



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO

RAINIER GOMES PEREIRA DA SILVA

**O DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA FRENTE AO
ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL: UM RECORTE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS
DE PROTEÇÃO À INFÂNCIA E JUVENTUDE NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA
(CE)**

FORTALEZA

2023

RAINIER GOMES PEREIRA DA SILVA

O DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA FRENTE AO
ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL: UM RECORTE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE
PROTEÇÃO À INFÂNCIA E JUVENTUDE NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA (CE)

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito. Área de concentração: Direito da Criança e do Adolescente.

Orientadora: Profa. Dra. Raquel Coelho de Freitas.

FORTALEZA

2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- S583d Silva, Rainier Gomes Pereira da.
O direito à convivência familiar e comunitária frente ao acolhimento institucional : um recorte das políticas públicas de proteção à infância e juventude no município de Fortaleza (CE) / Rainier Gomes Pereira da Silva. – 2023.
69 f.
- Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2023.
Orientação: Profa. Dra. Raquel Coelho de Freitas.
1. Direito da criança e do adolescente. 2. Políticas públicas. 3. Assistência social. 4. Convivência familiar e comunitária. I. Título.

CDD 340

RAINIER GOMES PEREIRA DA SILVA

O DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA FRENTE AO
ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL: UM RECORTE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE
PROTEÇÃO À INFÂNCIA E JUVENTUDE NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA (CE)

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Curso de Graduação em Direito da
Universidade Federal do Ceará, como requisito
parcial à obtenção do título de Bacharel em
Direito. Área de concentração: Direito da
Criança e do Adolescente.

Aprovada em: 12/07/2023.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Raquel Coelho de Freitas (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Profa. Me. Máira Lopes de Castro
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Rodrigo Ribeiro de Vasconcelos
Universidade Federal do Ceará (UFC)

À minha família e amigos.

AGRADECIMENTOS

À minha avó, Marilúcia, à minha mãe, Andréa, à minha tia, Carla Renata, e ao meu avô, Raimundo Nonato Gomes (*in memoriam*), exemplos de dedicação, coragem, firmeza e amor, que compartilham comigo esse sonho da graduação na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará, e que, se não fosse por eles, nada disso seria possível, nem teria sentido, minha eterna gratidão. À Caroline e à Sara, que partilham comigo a jornada nos estudos, com empenho e dedicação. À Evelyn, por todo companheirismo, apoio e por ser inspiração de todos os dias.

Aos meus amigos e colegas da graduação, por partilharem essa etapa, em especial aos meus melhores amigos Marcos e João Pedro, pelos incentivos nos momentos mais difíceis e pela valiosa amizade para além das obrigações da jornada acadêmica, vocês contribuem para fazer valer a pena essa caminhada.

À Universidade Federal do Ceará, a toda a comunidade acadêmica e a todos os que colaboram para fazê-la possível, por continuarem firmes na missão de oferecer um Ensino Superior Público, Gratuito e de Qualidade, apesar dos vários ataques que sofrem no meio político.

Ao Ministério Público do Estado do Ceará, em especial à 77ª Promotoria de Justiça de Fortaleza, por ter contribuído imensamente na minha formação profissional e pessoal.

À Profa. Dra. Raquel Coelho de Freitas, pela orientação e paciência durante a produção da monografia e pelos preciosos ensinamentos durante a cadeira de Direito da Criança e do Adolescente.

Aos professores participantes da banca examinadora, Profa. Me. Máira Lopes de Castro e Prof. Rodrigo Ribeiro de Vasconcelos, pelo tempo, e pelas sugestões e aprendizados compartilhados.

“Eu vejo na TV o que eles falam sobre o
jovem não é sério
O jovem no Brasil nunca é levado a sério
Sempre quis falar
Nunca tive chance
Tudo que eu queria
Estava fora do meu alcance
[...]
O que eu consigo ver é só um terço do
problema
É o Sistema que tem que mudar
Não se pode parar de lutar
Senão não muda
A Juventude tem que estar a fim
Tem que se unir
O abuso do trabalho infantil, a ignorância
Só faz destruir a esperança
Na TV o que eles falam sobre o jovem não é
sério”

(Charlie Brown Jr., 2000)

RESUMO

Tendo em vista a contradição vivenciada pelas crianças e pelos adolescentes brasileiros de, por um lado, terem a responsabilidade de garantir o futuro da nação, e, por outro, terem sido elevados à categoria de sujeitos de direitos somente há poucos anos, com direitos fundamentais sendo assegurados pela Constituição brasileira e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, o presente estudo trata sobre a importância dos acolhimentos institucionais, dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e dos Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) como garantidores do direito à convivência familiar e comunitária, a fim de analisar a atuação desses equipamentos da política pública de assistência social como asseguradores desse direito fundamental dos jovens brasileiros. Para tanto, foi necessário definir a situação jurídica da criança e do adolescente no Brasil, identificar a estrutura que o Estado brasileiro dispõe para lidar com as pessoas em situação de vulnerabilidade social e analisar como se dá a aplicação dessas normativas em âmbito local, escolhendo-se Fortaleza como objeto de estudo. Realizou-se, então, uma pesquisa utilizando a técnica de investigação indireta, por via exploratória, com análise documental e pesquisa bibliográfica, legislativa e jurisprudencial. Diante disso, foi possível concluir que, perante a grande população do município e da alta demanda por serviços socioassistenciais, o número de equipamentos que a cidade possui não é suficiente, bem como ainda falta implementação de algumas diretrizes das políticas públicas da área da assistência social, sendo necessário fiscalização pelos órgãos competentes e participação social para superar essa situação.

Palavras-chave: direito da criança e do adolescente; políticas públicas; assistência social; convivência familiar e comunitária.

ABSTRACT

Considering the contradiction experienced by Brazilian children and adolescents of having the responsibility of guaranteeing the future of the nation, and having been elevated to the category of subjects of rights only a few years ago, with fundamental rights being ensured by the Brazilian Constitution and the Child and Adolescent Statute, the present study deals with the importance of institutional care, Reference Centers for Social Assistance (RCSA) and the Specialized Reference Centers for Social Assistance (SRCSA) as guarantors of the right to family and community intimacy, in order to analyze the performance of these public policy equipment for social assistance as guarantors of this fundamental right of young Brazilians. Therefore, it was necessary to define the legal situation of children and adolescents in Brazil, identify the structure that the Brazilian State has to deal with people in situations of social vulnerability and analyze how these regulations are applied at the local level, choosing Fortaleza as subject of study. A research was then carried out using the technique of indirect investigation, by exploratory route, with documental analysis and bibliographical, legislative and jurisprudential research. In view of this, it was possible to conclude that, given the large population of the municipality and the high demand for social assistance services, the number of equipment that the city has is not enough, as well as there is still a lack implementation of some guidelines of public policies in the area of social assistance, requiring inspection by the competent public agencies and social participation to overcome this situation.

Keywords: child and adolescent rights; public policy; social assistance; family and community intimacy.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP	Ação Civil Pública
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AMCTN	Associação de Moradores do Conjunto Tancredo Neves
CEAS	Conselho Estadual da Assistência Social
CEDECA	Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
COIAS	Coordenadoria Especial de Gestão Integrada da Assistência Social
COMDICA	Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializada de Assistência Social
DF	Distrito Federal
DRSP	Departamento da Rede Socioassistencial Privada do SUAS
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FUNCI	Fundação da Criança e da Família Cidadã
IAC-CE	Instituto de Arte e Cidadania do Ceará
IAPS	Instituto de Assistência e Proteção Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IMH	Instituto Maria da Hora
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome
MNMMR	Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua
MPCE	Ministério Público do Estado do Ceará
MROSC	Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil
NOB	Norma Operacional Básica
ONU	Organização das Nações Unidas
OSC	Organização da Sociedade Civil
PAEFI	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PAIF	Serviço de Proteção e Atenção Integral à Família
PSE	Proteção Social Especial
RH	Recursos Humanos

SCFV	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SDHDS	Secretaria Municipal dos Direitos Humanos e Desenvolvimento Social
SNA	Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento
SPS	Secretaria Estadual de Proteção Social, Justiça, Mulheres e Direitos Humanos
STF	Supremo Tribunal Federal
SUAS	Sistema Único da Assistência Social
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	A CONFIGURAÇÃO DO DIREITO DA INFÂNCIA NO BRASIL	14
2.1	Evolução do Conceito Jurídico de Criança: Da Primeira Constituição da República Brasileira (1891) até o Código de Menores (1979)	17
2.2	A doutrina da proteção integral e da prioridade absoluta e o advento do ECA .	20
2.2.1	<i>ECA e o Direito Fundamental à Convivência Familiar e Comunitária</i>	23
3	O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	27
3.1	CRAS e CREAS como Instrumentos de Fortalecimento das Famílias	31
3.2	O Acolhimento Institucional	33
3.3	Legislações e Normativas que regem o Acolhimento Institucional	35
3.3.1	<i>O Estado e as Organizações da Sociedade Civil na gestão dos acolhimentos</i>	39
3.3.2	<i>Meios judiciais e extrajudiciais para combater irregularidades</i>	41
4	RECORTE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO À INFÂNCIA E JUVENTUDE EM FORTALEZA - CEARÁ	48
4.1	Proteção Social Básica	51
4.1.1	<i>Centro de Referência da Assistência Social</i>	52
4.2	Proteção Social Especial	53
4.2.1	<i>CREAS e o Programa Ponte de Encontro</i>	53
4.2.2	<i>Acolhimentos institucionais</i>	55
4.3	Fiscalização Externa feita pelo Ministério Público do Estado do Ceará	57
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	61
	REFERÊNCIAS	64

1 INTRODUÇÃO

A retratação da importância do tema da infância costuma recair na questão de que cuidar das crianças é estar cuidando do mundo, o que é verdade, mas não é somente isso.

As crianças e os adolescentes são, também, sujeitos de direitos, e durante séculos não possuíam esse reconhecimento, sendo tratados, conforme estudado por Ariès (1986), apenas como meros adultos em desenvolvimento, incompletos e fracos para o trabalho. Portanto, o processo de construção social da infância é longo e continua até os dias de hoje, sendo necessário garantir novos avanços, bem como proteger o que já foi conquistado.

Diante disso, com a publicação e a entrada em vigor do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) no final do século XX, o desafio que se apresentou para o século seguinte foi a efetivação dos direitos alcançados, e, dentre eles, será abordado, no presente trabalho, o direito à convivência familiar e comunitária.

Sendo assim, as questões que abordam esse assunto excedem o ramo específico do Direito das Crianças e dos Adolescentes, adentrando as esferas da Assistência Social e da Psicologia, uma vez que envolvem os equipamentos do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) - Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) e Acolhimento Institucional - e lidam com o foro íntimo de todos os envolvidos nesse processo: os jovens e a comunidade na qual estão inseridos.

O interesse em realizar esse estudo surgiu mediante observação, durante estágio realizado no Ministério Público do Ceará, de que muitos acolhidos nas instituições de acolhimento de Fortaleza têm o convívio com a família fragilizado a partir do momento em que são colocados sob essa medida protetiva.

Assim, os problemas relacionados à convivência familiar e comunitária desses jovens vão desde a fragilidade socioeconômica em que vivem, que deveria ser trabalhada pelos equipamentos socioassistenciais do território, até o restabelecimento de vínculos entre o acolhido e a família de origem ou a adoção dele por outra família.

Desse modo, é estabelecida uma relação dialética entre deixar o jovem junto à comunidade de origem ou retirá-lo de um ambiente ameaçador para colocá-lo sob os cuidados do Estado, etapa essa que, em tese, deverá servir como uma ponte para que ele possa ser alocado em um ambiente acolhedor definitivo.

Nesse contexto, é possível observar que se a política socioassistencial não for efetiva e transformadora da realidade social em que os indivíduos estão inseridos, nunca será possível

efetivar-se o direito à convivência familiar e comunitária em seu principal aspecto idealizado pelo legislador, qual seja o de que a pessoa em desenvolvimento tem de estar junto de sua comunidade de origem para desenvolver-se plenamente.

Dessa forma, o presente trabalho partiu da necessidade de entender como o estudo sobre a relação entre acolhimento institucional, CRAS, CREAS e o direito dos jovens à convivência familiar e comunitária pode impactar direta ou indiretamente na população local, trazendo melhora no desenvolvimento das crianças e das famílias, bem como, a partir disso, melhorar as políticas públicas socioassistenciais voltadas a esse público.

Nesse sentido, a pergunta central que move o presente trabalho é: de que forma os acolhimentos institucionais, em conjunto com os CRAS e os CREAS, são importantes para garantir o direito à convivência familiar e comunitária das crianças e dos adolescentes?

De forma mais específica, buscou-se: definir a situação jurídica da criança e do adolescente no Brasil; identificar a estrutura que o Estado brasileiro dispõe para lidar com as pessoas em situação de vulnerabilidade social; e analisar como se dá a aplicação dessas normativas em âmbito local, elegendo-se a cidade de Fortaleza como objeto de estudo.

Para tanto, serão utilizados os seguintes métodos: bibliográfico, a partir de leitura de livros, publicações especializadas, artigos, dados oficiais publicados na internet e legislação pertinentes à infância e ao acolhimento institucional, dentro da perspectiva do que dispõe a Constituição Federal de 1988, e o Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 8.069, de 1990; e exploratório, por meio da busca de maiores informações e novos aspectos do fenômeno com jurisprudências e notícias sobre o tema.

O trabalho está organizado em três partes. No primeiro capítulo, serão abordadas as questões relativas à evolução da legislação pátria na área da infância. No segundo capítulo, será explicado acerca da estrutura que o Estado brasileiro dispõe para lidar com as pessoas em situação de fragilidade socioeconômica. Por fim, o terceiro capítulo discorre sobre um recorte das políticas de proteção à infância e juventude em Fortaleza e a atuação do Ministério Público do Estado do Ceará como fiscal dessas políticas públicas.

2 A CONFIGURAÇÃO DO DIREITO DA INFÂNCIA NO BRASIL

A abordagem da criança no Direito brasileiro atual é fruto de uma longa evolução tanto internacional quanto nacional, cujo ápice se deu a partir da Constituição Federal de 1988 e do princípio da dignidade humana, angariando o título de sujeitos de direitos às crianças e aos adolescentes, o que outrora não lhes era concedido.

O estudo feito por Philippe Ariès em seu livro *História Social da Criança e da Família* é revelador quanto ao tratamento dado à infância na sociedade europeia, que, embora não seja exatamente o mesmo dispensado em solo brasileiro, tendo em vista os fatores de este ser um território colonial, escravista e periférico no sistema econômico, serve, ao menos, como parâmetro.

É possível afirmar que a abordagem dos direitos das crianças e dos adolescentes, dentro de uma perspectiva ocidental, possui três fases: na primeira fase, situada entre os séculos XVI e século XIX, conforme retrata Ariès (1986), em regra, a criança e o adolescente eram vistos sem muita diferença dos adultos, às vezes, quando muito, tratados com “paparicação”, acrescentando-se o agravante de que havia muitas chances de não chegarem à fase adulta, diante da alta mortalidade infantil da época; na segunda fase, aproximadamente a partir da primeira metade do século XX, passaram a ser tratados como objetos de tutela do Estado, conforme Pinheiro (2006); e, por fim, a partir da segunda metade do século XX, estendendo-se aos dias atuais, adquiriram o status de sujeitos de direitos e receberam maior proteção tanto da sociedade quanto do Estado, sob o manto do princípio da proteção integral e da prioridade absoluta (PINHEIRO, 2006).

Durante a primeira fase acima mencionada, não havia distinção entre as etapas de desenvolvimento humano em infância, juventude e fase adulta (Ariès, 1986): a regra que se tomava era de que a criança se diferenciava do adulto no que tange ao tamanho que possuía e na força de trabalho que conseguia desempenhar. Conforme Ariès (1986, p. 10), “de criancinha pequena, ela se transformava imediatamente em homem jovem, sem passar pelas etapas da juventude”.

Outrossim, na esteira do estudo da infância no Brasil colonial, a historiadora Mary Del Priore (2010) observa, ao citar documentos e relatos históricos de viajantes, como chamava atenção o carinho que existia entre pais e filhos, sem, contudo, deixar de alertar para a estreita ligação entre a criança e os problemas sociais vividos, ressaltando uma característica econômica que elas possuíam à época. Observa-se isso no seguinte trecho de Priore (2010, p. 88-89):

É bom não esquecer que estas pequenas vidas estavam ligadas estreitamente à evolução do sistema econômico. A criança era a vítima preferida das crises frumentárias, das tensões sociais, das epidemias. As diferenças sociais acentuavam as distinções entre ricos e pobres; os últimos, sem dúvida, mais vulneráveis e adoentados.

Em seguida, já no século XX, com o advento da industrialização do país, junto da urbanização e da crescente pauperização das camadas populares, as camadas da elite social passaram a se incomodar com uma das consequências desse processo: a figura da criança de rua, que era vista como delinquente, propensa à vadiagem e à gatunagem, sendo necessária a intervenção do Estado de forma a consertar essa situação, protegendo os valores morais da sociedade. Conforme Rizzini (1997, p. 30):

Em nome da manutenção da paz social e do futuro da nação, diversas instâncias de intervenção serão firmadas, de modo a classificar cada criança e colocá-la em seu devido lugar. Será da medicina (do corpo e da alma) o papel de diagnosticar na infância possibilidades de recuperação e formas de tratamento. Caberá à Justiça regulamentar a proteção (da criança e da sociedade), fazendo prevalecer a educação sobre a punição. À filantropia - substituta da caridade - estava reservada a missão de prestar assistência aos pobres e desvalidos, em associação às ações públicas. A composição desses movimentos resultou na organização da Justiça e da Assistência (pública e privada) nas três primeiras décadas do século XX. Com discursos e práticas que nem sempre se harmonizavam entre si, a conexão jurídico-assistencial atuará visando um propósito comum: 'salvar a criança' para transformar o Brasil.

A autora continua discorrendo sobre a opção adotada pelo país ao investir em uma política jurídico-assistencialista de atenção à infância, em consequência do poder político da época ser monopolizado pelas elites econômicas, e, por isso mesmo, findar por ser mais um instrumento de manutenção da ordem vigente do que uma política realmente transformadora da realidade social. Completa Rizzini (1997, p. 35):

Tal opção implicou na dicotomização da infância: de um lado, a criança mantida sob os cuidados da família, para a qual estava reservada a cidadania; e do outro, o menor, mantido sob a tutela vigilante do Estado, objeto de leis, medidas filantrópicas, educativas/repressivas e programas assistenciais, e para o qual, poder-se-ia dizer com José Murilo de Carvalho, estava reservada a "estadania".

