



**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE
ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA
(ILAESP)**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO**

**A GESTÃO DE PROCESSOS ESTRUTURAIS NA EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS INFANTOJUVENIS EM FOZ DO IGUAÇU**

LUCIANA ASSAD LUPPI BALLALAI

DISSERTAÇÃO

Foz do Iguaçu
2023



**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE ECONOMIA,
SOCIEDADE E POLÍTICA (ILAESP)**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO**

**A GESTÃO DE PROCESSOS ESTRUTURAIS NA EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS INFANTOJUVENIS EM FOZ DO IGUAÇU**

LUCIANA ASSAD LUPPI BALLALAI

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título Mestra em Políticas Públicas e Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Gilson Batista de Oliveira

Foz do Iguaçu
2023

LUCIANA ASSAD LUPPI BALLALAI

A GESTÃO DE PROCESSOS ESTRUTURAIS NA EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS INFANTOJUVENIS EM FOZ DO IGUAÇU

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título Mestra em Políticas Públicas e Desenvolvimento.

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof. Dr. Gilson Batista de Oliveira
UNILA

Prof. Dr. Antonio Gonçalves de Oliveira
UTFPR

Prof^a. Dr^a. Renata Peixoto de Oliveira
UNILA

Foz do Iguaçu, 05 de setembro de 2023.

Catálogo elaborado pelo Setor de Tratamento da Informação
Catálogo de Publicação na Fonte. UNILA - BIBLIOTECA LATINO-AMERICANA - PTI

B188g

Ballalai, Luciana Assad Luppi.

A gestão de processos estruturais na efetivação de políticas públicas infantojuvenis em Foz do Iguaçu / Luciana Assad Luppi Ballalai. - Foz do Iguaçu, 2023.

149 fls.: il.

Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Centro Interdisciplinar de Economia e Sociedade - CIES, Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento da Universidade Federal da Integração Latino-Americana.

Orientador: Gilson Batista de Oliveira.

1. Direitos dos adolescentes. 2. Direitos das crianças. 3. Política pública (Direito). I. Oliveira, Gilson Batista de. II. Título.

Dedico este trabalho a todas as
crianças e adolescentes que
acreditam na integridade da justiça.

RESUMO

O presente trabalho demonstra as formas de condução e gestão processual para a efetivação dos direitos sociais de crianças e adolescentes, as quais privilegiem um diálogo interinstitucional com o poder público apto a dar maior concretude à garantia do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes acolhidos, sem enfraquecer a atividade administrativa local. A perspectiva adotada tem como base a análise de um acórdão do Superior Tribunal de Justiça utilizado para a caracterização do problema. Outro ponto enfrentado consiste em reconhecer, mediante o desafio da judicialização das políticas públicas, a necessidade de desenvolver instrumentos capazes de compatibilizar omissões legislativas e administrativas, com a intervenção judicial na proteção dos direitos fundamentais dos mais jovens. Não obstante, por intermédio da análise documental e bibliográfica, traz um referencial teórico sobre a garantia do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes acolhidos em instituições públicas, assim como aborda a teoria dos processos estruturais, explorando a adequada resolução dos litígios estruturais, mediante a efetiva limitação financeira e orgânica do Estado. Ademais, aborda-se, ainda para resolução dos litígios, a forma dialogada e participativa dos atores do sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente acolhidos, em especial a atuação dos burocratas de nível de rua na implementação de políticas públicas de proteção às famílias, abrindo espaço para a construção negociada de soluções com o poder público, com vistas a diminuir o tempo de acolhimento. Para isso, apresenta-se um panorama acerca das dificuldades enfrentadas pelos gestores na implementação de políticas públicas na área da infância e juventude, e da viabilidade de realização de negócios jurídicos processuais no auxílio da sua efetivação. O texto demonstra técnicas processuais, as quais podem ser flexibilizadas pelo magistrado em audiências concentradas juntamente com todos os integrantes da rede de proteção, no caso concreto, para definir a melhor tutela dos direitos sociais envolvidos, desencadeando um processo dinâmico e cooperativo, sem pôr em risco o orçamento público. Por fim, como resultado, o trabalho exhibe a experiência da gestão de medidas de proteção de acolhimento de crianças e adolescentes na cidade de Foz do Iguaçu, no estado do Paraná, e os benefícios da conversão do modelo processual tradicional para o processo estrutural.

Palavras-chave: direito à convivência familiar; judicialização das políticas públicas sociais; burocratas de nível de rua; audiências concentradas.

RESUMEN

El presente trabajo demuestra las formas de conducción y gestión procesal para la realización de los derechos sociales de los niños, niñas y adolescentes, que favorezcan un diálogo interinstitucional con el poder público capaz de dar mayor concreción a la garantía del derecho a la vida familiar de niños y adolescentes protegidos, sin debilitar la actividad administrativa local. La perspectiva adoptada se basa en el análisis de una sentencia del Superior Tribunal de Justicia utilizada para caracterizar el problema. Otro punto que se enfrenta es reconocer, a través del desafío de la judicialización de las políticas públicas, la necesidad de desarrollar instrumentos capaces de conciliar las omisiones legislativas y administrativas, así como la intervención judicial en la protección de los derechos fundamentales de los más jóvenes. Sin embargo, a través del análisis documental y bibliográfico, aporta un marco teórico sobre la garantía del derecho a la vida familiar de los niños, niñas y adolescentes albergados en instituciones públicas, así como enfoques de la teoría de procesos estructurales, explorando la adecuada resolución de conflictos estructurales, a través de la efectiva limitación financiera y orgánica del Estado. Además, también se aborda la forma dialogada y participativa de los actores del sistema de garantía de derechos de los niños, niñas y adolescentes albergados, en particular el trabajo de los burócratas a pie de calle en la implementación de las políticas públicas de protección a las familias, abriendo espacio para la construcción negociada de soluciones con el gobierno, con miras a reducir el tiempo de recepción. Para ello, presenta un panorama de las dificultades que enfrentan los gestores en la implementación de políticas públicas en el área de niñez y juventud, y la factibilidad de realizar actos jurídicos procesales para auxiliar en su implementación. El texto presenta técnicas procesales, que pueden ser flexible por el magistrado en audiencias concentradas junto con todos los integrantes de la red de protección, en el caso concreto, para definir la mejor protección de los derechos sociales involucrados, desencadenando un proceso dinámico y cooperativo, sin poner en peligro el presupuesto público. Finalmente, como resultado, el trabajo muestra la experiencia de gestión de medidas para la protección de niños y adolescentes en la ciudad de Foz do Iguassu, en el estado de Paraná, y los beneficios de convertir el modelo procesal tradicional al proceso estructural.

Palabras clave: derecho a la vida familiar; judicialización de políticas públicas sociales; burocracias a pie de calle; audiencias concentradas.

ABSTRACT

The present work demonstrates the forms of conduction and procedural management for the realization of the social rights of children and adolescents, which favor an inter-institutional dialogue with the public power capable of giving greater concreteness to the guarantee of the right to family life of sheltered people, without weakening local administrative activity. The perspective adopted is based on the analysis of a ruling by the Superior Court of Justice used to characterize the problem. Another point faced is to recognize, through the challenge of the judicialization of public policies, the need to develop instruments capable of reconciling legislative and administrative omissions, as well as judicial intervention in the protection of the fundamental rights of the youngest. Nevertheless, through the documental and bibliographic analysis, it brings a theoretical framework on the guarantee of the right to family life for children and adolescents sheltered in public institutions, as well as approaches the theory of structural processes, exploring the adequate resolution of structural disputes, through the effective financial and organic limitation of the State. In addition, it is addressed, still for resolution of disputes, the dialogued and participatory form of the actors in the system that guarantees the rights of sheltered children and adolescents, in particular the work of bureaucrats at street level in the implementation of public policies to protect families, opening space for negotiated construction. of solutions with the government, with a view to reducing the reception time. For this, it's presented an overview of the difficulties faced by managers in the implementation of public policies in the childhood and youth approach, and the feasibility of carrying out procedural legal transactions to aid in their implementation. The text presents procedural techniques, which may be flexible by the magistrate in concentrated hearings together with all the members of the protection network, in the specific case, to define the best protection of the social rights involved, triggering a dynamic and cooperative process, without jeopardizing jeopardize the public budget. Finally, as a result, the work shows the experience of managing measures to protect children and adolescents in the city of Foz do Iguassu, in the state of Paraná, and the benefits of converting the traditional procedural model to the structural process.

Keywords: right to family life; judicialization of social public policies; bureaucrats at street level; concentrated audiences.

LISTA DE FIGURA E GRÁFICOS

Figura 1 – Ciclo da Política Pública.....	58
Figura 2 – Progressão cíclica do Processo Estrutural	88
Gráfico 1: Acolhimento por tempo no período de 2001 - 2020	124
Gráfico 2: Acolhimento por tempo no período de 2020 - 2023.....	124

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADPF-MC	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental de Medida Cautelar
AgR	Agravo Regimental
CAPS	Centro de Atenção Psicossocial
CE	Estado do Ceará
CF	Constituição Federal
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CPC	Código de Processo Civil
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
DJ	Diário da Justiça
DJe	Diária da Justiça do Estado
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
ESF	Estratégia Saúde da Família
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
MAS	Ministério da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome
Min.	Ministro
NASF	Núcleo de Apoio à Saúde da Família
OMS	Organização Mundial da Saúde
PACS	Programa de Agentes Comunitários de Saúde
PAEFI	Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PAIF	Proteção Integral à Família
PIA	Plano Individual de Atendimento
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNAISC	Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Criança
PNUD	Programa Nacional das Nações Unidas
PNPI	Plano Nacional pela Primeira Infância
PROJUDI	Processo Judicial Digital
PSB	Proteção Social Básica

PSE	Proteção Social Especial
PSEAC	Proteção Social Especial da Alta Complexidade
RAPS	Rede de Atenção Psicossocial
Rel.	Relator
RELAF	Rede Latino-Americana de Acolhimento Familiar
REsp	Recurso Especial
SCFV	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculo
SEED-CEE	Secretaria de Estado da Educação do Conselho Estadual de Educação
SEDH	Secretaria Especial de Direitos Humanos
SNA	Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento
SNAS	Sistema Nacional de Assistência Social
STA	Suspensão da Tutela Antecipada
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
SUA	Sistema Único de Saúde
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
TJ	Tribunal de Justiça, seguido da abreviatura do respectivo Estado

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 O BEM DA VIDA	33
1.1 O DIREITO A UMA FAMÍLIA	33
1.1.1 Do Serviço de Acolhimento Familiar	39
1.1.2 Da Adoção Tardia.....	45
1.2 INTERVENÇÃO JUDICIAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS.....	51
1.2.1 Da Implementação de políticas públicas sociais.....	54
1.2.2 Dos burocratas de nível de rua.....	60
2 O INSTRUMENTO A SERVIÇO DA JUSTIÇA	69
2.1 GERENCIAMENTO PROCESSUAL.....	69
2.2 <i>LINDA BROWN VS. BOARD OF EDUCATION OF TOPEKA</i> : ORIGEM DO PROCESSO ESTRUTURAL.....	78
2.2.1 Processo estrutural e sua prática na área infantojuvenil.....	83
2.2.2 Flexibilização Procedimental na Aplicação da Medida de Proteção de Acolhimento	91
2.2.3 Audiências Concentradas	104
2.2.4 Plano Individual de Atendimento.....	109
2.2.5 Negócio Jurídico Processual	114
3 EXPERIÊNCIA E PROPOSTA A PARTIR DE FOZ DO IGUAÇU	120
CONCLUSÃO.....	135
REFERÊNCIAS	142

INTRODUÇÃO

No Brasil, a construção do Direito da Criança e do Adolescente é marcada por uma trajetória de paulatinas conquistas ao longo de muitos anos de história. Desde o Código Mello Mattos, datado de 1927, até o Código de Menores de 1979, os “menores de idade” não eram vistos como sujeitos de direitos. Apenas com a promulgação da Constituição Federal de 1988, e após, com a regulamentação do seu artigo 227 pelo Estatuto da Criança e do Adolescente¹ nosso país passou a reconhecer a criança e o adolescente como titulares de todos os direitos fundamentais, sendo garantida sua proteção integral e o atendimento a suas necessidades com absoluta prioridade, por ostentarem a condição peculiar de pessoas em pleno desenvolvimento.

Colocada dessa forma, hoje no Brasil, se uma criança for encontrada em situação de abandono, ou se um adolescente está sendo vítima de negligência ou maus tratos, deve ser tutelada(o) pelo Estado, responsável por criar os meios necessários ao efetivo exercício de todos os seus direitos, inclusive, chamando a responsabilidade o poder público quanto à implementação e execução de políticas públicas capazes de conferir eficácia ao estabelecido na Constituição e nas leis.

Portanto, quando os direitos de crianças e adolescentes forem ameaçados ou violados por ação ou omissão dos pais, da sociedade ou mesmo do Estado haverá a necessidade de aplicação das chamadas medidas de proteção dispostas no artigo 101 do Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990), concretizadas mediante ações, programas ou serviços de caráter público.

Entre as medidas de proteção cabíveis, interessa para este estudo, a medida de acolhimento, a qual integra os serviços de alta complexidade do sistema único de assistência social (SUAS) podendo ser implementado por entidades governamentais e não governamentais. Porém, a medida de proteção de acolhimento apenas pode ser executada quando são esgotados todos os recursos para a manutenção da criança ou do adolescente na família de origem.

Isso porque a Convenção sobre os Direitos da Criança determina aos Estados Partes a garantia de que o jovem não seja separado dos pais, salvo quando tal separação se revele necessária tendo em vista o seu melhor interesse (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1990).

¹ Lei Federal nº 8.069 de 13 de julho de 1990.

No mesmo sentido, “o legislador constitucional, desde logo, preocupou-se em estabelecer orientações e diretrizes² para a implementação de programas e serviços de atendimento e de prevenção”, destinados a prevenir ou abreviar o período de afastamento do convívio familiar e a garantir o efetivo exercício do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes³ (KREUZ, 2012, p. 105).

Daí se extrai a regra de que a medida de proteção de acolhimento deve ser provisória e excepcional, perdurando por prazo definido em lei⁴. Nesse contexto, é importante a implementação de ações pelo poder público de fortalecimento, emancipação e inclusão social das famílias, por meio do acesso às políticas públicas e às ações comunitárias para que o acolhimento não ocorra, ou uma vez necessário, seja breve.

De outro lado, ainda que o Estatuto da Criança e do Adolescente preconize que nenhuma criança possa ser retirada de sua família por questões econômicas, a realidade nos conduz a concluir que diante da insuficiência de políticas públicas de amparo às famílias, um dos principais motivos que geram o acolhimento no Brasil está relacionado a fatores socioeconômicos (SILVA, 2004).

Tal perspectiva surge da vivência desta pesquisadora como Juíza Titular da Vara da Infância e da Juventude da cidade de Foz do Iguaçu, no Estado do Paraná, no acompanhamento de crianças e adolescentes afastados de suas famílias de origem, em decorrência de ameaça ou violação de seus direitos, submetidos à tutela do Estado por meio da medida de proteção de acolhimento.

Convém sublinhar que a relevância do tema se afigura posto que hoje, mesmo sendo o acolhimento medida excepcional, mais de 30 mil crianças e adolescentes estão acolhidos no país, sendo a negligência dos pais ou responsáveis apontada como um dos principais fatores (CNJ)⁵.

Portanto, este trabalho tem sua gênese nas reflexões e inquietações vivenciadas no dia a dia profissional desta pesquisadora ao analisar as causas que determinam e autorizam o acolhimento de crianças e adolescentes em um país com imensa disparidade socioeconômica.

Mas, para alcançar o objetivo desta pesquisa é preciso refletir, inicialmente, nas

² Constituição Federal. “Art. 227, § 7º No atendimento dos direitos da criança e do adolescente levar-se-á em consideração o disposto no art. 204”.

³ Constituição Federal. Art. 204. Estatuto da Criança e do Adolescente. Art. 87, VI.

⁴ Estatuto da Criança e do Adolescente. Art. 19, § 2º.

⁵ “Motivos do acolhimento de crianças e adolescentes refletem problemas sociais”. Texto publicado em 13 de julho de 2022. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/motivos-do-acolhimento-de-criancas-e-adolescentes-refletem-problemas-sociais/>. Acesso em: 25.06.2023.

palavras de Sarita Amaro:

Como inventariar “intenções”, quando a sociedade e o Estado vitimam famílias de grupos excluídos, esmagando sua cidadania a ponto de deixá-los sem as condições mínimas necessárias para oferecer um “cuidado integral” a seus filhos? Será que as famílias intencionalmente não levam seus filhos à escola? Ou não será a vida precária, de fome, da miséria, do desemprego, da ineficácia das políticas públicas e da insegurança a caminho da escola (ou a ameaça do bullying na escola) que arrasta famílias pobres a forjar respostas – enjambradas e não intencionais - que invariavelmente reproduzem em suas microrrelações cotidianas as precarizações, as perdas, e as desfiliações gestadas contra si nas macroesferas?” (AMARO, 2022, p. 66-67).

A partir dessas indagações duas análises são importantes para conhecer melhor esse problema. A primeira é a necessidade de aferir qual a causa determinante do acolhimento. Será ela decorrente apenas de um comportamento intencional dos pais ao negligenciar os cuidados dos filhos? Nessa perspectiva:

Enquanto famílias protetivas dialogam, vivenciam cuidados recíprocos e pactuam sua autoproteção mútua, em oposição, famílias negligentes economizam em atenções e vivenciam uma desorganização ou alienação do cuidar, abandonando as crianças à própria sorte, as quais “se viram como podem”, assumindo responsabilidades dos adultos e cuidando de si; condição que invariavelmente amplia sua exposição a riscos, explorações e violações (AMARO, 2022, p. 73).

Em outras palavras, a negligência advém do descuido e do desamparo daqueles que deveriam colocar as necessidades dos filhos no centro de suas atenções, em virtude, em muitos casos, da repetição de violências intergeracionais ou é a ausência de políticas públicas uma das causas determinantes da incapacidade familiar para desempenhar plenamente suas funções protetivas?

Nesse contexto, necessário analisar se a implementação dos direitos sociais, de serviços eficientes e de qualidade no município, de geração de emprego e renda com programas de segurança alimentar e redes de serviços comunitários estão sendo capazes de assegurar o exercício da função social de proteção e cuidado pela família.

Ocorre que a implementação de direitos fundamentais sociais, sobretudo os que envolvem a garantia dos direitos de crianças e adolescentes, elencados como prioridade absoluta, exigem o gerenciamento eficiente do orçamento público, emanando do Estado ações concretas que muitas vezes não são implementadas, apesar do comando constitucional.

Na realidade, mesmo diante da garantia disposta na legislação e da atuação do poder público na implementação de políticas públicas visando assegurar direitos sociais, crianças e adolescentes continuam a ser acolhidos e a permanecer em instituições de

acolhimento por mais tempo do que permite a lei, demonstrando que os instrumentos que protegem os direitos sociais precisam ser revistos.

A partir dessa premissa, o Superior Tribunal de Justiça tem decidido que, ante a demora do poder competente, o poder judiciário poderá determinar, em caráter excepcional, a implementação de políticas públicas de interesse social, principalmente nos casos em que visem resguardar a supremacia da dignidade humana, sem que isso configure invasão da discricionariedade ou afronta à reserva do possível.

Portanto, o foco do estudo não está na possibilidade de o juiz intervir ou não na implementação de políticas públicas, mas de que maneira essa intervenção ocorrerá dentro de uma ordem política democrática, ou seja, a objeção à intervenção judicial passa a ser considerada em relação ao seu grau, e não quanto a sua existência.

Assim, demonstra-se que essa intervenção pode ser materializada por meio das chamadas audiências concentradas, em especial na ocorrência de demandas denominadas “estruturais” que impõem obrigações ao Poder Público.

Além disso, nesta pesquisa, é proposta uma maior interação entre os atores que participam do processo de acolhimento, com a realização de negócios jurídicos processuais, tendentes a legitimar a intervenção judicial nas políticas públicas, ajudando na identificação dos problemas e na proposição de soluções para a ação do gestor público, em especial dos chamados burocratas de nível de rua⁶.

A relevância do trabalho se apresenta na possibilidade de realizar um estudo sobre o grau de intervenção do poder judiciário na quebra da inércia burocrática e política mediante o reconhecimento da complexidade do problema, alinhando conhecimento técnico e participação democrática.

Entre os desafios a serem enfrentados, para garantir o direito à convivência familiar de crianças e adolescentes, estão a identificação do papel do Estado e das políticas públicas na proteção integral aos mais jovens. Logo, assegurar esse direito na cidade de

⁶ Segundo Michael Lipsky no prefácio de sua obra: “Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos” [...] Existem duas maneiras de se entender o termo “burocrata de nível de rua”. Uma delas é equiparando-o com os serviços públicos com os quais os cidadãos geralmente interagem. Nesse sentido, todos os professores, policiais e assistentes sociais em órgãos públicos são burocratas de nível de rua sem qualquer outra conceituação. Essa é a forma como o termo tem sido comumente utilizado. A outra (na qual originalmente me baseei) define a burocracia de nível de rua como um certo tipo de emprego no setor público restrito a certas condições. Na segunda abordagem, os burocratas de nível de rua interagem com os cidadãos no decurso do trabalho e tem discricionariedade para exercer autoridade; além disso, eles não podem fazer o trabalho de acordo com concepções ideais, considerando as limitações existentes na estrutura de trabalho (LIPSKY, 2019, p. 23). O termo será desenvolvido na seção 1.2.2 deste trabalho.

Foz do Iguaçu, região de tríplice fronteira, é uma oportunidade para fortalecer a cooperação e integração de ações governamentais e não governamentais.

A Tríplice Fronteira apresenta uma vasta diversidade cultural e socioeconômica, dinamizada pelo intenso fluxo de pessoas e circulação de capitais, em um contexto de crescente integração econômica e social. Todavia, crianças e adolescentes ainda têm direitos violados por diferentes formas de exploração e limitação de acessos a serviços públicos essenciais de qualidade. “Áreas de fronteira comumente são cenários de grande vulnerabilidade. Crianças que nelas vivem, ou transitam, estão mais expostas, por exemplo, a doenças e epidemias, ao tráfico de seres humanos e à exploração sexual comercial” (TACRO, 2005, p. 15).

Ainda, segundo o autor:

Faz parte da estratégia de sobrevivência de muitas famílias que vivem na região em estudo, a procura por serviços ou trabalho no outro lado da fronteira, sempre que consideram que ali terão melhores possibilidades de assistência social básica ou melhores empregos. Como exemplo, podemos citar o caso de brasileiros que trabalham no comércio de Ciudad del Este ou nas áreas agrícolas dos departamentos paraguaios e argentinos selecionados (TACRO, 2005, p. 17).

“A heterogeneidade da sociedade civil é uma expressão da pluralidade política, social e cultural que acompanha o desenvolvimento histórico da América Latina”⁷ (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p.32). Assim:

Para a consolidação de propostas democráticas que produzam uma efetiva transformação na realidade, precisamos estar preocupados não apenas com a inclusão política das pessoas, mas também com o atendimento às suas demandas e com a garantia de acesso aos direitos civis e sociais a que elas fazem jus (O’DONNELL, 2000, p. 525).

Diante desse panorama, é necessário apostar na resposta do sistema de proteção que atenda às problemáticas que ameaçam direitos, fortalecendo as capacidades das famílias, melhorando sua qualidade de vida, sobretudo no enfrentamento da vulnerabilidade social. Mas, o sucesso da execução das políticas públicas depende não apenas do desenvolvimento regional, mas de negociações, mobilizações e alianças com o sistema de justiça.

Considerando que as “vivências” possibilitam, dentro das ciências humanas, uma melhor análise da realidade, além de permitir a universalização do conhecimento, ao se analisar as crianças e adolescentes que residem em Foz do Iguaçu, tem-se que, apesar

⁷ “La heterogeneidad de la sociedad civil es una expresión de la pluralidad política, social y cultural que acompaña el desarrollo histórico de América Latina”.

das realidades heterogêneas que os cercam, em sua maioria vivem situações comuns de violação de direitos, de alta vulnerabilidade, pobreza e desigualdade.

Conforme ensina Gadamer:

O modo como vivenciamos uns aos outros, como vivenciamos as tradições históricas, as ocorrências naturais de nossa existência e do nosso mundo, é isso que forma um universo verdadeiramente hermenêutico, no qual não estamos encerrados como entre barreiras intransponíveis, mas para o qual estamos abertos (GADAMER, 1997, p.35).

Assim, partindo da experiência desta pesquisadora como Juíza de Direito Titular da Vara da Infância e da Juventude de Foz do Iguaçu, emerge desse cenário a vontade de se estudar como se dá a relação entre os agentes estatais e os demais atores não estatais, em especial o papel do judiciário na implantação de políticas públicas infantojuvenis na cidade fronteiriça.

A realização de negócios jurídicos processuais com o poder público e a postura dialógica do magistrado fomenta a disseminação e a manutenção de valores institucionais como a horizontalidade das relações, a corresponsabilidade e a gestão democrática, tão necessárias para o atingimento da eficiência da prestação jurisdicional e da preservação do orçamento público.

Pretende-se, ademais, demonstrar que somente a partir de um modelo de processo cooperativo com soluções negociadas é possível implementar estratégias para minimizar o tempo de acolhimento de crianças e adolescentes e oferecer serviços públicos adequados e de qualidade.

Apenas com uma concepção ativa por parte daqueles que estão sempre à frente de alternativas decisórias em um ambiente cada vez mais globalizado e integrado será possível lidar com distintas reivindicações, o que representa um enorme desafio à intervenção judicial na implementação de políticas públicas e na destinação privilegiada de recursos para a área da infância e da juventude.

Dando seguimento, a segunda análise proposta na pesquisa consiste em apontar formas de condução eficiente dessa intervenção judicial por meio do processo, pela qual o magistrado por um lado determinará o afastamento familiar, mas por outro deverá garantir o direito à convivência familiar e comunitária das crianças e adolescentes acolhidos dentro dos limites temporais determinados pela lei.

Para tanto, torna-se premente reconhecer, diante do desafio da judicialização das políticas públicas, a necessidade de desenvolver instrumentos capazes de compatibilizar omissões legislativas e administrativas e a intervenção judicial na proteção dos direitos

fundamentais dos mais jovens. Diante de tal quadro:

Em verdade, é necessário pensar em uma prática judicial que preserve a complexidade estrutural do direito, resguarde o pluralismo da sociedade e promova a democracia como forma de tomada de decisões políticas, o que exige dos juízes e tribunais uma postura que fomente o diálogo institucional com as outras esferas políticas e com a sociedade (QUINTAS, 2016).

Sabe-se que é dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à convivência familiar e comunitária de todas as crianças e adolescentes, conforme enfatiza o Estatuto da Criança e do Adolescente. A garantia desse dever compreende a precedência na formulação e na execução das políticas públicas e na destinação privilegiada de recursos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

Porém, quando se está diante da garantia de direitos essenciais de crianças e adolescentes, incluso no conceito de mínimo existencial, as escolhas do gestor público, sobretudo quando os recursos são escassos, representam um grande desafio à implementação prioritária. A dificuldade dessa espécie de litigiosidade de interesse público não está na determinação judicial em si, mas na intervenção do poder judiciário no conteúdo do direito não priorizado na política pública.

Nesse contexto, o problema objeto deste estudo consiste em saber se por meio do chamado “processo estrutural”, pode-se legitimar ou não a intervenção judicial na implementação de políticas públicas para garantir o direito à convivência familiar, sem comprometer a autonomia dos gestores e a aplicação dos recursos públicos, diminuindo o tempo de acolhimento de crianças e adolescente?

