso contrário, não teriam obrigação de conhecer as técnicas de controle de incêndio, e por isso não teriam sido negligentes no caso.

incêndio combatido) que causou a morte de duas pessoas. No voto que resultou na condenação dos réus, assim se descreveu a negligência:

Na hipótese, vislumbra-se que em [...], após ter ido até a empresa [...] em razão de acionamento por conta de incêndio em silo, o réu, bombeiro militar comandante da operação,[...] *encerrou o atendimento da ocorrência de forma negligente*, porquanto não realizou corretamente o trabalho de rescaldo, tendo deixado o local sem que todas as escotilhas estivessem abertas, circunstância que, diante da falta de cautela, atenção e diligência [...], resultou na morte dos civis [...] *o acusado podia e deveria ter agido de maneira diferente [...], sendo inegável que negligenciou o gerenciamento de riscos, agindo em inobservância de regra técnica da profissão* (Grifo nosso).

Portanto, o entendimento adotado em ambos os casos está de acordo com o que se definiu anteriormente, já que, pelo que consta dos julgados, era possível, nas situações concretas, que o comportamento dos acusados fosse de acordo com o que se esperaria de pessoas diligentes.

4.1.2 A negligência no Direito Civil

O Direito Civil, por outro lado, é a área do Direito que trata da vida dos indivíduos em sociedade; regulam-se os direitos da personalidade de pessoas naturais e jurídicas, a capacidade civil, os negócios jurídicos entre particulares, a propriedade, o casamento e o regime de bens, a herança, entre múltiplos outros assuntos relativos à vida privada. Para Diniz (2023, p. 88), o Direito Civil é “o ramo do direito privado destinado a reger relações familiares, patrimoniais e obrigacionais que se formam entre indivíduos encarados como tais, ou seja, enquanto membros da sociedade.”⁹

O conceito de negligência importa para essa área quando se estuda o *ato ilícito*, assim definido pelo Código Civil (Lei 10.406/2022) em seu artigo 186: “Aquele

⁹ A autora complementa: “É o direito comum a todas as pessoas, por disciplinar o seu modo de ser e de agir, sem quaisquer referências às condições sociais ou culturais. Rege as relações mais simples da vida cotidiana, atendo-se às pessoas garantidamente situadas, com direitos e deveres, na sua qualidade de marido e mulher, pai ou filho, credor ou devedor, alienante ou adquirente, proprietário ou possuidor, condômino ou vizinho, testador ou herdeiro. Como se vê, toda a vida social está impregnada do direito civil, que regula as ocorrências do dia a dia, pois, como exemplifica Ferrara, a simples aquisição de uma carteira de notas é *contrato de compra e venda*; a esmola que se dá a um pedinte é *doação*; o uso de um ônibus é *contrato de transporte*; o valer-se de restaurante automático no qual se introduz uma moeda para obter alimento é *aceitação de oferta ao público*” (Diniz, 2023, p. 88).

que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.”

Acerca da relação entre o ilícito civil e o crime (ilícito penal), este último abordado anteriormente, também são relevantes os ensinamentos de Diniz (2023, p. 1105):

É mister esclarecer que tanto o ilícito civil como o criminal têm o mesmo fundamento ético: a infração de um dever preexistente e a imputação do resultado à consciência do agente. *Só que o delito penal consiste na ofensa à sociedade pela violação de norma imprescindível à sua existência, e o civil, num atentado contra o interesse privado de alguém.* Todavia, há casos em que o ato ofende, concomitantemente, a sociedade e o particular, acarretando dupla responsabilidade, a penal e a civil. P. ex.: o delito de lesões corporais (CC, art. 949, e CP, art. 129) (Grifo nosso).

Verifica-se, diante disso, que para a configuração do ato ilícito a violação deve ser a um interesse privado, independentemente de o fato também poder ser caracterizado como crime. Conforme se vê na redação do citado art. 186 do Código Civil, uma das formas de manifestação dessa violação é a negligência.

Assim como se comentou em relação à negligência que caracteriza o crime culposo, no Direito Civil também não basta que o fato objetivamente verificado esteja violando o direito de outrem para que o seu causador seja responsabilizado (obrigado a indenizar); é necessário que o comportamento do violador seja um *comportamento negligente*. Nesse sentido, a contribuição doutrinária de Gonçalves C. (2023, p. 722) informa que:

Para que haja obrigação de indenizar, não basta que o autor do fato danoso tenha procedido ilicitamente, violando um direito (subjetivo) de outrem ou infringindo uma norma jurídica tuteladora de interesses particulares. *A obrigação de indenizar não existe, em regra, só porque o agente causador do dano procedeu objetivamente mal.* É essencial que ele tenha agido com culpa: por ação ou omissão voluntária, por negligência ou imprudência, como expressamente se exige no art. 186 do Código Civil. Agir com culpa significa atuar o agente em termos de, pessoalmente, merecer a censura ou reprovação do direito. *E o agente só pode ser pessoalmente censurado, ou reprovado na sua conduta, quando, em face das circunstâncias concretas da situação, caiba a afirmação de que ele podia e devia ter agido de outro modo* (Grifo nosso).

Especificamente em relação à culpa, Gagliano e Pamplona Filho (2023, p. 380) conceituam:

A culpa, em sentido amplo, compõe-se, segundo a doutrina tradicional, dos seguintes elementos: a) voluntariedade do comportamento do agente — ou seja, a atuação do sujeito causador do dano deve ser voluntária, para que se possa reconhecer a culpabilidade. Note-se que, se houver, também,

vontade direcionada à consecução do resultado proposto, a situação reveste-se de maior gravidade, caracterizando o dolo. Neste, portanto, não apenas o agir, mas o próprio escopo do agente é voltado à realização de um prejuízo. Na culpa em sentido estrito, por sua vez, sob qualquer das suas três formas de manifestação (negligência, imprudência ou imperícia), o dano resulta da violação de um dever de cuidado, sem que o agente tenha a vontade posicionada no sentido da realização do dano; b) previsibilidade — só se pode apontar a culpa se o prejuízo causado, vedado pelo direito, era previsível. Escapando-se do campo da previsibilidade, ingressamos na seara do fortuito que, inclusive, pode interferir no nexo de causalidade, eximindo o agente da obrigação de indenizar; c) violação de um dever de cuidado — a culpa implica a violação de um dever de cuidado. Se esta inobservância é intencional, como visto, temos o dolo.

Verifica-se, portanto, uma congruência em relação ao conceito de culpa encontrado no Direito Penal, já que se exige uma conduta voluntária que, em violação a um dever objetivo de cuidado, produz um resultado que, apesar de não ter sido desejado, era previsível.

O mesmo ocorre no que se refere à negligência. Pode-se observar certa coerência conceitual no Direito Civil em relação ao que se entende no Direito Penal. Nesse sentido, Azevedo (2019, p. 899) afirma que:

Negligência é a omissão daquilo que razoavelmente se faz, ajustadas as condições emergentes às considerações que regem a conduta normal dos negócios humanos. É a inobservância das normas que nos ordenam operar com atenção, capacidade, solicitude e discernimento.” Negligência é a falta de diligência na prática de um ato jurídico, é toda falta de cuidados normais que se esperam das pessoas. Podem ser citados, como exemplo de negligência, os casos em que se omitem precauções e cuidados exigidos em certas circunstâncias, como não alertar ante os riscos de prejuízos a pessoa ou a bens, não remover objeto perigoso que possa causar prejuízos em local frequentado publicamente, em que pode existir risco de incêndio etc.

Em um julgamento do TJSC, na Apelação Cível 0002022-89.2011.8.24.0167, a Corte considerou que houve negligência por parte de uma empresa fornecedora de energia elétrica. A empresa foi informada dias antes da ocorrência de um incêndio sobre oscilações e faíscas na rede elétrica de uma residência, mas limitou sua ação a um simples teste de tensão, sem investigar mais a fundo. O incêndio que ocorreu posteriormente foi relacionado a essas falhas na rede elétrica. O tribunal entendeu que a empresa, com conhecimento técnico suficiente, deveria ter realizado uma análise mais completa para identificar e resolver o problema. A negligência da empresa manifestou-se quando ela optou por realizar apenas testes superficiais, desconsiderando sinais evidentes de falha na rede elétrica. Embora tivesse condições e a obrigação de agir de maneira mais diligente,

a empresa escolheu não o fazer. Esse comportamento negligente culminou no incêndio, levando à responsabilização da empresa pelos danos resultantes.

4.1.3 A negligência no Direito da Criança e do Adolescente

A expressão “negligência” especificamente relacionada à área do Direito da Criança e do Adolescente aparece já na Constituição Federal (1988), em seu art. 227, no qual se define, entre outros assuntos, o dever da família, da sociedade e do Estado de assegurar à criança e ao adolescente que sejam colocados a salvo de toda forma de negligência. O ECA (Lei 8.069/1990), por outro lado, dispõe em seu art. 5º que nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência.

Muito embora ambos os marcos normativos referenciem a negligência no rol de práticas ilícitas que comprometem os direitos fundamentais de crianças e adolescentes, ambos também têm em comum o fato de não definirem o conteúdo e o alcance da expressão.

Em levantamento anterior sobre a literatura jurídica desse ramo de estudo para fins de fundamentação legal deste TCC, verifica-se também que não se explora de modo satisfatório o conceito de negligência.

No livro “Direito da criança e do adolescente”, de Maíra Zapater (2023), exhibe a expressão “negligência” somente cinco vezes, sendo quatro delas em citação direta ao mencionado art. 227 da CF/1988 (uma delas em nota de fim), e uma em citação direta ao art. 5º do ECA. Não há análise sobre o conceito e o alcance do instituto.

Na publicação: “Estatuto da Criança e do Adolescente: Lei 8.069/90 – comentado artigo por artigo”, Rossato, Léopore e Cunha (2021) mencionam vinte e duas vezes a expressão. Em todas elas, quando não se está diante de uma citação direta ao art. 227 da Constituição ou ao art. 5º do ECA, verificam-se alusões indiretas a esses comandos, ou o assunto é a negligência referente a outras áreas do direito, como comentários sobre a caracterização da culpa em determinados crimes previstos no ECA. Novamente, não se aborda o conceito nem o alcance da expressão no âmbito de estudo do Direito da Criança e do Adolescente.

Ao abordar o “abandono” como causa de perda do poder familiar por ato judicial prevista no Art. 1.638 do Código Civil¹⁰, Maciel (2015, p. 218) acaba conceituando também a negligência nos seguintes termos:

Com efeito, o abandono é a forma extrema de negligência. *Negligência significa a omissão dos pais em prover as necessidades básicas para o desenvolvimento do filho.* O abandono físico, normalmente, está acompanhado pelo abandono material e afetivo. Nesta hipótese, hodiernamente, têm-se utilizado instrumentos processuais que compelem os genitores a assistir material e imaterialmente a prole, conforme examinado anteriormente. Neste ponto, faz-se necessário relacionar o abandono e a negligência aos maus-tratos psicológicos. Esta espécie de maus-tratos decorre da rejeição, da depreciação, da falta de atenção e cuidado dos pais para com a prole. É muito sutil este ato praticado pelos genitores, o qual poderá acarretar danos psicológicos ao filho e, portanto, difícil de caracterizar e punir. Impende destacar que a tipificação do abandono deve ser robustamente comprovada, seja intelectual ou material, pois constituem, também, crimes definidos nos arts. 244 e 246 do Código Penal (Grifo nosso).