Prosseguindo-se nesse raciocínio, tem-se também que as transformações sociais e políticas vivenciadas na virada do século XIX no Brasil foram responsáveis por um novo olhar que se deu à infância no país: para fundar um novo país culto e civilizado, seria dever do Estado cuidar das crianças, isso em uma perspectiva eugênica e saneadora de que se a criança, sobretudo as pobres, não forem devidamente orientadas e protegidas, perpetuariam-se a barbárie e a ignorância que se visava combater no novo país republicano. Em resumo, é

construída a categoria jurídica ambígua do menor: pobre e potencialmente perigoso. Nesse sentido, escreve Rizzini (1997, p. 28):

Por um lado, a criança simbolizava a esperança - o futuro da nação. Caso fosse devidamente educada ou, se necessário, retirada de seu meio (tido como enfermo) e reeducada, ela se tornaria útil à sociedade. A medicina higienista com suas ramificações de cunho psicológico atuará no âmbito doméstico, mostrando-se eficaz na tarefa de educar as famílias a exercerem vigilância sobre seus filhos. Aqueles que não pudessem ser criados por suas famílias, tidas como incapazes ou indignas, seriam de responsabilidade do Estado.

Por fim, na terceira fase, a mais atual, a professora Ângela Pinheiro (2006), apresenta que houve transformação do pensamento acerca da criança e do adolescente a partir dos anos 1970, no âmbito internacional, marcados pela luta em prol dos direitos humanos, e da década de 1980, no Brasil, marcada pela redemocratização e pela garantia de direitos. Os dois princípios norteadores desse período são o da igualdade perante a lei e o de respeito à diferença.

Aprofundando-se nesse pensamento, tem-se que a igualdade perante a lei se dá quando não há distinção de origem econômica, social, de idade e de estrutura familiar, e que o respeito à diferença é caracterizado pela consideração da criança e do adolescente como pessoas em desenvolvimento (PINHEIRO, 2006). Ambos os princípios guiaram a elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente, marcando uma ruptura brusca com o pensamento vigente no período anterior, embora, no plano material, ainda exista um longo caminho para a concretização dessas normativas.

Passado esse ponto, cumpre esclarecer que, como o fito do presente capítulo não é traçar a trajetória completa do ramo do Direito da Criança e do Adolescente, cujo início documentado remonta à Antiguidade Clássica com o costume greco-romano, restringir-se-á temporariamente o período analisado a partir da primeira Constituição da República Brasileira, em 1891, até o presente ano de 2023.

Ademais, também elucida-se que embora se tenha tentado desvincular a abordagem infracional da não-infracional, no que tange ao desenvolvimento do direito da infância e juventude, verifica-se que elas estão intimamente ligadas. Nessa dualidade, também é possível destacar que haviam dois atores políticos principais: o Estado e a Igreja, sendo esta caracterizadora da caridade.

O Estado agia primordialmente na esfera infracional, ocupando-se de definir a partir de qual idade poderia ser usado o *jus puniendi* em face dessa parcela da população, conforme

definiram, inicialmente, as Ordenações Filipinas, e, posteriormente, o Código Penal do Império.

A Igreja, por sua vez, protagonizou a cristianização dos povos originários que habitavam o território brasileiro, muitas vezes por meio da catequese dos indígenas jovens, uma vez que era mais difícil realizar a conversão dos adultos. Empós, ela teve papel principal, também, nas políticas de atendimento, que se davam por meio dos orfanatos e das Rodas dos Expostos (AMIN, 2022), por exemplo, as quais serão melhor abordadas em tópico específico no presente trabalho.

2.1 Evolução do Conceito Jurídico de Criança: Da Primeira Constituição da República Brasileira (1891) até o Código de Menores (1979)

O primeiro Código Penal republicano foi promulgado em 1890, por meio do Decreto nº 847, e elencou, em seu artigo 27¹ que não seria punível aquele menor de 9 anos, ou os maiores de 9 e menores de 14, que “obram” sem discernimento.

Com isso, comprova-se o que foi dito no tópico anterior, de que o Estado vinha na esteira de definir a idade em que os jovens poderiam ser punidos pelas suas condutas; também merecendo destaque que não só a idade era fator discricionário, pois haveria também, aos maiores de nove anos e menores de quatorze, a chamada verificação de discernimento (AMIN, 2022).

Nesse sentido, conforme leciona Amin (2022), o pensamento social dessa época estava dividido entre garantir direitos a essa parcela da população e proteger-se, também, dos “menores”. Em 1906, foram inauguradas casas de recolhimento, que se dividiam em escolas de prevenção, com o propósito de educar menores abandonados, em escolas de reforma e em colônias correcionais, com o objetivo de regenerar “menores” em conflito com a lei, note-se que aí está um dos embriões do que hoje são os centro socioeducativos.

Assim, esse momento histórico foi marcado pela conhecida Doutrina da Situação Irregular, fundada no binômio carência-delinquência, ocasião em que se elaborou o primeiro Código de Menores da América Latina, o qual entrou em vigor no ano 1927, o famoso Código de Menores Mello Mattos, instituído no Decreto nº17.943-A, de 12 de outubro de 1927, e, na década de 40, serviu como embasamento para a criação do Serviço de Assistência a Menores (PINHEIRO, 2006).

¹ Art. 27. Não são criminosos: § 1º Os menores de 9 anos completos; § 2º Os maiores de 9 e menores de 14, que obrarem sem discernimento. (BRASIL, 1890).

O primeiro artigo do Código Mello Mattos submete o “menor”, abandonado ou delinquente e contando menos de 18 anos, às medidas de proteção e assistência estabelecidas. Portanto, a categoria jurídica do “menor” foi consolidada por esse decreto, atualizada posteriormente pelo Código de Menores de 1979, tendo lançado raízes profundas na sociedade brasileira que perduram até os dias de hoje.

Cabe destacar, ainda, o que a socióloga Irene Rizzini (1997) discorre em seu livro “O Século Perdido: Raízes Históricas das Políticas Públicas para a Infância no Brasil” acerca do que foi denominado Justiça-Assistência nesse período. Trata-se de um debate acalorado que se passou no jovem Brasil republicano, em que, para resolver os problemas sociais advindos da libertação dos escravizados e dos imensos fluxos migratórios para os centros urbanos, defendeu-se que o Estado, por meio da Justiça e do apoio das instituições filantrópicas, deveria atuar sobre o “menor” e intervir sobre sua família em todos os níveis - no executivo, no legislativo e no judiciário, configurando-se, em verdade, como um grande instrumento de controle contra um segmento específico e marginalizado da população.

Nesse sentido, aparece a ideia da internação em ambiente separado dos criminosos adultos, para recuperação do “menor”, tirando-o do ambiente que o deixou imoral (RIZZINI, 1997).

Outrossim, em simples leitura dos dispositivos do Código Mello Mattos, é possível conceber a denúncia desse objetivo higienista na própria lei, tendo em vista que no, artigo 26², são definidas as hipóteses em que um “menor” será considerado abandonado, incluindo, em todos os oito incisos, ocasiões caracterizadoras de pobreza e vulnerabilidade social. Conforme Rizzini (1997, p. 235):

² Art. 26. Consideram-se abandonados os menores de 18 annos: I. que não tenham habitação certa, nem meios de subsistencia, por serem seus paes fallecidos, desaparecidos ou desconhecidos ou por não terem tutor ou pessoa sob cuja, guarda vivam; II. que se encontrem eventualmente sem habitação certa, nem meios de subsistencia, devido a indigencia, enfermidade, ausencia ou prisão dos paes. tutor ou pessoa encarregada de sua guarda; III, que tenham pae, mãe ou tutor ou encarregado de sua guarda reconhecidamente impossibilitado ou incapaz de cumprir os seus deveres para, com o filho ou pupillo ou protegido; IV, que vivam em companhia de pae, mãe, tutor ou pessoa que se entregue á pratica de actos contrarios á moral e aos bons costumes; V, que se encontrem em estado habitual do vadiagem, mendicidade ou libertinagem; VI, que frequentem logares de jogo ou de moralidade duvidosa, ou andem na companhia de gente viciosa ou de má vida. VII, que, devido á crueldade, abuso de autoridade, negligencia ou exploração dos paes, tutor ou encarregado de sua guarda, sejam: a) victimas de máos tratos physicos habituaes ou castigos immoderados; b) privados habitualmente dos alimentos ou dos cuidados indispensaveis á saude; c) empregados em occupações prohibidas ou manifestamente contrarias á moral e aos bons costumes, ou que lhes ponham em risco a vida ou a saude; d) excitados habitualmente para a gatunice, mendicidade ou libertinagem; VIII, que tenham pae, mãe ou tutor, ou pessoa encarregada de sua guarda, condemnado por sentença irreccorivel; a) a mais de dous annos de prisão por qualquer crime; b) a qualquer pena como co - autor, cúmplice, encobridor ou receptador de crime commettido por filho, pupillo ou menor sob sua guarda, ou por crime contra estes. (BRASIL, 1927).

A legislação reflete um protecionismo, que bem poderia significar um cuidado extremo no sentido de garantir que a meta de resolver o problema do menor efetivamente seria bem sucedida. Por solucionar o problema entendia-se o exercício do mais absoluto controle pelo Estado sobre a população promotora da desordem.

Ainda, acrescenta-se a figura do Juiz de Menores, instituído no capítulo I da parte especial do código, a quem cabia a função de organizar e fiscalizar as instituições de proteção e repressão, coroando a ideia da Justiça-Assistência, uma vez que se julgava inadequada a via repressiva do juiz comum ao se tratar das crianças e dos adolescentes, pois esses poderiam ser recuperados e libertados dos vícios que os afligiam por serem pobres.

Por fim, no regime militar, no ano de 1979, ocasião em que os problemas sociais continuavam em ascensão, houve a reforma ao Código de Menores, por meio da Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979, em que não se alterou o paradigma da situação irregular do “menor”, percebida de antemão no próprio nome do dispositivo legal.

Diante disso, em seu artigo primeiro, observa-se que o diploma legal tinha como objetivo a assistência, proteção e vigilância aos “menores”, trazendo, em seguida, no artigo segundo, a definição do que seriam eles³. Com isso, é possível constatar, novamente, que o principal público-alvo da lei seriam as crianças e os adolescentes advindos das camadas populares, afetado pela situação de vulnerabilidade socioeconômica em que viviam.

Essa categoria jurídica do “menor”, consolidada, ao final, pelo Código de 1979, demonstra o viés discriminatório que esse termo possui, uma vez que a própria doutrina da situação irregular pressupõe uma dicotomia, qual seja a da existência de uma situação regular. E, abalizando esse entendimento, explica a socióloga Ângela Pinheiro (2006, p. 78):

[...] e, de acordo com o Código de 1979, a categoria “menor” foi instituída e delimitada como seu objeto de ação, em três situações consideradas irregulares - carência, abandono e delinquência. Apesar de serem distintas, na prática, as clientelas das FEBEMs e da FUNABEM foram e continuam sendo percebidas pela população em geral, a partir da categoria síntese - o “menor”. E o significado predominante para “menor”, seu núcleo central, tem sido identificado com a autoria de infração penal, muito mais do que com a carência e o abandono, numericamente muito mais expressivos, no Brasil, do que a delinquência.

³ Art. 2º Para os efeitos deste Código, considera-se em situação irregular o menor: I - privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente, em razão de: a) falta, ação ou omissão dos pais ou responsável; b) manifesta impossibilidade dos pais ou responsável para provê-las; II - vítima de maus tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsável; III - em perigo moral, devido a: a) encontrar-se, de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes; b) exploração em atividade contrária aos bons costumes; IV - privado de representação ou assistência legal, pela falta eventual dos pais ou responsável; V - Com desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária; VI - autor de infração penal. Parágrafo único. Entende-se por responsável aquele que, não sendo pai ou mãe, exerce, a qualquer título, vigilância, direção ou educação de menor, ou voluntariamente o traz em seu poder ou companhia, independentemente de ato judicial. (BRASIL, 1979).

Portanto, é possível verificar que a evolução do conceito jurídico de criança no Brasil, do final do século XIX até a penúltima década do século XX, permaneceu basicamente inalterado, evidenciando uma discriminação com relação a essa parcela populacional nesse período, que, após anos de debates doutrinários e de mobilização social, viriam a conquistar o título de sujeitos de direitos, após o fim do regime militar, no período histórico brasileiro determinado Nova República.

2.2 A doutrina da proteção integral e da prioridade absoluta e o advento do ECA

A partir da redemocratização do Brasil, depois do fim do governo do presidente João Figueiredo, a discussão política no país no âmbito social ficou ainda mais efervescente, consequência dos anos traumáticos e autoritários do regime militar. Nessa esteira, formou-se a Assembleia Nacional Constituinte, que proporcionou a Constituição Cidadã de 1988.

Essa constituição, orientada pela ideologia da social-democracia, trouxe várias inovações para o ordenamento jurídico brasileiro, como o fundamento da dignidade humana, exposta no inciso III do primeiro artigo, e, em especial, permitiu uma reforma no Direito da infância e juventude, ocasião em que foi possível mudar o paradigma vigente desde 1927, qual seja o da Doutrina da Situação Irregular, para o da Doutrina da Prioridade Absoluta, cristalizada no artigo 227⁴, e complementada pela Proteção Integral, disposta no artigo 1º do ECA⁵.

Embora pareça uma ruptura muito abrupta, considerando a mudança de um paradigma que viveu durante sessenta e um anos para outro diametralmente oposto, é necessário frisar que essa transformação se deu a partir de movimentos nacionais e internacionais que aconteceram durante esse lapso temporal.

Inicialmente, conforme demonstra Amin (2022), tem-se, no âmbito internacional, uma movimentação sólida na área de proteção da infância e juventude, tendo sido publicados diversos documentos que versam sobre essa temática, podendo-se citar: a Declaração de Genebra, de 1924; a Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas, de 1948; a Declaração dos Direitos da Criança, de 1959; a Convenção Americana Sobre os Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 1969; as Regras Mínimas das

⁴ Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (BRASIL, 1988).

⁵ Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente. (BRASIL, 1990).

Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude (Regras Mínimas de Beijing), por meio da Resolução nº 40/33 da Assembleia Geral, de 29 de novembro de 1985; e a Convenção sobre os Direitos da Criança, de 1989.

Ademais, cabe ressaltar que, no contexto da criação e da consolidação da Organização das Nações Unidas (ONU), foi criado o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), no ano de 1946, com o objetivo de resguardar os direitos das crianças e dos adolescentes, auxiliando no suprimento de suas necessidades fundamentais e fomentando oportunidades para que possam atingir seu máximo desenvolvimento. Esse órgão permanente da ONU está presente no Brasil desde o ano de 1950, e exerceu influência para a aprovação do artigo 227 da Constituição de 1988 (UNICEF, 2023).

Além disso, no âmbito nacional, é importante ressaltar a atuação significativa do Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua (MNMNR), que surgiu a partir do 1º Encontro Nacional de Meninos e Meninas de Rua, realizado em 1984. O objetivo desse encontro era promover discussões e sensibilizar a sociedade sobre a situação das crianças e adolescentes estigmatizados como "menores abandonados" ou "meninos de rua", mobilizando o debate nacional em torno desse assunto e, ao final, garantindo como resultado a reunião de 1.200.000 assinaturas para a inclusão dos direitos infantojuvenis na carta magna brasileira, materializados nos artigos 227 e 228⁶ (AMIN, 2022).

Após esse grande movimento social para inclusão dos referidos artigos na constituição, o próximo passo, naturalmente, foi regulamentar e implementar um novo sistema jurídico para lidar com as crianças e os adolescentes, tendo como resultado o Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990.

Nesse sentido, a grande importância do ECA se traduz na mudança do paradigma, na adoção da Doutrina da Proteção Integral, conforme dito, com caráter de política pública, que repele a Doutrina da Situação Irregular, com todas as cargas negativas que ela possui - dentre elas, o caráter filantrópico e assistencial. Com isso, as crianças e os adolescentes, no âmbito jurídico, deixam de ser objeto de proteção assistencial e passam a ser titulares de direitos subjetivos (AMIN, 2022).

Dessa forma, com o advento do ECA e do modelo de participação ativa, tirando do Estado todo o peso da aplicação e da execução das medidas voltadas a esse público, são importantes vários atores políticos, demonstrado da seguinte forma por Amin (2022, p. 23):

⁶ Art. 228. São penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às normas da legislação especial. (BRASIL, 1988).

Novos atores entram em cena: a comunidade local, por meio dos Conselhos Municipal e Tutelar; a sociedade civil, por intermédio dos organismos não governamentais que integram a rede de atendimento; a família, cumprindo os deveres inerentes ao poder familiar; o Judiciário, exercendo precipuamente a função judicante; o Ministério Público, como um grande agente garantidor e promotor de toda a rede, fiscalizando seu funcionamento, exigindo resultados, assegurando o respeito prioritário aos direitos fundamentais infantojuvenis estabelecidos na Lei Maior; sem esquecer a Defensoria Pública, os advogados, os comissários e os serviços auxiliares, por intermédio das equipes interprofissionais imprescindíveis ao cotidiano das Varas da infância e juventude.

Essa nova realidade acompanha a necessidade de transformação da forma com que os jovens são vistos pela sociedade, tendo em vista a marcante discriminação do período anterior, o período do “menor”. Essa transformação, conforme leciona Pinheiro (2006), exige do Estado, da sociedade e da família cuidados e serviços específicos, porque esses novos titulares de direitos não são mais inferiores, como objetivava a legislação anterior, mas estão no mesmo patamar jurídico dos cidadãos brasileiros.

Sendo assim, uma mudança essencial observada, explica Pinheiro (2006), é a adoção de ações sociais com crianças e adolescentes em meio aberto, ou seja, fora do paradigma da internação, e no interior da comunidade em que vive o jovem, porque é importante levar em conta o seu contexto sócio-histórico de origem para melhorar as condições materiais em que se encontra.

Ainda, de maneira prática, observa-se a novidade de garantia de defesa técnica do adolescente a quem se atribui ato infracional, prevista no artigo 111 do ECA, o qual, por sua vez, junto ao artigo 110, forma o capítulo específico de Garantias Processuais⁷.

Outrossim, no âmbito do acolhimento institucional, tem-se que será respeitado o melhor interesse do próprio jovem, quando avaliadas as possibilidades de adoção ou permanência na unidade, conforme preconizam, respectivamente, o parágrafo terceiro do artigo 39 e o parágrafo segundo do artigo 19 (BRASIL, 1990).

Portanto, a doutrina da prioridade absoluta e da proteção integral, inseridas no ordenamento jurídico brasileiro pela Constituição Cidadã e pelo ECA, configuraram uma verdadeira revolução no tratamento jurídico dispensado às crianças e aos adolescentes, colocando o país em posição de vanguarda nos direitos da infância e juventude, e acarretando,

⁷ Art. 110. Nenhum adolescente será privado de sua liberdade sem o devido processo legal.

Art. 111. São asseguradas ao adolescente, entre outras, as seguintes garantias: I - pleno e formal conhecimento da atribuição de ato infracional, mediante citação ou meio equivalente; II - igualdade na relação processual, podendo confrontar-se com vítimas e testemunhas e produzir todas as provas necessárias à sua defesa; III - defesa técnica por advogado; IV - assistência judiciária gratuita e integral aos necessitados, na forma da lei; V - direito de ser ouvido pessoalmente pela autoridade competente; VI - direito de solicitar a presença de seus pais ou responsável em qualquer fase do procedimento. (BRASIL, 1990).

além da mudança nessa realidade, novos desafios para a efetiva implementação desse sistema e superação do que estava em vigor anteriormente.