O estudo sobre o tema problematizado impõe três premissas iniciais as quais são desenvolvidas ao longo do trabalho. A primeira consiste no reconhecimento da medida judicial de proteção de acolhimento de crianças e adolescentes como um processo estrutural, essencial para garantir o direito à convivência familiar e comunitária. A segunda, visa reconhecer como necessária a colaboração e a participação dos burocratas de nível de rua para a construção de soluções no processo estrutural. E, por fim, a terceira e última premissa aponta para a utilização das técnicas de flexibilização procedimental como estratégia para a diminuição do tempo de acolhimento e garantia do direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes.

Portanto, a pesquisa está norteadada por um objetivo geral de demonstrar como a utilização do processo estrutural com instrumentos processuais dialógicos é capaz de implementar decisões judiciais com maior grau de eficiência e celeridade em relação ao

poder público, garantindo o direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes acolhidos, sem colocar em risco a sustentabilidade do orçamento público municipal na cidade de Foz de Iguaçu.

Como objetivos específicos pretende-se estudar as medidas de proteção de acolhimento de crianças e adolescentes reconhecidas como litígios estruturais e demonstrar como a implementação de políticas públicas pelos burocratas de nível de rua na garantia do direito à convivência familiar e comunitária, por meio de soluções dialogadas, por intermédio do processo estrutural, possibilita a diminuição do tempo de acolhimento institucional.

No que se refere ao procedimento metodológico a pesquisa tem diversas matrizes teóricas, à medida que o marco teórico principal (processo estrutural) é norteado pela ideia de atuação colaborativa e dialógica entre todos os envolvidos no litígio, em especial o poder público. A amplitude da matéria também é vista, neste trabalho, a partir do estudo de caso, o qual versa sobre direitos fundamentais, entre eles o direito à convivência familiar e comunitária abrangendo a participação do estado e da sociedade civil vinculados neste contexto.

Para o desenvolvimento desta pesquisa, foi realizado um estudo aprofundado da legislação nacional, dos documentos e tratados internacionais para a construção de argumentos sobre a intervenção judicial em políticas públicas, a implementação de políticas públicas sociais e a garantia do direito social à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes no Brasil e na cidade de Foz do Iguaçu, abordando a teoria dos processos estruturais na área infantojuvenil.

Ademais, pesquisou-se também outras fontes de interesse investigativo, considerando, em especial, o acórdão de relatoria da Ministra Nancy Andrighi⁸, da 3ª Turma do Superior Tribunal de Justiça, para a caracterização do problema.

Para a compreensão e síntese dos institutos citados, utilizou-se a técnica de pesquisa bibliográfica e documental, com acesso a dados públicos secundários em relação ao tema de estudo, desde publicações avulsas, revistas, livros, pesquisas, monografias e teses disponibilizadas na internet. “Sua finalidade é aproximar o pesquisador com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto, inclusive conferências seguidas de debates que tenham sido transcritos por alguma forma, quer publicadas, quer gravadas” (LAKATOS; MARCONI, 2003).

⁸ BRASIL, 2020 a.

A utilização de referencial teórico bibliográfico foi estruturada pelo método hipotético-dedutivo, a partir do qual foram empregados questionamentos iniciais que funcionaram como guia para o desenvolvimento do trabalho, com as respostas sendo sugeridas, principalmente, quando da análise da teoria do processo estrutural frente ao modelo clássico de processo (MARCONI, 2001).

De modo mais específico, a partir da experiência profissional desta pesquisadora, visualiza-se a limitação do Estado-juiz frente à demora na reinserção de crianças e adolescentes em família quando estes são integrantes do sistema de proteção de acolhimento institucional.

Mais ainda, identifica-se o problema como oportunidade de pesquisa para embasar e associar, de forma ampla, a implementação de políticas públicas por meio da atuação dos burocratas de nível de rua e a teoria dos processos estruturais ao sistema de garantia de direitos na área infantojuvenil, em prol da otimização da prestação jurisdicional.

A pesquisa utilizou uma abordagem qualitativa, em que as fases metodológicas viabilizaram aplicar a teoria indicada e, por conseguinte, possibilitaram a melhoria da prática profissional, *locus* em que o problema de pesquisa foi identificado. Nesse sentido:

Há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números. A interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são basilares no processo de pesquisa qualitativa. Não requer o uso de métodos e técnicas estatísticas. O ambiente natural é a fonte direta para coleta de dados e o pesquisador é o instrumento-chave (SILVA; MENEZES, 2005, p.20).

A pesquisa também foi exploratória, pois buscou desenvolver de forma representativa os critérios, instrumentos e as contribuições dos processos estruturais em benefício da prestação jurisdicional dialógica nos conflitos envolvendo a implementação de direitos sociais, em especial, no estudo de caso apontado como caracterização do problema. A partir disso, descreve-se como o Estado-Juiz pode reformular a gestão processual, priorizando a implementação do plano individual de atendimento da família elaborado pelos burocratas de nível de rua.

O procedimento metodológico escolhido nesta pesquisa foi o estudo de caso que deu origem à caracterização do problema. A partir da abordagem qualitativa, realizou-se a pesquisa documental, por meio da coleta dos dados no processo judicial do estudo de caso e da análise de conteúdo que segundo Bardin (2016) é organizada por fases (pré-análise, exploração do material, tratamentos dos dados e interpretação).

Na pré-análise desta investigação, verifica-se o andamento do Recurso Especial n.º 1.854.847 – CE (2019/0031914-6), da 3ª Turma do Superior Tribunal de Justiça, com a

identificação dos principais pedidos.

Foram elaborados os seguintes critérios orientadores de análise: 1) contextualização dos problemas estruturais presentes no estudo de caso; 2) levantamento das dificuldades da prestação jurisdicional célere e eficaz; 3) exposição das contribuições práticas da aplicação da teoria estrutural no caso concreto.

Na fase de tratamento dos resultados e interpretação, busca-se compreender a situação trazida a julgamento, que, diante da sua ampla abrangência e complexidade, foi dividida em dois contextos de estudo: análise sob o ponto de vista do direito material; e análise sob o enfoque do direito processual civil.

Nesse sentido, foi possível atingir melhor compreensão sobre o caso e, por conseguinte, estudar detalhadamente como a atuação jurisdicional poderia ser prestada com enfoque nas possíveis contribuições das medidas judiciais estruturantes.

Assim, pretende-se propor melhorias para o exercício da jurisdição e o acesso à justiça, com base nos resultados extraídos do estudo de caso, no sentido de preencher as lacunas verificadas na prática da jurisdição com a aplicação da técnica dos processos estruturais.

Para tanto, a caracterização da pesquisa parte do estudo de caso representado pelo Recurso Especial n.º 1.854.842 – CE (2019/0160746-3)⁹, no qual a Terceira Turma do Superior Tribunal de Justiça reconheceu que a ação civil pública sobre acolhimento institucional por período acima do prazo previsto em lei é um problema estrutural e, portanto, não pode ser resolvido pelo processo civil clássico e tradicional, de índole essencialmente adversarial e individual.

De maneira inovadora, o Superior Tribunal de Justiça, pela primeira vez, afirmou a necessidade de providências estruturantes e concertadas na seara infantojuvenil, invocando o sistema de justiça para refletir a necessidade de substituir o modelo de atendimento tradicional pelo participativo, para que as medidas de proteção, entre elas, a de acolhimento, tenham efetivamente o caráter e a finalidade atribuídos pela lei.

Há, portanto, a necessidade da construção de um sistema de proteção que dialogue por intermédio de uma abordagem sistêmica, compreensiva, garantidora de direitos, de forma integrada, coordenada e articulada com o poder público.

Todavia, nesse contexto, conseguirá o sistema de justiça, por meio do processo estrutural, auxiliar na implementação de políticas públicas para garantir o direito à

⁹ BRASIL, 2020 a.

convivência familiar de crianças e adolescentes, sem comprometer a autonomia dos gestores e a aplicação dos recursos públicos?

Nos dizeres da Ministra Nancy Andrichi, relatora do referido recurso especial:

[...] conquanto não haja, no Brasil, a cultura e o arcabouço jurídico adequado para lidar corretamente com as ações que demandam providências estruturantes e consertadas, não se pode negar a tutela jurisdicional minimamente adequada ao litígio de natureza estrutural, sendo inviável, em regra, que conflitos dessa magnitude social, política, jurídica e cultural, sejam resolvidos de modo liminar ou antecipado, sem exauriente instrução, e sem participação coletiva, ao simples fundamento de que o Estado não reuniria as condições necessárias para a implementação de políticas públicas e ações destinadas a resolução, ou ao menos à minimização, dos danos decorrentes do acolhimento institucional de menores por período superior àquele estipulado pelo ECA (BRASIL, 2020 a) [concertadas: correção nossa].

Diante da caracterização do problema, opta-se em fazer uma análise do estudo de caso que, para Yin (2001), ganha importância quando se procura explicar alguma circunstância contemporânea, neste caso, os reflexos do acórdão¹⁰ da Terceira Turma do Superior Tribunal de Justiça quanto à utilização dos chamados “processos estruturais” na área da infância e da juventude.

A questão sob comento envolveu o Ministério Público do Estado do Ceará, que teria ajuizado uma dezena de ações civis públicas em face do município de Fortaleza, pleiteando que fossem encaminhados ao serviço de acolhimento familiar dez jovens acolhidos institucionalmente por período superior ao teto fixado em lei (à época, de 24 meses), bem como reparados os prejuízos morais por eles sofridos, alegadamente causado pela omissão do ente público.

Por sua vez, sob a lógica bipolar do processo tradicional, o município de Fortaleza contestou o pedido, tendo sido proferida sentença julgando improcedente liminarmente o pedido ao fundamento de que se trataria de controvérsia repetitiva sobre o mesmo objeto (dez ações civis públicas).

Porém, a sentença¹¹ trouxe em seu conteúdo considerações interessantes, as quais são objeto de análise do presente trabalho. Assim, constou que:

a) o acolhimento por prazo superior a dois anos, mesmo ilegal, seria indispensável para garantir o princípio do melhor interesse do menor de idade, até porque, em muitos casos, o não acolhimento pelo período necessário poderia colocar o infante em situação de risco e vulnerabilidade;

¹⁰ Idem. Documento 1948460 – Inteiro Teor do Acórdão – Dje:04/06/2020.

¹¹ Sentença proferida pela Juíza da 3ª Vara da Infância e Juventude da Comarca de Fortaleza.

b) não haveria prova de que o município de Fortaleza teria agido de modo doloso, intencional ou negligentemente no acolhimento por período superior ao máximo legal; e

c) o problema do acolhimento institucional por período superior a dois anos é de natureza estrutural, eis que envolve, por exemplo, falta de recursos do Poder Público, desestruturas dos entes familiares, demasiado número de crianças para adoção e desinteresse da sociedade em adotar crianças de mais idade, não se podendo imputar ao município de Fortaleza a responsabilização civil por todos os problemas de índole social e estrutural subjacentes à questão controvertida.

Irresignado com a decisão, o Ministério Público recorreu ao Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, que, por sua vez, por unanimidade de votos, negou provimento ao recurso de apelação interposto sob o fundamento de que não se pode constatar a responsabilização do município de Fortaleza pela permanência dos adolescentes acima do prazo legal em acolhimento institucional, uma vez que há um procedimento a ser adotado por diversas instituições do Poder Público para a inserção e retirada de crianças e adolescentes das unidades de acolhimento. Para os desembargadores não havia elementos probatórios da omissão do ente municipal, por meio da Secretaria de Desenvolvimento Social, quanto à efetivação das Políticas Públicas para acolhimento das crianças e adolescentes via Conselho Tutelar (nas situações emergenciais) ou via Juizado da Infância e da Juventude.

Nesse sentido constou na decisão que a obrigação de acolhimento institucional representaria somente um vértice do problema, que deveria ser equacionado mediante a participação efetiva do próprio Ministério Público, da Defensoria Pública, do Poder Judiciário, dos Conselhos Tutelares e, por fim, da sociedade. Na perspectiva dos julgadores, eleger um responsável na cadeia de atendimento seria isentar os demais componentes da política pública voltada às crianças e adolescentes de suas responsabilidades concernentes ao direito à convivência familiar e comunitária.

Ademais, foi repelida a obrigação do município de Fortaleza ao pagamento dos danos morais sob o argumento de que a condição de institucionalização não pode se tornar mero fator de responsabilidade patrimonial, caso contrário, reduziria as questões inerentes à dignidade, afetividade e oportunidades a valores materiais e pecuniários.

Diante desse cenário, mais uma vez o Ministério Público do Estado do Ceará recorreu à Justiça, desta vez por meio da interposição de Recurso Especial¹². Na sua fundamentação, arguiu que a hipótese em exame não envolveria tese firmada em incidente

¹² BRASIL, 2020 a.

de resolução de demanda repetitiva ou em incidente de assunção de competência, razão pela qual não poderia ter havido julgamento de improcedência liminar do pedido. No mérito, alegou a violação aos artigos 19, § 2º, 28, §5º, 33, § 3º e § 4º, 34, § 1º e 2º e 50, § 4, todos do Estatuto da Criança e do Adolescente, ao fundamento de que o acórdão recorrido teria ignorado o conjunto normativo que prevê a impossibilidade de permanência do menor de idade em acolhimento institucional por período superior a dois anos, quando deveria ser inserido em programa de acolhimento familiar.

Com o advento da contemporaneidade e o reconhecimento de novas técnicas de gestão processual, ao apreciar o Recurso Especial, a Ministra Nancy Andrighi¹³, relatora do processo, deu azo à formação do estudo de caso que ora se aprecia.

Além da questão processual levantada quanto à admissibilidade de improcedência liminar ou o julgamento antecipado do pedido em ação civil pública que versa sobre acolhimento institucional por prazo acima do previsto em lei, especialmente quando, a despeito da repetitividade da matéria, não há tese jurídica fixada em incidente de resolução de demandas repetitivas ou em incidente de assunção de competência, o estudo de caso foi além, e trouxe a necessidade da adequada resolução dos litígios estruturais.

Em que pese já haver um microsistema de resolução de causas repetitivas, os autores começaram a perceber que:

[...] existe um outro tipo de litígio (inicialmente percebido nas questões que envolviam controle judicial de políticas públicas) que não se encaixava de forma satisfatória nos modelos criados para os processos individuais e coletivos vistos como “bipolares” (que dizem respeito apenas a autor e réu): o dos litígios estruturantes, também chamados “policêntricos”, “multipolares” ou multifocais” (TOSTA; MARÇAL, 2021, p. 215).

Daí advém o interesse na pesquisa ora desenvolvida, sobretudo a caracterização do problema. Nesse contexto, seria possível, por meio do processo estrutural, legitimar a intervenção judicial na implementação de políticas públicas para garantir o direito à convivência familiar de crianças e adolescentes, sem comprometer a autonomia dos gestores e a aplicação dos recursos públicos diminuindo o tempo de acolhimento institucional?

Essa linha de raciocínio parece ter sido utilizada no voto de relatoria da Ministra Nancy Andrighi seguido pelos demais Ministros da Terceira Turma do Superior Tribunal de Justiça¹⁴ ao julgar o recurso especial.

¹³ Idem.

¹⁴ Ministros Paulo de Tarso Sanseverino, Ricardo Villas Bôas Cueva, Marco Aurélio Bellize e Moura Ribeiro votaram com a relatora Ministra Nancy Andrighi (BRASIL, 2020 a).

Os Ministros, anulando o processo desde a citação, entenderam que este jamais poderia ter sido julgado prematuramente, primeiro porque, para adotar a técnica de aceleração do julgamento, a matéria deveria ter sido previamente decidida por um Tribunal mediante a adoção de algumas das técnicas de formação de precedentes constante nos incisos do artigo 332 do Código de Processo Civil, a saber: súmula do STF ou do STJ; súmula do TJ sobre direito local; tese firmada em recursos repetitivos, em incidente de resolução de demandas repetitivas ou em incidente de assunção de competência. Segundo, no que pertine ao acolhimento de adolescentes por prazo superior ao previsto em lei e eventuais danos morais decorrentes desses fatos, não havia súmula ou tese firmada em nenhuma das modalidades dos precedentes citados. Ademais, o Código de Processo Civil somente autoriza o julgamento de improcedência liminar do pedido ou julgamento antecipado do mérito, nas hipóteses em que a causa não demanda a produção de provas (dilação probatória), o que não se via no caso *in concreto*, no qual a questão litigiosa controvertida foi declarada de natureza estrutural.

Noutras palavras, de maneira paradigmática, o STJ pela primeira vez reconheceu na seara infantojuvenil um litígio estruturante. A partir disso foi possível perceber que demandas individuais podem ser estruturantes quando tratam de violações sistêmicas a determinados direitos, oferecendo melhores soluções do que aquelas que decidem “a conta-gotas”, especialmente para fins de macrojustiça e de análise dos resultados globais das medidas aplicadas (OSNA, 2017).

Diante dessa constatação, a corte superior determinou que o processo fosse regularmente instruído e rejuogada a causa a partir dos parâmetros indicados no voto da relatora.

Coube ao juiz de 1º grau, portanto, a tarefa de adaptar o procedimento para realizar o exaurimento da instrução com a efetivação de providências estruturantes e concertadas no intuito de minimizar o tempo de acolhimento institucional em respeito ao teto fixado em lei.

Curioso que mesmo reconhecendo que não havia no Brasil a cultura e um arcabouço jurídico adequado para lidar corretamente com ações que demandam providências estruturantes, afirmaram os Ministros que a tutela jurisdicional não poderia ter sido liminarmente negada em razão da magnitude do direito material que envolvia o direito à convivência familiar de crianças e adolescentes em acolhimento institucional.

Portanto, com o escopo de cumprir e dar efetividade a decisão superior, surgiu o interesse manifestado nesta pesquisa em compreender como o magistrado poderá

conduzir esse tipo de processo realizando decisões materialmente estruturantes para equalizar não só os interesses do Poder Público, competente para planejar, executar e fiscalizar políticas públicas em benefício dos adolescentes, mas de todas as famílias que poderão ser afetadas pela decisão judicial.

Para tanto, buscando dissertar a partir dos parâmetros indicados no estudo de caso, propõe-se neste trabalho a divisão metodológica abordando o tema em dois distintos capítulos, um sob o viés do direito material e o outro considerando as ferramentas disponíveis no sistema processual civil.

Porém, é igualmente relevante, antes de adentrar-se propriamente no cerne da pesquisa, faz-se uma breve consideração sobre a importância da distinção entre os conceitos de direito material e processual, a fim de justificar a separação dos capítulos.

Assim, inicia-se afirmando que ao Estado moderno se reconhece a função primordial de promover a realização dos valores humanos. E, para o cumprimento desse objetivo, cabe a ele desenvolver uma série de atividades em benefício da população, havendo a necessidade de intervir não apenas na ordem econômica e social, mas na ordem jurídica, na medida em que busca alcançar o bem comum dirimindo conflitos entre os indivíduos.

Essa função jurídica do Estado consiste em regular as relações intersubjetivas por meio da atividade de legislar, ou seja, no estabelecimento de normas que vão reger as mais variadas relações sociais, atribuindo direitos e obrigações de carácter genérico e abstrato a todos os indivíduos indistintamente.

A esse corpo de normas, as quais vão reger todas as relações individuais e sociais, assim como disciplinar bens, serviços e utilidades da vida cotidiana, atinentes aos mais variados campos de interesses, civis, penais, empresariais, administrativos, tributários, trabalhistas, ambientais, entre outros, chama-se de direito material.

Mas, como será possível ao Estado garantir a implementação concreta das normas criadas diante do surgimento de pretensões resistidas ou dos conflitos de interesses entre seus indivíduos? A resposta consiste no desempenho da sua outra função, a função jurisdicional. E, assim o faz declarando qual regra deve ser obedecida no caso concreto, estabelecendo medidas capazes de garantir a execução e a efetivação do direito positivado na norma por meio de um instrumento denominado: processo. Instrumento, o qual é igualmente regido a partir de regras próprias, as quais compõem o chamado: direito processual.

Sobre a Teoria Geral do Processo, Cintra, Grinover e Dinamarco (2011) asseveram que:

O direito processual é, assim, do ponto de vista de sua função jurídica, um instrumento a serviço do direito material: todos os seus institutos básicos (jurisdição, ação, exceção, processo) são concebidos e justificam-se no quadro das instituições do Estado pela necessidade de garantir a autoridade do ordenamento jurídico. O objetivo do direito processual reside precisamente nesses institutos e eles concorrem decisivamente para dar-lhe sua própria individualidade e distingui-lo do direito material. [...] seja ao legislar ou ao realizar atos de jurisdição, o Estado exerce o seu poder (poder estatal). E, assim, como a jurisdição desempenha uma função instrumental perante a ordem jurídica substancial (para que esta se imponha em casos concretos) – assim também toda a atividade jurídica exercida pelo Estado (legislação e jurisdição, consideradas globalmente) visa a um objetivo maior, que é a pacificação social. É antes de tudo para evitar ou eliminar conflitos entre pessoas, fazendo justiça, que o Estado legisla, julga e executa (o escopo social magno do processo e do direito como um todo) (CINTRA; GRINOVER; DINAMARCO, 2011, p. 47).

Avançando no tema, antes de se adentrar propriamente na análise processual do problema de pesquisa, precisa-se identificar, dentro do direito material, quais conflitos interessam e como classificá-los, para só então definir-se qual o melhor instrumento para garantir sua efetividade.

O foco do presente trabalho, portanto, é a demonstração da importância do correto gerenciamento de demandas formalmente individuais (como a medida de proteção de acolhimento), sugerindo que esse tipo de lide possui como objeto litígios coletivos.

Lide ou litígio coletivo é o conflito existente na realidade, que envolve uma multiplicidade de sujeitos, os quais compõem um grupo ou mesmo toda uma coletividade. Assevera Edilson Vitorelli (2022) que o litígio coletivo poderia ser conceituado como um conflito de interesse envolvendo um grupo de pessoas “sendo que tais pessoas são tratadas pela parte contrária como um conjunto, sem que haja relevância significativa em qualquer de suas características estritamente pessoais”. É isso que distingue o litígio coletivo dos litígios individuais (VITORELLI, 2022, p. 30).

Partindo do princípio, portanto, que um litígio coletivo é um conflito que envolve uma sociedade, Edilson Vitorelli (2022) desenvolve diferentes acepções ou tipologias aos litígios coletivos, os quais variam com base em dois indicadores: complexidade e conflituosidade. Assim, o autor classifica os litígios coletivos em: de difusão global (litígios globais), de difusão local (litígios locais) e de difusão irradiada (litígios irradiados).

Partindo dessa classificação, o marco teórico conceitual deste trabalho foca em dois desses litígios, os chamados litígios coletivos locais e irradiados.

O primeiro é conceituado pelo autor como aquele:

“em que o litígio, embora coletivo, atinge pessoas determinadas, em intensidade significativa, capaz de alterar aspectos relevantes de suas vidas. Essas pessoas, todavia, compartilham algum tipo de laço de solidariedade social (sociedade como

solidariedade), que as faz pertencentes a uma comunidade, diferenciando-se dos demais segmentos sociais” (VITORELLI, 2022, p. 40).

Nesse sentido, o autor explica:

No litígio local, a conflituosidade é moderada, uma vez que, ao mesmo tempo em que as pessoas querem opinar sobre a resolução do litígio, interessando-se pelas atividades que são desenvolvidas ao longo de um eventual processo e, provavelmente, discordando entre si acerca delas, a identidade de perspectivas sociais, dada pelo pertencimento à mesma comunidade, fornece um elemento de união, que impede que as divergências entre essas pessoas, embora existentes – nenhum grupo social é uniforme – , sejam elevadas o bastante para ofuscar o objetivo comum. A complexidade é variável, mas tende a ser mais alta que nos litígios globais, dada a necessidade de que a tutela jurisdicional seja capaz de prover reparação tanto do ponto de vista individual quanto coletivo (VITORELLI, 2022, p. 40).

Como se vê, o acolhimento de crianças e adolescentes consiste na execução de uma medida protetiva da Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2004), como serviço da Proteção Social Especial de alta complexidade, destinada às crianças e adolescentes que têm seus direitos ameaçados e violados, havendo a necessidade de afastamento do convívio familiar e comunitário. Nesse trabalho, será demonstrado, ainda, que um dos fatores que dificulta a reintegração familiar é a ausência ou ineficiência de políticas públicas voltadas à proteção das famílias e a dificuldade dos burocratas de nível de rua na gestão de planos, diretrizes e normatizações de políticas públicas que definem os serviços de fortalecimento de vínculos e o acompanhamento dos núcleos familiares e seus integrantes.

Portanto, seguindo essa linha de raciocínio, a ausência ou ineficiência de políticas públicas que viola o direito à convivência familiar e comunitária provoca lesão não somente na família, mas em seus membros individualmente considerados (avós, tios, sobrinhos, primos, entre outros), alterando sua vida de modo devastador a depender se a solução que for dada ao litígio implicar na perda do poder familiar dos pais em relação aos filhos, resultando, na maioria dos casos, no rompimento definitivo dos vínculos parentais.

Sobre o tema, notório é o fato que hoje no Brasil o afastamento de crianças e adolescentes das suas famílias naturais perpassa pela questão da vulnerabilidade social e dos ideais do assistencialismo que sustentam a cultura institucional no país. Portanto, famílias hipossuficientes podem desenvolver um grau de solidariedade em relação ao litígio. Para Vitorelli (2022), mesmo que os integrantes do grupo tenham visões de mundo diferentes em relação a todos os demais aspectos da sua existência, especificamente em relação ao litígio, elas são solidárias e perseguem objetivos, em considerável medida, comuns. O autor conclui afirmando que a tutela jurisdicional, nos litígios locais, deve focar

a reparação aos indivíduos, ênfase que deve ser tanto maior quanto mais pronunciado for o impacto individual do litígio na vida das pessoas (VITORELLI, 2022). A solução coletiva advirá como consequência da realização da tutela para os indivíduos.

Portanto, o presente estudo versa sobre a caracterização desse tipo de litígio coletivo de difusão local que envolve todas as famílias de crianças e adolescentes acolhidos em instituições públicas ou privadas no município de Foz do Iguaçu, no Paraná.

Além disso, a segunda categoria de litígio coletivo estudada compreende os litígios de difusão irradiada.

Nesses casos, a sociedade atingida é lesada de modos qualitativa e quantitativamente distintos entre seus integrantes, dando origem a subgrupos que não compõem uma comunidade, não têm a mesma perspectiva social e não serão atingidos, da mesma forma e com a mesma intensidade, pelo resultado do litígio. Isso faz com que suas visões acerca da solução desejável sejam divergentes e, não raramente antagônicas (VITORELLI, 2022, p. 43).

Na seara infantojuvenil, o acolhimento de uma criança ou adolescente e seu afastamento da família natural, por ineficiência ou ausência de políticas públicas nas mais variadas áreas de saúde, educação, habitação, segurança pública, entre outras, afeta um número indeterminável de pessoas, parentes ou não do acolhido.

Quando se observa que a situação de risco envolve, por exemplo, a ausência de moradia digna, insegurança alimentar ou falta de atendimento médico especializado em decorrência da falta de políticas públicas habitacionais, sociais, ou ante a simples falta de médicos psiquiatras em Centros de Atendimento Psicossocial – CAPS, observa-se que todos aqueles que vivenciam as mesmas omissões do Poder Público, mesmo que não tenham seus filhos acolhidos, sofrem lesões significativas e desejam ser ouvidos, ainda que tais lesões pareçam distintas em modo e intensidade, o que faz concluir que diferentes pretensões podem advir do mesmo conflito.

