

**UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL
CURSO DE DIREITO**

Aida Victória Steinmetz Wainer

**(DES)ACOLHIDOS: UM OLHAR SOBRE O ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL DA
COMARCA DE CAPÃO DA CANOA/RS**

Capão da Canoa
2021

Aida Victória Steinmetz Wainer

**(DES)ACOLHIDOS: UM OLHAR SOBRE O ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL DA
COMARCA DE CAPÃO DA CANOA/RS**

Trabalho de conclusão apresentado ao Curso de
Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul para a
obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Karina Meneghetti Brendler.

Capão da Canoa
2021

Aos (des)acolhidos.

AGRADECIMENTOS

Utilizo deste momento não só para agradecer aos que tanto colaboraram para a execução desse trabalho, mas, também, como ato final da minha jornada na graduação.

Começo, sem dúvidas, agradecendo à pessoa mais importante da minha vida pelo apoio, encorajamento e amor incondicional – tanto durante a faculdade quanto antes e, certamente, após: obrigada, mãe. Tu me inspiras diariamente.

Agradeço à minha família – irmãos, avós, tios e primos – pelo carinho e por enxergarem em mim muitas qualidades (e também os defeitos) que eu constantemente não consigo identificar. Amo vocês.

Aos meus amigos: pela paciência homérica e pelo companheirismo desmedido. Obrigada.

Agradeço ao Dr. Sandro Santos da Silva, Defensor Público, pela experiência enriquecedora que foi estagiar na DPE e, especialmente, por ter permitido o primeiro contato que tive com esse tema e com a história das crianças e adolescentes acolhidos. Agradeço pelo apoio à essa pesquisa ainda em sua fase embrionária, ouvindo minhas divagações, posicionamentos e, inclusive, figurando em debates que ampliaram minha visão – antes binária – desse delicado assunto.

Faço um agradecimento muito especial ao Dr. Mateus Stoquetti de Abreu, Promotor de Justiça, que pacientemente (ênfase na paciência) me ensinou e guiou durante o período de estágio, permitindo não só meu crescimento, mas também a descoberta de novos rumos. Sou muito grata pelas oportunidades que me concedeu e agradeço por ter confiado a mim a importante tarefa de trabalhar com assuntos que me movem (como adoção, acolhimento institucional, destituição do poder familiar...). Agradeço à Márcia Brutschin Severo por todos os ensinamentos nas mais diversas áreas, pelas conversas e pelos valiosos conselhos.

Agradeço à Dra. Adria Josiane Müller Gonçalves Atz, Juíza de Direito da Vara da Infância e Juventude da Comarca de Capão da Canoa, por ter autorizado a realização dessa pesquisa. Agradeço, também, à Marciane Guimarães, Escrivã da Vara da Infância, que me recepcionou tão bem durante a coleta dos dados que serão apresentados nesse trabalho.

Agradeço a todos aqueles que foram meus professores durante esses cinco anos de faculdade pelos ensinamentos, debates, conversas, dicas e orientações. É muito emocionante poder afirmar que, ao fim, muitos se tornaram queridos amigos.

Por fim – e um dos agradecimentos mais importantes - à gentil e inspiradora Dra. Karina Meneghetti Brendler, que além de ter me orientado brilhantemente neste trabalho, atuou como minha orientadora, coordenadora, professora, mentora e amiga durante todo esse percurso que foi a graduação. Confesso que me vejo numa situação em que faltam palavras para explicar a minha gratidão à tua pessoa e, por isso, sintetizo em uma frase especial: obrigada por me aceitar como eu sou. É, sem dúvidas, por isso que sou uma versão melhor do que era antes.

*“There can be no keener revelation of a society’s soul
than the way in which it treats its children”*

Nelson Mandela

RESUMO

O Estatuto da Criança e do Adolescente, publicado em 1990, inseriu inúmeros novos princípios no ordenamento jurídico, adotando a doutrina da proteção integral e elevando seus protegidos à condição de prioridade absoluta. Dentre os instrumentos de proteção, o diploma legal passou a disciplinar acerca do acolhimento institucional, que deixou de ser um mecanismo segregador – como foi durante o regime militar - para adotar contornos protetivos. A medida de acolhimento é excepcional e temporária, atuando para afastar crianças e adolescentes de situação de risco e assegurar a existência de um espaço temporal para que os violadores – constantemente os próprios pais – possam se reabilitar para reaver os cuidados da prole. O acolhimento, portanto, serve como ponte entre o retorno do acolhido à família natural, extensa ou, ainda, inclusão em família substituta. Partindo dessa concepção, o presente trabalho, por intermédio de uma pesquisa quantitativa, qualitativa e bibliográfica, pretende investigar o perfil do acolhimento institucional da comarca de Capão da Canoa e compreender se essa medida se mostra como solução eficaz à situação de risco. Para consecução da pesquisa quantitativa foram coletados dados de 61 medidas de proteção de acolhimento vinculadas às entidades dos Municípios de Capão da Canoa e Xangri-lá. O perfil construído demonstra um alto índice de reincidência da medida específica de acolhimento (53%) e um considerável índice de inserção de adolescentes no sistema socioeducativo (42%), levando à conclusão de que a medida de acolhimento, no aspecto mediato, não se mostra eficaz a todos os protegidos, o que é ratificado pelo alto índice de reincidência, validando a percepção de que a situação violadora original não foi revertida e que o acompanhamento realizado foi insuficiente para impedir a inserção em nova situação de risco. Entretanto, no aspecto imediato, mostra-se eficaz, porquanto resulta no afastamento do protegido da situação de risco iminente.

Palavras-chave: Acolhimento Institucional. Medida de proteção. Proteção integral.

ABSTRACT

The Child and Adolescent Statute, published in 1990, introduced numerous new principles into the legal system, adopting the doctrine of integral protection and elevating children and adolescents to the condition of absolute priority. Among the protection instruments, the legal diploma disciplined institutional shelter care, which ceased to be a segregating mechanism – as it was during the military regime – to adopt protective contours. The shelter measure is exceptional and temporary, and keeps children and adolescents away from situations of risk, ensuring the existence of a space of time for the violators – constantly the parents themselves – to rehabilitate themselves in order to recover the care of their children. Institutional shelter care, therefore, serves as a bridge between the return of the child or adolescent to the natural or extended family or even between their inclusion in an adoptive family. Based on this conception, the present work, through a quantitative, qualitative and bibliographical research, intends to investigate the profile of shelter care in the city of Capão da Canoa and understand if this instrument is proving itself as an effective solution to the existing risk situation. To carry out the quantitative research, data were collected from 61 cases where this measure was applied in both the cities of Capão da Canoa and Xangri-lá. The built profile demonstrates a high rate of recurrence of the specific sheltering measure (53%) and a considerable rate of inclusion of adolescents in the socioeducational system (42%), leading to the conclusion that the studied measure, in the mediate aspect, does not present itself as an effective protection tool to all of those it intends to protect, which is confirmed by the high rate of recurrence, validating the perception that the original violating situation was not reversed and that the follow-up visits were insufficient to prevent a new risk situation. However, in the immediate aspect, it is effective, as it results in the child's or adolescent's instant removal from the risk situation.

Keywords: Institutional Shelter Care. Protective measure. Integral Protection.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 01 - Quantidade de medidas de acolhimento institucional aplicadas por ano	48
Gráfico 02 – Idade no momento do acolhimento.....	48
Gráfico 03 – Causas do acolhimento institucional.....	49
Gráfico 04 – Causas da destituição do poder familiar	51
Gráfico 05 – Houve reinserção na família natural?	51
Gráfico 06 – Tempo em acolhimento	53
Gráfico 07 – Houve retorno dos adolescentes ao Juizado da Infância e Juventude?	55

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	A EVOLUÇÃO HISTÓRICO-JURÍDICA DAS INSTITUIÇÕES DE ACOLHIMENTO	12
2.1	O abandono e a entrega de crianças e adolescentes	13
2.2	Políticas públicas de acolhimento	16
2.2.1	Roda dos Expostos	18
2.2.2	A FUNABEM e a FEBEM	22
2.2.3	O acolhimento institucional	24
2.2.4	Entrega responsável	26
3	O AFASTAMENTO DO NÚCLEO FAMILIAR E A SISTEMÁTICA DO ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL	29
3.1	Causas do acolhimento institucional: entre a “situação de risco” e o abandono familiar	30
3.2	Aspectos legais e principiológicos do acolhimento institucional	32
3.3	A reinserção familiar: entre o sucesso e a reinstitucionalização	36
3.4	Da manutenção do acolhimento e destituição do poder familiar	39
3.4.1	A inserção e manutenção em família substituta na modalidade adoção ..	41
3.4.2	A permanência na instituição de acolhimento até a maioridade	43
4	HISTÓRIAS EM NÚMEROS: UMA ANÁLISE DO ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL DE CAPÃO DA CANOA/RS	46
4.1	O perfil do acolhimento institucional da comarca de Capão da Canoa/RS	47
4.2	O acolhimento institucional é eficaz?	57
4.2.1	O caso das crianças.....	61
4.2.2	O caso dos adolescentes	61
5	CONCLUSÃO	63
	REFERÊNCIAS	67
	ANEXO I – AUTORIZAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DA PESQUISA	71

1 INTRODUÇÃO

Com o advento da Constituição Federal de 1988 e posterior edição do Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990, surge no ordenamento jurídico brasileiro um robusto sistema de proteção de crianças e adolescentes. Calcado na doutrina da proteção integral, o Estatuto Protetivo elenca uma série de medidas que objetivam a consecução dessa doutrina – ou seja, objetivam proteger, de forma efetiva, as crianças e adolescentes.

A necessidade dessa proteção surge de condutas – omissas ou comissivas – do Estado, dos genitores e, até mesmo, dos próprios protegidos. Essas condutas redundam na criação e exposição do protegido à denominada “situação de risco”. Dentre essas medidas, emerge a de acolhimento institucional – que é excepcional, transitória e temporária, devendo ser aplicada somente quando inviável a aplicação de outras medidas capazes de reverter a já contextualizada situação de risco. A medida de acolhimento institucional implica, essencialmente, no afastamento da criança ou adolescente dos cuidados da família natural e extensa, com consequente alojamento desse protegido em uma entidade especializada que atuará, de forma provisória, como “lar” desse acolhido.

Partindo da compreensão da pretensão do legislador ao conceder às crianças e adolescentes especial proteção dentro da legislação, o presente trabalho objetiva investigar o perfil do acolhimento institucional da comarca de Capão da Canoa, inclusive como forma de compreender a efetividade da aplicação dessa espécie de medida de proteção. Para tanto, optou-se pela adoção de uma multiplicidade de metodologias (bibliográfica, quantitativa e qualitativa) para oferecer maior confiabilidade às análises realizadas.

Assim, no primeiro capítulo, por intermédio de uma pesquisa bibliográfica e legislativa constrói-se uma digressão histórica acerca da evolução do sistema de acolhimento institucional no curso da história brasileira, pontuando os (in)sucessos de cada modalidade adotada. O segundo capítulo, por sua vez, apresenta uma análise acerca do atual sistema de acolhimento institucional brasileiro: as causas, os aspectos legais e principiológicos e a percepção acerca do êxito e falha nos denominados “resultados” da medida de proteção: tentativas de reinserção familiar, destituição do poder familiar dos genitores e colocação em família substituta ou, ainda, permanência na entidade acolhedora até a maioridade.

Por fim, o terceiro capítulo discorre acerca dos dados e percepções advindos da pesquisa quantitativa e qualitativa, consubstanciada na análise de medidas de proteção de acolhimento institucional aplicadas em favor de crianças e adolescentes durante o período de 2015 a 2020 na comarca de Capão da Canoa (que abrange os Municípios de Capão da Canoa e Xangri-lá, ambos no Rio Grande do Sul). Para viabilizar a análise da efetividade das medidas e construção do perfil, foram coletados dados como a reincidência das medidas de proteção e retorno dos protegidos ao Juizado por meio do ato infracional ou intervenção psiquiátrica, análise do tempo médio de acolhimento e de seus resultados.

2 A EVOLUÇÃO HISTÓRICO-JURÍDICA DAS INSTITUIÇÕES DE ACOLHIMENTO

Inicialmente, para melhor compreensão do acolhimento enquanto instituição – ou seja, como uma “organização pública ou privada, regida por estatutos ou leis, cujo objetivo é satisfazer as necessidades de uma sociedade ou de uma comunidade” (MICHAELIS, 2020, <www.michaelis.uol.com.br>) - deve-se perpassar por sua evolução histórica.

A estrutura das atuais instituições de acolhimento está enraizada em outras políticas públicas como as Rodas Expositoras, a Fundação Nacional do Bem-estar dos Menores (FUNABEM) e as Fundações Estaduais para o Bem-estar do Menor (FEBEM). Tais políticas foram sofrendo mudanças conforme os contextos sociais, aderindo às novas legislações e princípios, culminando na adoção do presente modelo, o qual prima pelo melhor interesse e proteção integral da criança e adolescente.

Há de se rememorar que a concepção de crianças e adolescentes como titulares de direitos é derivada da Constituição Federal de 1988, com criação posterior do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) em 1990 para disciplinar especialmente acerca dos direitos desses protegidos. Foi com a transição principiológica inserida por aquela que é denominada como Constituição Cidadã - com a igualdade dos filhos e equiparação das figuras masculinas e femininas, bem como com a instauração da doutrina da proteção integral de crianças e adolescentes - que esses deixaram de ser objetos de poder, antes subordinados ao *pátrio poder*¹ do pai, para se tornarem sujeitos de direito (DIAS, 2017).

Assim, passa-se a observar uma modificação considerável no sustentáculo das relações familiares, ao passo que a criança e o adolescente se tornam protagonistas nessa relação:

O princípio do melhor interesse da criança e do adolescente representa importante mudança de eixo nas relações paterno-materno-filiais, em que o filho deixa de ser considerado objeto para ser alcançado a sujeito de direito, ou seja, a pessoa humana merecedora de tutela do ordenamento jurídico, mas com absoluta prioridade comparativamente aos demais integrantes da família de que ele participa (GAMA, 2008, p. 80).

¹ Com raízes no Direito Romano, a terminologia *pátrio poder* ou *poder do pai* é derivada de *pátria potestas*, “instituto que significava um direito absoluto do pai sobre seus filhos, porque fundado no poder do *pater familiaes* (o pai)” (FONSECA, 2000, p. 262). Assim, era direito do pai dispor de seu filho como desejasse, porquanto se tratava de um direito sem limites. Pelo Código de 1916, só seria concedido à mãe em caso de falta ou ausência do pai (DIAS, 2017).

Em que pese a positivação dessas disposições protetivas seja recente, já existiam recorrentes movimentações no mundo fático – principalmente desenvolvidas através de políticas públicas – objetivando o “recolhimento” e cuidados desses protegidos (CORRAZA, 1998). Salienta-se, entretanto, que a promoção dessas medidas não visava unicamente o salvamento da criança, tendo como importante vetor a manutenção das famílias tradicionais e o fortalecimento do território nacional (MARCÍLIO, 2010; CUSTÓDIO; VERONESE, 2009). Não obstante, os resultados eram similares: a existência de mecanismos para amparar a entrega como alternativa ao abandono resultou no recebimento e cuidados desses protegidos por instituições acolhedoras, diminuindo as possibilidades de que fossem a óbito.

2.1 O abandono e a entrega de crianças e adolescentes

Um paralelo passível de ser observado é que tanto historicamente quanto hodiernamente são duas as principais portas de entrada para o acolhimento institucional de crianças e adolescentes: o abandono ou a entrega. Essas terminologias não devem ser empregadas como sinônimas, porquanto carregam em seu bojo significados extremamente distintos.

A própria legislação pátria traz uma visão de separação entre esses dois institutos. Ao passo que o Código Penal prevê a punição do abandono, o Estatuto da Criança e do Adolescente ampara e protege a entrega (desde que realizada em conformidade com a legislação).

Assim, emerge a tipificação do abandono nos artigos 133, 134, 244, 246 e 247 do Diploma Penal (BRASIL, 1940, <www.planalto.gov.br>), punindo-se o abandono de incapazes no art. 133 - o qual se trata de um crime próprio, ou seja, exige-se que o sujeito ativo do delito ostente uma característica em especial: possua “relação de assistência com o sujeito passivo (cuidado, guarda, vigilância ou autoridade)” (DELMANTO et al., 2016, p.759). Nesse tear, o delito será obrigatoriamente perpetrado por aquele que possui o *múnus* de exercer os cuidados da vítima.

Em seguida, tem-se no art. 134² a tipificação da exposição ou abandono de recém-nascido. Trata-se, também, de crime próprio e como a tipificação penal prevê que a prática do crime deve ser para “ocultar desonra própria”, há divergência

² Art. 134 - Expor ou abandonar recém-nascido, para ocultar desonra própria:
Pena - detenção, de seis meses a dois anos (BRASIL, 1940, <www.planalto.gov.br>).

doutrinária se restringir-se-ia somente à genitora ou se possibilitar-se-ia que o genitor também atue como sujeito ativo do delito. Ainda, alguns doutrinadores discutem que a efetiva tipificação ocorreria somente se a concepção adviesse de relação “ilícita” (DELMANTO et al., 2016, p.762).

Em ambos casos, é importante mencionar que a consumação se dá com a criação de um perigo concreto através do afastamento físico daquele que deveria exercer os cuidados da vítima. Assim, somente promover a ação de “expor” o incapaz, mas permanecer em distância que permita sua vigilância, não redundando em efetiva tipicidade (DELMANTO et al., 2016, p. 759-762). Ademais, menciona-se que ambos artigos preveem aumento de pena em caso de morte ou lesão corporal do abandonado (BRASIL, 1940, <www.planalto.gov.br>).

O verbo ainda volta a ser retratado no Código Penal, mas, por sua vez, não pressupõe o efetivo distanciamento físico, como é o caso dos artigos supramencionados. Nos tipos previstos nos artigos 244, 246 e 247 do CP, trabalha-se, respectivamente, com a ideia de abandono material (financeiro), intelectual (instrutivo) e moral (DELMANTO et al., 2016). Conforme o ECA, todas essas formas de abandono são motivadores da aplicação de medida de proteção em desfavor dos responsáveis – porquanto implicam em “falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável”³ (BRASIL, 1990, <www.planalto.gov.br>).

A existência desses dispositivos – os quais, em sua maior parte, são originários do diploma de 1940, retrata um cenário ainda latente na realidade brasileira, demonstrando a necessidade do legislador em coibir a prática do abandono.

Não obstante, esse fenômeno pode ser apontado durante toda a história – Moisés, Rômulo, Remo e Édipo são exemplos clássicos de crianças que foram abandonadas pelos seus pais biológicos por razões político-religiosas (CORRAZA, 1998). Salienta-se, ainda, que por muito tempo o abandono foi utilizado como ferramenta para sustentar as famílias tradicionais, sendo amparado pela igreja católica, atuando como forma de “higienização” das ilegitimidades ocorridas no meio social:

Dessa moral católica emergiu a chamada “família de tipo europeu” legitimamente estabelecida pelo sacramento do matrimônio e perante a Igreja. Como sua resultante, a legião de filhos ilegítimos e de expostos, estes,

³ Conforme o art. 98, II do Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990, <www.planalto.gov.br>).

em grande parte abandonados, a fim de salvar a moral e a honra da mãe e de sua família (MARCÍLIO, 2010, p. 16).