O conceito oferecido por Maciel (2015), no entanto, para ser plenamente compreendido, não pode ser dissociado do que a autora aborda em linhas anteriores quando inicia o tópico sobre o abandono enquanto causa de perda do poder familiar:

O abandono de filho menor na conjuntura atual da família brasileira de baixa renda deve ser examinado com muita cautela pelos operadores da lei. Lamentável, mas notória, é a desassistência de milhares de famílias pelo Poder Público em nosso país, redundando em desemprego dos pais, fome e miséria dos filhos. Antes de configurarmos a culpa ou o dolo dos pais carentes financeiramente pelo abandono do filho, devemos assegurar-nos de que, pela ausência de condições materiais, foi precedida, obrigatoriamente, a aplicação de medidas protetivas à prole (art. 101 do ECA) e à família carente (art. 129 do ECA), bem como a prestação de assistência social, objetivando à proteção da família (art. 203, I, da Constituição Federal). Exauridas as diligências de promoção da família, por meio de inclusão desta em programas oficiais e comunitários e de auxílio (art. 129, I a VII, do ECA), e constatada a relutância e a negligência dos genitores em proporcionar aos filhos meios de subsistência, saúde e instrução obrigatória, então, está caracterizado o abandono voluntário (Maciel, 2015, p. 217-218).

¹⁰ Art. 1.638. Perderá por ato judicial o poder familiar o pai ou a mãe que: I - castigar imoderadamente o filho; II - deixar o filho em abandono; III - praticar atos contrários à moral e aos bons costumes; IV - incidir, reiteradamente, nas faltas previstas no artigo antecedente; V - entregar de forma irregular o filho a terceiros para fins de adoção. Parágrafo único. Perderá também por ato judicial o poder familiar aquele que: I – praticar contra outrem igualmente titular do mesmo poder familiar: a) homicídio, feminicídio ou lesão corporal de natureza grave ou seguida de morte, quando se tratar de crime doloso envolvendo violência doméstica e familiar ou menosprezo ou discriminação à condição de mulher; b) estupro ou outro crime contra a dignidade sexual sujeito à pena de reclusão; II – praticar contra filho, filha ou outro descendente: a) homicídio, feminicídio ou lesão corporal de natureza grave ou seguida de morte, quando se tratar de crime doloso envolvendo violência doméstica e familiar ou menosprezo ou discriminação à condição de mulher; b) estupro, estupro de vulnerável ou outro crime contra a dignidade sexual sujeito à pena de reclusão.

Na mesma direção Minayo (2007, p. 39-40) define que:

Negligências, abandonos e privação de cuidados são formas de violência caracterizadas pela ausência, recusa ou a deserção do atendimento necessário a alguém que deveria receber atenção e cuidados. Quando ocorrem com crianças e adolescentes, geralmente os expõem a maus-tratos, desnutrição, atraso escolar, comportamentos hiperativos ou hipoativos e a uma série de riscos de vida, como queimaduras, atropelamentos, ingestão de produtos de limpeza, abusos sexuais, dentre outros.

Não é demais lembrar, neste ponto, o regramento estabelecido pelo ECA quanto às famílias em situação de falta ou carência de recursos materiais:

Art. 23. A falta ou a carência de recursos materiais não constitui motivo suficiente para a perda ou a suspensão do poder familiar.
§ 1º 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 serviços e programas oficiais de proteção, apoio e promoção.

O conceito proposto por Maciel (2015), desse modo, associado à sua introdução sobre a conjuntura brasileira atual e ao que preceitua o ECA em seu art. 23, está em linha com os conceitos anteriores de negligência utilizados nas áreas do Direito Civil e do Direito Penal. Isso porque, embora, de fato, a negligência seja “a omissão dos pais em prover as necessidades básicas para o desenvolvimento do filho”, ela só se configura quando essa omissão ocorra em um contexto no qual seja possível exigir dos pais o provimento dessas necessidades.

O Superior Tribunal de Justiça (STJ), no julgamento do *Habeas Corpus* 790.283, narrou como negligente¹¹ o comportamento de uma mãe na seguinte situação:

O MPSP promoveu Ação de Execução de Medida de Proteção da modalidade acolhimento institucional, Ação Cautelar e de Destituição de Poder Familiar contra A, em relação aos filhos B, nascido aos 10/8/2008 (com 13 anos de idade) e K, nascida aos 24/3/2014 (com 7 anos de idade), em virtude de negligência materna que os colocou em situação de risco. *O referido núcleo familiar está sendo acompanhado pelas Redes de Proteção do Município de Ribeirão Preto desde o final de 2018, quando houve o primeiro abrigamento de B e K pelo Conselho Tutelar I no SAICA (Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes), no período de 26/11/2018 até 13/3/2019, tendo eles sido desacolhidos e entregues à genitora (A), pelo Poder Judiciário. De acordo com as informações dos autos, B e K foram acolhidos pela primeira vez por*

¹¹ A configuração, ou não, da negligência não foi objeto do julgamento. No entanto, pela leitura da fundamentação, o tribunal partiu da premissa de que a negligência estava caracterizada, para então decidir sobre outro aspecto do caso concreto.

negligência da genitora, pois *ficavam sem escola e serviço de saúde e dentre outros*. Eles foram abrigados (11/2/2020) pela segunda vez também por indiligência da genitora, que *não seguia as orientações ou adesão aos acompanhamentos propostos pelas Redes Socioassistenciais, ficando K na rua com o irmão B, em situação de risco*. O feito noticia também que o adolescente B tem comprometimento psiquiátrico e neurológico em investigação e *não é assistido por A quanto ao tratamento clínico e medicamentos porque perambulava pelas ruas, em situação de risco*, e quando acolhido pela segunda vez, fugiu do abrigo e foi de encontro à genitora, não tendo mais retornado para a instituição.

O trabalho da equipe multidisciplinar perdura há 3 (três) anos, por meio de intervenções, atendimentos, acolhimentos e acompanhamentos com o núcleo familiar, sendo que do Plano Individual de Atendimento (PIA) apresentado aos 7/3/2022, pelo CARIB (Centro de Acolhimento de Ribeirão Preto), local para o qual K foi transferida em 17/7/2020, constou que (i) *a genitora costumava desaparecer por algum tempo e, quando retornava para casa de sua mãe, comparecia esporadicamente para visitar a filha, ocasião em que com ela pouco interagia*; (ii) há vínculo frágil entre mãe e filha, sendo que, nas visitas, ela utiliza de falas inadequadas, menosprezando a criança; (iii) a entidade não consegue fazer um plano de atividades com vistas a reintegração familiar em virtude da dificuldade de contato com A; (iv) *mesmo após dois anos de acompanhamento, não foram sanados os fatores de risco que ocasionaram o acolhimento da criança*, tendo se somado novos e piores riscos; e (v) *houve uma intervenção sistemática e constante da rede de proteção com a família*, extrapolando o tempo máximo previsto em lei, e mesmo assim não foram minimizadas as situações de vulnerabilidade e riscos que envolvem o núcleo familiar (e-STJ, fls. 49/59).

Diante desse quadro, o Juízo da Infância aos 5/4/2022, considerando a informação do CARIB de que o contato de K com a genitora não era produtivo para o seu desenvolvimento emocional, entendeu que os superiores interesses da criança justificavam a suspensão das visitas maternas (fls. 62) (grifo nosso).

No caso descrito acima, a negligência parece estar caracterizada conforme o que se propõe neste trabalho, já que, pelo que se descreve na decisão judicial, houve inúmeras tentativas do Estado de resolver a situação, mas, apesar disso, a genitora seguiu se omitindo em prover as necessidades básicas dos filhos. Era possível e exigível, portanto, que agisse de outra forma, o que caracteriza a negligência; evidenciou-se no relato um “comportamento negligente”.

Nas outras áreas do direito que apresentamos, para caracterizar a negligência, também é necessário que o indivíduo se omita quando poderia/deveria agir de modo diferente; tenha condições para fazer e escolha não fazer. Se é assim no direito civil e penal, há mais razão ainda para também o ser no direito da criança e do adolescente, que se orienta pela Doutrina da Proteção Integral, e pelos princípios da prioridade absoluta, do melhor interesse da criança e do adolescente e do direito à convivência familiar e comunitária.

O que se quer demonstrar é que é possível, a partir de uma análise jurídica da legislação, doutrina e decisões de tribunais, extrair do Direito Brasileiro, pelo

menos em tese, um conceito de negligência no cuidado com crianças e adolescentes compatível com a Doutrina da Proteção Integral.

De acordo com o que se estudou acima, o único conceito de negligência juridicamente adequado ao Direito da criança e do adolescente é aquele que considera as particularidades dos casos e que não se limita à constatação objetiva de uma violação de direitos, mas se estende às possibilidades concretas de atuação da família no que diz respeito a tal violação. Ou seja, entendemos, a partir dos aportes teóricos e jurídicos analisados, que a negligência justificadora do afastamento de crianças e adolescentes do convívio familiar e comunitário só se caracteriza quando, em uma situação de violação de direito, fique demonstrado que a família, apesar de ter condições objetivas e materiais para fazer cessar tal violação, age (ou se omite) de modo a manter a situação violadora. Mesmo possuindo as condições para fazer, há uma escolha em não fazer.

Contudo, os dados que serão mostrados a seguir indicam que o conceito jurídico proposto no presente trabalho não é aplicado em muitos casos. É urgente e necessário um aprofundamento dos operadores do direito da infância e adolescência e dos agentes públicos e privados que integram o SGDCA no debate sobre o conceito de negligência e nas estratégias e instrumentos técnicos e operativos exigidos para se extrair com segurança que uma criança ou adolescente tenham sido acolhidos institucionalmente por um comportamento negligente de seus genitores.

Além disso, os dados a seguir sugerem uma aplicação de medida protetiva de Acolhimento Institucional por negligência como forma de culpabilizar famílias pobres, bem como que há uma falta de responsabilização do Estado e da sociedade nesses casos.

4.2 A REALIDADE EM NÚMEROS: O ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL E A NEGLIGÊNCIA PELA LENTE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

A aplicação do instituto da negligência de forma diferente à que se propõe neste trabalho possivelmente é um dos fatores que contribui para o alto número de encaminhamentos de crianças e adolescentes para o Acolhimento Institucional. Essa compreensão insuficiente e a aplicação inadequada do conceito influenciam diretamente nesse fenômeno. Para melhor ilustração dessa assertiva, ancoramos

em dados produzidos a partir da pesquisa “Diagnóstico Nacional da Primeira Infância”¹² (2020), realizada conjuntamente entre o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Nessa pesquisa evidenciou-se que a negligência figura como uma das principais razões para a intervenção do Sistema de Justiça e para o subsequente Acolhimento Institucional de crianças e adolescentes no território brasileiro. De acordo com os dados compilados nesse diagnóstico, no ano de 2020, cerca de 30% dos casos de Acolhimento Institucional estavam associados a situações denominadas como negligência (CNJ, 2022).

Esse “Diagnóstico Nacional da Primeira Infância” representa um componente importante do “Pacto Nacional pela Primeira Infância”¹³ que, por sua vez, compõe o projeto “Justiça começa na Infância: Fortalecendo a atuação do Sistema de Justiça na promoção de direitos para o desenvolvimento humano integral”. O programa tem o intuito de fortalecer o papel do Sistema Judiciário na garantia dos direitos fundamentais que contribuem para o desenvolvimento pleno desde os primeiros anos de vida. O documento ainda aponta que, segundo a projeção do IBGE, em 2019, o Brasil contava com mais de 69 milhões de crianças e adolescentes (de 0 a 19 anos), sendo quase 21 milhões na faixa de zero a seis anos. E completa:

Essas milhões de crianças e adolescentes que se encontram em situação de risco e vulnerabilidade são em larga escala atendidos pelo Sistema de Justiça, em suas variadas instâncias – Varas de Infância e Juventude, Varas de Família, Varas Criminais, Promotorias de Justiça, Defensorias Públicas, Núcleos de Atendimento Psicossocial e Jurídico. E muitas das intervenções realizadas ainda não estão em consonância com os avanços da legislação. Isso se deve em grande parte ao desconhecimento dos atores do Sistema de Justiça e do Sistema de Garantia de Direitos sobre o próprio significado e estratégias dispostos especialmente no Marco Legal da Primeira Infância, assim como pela falta de condições de operabilidade no referido Sistema. [...] (CNJ, 2020, p. 18 e 29).