Ao se propor que o afastamento de crianças e adolescentes, realizado na medida de proteção de acolhimento, ante a ausência de políticas públicas de proteção à família, trata-se de um litígio coletivo, avança-se no tema para demonstrar que a questão, na verdade, se configura como um litígio coletivo denominado estrutural.

Ainda sob a perspectiva das lições de Edilson Vitorelli:

Litígios estruturais são litígios coletivos decorrentes do modo como uma estrutura burocrática, pública ou privada, de significativa penetração social, opera. O funcionamento da estrutura é que causa, permite ou perpetua a violação que dá origem ao litígio coletivo. Assim, se a violação for apenas removida, o problema poderá ser resolvido de modo aparente, sem resultados empiricamente significativos, ou momentaneamente, voltando a se repetir no futuro (VITORELLI, 2022, p. 60).

No caso, a estrutura pode ser uma política, um programa ou um serviço público inexistente ou ineficiente no município de origem da família.

Os problemas são policêntricos¹⁵, ou seja, atingem toda a sociedade, razão pela qual a solução não estará disposta em lei, de modo que a atuação jurisdicional do Estado se torna complexa exigindo uma intervenção diferenciada.

Nesse percurso de análise, diante da fase instrumentalista do processo, deve-se considerar que para que ele atinja seus objetivos enquanto meio de acesso à ordem jurídica justa, é indispensável a consciência de que além de ser um instrumento técnico a serviço do Estado, ele deve servir aos propósitos sociais, se amoldando ao longo da história diante das transformações culturais e políticas.

Mas, como se vê, o controle jurisdicional de políticas públicas por meio do processo, é um fato inquestionável, o que impõe ao direito processual trazer instrumentos adequados para esse tema.

Não obstante, o problema surge quando a técnica utilizada no plano processual não garante a concretização do direito material no plano fático, em especial quanto envolve a garantia de direitos sociais.

Processos individuais ou coletivos mostram-se atualmente inadequados quando se discute a implementação de políticas públicas. Essa insatisfação também está expressa nas lições de Sérgio Cruz Arenhart (2021), em brilhante artigo no qual conclui que o recorte que os processos individuais promovem no conflito, traduzido apenas pela pretensão deduzida pelo autor em face do réu faz com que toda discussão de política pública se converta em um simples debate entre um direito subjetivo de determinado indivíduo em face do Estado. Já as ações coletivas, apenas autoriza alguns entes a, dizendo-se portavoz de uma coletividade, defender seus interesses. Todavia, essa proteção é feita do mesmo modo como se realiza a proteção de interesses individuais, com os mesmos instrumentos processuais, técnicas e procedimento. Nos dizeres do autor:

Conclui-se, portanto, que o processo coletivo brasileiro, embora adaptado para atender a algumas modalidades de interesses metaindividuais, ainda, está longe de servir de palco adequado à tutela de interesses sociais. Porque mantém suas raízes no mesmo ideário do processo individual, carrega consigo os mesmos defeitos daquele e, portanto, não é capaz de servir de cenário para o debate de políticas públicas. Por outras palavras, porque o processo individual, à sua dinâmica bipolar, à adstrição da sentença ao pedido, à disponibilidade do processo e a todas as consequências dessa lógica, os mesmos defeitos que se vê em um processo individual podem também ser vistos no processo coletivo. Um procedimento que se destine à discussão de políticas públicas exige, como é óbvio, amplitude muito maior do que a lógica bipolar dos processos comumente utilizados no Brasil. Exige a

¹⁵ Para maior aprofundamento sobre o conceito ver Fuller, Lon. The Forms and Limits of Adjudication. Harvard Law Review, v. 92, p 353-409, 1978, in VITORELLI, op.cit. pág. 45.

possibilidade de participação da sociedade, bem como a ampliação da latitude de cognição judicial, de modo a permitir que o Judiciário tome contato com todo o problema, sob várias perspectivas (ARENHART, 2021, p. 1051).

Assim, na pesquisa estuda-se a violação do direito material à convivência familiar e comunitária sob a perspectiva dos conflitos coletivos de difusão local, irradiada e litígios coletivos estruturais os quais deverão ser trazidos para análise do poder judiciário por meio da utilização de processos estruturais.

Desta forma, a perspectiva adotada no presente estudo impõe uma divisão da dissertação em três capítulos. Além dessa introdução, são abordados dois grandes capítulos a título de revisão de literatura, um capítulo tratando a experiência e a proposta para a cidade de Foz do Iguaçu finalizando-se com a conclusão da pesquisa.

Na revisão de literatura, os capítulos 1 e 2 tratam de contextualizar o problema em uma perspectiva teórica, especificamente trabalhando questões do direito material e do direito processual para embasar a pesquisa.

O capítulo 1, intitulado “O bem da vida” como é chamado o direito material, explica o conjunto de normas que disciplinam o direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes no Brasil.

Dando seguimento, exibe-se uma seção (1.1.1) abordando a necessidade de se implantar em todos os municípios brasileiros serviços de acolhimento em família acolhedora, hoje considerados pela Lei n.º 12.010, de 2009, preferenciais em relação ao acolhimento institucional (BRASIL, 2009 b). Outro ponto enfrentado em uma nova seção (1.1.2) diz respeito às dificuldades vivenciadas pelos adolescentes destituídos do poder familiar para retornarem ao convívio familiar, seja na família natural ou mediante a adoção tardia. Ademais, são feitas considerações quanto à intervenção judicial em políticas públicas (1.2), apresentando as dificuldades de implementação de políticas públicas sociais (1.2.1), em especial, sob a perspectiva dos burocratas de nível de rua (1.2.2).

No capítulo 2, é abordada a temática sob o olhar do direito processual civil, ou melhor, do instrumento para concretização da justiça, como denominado. Por intermédio da caracterização do problema, investiga-se se o magistrado, por meio do modelo clássico de processo, consegue suprir as falhas estruturais do sistema de proteção às crianças e adolescentes, garantindo o cumprimento das leis e o afastando das ameaças aos comandos constitucionais. O marco teórico dessa análise parte da premissa de que apenas o processo estrutural, por meio da flexibilização dos instrumentos processuais, é capaz de eliminar os obstáculos que ameaçam os direitos infantojuvenis.

Na sequência, no desenvolvimento deste trabalho, tem-se uma seção quanto ao gerenciamento processual (2.1). Conceitua-se o processo estrutural e sua utilidade para a efetivação de direitos na área infantojuvenil (2.2), com enfoque na possibilidade de realização de negócios jurídicos processuais nas audiências concentradas, como ferramenta para proporcionar a ampliação do trabalho de proteção dentro do sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente, diminuindo o tempo de acolhimento institucional.

Dentre os instrumentos de reforço da argumentação finaliza-se com um capítulo tratando a experiência e a proposta da cidade de Foz do Iguaçu (Capítulo 3) e a conclusão da pesquisa.

1 O BEM DA VIDA

1.1 O DIREITO A UMA FAMÍLIA

A Constituição Federal, em seu artigo 227, dispõe que a todas as crianças e adolescentes é garantido, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, direitos os quais devem ser assegurados não só pela família, mas também pela sociedade e o Estado, orientando a política de atendimento à crianças e adolescentes no Brasil (BRASIL, 1988).

No mesmo sentido, dispõe o Estatuto da Criança e do Adolescente, ao garantir às crianças e adolescentes todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, devendo o Poder Público, a sociedade e a família lhes assegurar oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar um desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade (BRASIL, 1990).

Assim, é na família que a criança e o adolescente deveriam encontrar sua primeira proteção, haja vista que o comando constitucional assegura a assistência à família na pessoa de cada um dos seus membros¹⁶.

Especificamente sobre o assunto, Pinheiro, Campelo e Valente (2021) afirmam:

A vivência familiar e social, os laços com a comunidade e a noção de pertencimento são de extrema importância para a construção da individualidade e identidade. Somos seres sociais, e nos constituímos a partir das experiências com os outros e o mundo à nossa volta. Sabe-se que para as crianças e adolescentes, os vínculos formados dentro da família oferecem segurança para que possam investir em outras relações, tanto com adultos de referência (professores, psicólogos, médicos, entre outros) como entre pares (amigos da escola, colegas da rua). As experiências de trocas na interação família-comunidade permitem à criança e ao adolescente construir modelos e “ensaiar” como relacionar-se em ambiente social. Acompanhar os adultos em uma ida ao mercado, ou observar uma conversa cotidiana com os vizinhos, apesar de serem experiências de certa forma banais, servirão para construir ou ampliar o repertório social e relacional das crianças e adolescentes (PINHEIRO; CAMPELO, VALENTE, 2021, p. 86).

E não é só, a própria Constituição Federal¹⁷ estabelece que a família é a base da sociedade e confere status de família, não apenas pelo casamento civil, mas também, pela união estável entre o homem e a mulher, bem como pela comunidade formada por qualquer dos pais e seus descendentes.

¹⁶ Constituição Federal. Art. 226, § 8º.

¹⁷ Constituição Federal. Capítulo VII, Art.226, parágrafos 3º e 4º.

A partir dessa noção, a legislação infraconstitucional classifica a família em natural, como sendo aquela comunidade formada pelos pais ou qualquer deles e seus descendentes e família extensa ou ampliada, aquela formada por parentes próximos com os quais a criança ou adolescente convive e mantém vínculos de afinidade e afetividade¹⁸. E, ainda, traz o conceito de família substituta, como sendo aquela constituída por meio da concessão de guarda, tutela ou adoção em casos excepcionais, desde que comprovado ser o ambiente capaz de garantir o desenvolvimento integral da criança e do adolescente¹⁹. Noutras palavras, os vínculos de filiação podem ter origem natural ou adotiva, e essa relação de parentalidade e filiação podem surgir de diversos arranjos familiares.

Como visto, o conceito de família nos conduz, nos dizeres de Sergio Luiz Kreuz (2012):

A um novo momento em que a família já não é mais só aquela, fundada no casamento, com caráter sacramental, patriarcal, sob a autoridade de um chefe de família. A família pós-moderna ou contemporânea é a família cujos laços de união estão fundamentados no afeto (KREUZ, 2012, p. 42).

De fato, o terceiro milênio será marcado pela nova geografia familiar com a redimensão do seu termo, na qual não existe um modelo ideal de família, mas sim a união de pessoas, independentemente dos arranjos existentes, capazes de exercer a função protetiva e de socialização das crianças e adolescentes com as quais convivam.

Portanto, seja a família, natural, extensa, ampliada, substituta ou mesmo pessoas que compõe a rede social de apoio da criança e do adolescente na comunidade, todos devem receber a proteção e a assistência necessárias para desempenhar plenamente o seu papel de proteção.

Nesse sentido, a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Crianças, de 1989, ressalta de forma particular a responsabilidade fundamental da família diante da evidente vulnerabilidade dos mais novos, consagrando a necessidade de proteção e atenção especial à criança. O que é reforçado em seu preâmbulo, ao reconhecer que a criança, para o desenvolvimento harmonioso da sua personalidade, deve crescer em um ambiente familiar, em clima de felicidade, amor e compreensão (BRASIL, 1990).

Não é por menos que Winnicott (2005) destaca que:

[...] um ambiente familiar afetivo e continente às necessidades da criança e, mais tarde, do adolescente, constitui a base para o desenvolvimento saudável ao longo de todo o ciclo vital. Tanto a imposição do limite, da autoridade e da realidade, quanto o cuidado e a afetividade são fundamentais para a constituição da

¹⁸ Estatuto da Criança e do Adolescente, Capítulo III, seção II, artigo 25.

¹⁹ Estatuto da Criança e do Adolescente, Capítulo II, artigo 19 e Capítulo III, seção II, artigo 28.

subjetividade e desenvolvimento das habilidades necessárias à vida em comunidade. Assim, as experiências vividas na família tornarão gradativamente a criança e o adolescente capazes de se sentir amados, de cuidar, se preocupar e amar o outro, de se responsabilizar por suas próprias ações e sentimentos. Estas vivências são importantes para que se sintam aceitos também nos círculos cada vez mais amplos que passarão a integrar ao longo do desenvolvimento da socialização e da autonomia.

Portanto, conviver em família é um direito que toda criança e adolescente tem de ser criado e educado, em regra, no seio de sua família natural ou extensa e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente que garanta seu desenvolvimento integral²⁰.

Desta forma, os processos que visam a aplicação de medidas de proteção a crianças e adolescentes devem priorizar ações destinadas ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, sobressaltando o princípio da prevalência da família. Em outras palavras, a intervenção judicial deve ocorrer, quando necessária, para aplicar prioritariamente medidas que mantenham ou reintegrem crianças e adolescentes a sua família natural ou extensa ou, se isso não for possível, promoverem a sua integração em família substituta.

Merece igualmente destaque, disposição do ECA²¹ em relação às medidas pertinentes aos pais e aos responsáveis com o objetivo de fazer cumprir o dispositivo que garante a convivência familiar. Segundo a lei, verificada a hipótese de maus-tratos, opressão ou abuso sexual impostos pelos pais ou responsável, a autoridade judiciária poderá determinar, como medida cautelar, o afastamento apenas do agressor da moradia comum, mantendo a criança ou o adolescente sob a proteção dos demais membros da família. Assim, analisando os dispositivos do Estatuto, concluímos que o legislador introduziu diversos comandos normativos para evitar a institucionalização de crianças e adolescentes.

Note-se, ademais, que mesmo após o acolhimento, a legislação infantojuvenil prevê em relação às entidades que desenvolvam os serviços de acolhimento familiar ou institucional, a obrigação de adotar os princípios da preservação dos vínculos familiares e da promoção da reintegração familiar²².

Sérgio Luiz Kreuz (2012), ao fazer uma análise do princípio da prioridade absoluta disposta no artigo 227 da Constituição Federal conclui:

Nos casos em que ainda seja possível sua reintegração na família de origem, a prioridade consiste na elaboração de um projeto de desacolhimento, com a superação das causas que determinaram a medida de proteção. Não sendo

²⁰ Estatuto da Criança e do Adolescente. Capítulo III Seção I, Art. 19.

²¹ Estatuto da Criança e do Adolescente, Título IV, art. 129.

²² Estatuto da Criança e do Adolescente, Capítulo II, Seção I, Art. 92, I.

possível sua reintegração à família biológica ou extensa, a prioridade deve ser a de colocar a criança em condições psicológicas e jurídicas e de lhe proporcionar uma nova família, no menor tempo possível. Ao judiciário foi reservado, não mais o papel de tutor da criança acolhida, mas a importante tarefa de interferir na modificação da realidade social da população infantojuvenil, para analisar, inclusive, as opções discricionárias dos demais poderes, contribuindo, desta forma, para o resgate da cidadania e da efetivação dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes (KREUZ, 2012, p. 72).

Com efeito, a retirada do convívio familiar deve ocorrer apenas quando for medida inevitável e, ainda, neste caso, sua permanência em acolhimento deverá ocorrer de maneira provisória e excepcional.

O Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, publicado pelo governo federal em 2006²³ foi, sem dúvida, um marco histórico na formulação de políticas públicas no Brasil. Ao trazer os antecedentes históricos do sistema de proteção de crianças e adolescentes do país, o documento enfatiza:

A legislação brasileira vigente reconhece e preconiza a família, enquanto estrutura vital, lugar essencial à humanização e à socialização da criança e do adolescente, espaço ideal e privilegiado para o desenvolvimento integral dos indivíduos. Contudo, a história social das crianças, dos adolescentes e das famílias revela que estas encontraram e ainda encontram inúmeras dificuldades para proteger e educar seus filhos. Tais dificuldades foram traduzidas pelo Estado em um discurso sobre uma pretensa “incapacidade” da família de orientar os seus filhos. Ao longo de muitas décadas, este foi o argumento ideológico que possibilitou ao Poder Público o desenvolvimento de políticas paternalistas voltadas para o controle e a contenção social, principalmente para a população mais pobre, com total descaso pela preservação de seus vínculos familiares. Essa desqualificação das famílias em situação de pobreza, tratadas como incapazes, deu sustentação ideológica à prática recorrente da suspensão provisória do poder familiar ou da destituição dos pais e de seus deveres em relação aos filhos (BRASIL, 2006, p. 16).

Ao trazer o paradigma da proteção integral e da preservação dos vínculos familiares e comunitários estabelecidos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, o plano trouxe como diretriz a necessidade de investimentos nas políticas públicas de atenção à família:

A importância da convivência familiar e comunitária para a criança e o adolescente está reconhecida na Constituição Federal e no ECA, bem como em outras legislações e normativas nacionais e internacionais. Subjacente a este reconhecimento está a ideia de que a convivência familiar e comunitária é fundamental para o desenvolvimento da criança e do adolescente, os quais não podem ser concebidos de modo dissociado de sua família, do contexto sociocultural e de todo o seu contexto de vida (BRASIL, 2006, p. 29).

Nessa perspectiva, observa-se que não é só na família que a criança e o adolescente constroem suas relações, mas seu crescimento é continuamente marcado pelo contexto

²³ Elaborado pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), Secretaria Especial dos Direitos Humanos – SEDH e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS.

social e comunitário em que estão inseridos. Na escola, na vizinhança, ao brincarem na praça pública, ao serem atendidos no posto de saúde, ao frequentarem a igreja ou o comércio próximo de casa, todas as relações comunitárias que vivenciam fazem parte da sua individualidade e representam importantes recursos para seu pleno desenvolvimento.

Nesse sentido:

Os espaços e as instituições sociais são, portanto, mediadores das relações que as crianças e os adolescentes estabelecem, contribuindo para a construção de relações afetivas e de suas identidades individual e coletiva. Nessa direção, se o afastamento do convívio familiar for necessário, as crianças e adolescentes devem, na medida do possível, permanecer no contexto social que lhes é familiar. Além de muito importante para o desenvolvimento pessoal, a convivência comunitária favorável contribui para o fortalecimento dos vínculos familiares e a inserção social da família (BRASIL, 2006, p. 32).

Quanto a esta última característica, nota-se a importância de investimentos públicos também nas redes sociais de apoio formadas pelos vínculos comunitários de cada membro familiar. Vínculos significativos na comunidade podem representar ferramentas importantes de apoio da família no desempenho de suas funções de cuidado e proteção à criança e ao adolescente.

Porém, mesmo com os esforços realizados à época, passados mais de 15 anos da publicação do Plano, a realidade ainda revela que a formulação e implementação de políticas públicas que assegurem o direito de crianças e adolescentes viverem em família ainda não ocorre de forma integrada. Descumprindo a legislação²⁴, União, Estados e Municípios não conseguem elaborar de forma articulada planos de atuação conjunta ou políticas públicas focadas em famílias em situação de risco e violência.

Como tem sido enfatizado, a legislação infantojuvenil assegura a manutenção ou a reintegração de crianças ou adolescentes preferencialmente à sua família em relação a qualquer outra providência, obrigando o Poder Público a realizar a inclusão do núcleo familiar em serviços e programas de proteção, apoio e promoção²⁵.

Mas, em que pese a clareza das normas, sejam elas previstas na Constituição Federal, sejam elas derivadas de tratados internacionais, milhares de crianças e adolescentes passam grande parte de sua infância em serviços de acolhimento.

Segundo dados do Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento (SNA) do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), existem quase 34 mil crianças e adolescentes acolhidas em instituições públicas por todo país (DIA NACIONAL..., 2022, on-line). Todavia, o mais

²⁴ Estatuto da Criança e do Adolescente, Título III, Capítulo I, inciso VI, art. 70-A.

²⁵ Estatuto da Criança e do Adolescente, § 3º do artigo 19, § 1º do art. 23, dos incisos I e IV do caput do art. 101 e dos incisos I a IV do caput do art. 129.

alarmante é saber que grande parte delas possui família.

Em pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) com o objetivo de conhecer as características dos serviços prestados por instituições de acolhimento beneficiadas pelo Ministério da Assistência Social (MAS), publicada em 2003, foi constatado que entre os principais desafios enfrentados pelas instituições de acolhimento para reinserção das crianças e adolescentes em suas famílias, consistia em interromper o círculo vicioso de desemprego, vício, violação de direitos e abandono dos pais (SILVA, 2004).

Mesmo reconhecendo que a família era fundamental para auxiliar no trabalho de proteção integral à crianças e adolescentes, ainda foi constatado no estudo que as questões envolvendo as condições socioeconômicas das famílias, especialmente a pobreza, a fragilidade, a ausência ou perda do vínculo familiar, a ausência de políticas públicas e de ações institucionais de apoio à reestruturação familiar, o envolvimento com drogas ilícitas e a violência doméstica eram as principais dificuldades apresentadas para o trabalho de reintegração e promoção do fortalecimento dos vínculos familiares²⁶.

Desta forma: “isso indica que as políticas de atenção a crianças e adolescentes como indivíduos não estão devidamente articuladas com ações de atenção a suas famílias, o que poderia não apenas evitar a institucionalização, como também abreviá-la, quando necessária” (SILVA, 2004).

Para Kreuz (2012), as possibilidades de transformação começam por medidas de apoio junto aos pais ou outros familiares. Somente quando estas medidas de auxílio se mostrem ineficazes, insuficientes, ou não recomendadas para a redução dos riscos, promove-se o acolhimento institucional. Este representa, em síntese, “o fracasso de outras medidas protetivas à família, à criança e ao adolescente” (KREUZ, 2012, p. 107).

Ainda que o ECA determine a preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas e a destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude²⁷, não há no país a implementação eficaz de ações visando o apoio sociofamiliar com o objetivo da superação da sua vulnerabilidade. E, sem essas ações, aumentam as chances de afastamento das crianças e adolescentes de suas famílias e a reintegração torna-se quase nula. Por essa razão Kreuz afirma que:

Somente com um sistema de garantias bem-organizado, estruturado, articulado e integrado, com divisão de responsabilidades, é possível diminuir os acolhimentos

²⁶ Levantamento Nacional dos Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede de Serviços de Ação Continuada (SAC) – Relatório de Pesquisa número 1 (SILVA, 2004, p. 47).

²⁷ Estatuto da Criança e do Adolescente, Título I, parágrafo único do art. 4º.

institucionais, promover o retorno seguro de outras crianças e adolescentes para suas famílias de origem ou ofertar-lhes a possibilidade de crescerem em outra família, respeitando seu direito fundamental da convivência familiar (KREUZ, 2012, p.116).

Como visto, o acolhimento, seja institucional ou familiar, é uma medida de proteção provisória e excepcional, aplicada apenas após o esgotamento das possibilidades de manutenção segura da criança ou adolescente em sua família de origem, e ainda deverá se prolongar por, no máximo, 18 meses, sendo prorrogada somente para atender necessidades que tenham em vista o melhor interesse da criança ou do adolescente.

A partir deste problema, da ausência ou da oferta irregular de serviços públicos, inclusive de apoio e promoção social às famílias, deverá o poder judiciário intervir para efetivar os direitos da criança e do adolescente, inclusive, no que diz respeito ao direito fundamental da convivência familiar. O desafio reside, entretanto, em como garantir a implementação desse direito e possibilitar a milhares de crianças e adolescentes crescerem e se desenvolverem dentro de uma família.

Diante desse panorama, na próxima seção, é demonstrado como o Estado, por meio da articulação com o sistema de justiça, pode garantir, ainda que temporariamente, cuidado e proteção integral para crianças e adolescentes por meio de serviços de acolhimento.

1.1.1 Do Serviço de Acolhimento Familiar

A caracterização do problema trazida no estudo de caso nos conduz a analisar o acolhimento institucional por período superior ao previsto em lei (à época dois anos) em um primeiro momento sob a ótica do Poder Público.

Nos dizeres da ministra relatora do recurso especial não poderia o poder judiciário negar a tutela jurisdicional:

[...] ao simples fundamento de que o Estado não reuniria as condições necessárias para a implementação de políticas públicas e ações destinadas a resolução, ou ao menos à minimização, dos danos decorrentes do acolhimento institucional de menores por período superior àquele estipulado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 220a).

De fato, com toda a razão a ministra ao proferir seu voto nestes termos. Desde a promulgação da Lei n.º 12.010, em 3 de agosto de 2009, o artigo 34 do Estatuto da Criança e do Adolescente foi acrescido para constar em seu parágrafo 1º a regra segundo a qual deve-se dar preferência na inclusão da criança ou adolescente em programas de acolhimento familiar em relação ao seu acolhimento institucional, observado o caráter

temporário e excepcional da medida (BRASIL, 2009 b).

Diversos projetos e programas de acolhimento familiar foram desenvolvidos nos municípios brasileiros, todavia, apesar das excelentes iniciativas, o acolhimento familiar não havia sido regulamentado como política pública em âmbito nacional. Só a partir da sua inclusão na Proteção Social Especial de Alta Complexidade (PSEAC)²⁸ da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), de 2004, do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora passou a ser reconhecido como política pública no Brasil.

Portanto, atualmente, o acolhimento familiar deve ser entendido como um serviço público:

Algumas iniciativas de "programas" de acolhimento em família acolhedora foram surgindo no Brasil, mas foi a partir do início dos anos 2000, dentro de uma perspectiva inovadora, que estudos e discussões sobre o tema começaram a ganhar força. Nesse período, destacou-se a realização de encontros e intercâmbios nacionais e internacionais, na busca do fortalecimento teórico e metodológico da prática. Assim, reuniram-se argumentos que traziam segurança e credibilidade para a criação da cultura do cuidado e da proteção em famílias acolhedoras. Foi também um período de intenso progresso político normativo na área da política pública da assistência social, com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social em 2004, primeiro documento que apresentou o acolhimento em família acolhedora como um Serviço no país e parte do Sistema Único de Assistência Social (PINHEIRO; CAMPELO, VALENTE, 2021, p. 115).

Nesse sentido, dessa nota característica decorre o fato de que, desde 2009, nas situações em que o afastamento da criança e do adolescente da família de origem é necessário para assegurar sua proteção, o acolhimento deve ser ofertado pelo poder público por meio do ingresso preferencial em famílias acolhedoras preparadas para esse fim, "com oferta de atenção individualizada, construção de relações de afeto e constância dos cuidados, que são elementos essenciais para o desenvolvimento integral saudável de crianças e adolescentes" (PINHEIRO; CAMPELO, VALENTE, 2021, p. 4).

Esse raciocínio se coaduna com o que já estava previsto na Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2004), no campo da Proteção Social Especial de Alta Complexidade, ao apontar a diretriz para a reestruturação dos serviços de acolhimento institucional no país, oferecendo como instrumentais o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (BRASIL, 2006) e as Orientações Técnicas: serviços de acolhimento para

²⁸ Os serviços de proteção social especial de alta complexidade são aqueles que garantem proteção integral, isto é, moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e/ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e/ou, comunitários.

crianças e adolescentes (BRASIL, 2009 a), com o objetivo de permitir a superação da arraigada cultura de institucionalização.

Segundo o Plano Nacional, o acolhimento familiar ocorre na residência de famílias acolhedoras, de crianças e adolescentes afastados da família de origem mediante medida protetiva, representando uma modalidade de atendimento que visa a oferecer proteção integral às crianças e aos adolescentes até que seja possível a reintegração familiar (BRASIL, 2006). Tal serviço deve contemplar em sua metodologia de funcionamento não só a mobilização, o cadastramento, a seleção, capacitação, acompanhamento e supervisão das famílias acolhedoras por uma equipe multiprofissional, mas o acompanhamento psicossocial das famílias de origem, com vistas à reintegração familiar e à articulação com a rede serviços, com a Justiça da Infância e da Juventude e com os demais atores do Sistema de Garantia de Direitos.