Considerando a frequência dessa prática, houve a necessidade da criação de mecanismos de entrega, reconhecendo-se a demanda pela apresentação de uma alternativa que viesse a garantir melhores chances às crianças e adolescentes entregues. Assim, ao passo que emergem instituições equipadas para cuidar e destinar esses protegidos – como é o caso das Rodas Expositoras instituídas pelas Santas Casas de Misericórdia - decresce o número de enjeitados em latas de lixo e soleiras de portas – práticas constantes nos casos de abandono.

Enquanto evolução das políticas primárias instituídas, hodiernamente vigora no Estatuto da Criança e do Adolescente o art. 19-A, o qual prevê que “a gestante ou mãe que manifeste interesse em entregar seu filho para adoção, antes ou logo após o nascimento, será encaminhada à Justiça da Infância e da Juventude” (BRASIL, 1990, <www.planalto.gov.br>). Assim, a entrega - seguindo os moldes previstos na legislação (comunicação ao Juizado da Infância e posterior acompanhamento) – não só possui previsão legislativa, mas fluxos e campanhas⁴ estabelecidos para garantir efetividade à escolha dessa genitora que não deseja exercer a maternidade.

Outrossim, não se pode olvidar a existência da previsão do art. 245 do Código Penal, que, embora tipifique a ação da “entrega”, trata-se daquela que é realizada em desacordo com as indicações do Estatuto protetivo, expondo a vítima (menor de 18 anos) à situação de risco. Aqui, somente os pais serão sujeitos ativos do delito e, caso o fito seja lucrar com a entrega da criança, o crime será qualificado (DELMANTO et al., 2016). Esse mesmo crime possui consequências previstas na esfera cível, eis que o art. 1.638, V, do Código Civil prevê a perda do poder familiar ao pai ou mãe que “entregar de forma irregular o filho a terceiros para fins de adoção” (BRASIL, 2002, <www.planalto.gov.br>).

Nesse diapasão, compreende-se que o ato de abandono se trata de uma ação em que não há efetiva preocupação do(s) sujeito(s) ativo(s) com o destino ou com o bem-estar da vítima. Em contrapartida, na entrega existe uma preocupação, uma busca ao poder público, resultando em uma ferramenta que objetiva garantir a essa

⁴ O Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Sul encampou uma campanha denominada “Entrega Responsável”, criando fluxos para promover o efetivo amparo das mulheres que manifestem o desejo de entregar seus filhos para adoção. A campanha objetiva, também, conscientizar que a entrega segura ao Estado não é criminalizada, assim como é, por exemplo, aquela que objetiva lucro ou é feita à “pessoa inidônea” (art. 245 do CP).

mulher que os direitos fundamentais da criança – especialmente no que tange à vida e à saúde – serão assegurados.

2.2 Políticas públicas de acolhimento

Um consenso entre doutrinadores da área das políticas públicas é a ausência de um único conceito que as sintetize (PEREIRA, 2009; SOUZA, 2006). Compreende-se, porém, que se tratam de ações⁵ ou omissões (ativas) governamentais estruturadas com o objetivo de promover o bem-estar social e assegurar a concreção de direitos resguardados pelas normativas e, ainda, de satisfazer as necessidades sociais (PEREIRA, 2009).

Embora carregue em sua nomenclatura a palavra “pública”, seu objetivo não é tutelar direitos específicos ou estatais – do governo -, mas sim da coletividade, pautando-se pelo interesse comum (PEREIRA, 2009). Ademais, a organização de iniciativas por instituições de caridade, grupos particulares e indivíduos não caracteriza, por si só, a manifestação de uma política pública, mas a partir do momento que possui o respaldo governamental, converte-se em uma (PEREIRA, 2009).

É nesse sentido que se passa a observar as políticas públicas como ferramentas para efetivar os textos constitucionais, eis que a simples existência das disposições sem forma de garantir sua concretização empobrecem a função dos dispositivos:

Tudo isso significando que as Constituições atuais não se contentam apenas com a produção de normas, mas adaptam valorativamente a ordem jurídica e a realização prática, estabelecendo que o sistema é uma ordem axiológica e deve desenvolver-se e evoluir, aperfeiçoando-se a cada momento pela prática e concretização. Programas, metas e atos iluminados e direcionados pelos valores maiores expressos no texto Constitucional (OLIVEIRA, 2005, p.72).

Assim, em que pese o estudo efetivo das políticas públicas enquanto matéria e análise da atuação governamental seja posterior à segunda guerra mundial, concomitante com a instauração da Guerra Fria (PEREIRA, 2009; SOUZA, 2006), observa-se a manifestação de ações governamentais anteriores que impactaram na vida e no bem-estar social – enquadrando-se, assim, no básico conceito de políticas públicas delineado anteriormente.

⁵ Essas políticas públicas ativas “se materializam em diretrizes, programas, projetos e atividades” (SCHMIDT, 2008, p.2311).

Considerando que a atuação do governo deve possibilitar a concreção dos direitos assegurados, atuando em áreas de “problemas e demandas sociais” (SCHMIDT, 2008) através de estruturação de políticas públicas capazes de solucionar esses clamores, emerge, no período colonial, a necessidade de enfrentar a problemática do abandono infantil através de organizada atuação estatal. Gize-se, entretanto, que essa problemática (do abandono infantil) é vista dessa forma – como um problema - não em decorrência de efetiva condenação à prática do abandono ou busca de efetiva proteção desses pequenos, mas porquê suas consequências frequentes - a morte dos expostos - era condenada pela Igreja Católica. O abandono, por si só, não sofria o mesmo rechaço:

Se a Igreja católica nunca condenou o ato de abandonar os filhos, sua constante obsessão foi a condenação taxativa e intransigente e em todas as épocas do aborto e do infanticídio. Entre os séculos X e XIII, quando a Igreja baixava normas canônicas com grande minúcia, sobre a moral, a família e o casamento, o abandono de filhos manteve-se aceitável em todas as suas formas (MARCÍLIO, 2010, p.21).

Essas políticas públicas, portanto, não eram estruturadas unicamente pelo governo, mas sim elaboradas com outras instituições – “ora de caráter religioso, piedoso, caritativo e missionário, ora filantrópico, assistencial e educacional, ou, então, mesclados” (CORRAZA, 1998, p.89), mas sempre com o objetivo de articular os mecanismos para solucionar essa demanda social.

A igreja católica sempre tolerou o abandono de crianças. Por isso mesmo, buscou meios para sua guarda, proteção e salvação. Como o Estado, na maioria dos países católicos do Antigo Regime (e mesmo em vários deles, até o século XIX), esteve ligado à Igreja, a proteção ao pequeno desvalido foi também apoiada pelo Estado, o que ocorreu em Portugal e no Brasil independente. Este apoio se traduziu na criação de leis de proteção social, na fundação e manutenção de instituições de amparo, na construção de doutrinas de assistência e no pagamento de amas de leite (MARCÍLIO, 2010, p.21).

Diante da prática do abandono, a qual já assombrava a infância do Brasil colonial, “principalmente diante das condições de pobreza, mas também em razão da ilegitimidade que violava os princípios fundamentais da ideia de família” (CUSTÓDIO; VERONESE, 2009, p.21), tornou-se incumbência das câmaras municipais a promoção da assistência dos enjeitados – o que, com frequência, não era cumprido pelas municipalidades com argumentos de ausência de recursos, justificativa que servia de

roupagem para o real descaso e omissão do poder público para com esses vulneráveis (MARCÍLIO, 2003).

Essas crianças ficavam à mercê da compaixão e boas intenções de famílias que promovessem seu acolhimento e inclusão em seus seios familiares. A realidade é que reiteradas vezes o próprio recolhimento desses protegidos era com intenções de, posteriormente, utilizá-los como mão de obra suplementar (MARCÍLIO, 2003). É nesse panorama que surge espaço para uma participação missionária-caritativa, redundando, ainda no período colonial, na criação das primeiras Rodas Expositoras do país.

2.2.1 Roda dos Expostos

O sistema das Rodas Expositoras tem origem na Europa Medieval e surge com o principal objetivo de incentivar os expositores⁶, ou seja, aqueles que promoviam o abandono de crianças, a não mais enjeitá-las “no lixo; em vias públicas e bosques; na entrada de casas aristocráticas; nos terrenos baldios; nos átrios de mosteiros e conventos; em portais de igrejas, hospitais gerais, hospícios” (CORRAZA, 1998, p.88), mas sim recorrer à uma forma institucionalizada de entrega, diminuindo as chances desses infantes morrerem de fome, frio ou, ainda, serem devorados à noite por outros animais (MARCÍLIO, 2003, p.52). Para isso, concluiu-se quanto a necessidade da “efetivação das práticas de recolhimento - acionando e criando instituições, procedimentos e políticas de recolha que ‘salvassem’ as crianças expostas, para evitar que ficassem abandonadas ou que morressem” (CORRAZA, 1998, p.88-89).

Foi diante do alto número de crianças enjeitadas que o Papa Inocêncio III decidiu pela criação do Hospital de Santa Maria in Saxia em 1201, em Roma, incumbindo-lhe a função de promover o acolhimento e assistência dos enjeitados, instituindo-se a “roda” como forma de entrada de crianças na instituição (MARCÍLIO, 2003). Inicia-se, diante desse cenário, um modelo pautado na “exclusão-rejeição”

⁶ Corraza (1998, p.88) elucida que “a exposição de crianças consistia em ‘pô-las à vista’, ‘apresentá-las’, ‘mostrá-las’, ‘exibi-las’ publicamente; de modo que ficassem oferecidas aos outros, ofertadas à vida, à morte. As expostas eram chamadas de ‘enjeitadas’, ‘achadas’, ‘abandonadas’”. Ainda, a autora salienta que normalmente essas crianças “eram deixadas pela mãe, pelo pai, por ambos os progenitores, por parentes, vizinhos, amigos, inimigos; logo após o nascimento, nos primeiros dias, meses de vida”.

pelos genitores e “acolhimento-salvação” pelas instituições, as quais possuíam como sustentáculo os pilares da Igreja Católica (CORRAZA, 1998).

A estrutura física das rodas expositoras, ou seja, cilindros rotatórios de madeira, inspirava-se no mecanismo adotado pelos mosteiros e conventos medievais, os quais utilizavam essas estruturas para promover o recebimento de objetos e alimentos sem que houvesse efetivo contato entre aquele que entregava e o monges que os recebiam, garantindo o isolamento total para a vida de contemplação por eles escolhida. Diante do anonimato assegurado por esse mecanismo, as rodas passaram a receber outro tipo de “encomendas”: bebês (CRUZ; HILLESHEIM; GUARESCHI, 2005, p.42). Essas crianças eram entregues com o fito de que fossem cuidadas e criadas pelos monges, assegurando uma boa educação e batismo desses infantes.

Assim, embora tenha ocorrido efetivo “desvio de função”, mapeia-se um êxito inesperado desses mecanismos como alternativa ao abandono em ruas e lixeiras, passando-se a fixá-las nas paredes dos hospitais criados a partir dos séculos XII e XIII. Em Portugal, houve a criação em 1273 do Hospital dos meninos órfãos de Lisboa, o qual destinava-se não só ao recolhimento, mas aos cuidados dos expostos e a preparação desses pequenos para que pudessem, na juventude, prover seus próprios sustentos. Outras instituições foram criadas com o mesmo objetivo assistencialista, de tal forma que no início do século XVI existiam duas grandes instituições em Lisboa com esse fito: a Irmandade de Misericórdia e o Hospital de Todos os Santos (MARCÍLIO, 2003).

Ocorre que passaram a emergir conflitos quanto ao financiamento dessas atividades: ao passo que existiam determinações de que a incumbência da promoção dos cuidados dos enjeitados era das Câmaras Municipais, as instituições caritativas passaram a arguir sua insuficiência de recursos para promover todos os cuidados necessários dos expostos. Assim, em Portugal, apresenta o Rei Felipe III uma solução às Câmaras Municipais: ou essas assumiam a integralidade da responsabilidade em cuidar dos infantes ou passavam a prestar auxílios financeiros anuais à Santa Casa (MARCÍLIO, 2003).

No século XVIII dá-se início às tratativas para importar o modelo assistencial de Lisboa para o Brasil, requerendo-se à coroa a autorização para implementar em Salvador a primeira roda expositora da Colônia. Esses pleitos se deram em razão do crescimento vertiginoso do número de abandonados pela cidade de Salvador, na época capital do Brasil. Pela Santa Casa, houve a concordância da criação da

instituição, requerendo-se como contrapartida auxílios financeiros anuais (MARCÍLIO, 2003).

O mecanismo surge como “experiência institucional de acolhimento específico para crianças abandonadas nas áreas urbanas” (CUSTÓDIO; VERONESE, 2009, p.21). Custódio e Veronese (2009, p.21) ainda elucidam que “o chamado problema da orfandade requeria uma solução política que articulasse a ação compartilhada entre as instituições de caráter assistencial e religioso subsidiada pelo Estado”.

Assim, no Brasil, a história das Rodas dos Expostos inicia em 1726, na cidade de Salvador. A segunda roda surge doze anos depois, no Rio de Janeiro, em razão de um cenário similar àquele que ensejou a implementação do mecanismo: crianças que, enjeitadas à noite, não sobreviviam a ela – mortas pelo frio ou pela fome (por vezes própria, por vezes pela de outros animais). A última roda do período colonial foi instalada em 1789 em Recife (MARCÍLIO, 2003).

Quanto a esse período, Custódio (2009) elucidada:

Até a instalação da República de 1889, o Brasil manteve exclusivamente um modelo caritativo-assistencial de atenção à infância, representado por ações em torno do abandono, da exposição e do enjeitamento de crianças que, em regra, tinham como destino o acolhimento por famílias substitutas ou a institucionalização nas rodas dos Expostos, as quais foram criadas conforme o modelo de acolhimento europeu, e reproduzidas e disseminadas em larga escala por aqui. Provavelmente foi um dos modelos assistenciais que mais perdurou na história brasileira, uma vez que a primeira Roda dos Expostos foi instituída no século XVIII e a última encerrada na segunda metade do século XX (p. 12).

Assim, mesmo com a Independência Brasileira, as Rodas Expositoras continuaram a funcionar e serem amparadas pelas entidades governamentais – mesmo que com sérias discordâncias sobre a quem incumbiria a assistência, tendo tal responsabilidade sido alvo de Leis para transferi-las das câmaras às assembleias legislativas, desde que houvesse uma Santa Casa de Misericórdia na Municipalidade capaz de assumir essa responsabilidade e amparar esses enjeitados – essa fase representou uma transição do caráter assistencialista das rodas para uma fase de trabalho filantrópico (MARCÍLIO, 2003).

Diante do sucesso da política de entrega representada pela Roda dos Expostos, outras foram inauguradas no País, como em São Paulo (1825), Santa Catarina (1828), Rio Grande (1838) e Pelotas (1849).

Ao passo que essas rodas promoviam o recebimento e acolhimento desses infantes, promoviam, também, o “internamento” desses vulneráveis. Alguns

problemas emergiam desse cenário, um deles era o prazo pelo qual o Estado – aqui através das Santas Casas – se responsabilizaria pelos cuidados desses infantes. Outra latente questão era a destinação dessas crianças. Inicialmente a figura da adoção – ou seja, o ato pelo qual integra-se um novo indivíduo à família, reconhecendo-o como par – não era tão difundida, sendo que o recebimento dessas crianças sempre vinha com a expectativa de uma contraprestação: das meninas esperava-se o serviço doméstico. A vida dos meninos, por sua vez, servia como moeda de troca – ao invés de enviar seus filhos biológicos para cumprir os deveres de recrutamento, as famílias criavam um menino exposto para enviá-lo em seu lugar (GERTZE, 1997).

No tempo das Rodas, as crianças do sexo feminino, desde que atingiam a “Idade da razão”, aos sete anos, deveriam deixar a Casa da Roda. Autoridades e membros da Junta da Misericórdia preocupavam-se com seus destinos. As menos desafortunadas encontravam guarida em casas de família, tornando-se suas “criadas” ou domésticas. As demais podiam terminar na rua, mendicantes ou até mesmo prostitutas (MARCÍLIO, 2010, p. 32).

Essas políticas adotadas pelas Rodas Expositoras perpetuaram-se até 1950, ano do fechamento do último desses mecanismos que ainda estava em atividade. Os próprios marcos históricos – os reflexos da Revolução Francesa e do iluminismo e a transição do Império para a República – provocaram novas visões da infância, resultando que, nos primeiros anos do século XX, criaram-se diversas iniciativas, tanto em âmbito público quanto privado, destinadas à atender as demandas das crianças, motivadas tanto pelas influências europeias quanto pela “própria necessidade do Estado em oferecer resposta à uma constante pressão social de uma enorme massa de excluídos” (CUSTÓDIO, 2009, p.15).

A redescoberta da infância, por sua vez, implicou depositar nessa a esperança pelo futuro da nação. Essa transição de invisibilidade das crianças e adolescentes para detentores da capacidade de definir as margens do futuro aliado ao contexto social de expansão das cidades além de suas capacidades, o que resultou no crescimento da criminalidade e mendicância – inclusive de crianças e adolescentes - (CRUZ; HILLESHEIM; GUARESCHI, 2005, p.42-43) redundou na criação da primeira legislação que disciplinava especificamente sobre esses vulneráveis. Com sustentáculo na teoria da situação irregular e no objetivo de promover a “reeducação”

e “regeneração” dos denominados menores⁷. Surge, em 1927, amparado em discursos higienistas e eugenistas, o primeiro “Código de Menores” (CUNHA; BOARINI, 2010).

2.2.2 A FUNABEM e a FEBEM

O Código de Menores instituído em 1927, foi uma legislação cuja finalidade era “regular medidas de assistência e proteção ao menor abandonado ou delinquente”, delegando “aos Estados a responsabilidade pela execução do atendimento de crianças e adolescentes, caracterizando-se por uma intervenção ativa dos mesmos no controle da população carente” (CRUZ; HILLESHEIM; GUARESCHI, 2005, p.44).

Esse mesmo diploma concedeu ao poder judiciário uma grande liberdade para rotular as crianças e/ou adolescentes. Pontua-se, ainda, que o Código de Menores sequer distinguia essas duas categorias (criança e adolescente) – unificava-os dentro da classe de “menores”, termo degradante empregado com o fito de separá-los dos demais infantes, ou seja, daqueles que possuíam famílias “estruturadas” e condições financeiras, inculcando a ideia de que esses alcunhados de “menores” são perigosos, vadios, ou, ainda, que estão em perigo de o serem (CUNHA; BOARINI, 2010).

Considerando que a implementação dessa legislação advém de um contexto histórico de expansão urbana e processos migratórios, com conseqüente aumento da pobreza e da criminalidade, passa-se a prever mecanismos para a promoção de medidas higiênicas, redundando na retirada desses “menores delinquentes” das ruas e internando-os em instituições apropriadas, as quais baseavam-se no trabalho como propulsor da educação e disciplina (CRUZ; HILLESHEIM; GUARESCHI, 2005).