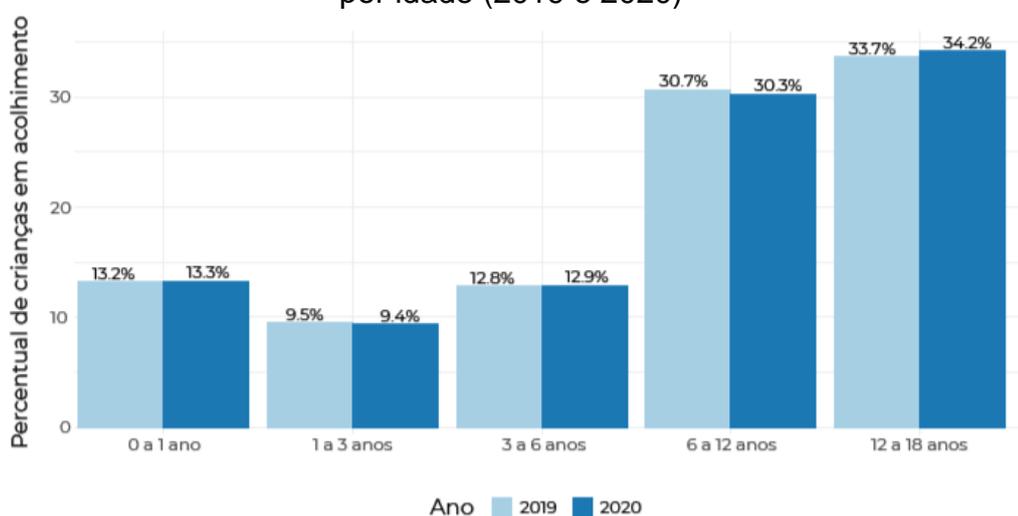
¹² Vale ressaltar que, de acordo com a Lei 13.257 de 2016, considera-se primeira infância o período que engloba os primeiros 6 anos completos ou os 72 primeiros meses de vida de uma criança (Brasil, 2016).

¹³ Para apoiar outras iniciativas do Pacto Nacional, fez-se um levantamento detalhado sobre as condições do sistema de atendimento às crianças na primeira infância dentro do Sistema de Justiça do Brasil. Considerando a variedade de situações que envolvem crianças que interagem com o Sistema de Justiça, o estudo abrangeu cinco eixos principais de análise: o primeiro eixo foca em mulheres presas e adolescentes em regime de internação que estejam grávidas e/ou que sejam mães de crianças de até 6 anos de idade; o segundo eixo examina a proteção da criança na dissolução da sociedade conjugal; o terceiro eixo trata da destituição do poder familiar e adoção de crianças; o quarto eixo avalia as unidades de acolhimento e as famílias acolhedoras; e o quinto e último eixo analisa a estrutura judiciária e a gestão administrativa de políticas de infância e juventude (CNJ, 2022).

A pesquisa realizada trabalhou com dados secundários do Censo Suas, do Ministério da Cidadania, e do Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento (SNA), do CNJ. Além do levantamento desses dados, foi realizado um trabalho de campo em dezoito comarcas, incluindo 239 interlocutores de pesquisa. É importante salientar que, embora o foco do diagnóstico recaia sobre a primeira infância, alguns dados pertinentes a este trabalho também abarcam crianças e adolescentes de todas as outras idades, o que será exposto mais adiante (CNJ, 2022).

Segundo dados da pesquisa, na data da extração, em 2021, estavam acolhidos institucionalmente 29.555 crianças e adolescentes; destes, 66% tinham entre 6 e 18 anos de idade. As demais tinham, aproximadamente: 3.600 entre 3 e 6 anos; 3.500 entre 0 e 1 ano e 2.800 entre 1 e 3 anos. Os dados sinalizam que aproximadamente um terço do total de crianças e adolescentes em acolhimento institucional, especificamente 33,8%, está na fase da primeira infância. Contudo, o maior quantitativo de crianças e adolescentes acolhidos encontra-se em fase mais adiantada. Entre 2019 e 2020 os quantitativos se mantiveram praticamente os mesmos, não havendo alterações significativas (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Quantitativo de crianças e adolescentes em Acolhimento Institucional por idade (2019 e 2020)



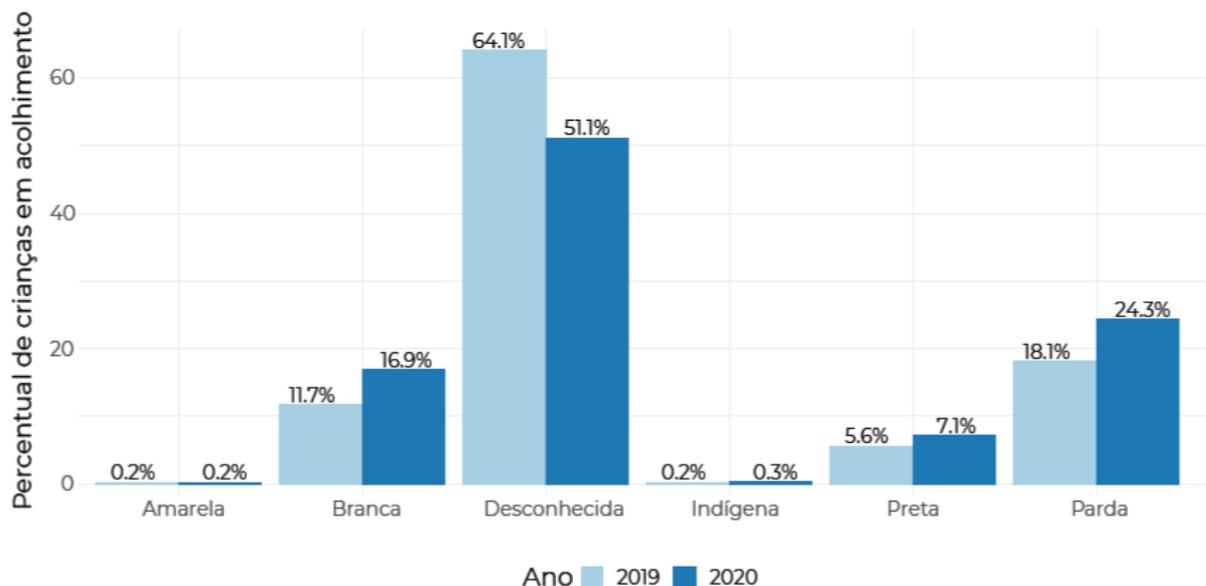
Fonte: CNJ, 2022.

Outro dado muito importante a ser destacado diz respeito à cor/etnia das crianças e adolescentes acolhidos. Na data da extração dos dados, em 2021, cerca de 15.706 crianças e adolescentes apresentavam cor/etnia desconhecida, o que representa 53,1% do total com registro ativo de acolhimento. Em números,

aproximadamente: 4.463 eram brancas; 60 eram de cor/etnia amarela; 148 eram indígenas; 2.128 eram de cor/etnia preta; e 7.064 eram pardas.

Se comparados os anos de 2019 e 2020, verifica-se que houve uma redução de 20,3% no total de crianças e adolescentes acolhidos que não tinham sua identificação de raça/cor registrados, o que impactou nos registros de crescimento dos quantitativos apontados pelos dados. Contudo, os dados são altíssimos, representando 15.706 crianças e adolescentes acolhidos que não dispõem de identificação em relação ao marcador social raça/cor ou etnia. Essa ausência de dados, além de mascarar a interseccionalidade entre raça/cor e/ou etnia e pobreza, está diretamente relacionada com o fenômeno do Acolhimento Institucional. A ausência de dados que capturem a realidade concreta dos sujeitos e das condições do Acolhimento Institucional certamente prejudicará a qualificação da política de atendimento aos direitos de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária (Gráfico 2).

Gráfico 2 – Quantitativo de crianças e adolescentes em Acolhimento Institucional por raça/cor (2019 e 2020)



Fonte: CNJ, 2022.

No Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento (SNA), o registro da cor ou etnia é um requisito apenas para crianças aptas para adoção, o que pode explicar a insuficiência de informações para muitas das crianças em regime de Acolhimento Institucional, uma vez que nem todas se encontram disponíveis para adoção. Entre

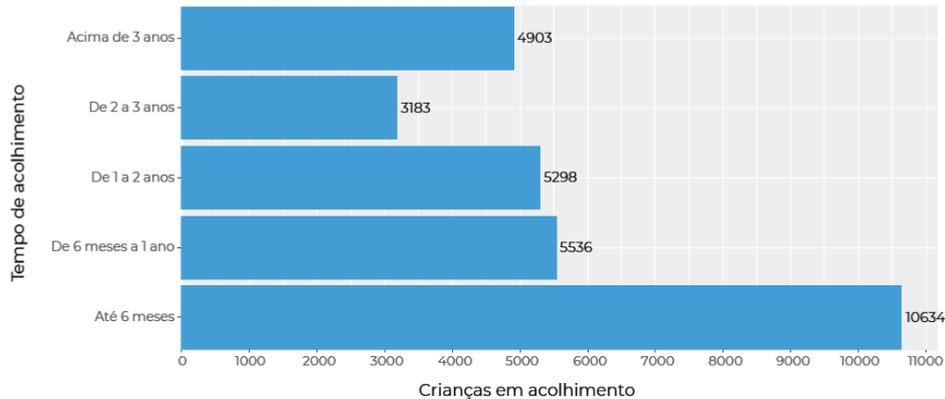
os registros com informação sobre cor/etnia, nota-se uma predominância de crianças negras (pretas e pardas). Ainda de acordo com o CNJ:

[...] Estudos complementares seriam necessários para compreender a existência, ou não, de vieses de seleção racial para o acolhimento institucional ou sua permanência em acolhimento, para além de outros indicadores relacionados, tal como, o nível de vulnerabilidade da família (CNJ, 2022, p. 170).

Em relação ao tempo de permanência das crianças e adolescentes em Acolhimento Institucional, o ECA, a Lei 12.010/2009 e mais recentemente a Lei 13.509/2017 preveem o prazo máximo de até 18 meses para o acolhimento de crianças e adolescentes.

Os dados do Diagnóstico apontam que a maioria (54,7%) das crianças e adolescentes permaneceram em Acolhimento Institucional por um período de até 1 ano. Contudo, ainda há um número significativo, ou seja, 27,3% delas, que permaneceram em Acolhimento entre dois anos ou mais (Gráfico 3).

Gráfico 3 – Quantitativo de crianças em acolhimento por tempo de acolhimento até a data de extração 30/11/21



Fonte: Conselho Nacional de Justiça, 2022.

Em relação mais especificamente ao fenômeno da negligência, os dados do diagnóstico confirmam que em 2020 corresponde ao maior quantitativo (29%) de justificativa legal para serem submetidas à medida de Acolhimento Institucional. O mesmo se repete em 2019 (26,38%) (Tabela 4).