2.2.1 ECA e o Direito Fundamental à Convivência Familiar e Comunitária

Com o advento do ECA, consagrou-se a Doutrina da Proteção Integral e da Prioridade Absoluta no direito da infância e juventude no Brasil. Diante dessa valorização dos jovens como sujeitos de direitos, é importante conhecer os seus direitos fundamentais, bem como a efetivação deles, no âmbito do ECA, com destaque ao da convivência familiar e comunitária.

Primeiramente, é importante destacar a quem se destina a aplicação do estatuto. Assim, está expresso, em seu artigo segundo, que a pessoa contando até doze anos incompletos será considerada criança, e será considerada adolescente quando contar entre doze e dezoito anos de idade (BRASIL, 1990).

Prosseguindo, deve-se explicar o termo “direitos fundamentais”. Para tanto, o constitucionalista português J. J. Gomes Canotilho (2003), apresenta-o como direitos do homem garantidos jurídico-institucionalmente e limitados no tempo e no espaço, ao contrário dos direitos humanos, que são válidos para todos os povos, em uma dimensão jusnaturalista.

Com isso, considerando que são delimitados temporal e espacialmente, pode-se afirmar que os direitos fundamentais estão sujeitos à materialidade histórica, podendo ser alterados de acordo com a consciência jurídico-social do momento. Assim, doutrinariamente, utilizando-se os ensinamentos de Bonavides (2011), os direitos fundamentais são divididos em gerações (ou dimensões) de desenvolvimento, que, inicialmente estavam ligadas ao lema da revolução francesa (liberdade, igualdade, fraternidade), podendo essas gerações serem divididas, resumidamente e em ordem, em: direitos individuais; direitos sociais; e direitos coletivos⁸.

Dessa forma, a Constituição Brasileira de 1988 trouxe, expressamente, em seu artigo 227, direitos fundamentais garantidos às crianças e aos adolescentes, sendo eles: direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária. Nesse sentido, o ECA regulamentou a forma como esses direitos devem ser efetivados, e, no âmbito deste trabalho, será dado enfoque ao último direito mencionado.

⁸ Essa classificação será melhor desenvolvida no capítulo seguinte, ao tratar-se da criação do Sistema Único de Assistência Social, no âmbito dos direitos sociais.

Diante disso, tem-se a família como figura relevante no desenvolvimento do ser humano, cabendo-lhe o dever de assegurar o bem-estar material, emocional e espiritual de seus membros, criando um ambiente acolhedor e promovendo a formação adequada de cada indivíduo, em conformidade com as leis e os princípios morais. Isso envolve a capacidade de amar, sentir-se amado, protegido, útil e valorizado ao longo da vida, transmitindo valores morais, culturais, cívicos e materiais por meio da educação. O indivíduo se torna um cidadão ativo, contribuindo para questões sociais, políticas e culturais da comunidade por meio das experiências diárias de interação, vivenciando um processo educativo, expressando características individuais, interpretando a própria história cultural e exercendo direitos e deveres. No entanto, nas famílias em que a agressividade é predominante, gerando um ambiente estressante, a integridade física e emocional dos membros pode ser comprometida, gerando crises familiares e afetando o seu desenvolvimento pleno (RODRIGUES; SOBRINHO; SILVA, 2000).

Assim, o legislador constituinte, entendendo a importância da família, concedeu-lhe proteção especial do Estado, consagrada no artigo 226⁹. Em que pese na redação do parágrafo terceiro do referido dispositivo constar somente como entidade familiar a união entre homem e mulher, o Supremo Tribunal Federal (STF), no ano de 2011, em decisão proferida no julgamento conjunto da ADI 4277 e da ADPF 132, reconheceu, em unanimidade, a união homoafetiva como entidade familiar, sujeita às mesmas regras e consequências da união estável heteroafetiva. Destarte, há possibilidade, dentro do ordenamento jurídico brasileiro, de família constituída por indivíduos do mesmo sexo.

Nesta senda, conforme leciona Maciel (2022), a partir do momento em que a Constituição desloca o enfoque principal da família do instituto do casamento para as relações interpessoais caracterizadas pelos laços afetivos, todos os dispositivos legais relacionados aos direitos dos membros de uma família tiveram que se adaptar às mudanças contemporâneas. Para tanto, no âmbito do Direito da Criança e do Adolescente, estão previstos os princípios da responsabilidade parental e da prevalência da família¹⁰, os quais indicam que a intervenção do

⁹ Art. 226. A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado. [...] § 3º Para efeito da proteção do Estado, é reconhecida a união estável entre o homem e a mulher como entidade familiar, devendo a lei facilitar sua conversão em casamento. § 4º Entende-se, também, como entidade familiar a comunidade formada por qualquer dos pais e seus descendentes. [...] § 8º O Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações. (BRASIL, 1988).

¹⁰ Art. 100. Na aplicação das medidas levar-se-ão em conta as necessidades pedagógicas, preferindo-se aquelas que visem ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. Parágrafo único. São também princípios que regem a aplicação das medidas: [...] IX - responsabilidade parental: a intervenção deve ser efetuada de modo que os pais assumam os seus deveres para com a criança e o adolescente; X - prevalência da família: na promoção de direitos e na proteção da criança e do adolescente deve ser dada prevalência às medidas que os

Estado deve ser realizada de forma a incentivar os pais a assumirem suas responsabilidades com os filhos, priorizando medidas que os conservem juntos ou que integre a criança com a família natural ou extensa, e, não sendo isso alcançável, deve-se buscar a integração desta em uma família adotiva.

Nesse sentido, também tem-se o artigo 23¹¹ do ECA, que dispõe acerca da não aplicação da medida de suspensão ou perda do poder familiar quando a motivação para tanto for somente carência de recursos materiais, provisionando, assim, que não se puna os genitores pela pobreza, devendo-se manter a criança junto da sua família de origem e colocá-la em programas oficiais de proteção, apoio e promoção (BRASIL, 1990), e se observa a intenção do legislador em superar o paradigma dos códigos de menores anteriores.

Passado esse ponto, e adentrando-se no território específico da convivência familiar e comunitária estabelecida na Carta Magna e no ECA, percebe-se que há um capítulo no estatuto totalmente dedicado a esse direito, sendo possível estabelecer duas ocasiões diferentes para efetivação deste: uma quando a criança está com a família de origem ou adotiva, guiadas pelos princípios já mencionados da responsabilidade parental e da prevalência da família, acrescentando-se o do superior interesse da criança e adolescente, e outra quando ela está sob medida protetiva de acolhimento institucional.

Considerando essa última hipótese, as Orientações Técnicas dos Serviços de Acolhimento Institucional, que serão objeto de estudo em tópico específico neste trabalho, apresenta que os laços entre a criança e sua família natural são de extrema importância nessa fase crucial do desenvolvimento humano, e, portanto, é enfatizada a necessidade de se preservar esses vínculos familiares por meio de ações cotidianas nos serviços de acolhimento, como visitas e encontros com a família e com a comunidade da criança e do adolescente. É fundamental, para tanto, que os serviços de acolhimento estejam localizados em áreas residenciais, evitando um distanciamento excessivo, tanto geográfico quanto socioeconômico, do contexto de origem dos jovens atendidos (BRASIL, 2009a).

Outrossim, a convivência comunitária é definida a partir do contexto social no qual o jovem está inserido, por exemplo nas escolas, nas atividades esportivas, etc, onde é possível

mantenham ou reintegrem na sua família natural ou extensa ou, se isso não for possível, que promovam a sua integração em família adotiva. (BRASIL, 1990).

¹¹Art. 23. A falta ou a carência de recursos materiais não constitui motivo suficiente para a perda ou a suspensão do pátrio poder familiar. §1º Não existindo outro motivo que por si só autorize a decretação da medida, a criança ou o adolescente será mantido em sua família de origem, a qual deverá obrigatoriamente ser incluída em serviços e programas oficiais de proteção, apoio e promoção. § 2º A condenação criminal do pai ou da mãe não implicará a destituição do poder familiar, exceto na hipótese de condenação por crime doloso sujeito à pena de reclusão contra outrem igualmente titular do mesmo poder familiar ou contra filho, filha ou outro descendente (BRASIL, 1990).

que ele se encontre com o coletivo e possa expressar a própria individualidade, sendo esse, também, um recurso importante para o seu desenvolvimento.

Ainda, mencionam-se os institutos da entrega do filho, pela genitora que voluntariamente deseja entregar o filho, antes ou após o nascimento, ao sistema de adoção, vigente no artigo 19-A do estatuto, e do programa de apadrinhamento, previsto no artigo 19-B, em que se garante aos acolhidos a possibilidade de serem apadrinhados por pessoas maiores de dezoito anos não inscritas nos cadastros de adoção, como forma de estabelecer e proporcionar à criança e ao adolescente vínculos externos ao ambiente da medida protetiva, colaborando, assim, para o desenvolvimento delas.

Por fim, tem-se que o ECA traz, em seu artigo 86, que a política de atendimento se dará por meio de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, e, complementando, traz as diretrizes dela no artigo 88¹², consolidando a forma da atuação intersetorial e a criação e manutenção de programas específicos para lidar com a efetivação dos direitos das crianças e dos adolescentes, os quais serão geridos a partir de conselhos municipais, estaduais e nacional, com participação popular paritária.

Portanto, é imprescindível, para a efetivação do direito à convivência familiar e comunitária e para a garantia de um desenvolvimento pleno e saudável da juventude brasileira, o investimento em políticas públicas específicas e especializadas, as quais são possíveis de execução a partir da atuação do Sistema Único de Assistência Social, o qual será o objeto de estudo no próximo capítulo.

¹² Art. 88. São diretrizes da política de atendimento: I - municipalização do atendimento; II - criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais; III - criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa; IV - manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente; V - integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional; VI - integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Conselho Tutelar e encarregados da execução das políticas sociais básicas e de assistência social, para efeito de agilização do atendimento de crianças e de adolescentes inseridos em programas de acolhimento familiar ou institucional, com vista na sua rápida reintegração à família de origem ou, se tal solução se mostrar comprovadamente inviável, sua colocação em família substituta, em quaisquer das modalidades previstas no art. 28 desta Lei; VII - mobilização da opinião pública para a indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade. VIII - especialização e formação continuada dos profissionais que trabalham nas diferentes áreas da atenção à primeira infância, incluindo os conhecimentos sobre direitos da criança e sobre desenvolvimento infantil; IX - formação profissional com abrangência dos diversos direitos da criança e do adolescente que favoreça a intersetorialidade no atendimento da criança e do adolescente e seu desenvolvimento integral; X - realização e divulgação de pesquisas sobre desenvolvimento infantil e sobre prevenção da violência. (BRASIL, 1990).

3 O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A Constituição Brasileira de 1988 traz, em seu segundo título, os denominados direitos e garantias fundamentais, dentre eles os direitos sociais. Assim, antes de adentrar a discussão acerca do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e de melhor entender a importância que ele possui, é necessário tecer-se uma pequena revisão acerca da historicidade desses conceitos.

Segundo Bonavides (2011), o lema revolucionário do século XVIII, qual seja “liberdade, igualdade e fraternidade”, trouxe, em três princípios cardeais, o mais abrangente conteúdo relativo aos direitos fundamentais, inclusive profetizando a sequência com que foram sendo historicamente institucionalizados nos sistemas jurídicos ocidentais.

Nesse sentido, o lema liberdade simboliza os direitos fundamentais de primeira geração, dos quais são titulares os indivíduos, e resumem-se nos direitos civis e políticos, tratando da esfera individual das pessoas e estabelecendo a separação entre sociedade e Estado.

Posteriormente, a epígrafe liberdade inspirou os direitos fundamentais de segunda geração, justamente os direitos sociais, sendo, portanto, a evolução histórica da individualidade marcante do período anterior.

Essa geração de direitos fundamentais constituiu a base do Estado Social, estudado por Paulo Bonavides, no livro *Do Estado Liberal ao Estado Social*, onde o constitucionalista, destacando o papel da luta de classes, traz a seguinte definição (BONAVIDES, 2011, p.186):

Quando o Estado, coagido pela pressão das massas, pelas reivindicações que a impaciência do quarto estado faz ao poder político, confere, no Estado constitucional ou fora deste, os direitos do trabalho, da previdência, da educação, intervém na economia como distribuidor, dita o salário, manipula a moeda, regula os preços, combate o desemprego, protege os enfermos, dá ao trabalhador e ao burocrata a casa própria, controla as profissões, compra a produção, financia as exportações, concede crédito, institui comissões de abastecimento, provê necessidades individuais, enfrenta crises econômicas, coloca na sociedade todas as classes na mais estreita dependência de seu poderio econômico, político e social, em suma, estende sua influência para quase todos os domínios que dantes pertenciam, em grande parte, à área de iniciativa individual, nesse instante o Estado pode, com justiça, receber a denominação de Estado social.

Concluindo, Bonavides (2011) também expressa que o Estado Social, é aquele que intenta pela conciliação de classes e pela promoção da justiça social e da paz econômica entre os homens, apesar da difícil implementação, e da aparente impossibilidade de conservação,

tendo em vista os diversos interesses discrepantes e agressivos, seja de cunho material, seja de cunho ideológico, que entravam a sua execução.

Daí decorre a dificuldade pela implementação dos direitos das crianças e dos adolescentes, incluído o de convivência familiar e comunitária, ressaltando-se que eles não são meramente normas programáticas, e conforme afirma Bonavides (2011), passaram a ter essa crise de observância e execução superadas à medida que o conceito de aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais foi adotado pelas constituições, incluindo a brasileira.

Estabelecida a historicidade desses conceitos, bem como apresentados os desafios, é evidente que a história da assistência social para a instituição do SUAS foi um processo lento e pautado na transformação de paradigmas.

Para Pereira (2007), a assistência social no Brasil não foi considerada direito do cidadão e dever do Estado até o ano de 1988, com a Constituição Cidadã, uma vez que, nesse meio, a ação era guiada por valores e interesses que se emaranhavam com dever moral, vocação religiosa, sentimento de comiseração, ou, então, com práticas eleitoreiras, clientelistas e populistas, a chamada doutrina política do assistencialismo.

Dessa forma, após a promulgação da nova carta constitucional, e, cinco anos mais tarde, da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que regulamenta os artigos 203¹³ e 204¹⁴ da Carta Magna, a assistência social no país passou a figurar como política pública de seguridade social, garantindo prestígio, ao lado da saúde e da previdência social, e ganhando novo significado para superar os estigmas que carregava.

Nessa esteira de transformações, no ano de 2005, foi consolidado o SUAS, organizando-se de forma diferente, sendo planejado e executado pelos governos federal,

¹³ Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II - o amparo às crianças e adolescentes carentes; III - a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei. VI - a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza. (BRASIL, 1988).

¹⁴ Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social; II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. Parágrafo único. É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de: I - despesas com pessoal e encargos sociais; II - serviço da dívida; III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados. (BRASIL, 1988).

estaduais, do Distrito Federal (DF) e municipais, contando também com parceria da sociedade civil. Dessa forma, busca-se a superação da benemerência, da ausência da responsabilidade do Estado e das ações circunstanciais (PEREIRA, 2007). Também nesse sentido, define o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (BRASIL, 2012a, p. 13):

As normativas que mais impactaram nos rumos da Política de Assistência Social consistem na edição da PNAS/2004 e na publicação da NOB SUAS/2005, aprovadas respectivamente pelas Resoluções CNAS nº 145 de 15 de outubro de 2004 e nº 130, de 15 de julho de 2005, que criou o SUAS e o operacionalizou, inaugurando no país um novo modelo de organização da gestão e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais.

Assim, diante da abrangência das políticas públicas desenvolvidas no âmbito do SUAS, restringir-se-á à análise daquelas afeitas aos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), Centros de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS) e Acolhimentos Institucionais.

De acordo com o artigo 6º da LOAS, há dois tipos de proteção no âmbito do SUAS: a Proteção Social Básica, que tem o fito de prevenir situações de vulnerabilidade e de risco social, por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários; e a Proteção Social Especial, cujo objetivo é contribuir para a reconstrução dos vínculos das famílias e das comunidades, a defesa de direitos, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos (BRASIL, 1993).

Na esfera da proteção básica, a porta de entrada ao Sistema Único da Assistência Social é o CRAS. Esse equipamento é uma unidade pública municipal que deve situar-se em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, com destinação à prestação de serviços socioassistenciais de proteção social básica às famílias e aos indivíduos, como forma a garantir ao usuário o acesso à renda, serviços, programas e projetos, conforme a complexidade da demanda e à articulação destes serviços no seu território de abrangência (BRASIL, 2009b).

Assim, dois principais serviços desenvolvidos nesse equipamento, e relacionados ao tema do presente trabalho são: Serviço de Proteção e Atenção Integral à Família (PAIF), cuja oferta se dá necessariamente no CRAS, com caráter continuado e com finalidade de fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura de seus vínculos e a violência no âmbito de suas relações, garantindo o direito à convivência familiar e comunitária; e Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), que possui caráter preventivo e proativo, sendo realizado em grupos e em espaço adequado, de modo a garantir aquisições progressivas

aos seus usuários, de acordo com seu ciclo de vida. Destina-se a crianças, adolescentes e idosos em situação de vulnerabilidade (BRASIL, 2005).

Já o domínio da proteção especial é a modalidade de atendimento assistencial cujo enfoque se dá nas famílias e nos indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social por diversas ocorrências, dentre elas abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil etc, configurando a dimensão mais complexa da exclusão social (BRASIL, 2005).

Dessa forma, os serviços ofertados nessa modalidade requerem acompanhamento individual e flexibilidade nas soluções protetivas, dentro do sistema de garantia de direitos, sendo divididos em Proteção Social Especial de Média Complexidade, que atendem famílias e indivíduos com direitos violados, mas cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos, e Proteção Social Especial de Alta Complexidade, caracterizada por garantir proteção integral, com moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido, para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e/ou, em situação de ameaça, necessitando de serem retirados de seu núcleo familiar e/ou comunitário. Justamente por isso, essa modalidade requer uma gestão mais complexa e compartilhada com o Poder Judiciário, com o Ministério Público e com outros órgãos e ações do Executivo (BRASIL, 2005).

São destacados, no âmbito da média complexidade, os serviços de orientação e apoio sociofamiliar, plantão social e abordagem de rua, realizados no CREAS. Já com relação à esfera da alta complexidade, focalizam-se: acolhimento institucional, casa-lar, república, casa de passagem, albergue, família substituta, família acolhedora (BRASIL, 2005).

Por fim, destaca-se que os serviços do SUAS possuem normativas específicas e orientações técnicas, que são disponibilizadas sistematicamente pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) e tratam acerca de como deve ser organizado o espaço em que eles funcionam, a equipe técnica atuante e os serviços que devem ser executados.

Nesse sentido, importante analisar como esses equipamentos do SUAS, diante dessa divisão de público e de atuação que possuem, funcionam para a promoção dos direitos da infância e juventude, sobretudo no que diz respeito à convivência familiar e comunitária.

3.1 CRAS e CREAS como Instrumentos de Fortalecimento das Famílias

Conforme visto no tópico anterior, a assistência social no Brasil dispõe de equipamentos especializados para lidar com as pessoas em situação de vulnerabilidade social, com base no grau em que se encontram. Dessa forma, os CRAS e os CREAS desempenham papéis fundamentais no fortalecimento familiar no âmbito do SUAS.