Outrossim, o abandono moral ou a violência física perpetrada pelos genitores passava a ser ensejadora da destituição do *pátrio* poder, implicando em uma cisão entre o modelo anterior em que o filho seria objeto às vontades do pai⁸. Essa

⁷ Para o referido código, denominavam-se “menores” os abandonados, delinquentes, vadios, libertinos, mendigos e pervertidos. Esses seriam tutelados pelo dispositivo de 1927. Já as outras crianças, as quais não se enquadravam nessa descrição responderiam ao Código Civil de 1916 (CUNHA; BOARINI, 2010, p. 210-211).

⁸ Cunha e Boarini (2010, p. 215) salientam que “[...] o Código de Menores traz aspectos positivos no trato com a infância ao impor limites à autoridade dos pais ou dos responsáveis sobre os filhos e cercear o trabalho infantil. Este último aspecto era levado a cabo parcialmente, em virtude das contradições que a sociedade vivia no momento. A infância passou a ser submetida à tutela do Estado, e este se comprometia a colocá-la sob sua guarda no intuito de evitar e solucionar alguns males sociais a ela relacionados”.

destituição resultava na colocação da criança sob os cuidados do Estado, o qual exerceria o papel “que acreditava que a família não era capaz de fazer: educar e vigiar” (CUNHA, BOARINI, 2010, p.213). Outras circunstâncias, como é o caso da ausência da figura paterna, também garantiam a esses infantes o rótulo de “menor”, porquanto seu núcleo familiar ostentava características de desordem, que proporcionavam a esse “o perigo de se tornar” um delinquente (CRUZ; HILLESHEIM; GUARESCHI, 2005, p.43).

As medidas instituídas por essa legislação, consistindo na reiterada internação dessas crianças e adolescentes em reformatórios, perpetuou-se. Aliando essa repressão à constante propaganda da existência de uma infância delinquente (em situação irregular), nasce no início dos anos setenta, em um contexto social de ditadura militar com medidas como o Ato Institucional nº 5, a Fundação Nacional do Bem-estar dos menores (FUNABEM) e a Fundação Estadual para o Bem-estar do Menor (FEBEM) (CRUZ et. al., 2004).

A criação dessas instituições vem acompanhada de alterações legislativas que promovem retrocessos na legislação anterior. O Código de Menores de 1979 e a Política Nacional de Bem-Estar do Menor (PNBEM) – Leis 6.697/79 e 4.513/64, respectivamente - passaram a permitir não só a internação por prazo indeterminado, mas a passagem do menor que atingisse a maioridade para a esfera criminal e a ampliação dos conceitos de “situação irregular”.

Para a promoção da reorganização desses jovens, a FEBEM surge com o objetivo principal de

[...] instrumentalizar o menor marginalizado (compreendidos aqui os carentes, abandonados e infratores) para a compreensão crítica de sua condição e das circunstâncias que a geram, bem como propiciar-lhes conhecimentos, habilidades e capacidades que lhe abram as oportunidades de enfrentar, objetivamente, os desafios que lhe são colocados no convívio social (FIGUEIREDO, 1987, p. 87).

Depreende-se que a punição da pobreza e da infância abandonada permanecem sendo características latentes nas políticas infantis adotadas durante o período ditatorial. Disso emergem outros problemas, como a necessidade da manutenção desses em reformatórios, porquanto dificilmente a situação que ensejou a destituição do *pátrio* poder e posterior internação – como a pobreza excessiva dos genitores ou, ainda, o abandono – virá a cessar. Esses que permanecerão

institucionalizados até atingirem a maioria logo são apelidados de “filhos do Governo” (CRUZ; HILLESHEIM; GUARESCHI, 2005, p.45)

À luz de discussões internacionais sobre a temática da infância, que redundaram na criação de convenções e regramentos, bem como com o final do período ditatorial e surgimento da Constituição Federal de 1988, especialmente diante do teor do art. 227 do referido diploma, pavimentou-se o caminho para a construção do Estatuto da Criança e do Adolescente que passa a vigorar em 1990, consolidando a doutrina da proteção integral das crianças e adolescentes.

Com o diploma, houve uma cisão também nas instituições: se durante a época da FUNABEM e FEBEM havia uma centralização de todos os internados – os abandonados (material ou fisicamente), os delinquentes, as vítimas de maus tratos e os que eram entregues por suas famílias – em um mesmo espaço físico, com o modelo atual dividem-se em duas instituições: as instituições de internação (quando aplicada medida socioeducativa de internação ou semiliberdade em razão de prática de ato infracional por adolescentes) e as instituições de acolhimento (quando aplicada medida protetiva em favor da criança ou adolescente), proporcionando-se a promoção de trabalhos diferenciados, os quais são necessárias para garantir o pleno desenvolvimento desses indivíduos.

2.2.3 O acolhimento institucional

Com esse novo viés protetivo à infância e adolescência, bem como em razão do princípio constitucional da igualdade, todas as crianças estão sujeitas à tutela do Estatuto da Criança e do Adolescente, não mais havendo distinção entre os que teriam que responder ao Código Civil e os que responderiam a outros dispositivos em razão de características ou rótulos específicos. Assim, para garantir a concreção dos direitos resguardados pelo novo diploma, cria-se um órgão autônomo com esse fim - o Conselho Tutelar.

Dentre as atribuições desse órgão, está o acompanhamento direto à núcleos familiares, possibilitando-lhe a aplicação das medidas protetivas previstas no art. 101, incisos I a VII, uma vez presentes as condições do art. 98 do ECA, ou seja, violação ou ameaça aos direitos desses protegidos. Uma das medidas de proteção previstas é o acolhimento institucional da criança – providência de caráter temporário e excepcional que possui duas principais funções: como uma forma de transição para a

reintegração familiar – uma vez superado o risco que ensejou a medida – ou como uma residência temporária a preceder a colocação do protegido em família substituta (BRASIL, 1990, <www.planalto.gov.br>).

O ECA dispõe que a incumbência para a criação e manutenção das instituições de acolhimento é de cada municipalidade – porquanto é de sua responsabilidade a criação dos programas de proteção previstos no art. 101 do diploma supracitado. Assim, o art. 92 passa a dispor sobre os princípios que devem conduzir os trabalhos da instituição, como a preservação dos vínculos com a família (natural e extensa) e, se possível, a adoção de medidas para a reintegração do protegido nesse grupo familiar. Prevê-se, ainda, o atendimento personalizado e em pequenos grupos, o desenvolvimento de atividades em regimes de co-educação, o não desmembramento dos grupos de irmãos, a participação na vida da comunidade local e o preparo gradual para desligamento quando atingida a maioridade.

Os acolhimentos são precedidos de decisão judicial. Em casos excepcionais, quando a medida seja de urgência, o Conselho Tutelar promoverá o “afastamento do convívio familiar, comunicará incontinenti o fato ao Ministério Público, prestando-lhe informações sobre os motivos de tal entendimento e as providências tomadas para a orientação, o apoio e a promoção social da família” (BRASIL, 1990, <www.planalto.gov.br>).

Durante o período do acolhimento, a situação do protegido deverá ser reavaliada no máximo a cada três meses, fornecendo informações suficientes para que o magistrado decida acerca da possibilidade da reintegração familiar, pela colocação em família substituta ou pela manutenção do acolhimento. O acolhimento poderá durar pelo prazo máximo de 18 meses e, em casos excepcionais, se for comprovado ser o melhor interesse do protegido, poderá ser prolongado desde que fundamentado pela autoridade judiciária (BRASIL, 1990, <www.planalto.gov.br>).

Além da aplicação da medida de proteção pelo acolhimento institucional nos casos de omissão, violência ou abandono, a outra via de entrada para esse instituto é através da entrega conforme os ditames legais previstos no próprio Estatuto da Criança e do Adolescente.

2.2.4 Entrega responsável

A apelidada “Lei de Adoção” - Lei nº 13.509 de 22 de novembro de 2017 - promoveu substanciais alterações no Estatuto da Criança e do Adolescente, refletindo, ainda, nos dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e no Código Civil. Dentre suas modificações mais notáveis, estabeleceu a redução nos prazos que envolvem o processo de adoção e passou a disciplinar acerca da entrega regular de crianças para adoção.

No que tange à previsão legal da entrega, essa pode ser encontrada no art. 19-A⁹ do ECA. O artigo conta com dez parágrafos, disciplinando minuciosamente acerca dos fluxos a serem adotados para não só possibilitar a entrega, mas garantir que ela seja realizada de forma a preservar os direitos da genitora e do infante (BRASIL, 1990, <www.planalto.gov.br>).

A genitora que optar por realizar a entrega deverá ser encaminhada ao Juizado da Infância e Juventude. Essa manifestação poderá ser tanto antes quanto após o nascimento do protegido. Assim, promover-se-á a escuta dessa mulher por equipe multidisciplinar do próprio juizado, produzindo-se um laudo que considerará, inclusive, a possibilidade da manifestação de estados gestacionais e puerperais que estejam interferindo com a plena capacidade da manifestação de suas vontades (BRASIL, 1990, <www.planalto.gov.br>).

Com a produção do referido relatório, a autoridade judiciária providenciará o encaminhamento da genitora, desde que haja concordância expressa dessa, para realização de atendimento especializado junto à rede de saúde e assistencial. Diante da manifestação pelo desejo da entrega, prevê a legislação que, salvo se requisitado sigilo pela genitora, proceder-se-á com a averiguação da possibilidade da inserção desse protegido em família extensa, seguindo as premissas de que a criação no seio biológico se trata de direito fundamental. Assim, o §3 estabelece o prazo máximo de 90 dias, prorrogável por igual período, para a realização das diligências necessárias para apurar a existência de familiares que desejem e estejam aptos a receber o protegido (BRASIL, 1990, <www.planalto.gov.br>).

⁹ Art. 19-A. A gestante ou mãe que manifeste interesse em entregar seu filho para adoção, antes ou logo após o nascimento, será encaminhada à Justiça da Infância e da Juventude.

§ 1^o - A gestante ou mãe será ouvida pela equipe interprofissional da Justiça da Infância e da Juventude, que apresentará relatório à autoridade judiciária, considerando inclusive os eventuais efeitos do estado gestacional e puerperal. [...] (BRASIL, 1990, <www.planalto.gov.br>).

Se houver a ausência de família extensa e não manifestação acerca do genitor biológico do infante, proceder-se-á a decretação da extinção do poder familiar e colocação em família substituta ou, na ausência de um perfil compatível, em instituição de acolhimento, seguindo-se o procedimento do Estatuto no que tange ao acolhimento e os procedimentos para adoção. Salienta-se que o desejo da entrega deve ser ratificado, no prazo máximo de 10 dias, em audiência a ser realizada na presença do Ministério Público, da genitora e, se houver identificação do pai biológico, esse também deverá estar presente, ambos devendo estar acompanhados de advogado ou defensor público para confirmar seu intuito em proceder com a entrega¹⁰ (BRASIL, 1990, <www.planalto.gov.br>).

Na solenidade supramencionada, em caso de ausência do genitor ou do representante da família extensa que deseje exercer a guarda, suspender-se-á o poder familiar da genitora e proceder-se-á com a colocação do protegido sob guarda provisória de quem estiver habilitado na fila de adoção. Esses guardiões possuirão o prazo de 15 dias para propor pedido de adoção, prazo esse que começa a correr no dia seguinte à data do final do estágio de convivência.

Salienta-se que se faculta aos genitores biológicos o “direito de arrependimento” à entrega, o qual poderá ser manifestado a qualquer momento durante o processo de acompanhamento à gestação ou, ainda, na audiência confirmatória. Nesse caso, a criança será reinserida no núcleo familiar com seus genitores biológicos, determinando-se o acompanhamento desses pelo prazo de 180 dias.

Da mesma forma, aplica-se analogamente a ideia da entrega àquelas crianças e recém-nascidos que, acolhidos, não são procurados por suas famílias biológicas nos 30 dias subsequentes à data do acolhimento. Ocorrendo esse cenário, proceder-se-á à inclusão desses protegidos no cadastro para adoção (BRASIL, 1990, <www.planalto.gov.br>).

¹⁰ Art. 166. Se os pais forem falecidos, tiverem sido destituídos ou suspensos do poder familiar, ou houverem aderido expressamente ao pedido de colocação em família substituta, este poderá ser formulado diretamente em cartório, em petição assinada pelos próprios requerentes, dispensada a assistência de advogado.

§ 1º Na hipótese de concordância dos pais, o juiz:

I - na presença do Ministério Público, ouvirá as partes, devidamente assistidas por advogado ou por defensor público, para verificar sua concordância com a adoção, no prazo máximo de 10 (dez) dias, contado da data do protocolo da petição ou da entrega da criança em juízo, tomando por termo as declarações; e

II - declarará a extinção do poder familiar (BRASIL, 1990, <www.planalto.gov.br>).

A ideia da criação do fluxo acima narrado é que, através do acompanhamento e preparações no curso da gestação, já seria possível vincular o infante diretamente à uma família substituta compatível. Entretanto, em alguns casos, essa criança pode vir a passar, mesmo que curtos períodos, em situação de acolhimento. Exemplo seria o aguardo pela realização da audiência de confirmação pelo desejo da entrega conforme já delineado, porquanto realizar a entrega aos pais adotivos e ter que, posteriormente, findar tais vínculos em razão do manifesto de arrependimento pelos pais biológicos implicaria em uma situação traumática para todas as partes.

Ademais, nos casos em que a criança é acolhida e não é procurada pelos genitores biológicos ou, ainda, caso o perfil da criança não seja compatível com o buscado pelos cadastrados na fila de adoção, esses infantes acabam sendo inseridos nas instituições de acolhimento, onde permanecerão até a solução de sua situação jurídica e possível vinculação – seja com sua família biológica natural, extensa ou uma nova família substituta.

3 O AFASTAMENTO DO NÚCLEO FAMILIAR E A SISTEMÁTICA DO ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL

Ante a implementação da doutrina da proteção integral – a qual é o sustentáculo do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) - as medidas de proteção surgem como mecanismos para barrar e tentar reverter as práticas que resultem em violação e inobservância aos direitos das crianças e adolescentes. Conforme previamente analisado, o diploma de proteção delegou ao Conselho Tutelar a atribuição para aplicação da maior parte dessas medidas (excetua-se, aqui, as de acolhimento institucional, inclusão em programa de acolhimento familiar e colocação em família substituta, medidas que são aplicadas exclusivamente pela autoridade judicial – conforme o §2 do art. 101 do ECA). Essa delegação de atribuição, por si só, não aparece sem críticas na literatura, especialmente em decorrência da não exigência de qualificação técnica prévia daqueles que se candidatam ao processo eletivo para o cargo de Conselheiro Tutelar, o que, por vezes, pode resultar numa carência de ferramentas para enfrentar as delicadas situações que demandam a atuação do órgão de proteção (DIAS, 2021).

O artigo 98 do ECA insere previsões expressas das situações que comportam a atuação do órgão de proteção em favor desses protegidos: quando houver ação ou omissão Estatal, quando houver ação ou omissão dos genitores ou responsáveis e quando houver ação ou omissão praticada pelo próprio favorecido e essas violem seus direitos. Essas práticas, em síntese, resultam naquilo que é denominado de “situação de risco”, a qual é conceituada por Siqueira e Dall’Aglio (2007, p.135) “como condições ou variáveis que estão associadas a uma alta possibilidade de ocorrência de resultados negativos ou não desejáveis”.

Portanto, emergindo tais circunstâncias e não sendo vislumbrado pelo Conselho Tutelar a possibilidade de mitigação desse cenário mediante a aplicação de outras medidas previstas no rol do art. 101 do ECA ou, ainda, quando constatado que a permanência da criança ou adolescente com a família redundará em contínua violação de seus direitos, torna-se necessário o afastamento dos protegidos do seio familiar e inserção em programas de acolhimento – seja ele familiar ou institucional.

3.1 Causas do acolhimento institucional: entre a “situação de risco” e o abandono familiar

Os acolhimentos em ambas suas modalidades – institucional ou familiar¹¹ – são descritos pela legislação como “medidas provisórias e excepcionais, utilizáveis como forma de transição para a reintegração familiar ou, não sendo essa possível, para colocação em família substituta” (BRASIL, 1990, <www.planalto.gov.br>). Nesse diapasão, frente à excepcionalidade da medida são diversas as tentativas prévias de reorganização do seio familiar sem implicar na efetiva separação do protegido daqueles que, em tese, exercem seus cuidados. Essas tentativas estão diretamente atreladas à atuação do Conselho Tutelar em acompanhar individualmente essas famílias em situação de vulnerabilidade e realizar os encaminhamentos pertinentes junto à rede de proteção, a qual é composta pelas Secretarias de Assistência e Inclusão Social (SAIS), Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), Secretarias de Educação, entre outras.

Resta, entretanto, que quando vencidas todas as tentativas e não sendo alcançado um cenário de proteção psicossocial mínimo, torna-se necessário o afastamento desses protegidos do núcleo familiar – medida que possibilitará, inclusive, o retorno do protegido ao estado de dignidade preconizado pela Constituição Federal. Sarlet (2001, p.89) elucida acerca da indissociabilidade entre a proteção psicossocial e a dignidade humana: [...] não restam dúvidas de que a dignidade da pessoa humana engloba necessariamente respeito e proteção da integridade física e emocional (psíquica) em geral da pessoa [...].”

Assim, ato contínuo ao afastamento pode ser realizada a entrega a outros familiares aptos ao exercício dos cuidados dessas crianças ou adolescentes – o que implicará em manutenção no grupo familiar. Entretanto, se não for localizada família

¹¹ O acolhimento familiar emerge no Estatuto da Criança e do Adolescente como modalidade preferencial de acolhimento àquele que é realizado em instituições – sejam elas governamentais ou não (art. 34, §1 do ECA). Valente (2012, p.582) conceitua a família acolhedora como “aquela que voluntariamente tem a função de acolher em seu espaço familiar, pelo tempo que for necessário, a criança e/ou o adolescente que, para ser protegido, foi retirado de sua família, respeitando sua identidade e sua história, oferecendo-lhe todos os cuidados básicos mais afeto, amor, orientação, favorecendo seu desenvolvimento integral e sua inserção familiar, assegurando-lhe a convivência familiar e comunitária”. Importante ressaltar, entretanto, que seu conceito não se confunde com a colocação em família extensa, eis que o primeiro implica em colocações temporárias e sucessivas, ao passo que a segunda (família extensa) resulta em efetiva reintegração familiar e, conseqüentemente, manutenção do protegido por tempo indeterminado sob cuidado desses guardiões.

extensa – seja ela biológica ou afetiva – para assumir a guarda do protegido afastado, proceder-se-á com a inclusão deste em entidade de acolhimento institucional ou familiar.

Importante mencionar que o próprio ordenamento alvitra a manutenção da criança e do adolescente com sua família de origem, trazendo inclusive a previsão expressa de que algumas circunstâncias não são suficientes para o afastamento do protegido do convívio com os pais, como é o caso da escassez de recursos materiais (art. 23 do ECA) ou, ainda, a clara previsão de que o afastamento nos casos de maus-tratos, opressão ou abuso sexual (artigo 130 do ECA)¹² deve ser do agressor e não da vítima (criança ou adolescente). Críticas na doutrina aduzem que essa percepção resulta em um maior prestígio ao “direito dos pais, a manutenção da família natural, do que preservado o melhor interesse das vítimas dos próprios pais” (DIAS, 2021, p.331).