Tabela 4 – Motivos de Acolhimento Institucional de crianças e adolescentes entre 2019 e 2020

| Motivo acolhimento | Crianças em acolhimento 2019 | % Crianças em acolhimento 2019 | Crianças em acolhimento 2020 | % Crianças em acolhimento 2020 |
|---|------------------------------|--------------------------------|------------------------------|--------------------------------|
| Negligência | 16.489 | 26,38 | 16.226 | 29,07 |
| Conflitos no ambiente familiar | 16.470 | 26,35 | 8.778 | 15,73 |
| Abandono pelos pais ou responsáveis | 5.983 | 9,57 | 5.779 | 10,35 |
| Pais ou responsáveis dependentes químicos ou alcoolistas | 5.175 | 8,28 | 4.421 | 7,92 |
| Transferência de outro acolhimento | 3.310 | 5,30 | 4.337 | 7,77 |
| Outros | 1.459 | 2,33 | 3.205 | 5,74 |
| Abuso físico ou psicológico contra criança ou adolescente | 2.932 | 4,69 | 2.760 | 4,94 |
| Abuso sexual/suspeita de abuso sexual | 2.518 | 4,03 | 2.373 | 4,25 |
| Situação de rua | 1.956 | 3,13 | 1.880 | 3,37 |
| Devolução por tentativa de colocação familiar malsucedida | 1.315 | 2,10 | 1.539 | 2,76 |
| Carência de recursos materiais da família ou responsáveis | 1.061 | 1,70 | 750 | 1,34 |
| Risco de vida na comunidade | 885 | 1,42 | 714 | 1,28 |
| Responsável impossibilitado de cuidar por motivo de doença | 647 | 1,04 | 582 | 1,04 |
| Uso abusivo de drogas/álcool | 744 | 1,19 | 534 | 0,96 |
| Violência física | 194 | 0,31 | 416 | 0,75 |
| Responsável cumprindo pena privativa de liberdade | 598 | 0,96 | 403 | 0,72 |
| Consentimento mãe/pai | 158 | 0,25 | 358 | 0,64 |
| Genitor (es) abrigado(s) com o filho | 136 | 0,22 | 312 | 0,56 |
| Orfandade | 256 | 0,41 | 230 | 0,41 |
| Exploração sexual para fins de prostituição infanto-juvenil | 101 | 0,16 | 101 | 0,18 |
| Genitor(es) abrigado(s) com o filho | 41 | 0,07 | 66 | 0,12 |
| Violência psicológica | 20 | 0,03 | 32 | 0,06 |
| Prostituição dos pais | 39 | 0,06 | 12 | 0,02 |
| Falta de creche ou escola em horário integral | 8 | 0,01 | 8 | 0,01 |

Fonte: CNJ, 2022.

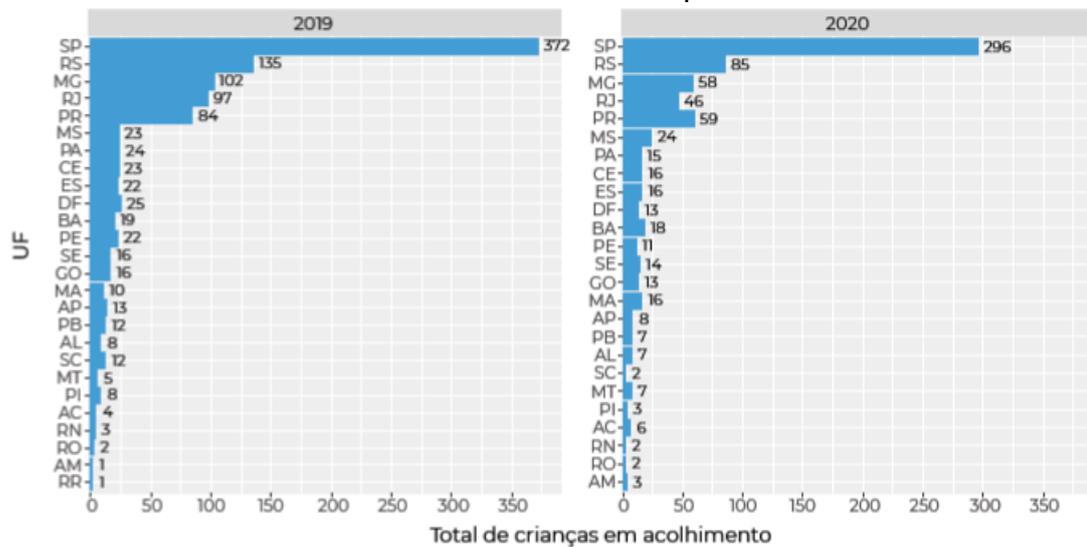
Além disso, observa-se uma elevação na frequência da “negligência” como fundamento para o acolhimento, aumentando de 26,4% em 2019 para 29,1% do total de ocorrências em 2020, um aumento percentual de 10,2% em relação a 2019. Os dados quantitativos sobre as motivações da aplicação da medida protetiva de Acolhimento (Tabela 1) demonstram a pertinência do presente trabalho de conclusão e corroboram as discussões teóricas existentes sobre a necessidade de maior debate e aperfeiçoamento jurídico que estabeleça com maior clareza os contornos legais que definam a negligência enquanto um instituto jurídico que leve à

retirada de crianças e adolescentes da família de origem e à retirada e/ou suspensão do poder familiar.

Cabe ainda ressaltar que, conforme dados apresentados na Tabela 1, é possível verificar que o Diagnóstico do CNJ indica a presença de 1.061 crianças e adolescentes em Acolhimento Institucional em 2019 devido à “Insuficiência de recursos materiais da família ou responsáveis”, número que reduziu para 750 em 2020. Embora tenha acontecido uma redução nesses casos, é alarmante que o sistema ainda separe crianças e adolescentes de seus lares por falta de recursos, uma prática vedada pelo ECA há mais de três décadas. Essa situação levanta sérias questões sobre a aderência das leis que protegem os direitos das crianças e o apoio necessário às famílias em estado de vulnerabilidade social (CNJ, 2022).

Ainda sobre o Acolhimento de crianças e adolescentes por motivo de “Carência de recursos materiais da família ou responsáveis”, o gráfico 4 apresenta o quantitativo por Unidades da Federação, entre 2019 e 2020. Em 2020, 19 estados brasileiros tiveram redução nos casos de Acolhimento por questões de carência material. O estado de Santa Catarina registrou uma redução de 83,3% em relação a 2019. Algumas hipóteses que nos levam a pensar nessa redução drástica: a) uma subnotificação nos registros, uma alteração nas formas de registros e categorizações das motivações ou então um trabalho muito eficiente e cumpridor do ECA naquilo que é previsto em Lei. É certo que esse dado sugere a necessidade de estudos futuros para compreender melhor o que levou o estado de Santa Catarina a uma redução tão significativa no Acolhimento Institucional motivada por carência material (Gráfico 4).

Gráfico 4 – Quantitativo de crianças em Acolhimento Institucional por motivo “Carência de recursos” por UF



Fonte: CNJ, 2022.

No subcapítulo a seguir, será abordada a problemática da responsabilização desproporcional das famílias em situação de pobreza e a insuficiente responsabilização do Estado no que concerne à implementação de políticas públicas eficazes que assegurem o direito à convivência familiar e comunitária. A análise se voltará para a crítica à prática de retirada de crianças e adolescentes de seus lares devido à escassez de recursos materiais – prática essa muitas vezes categorizada equivocadamente como “negligência” – e salientará a necessidade de uma atuação estatal que vá além dessa abordagem simplista e punitivista.

4.3 NEGLIGÊNCIA, ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL E A JUDICIALIZAÇÃO DA POBREZA

Ao longo dos anos, vários pesquisadores têm debatido sobre as variadas razões que justificam o afastamento de crianças e adolescentes de suas famílias e o subsequente Acolhimento Institucional delas como uma medida de proteção, de acordo com o estabelecido pelo ECA.

Paiva, Moreira e Lima (2019) destacam que, embora a legislação proíba a separação de crianças de suas famílias por razões de pobreza, muitos casos de Acolhimento Institucional de crianças e adolescentes ainda são motivados por razões que interagem com as obrigações da família e do Estado, como acontece na

negligência. Além disso, as autoras ponderam sobre a relação direta deste conceito com a pobreza e com a carência de políticas públicas destinadas às famílias que mais necessitam.

[...] Tal fato mostra a continuidade das posturas de criminalização das famílias, mesmo diante de um cenário legal de corresponsabilidade entre família, sociedade e Estado. [...] É preciso questionar, entretanto, como as famílias podem ser responsabilizadas por situações ocasionadas pelo enxugamento das políticas públicas pelo Estado e, conseqüente, ampliação das desigualdades sociais. Além disso, a falta de ações concretas para a superação da pobreza pode contribuir para a reincidência ou cronificação dos motivos que provocaram o acolhimento das crianças e adolescentes (Paiva; Moreira; Lima, 2019, p. 1419-1420).

No mesmo sentido, Nascimento (2012) enfatiza que as crianças não são retiradas de suas famílias por causa da pobreza explicitamente, mas sim por alegações de negligência, sendo os pobres frequentemente rotulados como negligentes, sendo que essa categorização de “famílias negligentes” pode, na realidade, encobrir situações de Acolhimento Institucional resultantes da escassez de recursos materiais.

[...] Estabelecida essa associação entre recursos financeiros escassos e incapacidade moral para criar e educar os filhos, ficam instituídos discursos, crenças e práticas que passaram a justificar a internação dos filhos da pobreza. [...] Dentre as muitas inovações jurídicas trazidas pelo Estatuto, cabe o destaque para o Artigo 23, que diz: A falta ou carência de recursos materiais não constitui motivo suficiente para a perda ou suspensão do poder familiar'. (Lei Federal 8.069/90, 1990). *No entanto, uma lei não se estabelece por si só enquanto prática. No cotidiano da consolidação dessa legislação, a família pobre foi ganhando um novo estatuto: família negligente, categorização que passa a justificar a intervenção estatal e a continuidade da retirada de crianças e adolescentes de suas famílias* (Nascimento, 2012, p. 40) (Grifo nosso).

Neste contexto, Mata, Silveira e Deslandes (2017) apontam que, em certos casos, o Acolhimento Institucional de crianças e adolescentes em razão de negligência pode ser interpretado como uma forma de intervenção do Estado em famílias pobres. Esta intervenção criminaliza a condição de vulnerabilidade social, considerando-a um impedimento para que essas famílias criem adequadamente seus filhos.

Em consonância com o que se discute na bibliografia sobre os acolhimentos por negligência e sua relação com a carência material de recursos e a culpabilização das famílias pobres, nesta seção retomaremos a discussão a partir da perspectiva qualitativa baseada em dados primários, extraídos do Banco de Dados da pesquisa

“O Conselho Tutelar e a judicialização em casos de violação de direitos: um estudo dos encaminhamentos de Acolhimento Institucional ao Ministério Público de Florianópolis” realizada no ano de 2021 (Fuchs; Coppini, 2021) pelo Núcleo de Estudos da Criança, Adolescente e Família (NECAD) do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Além disso, utilizaremos a parte qualitativa do Diagnóstico da Primeira Infância realizado pelo CNJ (2022), baseando-nos, portanto, também em dados secundários.

Assim, como forma de exemplificar empiricamente a discussão qualitativa proposta nesse TCC, é importante contextualizar que, dos 32 processos judiciais analisados pela pesquisa (Fuchs; Coppini, 2021), apresentaremos dois casos específicos. Assim, poderemos analisar se o Sistema de Justiça, mesmo passados 30 anos de vigência do ECA, ainda retira crianças e adolescentes de suas famílias por conta das condições materiais de vida, como se fazia na época em que vigoravam os códigos de menores.