De forma mais específica, na lista dos serviços prestados pelo CRAS, incluída no documento de Orientações Técnicas Centro de Referência de Assistência Social - CRAS (BRASIL, 2009b), tem-se o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) como materializadores das ações da proteção social básica da Política Nacional de Assistência Social.

Dentre as atividades desenvolvidas no PAIF, destacam-se: identificação das demandas e necessidades familiares, por meio de mapeamento da comunidade em que o CRAS está instalado; acolhimento e escuta qualificada com atendimento individualizado e/ou em grupo, promovendo um acolhimento qualificado e uma escuta sensível às demandas apresentadas pelas famílias; orientação e encaminhamento, por meio de orientações dadas pelos profissionais do equipamento às famílias sobre seus direitos, benefícios e serviços socioassistenciais disponíveis, realizando, também, o encaminhamento adequado para outros serviços e programas, tanto no âmbito da assistência social quanto de outras políticas públicas, visando à garantia dos direitos e à ampliação do acesso aos serviços essenciais (BRASIL, 2009b).

De modo geral, o MDS (BRASIL, 2012b, p. 48) assevera que:

O PAIF, assim, busca fortalecer a função protetiva de cada um dos membros da família e dela como conjunto, ao desenvolver ações com a finalidade de identificar e combater ideias preconceituosas, estigmatizantes e discriminatórias. Desta forma, pretende auxiliar cada membro do grupo familiar a reconhecer e respeitar as especificidades e particularidades de cada um dos seus componentes, em especial: aquelas em decorrência do ciclo de vida, orientação sexual, questão de gênero, da incidência de algum tipo de deficiência, doença mental, dependência química, entre outras peculiaridades inerentes à diversidade humana.

De outro modo, no que se refere ao SCFV, observa-se a natureza preventiva, de proteção e de atuação proativa diante de situações que envolvem vulnerabilidades e riscos sociais e relacionais, os quais podem resultar no rompimento dos laços familiares e comunitários. Ele é um dos serviços que efetivam a garantia de recepção e convívio familiar e comunitário, além de incentivar o desenvolvimento da autonomia, ao realizar um trabalho voltado para a aquisição de habilidades pessoais e interpessoais pelos participantes, atuando

de forma complementar ao PAIF, oferecendo atividades socioeducativas, culturais, esportivas e de lazer para crianças, adolescentes, jovens, idosos e pessoas com deficiência (BRASIL, 2022a).

Um dos objetivos-chave desse serviço, exposto na cartilha elencada, é o de propriamente garantir o direito à convivência familiar e comunitária, promovendo troca de experiências intergeracionais entre os membros da família, especialmente para crianças, adolescentes, jovens e idosos, incluindo pessoas com deficiência, com o objetivo de evitar a institucionalização e a segregação.

Prosseguindo, percebe-se que, com relação ao CREAS, que possui atuação para indivíduos mais fragilizados em suas condições sociais e econômicas, o principal serviço que deve obrigatoriamente ser oferecido é o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), cuja finalidade é oferecer suporte, orientação e acompanhamento às famílias que possuem um ou mais membros em situação de ameaça e violação de direitos (BRASIL, 2011a).

Outrossim, há outros serviços importantes: Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade, cujo objetivo é fornecer atenção socioassistencial e acompanhamento a adolescentes e jovens que estão cumprindo medidas socioeducativas em meio aberto, conforme determinado judicialmente; Serviço Especializado em Abordagem Social, cuja finalidade é garantir uma abordagem social e uma busca ativa que identifiquem, nos territórios, a ocorrência de trabalho infantil, exploração sexual de crianças e adolescentes, situação de rua, entre outras situações; Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias, que fornece atendimento especializado a famílias que possuem pessoas com deficiência e idosos com algum grau de dependência, cujas limitações foram agravadas devido a violações de direitos (BRASIL, 2011a).

Portanto, CRAS e CREAS, em conjunto, atuam de forma complementar, oferecendo uma rede de serviços socioassistenciais que busca fortalecer as famílias em situação de vulnerabilidade, prevenir e combater violações de direitos, e promover a inclusão social. Essas funções desempenhadas convergem para assegurar o acesso aos direitos socioassistenciais e promover o desenvolvimento humano e o bem-estar das famílias atendidas.

Nesse sentido, também, no âmbito da proteção social especial de alta complexidade, estão inseridos os acolhimentos institucionais, ambientes nos quais a criança ou o adolescente são colocados temporária e excepcionalmente para que se possa assegurar que a violação ao

direitos deles seja cessada, sendo importante analisar o histórico dessa medida protetiva e como ela se desenvolve atualmente.

3.2 O Acolhimento Institucional

No Brasil, a história dos abrigos e asilos remonta há muito tempo, desde o período colonial. A prática de colocar crianças e adolescentes em instituições com o objetivo de protegê-los ou afastá-los do convívio social e familiar foi, por muito tempo, executada por grandes instituições de longa permanência. Esses espaços abrigavam um grande número de pessoas, que, muitas vezes, passavam toda a vida lá. Eram conhecidos popularmente como orfanatos, internatos, educandários, asilos, entre outros termos (BRASIL, 2005).

A história do acolhimento institucional não começa com o seu estabelecimento como medida protetiva após o advento do Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990. Seu passado remete-se às chamadas “Rodas de Expostos”, que foram “importadas” para o Brasil. Nesse sentido, Bordallo (2022a, p. 149):

Era uma mesa giratória que ficava com sua abertura virada para a via pública; na parte aberta da roda era colocada a criança e a pessoa que a levava girava a alavanca, fazendo com que a mesa girasse para o interior do prédio, fechando a parte externa. Após ser a roda girada, tocava-se um sino para acordar o funcionário ou a freira que ficava de plantão, que retirava a criança da mesa e a encaminhava ao orfanato. Todo o procedimento visava evitar a identificação da família que não queria a criança, tanto que as rodas eram localizadas em vias de pouco movimento. No Brasil ficou muito conhecida a Roda dos Expostos da Santa Casa da Misericórdia do Rio de Janeiro.

Posteriormente, conhece-se a fase em que predominou o acolhimento institucional modalidade abrigo, mantidos por instituições religiosas e pela caridade, que não possuíam caráter de política pública e, portanto, não eram adequadas para resolver a causa político-social do problema. Essas instituições geralmente eram responsáveis por cuidar de órfãos, crianças abandonadas e daquelas cujas famílias não tinham condições de criá-las.

No âmbito do acolhimento institucional, essa fase da caridade é vista como negativa, uma vez que é eivada de moralismo, de inconsistência na prestação da assistência aos mais necessitados e de um aspecto higienista, como se a camada pobre fosse latentemente delinquente (PASSETTI, 2010).

Ademais, quando a situação evoluiu, a partir dos anos 1920, com o advento da industrialização no Brasil, e das mazelas sociais aumentadas por ela, o Estado passa a adotar para si a tarefa de educação, de saúde e até mesmo de punição das crianças e adolescentes

delinquentes e criados em ambiente à margem do “padrão familiar adequado” da época. Dessa forma, os internatos eram locais para conter os jovens, tirá-los da rua e do campo de visão da sociedade, não havendo real preocupação com o seu desenvolvimento enquanto pessoa, e educando-os somente para servirem como mão de obra nos serviços mais básicos. Nesse sentido, esclarece Passetti (2010, p. 348-349):

Afinal, no internato as crianças são criadas sem vontade própria, têm sua individualidade sufocada pelo coletivo, recebem formação escolar deficiente e não raramente são instruídas para ocupar os escalões inferiores da sociedade. A internação traz o sentimento de revolta no residente porque ali anuncia-se, para ele, a sua exclusão social.

Finalmente, após o período da Legião Brasileira de Assistência, do governo Vargas, com o Serviço de Assistência a Menores, e do período da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, do regime militar, o ECA instituiu o acolhimento institucional como medida protetiva, acarretando, dessa forma, na publicação de várias normas próprias para esse serviço, com o fito de assegurar o objetivo de ser somente uma medida provisória, e não definitiva e nem traumática, para a pessoa em desenvolvimento - ressalta-se que as normativas serão devidamente apresentadas no próximo tópico.

Os acolhimentos institucionais de crianças e adolescentes são unidades destinadas a receber jovens de 0 a 18 anos que, em decorrência de uma situação de vulnerabilidade social e pessoal violadora de seus direitos, são afastados judicialmente desse contexto e para lá encaminhados.

Dentre os principais motivos que levam atualmente a situação de acolhimento estão: pais ou responsáveis dependentes químicos/alcoólatras; ausência dos pais ou responsáveis por doença; pais ou responsáveis portadores de deficiência; ausência dos pais ou responsáveis por prisão; pais ou responsáveis com transtorno mental (problemas psiquiátricos/psicológicos); carência de recursos materiais da família/responsável; pais ou responsáveis sem condições para cuidar de adolescente gestante; órfão (morte dos pais ou responsáveis); pais ou responsáveis sem condições para cuidar de criança/adolescente com questões de saúde específica; violência doméstica; submetido a exploração sexual (prostituição, pornografia); negligência; submetido a exploração no trabalho, tráfico e/ou mendicância; abuso sexual praticado pelos pais ou responsáveis; e vivência de rua (SILVA, 2004).

Nesse sentido, os princípios norteadores dessa medida são os da excepcionalidade e da provisoriedade, uma vez que o objetivo principal é a análise do possível retorno familiar, seja na família de origem, seja em família que venha a adotar o jovem, cabendo destacar a

importância de outros equipamentos como os CRAS e os CREAS, além dos demais serviços da rede pública, nesse processo.

Como forma de garantir esse objetivo, o legislador, no parágrafo primeiro do artigo 19 do ECA, previu a necessidade de que o jovem acolhido tenha a sua situação reavaliada, no período máximo de três meses, devendo a autoridade judiciária competente, com base em relatório elaborado por equipe interprofissional ou multidisciplinar, decidir de forma fundamentada pela possibilidade de reintegração familiar ou pela colocação em família substituta (BRASIL, 1990).

Outrossim, no parágrafo segundo do artigo 19, elenca-se que o tempo de permanência máxima dentro do acolhimento institucional não deverá ultrapassar dezoito meses, exceto quando for comprovada necessidade que atenda ao superior interesse do acolhido, devidamente fundamentada pela autoridade judiciária (BRASIL, 1990).

Portanto, conforme exposto, percebe-se que houve evolução positiva no instituto do acolhimento institucional, sobretudo no plano normativo, em que, a partir da valorização da criança e do adolescente como sujeitos de direitos, o acolhimento passa a ser medida excepcional e que se deve dar a maior prioridade no atendimento para que a passagem do jovem seja o mais breve possível, tendo em vista a garantia do direito à convivência familiar e comunitária.

3.3 Legislações e Normativas que regem o Acolhimento Institucional

Inicialmente, nesse cenário de análise de legislação brasileira sobre o acolhimento institucional, é importante salientar que o ECA traz, em seu Capítulo II da Parte Especial, seis artigos relativos à entidade de atendimento, que é, em resumo, a responsável pela manutenção das unidades que executam os programas de proteção, incluída essa medida protetiva.

Nesse ínterim, é possível observar que há uma série de requisitos que essa entidade deve cumprir para prestar o serviço de forma regular, dentre elas a primeira regra de estar inscrita no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, no parágrafo primeiro do artigo 90. Após isso, são elencados, no artigo 92¹⁵, os princípios que devem ser

¹⁵ Art. 92. As entidades que desenvolvam programas de acolhimento familiar ou institucional deverão adotar os seguintes princípios: I - preservação dos vínculos familiares e promoção da reintegração familiar; II - integração em família substituta, quando esgotados os recursos de manutenção na família natural ou extensa; III - atendimento personalizado e em pequenos grupos; IV - desenvolvimento de atividades em regime de co-educação; V - não desmembramento de grupos de irmãos; VI - evitar, sempre que possível, a transferência para outras entidades de crianças e adolescentes abrigados; VII - participação na vida da comunidade local; VIII - preparação gradativa para o desligamento; IX - participação de pessoas da comunidade no processo educativo. (BRASIL, 1990).

observados na execução do serviço; e, por fim, no artigo 94¹⁶, estão dispostas as obrigações a serem cumpridas.

Passado esse ponto, merece destaque o fato de que, por meio da instituição do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) após a vigência da LOAS, foram aprovadas as normas operacionais básicas que regulam a gestão pública da política assistencial em todo o território brasileiro, tanto no aspecto operacional e de competência das esferas políticas quanto no aspecto dos recursos humanos que o SUAS deve dispor.

Nessa esteira, surgiu a NOB-SUAS, aprovada pela Resolução CNAS nº 33, de 12 de dezembro de 2012, e a NOB-RH/SUAS, aprovada pela Resolução nº 269, de 13 de dezembro de 2006.

Primeiramente, com relação a NOB-SUAS, observa-se que se trata de um marco essencial na organização da Política Pública de Assistência Social, resultando em um avanço significativo na implementação de serviços socioassistenciais em todo o país, por meio da utilização de critérios transparentes e objetivos para identificação territorial das populações vulneráveis e distribuição dos equipamentos nesses territórios. Isso permite uma alocação justa do financiamento federal, proporcionando a possibilidade de superar desigualdades regionais históricas (BRASIL, 2012a).

Dentro disso, merece destaque o que diz o artigo 12, que traz as responsabilidades comuns aos três entes federativos, dando-se ênfase ao fato de que, para receber recursos federais para o cofinanciamento das políticas socioassistenciais, o Estado, o Município e o Distrito Federal devem se ater à instituição e ao regular funcionamento de Conselho de

¹⁶ Art. 94. As entidades que desenvolvem programas de internação têm as seguintes obrigações, entre outras: I - observar os direitos e garantias de que são titulares os adolescentes; II - não restringir nenhum direito que não tenha sido objeto de restrição na decisão de internação; III - oferecer atendimento personalizado, em pequenas unidades e grupos reduzidos; IV - preservar a identidade e oferecer ambiente de respeito e dignidade ao adolescente; V - diligenciar no sentido do restabelecimento e da preservação dos vínculos familiares; VI - comunicar à autoridade judiciária, periodicamente, os casos em que se mostre inviável ou impossível o reatamento dos vínculos familiares; VII - oferecer instalações físicas em condições adequadas de habitabilidade, higiene, salubridade e segurança e os objetos necessários à higiene pessoal; VIII - oferecer vestuário e alimentação suficientes e adequados à faixa etária dos adolescentes atendidos; IX - oferecer cuidados médicos, psicológicos, odontológicos e farmacêuticos; X - propiciar escolarização e profissionalização; XI - propiciar atividades culturais, esportivas e de lazer; XII - propiciar assistência religiosa àqueles que desejarem, de acordo com suas crenças; XIII - proceder a estudo social e pessoal de cada caso; XIV - reavaliar periodicamente cada caso, com intervalo máximo de seis meses, dando ciência dos resultados à autoridade competente; XV - informar, periodicamente, o adolescente internado sobre sua situação processual; XVI - comunicar às autoridades competentes todos os casos de adolescentes portadores de moléstias infecto-contagiosas; XVII - fornecer comprovante de depósito dos pertences dos adolescentes; XVIII - manter programas destinados ao apoio e acompanhamento de egressos; XIX - providenciar os documentos necessários ao exercício da cidadania àqueles que não os tiverem; XX - manter arquivo de anotações onde constem data e circunstâncias do atendimento, nome do adolescente, seus pais ou responsável, parentes, endereços, sexo, idade, acompanhamento da sua formação, relação de seus pertences e demais dados que possibilitem sua identificação e a individualização do atendimento. (BRASIL, 1990).

Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil, Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social e Plano de Assistência Social, tudo isso em conformidade, também, com o artigo 30¹⁷ da LOAS. A importância dessas regras é exposta na cartilha do NOB-SUAS (BRASIL, 2012a, p. 15):

É essencial reconhecer o esforço de adesão de Estados, Distrito Federal e Municípios ao SUAS ao instituir o Conselho de Assistência Social, o Plano de Assistência Social e o Fundo de Assistência Social e de implantar os serviços socioassistenciais, assumindo as responsabilidades advindas do cofinanciamento federal. Destaca-se, por oportuno, que estes avanços demandam a instituição de novas práticas, mecanismos e instrumentos que favoreçam o aperfeiçoamento do sistema, instituindo uma cultura de planejamento no cotidiano da assistência social, de acompanhamento e cooperação dos entes federativos.

Por meio da NOB 2005, o SUAS estabelece funções e responsabilidades claras para a União e para as instâncias subnacionais. Em resumo, a nível nacional, a responsabilidade é regular, normatizar e coordenar a Política de Assistência Social, monitorar e avaliar a implementação do SUAS, além de contribuir financeiramente para a manutenção dos serviços e benefícios concedidos em âmbito nacional. Aos Estados, cabe coordenar a política de assistência social e executar a Política Estadual de Assistência Social, fornecendo apoio técnico e financeiro aos municípios, sendo também responsáveis pelo financiamento dos serviços de proteção social especial regionalizados, monitoramento e avaliação, e cofinanciamento da rede de serviços municipais. As responsabilidades municipais abrangem toda a operacionalização da política de assistência social e, naturalmente, envolvem o financiamento de todas as ações em parceria com as demais instâncias (LOPES; RIZZOTTI, 2013).

Passando adiante, deve-se analisar a NOB-RH/SUAS, pois um de seus objetivos é estabelecer diretrizes nacionais para a padronização das carreiras no âmbito do SUAS. Essas diretrizes visam a implementação de ações específicas para a qualificação e a valorização dos profissionais que atuam no SUAS. Além disso, a implementação dessa normativa tem impactos diretos na melhoria da qualidade dos serviços e benefícios oferecidos pelo sistema (BRASIL, 2012a).

¹⁷ Art. 30. É condição para os repasses, aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal, dos recursos de que trata esta lei, a efetiva instituição e funcionamento de: I - Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil; II - Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social; III - Plano de Assistência Social. (BRASIL, 2012a).

Adicionalmente, dentro do contexto dos acolhimentos institucionais, tem-se o papel da equipe de referência, essencial para o bom funcionamento do serviço, que é regulamentado justamente pela NOB-RH/SUAS. Assim, para essa espécie de serviço da alta complexidade, dispõe a norma operacional, em seu capítulo IV, que deve haver: um coordenador, com escolaridade de nível superior ou médio, referenciado para até 20 usuários acolhidos em, no máximo, 2 equipamentos; cuidadores, com nível de escolaridade médio e qualificação específica, cujas regras de distribuição para o número de acolhidos é bastante especificada¹⁸; cuidadores auxiliares, de nível fundamental e qualificação específica, seguindo a mesma regra de distribuição dos cuidadores; assistente social, com formação de nível superior, sendo um profissional para atendimento a, no máximo, 20 usuários acolhidos e podendo atender em até dois equipamentos da alta complexidade para pequenos grupos; e psicólogo, também com formação de nível superior, seguindo a mesma regra de referenciamento do assistente social (BRASIL, 2011b).