No mesmo sentido, de acordo com as Orientações Técnicas os serviços de acolhimento para crianças e adolescentes são conceituados como:

[...] um serviço que organiza o acolhimento, em residências de famílias acolhedoras cadastradas, de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar por meio de medida protetiva (ECA, Art.101), em função de abandono ou cujas famílias ou responsáveis encontrem-se temporariamente impossibilitados de cumprir sua função de cuidado e proteção, até que seja viabilizado o retorno ao convívio com a família de origem ou, na sua impossibilidade, encaminhamento para adoção. Propicia o atendimento em ambiente familiar, garantindo atenção individualizada e convivência comunitária, permitindo a continuidade da socialização da criança/adolescente (BRASIL, 2009, p. 67).

No âmbito internacional o Projeto de Diretrizes das Nações Unidas sobre emprego e condições adequadas de cuidados alternativos com crianças, ratificado pelo Brasil em 2009, também prevê que diante da necessidade da separação da criança de sua família, especialmente aquela menor de três anos de idade, o cuidado provisório deve ser realizado por outra família (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2009).

Contudo, em que pese o acolhimento institucional violar o princípio constitucional do direito à convivência familiar, bem como diversos estudos apontarem para as graves consequências de saúde ante a institucionalização precoce e prolongada, em especial na primeira infância, hoje predomina ainda no Brasil situações como a descrita no estudo de caso apontado.

Kreuz (2012), ao tratar do tema, assevera que:

A unidade de acolhimento, como também já notado anteriormente, está longe da realidade de uma família. Não pode ser equiparada à unidade familiar, pelo menos no plano afetivo, notadamente, quando acolhe grande número de crianças, com a constante alteração de seus membros. Diante disso, é inevitável a conclusão de que o acolhimento institucional viola o princípio constitucional (art. 227, da CF) do direito

da criança e do adolescente à convivência familiar, à medida que a retira de sua família, o que até pode ser absolutamente necessário, em razão da violação de outros direitos, e a coloca numa instituição. A violação desse direito constitucional tende a ser maior, mais grave e com consequências também mais desastrosas ao se prolongar por muito tempo, como costuma acontecer no Brasil.

[...].

É preciso, portanto, urgentemente, encontrar alternativas que possam substituir o superado modelo do acolhimento institucional, de comprovada ineficácia ou, pelo menos, restringir os acolhimentos institucionais a situações realmente excepcionais e provisórias, em unidades pequenas com poucas crianças e adolescentes (KREUZ, 2012, p. 78-79).

Noutras palavras, ainda se depara com inúmeros processos em que a permanência da criança e do adolescente em acolhimento institucional se prolonga por mais de 18 meses²⁹, sem que haja qualquer justificativa da Administração Pública diante da não implementação do serviço adequado de acolhimento.

A mudança desse cenário exige a sensibilização, conscientização e principalmente o compromisso do Poder Público, nas três esferas de governo, com o apoio das organizações da sociedade civil, da comunidade e necessariamente do Sistema de Justiça, garantir à criança e ao adolescente com medida de proteção, seu direito de viver em família e de se desenvolver plenamente em ambiente familiar, até que possa retornar ao convívio com a família de origem ou, se for o caso, ingressar em família substituta.

De acordo com pesquisa realizada pelo Conselho Nacional de Justiça intitulada “Unidades de Acolhimento e Famílias Acolhedoras”, publicada no ano de 2022, produzida como o quarto eixo do “Diagnóstico da Situação de Atenção à Primeira Infância no Sistema de Justiça”, havia cerca de 2.140 crianças acolhidas em 2019 e 2.512 crianças acolhidas em 2020 em serviços de acolhimento familiar.

No ano de 2019, foram registradas 381 unidades executoras do serviço de acolhimento familiar no Brasil. Desse total, 160 (42,0%) continham crianças de 0 a 5 anos. No ano de 2020, o número de unidades com serviço de família acolhedora aumentou para 432, sendo 174 (40,3%) com acolhimento de pelo menos uma criança de 0 a 5 anos (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2022).

Ainda, em 2020, de acordo com diagnóstico realizado pelo Conselho Nacional de Justiça, cerca de 32.791 (96%) crianças e adolescentes estavam em acolhimento institucional enquanto apenas 1.366 (4%) permaneciam em acolhimento familiar (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2020).

Os resultados das pesquisas demonstram, portanto, a necessidade de promover

²⁹ ECA, Capítulo III, seção I, art. 19, parágrafo 2º.

campanhas de incentivo à implementação de serviços de família acolhedora nos municípios e ao cadastro de famílias voluntárias, bem como fomentar o desenvolvimento de legislações estaduais e municipais sobre serviços de acolhimento familiar, considerando que ainda o acolhimento institucional é a regra nacional.

Afinal, reforçar a necessidade de conferir tratamento adequado a esse tipo de demanda implica em garantir o direito à convivência familiar de quase 230 mil³⁰ crianças e adolescentes que passaram por serviços de acolhimento no Brasil desde o ano de 2000. Justamente por conta desse número expressivo, torna-se premente a necessidade do Poder Público, por meio de ações intersetoriais, articuladas com a sociedade civil organizada implementar políticas públicas de acolhimento em família acolhedora, impedindo a institucionalização.

Para tanto, cabe à União apoiar a implementação desses serviços como política pública, podendo ser utilizado não apenas recursos federais, mas também estaduais, distritais e municipais para sua manutenção, facultando-se o repasse desses valores para a própria família (BRASIL, 2017)³¹.

Importante destacar que os recursos deverão contemplar a contratação de equipe que organize o acolhimento temporário de crianças e de adolescentes em residências de famílias selecionadas, capacitadas e acompanhadas que não estejam no cadastro de adoção, proporcionando uma experiência de proteção, cuidado e amor, durante um período de separação temporária de suas famílias de origem³².

A equipe técnica deverá ser composta no mínimo por coordenador, assistente social e psicólogo, com atribuição para realizar o processo de seleção, formação e acompanhamento das famílias acolhedoras e das crianças e adolescentes acolhidos, suas famílias de origem e/ou extensa, “além do trabalho articulado e corresponsável com a rede de serviços, bem como a comunicação permanente com o Sistema de Justiça, incluindo o envio de relatórios periódicos” (PINHEIRO; CAMPELO, VALENTE, 2021, p. 19).

No intuito de incentivar a ampliação das iniciativas de acolhimento familiar, a Rede Latino-americana de Acolhimento Familiar (RELAF) realizou em 2019 um estudo sobre o financiamento do acolhimento institucional e familiar em seis países da América Latina e Caribe: Argentina, Guatemala, México, Panamá, Paraguai e Uruguai (RED

³⁰ De acordo com dados do Sistema Nacional de Acolhimento e Adoção (SNA), desde o ano de 2000 até 2021 230.715 mil crianças e adolescentes passaram por instituições de acolhimento ou por famílias acolhedoras no Brasil.

³¹ ECA, Título II, Capítulo III, Seção III, Subseção II, art. 34, parágrafo 2º e Portaria MDS n.º 223/2017.

³² ECA, Título II, Capítulo III, Seção III, Subseção II, art. 34, parágrafo 3º.

LATINOAMERICANA DE ACOGIMIENTO FAMILIAR, 2022).

A conclusão da investigação apontou que: a) o cuidado no acolhimento institucional é mais caro do que o cuidado no acolhimento em família acolhedora; b) as despesas com recursos humanos nas duas modalidades são altas, mas em termos de custos, o montante alocado no acolhimento em família acolhedora é menor (requer número menor de profissionais contratados); c) o atendimento prestado no acolhimento institucional é igual para todas as crianças e adolescentes, sem considerar as necessidades individuais (não há atenção personalizada); d) tanto o acolhimento institucional quanto o familiar contam com financiamento público e privado, mas destina-se um montante maior de financiamento público para o acolhimento institucional; e e) existem serviços de acolhimento familiar que disponibilizam recursos para subsidiar as famílias acolhedoras (RED LATINOAMERICANA DE ACOGIMIENTO FAMILIAR, 2022).

Nesse viés, embora ainda não haja no Brasil a publicação de estudo científico trazendo um comparativo entre os investimentos necessários para implementação dos serviços de acolhimento familiar e institucional nos municípios, o Guia de Acolhimento Familiar aponta que:

O Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora apresenta um custo menor de operacionalização, pois exigirá menos profissionais para o desenvolvimento do trabalho, dispensando a necessidade de imóvel para moradia, de modo que os gastos mensais com manutenção também serão consideravelmente inferiores à modalidade institucional. As crianças e adolescentes residem temporariamente com famílias acolhedoras do SFA, estas que recebem, conforme lei municipal, um subsídio para os cuidados com os acolhidos durante a medida protetiva. Ainda, em municípios de pequeno e médio porte com um baixo número de crianças e/ ou adolescentes acolhidos, os gastos com o subsídio financeiro também serão pequenos (PINHEIRO; CAMPELO, VALENTE, 2021, p. 98).

Dessa maneira, não há motivos para a implantação de um maior número de serviços de acolhimento institucional no Brasil em detrimento ao familiar diante da perspectiva de menor custo aos cofres públicos.

Como visto, o serviço de acolhimento em família acolhedora compõe o sistema único de assistência social e possui sua operacionalização prevista na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009 c):

Dessa forma, o principal responsável por sua implementação deve ser o órgão gestor da Política de Assistência Social no território (Secretaria de Assistência Social ou congênere). A abrangência da oferta desse Serviço é municipal – com possibilidade de implantação em cidades de pequeno, médio, grande porte e metrópoles –, podendo também ser ofertado de forma regional para atender municípios de pequeno porte que não possuam demanda suficiente ou condições de manter um SFA próprio (PINHEIRO; CAMPELO, VALENTE, 2021, Caderno II, p. 31).

Nesse sentido, o órgão gestor da assistência social do município poderá atribuir uma agenda pública de discussão para organizar as etapas da implantação do serviço podendo nomear comissão específica, responsável pelas ações, metas e prazos, facilitando o acompanhamento e a avaliação da trajetória de implementação do serviço público.

Dentro dessa perspectiva, o serviço público de acolhimento em família acolhedora mostra-se como uma alternativa viável economicamente para os municípios, demonstrando que há alternativas adequadas para garantir o direito à convivência familiar e comunitária mesmo quando o acolhimento de crianças e adolescentes for necessário, inclusive por período além do previsto em lei.

1.1.2 Da Adoção Tardia

Dentro do objetivo de pesquisa passa-se a abordar o segundo viés trazido no estudo de caso, ou seja, a análise do acolhimento institucional por período superior ao previsto em lei, sob a perspectiva da sociedade civil³³. Nos dizeres da ministra relatora Nancy Andrichi:

[...] é igualmente possível examinar a questão controvertida sob a visão da sociedade em geral, sabidamente mais refratária à adoção de menores após determinada faixa etária, o que acaba por prolongar sobremaneira o período de acolhimento e, por consequência, reduzir drasticamente as chances deste menor se inserir em uma nova família e, por que não, de possuir um novo futuro (BRASIL, 2020 a).

Vale ressaltar que o artigo 19 do Estatuto da Criança e do Adolescente assegura a toda a criança e a todo o adolescente o direito de ser criado e educado no seio de sua família e, excepcionalmente, em família substituta.

Diante de tal situação, é possível concluir que o ordenamento jurídico brasileiro prioriza a manutenção da criança ou adolescente em sua família de origem, todavia, em conformidade com a parte final do artigo citado, a adoção configura uma medida excepcional que visa a colocação em família substituta, com o intuito de assegurar a convivência familiar e comunitária, em um ambiente que garanta o seu desenvolvimento integral.

Impende, portanto, nesta seção analisarmos a chamada adoção tardia ou simplesmente adoção de crianças maiores ou adoção necessária, suas dificuldades, desafios e formas de incentivo na garantia do direito a convivência familiar.

O termo “adoção tardia” é comumente utilizado para indicar a adoção de crianças

³³ BRASIL 2020 a.

que já possuem um desenvolvimento parcial em relação a sua autonomia e interação com o universo, não havendo uma idade mínima definida em lei para designar a adoção tardia, mas, de modo geral, utiliza-se a expressão para identificar crianças maiores de 3 anos de idade.

Todavia, não nos cabe, em função do objetivo deste trabalho, aprofundar o estudo dos conceitos da adoção, considerando que sua caracterização se encontra sedimentada na doutrina e bem definida na legislação ao fazermos uma simples leitura dos artigos 39 e seguintes do Estatuto da Crianças e do Adolescente.

Em contrapartida, deve-se ressaltar sua importância na medida em que ela representa a única forma de acolhimento de crianças e adolescentes tornando-os membros de uma família com as mesmas garantias legais dos filhos naturais, o que não acontece com os institutos da guarda ou da tutela³⁴.

Na lição de Sávio Bittencourt ao indagar os motivos da adoção ele aponta o instituto como fonte não só de direitos, mas também de cuidados afetivos, tão indispensáveis para a formação de um ser humano saudável:

Podemos, então, esquecer completamente o mito da filiação biológica como passaporte garantido para uma relação amorosa entre pais e filhos. Os abrigos abarrotados de filhos biológicos que não foram adotados por seus genitores são um testemunho trágico de que ter sido gerado por alguém não importa necessariamente na existência de amor. Os adolescentes de classe média, andando de moto e usando drogas, largados nas cidades por pais desleixados também demonstram o mesmo. Pois então podemos ser livres para amar o diferente e celebrar os encontros de alma. Não precisamos imitar o que a natureza eventualmente negou. Pode o branco amar o negro e vice-versa, na qualidade ímpar de pai e filho, fazendo das famílias uma dádiva da brasilidade, famílias coloridas e amorosas, que escolheram o amor como elemento de liga. Quem ama adota (BITTENCOURT, 2013, p. 156-157).

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em comemoração ao Dia Nacional da Adoção, lançou, em 25 de maio de 2020, um Diagnóstico sobre o Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento. As informações se referiram ao período compreendido entre o dia 12 de maio de 2015, data em que foi lançada a última versão do Cadastro Nacional de Adoção, e 5 de maio de 2020, quando a nova plataforma do Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento (SNA)³⁵ operava em todos os estados brasileiros.

³⁴ ECA, Art. 41. A adoção atribui a condição de filho ao adotado, com os mesmos direitos e deveres, inclusive sucessórios, desligando-o de qualquer vínculo com pais e parentes, salvo os impedimentos matrimoniais.

³⁵ Instituído pelo Ato Normativo nº 5538-25/2019, o sistema é o resultado da fusão de outros dois cadastros preexistentes: o Cadastro Nacional de Adoção (CNA) e o Cadastro Nacional de Crianças e Adolescentes Acolhidos (CNCA). O SNA tem por finalidade consolidar os dados fornecidos pelos tribunais de justiça, formando uma base única que reúne informações sobre o perfil das crianças e dos adolescentes inseridos no sistema de proteção da infância e da juventude e sobre o perfil desejado pelos pretendentes à adoção – uma ferramenta poderosa, que promove racionalidade e celeridade nos processos de colocação de crianças e

Seu propósito foi contribuir com a formulação e o acompanhamento de políticas públicas na área e principalmente apresentar informações sobre os perfis das crianças e adolescentes cadastrados no SNA, assim como o perfil desejado pelos pretendentes.

O primeiro resultado que merece destaque refere-se ao baixo percentual de adolescentes adotados, representando apenas 6% do total de adoções realizadas e 9% do total de adoções em trâmite no período do estudo:

Com relação à idade das crianças e adolescentes adotados ou em processo de adoção, observa-se na Figura 5 que o número de adotados diminui à medida que a idade aumenta, sendo essa tendência verificada mais fortemente nas adoções realizadas do que nas adoções em trâmite. Do total de adoções realizadas, 5.204 (51%) foram de crianças de até 3 anos completos, 2.690 (27%) foram de crianças de 4 até 7 anos completos, 1.567 (15%) foram de crianças de 8 até 11 anos completos e 649 (6%) foram de adolescentes, ou seja, maiores de 12 anos completos. Já em relação ao total de adoções em trâmite, 1.042 (49%) são de crianças de até 3 anos completos, 640 (25%) são de crianças de 4 até 7 anos completos, 413 (16%) são de crianças de 8 até 11 anos completos e 232 (9%) são de adolescentes (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2020, p. 14).

Nesse sentido, outro resultado que chamou atenção foi a quantidade de pretendentes dispostos a adotar (34.443), mas que não estavam vinculados a qualquer criança ou adolescente. O diagnóstico apontou que em aproximadamente 93,8%, não foi possível realizar a vinculação automática desses pretendentes considerando o perfil desejado por eles com o perfil existente das crianças e adolescentes disponíveis para adoção no sistema (5.026) (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2020). Observou-se que a idade influenciou consideravelmente essa vinculação, uma vez que 93% das crianças não vinculadas possuíam 7 anos ou mais de idade:

Pelo ponto de vista dos pretendentes, a grande maioria deseja crianças abaixo de 7 anos, influenciando bastante na vinculação crianças/prestendentes. Observa-se da Figura 19, que, em relação aos pretendentes e crianças/adolescentes não vinculados, a maioria dos pretendentes deseja crianças de até 4 anos de idade e apenas 0,3% desejam adotar adolescentes. Os adolescentes representam 77% do total de crianças e adolescentes disponíveis e não vinculados no SNA, havendo mais adolescentes cadastrados no SNA do que pretendentes que desejam adotá-los.

[...]

A idade máxima desejada pelos pretendentes vinculados a alguma criança é de 8 anos e 6 meses, enquanto a média dos não vinculados é de 4 anos e 1 mês. Destaca-se que a média de idade máxima desejada pelos pretendentes em todas as Unidades da Federação é inferior às médias de idades das crianças disponíveis e não vinculadas (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2020, p. 27).

A partir dos resultados apresentados, convém destacar duas observações importantes para conhecer melhor esse contexto.

Em primeiro lugar, sublinhar que a legislação nacional³⁶ exige a participação dos postulantes a habilitação para adoção frequência obrigatória a programa que inclua preparação psicológica, orientação e estímulo à adoção inter-racial, de crianças ou de adolescentes com deficiência, com doenças crônicas ou com necessidades específicas de saúde, e de grupos de irmãos, porém, nada fala, quanto à adoção de adolescentes, assim considerados os indivíduos maiores de 12 anos de idade³⁷.

Nesse contexto, resta evidente a ausência de incentivo legal para a adoção de adolescentes como mostra a conclusão do diagnóstico:

A existência do elevado número de crianças/adolescentes disponíveis para adoção e ainda não vinculadas a algum pretendente, mesmo havendo cerca de 21 pretendentes aptos à adoção para cada criança disponível, dá-se, principalmente, ao fato de somente 0,3% desses pretendentes desejarem adotar adolescentes, apesar destes representarem 77% do total de crianças e adolescentes disponíveis e não vinculados no SNA. Essa preferência por crianças de pouca idade também é observada entre os adotados, uma vez que o número de crianças e adolescentes adotados diminui na medida em que a idade aumenta. Do total de adoções realizadas, 51% foram de crianças com até 3 anos completos, 26% de crianças de 4 até 7 anos completos, 16% de crianças de 8 a 11 anos e 7% de adolescentes. A idade média das crianças e adolescentes é de 4 anos e 11 meses dos adotados; de 5 anos e 3 meses dos em processo de adoção; de 8 anos e 10 meses dos em acolhimento; e de 9 anos e 2 meses dos disponíveis para adoção (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2020, p. 55).

Segundo, ainda existe culturalmente no Brasil a ideia de que crianças maiores ou adolescentes serão “mais problemáticos” do que bebês, à medida que possuem uma trajetória maior de sofrimento em suas vidas e, portanto, a vinculação e adaptação com os adotantes será difícil e demorada.

A partir desse cenário, não é difícil concluir que o estudo de caso trazido à discussão neste trabalho, sob o ponto de vista da sociedade, reflete um imenso desafio na garantia do direito à convivência familiar de adolescentes, sobretudo, aqueles destituídos do poder familiar os quais aguardam acolhidos a possibilidade de inserção em famílias adotivas.

Torna-se premente, portanto, a construção de um novo paradigma cultural da adoção na família brasileira. Se, por um lado, se devem criar políticas públicas de incentivo à adoção de crianças maiores e adolescentes, por outro, precisa-se identificar os desafios enfrentados por adotantes e adotandos na adaptação familiar e trazer estratégias para equacioná-los.

Assim, o primeiro passo perpassa pela orientação adequada de psicólogos,

³⁶ ECA, Art. 197-C, parágrafo 1º.

³⁷ ECA, Art. 2º Considera-se criança, para os efeitos desta Lei, a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade.

assistentes sociais, advogados, defensores públicos, promotores de justiça, juízes, enfim, todos os profissionais que integram o processo de adoção, quanto ao exercício ético de cuidado com a temática, para que não reproduzam mitos, medos, estigmas e crenças ultrapassadas, pelo contrário, passem a incentivar a desconstrução de preconceitos arraigados socialmente promovendo uma cultura de resiliência e acolhimento.

O segundo passo consiste no conhecimento adequado do perfil dos adotantes, no investimento na sua preparação para adotar e no acompanhamento durante e após o processo de adoção. Portanto, investir na capacitação das equipes interprofissionais é importante para o sucesso nas adoções tardias.

Quanto ao perfil dos pretendentes na adoção tardia, em pesquisa realizada, Angelina Peixoto, *et al.* (2019) apontam que:

Realizar uma adoção de crianças maiores ou adolescentes é, portanto, renunciar ao sonho de ver o filho passar por todas as fases da infância, é começar a acompanhar seu desenvolvimento tendo perdido o acompanhamento de alguns anos. Mas é preciso saber que, mesmo não tendo participado de seu passado, terá de aceitá-lo. Isso requer maturidade, equilíbrio e esclarecimento por parte dos adotantes. Mas se faz possível e é capaz de causar bons resultados (Diniz, 1993). Algumas pesquisas destacam que existe maior estabilidade emocional e maturidade em quem realiza adoções de crianças maiores e que isso pode ser determinado pela idade dos adotantes, que em média é mais elevada do que os adotantes de crianças mais jovens, a chamada adoção convencional, o fato de a maioria já possuir filhos e ter um nível socioeconômico mais elevado (Ebrahim, 2001). Observa-se, por conseguinte, que a adoção de crianças maiores ou adolescentes requer maior preparo dos adotantes, maturidade, estabilidade emocional e altruísmo. Conhecer o passado da criança ajuda os adotantes a conhecer seu filho e conversar sobre ele pode auxiliá-la a preencher lacunas de tempo ou de situações não compreendidas (Costa & Rossetti-Ferreira, 2007), facilitando a adaptação e, conseqüentemente, a adoção (PEIXOTO, *et al.* 2019, p.102).

A preparação continuada dos pretendentes à adoção necessariamente deve envolver a discussão de aspectos psicossociais, jurídicos, culturais, educativos principalmente focados na reflexão dos preconceitos e discriminações sociais que envolvem a adoção tardia. E, por fim, o acompanhamento durante e após a adoção são essenciais para o sucesso da reintegração familiar, como aponta a pesquisadora Marлизete Maldonado Vargas:

O acompanhamento dos processos de adoção tardia, quando respeitada todas as suas fases, pode representar uma solução terapêutica preventiva para a crise que pode instalar-se no momento da adoção. Tal processo não é linear, homogêneo, desenrola-se de acordo com a dinâmica de cada grupo familiar. Requer muito trabalho de todos os envolvidos. Desde que o estabelecimento de regras seja simples e claro e as manifestações de agressividade, as vezes intensas do filho adotivo, sejam catalisadas, a experiência pode ser aproveitada por estas famílias como uma alavanca para o crescimento de todos os seus membros (VARGAS, 2013, p. 198-199).

O próximo passo consiste no incentivo e difusão de programas e projetos mediante ações articuladas por instituições e serviços governamentais e não-governamentais, com o objetivo de incentivar à chamada adoção tardia.

Uma iniciativa em destaque vem sendo desenvolvida no estado do Paraná por meio da criação de uma plataforma digital que possui o objetivo de encontrar famílias para crianças e adolescentes que se encontram aptas para adoção, mas que não foram localizados pretendentes interessados em razão do seu perfil. O foco principal do aplicativo, lançado em 25 de maio de 2018, é encontrar um lar para crianças maiores de oito anos, adolescentes, grupos de irmãos e acolhidos com deficiência ou problemas de saúde. Segundo os últimos dados publicados pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná³⁸, o A.DOT, é utilizado por nove estados e já possibilitou 56 adoções e mais de 10 mil acessos ativos, entre pretendentes e grupos de apoio à adoção.

Outra iniciativa buscada pelos Tribunais de Justiça dos Estados é o aperfeiçoamento dos Sistema de Adoção Internacional e o aprimoramento dos procedimentos para a busca de pretendentes estrangeiros, viabilizando o encaminhamento seguro de crianças com mais idade e adolescentes ao exterior.

Dessa forma, tem-se que, nem sempre, por mais bem intencionado que tenha sido o legislador ao prever a medida de proteção de acolhimento para afastar a violação constitucional de diversos direitos de crianças e adolescentes pela sua família de origem, o direito à convivência familiar pode tardar a ser exercido na prática, pois a sua garantia apenas será possível com a mudança de mentalidade da sociedade civil em geral e dos integrantes do poder público quanto aos valores insertos na Constituição.

Contudo, essa dificuldade não impede o poder judiciário de ingressar no campo das políticas públicas para assegurar o direito à convivência familiar. Esse tema será objeto de discussão na próxima seção, por intermédio da análise da implementação de políticas públicas para melhor compreender os fatores que intervêm diretamente na sua execução e as formas de interação estabelecidas entre seus atores, sejam eles burocracias de diferentes níveis, agências estatais ou beneficiários.

³⁸ TJPR PROMOVE iniciativas para estimular a ação de crianças e adolescentes. Comunicação TJPR, 25 maio 2022. Disponível em: https://www.tjpr.jus.br/destaques/-/asset_publisher/1IKI/content/tjpr-promove-iniciativas-para-estimular-a-adoacao-de-criancas-e-adolescentes/18319. Acesso em: 1 abr. 2023.

1.2 INTERVENÇÃO JUDICIAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Ao largo das discussões acadêmicas e jurisprudenciais quanto a maior ou menor legitimidade do Poder Judiciário na intervenção em Políticas Públicas, fato é que os Tribunais Superiores já firmaram entendimento no sentido de que é permitido ao Poder Judiciário impor à Administração Pública a adoção de medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do princípio da separação de poderes³⁹.

Conforme explica Camila Santos, o papel do Poder Judiciário se modificou com as transformações sociais, políticas e econômicas, permitindo um rearranjo da teoria da separação dos poderes, em que a função judiciária não é mais vista apenas como corretiva, mas também “uma função de efetivar direitos constitucionais e auxiliar na persecução dos objetivos da República, todavia, desde que obedeça a certos parâmetros” (SALLES, 2010 *apud* SANTOS, 2021, p. 14).

Justamente por estabelecer critérios gerais para a intervenção judicial na implementação de políticas públicas na garantia do direito social à saúde, o julgamento da suspensão da tutela antecipada em agravo regimental (STA 175 AgR / CE /STF)⁴⁰ do Supremo Tribunal Federal (STF) se tornou um importante paradigma, razão pela qual merece destaque neste trabalho.

A discussão posta a julgamento trouxe, de um lado, a ideia de que as normas que consagram os direitos de caráter social (entre eles o direito à saúde) assumiriam a feição de normas programáticas, dependentes, portanto, da formulação de políticas públicas para se tornarem exigíveis. Não poderia, portanto, ante a omissão estatal, o poder judiciário intervir, sob pena de afronta ao princípio da separação dos poderes e da reserva do financeiramente possível.

Ademais, nessa linha de pensamento, o poder judiciário, ao decidir no caso concreto, não seria capaz de realizar uma análise global quanto à destinação dos recursos públicos diante da inexistência de suportes financeiros suficientes para a satisfação de todas as

³⁹ ADPF-MC 45/DF, relator Ministro Celso de Mello, DJ 29.4.2004, REsp 1367549/MG, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 02/09/2014, DJe 09/09/2014. ARE 639337 AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, julgado em 23/08/2011, entre outros.