4.3.1 Acolhimento institucional: negligência é sinônimo de pobreza?

a) O caso dos irmãos Girassol e Crisântemo

Girassol e Crisântemo¹⁴, na época com 7 e 2 anos, respectivamente, foram acolhidos institucionalmente em caráter emergencial pelo Conselho Tutelar (CT), após o recebimento de uma denúncia de que a genitora havia sido despejada da casa onde residiam, bem como que ela estava sob efeito de drogas e de álcool. Segundo as informações descritas pelo CT em seu ofício de três páginas encaminhado ao MP:

[...] Chegando ao local, os moradores informaram que a Genitora estava no terreno baldio ao lado da residência, mais precisamente dentro do mato com as crianças e que possivelmente estava fazendo o uso de substâncias psicoativas. [...] A criança de 2 anos estava de pés descalços, somente com uma camiseta e calça curta, com a fralda caindo, pois estava “cheia”, a criança de 7 anos usava apenas camisa regata, calça e chinelos, com muito frio e assustada.” “Primeiramente a Genitora Não queria conversar, afirmando aos gritos que “ninguém me ajuda estes vizinhos só querem me prejudicar” “estou sem trabalho e casa para ficar” (sic.)” “...Querida evadir-se

¹⁴ Por se tratar de processo judicial, os nomes dos envolvidos foram trocados por nomes de flores para garantir o anonimato.

do locar puxando as crianças pelo braço [...] informamos que ela teria que colaborar e não assustar as crianças. A mesma negou, continuou com voz alterada, então informamos que seria necessário ajuda da PM” “Conversamos com a mesma [...] tentar uma vaga na casa de mulheres em situação de rua para que ela pudesse passar a noite com as crianças” [...] “Em contato com a coordenadora da casa informou Não possuir vaga...” (Grifo nosso).

No ofício ao MP, o CT informa que entrou em contato com a escola de Girassol e que a criança estava frequentando a escola. Além disso, informa que realizou contato com o CT da cidade vizinha onde há registro de atendimentos anteriores da família, bem como alega que as crianças possuem família ampliada (avô), fato esse que foi negado pela mãe das crianças. Por fim, o CT informa que o genitor das crianças estaria encarcerado.

É importante destacar que o CT não menciona em seu ofício encaminhado ao MP o fator de violação de direitos que fundamentou o Acolhimento Institucional emergencial das crianças, e que realizou apenas uma única visita para verificação da denunciada e já optou pelo acolhimento.

O Ministério Público, por sua vez, ao receber a informação sobre o Acolhimento Institucional das crianças, solicita ao Juízo da Infância, entre outros pedidos pertinentes às ações judiciais: a manutenção da medida de proteção de Acolhimento Institucional explicitando o fator de violação como “negligência”; a suspensão do poder familiar enquanto tramita a ação, com a posterior destituição do poder familiar; e a proibição de visitas dos genitores, família extensa e de terceiros. Em sua manifestação, aponta:

[...] Ademais, até o momento, os levantamentos realizados apontam para a inexistência de interesse por parte de qualquer membro da família extensa em assumir os cuidados das crianças. O Genitor como já foi dito, está preso. *Inclusive, por todas essas razões, procedeu-se ao acolhimento institucional em regime emergencial, realizado pelo Conselho Tutelar com o fim de garantir proteção imediata.* [...] Assim, esgotadas as possibilidades de intervenção da rede de proteção, não se vislumbra melhor medida do que a Destituição do Poder Familiar e a manutenção do acolhimento institucional. ‘São vítimas de Negligência perpetrada por sua Genitora, a qual Não realiza os cuidados de higiene e educação necessários, bem como é usuária de drogas e bebida alcoólica’. Assim, se é certo que a falta de recursos materiais Não constitui motivo bastante para a decretação da perda do poder familiar, Não menos correta é a conclusão de que a negativa em prestar os cuidados necessários aos filhos incapazes, relegando o exercício da paternidade a terceiros e acarretando aos infantes grave situação de vulnerabilidade, constitui, Sim, motivo mais do que suficiente para tanto. [...]. (Grifo nosso).

Destaca-se que na manifestação do MP não constam informações de outros órgãos do SGDCA, e que o parecer da equipe técnica do poder judiciário ainda estava em desenvolvimento. No processo acessado durante a pesquisa e com autorização do MP também não há registros de contatos com outros órgãos do SGDCA. A juíza de direito deferiu integralmente o pedido liminar do MP e manteve o acolhimento institucional de Girassol e Crisântemo, suspendeu o poder familiar dos genitores e proibiu a visita deles, da família ampliada e de terceiros.

De acordo com o que consta da base de dados, o motivo informado no Cadastro Único Informatizado de Adoção e Acolhimento (CUIDA)¹⁵ para o Acolhimento Institucional das crianças constava como “carência econômica”. Além disso, há informações de que o Conselho Tutelar (CT) não encaminhou a situação ao Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), nem informou ao Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) sobre a necessidade de atendimento imediato à família. Ademais, segundo consta, foi o Ministério Público e o CT que convenceram a mãe a aceitar o acolhimento das crianças para pernoite, orientando-a a procurar o CT no dia seguinte. No entanto, no dia seguinte, ela foi impedida de ter contato com suas filhas devido à decisão judicial.

b) O caso Bromélia

Bromélia¹⁶, na época com 9 anos, foi acolhida institucionalmente em caráter emergencial pelo Conselho Tutelar (CT), após o recebimento de uma denúncia do Serviço de Proteção Especial à Família e Indivíduos do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (PAEFI/CREAS) de que o tio da criança, que supostamente era usuário de drogas, havia voltado a residir na casa onde Bromélia morava com sua avó, mas não consta registro de direito violado. Segundo as informações descritas pelo CT em seu ofício de duas páginas encaminhado ao MP:

¹⁵ É um sistema estadual que reúne informações dos pretendentes à adoção, inscritos e habilitados no Estado de Santa Catarina, de Serviços de Acolhimento e de crianças e adolescentes acolhidos – sendo alguns deles disponíveis para adoção. Foi instituído através do Provimento n. 13/2005, de 20 de outubro de 2005.

¹⁶ Por se tratar de processo judicial, os nomes dos envolvidos foram trocados por nomes de flores para garantir o anonimato.

[...] Encaminhamos novamente Camila para o acolhimento institucional pelo fato de sua avó Dona Ondina Não ter conseguido cumprir com o acordo judicial de que Camila só voltaria para casa caso tivesse uma cuidadora para auxiliar avó nos cuidados da criança. No início eles contrataram [...] que residia próximo a sua casa, estava indo tudo tranquilo, mas quando [...] o tio da criança retornou para casa, começou a ter conflitos com a cuidadora, ela alega que ele é usuário de droga, de noite entra e sai de casa toda hora, pondo Camila em risco. Demos um prazo de quatro meses para avó tentar encontrar outra pessoa, mas até o momento não conseguiu, no dia 15 de março foi feita verificação in loco e foi constatado que a rotina dessa família estaria voltando tudo como era antes, o filho usuário de drogas continua morando com ela. Contudo entramos em contato com a 9 Promotoria e em conversa decidimos acolher para resguardar os direitos dessa criança.

Observa-se, então, que Bromélia já havia sido institucionalizada anteriormente, mas não há mais informações sobre isso nos documentos que integram o processo judicial, do qual foram retiradas as informações para a composição do banco de dados e posterior análise qualitativa do conteúdo. Destaca-se que foi imposto que a avó da criança contratasse uma cuidadora para auxiliá-la nos cuidados de Bromélia, sem citar as reais condições materiais dessa família em manter uma funcionária desse tipo, pois sabe-se que muito dinheiro é despendido nesses casos. Além disso, não houve menção sobre solicitar o afastamento do Tio da criança, em vez de institucionalizá-la de pronto.

É importante salientar que o CT não menciona em seu ofício encaminhado ao Ministério Público (MP) o fator de violação de direitos que fundamentou o Acolhimento Institucional emergencial da criança e que realizou apenas uma única visita para verificação da denúncia, já optando pelo acolhimento. O CT embasa sua decisão no relatório do PAEFI.

O Ministério Público, por sua vez, explicita como fator de violação a “negligência” e se manifesta em juízo alegando o seguinte:

Dessa forma, resta evidente a absoluta violação dos direitos [...], sem qualquer esperança de reversão da situação familiar. Ademais, os levantamentos realizados apontam para a inexistência de interesse por parte de qualquer membro da família extensa em assumir os cuidados da criança. Inclusive, por todas essas razões, procedeu-se ao acolhimento institucional em regime emergencial, realizado pelo Conselho Tutelar com o fim de garantir proteção imediata. Assim, esgotadas as possibilidades de intervenção da rede de proteção, não se vislumbra melhor medida do que a Destituição do Poder Familiar e a manutenção do acolhimento institucional. (Grifo nosso).

Salienta-se que não constam informações de outros órgãos do SGDCA, e que o parecer da equipe técnica do poder judiciário ainda estava em

desenvolvimento. A juíza de direito deferiu integralmente o pedido do MP e manteve o Acolhimento Institucional de Bromélia, suspendeu o poder familiar da avó e proibiu a visita dela, da família ampliada e de terceiros. Ainda, de acordo com o que consta da base de dados, o motivo informado no Cadastro Único Informatizado de Adoção e Acolhimento (CUIDA)¹⁷ para o acolhimento institucional das crianças constava como “negligência”.

Em análise dos casos citados, é possível identificar elementos comuns às duas situações que indicam um padrão recorrente. Inicialmente, destaca-se que nos dois casos o Conselho Tutelar realizou o Acolhimento Institucional emergencial motivado por supostas situações de negligência. Isso por si só já se mostra contrário ao que determina o ECA (artigo 101, § 2º), que autoriza o acolhimento emergencial apenas em casos de violência ou abuso sexual. Além disso, também nos dois casos, o procedimento de acolhimento emergencial foi sustentado simplesmente por ofícios com poucas páginas, ou seja, documentações sucintas e frágeis em relação à apresentação de fundamentação da medida, tanto na contextualização familiar em que as crianças estavam inseridas, quanto no embasamento das intervenções realizadas (ou não) pelas equipes técnicas e pelos órgãos constituintes do SGDCA.

Ademais, nos dois casos, mesmo com a limitada fundamentação da medida por parte do CT, observa-se que o Ministério Público e a Vara da Infância, respectivamente, endossam a precoce decisão de acolhimento institucional do CT e dão uma “roupagem jurídica” para as situações apresentadas, visando tornar legal aquilo que está indo contra o que é indicado pela legislação protetiva. Não bastasse isso, o sistema de justiça também impôs, nos dois casos, uma proibição de contato das crianças com as famílias, dificultando a manutenção dos vínculos enquanto o processo judicial ainda está em tramitação, sem que se tenha uma sentença definitiva em que se tenha garantido o direito ao contraditório dos familiares.

Por fim, observa-se que a condição de vulnerabilidade socioeconômica emerge como um fator recorrente, sugerindo que há uma correlação entre o fenômeno do Acolhimento Institucional por negligência e a realidade social da pobreza dessas famílias, como será discutido a seguir.

¹⁷ É um sistema estadual que reúne informações dos pretendentes à adoção, inscritos e habilitados no Estado de Santa Catarina, de Serviços de Acolhimento e de crianças e adolescentes acolhidos – sendo alguns deles, disponíveis para adoção. Foi instituído através do Provimento n. 13/2005, de 20 de outubro de 2005.

4.3.2 O Acolhimento Institucional de casos singulares com resposta semelhante do Estado: a culpabilização das famílias pobres

Como já falado, cada um dos dois casos citados tem suas singularidades, mas há coisas em comum entre eles que nos fazem questionar se o fator de violação negligência tem relação com as condições materiais das famílias e com a resposta do sistema de justiça para essas situações.