Por fim, é necessário destacar que o MDS também produziu o documento de Orientações Técnicas: Serviço de Acolhimento para Crianças e Adolescentes, por meio da Resolução Conjunta CNAS/CONANDA nº 1, de 18 de junho de 2009, onde é compilado, além das informações acima mencionadas, diretrizes que o acolhimento institucional deve seguir, princípios do serviço, orientações metodológicas, as quais indicam os estudos que devem ser feitos com os acolhidos e as famílias, bem como guiam a forma de como deve ser realizado, e, por fim, os parâmetros de funcionamento, que abrangem o público-alvo a ser atendido, a equipe de referência e as orientações do espaço físico da unidade.

Diante disso, importante salientar o aspecto físico que deve ter a unidade de acolhimento institucional, devendo estar localizada em área residencial, de forma a não se afastar excessivamente, tanto geograficamente quanto socioeconomicamente, da realidade de origem das crianças e adolescentes acolhidos, e a fachada e os aspectos gerais da construção deverão ser mantidos com aparência semelhante ao de uma residência, em conformidade com o padrão arquitetônico das demais casas da comunidade onde está localizada, não devendo ser colocadas placas indicando a natureza institucional do local, e também é importante evitar nomenclaturas que tenham conotações negativas, a fim de prevenir estigmatização e desvalorização dos usuários (BRASIL, 2009a).

¹⁸A quantidade de cuidadores por usuário será aumentada em casos que envolvam demandas específicas, tais como deficiência, necessidades de saúde específicas, soropositividade, idade inferior a um ano, pessoa idosa com Grau de Dependência II ou III, entre outros. Para isso, será adotada a seguinte proporção: a) 1 cuidador para cada 8 usuários, quando houver 1 usuário com demandas específicas; b) 1 cuidador para cada 6 usuários, quando houver 2 ou mais usuários com demandas específicas (BRASIL, 2011b, p. 33)

Portanto, constata-se que é vasta a legislação e normativa referente ao funcionamento do acolhimento institucional, passando desde as responsabilidades de cada ente federativo no financiamento e execução do serviço até a organização do prédio em que ele funciona. Todas essas regulamentações existem no sentido de garantir, nos mínimos detalhes, que o serviço seja eficiente em seu objetivo.

Da mesma forma, é relevante também destacar que, na execução dos serviços socioassistenciais, mais especificamente os de acolhimento, o ente federativo conta com a participação da sociedade civil, e, com vistas a regulamentar essa situação e aprimorar o SUAS, foi instituído o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), regulamentado pela Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que trata do estabelecimento do regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, o que será abordado no próximo tópico.

3.3.1 O Estado e as Organizações da Sociedade Civil na gestão dos acolhimentos

Inicialmente, para abordar o tema das Organizações da Sociedade Civil (OSC) que atuam em regime de cogestão com o ente público nos acolhimentos institucionais, deve-se definir o que são essas organizações e quais dispositivos legais o Brasil dispõe para regulamentar essa atuação conjunta.

Nesse sentido, tem-se que as OSCs são uma categoria mais ampla, que engloba várias áreas de atuação, definidas pelo artigo 2º do MROSC, como entidades privadas, sem fins lucrativos, que atuam em diversos campos, incluindo assistência social (BRASIL, 2014).

Elas são reconhecidas como parte da sociedade civil organizada e têm como objetivo promover o desenvolvimento social, cultural, ambiental, entre outros, por meio de suas atividades e projetos.

De outro modo, as entidades de assistência social são específicas para a área da assistência social e seguem as diretrizes estabelecidas na LOAS, em seu artigo 3º. Essas entidades são responsáveis por desenvolver e executar programas, serviços e projetos no âmbito da assistência social, de forma contínua, permanente e planejada, com o objetivo de garantir direitos, promover a inclusão e o bem-estar social das pessoas em situação de vulnerabilidade ou risco social. As entidades de assistência social podem ser públicas ou privadas, e devem atender aos critérios estabelecidos na LOAS para obter reconhecimento e certificação como entidades beneficentes de assistência social (BRASIL, 1993).

Diante disso, o MROSC é uma iniciativa política abrangente que busca aprimorar a relação entre as organizações da sociedade civil e o Estado, estabelecendo um novo conjunto de regras jurídicas para a celebração de parcerias, com o objetivo de incentivar a gestão pública democrática e valorizar as organizações como parceiras na garantia e na efetivação de direitos, promovendo maior transparência, participação e qualidade na implementação de programas e projetos sociais.

Para isso, vale destacar que, também visando aprimorar essa relação Estado-entidade privada, o ministério do executivo federal responsável pelas políticas da assistência social destinou um departamento específico para lidar com as questões relativas às OSCs, o Departamento da Rede Socioassistencial Privada do SUAS (DRSP), o qual se estrutura em duas coordenações-gerais: a de Certificação das Entidades Beneficentes de Assistência Social e a de Acompanhamento da Rede Socioassistencial Privada.

Portanto, para que uma OSC possa atuar em regime de cogestão dos acolhimentos institucionais, uma série de requisitos deve ser observada, indo desde a sua constituição enquanto OSC, passando pelo chamamento público realizado pelo ente federativo e chegando até o atestado de regularidade da entidade de assistência social a desempenhar o serviço.

Os principais instrumentos introduzidos a partir do MROSC são o Termo de Fomento, o Termo de Colaboração e o Acordo de Cooperação, cada um sendo aplicado a uma situação específica.

Dessa forma, as duas espécies de termos são utilizadas quando há transferência de recursos financeiros públicos, diferenciando-se com relação ao que é o objeto do chamamento público, enquanto o Acordo de Cooperação poderá ser firmado quando a parceria não envolver a transferência de recursos financeiros (BROCHARDT; LOPES; SANTOS, 2016).

Primeiramente, o Termo de Colaboração é utilizado para a execução de políticas públicas em diversas áreas, principalmente quando a política em questão já possui parâmetros estabelecidos, com indicadores e formas de avaliação conhecidas. Em sua maioria, essas políticas têm como objetivo principal a manutenção de equipamentos de assistência social, como o acolhimento institucional, as creches ou o fornecimento de atendimento educacional especializado (BROCHARDT; LOPES; SANTOS, 2016).

Em seguida, o Termo de Fomento tem como objetivo apoiar e reconhecer iniciativas das próprias organizações, buscando atrair tecnologias sociais inovadoras para as políticas públicas, fomentar projetos e eventos em diversas áreas e ampliar o alcance das ações desenvolvidas por elas, de forma que possam desenvolver suas atividades e contribuir de

forma significativa para o avanço e a para transformação social (BROCHARDT; LOPES; SANTOS, 2016).

Assim, para que a OSC possa assinar um Termo de Colaboração ou Fomento junto a um ente político, ela deverá, a partir do MROSC, agir com maior planejamento, comprovar o tempo mínimo de existência de três anos, experiência prévia em atividades ou projetos similares ao da parceria, tudo isso em conformidade com o artigo 33, inciso V do referido marco regulatório, além dos demais documentos exigidos pelo artigo 34, relativos à regularidade fiscal.

Após a assinatura do termo, a OSC deverá seguir o que foi indicado no plano de trabalho, e será submetida a fiscalização das atividades desenvolvidas no escopo da parceria e deverá prestar contas para que se possa atestar o bom uso do dinheiro público.

Em suma, o advento do MROSC foi um marco importante para a consolidação da participação da sociedade civil no âmbito da assistência social, e, especificamente no desempenho do serviço de acolhimento institucional, proporciona uma forma de aprimorar a cobertura dessa medida protetiva, sem comprometer a boa execução do serviço, tendo em vista todos os instrumentos normativos asseguradores da aferição de qualidade e de prestação de contas.

Corroborando com essa ideia, também há outras medidas cabíveis para observar as irregularidades que venham a surgir durante a execução desse serviço socioassistencial às crianças e aos adolescentes, sendo importante analisar-se de forma separada quais as ações que os legitimados pelo ECA podem tomar para rechaçar possíveis práticas irregulares.

3.3.2 Meios judiciais e extrajudiciais para combater irregularidades

Conforme visto anteriormente, o princípio da proteção integral, previsto explicitamente no ECA, e o da prioridade absoluta, normatizado pelo artigo 227 da Constituição Brasileira de 1988, implicam que todos os agentes sociais e políticos têm o dever de assegurar com a maior importância e urgência que os direitos das crianças e dos adolescentes sejam protegidos, utilizando-se de todos os meios legais para tanto.

Nesse sentido, há três principais procedimentos para combaterem-se as irregularidades observadas ou investigadas nos acolhimentos institucionais, quais sejam a Ação Civil Pública

(ACP), regida por lei específica¹⁹ e prevista na Constituição, e dois tipos de Representação Administrativa previstos no ECA: Apuração de Irregularidades em Entidade de Atendimento²⁰ e Apuração de Infração Administrativa às Normas de Proteção à Criança e ao Adolescente²¹.

A lei da ACP expressa, nos artigos 1º e 3º, que essa via processual será cabível quando o objeto envolver ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados a qualquer interesse difuso ou coletivo e ao patrimônio público e social²², bem como o objeto for o pedido de condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer²³.

Nesse diapasão, no artigo 5º, estão elencados os legitimados a ingressar com essa espécie processual, quais sejam: Ministério Público, Defensoria Pública, União, Estados, Distrito Federal, Municípios, os entes da administração pública indireta e associação que simultaneamente esteja constituída há pelo menos um ano, nos termos da lei civil, e inclua entre as finalidades institucionais a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico²⁴.

Portanto, percebe-se que o legislador entendeu por bem deixar amplo o rol de abrangência para utilização desse meio processual, o que permite que a ACP sirva para sanar diversas irregularidades na prestação de serviços socioassistenciais, podendo-se citar como exemplos a falta de acolhimento institucional em um município²⁵ e a necessidade de se

¹⁹ A Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. (BRASIL, 1985).

²⁰ ECA - Título VI - Do Acesso à Justiça - Capítulo III: Dos Procedimentos - Seção VI - Da Apuração de Irregularidades em Entidade de Atendimento (BRASIL, 1990)

²¹ ECA - Título VI - Do Acesso à Justiça - Capítulo III: Dos Procedimentos - Seção VII - Da Apuração de Infração Administrativa às Normas de Proteção à Criança e ao Adolescente (BRASIL, 1990)

²² Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: [...] IV - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo; VIII - ao patrimônio público e social. (BRASIL, 1985).

²³ Art. 3º A ação civil poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer. (BRASIL, 1985).

²⁴ Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: I - o Ministério Público; II - a Defensoria Pública; III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista; V - a associação que, concomitantemente: a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil; b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. (BRASIL, 1985).

²⁵ Em junho de 2020, a justiça estadual do Ceará julgou procedente ação do MPCE e determinou criação de abrigo para crianças e adolescentes no município de Pedra Branca. (MPCE, 2020).

interditar um acolhimento institucional e transferir os acolhidos para local com instalações adequadas, exemplificando-se com a ACP ingressada em juízo pelo Ministério Público do Estado da Paraíba²⁶.

Ademais, é possível perceber, por meio da jurisprudência abaixo assinalada, datada de janeiro de 2023, que já é pacificado, na corte cearense, o entendimento de que não há ofensa ao princípio da separação dos poderes no que diz respeito à determinação de construção de acolhimento institucional pelo município, sob a luz do princípio da proteção integral da criança e do adolescente e da necessidade de implementar, nem que minimamente, normas programáticas previstas na Carta Magna brasileira. De acordo com isso, tem-se o julgamento da Apelação Cível nº 0008086-18.2016.8.06.0143, do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (2023):

APELAÇÃO E REMESSA NECESSÁRIA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OBRIGAÇÃO DE FAZER CONSISTENTE EM CONSTRUÇÃO DE INSTITUIÇÃO PARA ACOLHER CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE RISCO. JUSTIFICÁVEL A ATUAÇÃO DO JUDICIÁRIO. PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO INTEGRAL. PRECEDENTES TJCE. SENTENÇA ACERTADA. RECURSO VOLUNTÁRIO E REMESSA OFICIAL CONHECIDOS E NÃO PROVIDOS. 1. Cuida-se de recurso de apelação e remessa necessária em razão de sentença que julgou procedente Ação Civil Pública, e condenou o município na obrigação de fazer consistente na criação de um abrigo institucional de crianças e adolescentes, em regime de acolhimento, com o oferecimento regular das vagas necessárias, no prazo de 90 (noventa) dias, sob pena multa diária por descumprimento. 2. In casu, impõe-se reconhecer que o ente promovido não logrou êxito em provar fato constitutivo, extintivo ou modificativo da pretensão autoral. Não mostrou sua incapacidade financeira nem que estão sendo resguardados os direitos dos infantes em que se deve aplicar a medida excepcional de acolhimento institucional. 3. Entende esta corte de justiça que ao se verificar que as normas programáticas mínimas de nossa Lei Maior não estão sendo implementadas em razão da ausência de políticas públicas do Poder Executivo, é possível que o judiciário seja o instrumento para o resgate dos direitos fundamentais não respeitados sem que isso possa resultar em afronta ao Princípio da Separação dos Poderes, já que tal princípio não pode ser utilizado como um meio de justificar a negativa de vigência aos preceitos constitucionais e contrariar o interesse público. 4. A decisão de primeiro grau visa a concretização do princípio da proteção integral da criança (art. 227, da Constituição Federal), tendo sido prolatada de forma acertada e em conformidade com precedentes desta corte de justiça, razão pela qual não merece qualquer reforma. 5. Recurso voluntário e remessa oficial conhecidos e não providos.

(TJCE - AC: 0008086-18.2016.8.06.0143 RN, Relator: Raimundo Nonato Silva Santos, Data de Julgamento: 25/01/2023, 2ª Câmara Direito Público, Data da Publicação: 25/01/2023)

Ainda nesse sentido, é possível perceber que, em consonância com o que foi observado no parágrafo anterior acerca da possibilidade de atuação do Poder Judiciário em

²⁶ Em dezembro de 2018, o MPPB requereu à Justiça paraibana a interdição de uma casa de acolhimento em João Pessoa por falta de condições de funcionamento. (MPPB, 2018).

situações de ausência da execução adequada das políticas públicas desempenhadas pelo Poder Executivo, o caso abaixo, pesquisado na jurisprudência da corte de justiça amazonense, se desdobra após a verificação, durante inspeção do Ministério Público estadual, de inadequação de vários elementos na unidade de acolhimento institucional, o que ensejou a determinação da interdição parcial do acolhimento. Nesse sentido, observa-se o julgamento do Agravo de Instrumento nº 0000012-34.2017.8.04.0906, do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas (2017):

AGRAVO DE INSTRUMENTO – CONCESSÃO DE TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA – INTERDIÇÃO PARCIAL DE ENTIDADE DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL DE MENORES – COMPROVAÇÃO DOS REQUISITOS AUTORIZADORES – IRREGULARIDADES CONSTATADAS EM VISITA TÉCNICA DO MP/AM – VIOLAÇÃO À DIGNIDADE DOS MENORES ACOLHIDOS – MANUTENÇÃO DA DECISÃO – RECURSO NÃO PROVIDO. 1. A decisão recorrida, ao determinar, em caráter de urgência, a interdição parcial do Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes observou os requisitos previstos no art. 300 do CPC/2015, na medida em que o Parecer Técnico nº 013.2016.NAT-PSI, elaborado após visita técnica do MPE/AM demonstra que o SAICA revela uma série de irregularidades, tais como (i) a inexistência dos planos individuais de atendimento necessários à adoção de providências ao caso concreto; (ii) relatos de violência física e verbal entre os acolhidos e dos funcionários para com eles; (iii) a ausência de treinamento e capacitação dos cuidadores; (iv) a omissão de informações solicitadas pelos acolhidos; (v) atendimento coletivizado; (vi) ausência de cuidados em relação à construção da autoimagem das crianças e adolescentes; e (vii) a falta de condições que favoreçam a formação da identidade dos acolhidos, com o devido respeito a sua individualidade e história de vida. 2. Além da probabilidade do direito, o perigo de dano também se revela patente, na medida em que a continuidade do serviço de acolhimento, nos moldes atuais, implica sérios gravames às crianças e adolescentes, que, pelo que consta dos autos, encontram-se submetidos a tratamento humilhante e degradante, totalmente incompatíveis com os princípios que devem nortear as entidades que desenvolvam programas de acolhimento institucional, previstos no art. 92 do ECA. 3. O planejamento administrativo a ser adotado pelo Município para a implementação das medidas que lhe foram impostas não constitui óbice ao deferimento da tutela antecipada, uma vez que em casos como o que ora se analisa, autorizado está o Poder Judiciário a compelir o Poder Público à adoção de políticas públicas que visem a garantir, no mais amplo sentido, os direitos essenciais constitucionalmente assegurados, que, frise-se, têm primazia sobre qualquer direito protetivo da Fazenda Pública. 4. Agravo de Instrumento conhecido e não provido.

(TJAM - AI: 0000012-34.2017.8.04.0906; Relator: João Mauro Bessa; Data do julgamento: 17/10/2017; Conselho da Magistratura; Data da Publicação: 17/10/2017)

Passando adiante, com relação aos procedimentos previstos no ECA, inicia-se abordando os pontos comuns à ambas as espécies de representação. Primeiramente, está previsto nos artigos 191 e 194, do referido diploma legal, que os procedimentos terão início

com portaria da autoridade judiciária ou representação, movida pelo Ministério Público ou pelo Conselho Tutelar²⁷.

A competência para processar e julgar essa espécie de representação é do juízo da infância e juventude, vide o artigo 148, incisos V e VI²⁸. Posteriormente, destaca-se a distinção quanto à penalidade cabível em cada representação, tendo em vista que a prevista no artigo 191 visa prioritariamente a resolução da irregularidade apontada na entidade de atendimento, conforme se depreende do parágrafo terceiro do artigo 193²⁹ (DIGIÁCOMO, I. A.; DIGIÁCOMO, M. J., 2020), enquanto que, no procedimento do artigo 194, podem ser aplicadas as penas contidas do artigo 249 ao 258, a depender da infração administrativa cometida pelo agente, em que pese a maioria dizer respeito a multa de três a vinte salários mínimos.

Por fim, conclui-se o presente capítulo abordando-se dois meios extrajudiciais comumente utilizados pelo Ministério Público durante tentativa de resolução das irregularidades verificadas nos acolhimentos institucionais, quais sejam os Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) e as expedições de Recomendações aos órgãos públicos.

A atuação do *Parquet* vem discriminada em capítulo específico do ECA, sendo apresentadas as suas competências no artigo 201. Dentre as competências, destaca-se o inciso VIII, que dispõe acerca do dever de zelar pelo cumprimento das leis destinadas à infância e juventude, promovendo as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis.

Assim, em consonância com este dispositivo, encontra-se o parágrafo quinto do mesmo artigo, que assegura ao promotor de justiça: redigir as declarações do reclamante em documento que servirá como base para instauração de procedimento competente; dialogar diretamente com a pessoa ou autoridade reclamada, por meio de reunião previamente acertada entre as partes; expedir recomendações visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública afetos à criança e ao adolescente, com a fixação de prazo razoável para ser cumprida (BRASIL, 1990).