⁴⁰ Ementa do julgamento: “Suspensão de Segurança. Agravo Regimental. Saúde pública. Direitos fundamentais sociais. Art. 196 da Constituição. Audiência Pública. Sistema Único de Saúde - SUS. Políticas públicas. Judicialização do direito à saúde. Separação de poderes. Parâmetros para solução judicial dos casos concretos que envolvem direito à saúde. Responsabilidade solidária dos entes da Federação em matéria de saúde. Fornecimento de medicamento: Zavesca (miglustat). Fármaco registrado na ANVISA. Não comprovação de grave lesão à ordem, à economia, à saúde e à segurança públicas. Possibilidade de ocorrência de dano inverso. Agravo regimental a que se nega provimento” (BRASIL, 2010).

necessidades dos cidadãos. Desta forma, a implementação dos direitos sociais implicaria em escolhas alocativas, configurando típicas opções políticas.

Por outro lado, a discussão se acirra quando é indagada a necessidade de se garantir, por meio da ação do poder judiciário, a efetividade do princípio da dignidade da pessoa humana. Para aqueles que defendem a legitimidade da intervenção judicial, ao menos o “mínimo existencial” de cada um dos direitos, não poderia deixar de ser objeto de apreciação judicial.

Em meio à controvérsia jurídica, a importância do julgamento reside no fato do Supremo Tribunal Federal reconhecer que o direito social à saúde previsto no artigo 196 da Constituição Federal, não é uma norma programática incapaz de produzir efeitos sem a atuação Estatal, afinal, se assim considerada se estaria negando força normativa a Carta Magna.

Noutras palavras, houve, por parte da Corte Constitucional, o reconhecimento da existência de um direito público subjetivo a políticas públicas que promovam, protejam e recuperem a saúde. Mas, não apenas a saúde, senão a todos os direitos fundamentais.

A esse respeito, Sérgio Kreuz (2012) conclui assertivamente:

Felizmente, aos poucos, determinados dogmas vão sendo abandonados, como o de que determinar ao Executivo que atenda aos direitos fundamentais da criança e do adolescente ou execute políticas públicas para prevenção ou proteção, constituiu-se em violação do princípio da separação dos poderes. Gradativamente, os tribunais vão reconhecendo que não se trata de intromissão de outros poderes, mas sim, de uma forma de dar efetividade ao Direito Constitucional (KREUZ, 2012, p. 158).

Assim, ficou assentada a necessidade de se redimensionar a questão da judicialização dos direitos sociais, entre eles o direito a saúde, posto que a intervenção judicial não deve ocorrer em razão da omissão da Administração Pública na elaboração da política pública, mas, a atuação judicial é necessária para o cumprimento e implementação de políticas públicas já existentes.

Mas o que é uma política pública? Nos dizeres de Secchi:

Política Pública é um conceito abstrato que se materializa com instrumentos concretos como, por exemplo, leis, programas, campanhas, obras, prestação de serviços, subsídios, impostos e taxas, decisões judiciais, entre muitos outros. O problema público está para a doença, assim como a política pública está para o tratamento. Metaforicamente, a doença (problema público) precisa ser diagnosticada, para então ser dada uma prescrição médica de tratamento (política pública), que pode ser um remédio, uma dieta, exercícios físicos, cirurgia, tratamento psicológico, entre outros (instrumentos de política pública) (SECCHI, 2016, p. 05).

Portanto, problemas públicos e políticas públicas aparecem em diversas áreas, sendo a política destinada a minorar ou simplesmente resolver o problema, servindo como

instrumento de ação estatal. A partir disso, a primeira informação a ser considerada é a existência ou não da política pública estatal voltada à garantia daquele direito social que se pretende assegurar.

Deste modo, ao determinar a atuação da Administração Pública dentro das políticas sociais e econômicas já formuladas, o Judiciário não criará política pública, mas tão somente dará cumprimento ao comando normativo. “Não há que se falar, portanto, em ativismo judicial nesse caso, mas sim em intervenção legítima do Poder Judiciário em políticas cuja decisão de implementação (e, com ela, a decisão econômica alocativa) já foi tomada pelo legislador” (VITORELLI, 2022, p. 112-113). Nesse viés, o papel do Poder Judiciário não será “substituir a função executiva, mas intervir para corrigir as deficiências, tanto quanto a administração esteja omissa, quanto quando não esteja cumprindo de forma eficiente seus deveres previstos no texto constitucional” (SANTOS, 2021).

Resta claro, portanto, que havendo uma ameaça ou lesão a direito fundamental de crianças e adolescentes, a exemplo do direito a saúde ou à convivência familiar e comunitária, em decorrência de previsão legal⁴¹ o poder público deve dar preferência à execução das políticas sociais públicas, inclusive destinando de forma privilegiada os recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude, e não o fazendo caberá ao poder judiciário intervir.

Portanto, jamais se poderá negar a intervenção judicial quando presente violação sistemática a direitos, pois, nos dizeres de Vitorelli:

[...] se o gestor tivesse ponderado adequadamente as consequências de suas decisões pretéritas, o litígio não existiria. Uma vez que ele existe, não apenas os seus efeitos negativos podem ser submetidos à consideração judicial, mas também todo o esquema gerencial da estrutura, que não ponderou apropriadamente as consequências práticas das escolhas feitas (VITORELLI, 2022, p. 124).

É necessário frisar, ademais, que os conflitos que envolvem o direito à convivência familiar e comunitária, em razão da complexidade das relações postas em discussão e a diversidade de violações existentes, podem demandar não apenas uma ação pontual dentro da política pública, mas toda a reestruturação da sua implementação, dificultando o manejo e o gerenciamento pelo magistrado desse tipo de ação.

Não se deve esquecer que se está falando não apenas de litígios coletivos locais, mas também litígios coletivos irradiados que se tornam estruturais na medida que decorrem do modo como uma estrutura burocrática, pública ou privada, opera de maneira ineficiente violando direitos.

⁴¹ Estatuto da Criança e do Adolescente. Art. 4º, parágrafo único, alíneas “b”, “c” e “d”.

Nessa linha de análise, destaca-se que a intenção esboçada nas próximas seções será entender como e de que forma a intervenção judicial poderá ocorrer de maneira assertiva e em benefício do jurisdicionado e da coletividade diante de uma política pública ou um serviço público existente, mas ineficaz e qual o melhor instrumento para efetivá-lo.

1.2.1 Da implementação de políticas públicas sociais

São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados, entre outros previstos de maneira difusa no texto constitucional (BRASIL, 1988)⁴².

Antes de avançarmos no tema, é importante registrar que o recorte epistemológico do trabalho levará em conta o estudo dos direitos sociais como categoria a ser garantida, não havendo, aqui, análise individualizada de cada um deles. A caracterização do problema envolve a escolha do modelo de processo a ser utilizado pelo poder judiciário na garantia e concretização de qualquer um dos direitos sociais que permitam à família manter seus filhos sob sua proteção.

Desde logo, parece clara a constatação de que ao prever os direitos sociais, dentre os direitos e garantias fundamentais, a Constituição Federal de 1988 exigiu uma atuação positiva do Estado. “Estabeleceu diversos objetivos em seu artigo 3º, que demandam que o Poder Público se organize para a concessão desses direitos à coletividade, que se dá por meio da implementação de políticas públicas” (SANTOS, 2021, p. 13).

Na visão de Moraes deve-se repensar o Estado Contemporâneo a partir das transformações impostas pela incorporação da questão social:

[...] o *Welfare state* seria aquele Estado no qual o cidadão, independentemente de sua situação social, tem direito a ser protegido por meio de mecanismos/prestações públicas estatais, contra dependências e/ou concorrências de curta ou longa duração, dando guarida a uma fórmula onde a questão da igualdade e do bem-estar aparecem – ou deveriam aparecer – como fundamento para a atitude interventiva do Estado. (MORAIS, 2011, p. 40).

Seguindo essa linha de raciocínio pode-se afirmar que os direitos fundamentais sociais possuem intrínseca relação com os princípios da igualdade e da eficiência da Administração Pública que, mediante a implementação de políticas públicas, precisa garantir condições mínimas de existência a todos.

⁴² Constituição Federal. Capítulo II, artigo 6º.

Todavia, a concretização de qualquer direito fundamental social exige recursos econômicos, o que leva, na prática, a existência de conflitos entre a proteção do princípio da dignidade da pessoa humana e os limites financeiros do Estado.

Como lembra Leonardo Medeiros Júnior:

No modelo posto, tem-se, de um lado, o Estado, responsável por realizar a implementação dos direitos fundamentais sociais; de outro, o cidadão, que detém o direito de cobrar do primeiro a concretização das políticas públicas para efetivar os referidos direitos. Entretanto, verifica-se, por parte do Estado brasileiro, uma negligência com a efetivação de políticas públicas que concretizam os direitos fundamentais sociais, fazendo com que milhares de pessoas permaneçam desassistidas, sem o atendimento de suas necessidades básicas (MEDEIROS JÚNIOR, 2018, p. 8).

Por essa razão, em que pese os direitos sociais estarem assegurados pela Constituição, o gerenciamento das políticas esbarra no desequilíbrio financeiro e na escassez dos recursos públicos.

Nessa perspectiva, tudo nos leva a crer, diante da fragilização das políticas públicas de caráter social, na existência de uma permanente crise fiscal e financeira do atual modelo de Estado. Em obra sobre o tema, Morais explica:

[...], muitas das situações transitórias para a solução das quais este modelo de Estado Social fora elaborado, passaram, dadas as conjunturas econômicas e a transformação do capitalismo (de produtivo à financeiro), a ser permanentes ou de longa duração – o caso do desemprego nos países ditos centrais (embora esta classificação tenda à superação) exemplifica caracteristicamente este fato – quando políticas públicas de caráter temporário se transformaram em prestações públicas permanentes ou duradouras, produzindo, em razão disso, uma profunda defasagem entre a poupança pública constituída para fazer frente a tais garantias sociais e os gastos públicos para satisfazer as necessidades sociais emergentes destas reconfigurações macro e microeconômicas do capitalismo (MORAIS, 2011, p. 45).

Além da possibilidade de mudanças fiscais e tributárias para superação da crise financeira do Estado, a redução de despesas públicas por meio da diminuição da ação estatal, é um ponto que nos interessa refletir. Diante disso, impõe-se, observar, ainda que de maneira breve, como acontece a implementação de políticas públicas sociais.

Compreender o caminho percorrido entre a tomada de uma decisão governamental e a concreta efetivação dos resultados esperados pela atuação pública envolve um amplo conjunto de ações e interações realizadas por vários atores com objetivos, conteúdos e estratégias políticas diferentes e muitas vezes conflitantes.

Afinal, como implementar políticas e serviços públicos de maneira eficiente reduzindo as desigualdades diante de um Estado em permanente crise econômica? “Como articular os diferentes setores e organizações do governo na provisão de ofertas adequadas à complexidade dos desafios vividos cotidianamente pelos segmentos vulnerabilizados da

população?” (PIRES, 2020).

Seria desnecessário dizer que a intervenção estatal nas relações familiares se dá na perspectiva da proteção da própria entidade familiar, mas principalmente de seus membros, em especial das crianças e adolescentes, não competindo ao Estado impor o modelo de família a se constituir, mas, protegê-la e apoiá-la para que possa cumprir a sua missão, nos termos do que estabelece o art. 226 da Constituição Federal (KREUZ, 2012).

Longe de se trazer uma resposta definitiva, busca-se apenas iniciar a discussão sobre o tema.

Ao discorrer sobre o assunto, Janine Mello (2020) assevera que:

[...] é crescente o esforço para refletir sobre as particularidades e especificidades dos desafios enfrentados pelo poder público nos três níveis da Federação para garantir que os processos de formulação, implementação e monitoramento das políticas desenvolvidas no país correspondam adequadamente à crescente complexificação das demandas por parte da população no que se refere à melhoria de indicadores educacionais, melhoria das condições de acesso e qualidade aos serviços de saúde, ampliação de benefícios socioassistenciais, consolidação da rede de seguridade social e proteção ao trabalhador, além das agendas de enfrentamento à pobreza e redução das desigualdades, entendidas em suas acepções multidimensionais (MELLO, 2020, p. 9).

A tarefa não é fácil, pois, no entender da autora:

Como resultado da junção entre o processo de reorganização do Estado iniciado no pós-1988 e a prioridade política dada ao combate à pobreza e aos esforços de redução das desigualdades nos anos 2000, foram encampadas inúmeras alterações normativas que regulamentavam o funcionamento das políticas sociais. Além disso, também cresce a demanda por inovações institucionais na execução dessas políticas, assim como ocorre um movimento intenso de reestruturação burocrático-administrativa, visando aprimorar modelos de gestão e/ou estratégias e instrumentos de implementação que viabilizem a execução dessas ações nos três níveis federativos (MELLO, 2020, p. 12).

Vale lembrar que no estudo de caso apontado como caracterização do problema do presente trabalho, a Ministra relatora, desembargadora Nancy Andrighi⁴³, sugeriu a análise da matéria sob a ótica do Poder Público, em todos os níveis de atuação, o qual havia sido, no seu ponto de vista, incapaz de fomentar e implementar políticas públicas adequadas e eficientes para impedir o acolhimento de adolescentes por período superior ao teto legal.

Por estarmos diante de políticas com alto grau de abrangência, capilaridade e complexidade institucional, os desafios são ainda maiores. Ao analisar os esforços dos governos para garantir um padrão adequado de atendimento em todo país, levando em conta as desigualdades que configuram as capacidades estatais dos responsáveis pela implementação dessas ações e, ainda, a heterogeneidade na qualidade do serviço prestado

⁴³ BRASIL, 2020a.

à população, Janine Mello conclui:

A complexidade dos impasses e dilemas que perpassam a operacionalização dessas ações decorre, em grande medida, da natureza constitutiva de políticas distributivas de caráter universalizante. Os fatores capazes de impactar o desempenho dessas ações são inúmeros e variam em intensidade, abrangência e escala, por se tratarem de políticas continuadas, que devem ser garantidas em todo o território nacional, guiadas sob parâmetros estabelecidos no que se refere às alternativas de execução, aos objetivos e resultados esperados e à qualidade necessária aos serviços. Além de, a despeito de seu caráter universal, atenderem como público majoritário aquelas parcelas da população menos assistidas pelo Estado, mais expostas à situação de vulnerabilidade social e com menores níveis de rendimento monetário (MELLO, 2020, p. 12).

Na visão da autora, pode-se acrescentar ao rol de desafios para o avanço das políticas sociais no país o fato de se produzir políticas de forma setorializadas e divididas federativamente, comprometendo, portanto, ações intersetoriais.

Soma-se a isso a dificuldade de estabelecer conceitos claros quanto à desigualdade e à pobreza, de modo a retirar do ideário geral a visão filantrópica de concessão de políticas sociais para atribuir a elas caráter democratizante, focadas no bem-estar e ampliação da cidadania da população mais vulnerável.

Noutras palavras, coordenar processos de implementação de políticas públicas sociais exige compatibilizar uma série de especificidades, entre elas, a construção de um sistema de proteção social combinado às políticas sociais universais e focalizadas em um contexto de escassez de recursos e múltiplas desigualdades socioeconômicas.

Ainda, considerar a “diversidade geográfica, social e demográfica da população, associada a uma ampla rede de equipamentos públicos e de burocratas nas mais diversas áreas de atuação” (BICHIR, 2020, p. 36-37).

Nesse sentido, quanto ao modelo de gestão que se estrutura sob o viés tecno-burocrático, conclui Moraes:

Ou seja, põe-se em contradição a democracia – como fórmula política – e a burocracia – como arranjo funcional. E a resposta parece não estar disponível no “mercado” de construções teóricas até agora à disposição: ou se aumenta, expande e complexificam as fórmulas de tomada de decisão democrática, em particular pela incorporação de novos mecanismos de participação e de autonomização social; ou se repensa os modelos de gestão das estruturas e serviços sociais. E este tensionamento explica as distâncias entre eficácia e eficiência, muito características das disputas contemporâneas entre neoliberais/capitalistas e adeptos de fórmulas sociais includentes (MORAIS, 2011, p. 47).

Há que se reconhecer, portanto, a crescente judicialização da política, nos dizeres do citado autor:

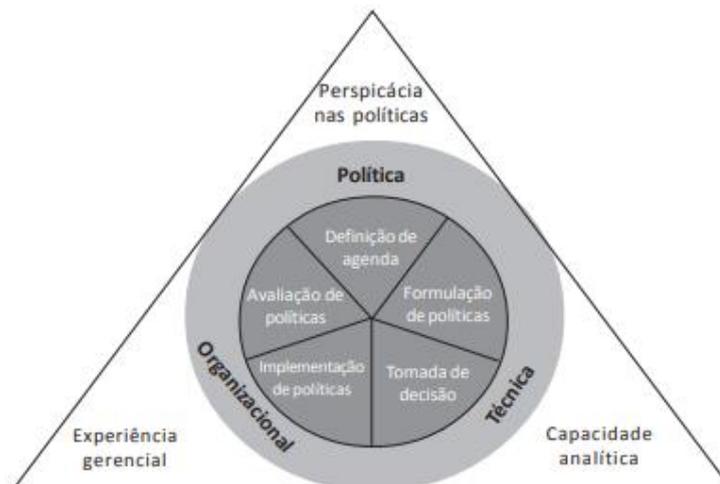
E é exatamente neste contexto de desconforto ante as promessas incumpridas e das constantes novas demandas, além do aumento de custos decorrentes tanto do

sucesso das políticas sociais como das crises da economia capitalista, que ganha força, o recurso à jurisdição na expectativa de que a mesma – *como função de garantia* –, em substituição às funções de governo, possa ofertar a satisfação das mesmas (MORAIS, 2011, p. 60).

Mas, para isso, diante de tal complexidade, se torna evidente repensar o papel do poder judiciário no gerenciamento de processos judiciais que envolvem a garantia dos direitos sociais, contemplando as especificidades do caso concreto de modo que o magistrado possa avaliar a dimensão subjetiva (individual e coletiva) com a dimensão objetiva do direito social.

Avançando no tema, ao considerar a implementação, uma das fases do ciclo de elaboração da política pública – composto pela agenda, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação⁴⁴ –, observa-se que seus estudos representam uma vertente do campo de análise de políticas públicas que se direciona para o momento específico da materialização ou concretização das políticas, buscando compreender as diferenças entre o que foi formulado e o que foi executado (LOTTA, 2019). A figura 1 resume bem o ciclo da política pública.

Figura 1 - Ciclo da política pública



Fonte: Wu, Ramesh, Howlett e Fritzen, 2014, p. 21.

⁴⁴ A definição da agenda deve servir como [...] um mecanismo de triagem e seleção, capazes de fundamentar e verificar (ou não) vários pedidos de atenção entre os formuladores de políticas e o público em geral. Já a formulação de políticas públicas [...] envolve o desenvolvimento de alternativas para possíveis cursos de ação governamental destinadas a tratar de problemas na agenda do governo. A tomada de decisão [...] envolve indivíduos ou grupos oficialmente sancionados ou autorizados, que decidem adotar um determinado curso de ação para implementação. A implementação [...] é uma atividade-chave no processo de políticas públicas, pois é quando a política pública ganha forma e entra em vigor. Por fim, [...] a avaliação de políticas públicas é uma atividade fundamental, pois envolve a avaliação do grau em que uma política pública está atingindo os seus objetivos e, se não estiver, o que pode ser feito para melhorá-la. (Wu, Ramesh, Howlett e Fritzen, 2014, p. 22/24).

Nos dizeres da professora Renata Bichir:

Analisar a implementação de políticas públicas significa considerar os desafios da transformação de intenções governamentais em práticas e ações, envolvendo um conjunto cada vez mais diversificado de atores, estatais e não estatais, em processos de interação pautados por regras formais e informais (BICHIR, 2020, p. 23).

Ao tratar de estudos sobre os pressupostos analíticos das políticas públicas Gabriella Lotta afirma que o primeiro deles é a ideia de que a formulação e implementação não são fases distintas, mas processos decisórios contínuos formando uma cadeia decisória que pode ser alterada e “redecidida”.

Compreender que esses processos decisórios são complexos seria o segundo pressuposto, ao passo que são baseados em diferentes formas de coordenação por variados atores no ambiente institucional.

Assim, o terceiro pressuposto analítico compreenderia afirmar que o processo de implementação de políticas públicas é altamente interativo (LOTTA, 2019). Nesse sentido:

Muitos atores são envolvidos nos processos decisórios que levam à materialização das políticas. Esses atores podem estar dentro ou fora das organizações, podem ser estatais ou não estatais, podem ser formais ou informais. As políticas públicas são atualmente implementadas por grupos multiorganizacionais que interagem defendendo diferentes perspectivas e valores [...]. Para analisar implementação, portanto, é necessário entender quem são esses atores, como eles interagem e agem sobre a implementação (LOTTA, 2015, p. 19).

Por fim, o quarto pressuposto analítico dos estudos de implementação de políticas públicas consistiria na existência de diversos fatores externos, como forma de estado, valores sociais, culturais, organizacionais e as próprias crenças pertencentes ao indivíduo que atua na política que interfere na sua execução.

Isso leva a um último elemento constitutivo dos estudos de implementação: “[...] eles se propõem a entender ‘a política como ela é’, ou seja, não apenas a analisar como ela deveria ser ou como está escrito nas normas em que ela deveria funcionar, mas sim a como ela de fato acontece” (LOTTA, 2015, p. 20).

Por derradeiro, tais pressupostos podem conduzir a diferentes pesquisas e estudos sobre a implementação de políticas públicas, entre eles aqueles que levam em consideração a atuação dos burocratas nos processos decisórios.

É este recorte que agora se pretende fazer ao identificarmos o papel dos chamados burocratas de nível de rua. Como eles atuam e interferem na implementação das políticas públicas ao realizarem a classificação e o julgamento dos beneficiários das políticas sociais

e compreendermos como diferentes práticas e comportamentos podem gerar resultados diferentes, em especial quando relacionadas aos usuários dos serviços públicos, ou seja, as famílias de crianças e adolescentes acolhidos e seus membros.

1.2.2 Dos Burocratas de nível de rua

Já foi visto que as medidas de proteção à criança e ao adolescente, entre elas o acolhimento, elencadas no ECA⁴⁵, são aplicáveis sempre que seus direitos forem ameaçados ou violados. Mas, essa violação pode ocorrer não somente por omissão ou abuso dos pais ou responsável, mas por ação ou omissão do Estado. Portanto, a situação de risco que enseja o afastamento de crianças e adolescentes de suas famílias pode advir da ausência de atuação do poder público. Mais precisamente, pela falta de políticas, programas e serviços destinados a prevenir ou abreviar o período de afastamento da família e a garantir o efetivo exercício do direito à convivência familiar.

Kreuz (2012) materializa essa feição prospectiva afirmando que o segredo na efetivação dos direitos da criança e do adolescente começa pela organização, implantação e articulação de uma rede de atendimento à família, à criança e ao adolescente, principalmente no âmbito dos municípios, não se podendo aceitar situações em que cada vez que uma criança ou adolescente se encontra em situação de risco, com seus direitos fundamentais sendo violados, soluções improvisadas apareçam, sem qualquer planejamento.

Para a efetivação desse sistema de proteção, o legislador constitucional estabeleceu, no artigo 204, a descentralização político-administrativa, cabendo a normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas aos Estados e Municípios, bem como a entidades beneficentes e de assistência social, com a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Nesse contexto, a política de atendimento, atrelada à legislação vigente, deve igualmente trabalhar a integração operacional de diversos órgãos, entre eles o Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública, o Conselho Tutelar, bem como todos aqueles encarregados da execução das políticas sociais básicas e de assistência social, para assim agilizar o atendimento de crianças e adolescentes inseridos em serviços de acolhimento

⁴⁵ Estatuto da Criança e do Adolescente, art. 98.

familiar ou institucional, visando a sua rápida reintegração à família de origem ou, se tal solução se mostrar comprovadamente inviável, sua colocação em família substituta⁴⁶.

Desta forma, quando se estuda Política Pública na área infanto-juvenil devem-se estar atentos ao preconizado no Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária e ao Plano Decenal dos Direitos da Criança e do Adolescente elaborados pelos Estados, em especial, no contexto desse trabalho, do Estado do Paraná.

Dois instrumentos valiosos para a implementação da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, reforçando a necessidade de articulação de ações governamentais e não-governamentais, com participação solidária dos entes federados.

O Plano Nacional, elaborado de maneira participativa, envolveu representantes de todos os poderes e esferas de governo, da sociedade civil organizada e de organismos internacionais, os quais compuseram a Comissão Intersetorial que elaborou os subsídios apresentados ao Conselho Nacional dos Direitos das Crianças e Adolescentes - CONANDA e ao Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. Publicado em 2006, estruturou um planejamento de longo prazo com diretrizes, objetivos e ações intersetoriais com implementação até 2015.

No ano de 2019, foram planejadas ações para seu processo de avaliação, a fim de identificar os resultados alcançados e as ações ainda necessárias para melhor subsidiar sua atualização, tendo os estudos concluído pela importância da convivência familiar para a vida das crianças e adolescentes, apontando para a necessidade de avanços na qualificação dos serviços de acolhimento familiar e maior profissionalização das equipes de referência.

A partir dessa premissa o Plano Nacional trouxe importante diretriz direcionada aos diversos atores sociais, para que cada um deles assumisse o compromisso de garantir a promoção, proteção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária.

Nesse sentido, dispôs o Plano Nacional a necessidade de mudança do olhar e do fazer, não apenas das políticas públicas focalizadas na infância, na adolescência e na juventude, mas extensivos aos demais atores sociais do chamado Sistema de Garantia de Direitos, implicando a capacidade de ver estas crianças e adolescentes como sujeitos de direitos e de maneira indissociável do seu contexto sociofamiliar e comunitário (BRASIL,

⁴⁶ Estatuto da Criança e do Adolescente, Título I, Capítulo I, inciso VI, do art. 86 e art. 87.

2010).

Essa nota característica evidenciou a necessidade de uma rede de serviços de atenção e proteção à criança, ao adolescente e à família, formada por pessoas que sejam capazes de promover orientações e de dialogar com as famílias, criando espaços de discussão, bem como de intervir de maneira eficiente em situações de risco, para resguardar os direitos dos protegidos, fortalecendo os núcleos familiares para o adequado cumprimento de suas responsabilidades.

Em sentido semelhante, no âmbito Estadual, o governo do Paraná foi o primeiro estado da Federação a publicar, por meio do Decreto nº 9.621, de 17 de dezembro 2013, o Plano Decenal dos Direitos da Criança e do Adolescente com o objetivo de estabelecer uma política estadual com implementação em dez anos (2014 a 2023), visando à efetivação dos direitos da criança e do adolescente e à melhoria real de suas condições de vida.

Desta forma, foram criados objetivos, diretrizes, ações e metas com a construção de indicadores de monitoramento de políticas públicas destinados a verificar sua execução e resultado, sendo a última reavaliação prevista para o ano de 2023.