Nos casos analisados, o Conselho Tutelar realiza o Acolhimento Institucional das crianças de forma emergencial alegando supostas situações de negligência, prática essa que contraria o Estatuto da Criança e do Adolescente, que só permite o acolhimento emergencial em situações de violência ou abuso sexual, conforme já explicitado no decorrer deste trabalho. O Sistema de Justiça (MP e Vara da Infância e Juventude), ao invés de contestar a ação do CT, endossa a decisão baseada em um ofício breve e com informações limitadas, conferindo validade jurídica à medida e mantendo o acolhimento institucional. Sem contar que o Sistema de Justiça proíbe a visita dos familiares, desconsiderando os laços familiares enquanto se investiga a suposta alegação de negligência, obstaculizando o resgate da convivência familiar e comunitária. Nesse contexto, as políticas públicas fornecidas (ou não) pelo Estado ficam em segundo plano, enquanto a judicialização se destaca.

O CT, responsável pela proteção de crianças e adolescentes, tem conduzido acolhimentos institucionais emergenciais frequentemente sem uma análise aprofundada dos casos (Estudo de Caso). Além disso, esse órgão, incumbido de restabelecer os direitos violados e de mobilizar instituições do SGDCA, recorre imediatamente à judicialização, direcionando suas ações para o sistema de justiça, privilegiando o recurso da judicialização como primeira linha de ação.

Nesse sentido, Mioto, Dal Prá e Wiese (2018) pontuam que um aspecto notável da judicialização na assistência social é o fato de as famílias frequentemente acessarem os serviços socioassistenciais por meio do sistema de justiça. O Sistema Único de Assistência Social tem dois níveis de proteção social (básica e especial) que deveriam trabalhar juntos com outras políticas públicas para assegurar os encaminhamentos e acompanhamentos adequados para famílias com direitos violados. Contudo, em certas situações, os serviços só começam a atender as famílias após a verificação e encaminhamento por entidades como o Ministério

Público, Tribunais de Justiça, Delegacias e Conselho Tutelar, muitas vezes ignorando a colaboração necessária entre os serviços dentro do próprio SUAS.

A negligência é um processo que se desenvolve ao longo do tempo, não se manifestando em um único evento. Ela é frequentemente iniciada pela falta de serviços públicos e pela violência institucional, em que se nega apoio a famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica, quando na verdade o Estado deveria oferecer esse suporte, já que a responsabilidade sobre a proteção integral das crianças e adolescentes é compartilhada entre a família, o Estado e a sociedade, como prevê a CF/1988.

Nesse sentido, Rossato, Lépure e Cunha (2021) colocam que o artigo 227 da CF/1988 estabelece que é dever fundamental da família, da sociedade e do Estado garantir os direitos fundamentais das crianças e adolescentes, e que a Lei 12.010/2009, que modificou o Estatuto da Criança e do Adolescente, visou reforçar o núcleo familiar de origem, promovendo a permanência da criança e do adolescente nesse ambiente. Simultaneamente, a Lei aumentou as responsabilidades do Poder Público, exigindo a implementação de medidas que fortaleçam a família e facilitem o acompanhamento contínuo de casos que necessitem de atenção especial. Portanto, para que a família possa cumprir seu papel, o suporte estatal é essencial, por meio de políticas públicas, além de que compete ao Estado assegurar os meios necessários para que as famílias possam cumprir com os seus deveres.

Sem esse apoio estatal, a família acaba sendo a única responsabilizada, e essa responsabilização final se distancia da responsabilidade do Estado, que deveria assegurar o direito à convivência familiar e comunitária por meio de serviços e políticas públicas. Não significa que os pais (genitores) não tenham responsabilidade sobre a situação constatada, mas sim que existem processos anteriores, negligenciados, que conduziram a essa situação. Portanto, há uma falha no acompanhamento, monitoramento e atuação do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA), bem como uma falta de responsabilização do Estado e uma culpabilização exclusiva da família, o que Mito, Nunes, Moraes e Horst (2018, p. 8) descrevem como familismo:

[...] o familismo pode ser entendido como um padrão cultural e político secular que tem se expressado no campo da legislação concernente à família como na configuração da política social – tanto por ausência de políticas que sustentem a vida familiar como pelas formas de incorporação da família na política social. [...]

Segundo Batthyanny (2009) citada por Miotto, Nunes, Moraes e Horst (2018), familismo é um padrão dominante de interações sociais em que, em uma escala maior, a família é vista como a principal fornecedora de bem-estar no âmbito dos sistemas de proteção social. Em um nível mais pessoal e direto, é uma rede composta principalmente por mulheres, como mães, avós e vizinhas, que assumem as responsabilidades do trabalho doméstico e dos cuidados familiares. Miotto, Nunes, Moraes e Horst (2018, p.15) continuam:

Os breves e ainda incipientes elementos apresentados nos dão pistas de que o familismo no Brasil conta com particularidades próprias da formação social, onde se enraízam a política social brasileira. Os diferentes elementos da constituição do que chamamos por familismo parece fazer parte da engrenagem das diferentes fases do desenvolvimento do capitalismo. *Disso deriva a compreensão de uma família profundamente conectada às bases da formação social e econômica do país, e com papel fundamental na reprodução ideológica da sociedade brasileira e, conseqüentemente, fortemente incorporada pela política social.* (Grifo nosso).

Os dados qualitativos sugerem que é assim que aquelas realidades fragilizadas entram no sistema de justiça, sem ou com muito pouco fundamento e com muita base ideológica e de senso comum, supostamente motivados por uma negligência que mais parece uma culpabilização da pobreza. Nesse sentido, os dados do relatório qualitativo sobre primeiras infâncias e as formas de produzir famílias do Diagnóstico do CNJ (2022) demonstram que os casos citados não são isolados:

O motivo principal é a pobreza, ela pode vir ligada ao uso de drogas, há algumas situações de negligência, a criança se machucou, a criança estava sozinha em casa, ah, o vizinho denunciou que a mãe saiu para trabalhar e a criança ficou sozinha em casa, eu já peguei um caso assim que era uma clara situação de falta de creche. E a primeira resposta que a gente tem do judiciário é acolher e quase não se fala das faltas ah, mas a criança deveria estar na creche, conseguir uma vaga, mas como? Existe uma culpabilização muito grande sempre dos pais [...] São famílias pobres. Nem sempre tem droga envolvida, nem sempre tem negligências, mas a pobreza está lá sempre (Defensor(a) Público(a)) (Grifo nosso).

Não bastasse isso, em nenhum dos dois casos há a informação de contato com a rede socioassistencial e com outros atores do SGDCA após o recebimento da denúncia pelo CT. Isso demonstra que a falta de responsabilização do Estado pela situação da família considerada negligente não é sequer mencionada pelo CT, MP

ou juízo da infância e juventude. Em consonância, Miotto, Dal Prá e Wiese (2018, p. 25-26) colocam que:

[...] a judicialização explicita seu caráter contraditório, se, por um lado, recorre-se à justiça para a garantia dos direitos das famílias, por outro, *mas com o mesmo discurso de garantia de direitos, a judicializa e a culpabiliza.* [...] Finalmente, *não se pode deixar de assinalar que os processos de judicialização vinculam-se, em grande medida, à responsabilização das famílias na provisão de bem-estar e estão cada vez mais em evidência, no contexto da política social brasileira.* (Grifo nosso).

Há uma exclusiva culpabilização das famílias nos dois casos citados no presente trabalho, e o relato a seguir, de um Promotor de Justiça vem reforçar essa ideia:

Havendo condições financeiras, provavelmente já há condições culturais, condições educacionais, condições morais, não conheço estudos, mas parece que é quase que lógico de que quem tem mais condições econômicas tende a se organizar para que os casos não vão ao conselho tutelar ou que tenham uma solução jurídica. Inclusive, se contrata advogado, se resolve antes e não quer dizer que é feita à margem da lei, não, é feito dentro da legalidade e que infelizmente as pessoas que têm problemas hipossuficientes e econômicos, vamos dizer, relacionados com a vulnerabilidade econômica e isso leva vulnerabilidade social, invariavelmente elas têm problemas educacionais, culturais e uma série de outros fatores circunstanciais relacionados com drogadição... enfim (Promotor(a) de Justiça). (relatório qualitativo sobre primeiras infâncias e as formas de produzir famílias do Diagnóstico do CNJ, 2022)

Observa-se que essa fala está carregada de preconceitos e de valores morais; há uma falta de criticidade quanto à realidade social existente. Isso demonstra a importância de uma discussão aprofundada sobre o conceito de negligência, que deve ir além da simples associação com a falta de condições materiais. É essencial aprofundar, debater e até mesmo modificar a legislação para tornar mais preciso o conceito de negligência, de modo a reduzir, assim, a margem para discricionariedade na sua aplicação.

Nessa mesma perspectiva, Correia (2015) afirma que, ao abordar a categorização da negligência, é essencial considerar diversos fatores. Primeiramente, deve-se levar em consideração a impossibilidade de determinar um conceito universal de negligência, enfatizando a importância de adaptá-lo às variáveis culturais para que seja relevante em diferentes contextos. Além disso, a classe social é um fator relevante. Embora a maioria das famílias atendidas pelo SGDCA provenham de realidades empobrecidas, isso não exclui a ocorrência de violência em todas as camadas sociais, cujos casos podem ser menos visíveis

devido à menor dependência de serviços públicos e, portanto, terem uma menor exposição. Um terceiro aspecto crítico é a complexidade e natureza multifatorial da violência doméstica, que transcende a esfera privada dos membros da família. No contexto jurídico, especialistas convocados para examinar casos de violência contra crianças e adolescentes frequentemente atuam como peritos, focando mais em aspectos técnicos do que nas questões sociais implícitas. Quando profissionais do SGD não contextualizam adequadamente a família, perpetuam preconceitos e falham em transformar os papéis sociais estabelecidos, fornecendo justificativas cientificamente aceitas que reforçam a culpabilização da família.

A partir de uma análise do ordenamento jurídico brasileiro, na qual se fez uso, por analogia, de institutos dos direitos civil e penal, é viável propor um conceito de negligência que justifique o afastamento de crianças e adolescentes do convívio familiar e comunitário somente quando, em uma situação de violação de direito, fique demonstrado que a família, apesar de ter condições objetivas e materiais para fazer cessar tal violação, age (ou se omite) de modo a manter a situação violadora. Ou seja, mesmo possuindo as condições para fazer, há uma escolha em não fazer. Contudo, os dados quantitativos e qualitativos das pesquisas utilizadas como fonte para o presente trabalho indicam que a definição proposta de negligência não tem sido suficientemente eficaz para garantir sua aplicação correta e justa, e que sequer a negligência está sendo aplicada conforme propomos, uma vez que vem sendo utilizada como sinônimo de pobreza.

Na sociedade em que vivemos atualmente, observa-se uma crescente pressão sobre as famílias para que superem seus desafios e assumam a responsabilidade pelo sucesso na socialização e proteção de seus membros. A ideia de desordem familiar tornou-se um discurso punitivo prevalente no contexto social, frequentemente ligado a uma visão negativa das populações pobres. Essas narrativas cotidianas são utilizadas como justificativas simplistas para os problemas enfrentados por essas famílias, como se existisse uma norma única forma de estrutura familiar que todos deveriam seguir. Desta maneira, percebe-se que a formação de um discurso que culpabiliza as famílias e gera uma subjetividade focada no individual é interpretada como uma estratégia do Estado para progressivamente se afastar de suas obrigações e responsabilidades, principalmente em relação às camadas da população mais desfavorecidas economicamente (Correia, 2015).

Assim, ao final deste trabalho de conclusão observa-se que, mesmo depois de passados 30 anos da instituição do ECA, o Estado brasileiro ainda tem retirado crianças e adolescentes de seus seios familiares por conta das condições materiais de vida das famílias como se fazia na época em que vigoravam os códigos de menores. No entanto, agora utilizam a negligência de forma velada como sinônimo de pobreza. Pode-se dizer que o sistema de justiça, portanto, ao validar esses afastamentos por negligência de forma equivocada, ainda flerta com a Doutrina da Situação Irregular.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a mudança paradigmática no direito da criança e do adolescente ocorrida em 1990 a partir da promulgação do ECA, essa área do direito passou a ser norteada pela Doutrina da Proteção Integral, em substituição à Doutrina da Situação Irregular, que responsabilizava o indivíduo pela falta de recursos.