Não obstante, essencial ponderar que a quebra da convivência diária resulta, logicamente, no enfraquecimento dos vínculos familiares, sendo que quanto mais prolongado for o período de afastamento, maior será a fragilização dessas relações (PAIVA; MOREIRA; LIMA, 2019), resultando em “graves sequelas físicas, cognitivas, afetivas e sociais derivadas do tempo passado em instituições de acolhimento” (HUEB, 2016, p.33).

Mesmo com os impactos negativos, por vezes o afastamento é medida impositiva, sendo a única capaz de assegurar o superior interesse da criança ou adolescente, principalmente quando impera gravosa e notória situação de risco. Acerca da situação de risco, Siqueira e Dall’Aglia elucidam que:

O risco, no entanto, não é entendido de forma estática, mas como processo, definido a partir de uma determinada situação, de suas implicações e dos seus resultados específicos. Negligência parental, violência doméstica, padrões parentais de cuidado e supervisão inadequados, pobreza, rigidez nas práticas educativas e doença mental são considerados fatores de risco na família, que podem dificultar seu funcionamento (2007, p.135).

A situação de risco, portanto, está reiteradamente calcada no abandono - seja ele material, intelectual, emocional ou, ainda, físico –, na violência (física, psicológica ou sexual) e na negligência. Dessa forma, o afastamento a ser realizado, além de temporário, emerge como campo para atuação das equipes multiprofissionais – da

¹² Art. 130. Verificada a hipótese de maus-tratos, opressão ou abuso sexual impostos pelos pais ou responsável, a autoridade judiciária poderá determinar, como medida cautelar, o afastamento do agressor da moradia comum. (BRASIL, 1990, <www.planalto.gov.br>).

Instituição de Acolhimento, das equipes dos Juizados e até mesmo do Conselho Tutelar – para buscar a reversão do quadro de risco que impera. Deve-se observar, entretanto, que “com qualidade, as ações possam ocorrer de maneira ágil, como o próprio momento da criança e do adolescente exige” (VALENTE, 2012, p.582).

Constata-se, portanto, um caráter duplo da medida: ao passo que promove a proteção da criança ao retirá-la da situação de risco advinda da violência do contexto familiar, assegura espaço para reestruturação, acompanhamento e tratamento desses que protagonizaram o papel de violadores. Garante, ainda, que realizados os devidos encaminhamentos e não sendo constatadas condições de retorno à família de origem, o acolhimento servirá de espaço transitório até a colocação em família substituta (MOREIRA, 2014).

Gize-se que a legislação apresenta genérico rol de causas que viabilizam a suspensão do poder familiar (art. 1.637 do Código Civil) - resultado lógico e reiterado do acolhimento institucional – de tal forma que goza “[...] o juiz de ampla liberdade na identificação dos fatos que possam levar ao afastamento temporário ou definitivo das funções parentais” (DIAS, 2021, p.316). Portanto, não há uma taxatividade nas causas que admitem o acolhimento institucional. Emergindo a previamente conceituada situação de risco e não sendo vislumbrada a possibilidade de manutenção da criança e/ou adolescente sob os cuidados da família natural sem que se perpetuem as violações, torna-se necessária a aplicação da referida medida de proteção.

Ponderadas as causas que viabilizam a inserção no acolhimento, passa-se a compreender o funcionamento e estruturação dessas entidades.

3.2 Aspectos legais e principiológicos do acolhimento institucional

O acolhimento institucional, enquanto medida provisória e cautelar, é instrumental no amparo dos protegidos acolhidos durante o período de “transição para reintegração familiar ou, não sendo esta possível, para colocação em família substituta” (BRASIL, 1990, <www.planalto.gov.br>). A principiologia das instituições de acolhimento – e, também, seus objetivos – estão inscritos no art. 92 do ECA, relacionando que deve-se objetivar pela: a) preservação dos vínculos familiares e promoção da reintegração familiar; b) integração em família substituta, quando esgotados os recursos de manutenção na família natural ou extensa; c) atendimento personalizado e em pequenos grupos; d) desenvolvimento de atividades em regime

de co-educação; e) não desmembramento de grupos de irmãos; f) evitar, sempre que possível, a transferência para outras entidades de crianças e adolescentes abrigados; g) participação na vida da comunidade local; h) preparação gradativa para o desligamento; i) participação de pessoas da comunidade no processo educativo.

Dentre esses princípios/objetivos, merece especial destaque as previsões de manutenção dos vínculos familiares e de reintegração familiar, ambos atuando como fortes vetores da atuação das entidades de acolhimento.

É em decorrência da previsão de necessidade de manutenção dos vínculos familiares, que é assegurado o direito à visitação periódica dos genitores, irmãos e família extensa aos protegidos acolhidos. Há, entretanto, outra faceta que advém e princípio: a situação das adolescentes, acolhidas, que são mães ou estão gestantes. O art. 19 do ECA preconiza o direito da criança à convivência familiar e comunitária, apontando, no §5, que “será garantida a convivência integral da criança com a mãe adolescente que estiver em acolhimento institucional” (BRASIL, 1990, <www.planalto.gov.br>).

Esse cenário de convivência dos filhos com as genitoras adolescentes, ambos em âmbito de institucionalização, emerge como forma de assegurar o direito à convivência familiar, mas, também, como forma de garantir à genitora o direito de exercer a maternidade. Há notória vulnerabilidade jurídica dentro dessas relações: uma adolescente – por vezes sequer relativamente incapaz – que está sob os cuidados do Estado e cujos genitores estão com o poder familiar suspenso, é detentora, de fato, do poder familiar em relação à uma criança que será acolhida, ao menos em tese, não em decorrência de efetivas violações aos seus direitos, mas como forma de assegurar a manutenção dos vínculos com sua mãe.

A literatura demonstra que o acompanhamento realizado com essas genitoras nesse espaço pode se mostrar positivo, uma vez que a equipe técnica tem ferramentas para mitigar conceitos e comportamentos previamente instituídos pela família natural da acolhida e que podem resultar em repetição de condutas violadoras: exemplo citado por Penna *et al* (2012) está atrelado ao uso do castigo físico como maneira corretiva. Em decorrência das orientações fornecidas pela equipe técnica essas percepções e comportamentos passam por transformações, resultando em

controle do ímpeto de correção por meio da violência e percepção da inadequação dessa prática¹³.

Essa intervenção aparece como possível quebra no ciclo da violência intrafamiliar enquanto fenômeno multigeracional, conceituado como a situação na qual “adultos que foram vítimas de violência intencional e repetitiva possuem um padrão cognitivo comportamental de funcionamento inadequado, baseado na violência e aprendido na infância” (SIQUEIRA; DALL’AGLIO, 2007, p.135). Essas consequências merecem destaque eis que resultam em fortalecimento do papel da genitora e viabilizam o exercício da maternidade com observância aos direitos da criança previstos nos arts. 5º do ECA e 227 da Constituição Federal, ou seja, amparam a previsão de que nenhuma criança será vítima de qualquer forma de violência ou violação aos seus direitos fundamentais.

Essencial ressaltar que o acolhimento é medida temporária - o Estatuto da Criança e do Adolescente prevê o prazo máximo de 18 meses para permanência desses protegidos em situação de acolhimento institucional. Eventual extensão restringe-se à observância do superior interesse do protegido e, ainda, deve ser devidamente fundamentada pela autoridade judiciária (art. 19, §2).

Em decorrência dessa temporalidade, surge a necessidade de atuação integrada do Conselho Tutelar e da equipe técnica da Instituição de Acolhimento, bem como do restante da rede de proteção, para que seja possível viabilizar a reintegração familiar - princípio que recebe extensa proteção legal (parágrafo único do art. 93, §4 e 7 do art. 101, todos do ECA, entre outros).

Assim, o período de acolhimento, por vezes visto por crianças e adolescentes como “castigo/punição” (MOREIRA, 2014), deve ser utilizado pela rede de proteção para tentativa de inserção do núcleo nos tratamentos necessários e promover efetiva reorganização que viabilize a retomada do poder familiar pela família de origem ou, alternativamente, pela família extensa. Nesse sentido, elucida Moreira (2014, p. 32):

A rede de proteção dos direitos de crianças e adolescentes deve, durante o período de acolhimento institucional, buscar construir com as famílias as condições necessárias para que seus filhos possam retornar ao convívio com seus pais. Esgotadas todas as possibilidades, deve-se procurar que essas

¹³ Além dos dispositivos proibitivos no ECA e na Constituição Federal à prática de castigos físicos como modo corretivo ou educativo, existente legislação específica que objetiva coibir essas práticas: a apelidada “Lei da Palmada” ou “Lei do Menino Bernardo” – Lei 13.010/2014. A lei, embora importante por proibir essas práticas, não é perfeita: as medidas punitivas aos pais ou responsáveis que agredem os protegidos são brandas e não houve a vedação de prática de violência psicológica, negligência ou agressão moral (DIAS, 2021).

crianças e adolescentes sejam adotados por membros da família extensa (tios, avós, por exemplo) ou por outras famílias cadastradas como adotantes.

Dessa principiologia, entretanto, emergem alguns problemas. Ao passo que a legislação apresenta as previsões mandamentais de que se deve objetivar o pronto retorno dos acolhidos ao seio familiar, encontra-se na literatura (SIQUEIRA; DELL'AGLIO, 2007; PAIVA; MOREIRA; LIMA, 2019) relatos de desacolhimentos precoces que resultam na reincidência da medida. Surge para as equipes multidisciplinares um enorme desafio de conseguir promover as ações de inserção da família nos programas de atendimento, constatar efetiva adesão e recomendar eventual reintegração e sopesar as possibilidades de recaída dos genitores às práticas que ensejaram, em primeiro momento, o afastamento dos filhos.

Gize-se que o Estatuto prevê a necessidade de remessa de relatórios trimestrais (art. 19, §1 do ECA) e reavaliações semestrais dos Planos Individuais de Atendimento – os PIAs (art. 92, §2 do ECA) elaborados pela instituição. Acerca dos PIAs, importante ressaltar que eles devem incluir:

[...] os resultados da avaliação interdisciplinar; os compromissos assumidos pelos pais ou responsável; e a previsão das atividades a serem desenvolvidas com a criança ou com o adolescente acolhido e seus pais ou responsável, com vistas à reintegração familiar ou, caso seja esta vedada por expressa e fundamentada determinação judicial, é necessário que tomem as providências para sua colocação em família substituta, sob direta supervisão da autoridade judiciária (PAIVA; MOREIRA; LIMA, 2019, p.1408).

Portanto, é atribuição da equipe técnica da Instituição de Acolhimento “realizar um estudo social e pessoal de cada família, reavaliar periodicamente cada caso, com intervalo máximo de seis meses, dando ciência dos resultados à autoridade competente” (SIQUEIRA, MASSIGNAN, DALL'AGLIO, 2011, p.384), incumbindo, à essa mesma equipe, “comunicar às autoridades do Sistema de Justiça, periodicamente, os casos em que se mostre inviável ou impossível o reatamento dos vínculos familiares” (SIQUEIRA, MASSIGNAN, DALL'AGLIO, 2011, p.384).

Somente a partir desses relatórios será possível consubstanciar eventual decisão judicial no sentido de reintegração do acolhido à família natural, à família extensa ou, ainda, fundamentar o ajuizamento da cabível ação de destituição do poder familiar e conseqüente pedido de inserção em família substituta.

3.3 A reinserção familiar: entre o sucesso e a reinstitucionalização

A reinserção familiar – aqui entendida como o retorno à família natural ou extensa – tem o potencial de ser medida exitosa ou falha. No primeiro caso, atua como forma assecuratória ao direito à convivência familiar em condições dignas – ou seja, sem exposição a situações de risco. Entretanto, se inexitosa – como diversas vezes o é – resulta em novas vitimizações da criança ou adolescente, às vezes pelos mesmos motivos que deram ensejo à primeira medida, às vezes por violações ainda mais gravosas.

No aspecto da situação jurídica dos protegidos é interessante rememorar que a consequência lógica do acolhimento institucional é a suspensão do poder familiar. Coerente, portanto, que uma vez superada a situação de risco e sendo cabível a reinserção na família de origem, seja determinado o cancelamento/revogação da decisão que determinou a suspensão, atendendo-se, assim, ao melhor interesse do acolhido (DIAS, 2021). Se, entretanto, determina-se a inserção na família extensa, será concedida a guarda provisória do protegido àquele que assume a responsabilidade, sendo fundamental o posterior manejo da competente ação para regularização definitiva da situação jurídica da criança.

A literatura retrata ecos advindos da doutrina da institucionalização¹⁴ decorrente do Código de Menores, especialmente em virtude de não serem exauridas as medidas alternativas ao afastamento e conseqüente acolhimento (PAIVA; MOREIRA; LIMA, 2019). Entretanto, também demonstra que o processo de retorno é, constantemente, precoce. Porém, essa prematuridade do retorno não está atrelada ao tempo de aplicação da medida – que constantemente ultrapassa o limite legal de 18 meses – mas está vinculada a não superação das situações de risco existentes antes do efetivo retorno do acolhido ao seio familiar.

Há de se observar que a falta de recursos materiais, embora não seja permissivo por si só para o afastamento dos protegidos do núcleo familiar, é característica reiteradamente presente (PAIVA; MOREIRA; LIMA, 2019), sendo

¹⁴ Essa doutrina de “institucionalização”, conforme previamente vista, foi popular durante a vigência do Código de Menores, atuando como instrumento de punição à pobreza e forma de promover a “limpeza” das ruas. Jacinto e Dazzani (2020, p.2) elucidam que “nesse contexto, o Estado recorria com maior constância ao afastamento da criança ou adolescente do convívio familiar. Essa era uma resposta comumente adotada diante de situações de pobreza, pois se costumava relacionar a falta de recursos materiais da família à falta de condições para promover cuidados adequados para os descendentes”.

acompanhada de graves violações como violência intrafamiliar (física, psicológica e/ou sexual), dependência em álcool ou drogas, doenças físicas e doenças mentais, as quais podem impulsionar os guardiões a adentrarem no campo da violação, omissão e negligência – essas sim ensejadoras do afastamento (SIQUEIRA; DALL'AGLIO, 2007; PAIVA; MOREIRA; LIMA, 2019).

A atribuição das equipes multidisciplinares de conscientizar, encaminhar e promover o engajamento das famílias na busca de soluções para as violações é desafiadora. A repetição dos hábitos violentos – fenômeno já mencionado – emerge como impeditivo para a conscientização, eis que para muitos genitores as práticas violadoras já estão arraigadas ou, ainda, são formas de contornar suas próprias vulnerabilidades. Resta que, por vezes, esse desafio é tão grandioso que sequer consegue ser vencido e, no ímpeto de observância aos prazos legais – inclusive como forma de quebrar com os paradigmas impostos pelas políticas de institucionalização - a equipe se manifesta pela reintegração familiar.

Contudo, a questão do tempo de permanência das crianças e adolescentes institucionalizados desafia constantemente os educadores engajados nesse contexto, demonstrando a complexidade dessa medida e a necessidade de inúmeras ações direcionadas tanto às famílias quanto aos órgãos envolvidos, tanto na esfera da assistência social quanto jurídica (SIQUEIRA; MASSIGNAN; DALL'AGLIO, 2011, p.384).

Esses encaminhamentos e acompanhamentos insuficientes são derivados, também, da falsa percepção do problema. Por vezes, a partir da adoção de medidas de cunho patrimonial (como a inclusão em programas sociais de renda, aluguel/aquisição de nova residência) nasce a certeza de que o problema estrutural da família foi sanado. Esquece-se, entretanto, que a punição da pobreza é expressamente vedada no ECA ao prever que não é fundamento suficiente para o afastamento e, portanto, os reais motivos que redundaram na violação podem permanecer não-tratados (MOREIRA, 2014).

Enquanto formas de mitigar o desacolhimento precoce e nova institucionalização, a literatura sugere a necessidade de implementação de programas de apoio familiar eficazes, acessíveis e presentes, bem como reavaliações periódicas da decisão de reinserção familiar – tal medida merece destaque, eis que poderia evitar a reincidência de práticas violadoras ou, ainda, evitar violências mais graves que as primeiras já sofridas. Em decorrência do próprio enfraquecimento dos vínculos, seqüela natural do afastamento familiar, alguns autores como Jacinto e Dazzani

(2020) e Paiva, Moreira e Lima (2019) ponderam que essa reinserção surge de forma análoga à inserção de uma criança em uma família substituta na modalidade adoção. São pessoas praticamente estranhas, exigindo uma intervenção da rede de proteção para efetivo encaixe do protegido no núcleo familiar. Nesse sentido:

Sobre isto, foi observado que, dentre outras relações, há uma operacionalização para que os adotantes e adotandos sejam acompanhados pela equipe técnica do Judiciário durante o estágio de convivência. Nestas ocasiões, além da avaliação psicossocial do processo de adoção é possível, também, que sejam orientados pelos profissionais acerca das dificuldades inerentes ao processo de adaptação da criança ou adolescente. A família de origem, por outro lado, não dispõe de um acompanhamento mais próximo, visto que, por vezes, após a reinserção familiar, a responsabilidade é delegada a serviços socioassistenciais que lidam com a sobrecarga de usuários a serem atendidos e, ao contrário do estágio de convivência, não há prazos para que a reinserção seja reavaliada, o que pode contribuir para que as situações que motivaram o acolhimento se repitam ou novas violências ocorram no meio familiar (PAIVA; MOREIRA; LIMA, 2019, p.1412)

A reinserção familiar, portanto, embora seja preconizada pela legislação deve ser avaliada pelo prisma do melhor interesse da criança e adolescente, de forma a evitar seu retorno à situações de risco psicossocial (JACINTO; DAZZANI, 2020). Reconhece-se que nem todas as reinserções são ineficazes, há casos em que os encaminhamentos são suficientes e resultam na sobrelevação das situações de risco. Em consideráveis índices, entretanto, há indícios de revitimização que resultam na reinstitucionalização de crianças e adolescentes, demandando efetiva ponderação se esses retornos, quando não acompanhados em sua completude ou, ainda, quando realizados precocemente não atuam como permissivos à violação de direitos dos tutelados pelo ECA.

Para ser dotado de sucesso, “o processo de desligamento da instituição deve representar a conclusão de um trabalho no qual etapas foram superadas, no sentido de combater as situações de vulnerabilidade nas quais a criança e/ou adolescente se encontrava” (JACINTO; DAZZANI, 2020, p.06). Reconhece-se o desafio delegado às equipes multiprofissionais na produção de pareceres avaliativos e a exigência de diagnóstico da superação dos comportamentos violadores. Como alternativa eficaz, emergem os acompanhamentos posteriores à saída do acolhimento de forma a evitar violações mais gravosas e, inclusive, para constatação de eventual incapacidade do núcleo familiar em retomar efetivamente a atribuição parental, de forma a indicar que o mais adequado é o rompimento desse poder-função entre os genitores e sua prole e consequente tentativa de inserção em família substituta.