Conforme Bordallo (2022b), não há óbices para que o promotor de justiça, no ato de realizar reunião com a parte reclamada, produza um acordo, o qual deverá ser assinado por

²⁷O Conselho Tutelar é um órgão permanente e autônomo, integrante da administração pública local. Em que pese a importância dele para a promoção e proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes, não se trata de órgão jurisdicional, apesar de ser responsável por aplicar medidas aos genitores do jovem, definidas no artigo 136 do ECA.

²⁸Art. 148. A Justiça da Infância e da Juventude é competente para: V - conhecer de ações decorrentes de irregularidades em entidades de atendimento, aplicando as medidas cabíveis; VI - aplicar penalidades administrativas nos casos de infrações contra norma de proteção à criança ou adolescente. (BRASIL, 1990).

²⁹Art. 193. [...] § 3º Antes de aplicar qualquer das medidas, a autoridade judiciária poderá fixar prazo para a remoção das irregularidades verificadas. Satisfeitas as exigências, o processo será extinto, sem julgamento de mérito.

todos, e, ao final do prazo assinalado, se o descumprimento da lei não for cessado, este documento poderá servir como base para um Termo de Ajustamento de Conduta, passível de execução, com base no artigo 5º, parágrafo 6º, da Lei da ACP.

O TAC também tem previsão expressa no ECA, tendo sido incluído no Capítulo VII - Da Proteção Judicial dos Interesses Individuais, Difusos e Coletivos, no artigo 211³⁰. Na esteira da proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes, por se tratarem de direitos metaindividuais, o Ministério Público, ou qualquer um dos legitimados à propositura de ACP, ao realizar um TAC com órgão ou entidade pública, segundo Bordallo (2022c), deverá realizar o ajuste de conduta atendendo, rigorosamente, às exigências legais e não realizando concessões que possam dar condições mais favoráveis ao agente violador de direito e impedir a proteção dos direitos metaindividuais que se deve proteger. Ainda sobre isso, traz-se a seguinte explicação (BORDALLO, 2022c, p. 410):

Deve-se buscar, com o TAC, a tutela específica para os direitos metaindividuais (aquilo e exatamente aquilo que seria possível de obter judicialmente) para que sejam satisfeitos os anseios da comunidade, fazendo com que a situação retorne ao status quo, o que leva à conclusão de que o ressarcimento financeiro deve ser a última opção.

Pode-se ilustrar a situação com exemplos cotidianos, conforme notícia tirada do site institucional do Ministério Público do Estado do Tocantins, em que a promotora de justiça realizou reunião com representantes dos municípios de Wanderlândia, Darcinópolis e Piraquê para apresentação da minuta do TAC com o objetivo de implantar o serviço de acolhimento institucional (MPTO, 2023).

Essa medida adotada pela promotora está em harmonia com o que diz o ECA, e é um meio distinto ao de ajuizar ACP para a consecução do mesmo objetivo, qual seja o de efetivar os direitos das crianças e dos adolescentes que precisarem ser afastados da família de origem e colocados sob medida protetiva de acolhimento institucional.

Da mesma forma, o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul realizou TAC com o município de Porto Alegre com o fito de melhorar as condições das instituições de acolhimento administradas por esse ente político, conforme veiculado em notícia do site institucional (MPRS, 2015).

Portanto, conclui-se que o conjunto de normas, previstas tanto no ECA, quanto em legislações separadas, como a lei da ACP, visam oferecer diversas formas para que as

³⁰Art. 211. Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, o qual terá eficácia de título executivo extrajudicial. (BRASIL, 1990).

instituições legitimadas possam combater as irregularidades verificadas na esfera das políticas públicas do SUAS.

Nesse sentido, importante analisar como esses aparatos normativos, tanto os instituidores das políticas públicas voltadas à assistência social quanto os garantidores de direitos das crianças e adolescentes, podem impactar na realidade do país, ou seja, analisar os efeitos localmente. E, para isso, será utilizado como parâmetro a situação do município de Fortaleza, no Estado do Ceará.

4 RECORTE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO À INFÂNCIA E JUVENTUDE EM FORTALEZA - CEARÁ

O município de Fortaleza, capital do Estado do Ceará, atualmente conta com uma população de 2.428.678 pessoas, de acordo com o Censo IBGE 2022³¹, sendo, assim, o quarto colocado em número de habitantes no Brasil (IBGE, 2023).

Com isso, para lidar com as demandas socioassistenciais da cidade, há uma grande rede de proteção, financiada pelos três entes federativos. Conforme demonstrado anteriormente, no artigo 30 da LOAS, há três requisitos para que o município e o Estado possam receber recursos federais - devem possuir Conselho de Assistência Social, Fundo de Assistência Social e Plano de Assistência Social.

Em Fortaleza, pode-se destacar, seguindo essa ordem, o Conselho Municipal de Assistência Social, o Fundo Municipal da Assistência Social e, aguardando atualização, tem-se o Plano Municipal de Assistência Social de Fortaleza 2018-2021. Para o Estado, apresenta-se o Conselho Estadual da Assistência Social (CEAS), Fundo Estadual de Assistência Social e o Plano Plurianual da Assistência Social 2020 – 2023.

Desse modo, levando-se em conta o que foi apresentado nos capítulos anteriores deste trabalho, será traçado, a seguir, um panorama das políticas públicas de proteção à infância e juventude em Fortaleza, destacando-se, principalmente, a atuação do acolhimento institucional frente ao direito à convivência familiar e comunitária para os jovens que estão acolhidos, e também será levado em consideração os equipamentos CRAS e CREAS, que lidam com esse direito fundamental, uma vez que a articulação nos serviços socioassistenciais e a intersetorialidade da política de assistência social é essencial.

Nesse ínterim, inicia-se com a apresentação de dois órgãos centrais nessa temática, um municipal e outro estadual, encarregados de gerir a política pública de assistência social em Fortaleza, sendo eles a Secretaria Municipal dos Direitos Humanos e Desenvolvimento Social (SDHDS), regulamentada pelo Decreto Municipal nº 15.262, de 16 de fevereiro de 2022, e a Secretaria Estadual de Proteção Social, Justiça, Mulheres e Direitos Humanos (SPS), regulamentada pelo Decreto Estadual nº 34.271, de 28 de setembro de 2021.

³¹ O último censo populacional realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) foi realizado em 2022, e os resultados começaram a ser publicados no dia 28 de junho de 2023. Os dados oficiais apontam que a população de Fortaleza (CE) é de 2.428.678 pessoas, o que representa uma diminuição em relação ao que foi apurado no censo realizado em 2010, quando a população da capital cearense contava com 2.459.712 pessoas. Os dados foram disponibilizados em sítio *online* e podem ser acessados em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/fortaleza/panorama>.

A SDHDS é estruturada em diversas coordenadorias, cada uma com uma especificidade, e algumas delas, como a Coordenadoria Especial de Gestão Integrada da Assistência Social (COIAS), são divididas em células. A COIAS possui as seguintes células: Célula de Proteção Básica, Célula de Proteção Especial; Célula de Benefícios; Célula de Gestão do SUAS; Célula de Gestão do Fundo Municipal de Assistência Social.

Ainda, destaca-se que há uma entidade vinculada à SDHDS que possui uma atuação central: a Fundação da Criança e da Família Cidadã (FUNCI). Essa entidade da administração pública indireta é regulamentada pela Lei Complementar nº 180, de 19 de dezembro de 2014, e tem por finalidade executar as políticas públicas de proteção e defesa dos direitos da criança, do adolescente e da família. Atualmente, conta com os seguintes programas: Adolescentes Cidadão, Ponte de Encontro, Rede Aquarela e Plano Municipal pela Primeira Infância de Fortaleza.

Outrossim, para a gestão das políticas públicas municipais em conformidade com as diretrizes do ECA, o município instituiu o Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (COMDICA), regulamentado pela Lei Ordinária nº 8.228, de 29 de dezembro de 1998. Ele é composto por 22 membros, sendo 11 representantes do governo e 11 representantes da sociedade civil, tendo ainda 22 suplentes, respeitando-se a paridade.

O COMDICA tem como uma de suas principais responsabilidades a gestão do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, encarregando-se da aprovação da destinação dos recursos decidida pelo colegiado. Suas deliberações são formalizadas por meio de resoluções, as quais têm caráter vinculante para a Administração Pública, que deve cumpri-las em conformidade com os princípios constitucionais de soberania popular e prioridade absoluta à criança e ao adolescente.

Além disso, o COMDICA tem o papel de acompanhar e avaliar o desempenho das ações do Poder Público Municipal e das entidades civis que atuam na área da infância e adolescência. Também é responsável por contribuir com os Conselhos Tutelares do município de Fortaleza, garantindo a proteção e o cumprimento dos direitos da criança e do adolescente.

Por outro lado, tem-se a SPS, organizada em várias coordenadorias, células e núcleos, além dos órgãos colegiados, como é o caso do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente e do CEAS. A atuação do Estado nas políticas públicas da infância no município é de grande importância, uma vez que possui programas sociais e equipamentos que se destinam a proteger essa parcela da população, bem como efetivar o que está disposto no

ECA, citando-se como exemplo a inauguração da Casa da Criança no final de 2022³² e os Complexos Mais Infância³³.

Passando adiante, conforme demonstrado nos capítulos anteriores, o ECA instituiu a participação ativa da sociedade civil na promoção e na proteção dos serviços socioassistenciais voltados à infância e juventude. Dessa forma, em Fortaleza há a consolidação desse preceito nos acolhimentos institucionais, por exemplo, uma vez que eles são geridos em regime de cogestão com organizações da sociedade civil.

Dentre essas OSCs, cabe ressaltar quatro principais que atuam juntamente com o município e com o Estado na gestão dos acolhimentos, sendo elas o Instituto Maria da Hora (IMH), o Instituto de Assistência e Proteção Social (IAPS), o Instituto de Arte e Cidadania do Ceará (IAC-CE) e a Associação de Moradores do Conjunto Tancredo Neves (AMCTN).

Nesse sentido, para que possam atuar dessa forma, passaram pelo processo de chamamento público e firmaram Termo de Cooperação com os entes federativos. Para os sete acolhimentos geridos pelo município, o último processo se deu no final de 2022, por meio do Chamamento Público nº 19/2022, onde foram separados em dois lotes, totalizando o valor global de R\$ 12.259.038,80 (doze milhões duzentos e cinquenta e nove mil trinta e oito reais e oitenta centavos): o primeiro, em que constava manutenção e execução do atendimento nas unidades de acolhimento para crianças e adolescentes, modalidade abrigo institucional, preferencialmente crianças e adolescentes de 0 a 12 anos; e o segundo, em que se diz respeito à manutenção e execução do atendimento nas unidades de acolhimento para crianças e adolescentes, modalidade abrigo institucional, preferencialmente crianças e adolescentes de 12 a 18 anos incompletos. As OSCs que assinaram os Termos de Cooperação com o município foram o IMH e o IAC-CE.

Com relação aos acolhimentos institucionais estaduais situados em Fortaleza, tem-se que o último processo para firmar Termo de Cooperação se deu por meio do Edital de Chamamento Público nº 001/2022, onde os equipamentos foram divididos em quatro lotes e foram selecionados o IAC-CE, o IAPS e a AMCTN para executarem o serviço em regime

³² A Casa da Criança é um equipamento estadual que atua como uma rede de atendimento e de proteção para crianças e adolescentes que foram vítimas ou testemunhas de violência grave, reunindo em um só espaço, a Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS), o Tribunal de Justiça, a Defensoria Pública, o Ministério Público e o Conselho Tutelar (SERPA, 2023).

³³ No ano de 2022, os Complexos Sociais Mais Infância, localizados nos bairros João XXIII e Cristo Redentor em Fortaleza, e no município de Barbalha, no Cariri, consolidaram-se como espaços de convivência, integração familiar e qualificação profissional, atendendo a um total de 15.176 pessoas. Esses complexos, vinculados à (SPS), proporcionaram uma ampla gama de ações e atividades lúdicas, esportivas, culturais e de lazer, incluindo cursos de artes, dança e música, tanto para as comunidades do entorno quanto para os municípios vizinhos, além de oferecer oportunidades de qualificação profissional (CEARÁ, 2023).

cogestão. O valor total atingiu a cifra de R\$ 6.591.076,85 (seis milhões quinhentos e noventa e um mil e setenta e seis reais e oitenta e cinco centavos).

Por fim, deve-se atentar que, conforme consta na NOB-RH/SUAS, a forma de ingresso na carreira de assistência social deve ser por meio de concurso público de provas ou de provas e títulos. Entretanto, na realidade da capital cearense, o que se observa é o ingresso de novos profissionais nos equipamentos da assistência social por meio de seleções públicas.

Dessa forma, a última seleção realizada pela Prefeitura de Fortaleza se deu por meio do Edital nº 27/2022, em que houve a seleção de profissionais de nível médio, e por meio do Edital nº 28/2022, onde selecionaram-se profissionais de nível superior.

Portanto, dado esse panorama geral, percebe-se que a estrutura dos serviços socioassistenciais no município de Fortaleza é bem robusta, tanto em quantidade de órgãos e organizações da sociedade civil envolvidos quanto nos valores monetários, o que não poderia ser diferente, observando-se a quantidade populacional que a cidade abrange. Dessa forma, é importante observar como é desempenhada a proteção socioassistencial à infância e juventude na capital cearense, de acordo com a tipificação nacional de sistemas socioassistenciais.

4.1 Proteção Social Básica

A Proteção Social Básica, conforme apresentado anteriormente, refere-se a um conjunto de ações, serviços e programas que visam prevenir situações de vulnerabilidade e risco social, promovendo o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, sendo destinada a todas as famílias e indivíduos que se encontram em situação de vulnerabilidade social, tendo como porta de entrada o CRAS, e a situação desses equipamentos na capital cearense será objeto de estudo no tópico seguinte.

Conforme determinado pela NOB-SUAS, em Fortaleza, a responsabilidade para prestação desse serviço recai sobre o Município, e ao Estado e à União cabe o dever de apoiar técnica e financeiramente a implantação e a organização desse serviço. Esse apoio é materializado conforme se verifica no Plano Plurianual da Assistência Social do Governo do Ceará, em que está previsto para o período de 2020 a 2023, o valor total de R\$ 32.500.594,40 (trinta e dois milhões quinhentos mil quinhentos e noventa e quatro reais e quarenta centavos) em três parcelas de repasses oriundos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza (CEARÁ, 2019).

4.1.1 Centro de Referência da Assistência Social

Atualmente, a cidade conta com 27 CRAS instalados em áreas com maiores índices de vulnerabilidade social, sendo eles: CRAS Barra Do Ceará, CRAS Jacarecanga, CRAS Vila União, CRAS Serrinha, CRAS Couto Fernandes, CRAS João Paulo II, CRAS Jardim Das Oliveiras, CRAS Bela Vista, CRAS Quintino Cunha, CRAS Granja Portugal, CRAS Bom Jardim, CRAS Genibaú, CRAS Mondubim, CRAS Serviluz, CRAS Lagamar, CRAS Mucuripe, CRAS Castelão, CRAS Barroso, CRAS Praia do Futuro, CRAS Conjunto Esperança, CRAS Aracapé, CRAS Canindezinho, CRAS Conjunto Palmeiras, CRAS Antônio Bezerra, CRAS Presidente Kennedy, CRAS Messejana e CRAS João XXIII.

No município de Fortaleza, os CRAS disponibilizam o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), realizando trabalho social com famílias, na finalidade de fortalecer a função protetiva das mesmas, e o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), atuando no trabalho com grupos, organizando-se de modo a ampliar trocas culturais e vivências, desenvolvendo, nos indivíduos, o sentimento de pertencimento e de identidade junto à comunidade em que estão inseridos (FORTALEZA, 2018).

É importante destacar que, segundo as Orientações Técnicas para os CRAS, cada equipamento desse deveria referenciar, no máximo, 5.000 famílias, suportando a capacidade de atendimento anual de 1.000 famílias (BRASIL, 2009b). Entretanto, em Fortaleza, há o número de 323.212 famílias inscritas no Cadastro Único com renda de até meio salário mínimo, e, na época da elaboração do plano, havia somente 38% de cobertura dos serviços de Proteção Social Básica (FORTALEZA, 2018). Nesse sentido, a demanda por cobertura dos CRAS em Fortaleza, conforme o Plano Municipal, seria atendida se existissem 78 CRAS implantados, o que é muito grave, tendo em vista o município não dispor nem de metade desse número, e que, com o advento da pandemia de Covid-19, a fragilidade social nos centros urbanos brasileiros se acentuou demasiadamente³⁴.

Além da pouca quantidade de equipamentos para suprir a demanda social, ainda há a problemática da situação dos imóveis, onde existem problemas quanto à acessibilidade e à disponibilidade de salas de atendimento com capacidade para 15 ou mais pessoas, necessárias para o desenvolvimento das atividades (FORTALEZA, 2018).

³⁴ No dia 02 de dezembro de 2022, o IBGE apurou que entre os anos de 2020 e 2021, o número de pessoas vivendo em situação de miséria aumentou em quase 50% no país. No mesmo período, três entre cada dez brasileiros passaram a viver abaixo da linha da pobreza (SILVEIRA, 2022).

Por fim, na dimensão dos Recursos Humanos, é importante ressaltar que, conforme dito no tópico anterior, os profissionais que atuam nos CRAS não são admitidos por meio de concurso público, e, sim, por meio de seleções públicas, acarretando, diante da rotatividade advinda dessa condição, problemas na prestação do serviço.

4.2 Proteção Social Especial

Conforme a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2014), a Proteção Social Especial (PSE) engloba a oferta de serviços, programas e projetos especializados que têm como objetivo principal contribuir para restabelecer os laços familiares e comunitários, fortalecer habilidades e conquistas, e proteger famílias e indivíduos diante de situações de risco pessoal e social decorrentes de violação de direitos. Na organização das ações de PSE, é fundamental compreender que o contexto socioeconômico, político, histórico e cultural pode influenciar as relações familiares, comunitárias e sociais, levando a conflitos, tensões e rupturas, o que requer a atuação de profissionais especializados em trabalho social. Nesse sentido, ela se divide em Média Complexidade e Alta Complexidade.

No âmbito da infância e juventude de Fortaleza, a responsabilidade pela prestação dos serviços da PSE fica a cargo do município, e será dado enfoque à execução deles por meio dos equipamentos CREAS, na Média Complexidade, e pelo Acolhimento Institucional, na Alta Complexidade.

4.2.1 CREAS e o Programa Ponte de Encontro

Inicialmente, com relação ao CREAS, observa-se que o município dispõe de seis equipamentos CREA: CREAS Luciano Cavalcante, CREAS Rodolfo Teófilo, CREAS Conjunto Ceará, CREAS Alvorada, CREAS Mucuripe, CREAS Monte Castelo.

Nesses equipamentos são ofertados os seguintes serviços: Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), que tem o propósito de oferecer apoio, orientação e acompanhamento para a famílias e pessoas que estão em situação de risco social ou tiveram seus direitos violados, por meio da promoção de direitos, da preservação e do fortalecimento das relações familiares e sociais; o Serviço de Abordagem Social, que é realizado por uma equipe de educadores sociais, responsáveis por identificar famílias e indivíduos, presentes em espaços públicos e em situações de risco pessoal e social, como

trabalho infantil, exploração sexual de crianças e adolescentes, situação de rua e o uso abusivo de crack e outras drogas, e, após a identificação, oferecer suporte e intervenção necessários para ajudar essas pessoas a superarem tais circunstâncias e promover sua reintegração social; e, por fim, o Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade (FORTALEZA, 2018).