Anteriormente, durante a vigência dos Códigos de Menores de 1927 e 1979, era comum a retirada de crianças e adolescentes de suas famílias devido à ausência de condições materiais, prática que resultava em numerosas institucionalizações e fomentava uma cultura de institucionalização no país, mas que passou a ser vedada a partir da vigência do ECA.

Além disso, a negligência passa a ser combatida pelo direito da criança e do adolescente. Contudo, não há uma definição tangível na legislação sobre o que configura ou não a negligência. No contexto das decisões judiciais sobre comportamentos familiares, é crucial definir o que constitui negligência para evitar injustiças e abusos por parte do poder público, de modo a alinhar a atuação estatal com a Doutrina da Proteção Integral.

Assim, para compreender a relação entre negligência, Acolhimento Institucional e judicialização da pobreza e responder à questão central da pesquisa, realizamos um percurso teórico metodológico por meio do qual se analisaram fundamentos jurídicos, teóricos e sócio-históricos relacionados à infância e juventude, e, com o uso de fontes primárias e secundárias, foi possível compreender que o Acolhimento Institucional motivado por “negligência” tem se mostrado como um desafio para assegurar o direito humano fundamental de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária.

Concluimos, assim, que a legislação brasileira, apesar de enfatizar a proteção integral das crianças e adolescentes, enfrenta desafios na interpretação e aplicação prática, especialmente no que diz respeito à negligência. Observamos que, embora o Estatuto da Criança e do Adolescente proíba o afastamento de crianças e adolescentes de suas famílias por questões econômicas, decisões judiciais ainda podem refletir uma abordagem que responsabiliza as famílias sem considerar a negligência institucional, o que evidencia um processo social complexo.

Os dados sugerem que a negligência tem sido a principal causa para o Acolhimento Institucional no Brasil, apesar de seu conceito ser aberto, ou seja, não

detalhado nem delimitado pela lei. O que podemos analisar é que há possibilidade de que esse instituto possa estar sendo instrumentalizado para retirar as crianças das famílias não diante de uma situação efetiva de negligência, mas por conta das condições materiais da família. Ou seja, quem não tem condições materiais de criar os filhos pode perder ou ter suspenso o poder familiar sobre eles sem que o Estado também atue com políticas públicas.

A proteção e o cuidado às crianças e adolescentes cabem à família, mas também ao Estado e a sociedade (art. 227 da Constituição Federal). No entanto, vemos que todo o peso da responsabilização acaba recaindo sobre as famílias que não conseguem prover esse cuidado e proteção em virtude da falta de condições materiais, sem que haja qualquer responsabilização do Estado e da sociedade.

Alguns autores referenciados neste TCC já compreendem que o SGDCA, especialmente o Sistema de Justiça, ainda “flerta” com antigas práticas respaldadas pela Doutrina de Situação Irregular. Ou seja, as condições materiais se constituem ainda como justificativa para a retirada da criança e do adolescente da família de origem, e a fundamentação na negligência, em muitas situações, pode dar a roupagem para essa velha prática na qual há permanente criminalização da pobreza e responsabilização exclusiva da família pelo cuidado de crianças e adolescentes.

Com esse percurso teórico-metodológico foi possível uma aproximação à questão central. Assim, os dados sugerem que a negligência, empregada para fundamentar a principal parcela das decisões de Acolhimento Institucional de crianças e adolescentes (de acordo com CNJ), tem sido utilizada como subterfúgio para culpabilizar as famílias pobres e retirar crianças e adolescentes do seio familiar por falta de condições materiais, conforme previa a Doutrina da Situação Irregular e em desconformidade com o que prevê o artigo 23 do ECA.

Não podemos concluir o presente estudo sem mencionar que o tema da negligência, Acolhimento Institucional e sua relação com a judicialização da pobreza não está descolado da realidade social brasileira, pois atravessa interseccionalmente as questões de classe, raça e gênero devido a fatores estruturais e históricos da nossa sociedade. Famílias que estão em situação de vulnerabilidade socioeconômica enfrentam dificuldades em prover certos cuidados, o que muitas vezes é interpretado equivocadamente como negligência. Além disso, a falta de acesso a recursos e falta de responsabilização e de apoio estatal resulta no acolhimento institucional de crianças e adolescentes.

Além disso, as desigualdades raciais causam disparidades econômicas e sociais, e essas famílias podem enfrentar maiores desafios devido ao racismo estrutural e institucional que pode influenciar nas decisões de acolhimento institucional. Além do mais, segundo os dados do CNJ, verificamos que 53,1% do total de crianças e adolescentes acolhidos institucionalmente apresentavam cor/etnia desconhecida, mas nos registros que possuíam a informação sobre cor/etnia notou-se uma predominância de crianças negras (pretas e pardas).

Por fim, sabemos que o trabalho de cuidado de crianças e adolescentes é frequentemente atribuído às mulheres (mães, avós, tias etc.), e a falta de apoio do Estado, especialmente às mães que criam os filhos sozinhas e em situação de vulnerabilidade socioeconômica, pode levar a situações interpretadas como negligência. Assim, essas interseções de classe, raça e gênero afetam como as famílias são vistas e tratadas pelo sistema de assistência social e de justiça, e influenciam as decisões sobre o acolhimento institucional de crianças e adolescentes.

REFERÊNCIAS

ALVES, Roberto Barbosa. **Direito da infância e da Juventude**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

AZEVEDO, Álvaro Villaça. **Curso de direito civil: teoria geral do direito civil**. São Paulo: Saraiva, 2019. *E-book*.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de direito penal: parte geral**. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2023. v. I. *E-book*.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. 6. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1995.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1990]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 28 maio 2023.

BRASIL. **Lei 12.010, de 3 de agosto de 2009**. Dispõe sobre adoção; altera as Leis nos 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, 8.560, de 29 de dezembro de 1992; revoga dispositivos da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, e da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2009]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12010.htm. Acesso em: 28 maio 2023.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária**. Brasília, DF: CONANDA, 2006. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Plano_Defesa_CriançasAdolescentes%20.pdf. Acesso em: 12 out. 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Assistência à Saúde. **Notificação de maus-tratos contra crianças e adolescentes pelos profissionais de saúde: um passo a mais na cidadania em saúde**. Brasília: Ministério da Saúde, 2002. Disponível em: https://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/notificacao_maustratos_crianças_adolescentes.pdf. Acesso em: 12 out. 2023.

BRASIL. **Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes**. Brasília, DF: MDS, 2009. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/orientacoes-tecnicas-servicos-de-acolhimento.pdf. Acesso em: 12 out. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Habeas corpus nº 790283 - SP (2022/0391552-5)**. Apelante: Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Apelado:

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Relator: Ministro Moura Ribeiro.

CABRAL, Johana. **Família, sociedade e Estado na promoção e defesa dos direitos humanos da criança e do adolescente**: um estudo sobre a teoria da proteção integral. Criciúma, SC: UNESC, 2012.

CAPEZ, Fernando. **Curso de direito penal**: parte geral. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2023. *E-book*.

CONSELHO Nacional de Justiça (CNJ). **Destituição do poder familiar e adoção de crianças**. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/04/eixo3-primeira-infancia-relatorio-final.pdf>. Acesso em: 28 maio 2023.

CONSELHO Nacional de Justiça (CNJ). **Diagnóstico Nacional pela Primeira Infância**: Unidades de Acolhimento e Famílias Acolhedoras. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/eixo4-primeira-infancia.pdf>. Acesso em: 09 nov. 2023.

CONSELHO Nacional de Justiça (CNJ). **Primeiras Infâncias e formas de Produzir Famílias**: Narrativas de Atores Públicos sobre entrega voluntária, destituição do poder familiar, adoção e rumores de tráfico de crianças com até 6 anos de idade no Brasil. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-analisam-perfil-de-decisoes-judiciais-aplicadas-a-primeira-infancia/>. Acesso em: 09 nov. 2023.

CONSELHO Nacional de Justiça (CNJ). **Pacto Nacional pela Primeira Infância**. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/Pacto-Nacional-pela-Primeira-Infancia_2020-09-01_WEB.pdf. Acesso em: 09 nov. 2023.

CONANDA. **Resolução nº 113 de 19 de abril de 2006**. Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília, DF: Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, [2006]. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-conanda/resolucoes/resolucao-no-113-de-19-04-06-parametros-do-sgd.pdf/view>. Acesso em: 15 out. 2023

CORRÊA, Crystine. **Adoção socioafetiva**: a (des) proteção legal da criança e do adolescente filhos de criação. 2009. 207 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp108431.pdf>. Acesso em: 15 out. 2023.

CORREIA, Vera Lucia da Costa. **Negligência, acolhimento institucional e direito a convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes**. Dissertação (Mestrado em Departamento de Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <https://www.dbd.puc->

rio.br/pergamum/tesesabertas/1312951_2015_completo.pdf. Acesso em: 15 jan. 2023.

COSTA, Antônio Carlos Gomes da. **De menor a cidadão**: notas para uma história do novo direito da infância e da juventude no Brasil. Brasília: Ministério da Ação Social, Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência, 1992.

COSTA, Antônio Carlos Gomes da (Coord.). **Sócioeducação estrutura e funcionamento da comunidade educativa**. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2006.

CURY, Munir; PAULA, Paulo Afonso Garrido de; MARÇURA, Jurandir Norberto. **Estatuto da criança e do adolescente anotado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

CURY, Munir. **Estatuto da criança e do adolescente comentado**: comentários jurídicos e sociais. 10. ed. Malheiros, 2010.

CUSTÓDIO, André Viana. **Direito da criança e do adolescente**. Criciúma: Unesc, 2009.

DE JESUS, Damásio Evangelista. **Direito penal**: parte geral. 36. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. *E-book*.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro**: teoria geral do direito civil. 40. ed. São Paulo: Saraiva, 2023. *E-book*.

ESTEFAM, André. **Direito penal**: parte geral. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2023. *E-book*.

FUCHS, Andréa Márcia Santiago Lohmeyer; COPPINI, Nathalia. **O conselho tutelar e a judicialização em casos de violação de direitos**: um estudo dos encaminhamentos de acolhimento institucional ao Ministério Público de Florianópolis. *In*: Seminário de Iniciação Científica e Tecnológica Universidade Federal de Santa Catarina Centro Socioeconômico Curso de Serviço Social. Florianópolis: 2021. 1 vídeo (4min.). Publicado pela Universidade Federal de Santa Catarina. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/225644?show=full>. Acesso em: 16 out. 2023.

FUCHS, Andréa Márcia Santiago Lohmeyer; COPPINI, Nathalia; WILLWOCK, Gisela Júlia Moraes. Acolhimento institucional, judicialização de direitos e a convivência familiar e comunitária. **Colloquium Socialis**, Presidente Prudente, v. 5, n. 2, p. 11-25 abr./jun., 2021. Disponível em: <https://journal.unoeste.br/index.php/cs/article/view/4223/3362>. Acesso em: 20 out. 2023.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA INFÂNCIA – UNICEF. Ministério Público do Trabalho - MPT. **Diagnóstico do sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente**. São Paulo: 2021. Disponível em:

<https://www.unicef.org/brazil/media/13601/file/diagnostico-do-sistema-de-garantia-de-direitos-da-crianca-e-do-adolescente.pdf>. Acesso em: 15 out. 2023.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo curso de direito civil: responsabilidade civil**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2023. *E-book*.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro: responsabilidade civil**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2023. *E-book*.

GONÇALVES, Victor Eduardo Rios. **Curso de direito penal: parte geral**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2023. *E-book*.