3.4 Da manutenção do acolhimento e destituição do poder familiar

O poder familiar, em sua condição de poder-função ou direito-dever, tem o exercício atribuído aos genitores que devem, entretanto, fazê-lo em observância aos interesses da prole, abrangendo, inclusive, a necessidade de satisfação das necessidades materiais e, mais ainda, afetivas dos filhos (DIAS, 2021). Violadas as obrigações atinentes a esse poder-função, emerge para o Estado o espaço para atuação – o que poderá resultar no afastamento e acolhimento institucional. Não vencidas as causas de violação, torna-se necessário o ajuizamento de ação com o objetivo de que os pais sejam destituídos do poder familiar.

Ao se falar em destituição, entretanto, é importante distinguir a perda da extinção do poder familiar. Ao passo que a primeira é sanção aplicada pela decisão do magistrado, a segunda decorre da morte – seja do filho ou do pai –, da maioria, da adoção ou da emancipação (DIAS, 2021). No âmbito da destituição através da decretação da perda, Madaleno (2017, p.1049) sugere que os atos que viabilizam sua decretação são os “provenientes do abuso da autoridade parental, faltando o genitor com os deveres próprios do exercício de seu poder familiar, cujo centro de interesses é o bem-estar do menor”. Acerca da legitimidade para propositura da ação:

Tais ações podem ser propostas por um dos genitores frente ao outro. O Ministério Público (ECA 201 III) tem legitimidade para promover a ação contra ambos ou contra somente um dos pais. Nessa hipótese, não é necessária a nomeação de curador especial. Cabe lembrar que uma das atribuições do Conselho Tutelar é representar ao Ministério Público para o efeito das ações de perda ou suspensão do poder familiar (ECA 136 XI). Mas tal prerrogativa não confere legitimidade ao Conselho Tutelar para propor a ação (DIAS, 2021, p.321).

Portanto, não sendo vislumbrada a possibilidade de retorno à família natural ou extensa, emerge como solução a promoção de ação de destituição do poder familiar – medida que viabiliza posterior colocação em família substituta na modalidade adoção. A destituição do poder familiar é medida gravosa, mas não mais irreversível¹⁵.

Procedimentalmente, as previsões para o trâmite da demanda estão inscritas no art. 155 e seguintes do ECA. O objetivo é a tramitação célere e, para tanto, os

¹⁵ Admite-se a restituição do poder familiar ou, ainda, revogação da decisão que determinou a perda. Nesse sentido, Maria Berenice Dias elucida: “no entanto, inclina-se a doutrina em admitir a possibilidade de revogação da medida. Ou seja, a perda é permanente, mas não seria definitiva. Os pais podem recuperar o poder familiar, desde que comprovem a cessação das causas que a determinaram” (2021, p. 319).

prazos são contados em dias corridos (art. 152, §2 do ECA), dispensa-se exaurimento de diligências para perfectibilização do ato citatório (art. 158, §4 do ECA) e prevê-se que o processo tramitará pelo prazo máximo de 120 dias (art. 163 do ECA). Existem provimentos no âmbito judicial que autorizam o aproveitamento das provas da medida de proteção na ação de destituição, tornando-se desnecessária a repetição - item 1.14 do Provimento nº 24/2018-CGJ (RIO GRANDE DO SUL, 2018).

A realidade, entretanto, também é distinta das previsões legais: os processos judiciais se estendem em longas tentativas citatórias, diligências, avaliações psicossociais e oitiva de testemunhas. Se localizados os requeridos, no exercício de seu direito constitucional de ampla defesa e contraditório, acionam, reiteradamente, uma engajada Defensoria Pública para patrocínio de seus interesses. Caso não sejam localizados para citação real, procede-se com a citação ficta por meio de edital e, conseqüentemente, determina-se que haverá a nomeação de curador especial – também representado pela Defensoria Pública.

A atuação da Defensoria, embora nobre e essencial para assegurar a lisura processual e evitar futuras nulidades, estende desnecessariamente os feitos na fase recursal. Nesse sentido Maria Berenice Dias pontua: “a Defensoria Pública esgota todas as possibilidades recursais, mesmo quando os pais são revéis. Um equívoco. Havendo revelia, não há como manter o poder familiar. O filho se eternizará abrigado, sem qualquer chance de ser adotado” (2017, *e-book*).

Como forma de mitigação do envelhecimento das crianças em instituição no curso dessas longas etapas, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul editou o Enunciado nº 11 da Coordenadoria da Infância e Juventude, prevendo que:

O Processo de Preparação à Adoção Provisória – PPA poderá ser instaurado quando for suspenso o poder familiar dos genitores liminarmente ou destituído em sede de sentença, quando constatada a notória inviabilidade de manutenção do poder familiar. Nesse caso os habilitados que receberão a criança deverão ser cientificados em audiência a ser realizada nos autos do PPA, da provisoriedade da medida (2020, <www.tjrs.jus.br>).

Assim, em sendo constatada a inviabilidade do retorno à família natural – o que é manifesto, inclusive, quando os genitores são revéis no processo de destituição – é possível a instauração do Procedimento Preparatório de forma provisória, resultando na inserção da criança no seio da família substituta. Essa possibilidade se mostra em consonância ao princípio do melhor interesse e garante, com maior brevidade, o exercício do direito fundamental à convivência familiar.

3.4.1 A inserção e manutenção em família substituta na modalidade adoção

A partir da destituição do poder familiar, emerge, ao acolhido, a possibilidade de ser inserido em uma família substituta na modalidade adoção. Através da adoção, o protegido passa a ostentar efetivo *status* de filho: com todos os direitos e deveres advindos da relação paterno/materno-filial. Através do agasalho legal advindo do ECA, passou-se a compreender o infante e adolescente como protagonistas dessas relações, “[...] rompendo a ideologia do assistencialismo e da institucionalização, que privilegiava o interesse e a vontade dos adultos. A adoção significa muito mais a busca de uma família para uma criança do que a busca de uma criança para uma família” (DIAS, 2021, p.329).

Para tanto, existem duas listas: a das crianças aptas para a adoção e dos habilitados a adotar¹⁶. Essas listas, hodiernamente, convergem no Sistema Nacional de Adoção¹⁷ (SNA) e, uma vez compatíveis os perfis, procede-se com a aproximação daqueles que podem vir a constituir uma nova família. Em sendo exitosa a aproximação, é concedida a guarda aos habilitados para fins de adoção, abrindo-se prazo de 15 dias para apresentação do pedido formal de adoção. Gize-se que, nos termos do art. 46, §4 do ECA, o período de convivência será acompanhado por equipe interprofissional apontada pelo Juizado da Infância, com remessa de relatórios ao Juízo para ciência dos resultados da aproximação.

A inserção de crianças e adolescentes em família substituta, a depender do perfil dessas, já emerge como o primeiro desafio a ser enfrentado. Conforme dados extraídos do relatório de 2020 do Sistema Nacional de Adoção, embora existam cerca de 32 mil pessoas habilitadas à adoção, os perfis desejados por esses são incompatíveis com o das crianças e adolescentes disponíveis. Um dos grandes obstáculos está atrelado à idade daqueles aptos a serem adotados: 93% deles tem

¹⁶ A habilitação se trata de um processo judicial voluntário, onde os interessados devem apresentar os documentos previstos no art. 197-A do ECA, sendo submetidos a avaliações multiprofissionais e, também à participação obrigatória em curso preparatório. O objetivo é assegurar que esses interessados reúnem as condições necessárias para efetivo exercício da responsabilidade parental e, ainda, para que compreendam, ainda que minimamente, eventuais desafios que podem emergir da relação pai-filho a ser construída.

¹⁷ Em 2019 houve a fusão do sistema do Cadastro Nacional de Adoção (CNA) e Cadastro Nacional de Crianças Acolhidas (CNCA) em uma única plataforma: o Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento. Trata-se de um “conjunto dinâmico de informações para atender as demandas que versam sobre acolhimento institucional e familiar, adoção e outras modalidades de colocação em família substituta, bem como sobre pretendentes nacionais e estrangeiros habilitados à adoção” (DIAS, 2021, p. 330).

07 anos ou mais. Esse cenário se mostra preocupante uma vez que a grande maioria dos habilitados deseja adotar crianças com idade inferior a 07 anos (CNJ, 2020).

Nos dados de 2020, tem-se que:

Há 3.462 crianças e adolescentes disponíveis para adoção e vinculados a 2.133 pretendentes, além de 1.564 crianças e adolescentes disponíveis e não vinculados a 32.310 pretendentes. A existência do elevado número de crianças/adolescentes disponíveis para adoção e ainda não vinculadas a algum pretendente, mesmo havendo cerca de 21 pretendentes aptos à adoção para cada criança disponível, dá-se, principalmente, ao fato de somente 0,3% desses pretendentes desejarem adotar adolescentes, apesar destes representarem 77% do total de crianças e adolescentes disponíveis e não vinculados no SNA (CNJ, 2020, p.55).

Outros são os preteridos no momento da criação do perfil do filho a ser adotado: aqueles que ostentam deficiências intelectuais, físicas ou outros problemas de saúde. Embora representem 21,7% dos disponíveis à adoção, equivalem a apenas 2,2% dos efetivamente adotados e 7,5% daqueles que estão em processo de adoção (CNJ, 2020).

Essa incompatibilidade nos perfis está atrelada, também, ao longo tempo de institucionalização das crianças e adolescentes, protagonizando como principal motivo as infrutíferas e reiteradas tentativas de reinserção e manutenção dos vínculos familiares (DIAS, 2021). Ante a notória preferência dos habilitados por crianças de tenra idade, os acolhidos enfrentam um grande inimigo: o tempo. Nos números apresentados pelo CNJ, das 34.157 mil crianças e adolescentes então acolhidas, 1.347 já estavam institucionalizadas antes de 2012 – ou seja, há cerca de 08 anos: mais de quatro vezes o lapso máximo permitido pela legislação (CNJ, 2020). Assim, “a criança deixa de ser criança, tornando-se ‘inadotável’, feia expressão que identifica que ninguém a quer” (DIAS, 2021, p. 325).

Entretanto, voltar-se para a necessidade que os habilitados ampliem seus perfis demonstra-se como solução simplista, eis que as adoções tardias, por si só, já se apresentam como processos frágeis e demorados de consolidação (ROSSETTI-FERREIRA et al., 2012), demandando efetivo preparo, ciência e engajamento, tanto dos habilitados quanto do futuro filho por adoção e, ainda, durante a integralidade do processo: no pré e no pós-adoção (HUEB, 2016; ROSSETTI-FERREIRA et al., 2012).

São diversos os desafios, portanto, no processo de colocação na família substituta na modalidade adoção: inicia-se na preparação dos habilitados e do acolhido, passa-se ao perfil elegido pelos pretensos pais e, após, encontra-se os

percalços advindos do dia-a-dia – os quais, entretanto, podem ser contornados com os acompanhamentos no espaço pós-adoção, inclusive com a atuação de Grupos de Apoio à Adoção (HUEB, 2016), mitigando-se, assim, as possibilidades de devolução de crianças adotadas.

3.4.2 A permanência na instituição de acolhimento até a maioridade

Há notória carência na literatura no tange à temática do desligamento compulsório – ou seja, a medida de desacolhimento frente a maioridade civil (JACINTO; DAZZANI, 2020; RIFIOTIS, 2018). Considerando que o público-alvo tanto das instituições de acolhimento quanto do Estatuto da Criança e do Adolescente restringe-se, no âmbito protetivo, àquelas pessoas com dezoito anos incompletos, ultrapassada essa idade há a necessidade de promoção do desligamento daqueles que, ainda acolhidos, “não tiveram seus vínculos familiares e comunitários restabelecidos ou não foram encaminhados à família substituta” (FIGUEIRÓ; CAMPOS, 2013, p.114).

Embora uma das diretrizes das instituições de acolhimento seja a preparação gradativa para o desligamento (art. 92, VIII do ECA), especialmente de forma a conceder ao acolhido as ferramentas necessárias para a vida após a instituição – seja retornando à família biológica, inserido em família substituta ou, ainda, de forma autônoma, ante a maioridade – a literatura demonstra a existência de deficiências nesse preparo, especialmente dos adolescentes prestes à atingirem a maioridade (FIGUEIRÓ; CAMPOS, 2013; JACINTO; DAZZANI, 2020; CASSARINO-PEREZ; MONTSERRAT; SARRIERA, 2020). O que se conclui, nesse caso, é a existência de uma lacuna entre a previsão legal e as políticas públicas efetivamente instituídas para amparo desses jovens.

A transição desses adolescentes para a vida adulta emerge como um choque social, mas, principalmente, legal: perde-se a proteção integral, finda-se a absoluta prioridade e, sem estrutura, amparo e preparo são relegados à sorte.

A desinstitucionalização, ao mesmo tempo que constitui uma espécie de não lugar dos egressos nas políticas assistenciais – visto que no Brasil não há nenhuma política social específica voltada para esses sujeitos –, também aponta para a emergência de iniciativas mais “alternativas” que procuram dar continuidade ao trabalho desenvolvido nos serviços de acolhimento. Dentre elas, figuram as chamadas repúblicas [...] (RIFIOTIS, 2018, p. 03).

As repúblicas¹⁸, surgem como políticas interessantes para o oferecimento dos primeiros amparos ao egresso do sistema de proteção, principalmente por serem desenhadas para oferecer amparo técnico e espaços seguros para criação dos projetos de vidas individuais (CASSARINO-PEREZ; MONTSERRAT; SARRIERA, 2020). Entretanto, não são instituições difundidas no país e, ante a inexistência de obrigatoriedade legal, sequer há forma de exigir a criação dessas entidades como forma de amparar esses egressos.

A alternativa a essa falta de instituições adequadas para inserção dos adolescentes emerge através da colocação em casas de famílias, em ONG's (CASSARINO-PEREZ; MONTSERRAT; SARRIERA, 2020) ou, ainda, por meio do custeio do aluguel de quitinetes/apartamentos pelos Municípios por prazos determinados (FIGUEIRÓ; CAMPOS, 2013). Essas soluções, entretanto, também são temporárias, emergem como espaço para a transição da vida assistida para a independência – o que, entretanto, não ocorre sem barreiras.

Embora sejam fornecidos cursos profissionalizantes durante o período de institucionalização, esses constantemente não são suficientes para assegurar uma vaga de emprego. Em um estudo conduzido para análise das dificuldades enfrentadas pelas egressas das instituições acolhedoras, Rifiotis colheu os relatos de Clarissa, já adulta, que relatou as dificuldades que enfrentou na condição de egressa do acolhimento institucional e os desafios na inserção no mercado de trabalho, salientando ter sido “[...] muito difícil, porque eu era muito nova, já tinha filho, pouca escolaridade. Quando eu saí da casa-lar, eu saí só com a sexta série, mesmo estudando, eu saí só com a sexta série” (RIFIOTIS, 2018, p.08).

Há relatos que ao enfrentar as dificuldades inerentes à vida adulta, esses egressos acabam retornando às equipes das instituições acolhedoras na condição de rede de apoio (RIFIOTIS, 2018; FIGUEIRÓ; CAMPOS, 2013), entretanto, na condição de instituições de proteção de crianças e adolescente, sequer há efetivo encaminhamento ou amparo a ser ofertado a esses jovens. Esse desamparo e desproteção pode, também, resultar no retorno dos egressos à família natural e

¹⁸ As repúblicas são conceituadas pelo Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária como “modalidade de Acolhimento Institucional que visa à transição da vida institucional para a vida autônoma, quando atingida a maioridade, sem contar necessariamente com características de ambiente familiar. Moradia onde os jovens se organizam em grupo com vistas à autonomia” (BRASIL, 2006, p. 129).

violadora – o que, por sua vez, pode implementar comportamentos violadores e, inclusive, criminalizados.

O estudo conduzido por Cassarino-Perez, Montserrat e Sarriera (2020, p.160) aponta os seguintes caminhos a serem seguidos como forma de promover um desligamento adequado:

(1) o da observância às leis e diretrizes já existentes (desligamento gradual; capacitação dos cuidadores; implantação de repúblicas; reordenamento das unidades; e aumento do número de famílias acolhedoras) e (2) o da formulação de programas e políticas públicas específicas para esta população (treinamento de habilidades de vida cotidiana; aproximação a mentores; bolsas de auxílio financeiro).

Há uma necessidade de compreender o sistema de proteção não somente durante sua vigência. Aqueles que fizeram a transição da condição de adolescente para a de adulto em situação de institucionalização devem ser preparados para os desafios advindos da vida adulta, sendo esse preparo parte importante no processo de garantia de direitos. As Instituições devem oferecer não só referências, orientações e informações acerca de padrões adequados de comportamento social, devem, em verdade, amparar os protegidos com as realidades da vida diária.

É o Estado, por meio das equipes das instituições acolhedoras, que deverá suprir o papel constantemente desempenhado pelos pais ao guiar e orientar os filhos nas atividades importantes e rotineiras da vida adulta. Não estar atento a essa realidade é esvaziar a prática da proteção da infância e adolescência. De que adianta proteger para, depois, abandonar?

4 HISTÓRIAS EM NÚMEROS: UMA ANÁLISE DO ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL DE CAPÃO DA CANOA/RS

Partindo das premissas construídas no segundo capítulo do presente trabalho, especialmente das críticas que são tecidas na literatura acerca das deficiências do sistema protetivo, passa-se à análise dos dados coletados sobre o acolhimento institucional da comarca de Capão da Canoa – Rio Grande do Sul. Gize-se que, para tanto, serão analisados os dados de medidas aplicadas em dois Municípios: Capão da Canoa e Xangri-lá, ambos sujeitos à jurisdição do Juizado da Infância sediado na primeira cidade.

A coleta dos dados somente foi possível em decorrência de expressa autorização judicial da magistrada titular da Vara da Infância e Juventude da comarca, viabilizando, assim, a análise de 65 medidas de proteção de acolhimento institucional. Findada a análise, os dados foram filtrados pelos critérios de inclusão e exclusão selecionados para o presente trabalho. Os critérios de inclusão foram: (1) ter estado efetivamente acolhido entre 2015/2020 nas entidades de acolhimentos da comarca de Capão da Canoa; (2) medida de proteção estar em trâmite/arquivada junto ao fórum de Capão da Canoa e (3) o processo estar tramitando ou ter tramitado de forma física. Quanto aos critérios de exclusão, foram desconsideradas (1) as medidas que tramitaram na comarca, mas não houve efetiva entrada do protegido na instituição de acolhimento e (2) as medidas ajuizadas pelo sistema do processo eletrônico. Aplicados os critérios, 61 medidas permaneceram sendo objeto da pesquisa.

Salienta-se, ainda, que embora tenham sido selecionadas 61 medidas de proteção, foram coletados dados referentes a 100 protegidos, porquanto 20 medidas eram compostas por duas ou mais crianças ou adolescentes, conforme será minuciado a seguir.

Embora tenha sido determinado um recorte temporal para seleção das medidas a serem apreciadas (2015/2020), não é possível afirmar que esse é o número absoluto de crianças e adolescentes que estiveram acolhidas na comarca, especialmente considerando que por força das previsões do Estatuto da Criança e do Adolescente o acolhido deve ser mantido mais próximo da residência dos genitores (art. 101, §7 do ECA) e, conseqüentemente, a medida de proteção necessita ser declinada ao Juízo da comarca atrelada à entidade, conforme preconizam as regras de competência do sistema protetivo (art. 147 do ECA). Portanto, se no curso da medida de proteção os

genitores passaram a residir em outra comarca, consequência legal é a transferência do protegido e remessa dos autos à comarca competente.