Na mesma linha do Plano Nacional, o estado do Paraná definiu a realização de um trabalho produzido em conjunto com articulação setorial incumbindo aos atores sociais atuar de maneira integrada na construção de uma “rede de proteção social”:

Este conceito, portanto, ultrapassa a ideia de simplesmente agregar ou acumular produtos ou ações de áreas diferentes e historicamente fragmentadas pelas especialidades de funções, bem como supera a abordagem isolada para tratar de problemas sociais complexos. A intersetorialidade rompe com modelos antigos de administração construindo novos desenhos organizacionais com estruturas de hierarquia plana e cooperativa. [...] A intersetorialidade e trabalho em rede implicam, desse modo, o desenvolvimento de ações de diversos setores relacionados às políticas sociais básicas, aos serviços de proteção, à assistência supletiva, à proteção jurídico-social e à defesa de direitos, que devem trabalhar de forma articulada, complementar e integrada, a fim de que se viabilize a efetivação dos direitos das crianças e dos adolescentes (PARANÁ, 2013, p. 79).

Não obstante toda a regulamentação existente, ainda é difícil compreender por que o desempenho de serviços públicos essenciais fornecidos às famílias é tão baixo.

A resposta está na compreensão do trabalho de quem de fato implementa a política pública. Todos os serviços públicos essenciais resultam de ações realizadas não por organizações despersonalizadas, mas por uma série de pessoas, indivíduos que compõem o Estado.

Verifica-se, dessa forma, que apenas a elaboração e aprovação de leis ou atos normativos não abrangem o processo de decisão política. A política pública apenas se concretizada quando os comandos normativos são plenamente aplicados por meio da

implementação de processos subsequentes realizados por agentes públicos.

Justamente por conta disso, deve-se enxergar quem são esses atores sociais, os quais, dentro do escopo deste estudo, possuem como função fornecer apoio às famílias em momentos de dificuldades, conferindo-lhe condições de alimentação, educação e trabalho, promovendo os encaminhamentos necessários aos programas de proteção e, orientação sociofamiliar previstos normativamente.

Noutras palavras, é importante destacar o papel daqueles a quem cabe implementar, na prática, a política pública que vai interagir com os usuários. Identificar os indivíduos que irão monitorar e assessorar a execução dos serviços, ações, programas e projetos que fortalecem os vínculos familiares e comunitários das crianças e adolescentes.

A fim de reforçar a necessidade de conferir uma designação a essas pessoas, o escritor e cientista político Michael Lipsky, em sua obra denominada *Street-level bureaucracy* (2019), ou Burocracia de nível de rua, identificou que os trabalhadores do serviço público que interagem diretamente com os cidadãos e que têm poder substancial na execução de seu trabalho são chamados de burocratas de nível de rua.

Para o professor Lipsky (2019) os típicos burocratas de nível de rua são os professores, policiais, assistentes sociais, psicólogos, pedagogos, juízes, defensores públicos, trabalhadores da saúde, da segurança pública e muitos outros funcionários públicos responsáveis pela aplicação da lei e que concedem acesso a programas governamentais possibilitando a prestação dos serviços públicos. De acordo com o autor, esses atores ganharam centralidade nos estudos de implementação, na medida em que são os “atores-chave responsáveis por materializar as políticas desenhadas e, portanto, gerar seus resultados” (LOTTA, 2021, p. 13).

Portanto, esses burocratas são responsáveis pelas interações diárias do estado com seus usuários e realizam, de fato, a entrega final do serviço e da política pública. A eles é conferido o poder de permitir o acesso da população a direitos e a benefícios governamentais. É por meio deles que os indivíduos conseguem acessar a administração pública.

Gabriela Spanghero Lotta (2021), observando as lições de Lipsky, traduz com precisão a importância dessa categoria:

No Brasil, assim como nos demais países, os burocratas de nível de rua ocupam o maior contingente de profissionais do setor público. São milhões de professores, policiais, assistentes sociais, profissionais de saúde e outros funcionários que realizam encontros cotidianos com os usuários. E é por meio deles que os direitos são, ou não, adquiridos, que a eficiência é, ou não, conquistada, que as desigualdades são, ou não, reduzidas. Olhar para eles é, portanto, tarefa primordial para quem pensa e gerencia o Estado. E é um locus fundamental de estudos para

quem se preocupa com as políticas públicas (LIPSKY, 2019, p. 13 *apud* LOTTA, 2021, p.13).

Utilizando como marco teórico a obra de Lipsky (2019), e avançando no tema, observa-se que o autor reflete sobre os dilemas enfrentados por estes agentes públicos na condução de suas atividades, analisando as condições e contextos de trabalho, a abertura que eles têm para agir conforme suas próprias preferências, as pressões que sofrem e quais as responsabilidades que assumem. Afinal, como estão na linha de frente dos serviços, precisam compreender a dimensão gerencial de suas ações, ao realizarem a interface entre o estado e a sociedade:

As formas pelas quais os burocratas de nível de rua proporcionam benefícios e sanções estruturam e delimitam a vida das pessoas e suas oportunidades. Essas formas orientam e determinam o contexto social (e político) no qual as pessoas agem. Assim, cada extensão de benefícios do serviço é acompanhada pela extensão da influência e do controle do Estado. Como prestadores de serviços de utilidade pública e detentores da ordem pública, os burocratas de nível de rua são o foco da controvérsia política. Eles estão constantemente divididos entre as demandas dos destinatários dos serviços, que querem maior efetividade e responsividade, e as demandas de cidadãos, que querem mais eficácia e eficiência dos serviços públicos.

[...]

Os burocratas de nível de rua dominam as controvérsias políticas sobre serviços públicos por duas razões. Primeiro, os debates sobre o escopo adequado e o foco dos serviços públicos são, essencialmente, debates sobre o escopo e a função desses funcionários públicos. Em segundo lugar, os burocratas de nível de rua têm um impacto considerável na vida das pessoas. Esse impacto pode ser de vários tipos. Eles introduzem aos cidadãos as possíveis expectativas a respeito de serviços públicos e seu lugar na comunidade política. Eles determinam a elegibilidade dos cidadãos a respeito de benefícios e sanções governamentais. Eles supervisionam o tratamento (o serviço) que os cidadãos recebam nesses programas. Assim, os burocratas de nível de rua, implicitamente, medeiam a relação constitucional entre cidadãos e o Estado. Em suma, eles detêm as chaves para uma dimensão de cidadania (LIPSKY, 2019, p. 38-39).

Portanto, seguindo essa linha de raciocínio, observa-se a complexidade do problema nas lições de Lipsky (2019) quando o autor elenca as condições de trabalho dos burocratas de nível de rua.

Se, por um lado, a entrega da política pública pelos burocratas precisa ser urgente e pessoal, por outro, se deparam com condições limitadas de recurso, tempo e informações. A crise financeira do Estado não é novidade, e reflete especialmente no setor de serviços, desafiando a tomada de decisões quanto às prioridades a serem atendidas dada a escassez de recursos:

Os burocratas de nível de rua trabalham em situações onde o problema dos recursos, na maioria dos casos, não é solucionável. Isso se dá ou porque o número de pessoas tratadas pela burocracia de nível de rua é apenas uma fração do número de clientes potenciais, ou porque as suas obrigações exigem um tratamento de maior qualidade do que é possível fornecer a cada um dos clientes, de modo que a

sobra dos recursos é dedicada a melhorias marginais de qualidade (LIPSKY, 2019, p. 99).

O trabalho dos burocratas de nível de rua está permeado por contradições, ao passo que se espera que utilizem a discricionariedade ao tratar de casos individuais, na prática, precisam categorizar pessoas não apenas para driblar as limitações orçamentárias, mas como requisitos funcionais para facilitar a realização do trabalho.

A questão torna-se tormentosa ao passo que o retorno de crianças e adolescentes para suas famílias, muitas vezes, está atrelado à probabilidade de sucesso ou não na adesão a programas e serviços públicos. Ocorre que tais encaminhamentos realizados pelos burocratas podem não ser feitos levando em consideração o potencial daquela família em especial, da mãe, pai ou parente como indivíduo, mas com base em estereótipos sociais:

As pessoas vêm às burocracias de nível de rua como indivíduos únicos, com diferentes experiências de vida, personalidades e em suas circunstâncias de vida. Em seus encontros com as burocracias, eles são transformados em clientes, enquadrados em um número muito pequeno de categorias, são tratados e se tratam como se eles coubessem dentro de definições padronizadas de unidades concebidas para nichos burocráticos específicos. A transformação das pessoas em clientes, sendo atribuídas a elas categorias de tratamento pelos burocratas, e tratando-as em termos dessas categorias, é um processo social. As características do cliente não existem fora do processo que dá origem a elas. Uma parte importante desse processo é a maneira como as pessoas aprendem a se tratar, como se fossem seres dentro de categorias.

[...]

O que os burocratas de nível de rua pensam que fazem pode ter pouca ligação com o que os clientes pensam que está acontecendo. Os clientes tendem a vivenciar suas necessidades como problemas individuais e suas demandas como expressões individuais de suas expectativas e mágoas. Muitas vezes eles esperam um tratamento adequado como indivíduos e são, em grande medida, incentivados pelas instituições públicas e pela sociedade em geral a terem essa expectativa. Por outro lado, os burocratas de nível de rua vivenciam os problemas do cliente como um apelo a categorias de ação. As demandas individuais de um cliente são percebidas como componentes de um grupo. Expectativas de um tratamento adequado são enquadradas em termos de soluções satisfatórias para um correto processamento de todo o trabalho, em vez de em termos da melhor solução para os casos individuais. Os clientes buscam serviços e benefícios; os burocratas de nível de rua buscam o controle sobre o processo para fornecê-los (LIPSKY, 2019, p. 134).

São essas pessoas que, no exercício de poderes de autoridade, realizam a remoção de crianças e adolescentes em situação de risco de suas casas, promovendo o acolhimento. Em que pese sua presença sugerir uma proteção aos mais jovens, se espera, no entanto, que elas possam usar suas habilidades interpessoais e relacionais para ajudar as famílias a superar suas vulnerabilidades recompondo o núcleo familiar.

Desta feita, o principal desafio para a gestão é aprimorar suas ações para tornar a tomada de decisão isenta da esfera emocional, evitando comportamentos calcados em

soluções aparentemente mais fáceis.

Nesse percurso, os objetivos das ações não estão plenamente assegurados, dependendo de um conjunto de elementos que não necessariamente são previstos pelos formuladores de políticas. É nesse contexto que externalidades negativas podem emergir, contribuindo, entre outras questões, para o reforço das desigualdades ou das assimetrias – resultados não previstos que, de alguma forma, modificam o itinerário das ações. Ao analisar o processo de implementação a partir da lógica dos agentes de base, suas percepções, crenças e decisões são evidenciadas, informando como o processo de implementação efetivamente acontece, além de contribuir para que se possa melhor compreender o caminho real percorrido pelas políticas (OLIVEIRA; PEIXOTO, 2019, p. 639).

Como dito, o marco teórico desenvolvido nesta seção, foi construído por intermédio da leitura da obra intitulada “Burocracia de nível de rua, dilemas do indivíduo nos serviços públicos”, do renomado professor Michael Lipsky (2019). Portanto, não se poderia deixar de salientar, por fim, as impressões do autor quanto à reforma e reconstrução dessas relações humanas.

Assim, para que se tenham serviços ou benefícios adequados às necessidades individualizadas de cada indivíduo diminuindo a tensão da relação dos cidadãos com o Estado visando a implementação real de políticas públicas adequadas e eficientes para impedir ou abreviar o acolhimento de crianças e adolescentes, precisa-se trazer à discussão três linhas de análise, as quais foram categorizadas pelo autor como a seguir constam descritas.

A primeira linha de análise apresentada por Lipsky (2019) consiste no aumento da autonomia do usuário do serviço público, eliminando os trabalhadores públicos como ponte entre o governo e os cidadãos. O autor traz como exemplos a resolução de litígios (autocomposição) e a utilização de procedimentos jurídicos simplificados a fim de tornar a lei acessível aos cidadãos sem a necessidade de envolver inúmeros profissionais especializados; igualmente, os programas de cuidados em domicílio no campo da saúde permitiriam que as pessoas evitassem buscar por internações sobrecarregando o sistema de saúde e a organização das patrulhas comunitárias diminuiria a dependência da atuação exclusivamente policial.

Noutras palavras, as orientações quanto a direitos e a simplificação de procedimentos com a criação de fluxos e rotinas de atuação, tornando os serviços públicos mais fáceis de gerir, sem a necessidade da intervenção de especialistas, contribuiria para o alinhamento dos servidores públicos e as expectativas estabelecidas no processo político.

Dentro do objetivo de pesquisa, se poderia pensar no incentivo aos serviços de acolhimento familiar, evitando a institucionalização de crianças e adolescentes. Serviços os

quais poderiam ser executados de maneira descentralizada por meio de contratos com organizações sem fins lucrativos, conforme dissertado em seção própria (1.1.1), haja vista que a contratação de serviços pode ser entendida hoje como um novo tipo de força de trabalho de nível de rua com o objetivo de servir aos cidadãos em diversas áreas de bem-estar social e de saúde.

A segunda orientação defendida por Lipsky (2019) consiste na eliminação da discricionariedade da burocracia nos casos em que ela conduz a um tratamento desigual e injusto aos beneficiários, ainda que haja um custo pela categorização. A ideia é exemplificada na iniciativa dos hospitais ao desenvolver protocolos elaborados para auxiliar o enfermeiro a determinar prioridades médicas nas salas de emergência, em nome da otimização do uso dos recursos disponíveis. Portanto, a criação de um plano de ação individualizado, mas baseado em iguais parâmetros de atendimento, pode ser confeccionado para auxiliar na indicação dos melhores benefícios a serem concedidos às famílias e aos seus membros no processo de institucionalização de seus filhos.

A terceira e última análise de Lipsky (2019) propõe o aumento da capacidade dos burocratas de nível de rua por intermédio de práticas de apoio para a formação e capacitação continuada de modo que haja uma verdadeira profissionalização das burocracias de nível de rua.

Nesse ponto, dentro do processo de acompanhamento, monitoramento e avaliação do Plano Estadual do Paraná, foi construído um Plano de Ação com vigência até o ano de 2023, no qual foi atualizado o planejamento das políticas públicas, com ações específicas dirigidas à efetivação dos direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes e ao fortalecimento das estruturas do Sistema de Garantia de Direitos.

Dentre as ações propostas, foram previstas: a) maior oferta de capacitação aos municípios sobre o serviço de convivência e fortalecimento de vínculos, b) cofinanciamento aos municípios de serviços, programas e projetos que fortaleçam os vínculos familiares e comunitários e o protagonismo dos adolescentes; c) cofinanciamento para implantação e implementação de equipamentos/unidades; e d) monitoramento e assessoramento técnico dos municípios na execução dos serviços, ações, programas e projetos que fortaleçam os vínculos familiares e comunitários das crianças e adolescentes (PROPST, 2021).

Nessa perspectiva, em exame não exauriente, mas tão somente satisfacente, observa-se, por último, que, para além dessa análise, Lipsky (2019) também sugere a necessidade de definir com maior clareza os objetivos organizacionais e realizar com eficiência a supervisão e o controle das medidas de desempenho nas burocracias de nível

de rua, com a utilização, inclusive, da chamada *accountability* burocrática.

Em resumo, conforme se procurou demonstrar, existe um distanciamento pernicioso entre quem elabora e quem implementa a política pública, sendo os burocratas de nível de rua uma categoria de pessoas capazes até mesmo de ressignificar os propósitos iniciais dos formuladores dessas políticas.

Diante de tal quadro, compreender como eles atuam, o que influencia sua decisão e quais os resultados que poderiam ser esperados por meio de suas escolhas, capacitando seus membros, categorizando suas atividades e realizando um controle eficaz de seu desempenho, perfazem elemento central para a melhoria da implementação das políticas públicas equalizando necessidades e resultados.

A seguir, passa-se a analisar a atuação de um específico burocrata de nível de rua: o magistrado. E, também, procurar entender como o sistema de justiça, por meio da atuação do juiz, pode melhor organizar os instrumentos processuais para o resguardo do direito material objetivando garantir a convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes acolhidos.

2 O INSTRUMENTO A SERVIÇO DA JUSTIÇA

2.1 GERENCIAMENTO PROCESSUAL

Entre os objetivos deste trabalho está a demonstração da necessidade do magistrado da Vara da Infância e da Juventude gerenciar, administrar e conduzir de maneira eficiente os conflitos aparentemente individuais (como a medida de proteção de acolhimento), mas que podem conter litígios coletivos, classificados por Edilson Vitorelli (2022), como visto anteriormente, em global, local e irradiado, sendo os dois últimos objeto do nosso interesse de pesquisa.

Retomando a ideia, os litígios coletivos locais são aqueles que atingem pessoas determinadas, todavia, tais indivíduos compartilham algum tipo de laço de solidariedade social, que os faz pertencentes a uma comunidade, neste trabalho identificados como sendo as famílias das crianças e dos adolescentes acolhidos em instituições públicas ou privadas que tiveram seus filhos afastados pela mesma situação de violação de direito (situação de risco).

Enquanto os litígios coletivos irradiados compreendem subgrupos que não compõem uma comunidade, não têm a mesma perspectiva social e não serão atingidos, da mesma forma e com a mesma intensidade, pelo resultado do litígio. Nesse contexto, refere-se a todas as pessoas que de algum modo sofrem com a má prestação de um serviço público para atender suas necessidades. Embora não tenham um filho acolhido, também dependem daquele equipamento público para garantia de seus direitos.

Antes de avançarmos no tema, é importante apresentar mais uma categoria de litígio coletivo, que chamou a atenção de estudiosos nos Estados Unidos a partir de meados do século passado, denominado litígio estrutural.

Como visto, segundo Vitorelli, ele nasce da ineficiência de funcionamento de uma estrutura burocrática pública ou privada, resultando na violação de direitos.

Tal conceito é importante na medida em que, no estudo de caso objeto do presente trabalho, os Ministros da Corte Superior reconheceram a ação civil pública que versa sobre acolhimento institucional de menores de idade por período acima do teto previsto em lei como um litígio de natureza estrutural, insuscetível de solução adequada pelo processo civil clássico e tradicional, de índole essencialmente adversarial (BRASIL, 2020 a).

Portanto, compreendendo a necessidade de adaptação do processo, ou melhor do

procedimento⁴⁷, para alcançar a tutela do direito material, a reforma do Código de Processo Civil, em 2015, trouxe um modelo colaborativo no intuito de aprimorar técnicas de gerenciamento processual buscando atingir a ordem jurídica justa, a serviço de propósitos sociais.

Todavia, o modelo de processo que envolve demandas contra a administração pública, em que se discute a garantia de direitos sociais, sobretudo trazendo litígios coletivos locais, irradiados e estruturais⁴⁸ ainda demanda adaptação (ou flexibilização), e o magistrado que o conduz necessita conhecer técnicas de gerenciamento eficientes se pretende tutelar de maneira eficaz todos os direitos envolvidos.

Assim, é necessário que o julgador tenha em mente que poderá gerir o tempo do processo de modo diferente, postergar ou antecipar o exame de certas provas e contar com a cooperação de sujeitos externos para proferir decisões assertivas.

O marco teórico dessa análise parte da premissa de que a função do magistrado da Vara da Infância e da Juventude atuante em processos que envolvem o acolhimento institucional de crianças e adolescentes, deve ser garantir a aplicação de valores constitucionais, eliminando as condições que ameaçam os direitos fundamentais sociais, para assim fazer cessar a situação de risco geradora do afastamento da criança ou do adolescente da sua família.

Mas não é somente. Ele precisará operacionalizar o processo considerando que em litígios estruturais a decisão que concretiza qualquer um dos direitos fundamentais sociais interfere em uma determinada sociedade que sequer pode ter conhecimento que exista um litígio sobre essa condição ou problema. Nesse sentido, a visão de Sérgio Arenhart (2021) sobre a amplitude da matéria:

Um procedimento que se destine à discussão de políticas públicas exige, como é óbvio, amplitude muito maior do que a lógica bipolar dos processos comumente utilizados no Brasil. Exige a possibilidade de participação da sociedade, bem como a ampliação da latitude de cognição judicial de modo a permitir que o Judiciário tome contato com todo o problema, sob várias perspectivas (ARENHART, 2021, p. 1051).

Em razão do amplo alcance que pode ter uma decisão judicial (mesmo dentro de um

⁴⁷ “Uma vez que o procedimento pode ser entendido como a cadeia de atos que se sucedem para a consecução dos objetivos do processo, como seu aspecto exterior, o poder judicial de adaptação do procedimento interfere na maneira como os atos são coordenados e organizados na cadeia procedimental” (SILVA, 2023, p. 21).

⁴⁸ A definição foi trazida por Vitorelli, o qual complementa: “[...] ainda que nem todo litígio coletivo irradiado seja estrutural, todo litígio estrutural é um litígio irradiado. Isso porque o litígio estrutural tem lugar no contexto de uma violação que atinge subgrupos sociais diversos, com intensidade e de formas diferentes, afeando os interesses desses subgrupos de modo distintos, sem que haja, entre eles, qualquer perspectiva social compartilhada. Pode ser que parte do grupo seja até mesmo beneficiada pela manutenção do status posterior à violação e se volte contra a pretensão da sociedade” (VITORELLI, 2022, p. 64).

processo individual de medida de proteção) com a necessidade de intervenção em políticas públicas, torna-se evidente que o diálogo é um dos principais instrumentos para a construção de um processo constitucionalmente democrático útil e eficaz.

É essencial, portanto, que a gestão da demanda se dê com a maior participação dos interessados no conflito, peças-chave dos múltiplos polos que podem envolver os litígios coletivos (locais, irradiados e estruturais), litígios de natureza complexa na medida em que representam diversos interesses, sejam eles jurídicos, econômicos, políticos, a depender do proveito que se espera extrair da decisão judicial.

Diante desse cenário, nesta seção, explora-se a noção de gerenciamento do processo como uma necessidade de reformulação do agir estatal para a obtenção de resultados práticos que possam repercutir para toda a sociedade reforçando a atividade jurisdicional como serviço público.

Nesse contexto, são relevantes as lições de Lucas Cavalcante da Silva (2023), em obra sobre o tema:

Para tanto, é preciso trazer à memória que o papel confiado ao Poder Judiciário vai muito além da solução dos conflitos individuais. Se a atividade jurisdicional não pode se descolar de seu aspecto de serviço público arquitetado para resolução de litígio, ela também não pode perder de vista sua missão de contribuir para a construção do Direito, pacificando o sentido e aplicação das normas jurídicas. É necessário, portanto, fazer funcionar o sistema de justiça civil como estrutura voltada a afirmar o sentido do Direito ao tempo em que resolve conflitos individuais. A partir disso, justifica-se a atuação do juiz em perspectiva global, em gestão dos processos individualizados, lembrando a todos os atores processuais que o papel do Poder Judiciário não se esgota na produção de estatísticas de julgamento. Trata-se de encarar as partes (processos individuais) a partir do todo (jurisdição) (SILVA, 2023, p. 135).

Assim, busca-se incentivar a maior participação dos destinatários da norma na sua organização, valendo destacar que o atual Código de Processo Civil Brasileiro⁴⁹ criou instrumentos processuais permitindo uma divisão do trabalho processual entre os sujeitos do processo ao prever, por exemplo, “a calendarização processual, a flexibilização procedimental e o saneamento consensual” (COBO, 2022, p.26).

Nessa direção, explica Felipe Cobo (2022):

[...] que a ideia de gerenciamento é oriunda da Administração privada, e é assimilada por todos os serviços públicos dentro de um contexto de reforma do Estado sob a ótica concorrencial de mercado, influenciada pela economia neoliberal. Essa reforma se justifica pela expansão da quantidade e da complexidade das relações intersubjetivas, somadas à incapacidade do agir burocrático e centralizador estatal de prover soluções efetivas, máxime quando essas demandem flexibilidade do sistema normativo. Como consequência, assiste-se à transformação da prestação jurisdicional em um serviço (como tantos outros), do jurisdicionado em consumidor desse serviço, e do Judiciário em seu fornecedor.

⁴⁹ Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2016, arts. 191, § 2º, art. 357 (BRASIL, 2016 a).

Ao final, essa nova lente do *new public management* irá definir a qualidade da Justiça, em grande parte, à luz de dois fatores objetivamente mensuráveis, tempo e custo da decisão judicial (COBO, 2022, p. 35-36; 38).

Nas lições do autor, em obra específica sobre o assunto, caberia ao magistrado, no gerenciamento do processo, identificar as questões processuais e de mérito relevantes; fomentar soluções não adjudicadas⁵⁰ e controlar o tempo do processo e dos atos processuais de acordo com a complexidade da causa.

O autor cita, ainda, definição de Claudia Elisabete Cahali, para quem, no gerenciamento do processo o magistrado deverá adaptar o procedimento às suas especialidades, planejar e organizar a marcha processual a luz do conhecimento do caso e utilizar meios alternativos à adjudicação (CAHALI, 2013 *apud* COBO, 2022). Em outra perspectiva, o autor traz a definição de gerenciamento processual realizada por Tatiana Machado Alves, segundo a qual o gerenciamento do processo se perfaz por meio do “conjunto de técnicas e mecanismos a serem aplicados no processo pelo juiz e ou pelas partes em cooperação com os demais sujeitos processuais, voltados para a condução do processo em perspectiva procedimental e substancial” (ALVES, 2019, p. 221 *apud* COBO, 2022, p. 83).

É inquestionável a profunda alteração do modo de agir do Estado, de uma administração burocrática para uma administração de resultados, assim denominada internacionalmente de *new public management*. Desta forma, no novo modelo gerencial (“administração por objetivos”), a legitimação do agir estatal se dá pela eficiência (medida de resultado), orientada pela participação democrática de seus destinatários (CAMPOS, 2018, p. 12 *apud* COBO, 2022, p. 40).

Importante consignar, no entanto, que Felipe Forte Cobo (2022) entre outros autores⁵¹ ao estudar o gerenciamento sob a ótica das atividades processuais, identificou diversas classificações as quais interferem diretamente no seu conceito. Todavia, a adoção do termo “gerenciamento”, neste estudo, está delimitada apenas às práticas gerenciais realizadas dentro de um processo específico (gerenciamento intraprocessual, gerenciamento do processo ou *case management*).

Portanto, para atingir os objetivos propostos no presente trabalho, realiza-se um recorte conceitual, trazendo o gerenciamento processual como técnica de organização

⁵⁰ O conceito de adjudicação (*adjudication*) foi trabalhado por Owen FISS na obra FISS, Owen M.; RESNIK, Judith. *Adjudication and its alternatives: an introduction to procedure*. New York: Foundation Press, 2003.

⁵¹ Alves, Tatiana Machado. *Gerenciamento processual no Novo CPC: mecanismos para a gestão cooperativa da Instrução*. Salvador. JusPodivm, 2019.

eficiente de atos processuais praticados pelo juiz e pelas partes envolvidas no processo em que for aplicada a medida de proteção de acolhimento de crianças e adolescentes, visando obter melhores resultados em menos tempo com o fim de garantir a convivência familiar de seus membros.

A busca de um processo eficiente vai exigir do magistrado, representante do agir estatal, maior poder de gerência, inclusive com a colaboração de todos os envolvidos no processo, resultando em decisões “construídas” sem predefinir formas rígidas de atos processuais de modo que “institutos como a formulação do pedido, princípio da demanda, intervenção de terceiros, representação das partes e dos interesses, formas de participação social e até mesmo limites da coisa julgada merecem adaptação” (SARAIVA, 2021, p. 242).

Observa-se que o Estatuto da Criança e do Adolescente apenas orienta a utilização de um procedimento judicial contencioso⁵² na condução da ação que aplica a medida de proteção de acolhimento, de modo que a adaptação judicial do seu procedimento deve se servir de diversas ferramentas de gestão para alcançar sua finalidade.