Diante disso, tem-se que a quantidade de CREAS na cidade é inferior ao que é estabelecido no manual de Orientações Técnicas dos CREAS, em que se aponta a necessidade de implantação de uma unidade a cada 200.000 habitantes (BRASIL, 2011a). Sendo assim, a quantidade desses equipamentos deveria ser de, no mínimo, treze unidades, levando-se em consideração somente o aspecto populacional.

Em seguida, é possível observar que os equipamentos sociais da PSE são insuficientes para suprir a demanda existente no município, havendo necessidade de implementar serviços em prédios próprios, e não alugados ou cedidos, bem como realizar reformas e/ou ampliações em alguns dos serviços já existentes, para cumprir as orientações do Ministério e garantir um ambiente adequado aos usuários (FORTALEZA, 2018).

Outrossim, a situação ainda é agravada pelo fato de que os profissionais atuantes nos CREAS não têm vínculos de servidores estatutários, conforme preconiza a NOB-RH/SUAS. Logo, os serviços prestados, como um todo, são prejudicados.

Além dos serviços do CREAS, vale mencionar o Programa Ponte de Encontro, regulamentado por meio da Lei Ordinária nº 11.072, de 29 de dezembro de 2020, desempenhado pela FUNCI. É um programa responsável por ofertar, de forma continuada, ações de trabalho social de abordagem e de busca ativa para identificar, nos territórios do Município, a incidência de trabalho infantil, de exploração sexual, de situação de rua, dentre outras situações de risco social e pessoal, e realizar os encaminhamentos necessários ao Conselho Tutelar, com o objetivo de possibilitar condições de acesso à rede de serviços e a benefícios assistenciais e proteger os direitos dos jovens.

O Ponte de Encontro, de acordo com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, se insere no rol daqueles relacionados à Proteção Social Especial de média complexidade, sendo direcionado às crianças e adolescentes que utilizam os espaços públicos como forma de moradia e/ou sobrevivência.

Além do serviço de abordagem, os educadores também atendem às denúncias recebidas através do Disque 100, dos Conselhos Tutelares e pelo telefone do Programa. Além do atendimento de denúncias, a equipe do plantão atua em rotas de buscas ativas diárias,

cobrindo locais da cidade com maior incidência de crianças e adolescentes em situação de rua, que não sejam pontos de equipes fixas.

Outros serviços também são executados pelo programa, mediante ações envolvendo as crianças, as famílias e ações no território com a comunidade e comerciantes locais. Tratam-se de: atividades lúdicas, de integração e lazer de modo a conquistar a confiança das crianças e garantir a acolhida, abordagem humanizada e escuta qualificada; e ações de atendimento junto às famílias buscando encaminhamentos à rede de apoio na perspectiva de reaproximação e de fortalecimento de vínculos.

Apesar de toda essa importância que o Programa possui, em estudo da Lei Orçamentária Anual 2022 de Fortaleza, o Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará (CEDECA) constatou que a ação “Desenvolvimento do serviço especializado em abordagem social de crianças e adolescentes - Ponte de encontro”, dentro do orçamento da Assistência Social no município, apresentou a menor previsão orçamentária dos últimos 17 anos (CENTRO DE DEFESA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DO CEARÁ, 2022, p. 5). E, acrescentando-se a isso, ainda foi observado que a execução orçamentária decaiu sistematicamente, desde o ano de 2014, destacando-se a ínfima execução do ano de 2021, em que houve redução de 99,9% (R\$ 3,9 milhões) nesse período analisado (CENTRO DE DEFESA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DO CEARÁ, 2022).

Portanto, verifica-se que, na Média Complexidade, ainda que existam equipamentos e programas muito importantes para a garantia dos direitos dos jovens, há grandes obstáculos, tanto estruturais quanto orçamentários, para que os serviços sejam fornecidos plenamente.

4.2.2 Acolhimentos institucionais

Na esfera da Alta Complexidade, quando se trata dos acolhimentos institucionais instalados no município de Fortaleza, os problemas não são muito diferentes do que já foi apresentado até aqui, conforme se demonstrará a seguir.

A cidade conta, atualmente, com vinte e um acolhimentos, sendo treze de responsabilidade de fiscalização do município, e oito de responsabilidade de fiscalização do Estado. Conforme o Plano Municipal de Assistência, por volta de 2015, iniciou-se, na cidade, um processo de reordenamento e municipalização dos serviços, uma vez que os acolhidos oriundos de Fortaleza encontravam-se tanto nos acolhimentos municipais quanto nos estaduais, e, principalmente, era necessário adequar os acolhimentos ao que estabelece o ECA e as orientações técnicas do MDS (FORTALEZA, 2018).

Para tanto, o reordenamento das unidades se deu nos seguintes aspectos: Reforma e/ou mudança do espaço físico; Aquisição de móveis e insumos; Capacitação da equipe de profissionais; Construção do Projeto Político Pedagógico; Elaboração de Plano de Acompanhamento Individual; Acompanhamento às famílias através das equipes técnicas do acolhimento e das equipes de CREAS e Centro POP; Regularização da situação judicial dos acolhidos (solicitação de Guia Judicial e destituição do poder familiar, nos casos em que não foi possível o retorno à família); Estabelecimento de fluxo com o Sistema de Garantia de Direitos (Defensoria, Promotoria, Poder Judiciário e Conselho Tutelar).

Ademais, também é importante mencionar a Central de Regulação de Vagas para acolhimento de crianças e adolescentes, cujo objetivo é regular o início da execução da medida protetiva de acolhimento para crianças e adolescentes, centralizando demandas de acolhimento numa única estrutura de informação, promovendo a otimização e a organização do fluxo de distribuição das vagas junto às entidades que executam a medida protetiva. Em Fortaleza, o funcionamento da Central iniciou suas atividades em 2016, sendo o Conselho Tutelar o principal demandante de vagas de acolhimento (FORTALEZA, 2018).

Conforme mencionado em tópico específico, o acolhimento é uma medida provisória, devendo ser uma passagem muito breve para o jovem que teve essa medida determinada pelo juízo competente. Dessa forma, dois serviços são desenvolvidos para que se possa alcançar esse objetivo, sendo eles a manutenção de vínculos e a adoção.

Segundo dados estatísticos pesquisados na plataforma do Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento (SNA)³⁵, no último ano de 2022, foram adotadas 44 crianças ou adolescentes. Em matéria jornalística, em que foram entrevistados atores da rede de proteção, quais sejam a juíza da vara da infância e juventude de Fortaleza e o promotor de justiça e coordenador auxiliar do Centro de Apoio Operacional da Infância e Juventude, apontou-se a utilização da audiência virtual como agilizadora no processo de adoção (PAULINO, 2022). Ademais, com relação às crianças e aos adolescentes que puderam retornar aos genitores, o SNA dispõe que houve 16 retornos, número menor que os 28 do período de 2021 e do que os 47 registrados em 2020.

Passado esse ponto, os maiores desafios atuais que os acolhimentos de Fortaleza vivenciam é o recebimento de adolescentes ameaçados por facções criminosas, o reordenamento da rede vinculada às OSCs, a oferta de novas vagas que permitam o

³⁵ O sítio *online* do Sistema Nacional de Adoção (SNA) disponibiliza um serviço de estatística, em que se pode consultar situação das crianças, dos pretendentes e do número de adoções, sendo disponibilizado em: <https://www.cnj.jus.br/sna/estatisticas.jsp>. Acesso em: 1 jul. 2023.

atendimento de grupos de irmãos no mesmo serviço de acolhimento, o atendimento de jovens de 18 a 21 anos e crianças e adolescentes com deficiência (FORTALEZA, 2018).

Acrescenta-se, a isso, a falta de equipe técnica e funcionários concursados, conforme preconiza a NOB-RH/SUAS, o que provoca rotatividade nas equipes dos acolhimentos, prejudicando, dessa forma, a prestação do serviço.

Por fim, menciona-se ainda o Programa de Apadrinhamento de Crianças e Adolescentes Acolhidos, regulamentado pela Resolução nº 13 de 23 de julho de 2015 do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. Esse programa, conforme determina o artigo 19-B do ECA, tem como finalidade a promoção do bem-estar de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade, acolhidos em instituições e com dificuldades para serem adotados, e estabelece os critérios e o perfil daqueles que podem ser apadrinhadores.

Conforme a Resolução, há três modalidades de apadrinhamento: afetiva, em que se cria e se estimula a manutenção de vínculos afetivos entre o apadrinhador e o apadrinhado; financeira, na qual o apadrinhador contribui financeiramente para atender as necessidades do acolhido, mas não são criados laços afetivos, necessariamente; e prestação de serviços, que pode ser realizada por profissionais liberais, bem como entidades públicas e privadas, em que o apadrinhador proporciona atividades inerentes a sua atividade para desenvolvimento dos apadrinhados (TJCE, 2015).

Portanto, observa-se que, com relação aos acolhimentos institucionais, o município de Fortaleza encontra-se com a política estruturada em parte, pois ainda há grandes desafios para resolver, e existem algumas inconsistências nos números apresentados com relação à adoção e ao retorno familiar, mostrando-se preocupante o cenário do direito à convivência familiar e comunitária dos acolhidos.

4.3 Fiscalização Externa feita pelo Ministério Público do Estado do Ceará

O Ministério Público foi designado para atuar como defensor das crianças e dos adolescentes, a partir da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente. Conforme o ECA, em seu inciso oitavo, do artigo 201, é competência da instituição zelar pelo efetivo respeito aos direitos e garantias legais assegurados às crianças e aos adolescentes, promovendo as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis, e, no artigo 95, as entidades governamentais e não-governamentais serão fiscalizadas pelo Judiciário, pelo Ministério Público e pelos Conselhos Tutelares.

Desse modo, o Ministério Público do Estado do Ceará (MPCE), organizou, na Resolução nº 59/2019 - CPJ/OE, as atribuições das Promotorias de Justiça da Infância e Juventude atuantes na comarca de Fortaleza, sendo designadas doze promotorias, além de uma Secretaria Executiva das Promotorias de Justiça da Infância e Juventude de Fortaleza e de um órgão de apoio, o Centro de Apoio Operacional da Infância e Juventude.

Dentre os doze órgãos ministeriais, destacam-se a 77ª e a 78ª Promotorias de Justiça, cujas competências estão dispostas nos artigos 10 e 11, respectivamente, da resolução citada, e são responsáveis pela tutela coletiva dos direitos das crianças e dos adolescentes em Fortaleza.

É atribuição da 77ª Promotoria de Justiça, dentre outras coisas, fiscalizar as entidades públicas e privadas de atendimento, responsáveis por programas de proteção à Infância e à Adolescência (inciso I), representar o Ministério Público perante o Conselho Municipal e Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (COMDICA), nas demandas relativas às suas atribuições, inclusive participando das articulações e acompanhamento da execução de planos municipais de políticas públicas (inciso IV), fiscalizar o Fundo da Infância e da Adolescência Municipal, com instauração do procedimento, específico e permanente, nos termos do artigo 260, parágrafo quarto, da Lei Federal nº 8.069/1990 (inciso V); atuar no sentido de promover a qualidade dos serviços, estaduais e municipais, do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) ofertados à Infância e à Adolescência de Fortaleza, promovendo as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis nos casos de irregularidades ou inexistência de oferta da política pública, representando o Ministério Público perante os Conselhos Municipal e Estadual de Assistência Social e realizando com regularidade as necessárias inspeções nos equipamentos (inciso VII) (MPCE, 2019a).

Com relação às atribuições da 78ª Promotoria de Justiça, destacam-se, entre outras, as de fiscalizar as entidades de atendimento responsáveis por programas socioeducativos de meio aberto e fechado - incluindo-se, aqui, o CREAS (inciso I), de representar o Ministério Público no Conselho Municipal e Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, especialmente nas demandas relativas às suas atribuições (inciso II), de acompanhar a atuação do Conselho Tutelar (inciso VIII), e de fiscalizar o processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar de Fortaleza (inciso IX) (MPCE, 2019a).

Além disso, a Resolução nº 71, de 15 de junho de 2011 do Conselho Nacional do Ministério Público, dispõe sobre a atuação dos membros do Ministério Público na defesa do direito fundamental à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes em acolhimento e dá outras providências, estabelecendo, no artigo primeiro, a realização de

inspeções nas unidades de acolhimento de crianças e adolescentes de forma presencial, pelo membro do Ministério Público, e de periodicidade semestral, ressalvadas as hipóteses de necessidade de fiscalização em tempo inferior.

Dessa forma, o Promotor de Justiça titular da 77ª Promotoria de Justiça de Fortaleza realiza inspeções de forma semestral, além das inspeções cotidianas, nas quais são elaborados relatórios de inspeção para cada acolhimento visitado. Outrossim, importante destacar que as inspeções nos acolhimentos são acompanhadas pela equipe técnica do Centro de Apoio Operacional da Infância e Juventude, nas especialidades de Assistente Social e Psicologia, e do Núcleo de Apoio Técnico, nas especialidade de Engenharia, com elaboração de relatórios técnicos de cada órgão dentro das atribuições deles.

Nesse sentido, as inspeções periódicas aos equipamentos são fundamentais para acompanhamento das políticas públicas protetivas da infância e juventude, e têm o objetivo de fiscalizar possíveis irregularidades para que os devidos encaminhamentos possam ser realizados.

Assim, é possível verificar a atuação do MPCE em ingressar com Ação Civil Pública (ACP) para regularização de várias problemáticas encontradas na prestação do serviço socioassistencial no município, incluindo as apontadas nos tópicos anteriores. Como exemplos, destacam-se a ACP ajuizada em 21 de julho de 2022, para que a Prefeitura de Fortaleza implante mais equipamentos CRAS (MPCE, 2022a), outra ACP, ajuizada em 10 de fevereiro de 2021, objetivando que o município de Fortaleza realize concurso público para compor os quadros de profissionais dos CRAS (MPCE, 2021), e uma ACP para adequação às normas operacionais do CRAS Serviluz (MPCE, 2022b).

Outrossim, também é possível destacar atuações extrajudiciais para regularização dos serviços na capital cearense, como a Recomendação expedida à SPS sobre os casos de salários atrasados de funcionários dos Acolhimentos Estaduais I e II (MPCE, 2023a), bem como a Recomendação direcionada à Rede de Proteção à Criança e ao Adolescente em Fortaleza com o fito de que esta identifique e estimule a guarda de órfãos da Covid-19 (MPCE, 2022c).

Ademais, importante destacar, ainda, que, embora o contato do membro ministerial com os gestores dos equipamentos se dê como forma de fiscalização e de produção de provas para adotar medidas judiciais e extrajudiciais, também são estabelecidos contatos para aprimorar os serviços prestados pela rede de proteção de Fortaleza, de forma que o MPCE, além de atuar como fiscal da lei, também se torna parceiro das demais instituições da rede protetiva.

De forma a exemplificar essa situação, destacam-se o segundo *webinário* feito em parceria com a Universidade Estadual do Ceará acerca de Boas Práticas no âmbito da Socioeducação e os desafios na sua execução (MPCE, 2022d), a campanha “Doe livros, transforme vidas”, em que foi estimulada doação de livros para Centros Socioeducativos do Ceará (MPCE, 2022e), e a campanha feita em parceria com a Receita Federal do Brasil – 3ª Região Fiscal, contando com apoio da a Universidade de Fortaleza e de outras instituições, visando estimular os cidadãos para que destinem uma parcela do imposto de renda devido à Receita Federal aos Fundos de Direito da Criança e do Adolescente e do Idoso (MPCE, 2023b).

Por fim, apresenta-se o instituto das audiências públicas, instrumento de participação popular, em que temas com impactos na sociedade são expostos e debatidos. A audiência, coordenada pelo órgão ministerial, é o momento em que as pessoas diretamente afetadas são convocadas e priorizadas para se manifestarem, e, como resultado, são feitas propostas que servirão como base para os encaminhamentos dados pelo membro do Ministério Público.

Nesse sentido, em Fortaleza, a 78ª Promotoria de Justiça promoveu, em 2019, uma audiência pública para apresentar os relatórios e as conclusões referentes às inspeções realizadas nas sedes dos Conselhos Tutelares de Fortaleza durante o primeiro semestre de 2019, contando com representantes da Universidade Estadual do Ceará, da Fundação da Criança e da Família Cidadã (FUNCI), e do Grande Colegiado do Conselho Tutelar de Fortaleza (MPCE, 2019b). Outro exemplo foi a audiência pública realizada em 2022, com o objetivo de discutir e analisar as deficiências relacionadas à oferta de tratamento e medicamentos e a disponibilidade de profissionais no Município de Fortaleza, referente ao atendimento de crianças e adolescentes com Transtorno do Espectro Autista (MPCE, 2022f).

Portanto, o MPCE possui vasta atuação na área da infância e juventude de Fortaleza, fiscalizando os equipamentos, firmando parcerias com o município e instituições da rede de proteção, e adotando as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis para proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes, além de incentivar a participação popular nesse processo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa desenvolvida observou que a evolução dos direitos das crianças e dos adolescentes no Direito brasileiro foi gradual, tendo sido marcada pela Doutrina da Situação Irregular, o que deixou diversas marcas e preconceitos que perduram até os dias de hoje, embora o país, após o fim do regime militar e da promulgação da Constituição Cidadã, tenha instituído a Doutrina da Proteção Integral para lidar com os jovens, consagrada no artigo 227, o que, posteriormente possibilitou o advento do Estatuto da Criança e do Adolescente e, com isso, o Brasil passou a ter uma das legislações mais avançadas do mundo nesse ramo. As crianças e os adolescentes passaram a ser sujeitos de direitos e tiveram direitos fundamentais garantidos, sendo o direito à convivência familiar e comunitária um deles.

Outrossim, foi possível constatar, da mesma forma, a maneira paulatina como as conquistas da área da assistência social foram sendo estabelecidas, até se atingir, com o artigo 203 e 204 da Constituição Cidadã, as bases da assistência social como política pública, com a posterior publicação da Lei Orgânica da Assistência Social, da instituição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e da Política Nacional de Assistência Social, garantindo-se a prestação de serviços socioassistenciais de forma continuada e descentralizada. Adiante, apresentou-se os equipamentos do SUAS como instrumentos de fortalecimento das famílias, por meio dos serviços que eles oferecem, e como garantidores do direito à convivência familiar e comunitária dos jovens. Ao final, salientou-se a forma de participação ativa da sociedade civil e a forma de fiscalização de instituições e órgãos públicos, como o Ministério Público, para proteção dos direitos das pessoas em desenvolvimento que se encontram em situação de vulnerabilidade social.