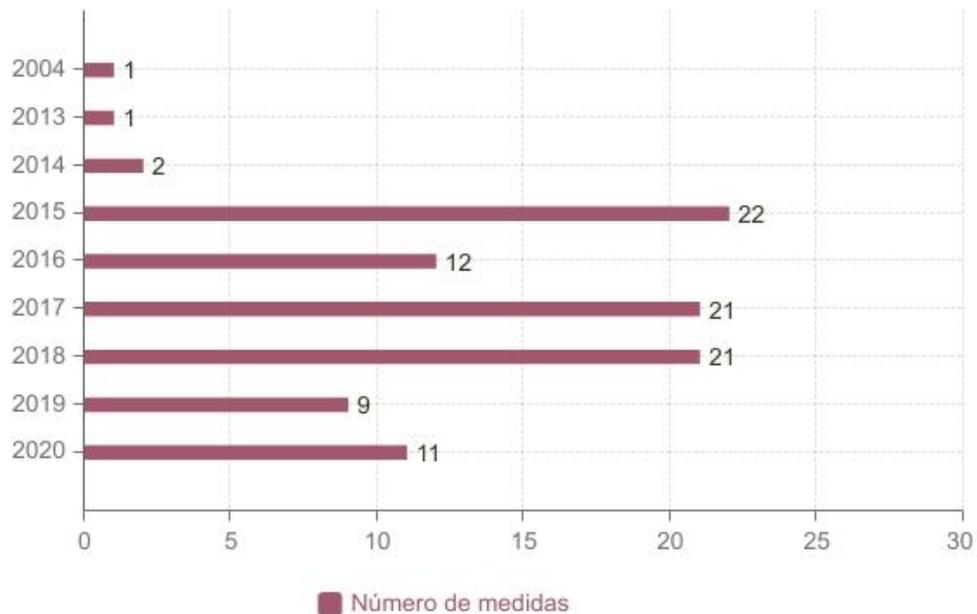
É possível afirmar, entretanto, que foram analisadas todas as medidas de proteção que estão arquivadas no fórum de Capão da Canoa (considerando a classificação de “guarda permanente”, esses são mantidos na comarca em que foram arquivados) e, ainda, as medidas de proteção que tramitavam em processo físico à época da coleta de dados. Em observância ao critério de exclusão, não foram analisadas as medidas judiciais eletrônicas ajuizadas no período. A ausência de números absolutos, entretanto, não se apresentou como impedimento para análise da situação do acolhimento institucional e diagnóstico de algumas de suas deficiências – que, inclusive, replicam as deficiências constatadas em diversos outros estados da federação.

4.1 O perfil do acolhimento institucional da comarca de Capão da Canoa/RS

Conforme já pontuado, para consecução do presente trabalho foram coletados dados de 61 medidas de proteção de acolhimento institucional. Entretanto, considerando que 32,78% das medidas abrangem grupos familiares compostos por dois protegidos ou mais (irmãos), analisou-se, ao total, a história de 100 crianças e adolescentes. Pontua-se que desses 100 protegidos, 84 já estavam desacolhidos quando da coleta dos dados e, portanto, 16 permaneciam em situação de acolhimento e com as respectivas medidas de proteção em trâmite.

Acerca do ano referência de aplicação da medida de proteção de acolhimento institucional, tem-se que em decorrência do critério de inclusão definido (a criança ou adolescente ter estado acolhido durante o período selecionado - 2015 a 2020), foi necessária a análise de 3 medidas ajuizadas em anos anteriores (2004, 2013 e 2014), uma vez que os referidos acolhimento estenderam-se até o recorte temporal selecionado.

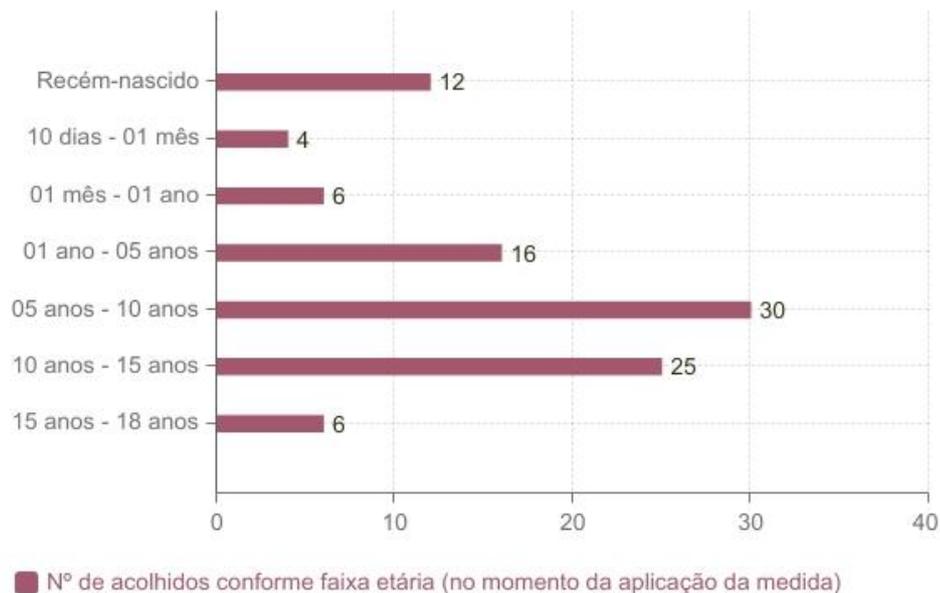
Gráfico 01 - Quantidade de medidas de acolhimento institucional aplicadas por ano.



Fonte: dados do autor (2021).

Quanto à idade dos protegidos no momento do acolhimento institucional, notou-se um considerável número de aplicação dessa modalidade de medida de proteção já em favor de recém-nascidos, emergindo como principais fatores que ensejam essa medida a tentativa de venda da criança e a negligência da genitora ainda no período gestacional (não realização dos exames e acompanhamento pré-natal), ocorrências que estão reiteradamente atreladas à dependência química dos genitores.

Gráfico 02 – Idade no momento do acolhimento

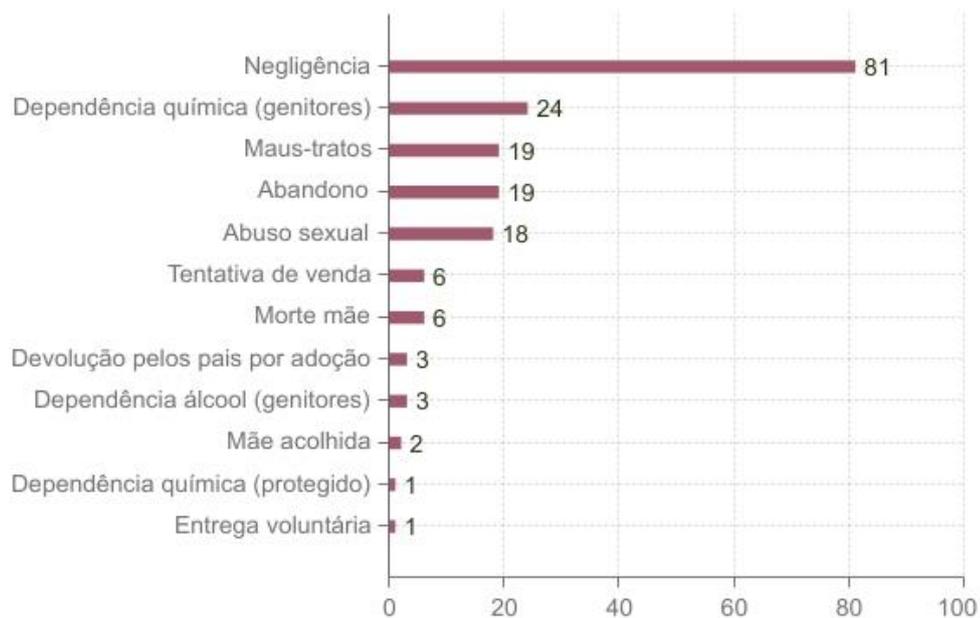


Fonte: dados do autor (2021).

Interessante pontuar, entretanto, que o maior número de acolhimento aplicados conforme a faixa etária se relaciona ao grupo de protegidos com idade entre 05 e 15 anos. É importante salientar que, desses, 69% já tinham sido previamente acolhidos institucionalmente. Ou seja, a falha do sistema em efetivamente diagnosticar a reversão da situação de risco implicou nova institucionalização dessas crianças e adolescentes.

Expandindo a temática das causas que levam à aplicação da medida de proteção, mostra-se importante compreender que 68% das medidas analisadas indicam uma multiplicidade de fatores que levaram ao quadro de risco. Apresenta-se, a seguir, a relação das causas constatadas em cada medida de proteção:

Gráfico 03 – Causas do acolhimento institucional



Fonte: dados do autor (2021).

Observa-se que a causa que emerge com maior incidência enquanto motivadora do acolhimento institucional é a negligência, conceito amplo estruturado pelo Ministério da Saúde como a omissão “em prover as necessidades físicas e emocionais de uma criança ou adolescente” (BRASIL, 1997, p. 14), configurada pelos atos “dos pais ou responsáveis quando falham em alimentar, vestir adequadamente seus filhos, medicar, educar e evitar acidentes. Tais falhas só podem ser consideradas como abusivas quando não são devidas à carência de recursos socioeconômicos” (BRASIL, 1997, p. 14).

Reitera-se, entretanto, que não raro o acolhimento tem como justificativa uma multiplicidade de fatores. Exemplo notório é a dependência química dos genitores: a adicção, por si só, não tem o condão de impossibilitar o exercício do poder familiar. Resta, entretanto, que em decorrência das consequências e sequelas do vício esses pais passam constantemente a negligenciar a prole, agir de forma violenta (maus-tratos) e, em casos mais graves, tentam vender/trocar os filhos para viabilizar a aquisição das substâncias entorpecentes.

Outra causa que surge com reiterada incidência é a prática de abuso sexual em desfavor de crianças e adolescentes. No decorrer da coleta, foi possível constatar que das 18 indicações de abuso sexual como fundamento para aplicação da medida, em 17 delas o abusador é pessoa de confiança (por exemplo, amigos do núcleo familiar que frequentam a residência com frequência) ou membro do núcleo familiar (genitor, avô, irmão, tio...). Pelos casos analisados, é reiteradamente adotada uma conduta de negação da prática da violência por parte dos genitores e da família biológica, havendo conseqüente revitimização desses protegidos - tanto antes quanto no curso da medida de proteção (já que, por vezes, há reiterada sujeição à violência psicológica pelos membros da família e exposição ao abusador).

A gravidade dessas ocorrências é reconhecida pelo próprio ordenamento jurídico, de tal forma que algumas das causas supramencionadas são previstas expressamente no Código Civil como motivadores da perda do poder familiar:

Art. 1.638. Perderá por ato judicial o poder familiar o pai ou a mãe que:

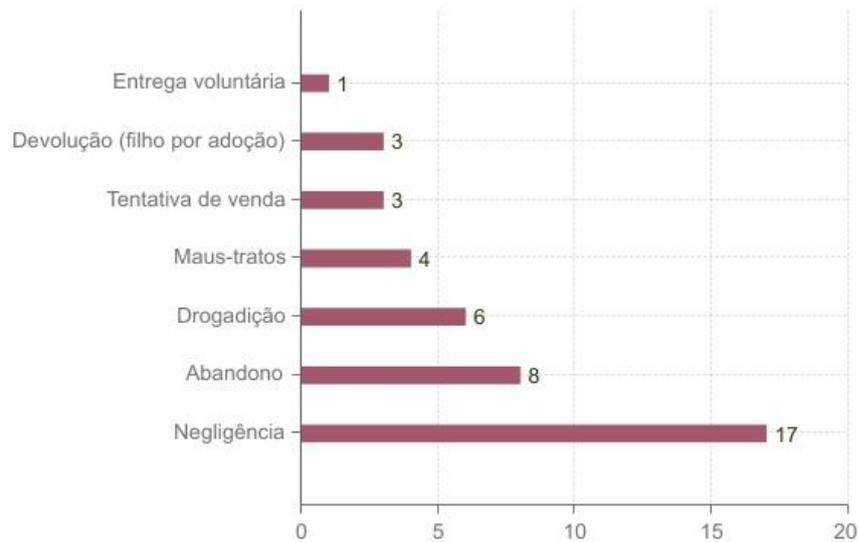
- I - castigar imoderadamente o filho;
- II - deixar o filho em abandono;
- III - praticar atos contrários à moral e aos bons costumes;
- IV - incidir, reiteradamente, nas faltas previstas no artigo antecedente.
- V - entregar de forma irregular o filho a terceiros para fins de adoção.

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 (BRASIL, 2002).

Dos 25 casos analisados em que houve decretação da perda do poder familiar dos genitores em relação à prole, preponderaram os seguintes fundamentos – relembrando que uma mesma medida pode apresentar multiplicidade de fatores:

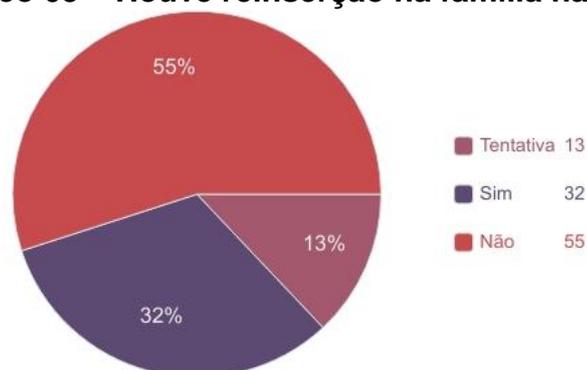
Gráfico 04 – Causas da destituição do poder familiar



Fonte: dados do autor (2021).

Assim, emerge como necessidade lógica compreender o denominado “resultado do acolhimento”, ou seja, o que acontece após o acolhimento institucional – se há retorno à família natural, à família extensa ou destituição do poder familiar. Dentre os dados números coletados, nota-se o baixo número de retornos à família natural - conceituada pelo ECA, no art. 25 como aquela “[...] formada pelos pais ou qualquer deles e seus descendentes” (BRASIL, 1990). Pontua-se que em 13 casos foram realizadas tentativas de retorno à familiar natural, tentativas essas não exitosas que resultaram no retorno dos protegidos à entidade de acolhimento.

Gráfico 05 – Houve reinserção na família natural?



Fonte: dados do autor (2021).

Os treze casos de “tentativas” estão atrelados especialmente à falsa percepção do real problema que assombra o núcleo familiar – embora a carência de recursos materiais se manifeste em quase todos os casos em análise, não é fundamento suficiente para aplicação da medida – e, em decorrência desse equívoco não há efetivo tratamento e reversão das debilidades que criam a situação de risco, de forma que o retorno precoce – antes da solução efetiva do problema – resulta em novas violações e novos acolhimentos.

Embora haja um considerável número de inserção em família extensa – medida adotada de forma secundária, quando não se vislumbra a possibilidade de retorno à família natural e se objetiva a manutenção do acolhido no seio da família biológica, são reiterados os casos em que uma vez findo o acompanhamento do egresso da entidade de acolhimento (cerca de 06 meses) há a transferência de cuidados entre os parentes, de tal forma que o protegido fica sendo transferido de lar em lar, gerando uma situação de instabilidade. Esses casos terminam, constantemente, com a “devolução” da criança/adolescente aos cuidados dos pais biológicos – que são, reiteradamente, os violadores originais. É desse cenário que emerge parcela da reincidência das medidas de proteção de acolhimento institucional.

Tabela 01 – Resultado do acolhimento
RESULTADO DO ACOLHIMENTO

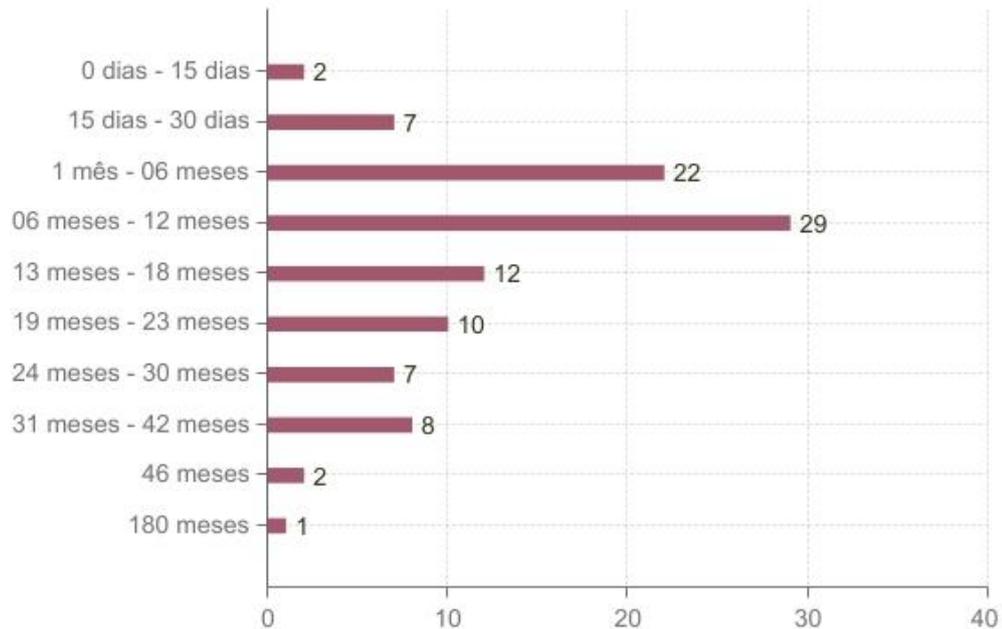
	SIM	NÃO
Inserido em família extensa?	34	66
Destituído?	25	75
Se destituído, inserido em família substituta?	17	8

Fonte: dados do autor (2021).

Dentre os que já estão destituídos do poder familiar – resultado mais gravoso do acolhimento, porquanto implica na completa cisão dos vínculos familiares (salvo aqueles atrelados à impedimentos matrimoniais – art. 41 do ECA), tem-se que o objetivo da legislação protetiva é que tão logo seja sentenciada a ação de destituição o protegido seja inserido em família substituta. Entretanto, essa etapa, por si só, apresenta diversos desafios, especialmente a incompatibilidade dos perfis dos acolhidos com aquele desejado pelos habilitados – consequência reiterada do “envelhecimento” das crianças nas entidades de acolhimento, da previsão legal da preferência pela manutenção dos grupos fraternos juntos (art. 28, §4 do ECA), entre outras causas. Para compreender o fenômeno do envelhecimento, faz-se necessário

entender acerca da (in)observância dos prazos máximos de manutenção dos protegidos em acolhimento, conforme previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Gráfico 06 – Tempo em acolhimento



Fonte: dados do autor (2021).

Embora haja predominância, no aspecto numérico, de medidas de proteção “mais curtas”, é importante rememorar que mais de 50% dos protegidos objeto de análise tem mais de 05 anos de idade e, portanto, ou se aproximam ou já estão dentro da categoria de “difícil colocação” em uma família substituta – ou seja, aqueles que já ultrapassaram a idade que é reiteradamente procurada pelos habilitados à adoção. Assim, a ideia de observância do tempo da criança emerge como vetor de extrema importância, inclusive capaz de assegurar se haverá ou não chance de colocação desse protegido em uma família substituta. Essencial lembrar, ainda, que o prazo máximo previsto pela legislação para permanência da criança ou adolescente em situação de acolhimento, em regra, é de 18 meses (art. 19, §2 do ECA) – prazo que foi dilatado em 28% dos casos.