Como exemplo da flexibilização procedimental, o Conselho Nacional de Justiça, por meio de Provimento n.º 32, de 24 de junho de 2013 e alterado pelo Provimento n.º 118, de 29 de junho de 2021, orientou os magistrados das Varas de Infância e Juventude a realizarem os eventos denominados “Audiências Concentradas” em todos os processos que envolvem o acolhimento de crianças e adolescentes. Tais audiências serão detalhadas em seção própria (2.2.3), porém, se está querendo dizer que a organização do processo pode passar pela necessidade de redistribuir funções entre o juiz e as partes e assegurar que a consensualidade seja o instrumento para obtenção de maior eficiência.

O gerenciamento processual pode ser inserido nesse contexto sob a possibilidade de o Poder Judiciário utilizar ferramentas de gestão decisória, impedindo que decisões judiciais individualizadas e descontextualizadas possam vir prejudicar, inclusive, o poder público, daí a sua importância neste trabalho.

A judicialização progressiva das atividades estatais e o controle excessivo por órgãos responsáveis por fiscalizar instituições públicas (TCU e Ministério Público, por exemplo) podem interferir de maneira negativa na capacidade estatal de cumprir seu planejamento e

⁵² § 2º, art. 101 ECA: Sem prejuízo da tomada de medidas emergenciais para proteção de vítimas de violência ou abuso sexual e das providências a que alude o art. 130 desta Lei, o afastamento da criança ou adolescente do convívio familiar é de competência exclusiva da autoridade judiciária e importará na deflagração, a pedido do Ministério Público ou de quem tenha legítimo interesse, de procedimento judicial contencioso, no qual se garanta aos pais ou ao responsável legal o exercício do contraditório e da ampla defesa. (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009 b).

de promover fins constitucionais. Isso se reflete no crescente interesse “sobre formas alternativas de *accountability* pública” refletindo a necessidade de melhoria da gestão das atividades estatais (TOSTA, 2021, p. 222).

Algumas alterações legislativas foram importantes para implementar melhorias nas ferramentas de gestão, entre elas, as alterações promovidas pela Lei n.º 3.655/2018, Lei de Introdução às Regras do Direito Brasileiro – LINDB, viabilizando incorporar na redação do artigo 21 maior segurança jurídica ao exigir clareza na exposição de motivos das decisões que aplicarem o Direito Público. Assim ficou redigido o artigo:

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas.
Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos (BRASIL, 2018 a).

A nova redação do artigo reflete, sem dúvida, o dever de o magistrado em considerar as consequências práticas de suas decisões, em especial quando envolve a Administração Pública, não podendo apenas fundamentar sua convicção em valores jurídicos abstratos.

Alerta Vitorelli (2022), no entanto, consideradas as peculiaridades da política pública, que o desafio é saber quais consequências devem ser avaliadas e em que medida essa avaliação pode influenciar na tomada da decisão, sugerindo que o juiz, embasado na LINDB, deva levar em conta as consequências práticas assim consideradas as microconsequências (relativas às pessoas imediatamente destinatárias da decisão) e as macroconsequências (relativa ao grupo social impactado).

Também deverá considerar as consequências em curto, médio e longo prazo, na medida em que forem previsíveis, maximizando o bem-estar à luz das alternativas apresentadas, levando em conta o tamanho da representatividade existente e os grupos sociais afetados pela decisão, em especial os mais vulneráveis de modo a ponderar a economicidade de quem ganha e o orçamento disponível de quem aplica. Conclui o autor:

Nesses casos, a tarefa do juiz será motivar, expressamente, por quais fundamentos as consequências positivas prevalecem sobre as negativas. Se o resultado líquido da política e da decisão for positivo, isto é, se ela gerar mais bem-estar do que mal-estar, quando considerado o conjunto dos atingidos e a distribuição das consequências, ela deve ser realizada. Se o resultado final for negativo, será vedada. É claro que não existe um medidor objetivo para esse tipo de peso. Ele deverá ser demonstrado tecnicamente, em cada caso, de acordo com as peculiaridades das políticas públicas a serem desenvolvidas e com os impactos da decisão sobre múltiplos interesses que estão emaranhados em um litígio estrutural. Contudo, o esquema permite delinear um roteiro que pode ser utilizado para comparar as forças relativas de raciocínios argumentativos contraditórios,

reduzindo-os a denominadores comuns e verificando qual deles tem força maior, quando comparado ao outro (VITORELLI, 2022, p. 449-451).

Dando seguimento, não cabe neste estudo a análise de todas as técnicas de gestão trazidas pelos autores modernos, entretanto, destacam-se alguns exemplos os quais são pertinentes ao escopo da proposta deste trabalho e servirão como premissa das próximas seções.

Portanto, outras técnicas de gestão processual são lembradas por André Tosta e Felipe Marçal (2021) ao citarem a criação de protocolos institucionais de cooperação, os quais podem ser firmados entre o Sistema de Justiça, incluídos o Ministério Público e a Defensoria Pública, e quando identificada a ausência ou ineficácia de implementação de Políticas Públicas, a cooperação do Poder Executivo. Dentro desse contexto, explicam os autores, poderiam ser criados “setores de identificação de litígios potencialmente estruturantes, de modo que os legitimados coletivos possam ingressar em demandas individuais” (TOSTA; MARÇAL, 2021, p. 227).

A técnica é pertinente, neste estudo, porque pode ser usada, por exemplo, no caso da necessidade de reestruturação de uma unidade pública da política de Assistência Social em que são atendidas famílias e pessoas que estão em situação de risco social ou tiveram seus direitos violados. Muitas famílias com filhos acolhidos são encaminhadas para atendimento no Centro de Referência Especializado de Assistência Social – Creas, mas, ao comparecerem na unidade, se deparam com a ineficiência da oferta do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), ou ainda a ausência de outros serviços das quais necessitam, por falta de estrutura mínima de servidores na unidade. Esta situação poderia ser resolvida pelos legitimados coletivos com alcance irradiado.

Além disso, a prática de atos concertados⁵³ também pode ser realizada com a finalidade de facilitação da execução de decisões e de medidas executivas. Na precisa definição de Gustavo Lamêgo (2021):

A cooperação judiciária nacional é o conjunto de instrumentos e atos disponíveis para que os órgãos jurisdicionais brasileiros interajam entre si, com entidades arbitrais ou órgãos administrativos para a prática de atos processuais de forma racional e eficiente. Trata-se de instrumento de gestão adequada de processos judiciais com o objetivo de prestar a atividade jurisdicional em consonância com o que se espera de um modelo cooperativo de processo. Não é por outro motivo que o Código de Processo civil instituiu um “dever de recíproca cooperação” entre todos os âmbitos do judiciário. Nesse sentido, a cooperação judiciária serve, de um lado,

⁵³ Código de Processo Civil, Capítulo II, Arts. 67 e seguintes.

como mecanismo de gestão processual – numa perspectiva endoprocessual – e, de outro, como instrumento de administração judiciária (LAMÊGO, 2021, p. 495).

Uma das características mais importantes da cooperação judiciária para nosso escopo é o reconhecimento da sua possibilidade de intermediar diálogos entre diversas instituições, posto que a legislação permite a cooperação judiciária tanto entre órgãos jurisdicionais quanto entre estes e entes administrativos, o que facilitaria a tomada de decisão em processos que envolvem a melhoria da implementação de políticas públicas.

Para tanto, outro interessante método dialógico de condução do processo foi desenvolvido por Stephen Yeazell (1977) denominado *town meeting*. Nesse modelo processual, o juiz conduz o processo no intuito de facilitar e ampliar o diálogo com a sociedade impactada, da mesma forma em que atuam os órgãos administrativos e legislativos. São realizadas audiências públicas permitindo a participação ampliada de todos os interessados, podendo o juiz ouvir os indivíduos ou mesmo os grupos afetados, momento em que o magistrado poderá reanalisar as questões e decidir de modo diverso considerando que os litígios dessa categoria são mutáveis.

Ainda, quanto à utilização de técnicas decisórias heterodoxas, Fernanda Vogt e Lara Pereira (2021) trazem excelente artigo no qual explicam as técnicas das “decisões-núcleo” ou “decisões de primeira impressão”. Segundo as autoras:

Possuem acentuado viés *pro futuro*, na medida em que fixam um plano de ação para a implementação progressiva quando não tenha sido possível ou adequado estabelecer, de prontidão, as medidas dirigidas ao caso concreto. Segue-se, assim, uma lógica de provimentos em cascata, restando clara a antecipação e postergação das questões a serem conhecidas quando umas forem mais simples e outras exigirem testagens e estudos extensos. Assim, a implementação dessas questões passa a seguir uma lógica de “tentativa, erro e acerto, justamente porque constantemente testadas novas técnicas de implementação das medidas. (VOGT; PEREIRA, 2021, p. 392).”

Observa-se claramente nas ações que aplicam a medida de proteção de acolhimento, a necessidade de sua constante reavaliação ao passo que as relações interpessoais e sociais não são estanques. Como um filme, a demanda se desenrola por meio de acertos e desacertos da conduta dos pais na tentativa da superação da situação de risco que ensejou o acolhimento dos filhos.

Como se sabe, a vida não é uma fotografia, ela é dinâmica e produz uma espiral de situações que ora alavancam as famílias para o equilíbrio das relações, ora desencadeiam crises e conflitos que os tornam novamente violadores dos direitos dos filhos, demandando do magistrado constante adequação de suas decisões.

Nesse contexto fluído e complexo, outra técnica heterodoxa citada pelas autoras é a

da delegação da cognição para entidades de infraestrutura específica (*claims resolution facilities*), ou seja, o chamamento de sujeitos externos ao processo para que possam avaliar a situação considerando que possuem melhor capacidade de realizar a análise dos fatos, haja vista que o magistrado não tem conhecimento técnico necessário suficiente para avaliar toda gama de questões envolvidas nesse tipo de litígio complexo (VOGT; PEREIRA, 2021).

Para tanto, basta citar a necessidade de se buscar o conhecimento técnico de psicólogos, assistentes sociais, pedagogos e, ainda, em diversos casos, até mesmo especialistas da área da saúde para melhor orientar a família na superação da situação de risco. Não se trata da delegação de atos decisórios, mas da valoração e da pertinência de conhecimentos técnicos específicos para melhor aplicar as medidas de proteção.

Como visto, portanto, tais técnicas poderiam ser utilizadas em processos que aplicam a medida de proteção de acolhimento, todavia, diante do nosso sistema jurídico limitado e inquisitorial sua aplicação fica restrita a experiências individuais de juízes que utilizando-se de alguns dispositivos do Código de Processo Civil⁵⁴, conduzem com maior eficiência os atos processuais.

Olhando especificamente para o processo os Ministros do Superior Tribunal de Justiça, no estudo de caso objeto do nosso trabalho, apontaram os malefícios da rigidez procedimental no trato de litígios estruturais:

Para a adequada resolução dos litígios estruturais, é preciso que a decisão de mérito seja construída em ambiente colaborativo e democrático, mediante a efetiva compreensão, participação e consideração dos fatos, argumentos, possibilidades e limitações do Estado em relação aos anseios da sociedade civil adequadamente representada no processo, por exemplo, pelos *amici curiae* e pela Defensoria Pública na função de *custos vulnerabilis*, permitindo-se que processos judiciais dessa natureza, que revelam as mais profundas mazelas sociais e as mais sombrias faces dos excluídos, sejam utilizados para a construção de caminhos, pontes e soluções que tencionem a resolução definitiva do conflito estrutural em sentido amplo (BRASIL, 2020a).

Mas, para que o magistrado possa utilizar um modelo de organização do processo coparticipativo com aplicação de técnicas de cooperação, inclusive com a participação do órgão jurisdicional como um dos sujeitos de diálogo processual, deverá estudar e conhecer os denominados processos estruturais, os quais serão apresentados na próxima seção, em

⁵⁴ CPC, art. 139: “O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, incumbindo-lhe: VI- dilatar os prazos processuais e alterar a ordem de produção dos meios de prova, adequando-os às necessidades do conflito de modo a conferir maior efetividade à tutela do direito”

especial, quando necessária a intervenção judicial na implementação de políticas públicas.

A respeito do tema, Edilson Vitorelli (2022) ensina:

Embora o processo estrutural possa parecer, à primeira vista, um método de potencializar a intervenção judicial em políticas públicas, ele é, em realidade, um método de organizá-la. A intervenção judicial já está instalada no somatório de um sem-número de demandas individuais, que comprometem o sistema, seja porque os autores individuais não se preocupam com isso, seja porque essa é uma estratégia eficiente de se obter resultados mais rapidamente. Não há razão, portanto, para que o processo estrutural seja visto como uma espécie de última alternativa para a atuação do Poder Judiciário. Em realidade, ele é uma opção preferível a muitas das alternativas mais tradicionais de litigância (VITORELLI, 2022, p. 137).

2.2 LINDA BROWN VS. BOARD OF EDUCATION OF TOPEKA: ORIGEM DO PROCESSO ESTRUTURAL

Não é raro se deparar com decisões de acolhimento de crianças e adolescentes ante a constatação de situação de risco identificada pela omissão dos pais ou dos responsáveis legais. Conforme explanado no início desse trabalho, segundo dados do Conselho Nacional de Justiça⁵⁵, a negligência é atualmente um dos principais motivos que levam a Justiça a decidir pelo acolhimento institucional ou familiar de crianças e adolescentes no Brasil.

Portanto, acolher atualmente uma criança em qualquer município significa reconhecer a violação de seus direitos fundamentais, ante a ausência, ou inadequação de cuidados quanto a alimentação adequada, tratamento de saúde, moradia e frequência escolar, entre outros direitos fundamentais violados.

O problema surge quando se identifica que, para além de comportamentos omissos dos responsáveis legais, os motivos do acolhimento refletem o aumento dos problemas sociais e a ineficiência do poder público na implantação de ações, programas e serviços públicos adequados e que atendam as necessidades da população mais vulnerável.

Como propõe o Plano Nacional pela Primeira Infância (PNPI), documento político e técnico que orienta decisões, investimentos e ações de proteção e de promoção dos direitos das crianças na primeira infância, compete ao Poder Público garantir à família meios de exercer seu papel:

A família, por mais que esta tenha se modificado na sua estrutura, nas formas de exercer suas funções e nos papéis intrafamiliares em relação à reprodução das condições materiais e culturais de sobrevivência e na função geracional, continua sendo a instituição primordial de cuidado e educação dos filhos, mormente nos seus

⁵⁵ Dados do Diagnóstico Nacional da Primeira Infância, produzido pelo CNJ em parceria com o Programa Nacional das Nações Unidas (PNUD), mostram que, em 2020, mais de 30 mil crianças e adolescentes estavam acolhidos no país e a negligência representava cerca de 30% dos motivos de acolhimento, seguidos por conflitos em ambiente familiar (15%) e drogadição de integrantes da família (8%). Já os casos de órfãos que chegaram às Varas de Infância representavam apenas 0,4% do total (MOTIVOS..., 2022, *on-line*).

primeiros anos de vida. Não lhe é facultado abdicar desse cuidado e dessa educação (art. 229 da CF e art. 22 do ECA, na redação que lhe deu o Marco Legal da Primeira Infância, em seu art. 26). De uma parte, há o direito da família aos filhos. A pobreza não lhe retira esse direito, nem este pode ser confiscado pelo Estado por causa daquela. Antes, compete ao Estado garantir à família as condições para exercê-lo (ECA, art. 23; Marco Legal da Primeira Infância, art. 13 e art. 14). De outra parte, há o direito da criança à convivência familiar e à formação dos vínculos afetivos, essenciais para a constituição da personalidade infantil (PLANO..., 2022, p. 13).

Assim, ao se analisar ações que aplicam a medida de proteção de acolhimento de crianças e adolescentes, pode-se estar diante de um processo que discute não somente um direito individual, mas a omissão do Estado no cumprimento de suas obrigações. Como reconhecido no Plano Nacional:

O Estado é o garantidor jurídico e operativo dos direitos. Compete-lhe zelar para que toda criança esteja no gozo de todos os direitos reconhecidos e proclamados na Constituição Federal, nos acordos internacionais e nas leis. O Estado não pode eximir-se desse dever ou estabelecer metas tímidas sob o argumento de que não dispõe de recursos financeiros suficientes. A vontade política e as decisões governamentais criam, localizam e mobilizam os recursos existentes. Assim, se cumprirá a opção da sociedade e da nação brasileira, registrada em nossa Carta Magna, de que os direitos da criança (do adolescente e do jovem) devem ser assegurados com absoluta prioridade (art. 227). Essa prioridade, segundo o Estatuto da Criança e do Adolescente, compreende: a) a primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias; b) a precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública; c) a preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas; e d) a destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude (art. 4º, parágrafo único) (PLANO..., 2022, p. 14).

Esse é o grande desafio que o processo tradicional não está preparado para enfrentar. A escala das práticas a serem corrigidas, a reorganização (ou reestruturação) de grandes instituições burocráticas protagonistas da nossa vida social, como é o caso do Estado, a quem cabe garantir os direitos sociais, é muito complexa.

Diante desse cenário, o modelo de processo atual, seja por meio de demandas individuais ou coletivas, é inadequado e insuficiente para a efetivação dos direitos sociais diante de omissões da Administração Pública.

Exigir, por meio do processo, que o Poder Público estabeleça como prioridade das suas ofertas o atendimento de demandas que possuem como objeto o acesso a serviços e políticas essenciais, realize o trabalho social com famílias, objetivando o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, e garanta a proteção social dessas famílias nas diferentes situações de risco e violação de direitos, é complexo e exige a mudança de alguns paradigmas.

O primeiro paradigma a ser repensado é aquele que reflete a visão de que por meio

de uma só decisão judicial será possível declarar um direito e impor uma obrigação solucionando o problema.

Porém, segundo o entendimento adotado neste estudo, muitos acolhimentos ocorrem em função da ineficiência na implementação de políticas públicas, que mesmo existentes, não alcançam seus objetivos, de modo que um pedido de tutela específica não conseguirá ser executado imediatamente, sem antes passar por um procedimento no qual seja elaborado um plano futuro de reestruturação da própria implementação da política deficitária, posto que em muitas situações, Como visto, de um mesmo fato surgem consequências jurídicas diversas. Nesse sentido, Vitorelli (2022) chama atenção:

Se decidir uma causa levando em conta todos os aspectos envolvidos em um litígio altamente complexo já é desafiador, a implementação da decisão é ainda mais difícil. Ela demandará a alteração de uma realidade multifacetada, que envolve interesses superpostos e autoexcludentes, não facilmente identificáveis, titularizados por atores que sofrem o impacto do litígio em diferentes graus, os quais não são proporcionais à sua mobilização para atuar (VITORELLI, 2022, p. 451).

Portanto, a solução mais eficaz poderá consistir na elaboração dialogada de um plano de ação tecnicamente viável para que o Poder Público (por meio dos burocratas de nível de rua) reestruture suas ações passando a agir de modo a atingir a eficiência na implementação das políticas públicas, e isso somente será possível mediante os denominados processos estruturais.

A origem do processo estrutural advém do direito americano por intermédio do julgamento do caso *Brown vs. Board of Education of Topeka*, marcando a atuação do Poder Judiciário nos anos entre 1950 e 1970.

O caso é relatado por Marcos Feliz Jobim que traz o contexto histórico da situação ocorrida:

Linda Brown era uma criança negra de tenra idade e que precisa atravessar toda a sua cidade a pé, Topeka, no Estado de Kansas, para chegar à sua escola pública. Ocorre que havia muitas outras escolas públicas próximas de sua casa, no entanto, não aceitavam crianças negras. Diante das negativas das autoridades escolares locais de remanejamento, Brown ajuizou contra o Conselho de Educação estadual (*Board of Education of Topeka*) para exigir que estudasse próximo de sua residência. A Suprema Corte acabou assegurando seu direito de frequentar uma escola que era exclusiva de brancos a partir de uma interpretação da Décima Quarta Emenda Constitucional em defesa da igualdade no mais amplo dos sentidos. *Brown v. Board of Education of Topeka*, 347 U.S. 483 (1954), encerrou a doutrina *separate but equal*, considerada racista pela comunidade afro-americana, permitindo aos negros o direito de frequentar as mesmas escolas que os brancos (JOBIM, 2011, p. 861-862).

Porém, romper uma história centenária de discriminação racial não ocorre de um dia para outro, nem muito menos se consegue transformar uma realidade com uma única

decisão. A questão naquele momento se voltava para a efetivação do cumprimento do julgamento, o que fez com que a Suprema Corte se reunisse novamente em 1955, para reargumentar o caso, que ficou conhecido como *Brown v. Board of Education II* onde foram analisadas as resistências quanto à implementação do que foi decidido. Assim, segundo Jobim, “ações foram implementadas (medidas estruturantes) para que a decisão judicial que admitisse uma negra numa escola pública para brancos, sem a possibilidade de segregação, fosse uma realidade” (JOBIM, 1011, p. 869).

Dessa forma, no emblemático julgamento, a Suprema Corte americana, como narrado por Jobim, declarou, com base na 14^a emenda⁵⁶, a inconstitucionalidade da doutrina do *separate but equal* e ordenou, a partir de *Brown II*, a criação de planos para promover a desagregação racial das escolas americanas de forma paulatina (SARAIVA, 2018).

Ao determinar que estudantes negros fossem matriculados em escolas públicas onde somente pessoas brancas recebiam educação, a Suprema Corte norte-americana iniciou um gigantesco processo de mudança no sistema público de ensino dos Estados Unidos dando origem ao que se denominou de: *structural reform*.

Todavia, esse modelo de decisão se multiplicou em diversos casos, de modo que o Poder Judiciário americano começou a realizar outras reformas estruturais em diversas instituições burocráticas visando assegurar valores constitucionais.

Interessante trazer a contribuição sobre o tema desenvolvida por Didier Júnior, Zanetti Júnior e Oliveira (2021):

A partir dessas situações pontuais, passou-se a designar como decisão estrutural (*structural injunction*) aquela que buscasse implementar uma reforma estrutural (*structural reform*) em um ente, organização ou instituição, com o objetivo de concretizar um direito fundamental, realizar uma determinada política pública ou resolver litígios complexos. Por isso, o processo em que ela se constrói passou a ser chamado de processo estrutural. Parte-se da premissa de que a ameaça ou a lesão que as organizações burocráticas representam para a efetividade das normas constitucionais não pode ser eliminada sem que tais organizações sejam reconstruídas. (DIDIER JÚNIOR; ZANETTI JÚNIOR; OLIVEIRA, 2021, p. 425-426).

Nessa ordem de ideias, fica evidente que o caso *Brown* hoje é considerado o *leading case* dos chamados processos estruturais, na medida em que as decisões realizadas nesse processo foram capazes de promover uma alteração substancial no sistema de ensino norte-americano afim de adequá-lo a norma constitucional.

⁵⁶ A 14^a Emenda à Constituição norte-americana garante, desde 1868, que todos os nascidos ou naturalizados nos Estados Unidos possuem direitos iguais, incluindo o direito ao devido processo legal e proteção igualitária das leis. (BAUERMANN, D. *Structural Injunctions* no Direito Norte-Americano, *In*: ARENHART, S. C.; JOBIM, M. F. (org.). *Processos Estruturais*. 3. ed. Salvador: Juspodivm. 2021. p. 306).

Portanto, o processo estrutural parte da ideia de que a realidade precisa ser modificada e que a mudança depende da reestruturação de determinadas organizações, instituições ou entidades. Decisões estruturais, inclusive, são capazes de reformular políticas públicas deficitárias, como no caso apresentado, onde a Suprema Corte reconheceu que a segregação escolar se perpetuava em decorrência de políticas públicas inadequadas, as quais precisavam ser revistas a luz da Constituição americana.

Desirê Bauermann, em artigo sobre o tema, explica que *Brown v. Board of Education*:

Também serviu de precedente para a concessão das denominadas *structural injunctions* para se obter o cumprimento das garantias constitucionais em inúmeros outros processos judiciais, em praticamente todas as áreas nas quais os serviços públicos eram deficientes e/ou contrários à constituição vigente, justificando a atuação do Poder Judiciário na elaboração de políticas públicas e na forma de administração dos recursos públicos, a fim de dar cumprimento às decisões proferidas nesses feitos (BAUERMANN, 2021, p. 309).

Para tanto, por meio de um diálogo institucional, estabelecendo objetivos amplos e com monitoramento constante poderá o poder judiciário por meio de decisões estruturais (*structural injunctions*) redimensionar políticas públicas, com o objetivo de garantir a observância do direito constitucionalmente previsto aos envolvidos no processo.

A partir dessa premissa, deve o magistrado, juntamente com os demais burocratas de nível de rua, conhecer as políticas públicas em curso, as dotações orçamentárias existentes, os planejamentos realizados, a fim de lhes possibilitar ampla compreensão da situação e dos caminhos viáveis e possíveis.

Dessa forma, o Poder Judiciário passa a estabelecer parâmetros e prazos razoáveis, cabendo ao administrador escolher a solução técnica, a qual será importante para preservar a discricionariedade do gestor público. Haverá provimentos em série, de modo que uma decisão principal se concretiza por meio de decisões secundárias. E, para garantir o cumprimento das decisões, deve-se fazer o monitoramento da execução a partir de um plano de ação construído mediante consenso por todos os envolvidos, incluindo juiz, partes do processo, especialistas e sociedade civil.

Nessa hipótese, pode ser estabelecida a obrigação para o município/estado apresentar semestralmente relatórios detalhados sobre as medidas tomadas para o cumprimento da obrigação principal, como ampliar a oferta de serviços públicos, melhorar as estruturas físicas e o contingente humano ou rever planejamentos.

Apesar da judicialização dos direitos sociais, sua proteção pela via judicial ainda se mostra tímida e pouco voltada à resolução das raízes do problema, razão pela qual o processo estrutural pode ser uma estratégia de atuação dialógica voltada a aumentar as

capacidades institucionais e coordenar esforços públicos, a fim de cumprir os compromissos constitucionais do Estado, posto que juízes, como os demais burocratas de nível de rua, podem fomentar mudanças sociais significativas, ao passo que o plano de reestruturação poderá ser pensado em conjunto com a Administração Pública.

Na assertada lição de Edilson Vitorelli (2022):

Nesse cenário, o processo estrutural representa, ao contrário do que possa parecer em um primeiro momento, a mais branda modalidade de intervenção sobre a política pública. Isso porque ele permite que se intervenha de modo ordeiro, racional e dialogado, tanto com o gestor quanto com a sociedade. A implementação de direitos mediante ações individuais ou processos coletivos não estruturais pode aparentar maior inofensividade, mas implica desorganização ainda maior da instituição, imposição de comandos não discutidos apropriadamente e aumento de litigiosidade, em razão da interposição de recursos. Se a judicialização é inevitável, a melhor forma de fazê-la é pela via estrutural (VITORELLI, 2022, p. 145).

Partindo desse marco teórico, demonstra-se a seguir como o processo estrutural pode ajudar a organizar algumas diretrizes das políticas públicas para as quais os recursos deverão ser prioritariamente dirigidos, envolvendo ações integradas de vários serviços, com efetiva participação da família e da comunidade como agentes promotores dos direitos sociais, de modo a aumentar a eficácia do controle sobre as ações públicas em seus vários níveis.

No modelo posto, Edilson Vitorelli (2022) esclarece a importância da utilização do processo estrutural em demandas que envolvem a garantia de direitos sociais:

Ao focar o problema como um todo e demonstrar que a questão não se limita à insuficiência orçamentária, mas a iniquidade na distribuição dos recursos públicos, o processo pode reequilibrar as influências políticas e corrigir as distorções do sistema democrático. Essa função não se viabiliza quando são ajuizadas diversas ações individuais, que não refletem o contexto geral do problema, nem são aptas a produzir uma realocação econômica orientada. Por agirem apenas sobre a situação que aflige aquela parte, o somatório de processos individuais pode, efetivamente, desorganizar a política ainda mais (VITORELLI, 2022, p. 139).