JUNQUEIRA, Gustavo; VANZOLINI, Patricia. **Direito penal: parte geral**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2023. *E-book*.

LIMA, Fernanda da Silva; VERONESE, Josiane Rose Petry. **Mamãe África, cheguei ao Brasil: os direitos da criança e do adolescente sob a perspectiva da igualdade racial**. Florianópolis: Editora UFSC, 2011.

LIMA, Fernanda da Silva; VERONESE, Josiane Rose Petry. **Direito da criança e do adolescente: a necessária efetivação dos direitos fundamentais**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012.

MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade. **Curso de direito da criança e adolescente: aspectos teóricos e práticos**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MATA, Natália Teixeira; SILVEIRA, Liane Maria Braga da; DESLANDES, Suely Ferreira. Família e negligência: uma análise do conceito de negligência na infância. **Ciência & Saúde Coletiva**, Manguinhos, v. 22, n. 9, p. 2881-2888, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/pnr7XZk3BHd8dzwK3V3wQtd/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 09 nov. 2023

MINAYO, Maria Cecília de Souza; ASSIS, Simone Gonçalves de; SOUZA, Edinilsa Ramos de (Org.). **Avaliação por triangulação de métodos: Abordagem de Programas Sociais**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2010. pp. 19-51.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Conceitos, teorias e tipologias de violência: a violência faz mal à saúde. *In*: NJAINE, Kathie; ASSIS, Simone Gonçalves de; CONSTANTINO, Patrícia; AVANCI, Joviana Quintes. **Impactos da violência na saúde**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007, p. 21-42. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/7yzrw/pdf/njaine-9788575415887-03.pdf>. Acesso em: 09 nov. 2023.

MIOTO, Regina Célia Tamasio; DAL PRÁ, Keli Regina; WIESE, Michelly Laurita. Política Social e processos de judicialização: Serviços sociais e famílias em foco. **SER Social**, Brasília, v. 20, n. 42, p. 11–29, 2018. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/13528. Acesso em: 15 nov. 2023.

MIOTO, Regina Célia Tamaso; NUNES, Renata; MORAES, Patricia Macarini; HORST, Claudio Henrique Miranda. O familismo na política social: aproximações com as bases da formação sócio-histórica brasileira. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL, 16., 2018, Espírito Santo. **Anais [...]**. Espírito Santo: Universidade Federal do Espírito Santo, 2018. Tema: Em tempo de radicalização do capital, lutas, resistência e serviço social. Eixo temático: Política social e Serviço Social. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/abepss/article/view/22530/15027>. Acesso em: 15 nov. 2023.

NASCIMENTO, Maria Livia do. Abrigo, pobreza e negligência: percursos de judicialização. **Psicologia e Sociedade**, v. 24, número especial, p. 39-44, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/psoc/a/Cj3wKXhg7xYxhtgFjwclzMf/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 09 nov. 2023.

PAIVA, Ilana Lemos de; MOREIRA, Tabita Aija Silva; LIMA, Amanda de Medeiros. Acolhimento Institucional: famílias de origem e a reinstitucionalização. **Revista Direito e Práxis**, v. 10, n. 2, p. 1405-1429, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2019/40414>. Acesso em: 14 fev. 2022

PEREIRA, Tânia da Silva. **Direito da criança e do adolescente**: uma proposta interdisciplinar. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

RIZZINI, Irene. **A criança e a lei no Brasil revisitando a história (1822-2000)**. Brasília, DF: UNICEF; Rio de Janeiro: USU Ed. Universitária, 2000.

RIZZINI, Irene; NAIFF, Luciene; BAPTISTA, Rachel; RIZZINI, Irma. (Coords.). **Acolhendo crianças e adolescentes**: experiências de promoção de direito à convivência familiar e comunitária no Brasil. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2007.

RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma. **A institucionalização de crianças no Brasil**: percurso histórico e desafios do presente. São Paulo: Loyola, 2004.

ROSSATO, Luciano Alves; LÉPORE, Paulo Eduardo; CUNHA, Rogério Sanches. **Estatuto da criança e do adolescente comentado**: Lei 8.069/1990 – artigo por artigo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

ROSSATO, Luciano Alves; LÉPORE, Paulo Eduardo; CUNHA, Rogério Sanches. **Estatuto da Criança e do Adolescente**: Lei n. 8.069/90 – comentado artigo por artigo. São Paulo: Saraiva, 2021. *E-book*.

SANCHES, Helen Crystine Corrêa. **Da vara de menores à vara da infância e juventude: desafios para a proteção integral dos direitos de crianças e adolescentes no sistema de justiça brasileiro**. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/132599?show=full>. Acesso em: 15 out. 2023.

SANCHES, Helen Crystine Corrêa. **Adoção socioafetiva**: a (des) proteção legal da criança e do adolescente filhos de criação. 2009. 207 f. Dissertação (Mestrado em direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2009.

SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS. **Direitos humanos de crianças e adolescentes**: 20 anos do estatuto. Brasília, DF: Secretaria de Direitos Humanos, 2010. Disponível em:
https://www.ciespi.org.br/media/files/fcea049a8ec4d511ecbe6e5141d3afd01c/feed7e116c4d611ecbe6e5141d3afd01c/7_20%20ANOS%20ECA.pdf. Acesso em: 15 out. 2023.

SÊDA, Edson. **A criança**: manual da proteção integral - versão pós CREAS 2018. Rio de Janeiro: Adês, 2018.

SOUZA, Sérgio Augusto Guedes Pereira. **Os direitos da criança e os direitos humanos**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2001.

SOUZA, Ismael Francisco de; SOUZA, Marli Palma. **O conselho tutelar e a erradicação do trabalho infantil**. Criciúma, SC: UNESC, 2010.

TJSC. **Apelação Criminal Nº 5008729-55.2020.8.24.0075/SC**. Apelante: jhonatan pereira (acusado). Apelado: Ministério Público do Estado de Santa Catarina (autor). Relator: Desembargador Paulo Roberto Sartorato, 31 de agosto de 2023. Disponível em:
https://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=&only_ementa=&frase=&id=321693605893846639187532469436&categoria=acordao_eproc. Acesso em: 15 out. 2023.

TJSC. **Apelação Criminal Nº 0000233-16.2016.8.24.0091/SC**. Apelante: Manfred Henrique Rausch (Réu) Apelado: Ministério Público do Estado de Santa Catarina. RELATOR: Desembargador Antônio Zoldan da Veiga, 3 de fevereiro de 2023. Disponível em:
https://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=&only_ementa=&frase=&id=321644193705467129456273571890&categoria=acordao_eproc. Acesso em: 15 out. 2023.

TJSC. **Apelação Nº 0002022-89.2011.8.24.0167/SC**. Apelante: Cooperativa de eletricidade de Paulo Lopes. Apelado: Rozinete ramos do nascimento. Relator: desembargador Raulino Jacó Bruning, 11 de maio de 2023. Disponível em:
https://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=&only_ementa=&frase=&id=321683907741295308162766385761&categoria=acordao_eproc. Acesso em: 15 out. 2023.

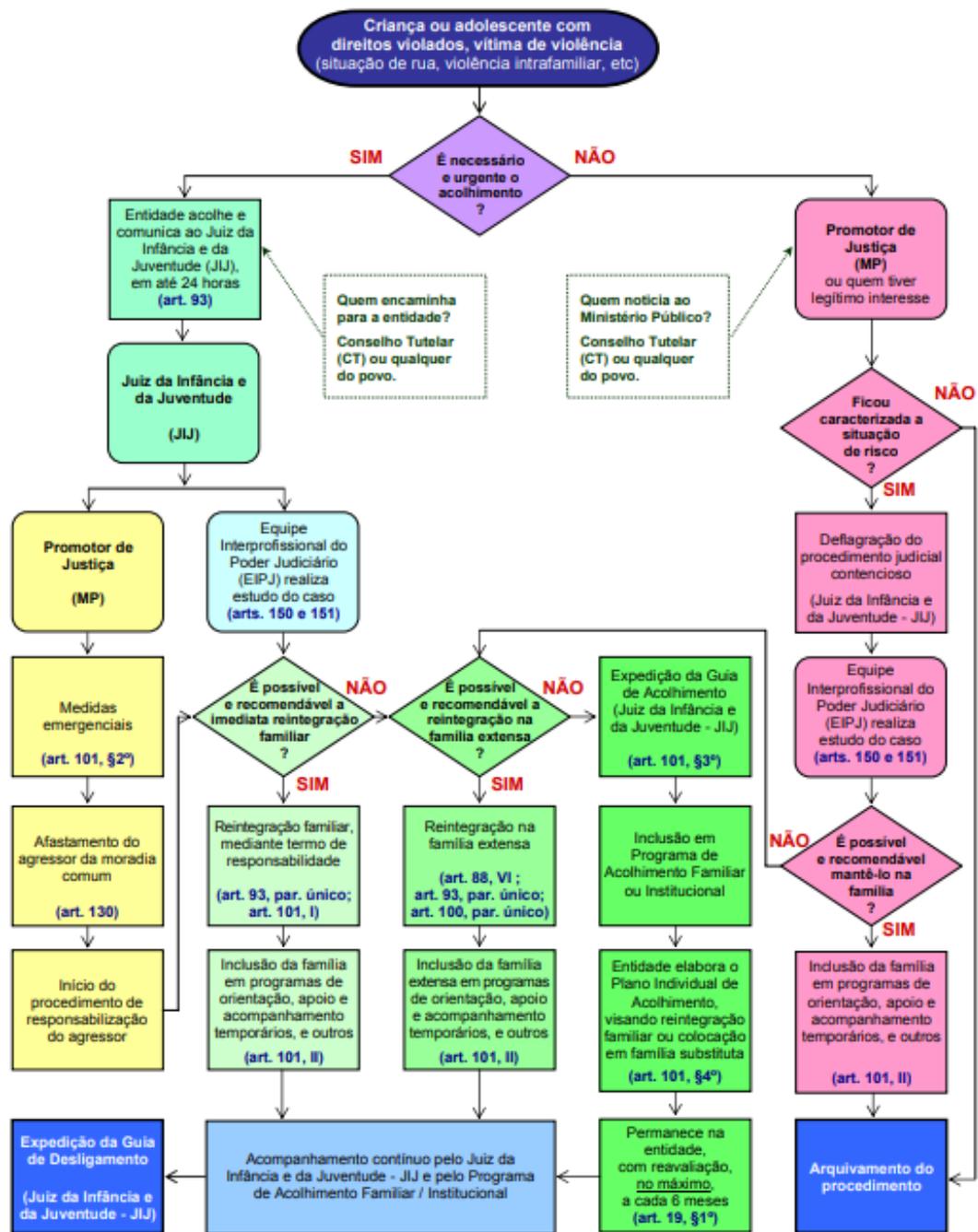
VERONESE, Josiane Rose Petry. **Os direitos da criança e do adolescente**. São Paulo: LTr, 1999.

VERONESE, Josiane Rose Petry. **Direito da criança e do adolescente**. Florianópolis: OAB/SC Editora, 2006.

ZAPATER, Máira. **Direito da criança e do adolescente**. São Paulo: Saraiva, 2023. E-book.

ANEXO A – FLUXO DE ACOLHIMENTO FAMILIAR E INSTITUCIONAL

FLUXOGRAMA DO ACOLHIMENTO FAMILIAR E INSTITUCIONAL



Fonte: Diagrama elaborado em conjunto pela equipe técnica do CAOPCA/MPPR e Suporte Técnico – Informática¹⁸.

¹⁸ Disponível em: https://site.mppr.mp.br/sites/hotsites/arquivos_restritos/files/migrados/File/adocao/fluxo_acolhimento_cor.pdf.