Para elucidar mais ainda acerca do envelhecimento das crianças e adolescentes nas entidades de acolhimento, a análise do tempo médio em acolhimento com relação à idade de entrada na instituição de acolhimento emerge como importante dado:

Tabela 02 – Relação tempo médio em acolhimento por idade na data do acolhimento¹⁹

RELAÇÃO TEMPO MÉDIO EM ACOLHIMENTO X IDADE NA DATA DO ACOLHIMENTO	
IDADE NA DATA DO ACOLHIMENTO	TEMPO MÉDIO EM ACOLHIMENTO ²⁰ (em meses)
Recém-nascido	6,95
Até 01 mês	10
05 meses até 01 ano	10
1 ano até 2 anos	16,8
3 até 4 anos	10,16
05 até 06 anos	19,6
07 anos	24,4
08 anos	15,3
09 anos	23,75
10 anos	10,5
11 anos	10
12 anos	11
13 anos	9,08
14 anos	9,18
15 anos	14,7
16 anos	3
17 anos	13,6

Fonte: dados do autor (2021).

Uma vez já ultrapassadas as idades de interesse dos habilitados e estando o protegido no período mais tardio da adolescência, torna-se necessária a inclusão desses adolescentes em programas capazes de ampará-los a enfrentar os desafios da vida adulta, que logo se aproxima. Como já apresentado no capítulo anterior, o sistema de proteção àqueles que logo atingem a maioridade é deficiente, sendo que um efetivo choque ao adolescente a perda da proteção que era concedida pela legislação e que lhe colocava em posição de prioridade. Nos dados coletados, observou-se que 04 adolescentes atingiram a maioridade na Casa Lar: uma passou a residir com o companheiro e teve condições, inclusive, de promover o desacolhimento de sua filha, outro passou a residir em apartamento subsidiado por três meses pelo Município e a ele foi oferecida vaga de emprego (entretanto, ante a ausência de aprendizagem de tarefas do dia-a-dia e compreensão do valor do dinheiro durante o período de acolhimento o adolescente retornou à situação de vulnerabilidade, retornando à família biológica).

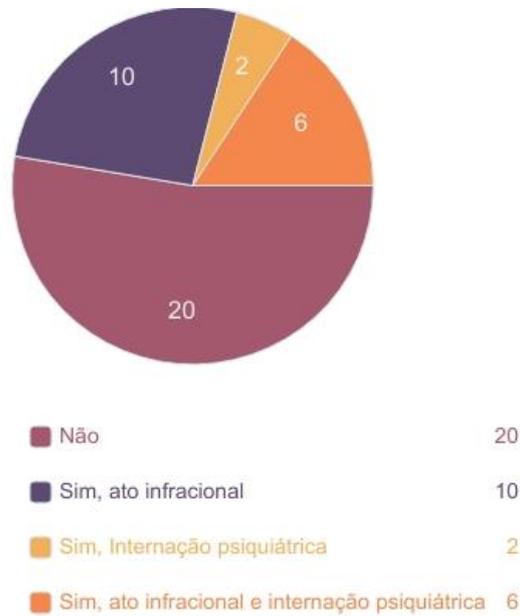
¹⁹ Para formulação desta tabela houve a exclusão do dado referente à criança que permaneceu 15 anos em entidade de acolhimento, porquanto resultaria em um crescimento desproporcional do índice.

²⁰ Para alcançar o tempo médio foi realizada a soma do tempo em acolhimento e divisão pelo número de protegidos por faixa etária.

A terceira adolescente tornada adulta foi transferida para um hospital psiquiátrico em decorrência da contínua necessidade de tratamento em razão dos traumas sofridos antes e durante a medida de proteção. O quarto retornou diretamente ao convívio com os genitores – que eram seus violadores (maus-tratos). Ou seja, 50% dos desligados compulsoriamente da instituição de acolhimento em decorrência da maioridade retornaram, alfim, à convivência com suas famílias naturais.

Outro interessante dado que foi possível de ser coletado está atrelado ao retorno dos protegidos ao Juizado da Infância e Juventude – o que ou ocorre por meio de medida de proteção ou inserção no sistema socioeducativo. Observou-se que 53% das medidas de proteção de acolhimento institucional são reincidentes – ou seja, 53 crianças e adolescentes já foram acolhidos duas ou mais vezes. Ainda, dos 38 adolescentes que tiveram os dados coletados, 16 respondem ou responderam pela prática de Ato Infracional²¹.

Gráfico 07 – Houve retorno dos adolescentes ao Juizado da Infância e Juventude?



Fonte: dados do autor (2021).

Merece referência o fato de que algumas das condutas infracionais praticadas pelos adolescentes foram perpetradas durante o período de acolhimento institucional.

²¹ O ECA descreve o Ato Infracional como “a conduta descrita como crime ou contravenção penal” (art. 103) que é praticada por criança ou adolescente. Importante sustentar que crianças podem ser sujeitos ativos de condutas infracionais, entretanto não estão sujeitas ao sistema socioeducativo, unicamente ao sistema protetivo e às consequentes medidas previstas no art. 101 do ECA. Essa previsão é, inclusive, corroborada pelo art. 105 do Estatuto (BRASIL, 1990).

Sobre essas ocorrências emergem fortes críticas na literatura à ineficácia do sistema protetivo:

É preciso reconhecer as falhas na medida de proteção quando um adolescente, sob sua responsabilidade, ingressa no sistema socioeducativo, ainda mais quando retorna da privação de liberdade para o Serviço de Acolhimento, [...]. Significa que tanto as medidas protetivas previstas no ECA, como as socioeducativas foram insuficientes para lhe garantir o direito à convivência familiar (PAIVA; MOREIRA; LIMA, 2019, p.1413).

A prática dessas condutas infracionais é, por vezes, em face da própria equipe técnica ou da estrutura física entidade de acolhimento. Em outros casos, a execução dessas condutas emerge durante os períodos de evasão do acolhimento institucional – realidade constante entre crianças e adolescentes na instituição de acolhimento.

Tabela 03 – Outros dados coletados

OUTROS DADOS COLETADOS	
	Nº de crianças/adolescentes
Atingiram maioria na casa	04
Histórico de evasão da instituição	25
Reincidência da medida de proteção	53
Pais representados por advogado particular	14
Pais representados pela defensoria pública (inclusive curadoria especial)	86

Fonte: dados do autor (2021).

Essas evasões são, constantemente, momentos em que o protegido é novamente inserido em situação de risco – por sua própria conduta. Durante esses períodos, além da prática de ato infracional é constante o uso de substâncias entorpecentes/alcoólicas. Esses são, portanto, momentos de grave falha do sistema de proteção, emergindo gravosa contradição do sistema hodierno, que objetivou abolir as restrições de liberdade e incluir sistemas com observância absoluta às liberdades.

Quanto à reincidência da medida (53%), parece justo pontuar que dentre os casos que não reincidência, 16% estão vinculados a sentenças de destituições do poder familiar da família natural e consequente colocação em família substituta. Ou seja, daqueles que de fato retornam à família biológica, somente 31% das medidas não são reincidentes.

Salienta-se, ainda, a enorme participação da Defensoria Pública no sistema de proteção (86% dos casos), seja na condição de efetivo representante ou curador especial dos genitores. Essa presença massiva da Defensoria Pública na

representação dos pais dos protegidos demonstra a grande vulnerabilidade dessa população - não só econômica, mas também cultural e intelectual. Quanto aos que são representados por advogados particulares (14%), menciona-se a presença de situações atípicas, como aqueles em que os pais promoveram a devolução de seus filhos por adoção e a defesa de genitoras acusadas de terem vendido seus filhos à casais abastados.

Ainda sobre os representados pela Defensoria Pública, embora seja fundamental para assegurar a regularidade processual e evitar futura nulidade por ausência de representação, implica, por vezes, numa extensão desnecessária do processo, com interposição de recursos obrigatórios que sequer são realmente desejados pelos genitores (caso clássico que ocorre na curadoria especial).

4.2 O acolhimento institucional é eficaz?

Apresentados os dados e construído o perfil do acolhimento institucional local, passa-se à construção da resposta do grande questionamento desta pesquisa – se o acolhimento tem se mostrado como uma medida eficaz na comarca de Capão da Canoa/RS. Para conseguir compreender acerca da eficácia é necessário lembrar que a medida de acolhimento é excepcional – ou seja, só será aplicada quando todas as outras medidas previstas no rol do art. 101 do ECA se mostrarem insuficientes para cessar a situação de risco existente. É possível entender, portanto, que quando se torna necessário o acolhimento, a situação de risco à que a criança ou adolescente está exposto é extremamente gravosa.

Para a análise da eficácia, parece adequada a análise do resultado da medida em dois aspectos: imediato e mediato. Enquanto medida imediata e mitigadora da situação de risco atual é, de fato, uma medida eficaz. Para acolher é necessário o afastamento do protegido do núcleo familiar e, por isso, haverá a ruptura com as violações existentes naquele momento. Como forma de assegurar a eficácia da medida de afastamento existem outras condutas a serem adotadas pelo Juízo, como a suspensão do poder familiar dos genitores e, até mesmo, a suspensão das visitas dos membros da família natural e extensa ao acolhido.

O real desafio e a vertente em que a efetividade do acolhimento se mostra mais enfraquecida é no aspecto mediato: é no tratamento e reversão da situação de risco, no apoio e amparo aos próprios protegidos, na real avaliação das condições dos

genitores/família extensa em (re)assumir a guarda dos protegidos, no acompanhamento dos egressos e a observância aos exíguos prazos previstos no ECA. É nesse aspecto que as medidas se mostram, por vezes, ineficazes.

Essa ineficácia vem corroborada pelo alto índice de reincidência dessa mesma espécie de medida de proteção: 53%. Embora não seja possível apontar um “culpado” para a ineficácia da medida – é, na verdade, um problema sistemático atrelado à vulnerabilidade socioeconômica, cultural, desinteresse dos genitores em modificação dos comportamentos, violência multigeracional, deficiências da rede protetiva, recorrentemente em razão da falta de alocação de recursos suficientes, longos prazos de acolhimento, entre outros – há de se pontuar o protagonismo das carências atreladas ao acompanhamento prestado pela rede de proteção durante e após a aplicação da medida como potencializadoras da reincidência da medida (e consequente ineficácia dessa).

Na forma como é estruturado o sistema de proteção atual, é atribuição das equipes técnicas vinculadas à entidade de acolhimento a produção dos Planos Individuais de Atendimento (art. 101, §4 do ECA) com reavaliações trimestrais da situação do acolhido (art. 19, §1 do ECA), de forma a consubstanciar a decisão do Juízo acerca da possibilidade de reintegração familiar ou da necessidade de colocação do protegido em família substituta (BRASIL, 1990, <www.planalto.gov.br>). Portanto, toda e qualquer atuação do magistrado para decidir acerca das medidas a serem adotadas estarão fundamentadas nos elementos coligidos e apresentados pela equipe multiprofissional de acompanhamento – e assim deve ser, porquanto são profissionais técnicos e capazes, em tese, de avaliar qual será a decisão que atenderá o melhor interesse da criança. São ainda os atuantes na “ponta”, ou seja, aqueles que têm acesso e contato com os envolvidos (genitores, crianças, adolescentes, parentes...).

Para essas avaliações, embora a equipe técnica deva ser guiada pela principiologia específica do acolhimento institucional (art. 92 do ECA), não pode deixar de primar pelo melhor interesse da criança e adolescente. Assim, mesmo que a legislação protetiva traga a necessidade de preservação dos vínculos familiares e reintegração familiar como um dos principais e primários objetivos do sistema protetivo, deve-se atentar se esse retorno atende, de fato, o melhor interesse da criança ou se redundará em novas violações e acolhimentos prolongados para assegurar chance à esses genitores que apresentam fantasiosas ideias de

Os dois principais pontos que merecem críticas nas organizações mantidas pelo Município estão na busca por um processo célere sem devidas cautelas. Embora seja fundamental a atuação veloz e que observe os exíguos prazos concedidos pela legislação protetiva, não se pode buscar menores prazos à custo da segurança (física e psíquica) das crianças e adolescentes. Outro problema dessas entidades é a falta de assertividade nos relatórios: uma deficiência enorme que impede uma atuação mais direcionada dos envolvidos no Poder Judiciário – seja com a requisição de diligências, tratamentos e até decisões – como o manejo da ação de destituição do poder familiar.

Espelhando um dos problemas diagnosticados no panorama nacional, foi observada a forte percepção das equipes técnicas de que um dos principais fatores causadores da situação de risco estaria atrelado à carência de recursos materiais – que, reitera-se, não é fundamento para acolhimento institucional. Isso foi observado em virtude dos movimentos realizados para tentativa de preparo para desligamento uma vez que os genitores passam a exercer atividade laboral ou, ainda, são vinculados à rede de assistência social para recebimento de benefícios/cestas básicas.

Ora, se a carência de recursos não é motivo suficiente para o acolhimento, sua mitigação não é suficiente para afirmar que foi dado fim à situação de risco. É exatamente dessa concepção errônea que surgiram as 13 tentativas não exitosas de retorno dos protegidos ao seio da família natural. Uma vez inseridos em nova situação de risco pelos guardiões, teve-se o novo retorno ao acolhimento institucional – dessa vez com novas exposições à casos de violência e maus-tratos.

De fato, há uma responsabilidade muito grande delegada à equipe multiprofissional das entidades de acolhimento, sendo que eventuais análises e indicações precipitadas podem resultar em novas violações aos protegidos. Abre-se o espaço, assim, para que a própria rede de proteção se torne permissiva à abusos e violações.

Entretanto, a literatura sugere que uma das formas de mitigação desses ocorridos seria o acompanhamento dos egressos por superiores períodos (em diversos documentos orientadores, sugere-se o prazo mínimo de 06 meses), como forma de assegurar que não haverá regresso à situação de risco previamente existente ou criação de novos problemas ainda mais graves. Esse acompanhamento sistemático poderia ser realizado tanto pelas equipes técnicas, quanto pela

assistência social Municipal ou, ainda, pelo Conselho Tutelar – que tem atribuição para tanto. A expansão desse período de acompanhamento se mostra como uma das possíveis condutas a serem adotadas para diminuir a reincidência do acolhimento.

4.2.1 O caso das crianças

Há um grupo específico para quem a medida de proteção de acolhimento se mostra mais eficaz: as crianças até 01 ano de idade (22 crianças). Com relação a esse grupo há 91% de observância ao prazo máximo estabelecido pela legislação para permanência em situação de acolhimento e em somente 5% dos casos há reincidência da medida de acolhimento. Entretanto, esse mesmo grupo é responsável por 52% das destituições do poder familiar (13 de 25) e 70% das inclusões em família substituta mapeados (12 de 17).

Ou seja, a maior eficácia desse grupo está atrelada à efetiva cisão dos vínculos com a família violadora.

Para as demais crianças (01 a 12 anos incompletos), os números já começam a mostrar outros indícios: 77% conseguem observar o prazo máximo de manutenção na entidade acolhedora, mas 65% das medidas de acolhimento são reincidentes. São baixos os números de destituição do poder familiar (07) e menores ainda o de inclusão em família substituta (05). Portanto, considerando o alto índice de reincidência, não é possível afirmar a eficácia da medida a essa faixa etária.

4.2.2 O caso dos adolescentes

No caso dos 38 adolescentes incluídos na pesquisa, a situação mostra-se ainda mais preocupante. O índice de reincidência constatado da medida é de 72%, 05 protegidos foram destituídos do poder familiar, mas nenhum foi inserido em família substituta.

Esse grupo, inclusive, apresenta três casos de extrema vulnerabilidade e violações: 03 adolescentes que, embora tenham sido destituídos família de origem e inseridos em família substituta com observância dos regulares trâmites da adoção, foram, após, “devolvidos”, resultando em novas destituições. Nesses três casos, considerando a idade avançada dos adolescentes, decidiu-se pela tentativa de

reconexão com a família natural – que, ressalta-se, protagonizava tamanhas violações que tiveram a perda do poder familiar decretada na primeira vez.

Outro quadro que demonstra a ineficácia da medida em desfavor dos adolescentes é a não preocupação com a capacitação desses protegidos para a saída da Casa Lar, especialmente quando na iminência da maioridade. Conforme já discorrido no aspecto nacional e corroborado pelos dados locais, há uma despreocupação com o preparo dos adolescentes que estão na iminência de atingirem a maioridade e, conseqüentemente, serão desligados compulsoriamente do sistema de proteção. Nos casos analisados não houve efetiva preocupação em inserção em programas de capacitação ou, ainda, orientações efetivas vinculadas aos desafios da vida adulta.

5 CONCLUSÃO

O acolhimento institucional é um instrumento histórico na proteção de crianças e adolescentes. Desde seus primeiros formatos – como na modalidade de Rodas Expositoras - já se mostrava como alternativa eficaz ao abandono e suas graves consequências. Com o transcurso do tempo, essa modalidade de política perpassou algumas evoluções – também alguns retrocessos, especialmente durante o regime militar – culminando, ao fim, na adoção do modelo atual e sua conversão em uma medida de proteção.

A centralização de crianças e adolescentes como absoluta prioridade no ordenamento jurídico e a cisão com a doutrina da institucionalização foi uma das principais evoluções históricas do instituto, assegurando, inclusive, a concreção da percepção de crianças e adolescentes como titulares de direitos e não mais “objetos” do poder dos pais. Essas principais evoluções estão atreladas ao giro principiológico promovido pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990.

Os dispositivos legais que trazem a estrutura, princípios e objetivos das entidades de acolhimento atuais objetivam construir um sistema de absoluta proteção: com valorização dos vínculos familiares e afetivos, resguardo do direito à convivência comunitária, previsão do respeito à liberdade e individualidade das crianças e adolescentes e, inclusive, necessidade de atendimentos em pequenos grupos para viabilizar efetivo diagnóstico das necessidades dos acolhidos, entre outras previsões. Como consequência, muitos acolhimentos adotaram a modalidade de “Casa Lar”, onde as figuras das mães sociais garantem aos acolhidos uma possibilidade de vinculação afetiva à sua cuidadora e construção de referencial da figura adulta.

Mesmo com todas essas evoluções em relação às suas versões anteriores, o sistema protetivo atual, especialmente instrumentalizado nessas entidades de acolhimento, não tem sua eficácia absoluta na prática – o que vem sendo demonstrado na literatura e foi corroborado pelos dados coletados nesta pesquisa. O perfil construído do sistema de acolhimento da comarca de Capão da Canoa/RS não apresenta dados muito positivos: alto índice de reincidência (53%), alto índice de inserção de adolescentes no sistema socioeducativo (42%), considerável envelhecimento de crianças e adolescentes em acolhimento e, ainda, o não preparo para os que estão na iminência de se tornarem egressos.