Ademais, após a apresentação e análise dessas normativas, verificou-se a aplicação delas em âmbito local, e, para isso, levou-se em conta o contexto da cidade de Fortaleza, capital do Ceará. Diante disso, foi possível verificar que, como a cidade é bastante populosa, o número de equipamentos disponíveis para prestar os serviços socioassistenciais é pouco, comparado à demanda social. E, para além disso, foi possível notar outra problemática constante nas três esferas da tipificação de serviços socioassistenciais: não há concurso público para composição dos quadros funcionais do SUAS no município. Por fim, demonstrou-se a atuação do Ministério Público do Estado do Ceará, seja demandando junto ao município para que regularize alguns desses problemas identificados, exercendo o papel de fiscal das políticas públicas, seja articulando parcerias com as demais instituições da rede de

proteção, com o fito de garantir o melhor atendimento à população de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social e defender os direitos fundamentais deles.

Os objetivos do estudo foram alcançados, visto que foi possível definir a situação jurídica da criança e do adolescente no Brasil, identificar a estrutura que o Estado brasileiro dispõe para lidar com as pessoas em situação de vulnerabilidade social e analisar como se dá a aplicação dessas normativas em Fortaleza de forma a garantir os direitos da infância e juventude.

Com isso, foi possível constatar que o modo de configuração normativa dos acolhimentos institucionais, conjuntamente com os CRAS e os CREAS, demonstra-se importante e efetivo na atuação desses equipamentos como garantidores do direito à convivência familiar e comunitária à medida que os serviços ofertados neles, como o PAIF e o SCFV, realizados pelo CRAS, bem como o PAEFI, disponibilizado no CREAS, e também como a manutenção de vínculos e a adoção, resultantes do trabalho da equipe técnica, permitem que os vínculos fragilizados das famílias sejam fortalecidos, antes ou depois de acontecer alguma violação de direitos, com fomento à harmonia doméstica e a inserção dos membros em programas socioassistenciais de renda e emprego, além de permitirem que as crianças e os adolescentes possam reconstruir os elos com a família de origem, ou estabelecerem novos com uma família adotiva, com o fito de desenvolverem-se plenamente até a fase adulta.

Assim, conclui-se que esse estudo contribui para o entendimento e para dar visibilidade acerca da importância dos equipamentos da assistência social, à medida que eles podem impactar diretamente na população local, trazendo melhora no desenvolvimento das crianças e das famílias, sobretudo no município de Fortaleza, em que foi apresentado o arcabouço jurídico envolvido, bem como foram demonstradas as problemáticas encontradas durante a execução em âmbito local.

Nessa esteira, os problemas identificados quanto à prestação dos serviços nesses equipamentos foram os seguintes: a insuficiência generalizada no número de equipamentos socioassistenciais, a diminuição orçamentária ao longo dos anos de programa importante da proteção social especial de média complexidade, a inconsistência de alguns dados estatísticos de adoção e retorno familiar ao longo dos últimos dois anos, a falta de atualização e divulgação do Plano Municipal de Assistência Social, e a falta de concursos públicos para compor o quadro de servidores dos serviços socioassistenciais.

Por outro lado, vislumbra-se que é de suma importância a atuação de órgãos como o Ministério Público do Estado do Ceará, no que diz respeito à fiscalização das políticas

públicas voltadas à infância e juventude em Fortaleza, uma vez que ao longo dos últimos quatro anos foi possível perceber várias atuações para tentar corrigir alguns dos problemas acima mencionados, com a proposição de Ação Civil Pública, no âmbito judicial, e expedição de Recomendações aos órgãos da rede de proteção, extrajudicialmente, além de incluir a sociedade civil na fiscalização, por meio das Audiências Públicas e de campanhas públicas. Os resultados dessas medidas poderão ser avaliados a partir da edição do novo Plano Municipal da Assistência Social, bibliograficamente, e por meio de pesquisa de campo.

Portanto, a solução para as problemáticas apresentadas passa pela atuação dos órgãos públicos fiscalizatórios, pelo fortalecimento do investimento estatal nas políticas públicas socioassistenciais, e, sobretudo, pela movimentação política da sociedade civil, a qual conquistou a Carta Magna Cidadã de 1988, norteadora de grandes avanços normativos no país, e é detentora do poder da mudança objetiva e material do país, conforme destaca o parágrafo único do artigo primeiro da Constituição: todo o poder emana do povo.

REFERÊNCIAS

- AMAZONAS. Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas. **Agravo de Instrumento:** 0000012-34.2017.8.04.0906. Relator: João Mauro Bessa, Manaus, AM, 17 out. 2017. Disponível em: <https://consultasaj.tjam.jus.br/cjsg/getArquivo.do?conversationId=&cdAcordao=2776503&cdForo=0>. Acesso em 20 jun. 2023.
- AMIN, A. R. Evolução histórica do direito da criança e do adolescente. *In*: MACIEL, K. R. F. L. A. (coord). **Curso de Direito da Criança e do Adolescente:** aspectos teóricos e práticos. 14ª Ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2022. p. 20-24.
- ARIÈS, Philippe. **História social da criança e da família.** 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1986.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional.** 26ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.
- BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social.** 10ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.
- BORDALLO, G. A. C. Ação civil pública. *In*: MACIEL, K. R. F. L. A. (coord). **Curso de Direito da Criança e do Adolescente:** aspectos teóricos e práticos. 14ª Ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2022c. p. 406-432.
- BORDALLO, G. A. C. Adoção. *In*: MACIEL, K. R. F. L. A. (coord). **Curso de Direito da Criança e do Adolescente:** aspectos teóricos e práticos. 14ª Ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2022a. p. 148-186.
- BORDALLO, G. A. C. Ministério Público. *In*: MACIEL, K. R. F. L. A. (coord). **Curso de Direito da Criança e do Adolescente:** aspectos teóricos e práticos. 14ª Ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2022b. p. 269-274.
- CNMP - Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 71, de 15 de junho de 2011.** Dispõe sobre a atuação dos membros do Ministério Público na defesa do direito fundamental à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes em acolhimento e dá outras providências. Brasília, DF: CNMP, 2011. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resoluo-0712.pdf>. Acesso em 30 jun. 2023.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 12 jun. 2023.
- BRASIL. **Decreto nº 17.943-A, de 12 de outubro de 1927.** Consolida as leis de assistência e proteção a menores. Rio de Janeiro, 1927. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/d17943a.htm. Acesso em: 10 jun. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 847, de 11 de outubro de 1890.** Promulga o Código Penal. Rio de Janeiro, 1890. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d847.htm. Acesso em 8 jun 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014.** Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. Brasília, DF, 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm. Acesso em: 24 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979.** Institui o Código de Menores. Brasília, DF, 1979. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l6697.htm. Acesso em: 12 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.** Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências.. Brasília, DF, 1985. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm. Acesso em: 14 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 14 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.** Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 18 jun. 2023.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria Nacional de Assistência Social. **O Acompanhamento de Organizações da Sociedade Civil com atuação no SUAS.** Brasília: Ministério da Cidadania, 2022b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **NOB-RH/SUAS: anotada e comentada.** Brasília: MDS, 2011b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica: NOB-SUAS.** Brasília: MDS, 2012a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Orientações Técnicas sobre o PAIF: o serviço de proteção e atendimento integral à família, segundo a tipificação nacional de serviços socioassistenciais.** Brasília: MDS, v. 1, 2012b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Orientações Técnicas:** Centro de Referência de Assistência Social - CRAS. Brasília: MDS, 2009b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Orientações Técnicas:** centro de referência especializado de assistência social – CREAS. Brasília: MDS, 2011a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Orientações Técnicas:** serviços de acolhimento para crianças e adolescentes. Brasília: MDS, 2009a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Perguntas Frequentes:** serviço de convivência e fortalecimento de vínculos (SCFV). Brasília: MDS, 2022a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social.** Brasília: MDS, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.** Brasília: MDS, 2014.

BROCHARDT, Viviane; LOPES, Laís de Figueirêdo; SANTOS, Bianca dos. **Entenda o MROSC: Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: Lei 13.019/2014.** Brasília: Presidência da República, 2016.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição.** Coimbra: Almedina, 2003.

CEARÁ. **Plano Plurianual de Assistência Social: 2020-2023.** Fortaleza: SPS, 2019.

CEARÁ. Secretaria da Proteção Social. **Consolidados no Ceará, Complexos Mais Infância se tornam espaço de integração e qualificação profissional.** Fortaleza: SPS, 2023.

Disponível em:

<https://www.ceara.gov.br/2023/01/13/consolidados-no-ceara-complexos-mais-infancia-se-tornam-espaco-de-integracao-e-qualificacao-profissional/>. Acesso em: 26 jun. 2023.

CEARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. **Apelação e Remessa Necessária:** 0008086-18.2016.8.06.0143. Relator: Raimundo Nonato Silva Santos, Fortaleza, CE, 25 jan. 2023. Disponível em:

<https://esaj.tjce.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=3555839&cdForo=0>. Acesso em 20 jun. 2023.

CEARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. **Resolução do Órgão Especial nº 13/2015, de 23 de julho de 2015.** Regulamenta o apadrinhamento afetivo, apadrinhamento financeiro e o apadrinhamento para prestação de serviços em todo o Estado do Ceará e dá outras providências. Fortaleza, CE: TJCE, 2015. Disponível em:

<https://esaj.tjce.jus.br/cdje/consultaSimples.do?cdVolume=6&nuDiario=1263&cdCaderno=1&nuSeqpagina=1>. Acesso em: 1 jul. 2023.

CENTRO DE DEFESA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DO CEARÁ. **Análise Da Lei Orçamentária Anual (LOA) 2022 Fortaleza - Ce.** Fortaleza: CEDECA Ceará, 2022.

DIGIÁCOMO, I. A.; DIGIÁCOMO, M. J. **Estatuto da criança e do adolescente: anotado e interpretado.** 8ª ed. Curitiba: Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Criança e do Adolescente, 2020. Acesso em 20 jun. 2023.

FORTALEZA. **Plano Municipal de Assistência Social de Fortaleza: 2018-2021.** Fortaleza: SDHDS, 2018.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2022: População e domicílios: primeiros resultados.** Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102011.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2023.

LOPES, M. H. C. L.; RIZZOTTI, M. L. Gestão Compartilhada no Sistema Único de Assistência Social - SUAS. *In*: COLIN, D. R. A. et al (org). **Coletânea de Artigos Comemorativos dos 20 Anos da Lei Orgânica de Assistência Social.** 1ª ed. Brasília: MDS, 2013. p. 66-87.

MACIEL, K. R. F. L. A. Direito fundamental à convivência familiar. *In*: MACIEL, K. R. F. L. A. (coord). **Curso de Direito da Criança e do Adolescente: aspectos teóricos e práticos.** 14ª Ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2022. p. 20-24.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAÍBA. **MPPB requer interdição de casa de acolhimento de João Pessoa por falta de condições de funcionamento.** João Pessoa: MPPB, 2018. Disponível em: <https://www.mppb.mp.br/index.php/34-noticias/infancia-e-juventude/20702-mppb-requer-interdiacao-de-casa-de-acolhimento-de-joao-pessoa-por-falta-de-condicoes-de-funcionamento>. Acesso em: 22 jun. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ. **Campanha “Doe livros, transforme vidas” é lançada pelo MPCE com o intuito de arrecadar doações para Centros Socioeducativos.** Fortaleza: MPCE, 2022e. Disponível em: <http://www.mpce.mp.br/2022/08/campanha-doe-livros-transforme-vidas-e-lancada-pelo-mpce-com-o-intuito-de-arrecadar-doacoes-para-centros-socioeducativos/>. Acesso em: 2 de julho de 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ. **Justiça acata ação do MPCE e determina criação de abrigo para crianças e adolescentes em Pedra Branca.** Fortaleza: MPCE, 2020. Disponível em: <http://www.mpce.mp.br/2020/06/justica-acata-acao-do-mpce-e-determina-criacao-de-abrigo-para-criancas-e-adolescentes-em-pedra-branca/>. Acesso em: 22 jun. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ. **MPCE ajuíza ação civil pública para que Município de Fortaleza reestruture o Centro de Referência em Assistência Social (CRAS) do Serviluz.** Fortaleza: MPCE, 2022b. Disponível em:

<http://www.mpce.mp.br/2022/06/mpce-ajuiza-acao-civil-publica-para-que-municipio-de-fortaleza-reestruture-o-centro-de-referencia-em-assistencia-social-cras-do-serviluz/>. Acesso em: 2 jul. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ. MPCE ajuíza ação para que Município de Fortaleza contrate profissionais para Centros de Assistência Social por meio de concurso público. Fortaleza: MPCE, 2021. Disponível em:

<http://www.mpce.mp.br/2021/02/mpce-ajuiza-acao-para-que-municipio-de-fortaleza-contrate-profissionais-para-centros-de-assistencia-social-por-meio-de-concurso-publico/>. Acesso em: 2 jul. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ. MPCE ajuíza Ação para que Município de Fortaleza implante mais Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). Fortaleza: MPCE, 2022a. Disponível em:

<http://www.mpce.mp.br/2022/08/mpce-ajuiza-acao-para-que-municipio-de-fortaleza-implante-mais-centros-de-referencia-de-assistencia-social-cras/>. Acesso em: 2 jul. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ. MPCE discutirá inspeções em Conselhos Tutelares de Fortaleza durante audiência pública. Fortaleza: MPCE, 2019b.

Disponível em:

<http://www.mpce.mp.br/2019/07/mpce-discutira-inspecoes-em-conselhos-tutelares-de-fortaleza-durante-audiencia-publica/>. Acesso em: 2 jul. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ. MPCE e parceiros lançam campanha para incentivar destinação do IR para Fundos dos Direitos da Criança e dos Idosos. Fortaleza: MPCE, 2023b. Disponível em:

<http://www.mpce.mp.br/2023/03/mpce-e-parceiros-lancam-campanha-para-incentivar-destinacao-do-ir-para-fundos-dos-direitos-da-crianca-e-dos-idosos/>. Acesso em: 2 jul. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ. MPCE e UECE promovem webinar sobre boas práticas no âmbito da socioeducação e os desafios na sua execução. Fortaleza: MPCE, 2022d. Disponível em:

<http://www.mpce.mp.br/2022/11/mpce-e-uece-promovem-webinario-sobre-boas-praticas-no-ambito-da-socioeducacao-e-os-desafios-na-sua-execucao/>. Acesso em: 2 jul. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ. MPCE recomenda que a Rede de Proteção à Criança e ao Adolescente em Fortaleza identifique e estimule a guarda de órfãos da Covid-19. Fortaleza: MPCE, 2022c. Disponível em:

<http://www.mpce.mp.br/2022/06/mpce-recomenda-que-a-rede-de-protecao-a-crianca-e-ao-adolescente-em-fortaleza-identifique-e-estimule-a-guarda-de-orfaos-da-covid-19/>. Acesso em: 2 jul. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ. MPCE recomenda que Secretaria de Proteção Social regularize pagamento de colaboradores das unidades estaduais de acolhimento de crianças e adolescentes. Fortaleza: MPCE, 2023a. Disponível em:

<http://www.mpce.mp.br/2023/03/mpce-recomenda-que-secretaria-de-protecao-social-regulariz-e-pagamento-de-colaboradores-de-colaboradores-das-unidades-estaduais-de-acolhimento-de-criancas-e-adolescentes/>. Acesso em: 2 jul. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ. **MPCE promove audiência pública sobre o atendimento de crianças e adolescentes com autismo em Fortaleza.** Fortaleza: MPCE, 2022f. Disponível em: <http://www.mpce.mp.br/2022/08/mpce-promove-audiencia-publica-sobre-o-atendimento-de-criancas-e-adolescentes-com-autismo-em-fortaleza/>. Acesso em: 2 jul. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ. **Resolução nº 59, de 23 de outubro de 2019.** Disciplina as atribuições das Promotorias de Justiça da Infância e Juventude da Comarca de Fortaleza. Fortaleza, CE: MPCE, 2019a. Disponível em: <http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2019/11/059-Atribuicoes-Promotorias-da-Infancia-e-Juventude.pdf>. Acesso em 30 jun. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **TAC prevê diversas melhorias para casas de acolhimento de porto alegre.** Porto Alegre: MPRS, 2015. Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/noticias/infancia/40581/>. Acesso em: 22 jun. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO TOCANTINS. **MPTO propõe TAC para implantação de acolhimento institucional regionalizado em municípios do Norte do Estado.** Palmas: Portal do MPTO, 2023. Disponível em: <https://mpto.mp.br/portal/2023/05/02/mpto-propoe-tac-para-implantacao-de-acolhimento-institucional-regionalizado-em-municipios-do-norte-do-estado>. Acesso em 22 jun. 2023.

PASSETTI, Edson. Crianças carentes e políticas públicas. *In*: PRIORE, Mary Del (org.). **História das Crianças no Brasil.** São Paulo: Contexto, 2010. p. 347-375.

PAULINO, Nicolas. Adoções de crianças e jovens crescem mais de 30% em Fortaleza após período crítico da pandemia. **Diário do Nordeste.** Fortaleza, 21 dez. 2022. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/ceara/adocoes-de-criancas-e-jovens-crescem-mais-de-30-em-fortaleza-apos-periodo-critico-da-pandemia-1.3314599>. Acesso em: 30 jun. 2023.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. A assistência social prevista na Constituição de 1988 e operacionalizada pela PNAS e pelo SUAS. **Ser Social**, Brasília, p. 63-83, jun. 2007. Semestral. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/12767/11167. Acesso em: 23 jun. 2023.

PINHEIRO, Ângela. **Criança e adolescente no Brasil:** porque o abismo entre a lei e a realidade. Fortaleza: Ed. UFC, 2006.

PRIORE, Mary Del. O cotidiano da criança livre no Brasil entre a Colônia e o Império. *In*: PRIORE, Mary Del (org.). **História das Crianças no Brasil.** São Paulo: Contexto, 2010. p. 84-106.

RIZZINI, Irene. **O Século Perdido:** Raízes Históricas das Políticas Públicas para a Infância no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Amais, 1997.

RODRIGUES, Maria Socorro Pereira; SOBRINHO, Elísio Holanda Guedes; SILVA, Raimunda Magalhães da. A Família e sua Importância na Formação do Cidadão. **Família,**

Saúde e Desenvolvimento, Curitiba, n. 2, p. 40-48, dez. 2000. Quadrimestral. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/refased/article/viewFile/4934/3754>. Acesso em: 25 jun. 2023.

SERPA, Marília. Fortaleza recebe primeira Casa da Criança e do Adolescente do Estado. **O Povo**. Fortaleza, 29 jun. 2023. Disponível em: <https://www.opovo.com.br/noticias/fortaleza/2022/06/29/fortaleza-recebe-primeira-casa-da-crianca-e-do-adolescente-do-estado.html>. Acesso em: 26 jun. 2023.

SILVA, Enid Rocha Andrade da. O perfil da criança e do adolescente nos abrigos pesquisados. *In*: SILVA, Enid Rocha Andrade da (coord.). **O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil**. Brasília: IPEA/CONANDA, 2004.

SILVEIRA, Daniel. Extrema pobreza bate recorde no Brasil em dois anos de pandemia, diz IBGE. **Portal G1**. Rio de Janeiro, 02 dez. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2022/12/02/extrema-pobreza-bate-recorde-no-brasil-e-m-dois-anos-de-pandemia-diz-ibge.ghtml>. Acesso em: 26 jun. 2023.

UNICEF. **Sobre o UNICEF**. [Brasília: ONU, 2023?]. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/sobre-o-unicef>. Acesso em: 25 jun. 2023.