Salienta-se, entretanto, que a medida de acolhimento institucional tem sua função alcançada e, portanto, grande efetividade, conforme o grupo à que atua em favor: para crianças de até 01 ano de idade apresentou grandioso grau de efetividade – baixa reincidência, prazos exíguos, resultados assertivos. Já para as crianças de 02 a 12 anos incompletos o cenário começa a sofrer modificações, com crescimento na reincidência e nos prazos de manutenção na entidade.

No caso dos adolescentes, a medida mostra-se ainda menos eficaz: a inserção no sistema socioeducativo e o alto índice de reincidência demonstram que o sistema protetivo não oferece absoluta e efetiva proteção a esses adolescentes. Há, ainda, baixa efetividade no que tange à preparação dos que serão desligados compulsoriamente em decorrência da maioridade.

Portanto, em síntese, conclui-se que a eficácia da medida de acolhimento institucional é absoluta em seu aspecto imediato, eis que implica na efetiva retirada do acolhido da situação de risco, cessando de pronto as violações que sofre. No aspecto mediato, entretanto, sua eficácia é relativa: atende bem ao público de crianças de até 01 ano de idade, mas se apresenta como alternativa cada vez mais deficiente conforme a faixa etária aumenta.

Esses desafios, entretanto, parecem já ter sido mapeados pelo Poder Judiciário, que tem estruturado fluxos e orientações para buscar combater um dos maiores inimigos daqueles que são inseridos no sistema de proteção: o tempo. Assim, surgiram recentes orientações do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul acerca do cabimento da criação de Procedimentos Preparatórios para a Adoção de forma provisória – o que autoriza a colocação da criança na família substituta antes mesmo da sentença da destituição do poder familiar. Essa possibilidade tem se mostrado como alternativa eficaz na comarca de Capão da Canoa, vez que sua aplicação observa as limitações impostas pelo enunciado (casos em que seja notória a inviabilidade de retorno à família natural/extensa) e garante que os protegidos aguardarão o deslinde dos processos judiciais já inseridos em uma família substituta.

Entretanto, os outros problemas mapeados exigem a adoção de condutas do Poder Executivo e de suas redes socioassistenciais para tentar reverter a ineficácia da medida. Refletindo os diagnósticos nacionais, entende-se pela necessidade de maior capacitação técnica, especialmente para produção de laudos mais assertivos e qualificação para análise concreta do que ensejou a situação de risco, viabilizando-se, assim, efetiva busca pela reversão desse quadro violador de forma a assegurar

que não haverá necessidade de reiterada aplicação do acolhimento. Ainda, é a capacitação da equipe técnica que assegurará que os desacolhimentos não serão precipitados ou realizados em favor de guardiões que irão novamente inserir os protegidos em situação de risco ou devolvê-los a entidade de acolhimento/genitores, resultando em novos traumas advindos de novos abandonos.

Como forma para tentar diminuir o alto índice de reincidência da medida, além da capacitação da equipe técnica, conforme já delineado, as indicações na literatura estão atreladas constantemente a necessidade de acompanhamento mais longo aos egressos, assegurando-se, assim, que os guardiões não retomarão as condutas violadoras quando findado o exíguo acompanhamento realizado pelo Estado. No âmbito da pesquisa de campo essa mesma necessidade foi constatada, especialmente considerando que algumas decisões de desacolhimento já vieram acompanhadas de decisões extintivas das medidas de proteção.

Outra grande vulnerabilidade do sistema protetivo local está atrelado ao despreparo dos adolescentes que estão na iminência da maioridade, sendo fundamental a criação de fluxos e projetos de capacitação desses para a vida adulta. As medidas adotadas nos casos analisados (financiamento de habitações por alguns meses e oferta de vaga de emprego sem prévia capacitação) não são eficazes para amparar esses jovens adultos, uma vez que não oferecem efetivas condições e instrumentos para que o protegido tenha condições de, sozinho, não só sobreviver, mas sim viver de forma digna. Vislumbra-se como alternativa à essa problemática a instituição de programas de apadrinhamento afetivo, que viabilizariam a criação de uma rede de apoio a esses protegidos na iminência do desligamento e, também, a existência de pessoas que possam exercer o papel afetivo de mentores desses adolescentes.

Outra importante ferramenta trazida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente como alternativa aos problemas diagnosticados e especialmente com capacidade de amparar os protegidos na ressignificação dos papéis de afeto, de família e vinculação com a comunidade é instituição do programa de acolhimento familiar – que, inclusive, é preferencial ao acolhimento institucional -, sendo uma ferramenta extremamente interessante para amparo especialmente daqueles que enfrentarão dificuldades na inserção em famílias substitutas em decorrência da idade ou outras características pessoais.

Portanto, foi possível verificar na literatura, sugestões para reversão dos quadros violadores diagnosticados no próprio sistema protetivo: expansão dos acompanhamentos à egressos, capacitação das equipes técnicas para melhor compreensão do que constitui as violações praticadas, criação de projetos e programas de capacitação de adolescentes para a vida adulta e implementação de programas de acolhimento familiar e apadrinhamento afetivo como forma de fortalecimento de vínculos familiares, comunitários e construção de redes de apoio e afeto com esses protegidos em situação de acolhimento.

Assim, foi possível concluir que o acolhimento institucional consegue, ao mesmo tempo, reunir características de eficácia e ineficácia, apresentando desafios que merecem um olhar mais atento da rede de proteção, especialmente considerando que são eles, ao fim, que tem os mais importantes instrumentos para orientar as decisões tomadas pelo Poder Judiciário. Não é leviano afirmar que são os agentes do sistema de proteção que têm, em suas mãos, o poder de definir o futuro dessas crianças e adolescentes, responsabilidade que exige uma atuação cada vez mais preparada e consciente desses atores.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 29 abr. 2020.

_____. Código Civil. Lei nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 09 jan. 2002. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 29 abr. 2020.

_____. Código Penal. DECRETO-LEI Nº 2.848, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1940. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 29 abr. 2020.

_____. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 09 jan. 2002. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 29 abr. 2020.

_____. **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária**. Brasília: CONANDA, 2006.

_____. Ministério da Saúde. **Violência contra a criança e o adolescente: proposta preliminar de prevenção e assistência à violência doméstica**. Brasília: Ministério da Saúde, 1997.

CASSARINO-PEREZ, L; MONTSERRAT, C; SARRIERA, J. C. Fatores Protetivos e de Risco na Transição entre o Acolhimento Institucional e a Vida Adulta. **Estudos e Pesquisas em Psicologia**. Vol. 01, 2020. Disponível em: <www.scielo.br>. Acesso em: 25 ago. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Diagnóstico sobre o Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento**. Brasília: CNJ, 2020.

CORRAZA, Sandra Mara. A roda do Infantil. **Revista Educação e Realidade**. Porto Alegre. v. 23 (1): pg. 87-141, jan/jun. 1998. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 01 mai. 2020.

COSTA, N. R. A; ROSSETTI-FERREIRA, M. C. Acolhimento Familiar: uma alternativa de Proteção para Crianças e Adolescentes. **Psicologia: Reflexão e Crítica**. 22 (1), p. 111-118. Disponível em: <www.scielo.br>. Acesso em 13 out. 2021.

CRUZ, Lilian; HILLESHEIM, Betina; GUARESCHI, Neuza Maria de Fátima. Infância e Políticas Públicas: um olhar sobre as práticas psi. **Revista Psicologia & Sociedade**, 17 (3), p. 42-49, set/dez: 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 02 mai. 2020.

CRUZ, Soráia Georgina Ferreira de Paiva et. al. A exclusão social travestida de inclusão social: análise dos processos grupais de educadores e adolescentes considerados em situação de risco pessoal e social. **VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais**. Coimbra, set. 2004.

CUSTÓDIO, André Viana. **Direito da Criança e do Adolescente**. Criciúma: UNESC, 2009.

_____.; VERONESE, Josiane Rose Petry. **Crianças Esquecidas: O trabalho infantil doméstico no Brasil**. Curitiba: Multidéia, 2009.

CUNHA, Carolini Cássia; BOARINI, Maria Lucia. A infância sob a tutela do Estado: alguns apontamentos. **Revista Psicologia: Teoria e Prática** – 2010, 12 (1): 208-224. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 02 mai. 2020.

DELMANTO, Celso et. al. **Código Penal Comentado: acompanhado de comentários, jurisprudências e súmulas em matéria penal**. 9ª ed. Saraiva: São Paulo, 2016.

DIAS, Maria Berenice. **Filhos do Afeto**. 2ª ed. *e-book*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

_____. **Manual de Direito das Famílias**. São Paulo: Thomson Reuters, 2017.

_____. **Manual de Direito das Famílias**. 14ª Edição. Salvador: Juspodivm, 2021.

FIGUEIREDO, Cyntia Maria Petrocínio. A Febem vai bem: o que atrapalha, são os menores. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, 3(4), 87-93. 1987. Disponível em: <www.scielo.br> Acesso em: 04 mai. 2020.

FIGUEIRÓ, M. E. S. da S; CAMPOS, H. R. Abandono e acolhimento institucional: Estudo de caso sobre maioria e desinstitucionalização. **Psicologia e Argumento**. 2013, p.113-125.

FONSECA, Antonio Cezar de Lima da. A ação de destituição do pátrio poder. **Revista de informação legislativa**. A. 37, n. 146, abr./jun. Brasília: 2000. Disponível em: <www.senado.leg.br>. Acesso em: 28 abr. 2020.

GAMA, Guilherme Calmon Nogueira da. **Princípios Constitucionais de direito de família: guarda compartilhada à luz da lei nº 11.698/08: família, criança, adolescente e idoso**. São Paulo: Atlas, 2008.

GERTZE, Jurema Mazuhy. **Casa da Roda: Guia de fontes**. Porto Alegre: ISCPA, 1997. Disponível em: <www.centrohistoricosantacasa.com.br/historia_conteudo/roda-dos-expostos>. Acesso em: 22 abr. 2020.

HUEB, M. F. D. Acolhimento Institucional e Adoção: uma interlocução necessária. **Revista SPAGESP**. v. 17, n.01, p.28-38. 2016. Disponível em: <www.scielo.br>. Acesso em: 20 ago. 2021.

JACINTO, P. M. S.; DAZZANI, M. V. M. Acolhimento institucional e desinstitucionalização: uma revisão integrativa da literatura em psicologia. **Emancipação**. v.20. p.1-15. Ponta Grossa, 2020. Disponível em: <www.revistas2.uepg.br>. Acesso em: 25 ago. 2021.

MARCÍLIO, Maria Luiza. A roda dos expostos e a criança abandonada na História do Brasil 1726-1950. In: FREITAS, Marcos Cezar de (Org.). **História social da infância no Brasil**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. A criança abandonada na história de Portugal e do Brasil. In: VENÂNCIO, Renato Pinto (Org.) **Uma história social do abandono de crianças. De Portugal ao Brasil: séculos XVIII-XX**. São Paulo: Alameda/Editora PUC Minas, 2010.

MADALENO, R. **Direito de Família**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

MICHAELIS, Dicionário. **Instituição**. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/busca?r=0&f=0&t=0&palavra=institui%C3%A7%C3%A3o>> Acesso em: 26 abr. 2020.

MOREIRA, M. I. C. Os impasses entre acolhimento institucional e o direito à convivência familiar. **Psicologia & Sociedade**. v.26, n.02. p.28-37. 2014. Disponível em: <www.scielo.br>. Acesso em: 24 ago. 2021.

OLIVEIRA, Antonia Teresinha de Oliveira. **Políticas Públicas e atividade administrativa**. São Paulo: Fiuza Editores, 2005.

PAIVA, I. L.; MOREIRA, T. A. S; LIMA, A. M. Acolhimento Institucional: Família de origem e a resinstitucionalização. **Revista Direito e Praxis**. Rio de Janeiro, v.10, n.02. p.1405-1429.

PEREIRA, Potyara. Discussões conceituais sobre política pública como política pública e direito de cidadania. In: BOSCHETTI, Ivonete. et al. (Org.) **Política Social no Capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2009.

RIFIOTIS, F. C. “Egressas” de serviço de acolhimento e a invenção de novas possibilidades de vida. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 34, n.99. 2018. Disponível em: <www.scielo.br>. Acesso em: 20 ago. 2021.

ROSSETTI-FERREIRA, M. C. *et. al.* Acolhimento de Crianças e Adolescentes em Situações de Abandono, Violência e Rupturas. **Psicologia: Reflexão e crítica**. v.25, n.2. p.390-399. Disponível em: <www.scielo.br>. Acesso em: 20 ago. 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: **Direitos Sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. Tomo 8. Org. Jorge Renato dos Reis e Rogério Gesta Leal, Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008.

SIQUEIRA, A. C.; DALL'AGLIO, D. D. Retornando para a família de origem: fatores de risco e proteção no processo de reinserção de uma adolescente institucionalizada. **Revista Brasileira de Crescimento e Desenvolvimento Humano**. v.17, n.3, p.134-146. 2007. Disponível em: <www.scielo.br>. Acesso em: 24 ago. 2021.

_____.; _____.; MASSIGNAN, L. T. Reinserção familiar de adolescentes: processos malsucedidos. **Paidéia**. v.21, n.50. 2011, p.383-391. Disponível em: <www.scielo.br>. Acesso em: 24 ago. 2021.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: Uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em: <http://www.scielo.br>. Acesso em: 02 mai. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. **Enunciados da Coordenadoria da Infância e Juventude**. 2020. Disponível em: <www.tjrs.jus.br>. Acesso em: 28 ago. 2021.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. **Provimento nº 24/2018-CGJ**. 2018. Disponível em: <www.tjrs.jus.br>. Acesso em: 28 ago. 2021.

VALENTE, J. Acolhimento familiar: validando e atribuindo sentido às leis protetivas. **Serviço Social & Sociedade**. 2012. N.111. p.576-598. Disponível em: <www.scielo.br>. Acesso em: 26 ago. 2021.

ANEXO I – AUTORIZAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DA PESQUISA

05/03/2021

SEI/TJRS - 2544268 - Despacho



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
 Av. Rudá, 771 - CEP 95555-000 - Capão da Canoa - RS - www.tjrs.jus.br

DESPACHO

Vistos.

Diante da manifestação da requerente, comprovando que em março de 2020, protocolou junto ao Cartório desta unidade judiciária os documentos solicitados pelo juízo, bem como reiterando o pedido de autorização para pesquisa, DETERMINO A REATIVAÇÃO DO PRESENTE EXPEDIENTE.

Desde já, peço escusas à acadêmica, porquanto em razão de falha cartorária, os documentos jamais chegaram ao conhecimento desta magistrada e, por consequência, o pedido não foi examinado. Importante constar que a 3ª Vara Cível dessa Comarca conta atualmente com mais de 9.000 processos e detém competência para processar e julgar os feitos atinentes à Infância e Juventude, em contrapartida, conta com reduzido número de servidores - 03 no cartório e 02 no gabinete, sendo a mão de obra complementada por estagiários - 03 no cartório e 03 no gabinete (desses últimos, 01 é contratado pelo Município e, por isso, só pode atuar nos processos referentes a executivos fiscais do Município). Some-se a isso o fato de que ainda estamos com a maioria dos processos em meio físico, e que os eletrônicos tramitam em sistemas diversos - eproc, e-themis, além da infinidade de sistemas que devem ser acessados diariamente para cumprimento dos atos processuais (SISBAJUD, RENAJUD, INFOJUD, SERASAJUD, CNIB, SNA, etc), ou seja, o fluxo processual é alto, de modo que, apesar dos esforços envidados pela magistrada, seus servidores e estagiários, não se consegue atender satisfatoriamente à demanda, em razão da insuficiência de recursos humanos. Faço tal ressalva, não só como forma de justificar o ocorrido com a documentação encaminhada pela requerente (até porque credito tal fato à deflagração da pandemia, em março/2020, que culminou com o fechamento dos fóruns e suspensão dos atos processuais, por grande lapso temporal, até que, gradativamente, foi sendo retomado o trabalho, primeiro de forma remota, depois restrito a alguns atos presenciais e, hoje, num modelo misto - atos virtuais e presenciais, de acordo com a peculiaridade de cada um), mas para que a acadêmica tenha conhecimento da realidade vivida no Juizado da Infância e Juventude de Capão da Canoa que, por óbvio, interfere diretamente no cumprimento dos atos processuais e a tramitação de cada um dos feitos.

Dito isso, passo a analisar o pedido.

A acadêmica Aida Victória Steinmetz Wainer postula seja deferida-lhe autorização para realizar uma pesquisa quantitativa, a fim de subsidiar seu Trabalho de Conclusão de Curso, pelo qual busca analisar os resultados dos acolhimentos institucionais nessa Comarca, no período de 2014 a 2019. Em seu requerimento, assim como no pedido firmado pela professora orientadora, Dra. Karina Meneghetti Brendler, constam os objetivos gerais e específicos da pesquisa, bem como os pontos a serem abordados. Além disso, foi apresentado o projeto de pesquisa, consoante solicitado pelo juízo.

E, diante do que foi proposto pela acadêmica e sua orientadora, entendo estar caracterizado o interesse público ou geral, conforme previsto no artigo 34 da Resolução 215/15 do CNJ, porquanto interessa à sociedade em geral conhecer a realidade do Município acerca do acolhimento institucional, com base em dados concretos que possibilitem a análise com estatística, já que o acolhimento de crianças e adolescentes ocorre, na maioria das vezes, pela inexistência ou mau gerenciamento das políticas públicas, as quais deveriam buscar atender as famílias em situação de vulnerabilidade econômico-social, dando-lhes suporte nas mais diversas áreas (saúde, educação, assistência, capacitação para o trabalho), como forma de coibir o mal maior, isto é, a colocação dos infantes em situação de risco. Por certo, não se atingiria o ideal, qual seja, não ter acolhimento, mas há possibilidade de redução quantitativa dessa medida, desde que as instituições que

05/03/2021

SEI/TJRS - 2544268 - Despacho

integram a rede de proteção disponham de meios e recursos, inclusive equipes técnicas que possam atender aos regramentos.

Deste modo, **AUTORIZO a acadêmica Aida Victória Steinmetz Wainer a realizar pesquisa** junto aos processos que tramitam ou já tramitaram perante o Juizado da Infância e Juventude de Capão da Canoa, na classe Acolhimento Institucional, no período de 2014 a 2019, mediante termo de responsabilidade assinado pela requerente, no qual deve constar expressamente que o acesso aos autos que tramitam em segredo de justiça, face à sua natureza, deve atender às estritas finalidades e destinações apresentadas no pedido e no projeto apresentado a esse juízo, bem como deve ser assegurado o anonimato dos dados compulsados.

Outrossim, em cada processo acessado pela pesquisadora, deverá ser certificado o exame dos autos, para ciência das partes e seus procuradores.

Por fim, cabe à Sra. Escrivã fazer contato com a requerente, no intuito de elaborar um cronograma e forma de acesso aos autos, o qual deve ser apresentado a essa magistrada, sem descuidar das medidas sanitárias vigentes, em razão da pandemia que vivemos pelo Covid-19.

Intime-se.

Dil.Legais.



Documento assinado eletronicamente por **Adria Josiane Müller Gonçalves Atz, Juíza de Direito**, em 04/02/2021, às 17:59, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://www.tjrs.jus.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 informando o código verificador **2544268** e o código CRC **DA7F9142**.

8.2019.7288/000003-0

2544268v10