2.2.1 Processo Estrutural e sua Prática na Área Infantojuvenil

É importante esclarecer que nem sempre um litígio coletivo pode acarretar a propositura de uma ação coletiva, ou mesmo um litígio estrutural pode não ser resolvido por meio de um processo estrutural. Nada obsta, inclusive, que um litígio estrutural seja resolvido por um processo coletivo e não estrutural, posto que não há na realidade a necessidade de transformar a estrutura de qualquer instituição ou aniquilar as causas que levaram o cidadão a procurar a Justiça.

Na seara infantojuvenil, diversas ações com aplicação de medidas de proteção até mesmo de acolhimento, apenas objetivam resolver as consequências e não as causas do

problema. Inúmeras ações individuais são propostas ante a necessidade de resolver pontualmente a situação de risco com a tomada de providências direcionadas a solucionar comportamentos intrafamiliares, sem nada exigir do poder público.

No entanto, o presente trabalho partiu da análise do acórdão do Superior Tribunal de Justiça utilizado para caracterização do problema, no qual a Corte Superior anulou diversos processos e determinou que fossem adotadas pelo juiz de 1º grau medidas de adaptação procedimental e exaurimento instrutório apropriadas à hipótese, com a participação das entidades locais do terceiro setor, dos *amici curiae*, da Defensoria Pública do Estado do Ceará, facultando-se, ainda, a apresentação de contribuições da União e do Estado do Ceará em razão da existência de um litígio estrutural que deveria ser resolvido por meio de um processo estrutural.

Para tanto, o argumento utilizado compreendeu o reconhecimento de que:

Na hipótese, conquanto não haja, no Brasil, a cultura e o arcabouço jurídico adequado para lidar corretamente com as ações que demandam providências estruturantes e concertadas, não se pode negar a tutela jurisdicional minimamente adequada ao litígio de natureza estrutural, sendo inviável, em regra, que conflitos dessa magnitude social, política, jurídica e cultural, sejam resolvidos de modo liminar ou antecipado, sem exauriente instrução e sem participação coletiva, ao simples fundamento de que o Estado não reuniria as condições necessárias para a implementação de políticas públicas e ações destinadas a resolução, ou ao menos à minimização, dos danos decorrentes do acolhimento institucional de menores por período superior àquele estipulado pelo ECA (BRASIL, 2020a).

Deste modo, os ministros reconheceram que a medida de proteção de acolhimento de crianças e adolescentes por tempo superior ao previsto em lei, não só pode ser um litígio estrutural, mas que deve ser resolvida por meio do processo estrutural.

A ministra relatora Nancy Andrighi ao proferir seu voto invocou o Poder Judiciário a adotar uma postura ativa e dialógica, ao invés de prolatar decisões unilaterais e inflexíveis, podendo ter o potencial de engajar o Poder Público e a sociedade civil organizada a realizar um plano colaborativo, visando explorar o potencial de cada um no sentido de contribuir para a ultrapassagem do *status quo* violador. Em suas palavras:

É preciso, a partir de processos dessa natureza, que revelam as mais profundas e duras mazelas sociais e as mais sombrias faces dos excluídos, que se pense, reflita e decida não apenas para este litígio individual, mas, sim, que se construam caminhos, pontes e soluções que tencionem resolver o problema do acolhimento por período acima do máximo legal de todos os menores de Fortaleza/CE, quiçá até mesmo fornecendo ao país um modelo eficiente de resolução desse sensível, importante e premente conflito (BRASIL, 2020 a).

Com isso, se quis dizer que o processo precisa servir de instrumento apto a averiguar, se concretamente, o município de Fortaleza, (e assim considerados todos os

municípios que possuem crianças e adolescentes acolhidos além do tempo permitido por lei) implementa políticas públicas econômicas e sociais capazes de assegurar às famílias as condições mínimas para cumprirem suas funções de cuidado e proteção com os filhos e assim possam evitar ou minorar o tempo de acolhimento.

Em que pese não existir um procedimento especial previsto por lei para ações que discutam litígios estruturais, com base nos marcos teóricos já criados por estudiosos da área, procura-se esboçar nesta seção, como os atos processuais podem ser produzidos em processos estruturais na área infantojuvenil.

Para isso, tem-se, hipoteticamente, um primeiro exemplo no qual o acolhimento institucional de uma criança teria sido gerado pela situação de risco identificada como sendo a violação do direito a saúde na primeira infância⁵⁷.

Estudos em diversas áreas apontam que a amamentação, a nutrição e os cuidados parentais são essenciais para o desenvolvimento global da criança e para a construção de bases emocionais estáveis ao longo da sua vida. Bem como é sabido que o aumento da pobreza e as condições que a acompanham, tais como moradia precária, ausência de saneamento básico, alimentação inadequada, desemprego e violência intrafamiliar, afetam as interações e aumentam os obstáculos ambientais e sociais dificultando a vida das famílias na manutenção e na garantia desse direito.

Assim, é fácil concluir que, sem o apoio de uma rede de proteção social adequada ou a ausência de políticas públicas focadas no fortalecimento familiar, muito provavelmente seus indivíduos não terão condições de superar a situação de risco, prolongando o acolhimento da criança ou mesmo provocando seu afastamento em definitivo.

Como visto, o litígio estrutural pode se originar quando uma estrutura pública ou privada está desorganizada e pelo modo equivocado de seu funcionamento provoca violação a direitos.

No exemplo citado, a falta de apoio familiar pelo Poder Público, a oferta inadequada de atendimentos aos seus membros ou, ainda, a ausência de tratamento especializado na área de saúde para a criança, enquanto sujeito de direitos, impulsionaria as dificuldades da família em cumprir com seu objetivo de proteção mantendo o acolhimento.

⁵⁷ A Lei n.º 13.257, de 8 de março de 2016, dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccv11-03/-ato2015-2018/2016/lei/13257.htm>. Acesso em: 7 abr. 2023.

É sabido que existem inúmeras políticas públicas dirigidas ao efetivo atendimento à saúde na primeira infância, entre elas a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Criança e a promoção do aleitamento materno e da alimentação complementar saudável⁵⁸; a Estratégia Saúde da Família (ESF), o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS)⁵⁹ e o Programa Saúde na Escola (PSE)⁶⁰, entre outros⁶¹.

Todavia, não basta a política existir para ter eficácia. Como visto, os burocratas de nível de rua precisam agir eficientemente na sua implementação. Ocorre que a Constituição não define o que seria uma oferta adequada e suficiente de serviços públicos, nem mesmo a legislação infraconstitucional foi capaz de estabelecer critérios objetivos de qualidade, ou seja, em que condições ele deve ser ofertado para ser considerado suficiente.

Portanto, não se está diante de uma simples análise de legalidade ou ilegalidade, da formulação ou da inexistência de políticas adequadas, mas a complexidade do problema envolve enxergar se o Poder Público, por intermédio dos seus agentes, está, de fato, sendo capaz de agir suficientemente para tutelar os direitos ameaçados ou violados.

E, esse mecanismo de reestruturação institucional advinda da expressão americana *structural injuncion*, significa que o poder judiciário, mediante o processo estrutural, poderá impor não apenas uma conduta isolada, a uma parte específica, mas um conjunto de medidas e ações para ajustar comportamentos futuros.

Como um instrumento de aproximação e diálogo entre os setores públicos, por meio do processo estrutural, será possível implementar processos de trabalho junto aos burocratas de nível de rua de diferentes setores, a permitir a realização de ações de promoção de saúde que podem, inclusive ser articuladas com a área da educação em creches e pré-escolas. Pode também fortalecer a articulação dos diferentes programas dos organismos governamentais e organizações não governamentais para a implementação de ações específicas em situações para as quais os serviços públicos ainda não dispõem dos meios necessários.

Poderá, ainda, reforçar a necessidade de acordos intersetoriais, em especial nas

⁵⁸ Portaria nº 1.130, de 5 de agosto de 2015. Institui a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Criança (PNAISC) no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Disponível em: https://bvsm.s.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2015/prt1130_05_08_2015.html. Acesso em: 7 abr. 2023.

⁵⁹ BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. Política Nacional de Atenção Básica / Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2012.

⁶⁰ Foi instituído em 5 de dezembro de 2007 pelo Decreto nº 6.286, e atualmente regulamentado pela Portaria Interministerial nº 1.055 de 25 de abril de 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/saps/pse>. Acesso em: 7 abr. 2023.

⁶¹ Ver lista ampliada em Plano Nacional Primeira Infância: 2010 - 2022 | 2020 - 2030. 2. ed. (revista e atualizada). Brasília, DF: RNPI/ANDI, 2020.

estratégias relativas ao aleitamento materno e ao acesso à alimentação saudável, enfim, integrar ações e compartilhar informações relevantes para a construção do cuidado integral centrado na saúde da criança e no apoio da família para esse fim.

Portanto, os processos estruturais têm, como ponto de partida, a violação de direitos fundamentais, sendo que o objetivo não é apenas reparar os danos causados, mas realizar uma readequação das políticas públicas necessárias à efetivação dos direitos violados ou, ainda, reorganizar o modo de sua implementação, como está sendo sugerido neste trabalho.

Essa reestruturação precisará, necessariamente, de um planejamento a ser elaborado mediante um conjunto de acordos que resultarão em decisões e medidas que vão se somando ao longo do tempo. Todavia, nos dizeres de Vitorelli (2022), o principal desafio da teoria do processo estrutural:

[...] é adequar a rígida estrutura do processo, que foi pensada para resolver conflitos pretéritos e estáticos, à resolução de um litígio que é fluído, mutável e vai se desenvolver no presente e no futuro. Isso exige considerável esforço de todos os envolvidos, isto, é, as partes, o juiz, os terceiros, intervenientes ou não no processo, e a própria sociedade que será beneficiada pela reforma (VITORELLI, 2022, p. 249).

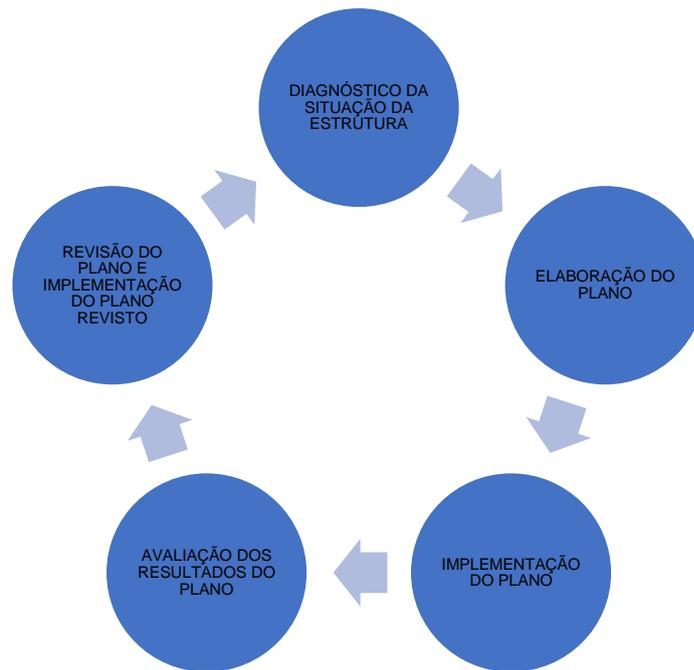
Para desenvolver melhor o tema será utilizado como marco teórico para a construção do percurso a ser criado no processo estrutural as lições do professor Edilson Vitorelli em obra sobre o tema (Vitorelli, 2022).

Portanto, o processo estrutural começaria com a identificação das características do litígio, em toda a sua complexidade e conflituosidade, permitindo que os diferentes grupos de interesses sejam ouvidos; após isso, segue-se para a elaboração de um plano de adequação da estrutura que se pretende modificar, reestruturação, a qual poderá ser equacionada por meio da elaboração de um único documento ou a partir de diversos acordos ou ordens judiciais.

Com o plano de ação, na visão do autor, busca-se sua implementação de modo compulsório ou negociado. Por fim, será necessário realizar uma avaliação quanto aos seus resultados, se atingiu os objetivos esperados com a correção da violação e a obtenção de condições que impeçam sua reiteração futura.

Se necessário, o ciclo se reinicia com a reelaboração do plano, corrigindo suas imperfeições até que o litígio seja solucionado, com a obtenção do resultado social que se afigure apropriado, dadas as circunstâncias do conflito, a partir da reorganização da estrutura. A figura 2, a seguir, apresenta a progressão cíclica do referido processo estrutural.

Figura 2 – Progressão cíclica do Processo Estrutural



Fonte: VITORELLI, 2022, p. 69.

Para melhor esmiuçar as etapas do processo estrutural, imagine-se um segundo exemplo, em que a ocorrência da situação de risco (violação de direitos) resultou no acolhimento de um adolescente, pela negligência dos pais no seu acompanhamento escolar, cultural e inserção à profissionalização, por possuírem sérios comprometimentos quanto à saúde mental, não conseguindo, portanto, garantir o direito a um desenvolvimento sadio e harmonioso do filho visando sua autonomia enquanto indivíduo.

Encaminhados os genitores para atendimento no Centro de Atenção Psicossocial - Caps do município, local onde deveriam ser prestados os serviços públicos de saúde voltados aos atendimentos de pessoas com sofrimento psíquico ou transtorno mental, incluindo aquelas com necessidades decorrentes do uso de álcool, crack e outras substâncias, é identificada a ausência de equipes multiprofissionais em número suficiente para desenvolver estratégias de acolhimento, como psicoterapia, atendimento clínico em psiquiatria, terapia ocupacional, reabilitação neuropsicológica, oficinas terapêuticas, medicação assistida, atendimentos familiares e domiciliares, entre outros⁶².

Ora, apenas com o atendimento especializado dos profissionais de saúde em especial na rede de atenção psicossocial composta pelos CAPS e por outros serviços

⁶² Descrição do serviço disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/caps>. Acesso em: 7 abr. 2023.

ligados ao SUS, levando em consideração a singularidade de cada membro da família, será possível traçar um diagnóstico dos quadros de sofrimento psíquico e até mesmo de possíveis deficiências ou doenças mentais que acometam os pais, e só a partir daí verificar se é possível construir estratégias de atendimento qualificado que os capacite para se responsabilizar pelos cuidados do filho.

Deste quadro decorre a conclusão de que em um processo como esse, não há como o magistrado, apenas por meio da análise do direito material violado, deliberar sobre a necessidade de acolhimento, manutenção ou desacolhimento do jovem, enquanto os serviços do CAPS ou mesmo das equipes dos Núcleos de Apoio à Saúde da Família NASF⁶³, referências de cuidados em saúde mental no município, não estiverem prestando um serviço adequado. Caberá tão somente ao magistrado apenas constatar que a Administração Pública não cumpre com o ordenamento jurídico e que este será o ponto de partida para uma futura intervenção, a qual deverá ser desenvolvida por intermédio de um procedimento próprio, se quiser alcançar um resultado seguro quanto ao destino do adolescente.

Portanto, dando seguimento, o legitimado para ingressar com o processo estrutural deverá, a princípio, identificar todos os subgrupos sociais afetados pelo litígio. Vale lembrar que os litígios estruturais podem ter características irradiadas, de modo que não somente os pais do adolescente serão atingidos, mas todos aqueles indivíduos, identificados ou não, prejudicados pela ausência do serviço público de saúde que se afigura inadequado.

Deste modo, subgrupos poderiam ser categorizados, desde aqueles cujos interesses devem ser primariamente atendidos pelo processo, aqui considerados os pais do jovem acolhido, seus familiares e os servidores que atuam no CAPS serão afetados pela alteração do seu funcionamento e, por fim, o litígio pode se estender para outras áreas que poderão sofrer alocação de recursos em função da necessidade de realizar a reforma estrutural após redirecionados investimentos suficientes para adequação do serviço deficitário.

O Ministério Público, um dos legitimados para a ação que aplica a medida de

⁶³ O Núcleo Ampliado de Saúde da Família e Atenção Básica (NASF-AB) foi criado pelo Ministério da Saúde em 2008 com o objetivo de apoiar a consolidação da Atenção Básica no Brasil, ampliando as ofertas de saúde na rede de serviços, assim como a resolutividade, a abrangência e o alvo das ações. Atualmente regulamentados pela Portaria de Consolidação nº 2, os núcleos configuram-se como equipes multiprofissionais que atuam de forma integrada com as equipes de Saúde da Família (eSF), as equipes de Atenção Básica para populações específicas (consultórios na rua, equipes ribeirinhas e fluviais) e com o Programa Academia da Saúde. Disponível em: <https://gestaodesaudepublica.com.br/nasf/>. Acesso em: 7 abr. 2023.

proteção de acolhimento, no caso posto em análise, poderá fazer a oitiva de cada subgrupo, utilizando-se da realização de reuniões com segmentos específicos da sociedade, além de audiências públicas, com o objetivo de identificar as possíveis estratégias e a construção de soluções para os obstáculos trazidos pelo litígio.

A partir daí, apresentar uma petição inicial estrutural pedindo a “elaboração, implementação e fiscalização de um plano que proporcione a mudança que o autor considera necessária”, trazendo metas a serem alcançadas, atribuindo responsabilidades, financeiras e executivas para sua implementação, instruindo o pedido com os fundamentos normativos e regulamentares que o Ministério da Saúde preconiza como parâmetros técnicos mínimos de funcionamento institucional dos equipamentos (VITORELLI, 2022, p.. 275-276).

Uma vez determinada a elaboração do plano, parte-se para a fase de criação de ferramentas de monitoramento e reavaliação. A fase de monitoramento consistiria na apresentação periódica de relatórios ao magistrado, detalhando as ações realizadas para o alcance da sua finalidade com a cominação de multas acaso os compromissos não forem cumpridos.

No caso, em exame, a reestruturação do CAPS consistiria na informação periódica quanto aos processos seletivos realizados para contratação de profissionais ou a elaboração de edital para realização de concurso público para adequação do quadro de pessoal nos termos das normativas de saúde correspondentes⁶⁴.

O processo de monitoramento e reavaliação também poderia ser complementado pela realização de inspeções judiciais e ministeriais para verificar se o serviço foi normalizado e atende às especificações técnicas definidas na legislação.

Uma dúvida que pode surgir diz respeito ao tempo adequado para a reestruturação pretendida, haja vista que se está diante de um acolhimento que poderá se prolongar demasiadamente no tempo, e é justamente isso que se pretende evitar.

⁶⁴ Desde a instituição da Lei n.º 10.216, de 2001, que dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental, considerando o movimento da Reforma Psiquiátrica Brasileira, assim como as recomendações da Organização Mundial da Saúde (OMS), os municípios se mobilizam para a mudança do modelo assistencial previsto, procurando implantar serviços e organizar ações a partir das normativas propostas pelo Ministério da Saúde, advindas desta Lei. Em 2011, a nível nacional, foi instituída a Rede de Atenção Psicossocial (RAPS) trazendo novas normativas para a implantação de serviços não previstos anteriormente e com a proposta de inserção da lógica da atenção psicossocial em diversos pontos de atenção, além dos específicos de saúde mental, incluindo: atenção primária à saúde, atenção psicossocial especializada, atenção à urgência e emergência, atenção residencial de caráter transitório, atenção hospitalar, estratégias de desinstitucionalização e reabilitação psicossocial. A RAPS é uma poderosa estratégia para realmente redirecionar o modelo assistencial em saúde mental e efetivar o proposto no movimento da Reforma Psiquiátrica Brasileira. Disponível em: <https://www.saude.pr.gov.br/Pagina/saude-Mental>. Acesso em: 14 abr. 2023.

A readequação do serviço de saúde provavelmente demorará a acontecer. Mas, nada obsta que o magistrado determine a implementação imediata, ainda que de modo provisório, de medidas urgentes, exigindo do administrador público a tomada de decisões.

Uma vez regularizado o atendimento à saúde dos pais, seja pela reestruturação do serviço, de modo transitório ou definitivo, só então será possível aquilatar se os genitores terão plenas capacidades físicas e mentais para receber orientações adequadas sobre maternidade e paternidade responsáveis, disciplina positiva, entre outros deveres para garantir que o filho adolescente tenha assegurado seu crescimento e desenvolvimento integral como pessoa em desenvolvimento.

Assim, conquanto a realidade fática vá se alterando mediante a efetivação dos objetivos almejados no planejamento estrutural, o magistrado irá gerenciando o processo podendo alterar decisões de acordo com o novo contexto, inclusive decidindo sobre a necessidade ou não da manutenção do acolhimento e da aplicação de novas medidas de proteção.

Essa flexibilidade que permite a alteração do pedido inicial de acolhimento e até mesmo da decisão que o concedeu, atenta a realidade mutável, é uma das características intrínsecas do processo estrutural ao promover a adequação do seu instrumento às necessidades do direito material.

Porém, independentemente da propositura de ações estruturais envolvendo a violação de direitos sociais, devem ser criadas soluções inteligentes pelo magistrado para a execução ou para a coordenação das medidas estruturantes, bem como para o monitoramento de demandas individuais que versem sobre questões estruturantes.

Portanto, nas próximas seções são propostas outras adaptações procedimentais para a criação de caminhos tendentes a potencializar a eficiência do processo na busca da tutela do direito material violado visando a celeridade processual.

2.2.2 Flexibilização Procedimental na Aplicação da Medida de Proteção de Acolhimento

A proteção do direito à saúde, a concessão de vagas no sistema educacional de ensino, o direito a convivência familiar e comunitária, ou mesmo a garantia do direito a profissionalização dos mais jovens demonstra que cada direito social tutelado exige adaptações procedimentais, de modo que se deve admitir a flexibilização dos procedimentos para que se possa alcançar os objetivos do processo.

Portanto, ao se deparar com a necessidade de implementação de direitos

fundamentais negligenciados pelo Poder Público, precisa-se estar disposto a entender que “[...] as formalidades apenas se justificam para servir à justa composição do caso posto sob análise do Judiciário, não devendo prevalecer caso o rígido procedimento imposto pelas regras processuais não se mostra apto para tanto” (BAUERMANN, 2020, p. 23 *apud* PINTO, 2021, p.534).

A mesma percepção é trazida pelo professor Henrique Pinto (2021), ao citar em artigo de sua autoria a lição do mestre Humberto Theodoro Júnior quanto às transformações ocorridas no direito processual civil do liberalismo clássico ao contemporâneo:

[...] as formas, solenidades, estruturas e categorias de direito processual não podem ser únicas, rígidas, inflexíveis ou absolutas. Prevalecem enquanto úteis ou necessárias à realização da justa composição do conflito de direito material. Quando essa meta exigir vias alternativas que melhor se adequem à tutela efetiva do direito subjetivo a resguardar ou restaurar, haverá de se franquear o caminho procedimental que a tanto se afeiçoa. O direito processual é dinâmico e não pode perder-se em conceitualismos e estruturalismos estáticos, incompatíveis com a função maior a desempenhar em prol da efetiva prestação de tutela ao direito e interesses materiais envolvidos em conflito (THEODORO JÚNIOR, 2010, p. 23 *apud* PINTO, 2021, p. 535).

Como já foi dito anteriormente, não há no Estatuto da Criança e do Adolescente previsão de procedimento especial para as ações que determinam a aplicação da medida de proteção de acolhimento, trazendo à legislação a obrigação apenas de se garantir o contraditório e a ampla defesa dos pais ou do responsável legal, em procedimento judicial contencioso⁶⁵ com aplicação do artigo 297 do Código de Processo Civil⁶⁶.

Não é caso de omissão legislativa, visto que o ECA, ao cuidar da “Proteção Judicial dos Interesses Individuais, Difusos e Coletivos” oferece a solução, uma vez que, no seu artigo 212, prevê que, para defesa dos direitos e interesses protegidos pela lei são admissíveis todas as espécies de ações pertinentes, aplicando-se às ações previstas no citado Capítulo as normas do Código de Processo Civil.

Portanto, a única orientação legal para que o acolhimento seja formalizado é o respeito ao devido processo legal⁶⁷ focando seus atos na superação da situação de risco (hipótese de violação de direito) causadora do afastamento da criança e do adolescente,

⁶⁵ ECA, Título II, Capítulo II, Artigo 101, parágrafo 2º.

⁶⁶ CPC, Art. 297. “O juiz poderá determinar as medidas que considerar adequadas para efetivação da tutela provisória”.

⁶⁷ CPC, Art. 153. “Se a medida judicial a ser adotada não corresponder a procedimento previsto nesta ou em outra lei, a autoridade judiciária poderá investigar os fatos e ordenar de ofício as providências necessárias, ouvido o Ministério Público. Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica para o fim de afastamento da criança ou do adolescente de sua família de origem e em outros procedimentos necessariamente contenciosos”.

para que sejam defendidos e resguardados seus direitos, até que se apure durante o trâmite da ação, quais medidas deverão ser tomadas, com prioridade no resgate dos vínculos originais na família natural ou extensa (ampliada) ou, na impossibilidade, que permitam a formação de novos vínculos, de forma a garantir o direito à convivência familiar e comunitária.

Nessa ordem de ideias, o que se quer dizer é que a flexibilização do procedimento das ações com medidas de proteção de acolhimento não significará prescindir o contraditório ou negar o devido processo legal.

Adaptar o procedimento para efetivação de direitos sociais não permite ao magistrado agir livremente, utilizando-o como veículo de sua discricionariedade, haja vista que o procedimento nasce da lei, portanto, eventuais alterações em seus contornos devem respeitar limites, os quais, na visão dos autores Lucas Cavalcanti e Paulo Guilherme Mazini (2023) correspondem aos limites constitucionais. Nessa ordem de ideias, sustentam que:

A afirmação da existência de um poder judicial de adaptação do procedimento, então, não pode ignorar o fato de que as regras processuais, por si sós, efetivam determinados valores ou princípios constitucionais. Confiar ao juiz a tarefa de propor ajustes àquelas regras – que existem também para impor limites ao seu poder – pressupõe que tal tarefa seja realizada a partir dos princípios constitucionais e direitos fundamentais, por meio deles e para eles. Assim, limites necessários ao poder judicial de adaptação do procedimento estão nos princípios constitucionais que se espraiam pelo processo e são por ele realizados. A intervenção do juiz na conformação do procedimento não pode se dar para minorar ou extirpar o alcance daqueles princípios no processo, direta ou indiretamente. O que se espera do exercício daquele poder pelo juiz é exatamente o inverso, isto é, que a conformação do procedimento se dê para efetivar princípios e direitos fundamentais, ou para torná-los ainda mais evidentes no curso do processo. A bem da verdade, quando a este último aspecto, é preciso lembrar que a adaptabilidade do procedimento pelo juiz, por ela mesmo, representa importante mecanismo de efetivação de um direito fundamental, qual seja, o direito à efetividade da tutela jurisdicional (SILVA; MAZINI, 2023, p. 164-165).

Para tanto, nessa caminhada argumentativa, o magistrado deve observar os princípios⁶⁸ que orientam o devido processo legal como norteadores das atividades jurisdicionais em todos os aspectos, em especial, na flexibilização do procedimento.

Com efeito e, ainda, seguindo a posição dos referidos autores:

[...] a adaptação procedimental não nega o procedimento legal, já que nenhum procedimento existe sem forma. Afirmar o poder judicial de adaptação do procedimento não é defender que o juiz crie novos institutos processuais, negue regras e direitos processuais ou desconstrua por completo a lógica do procedimento legal. Afirmar aquele poder é sustentar que, a partir de atos processuais previstos em lei, o juiz aprimore o funcionamento do procedimento. Não há violação a direitos ou surpresa às partes, porque a atuação do juiz há de se limitar ao que prevê a lei

⁶⁸ CPC, Art. 8º. Ao aplicar o ordenamento jurídico, o juiz atenderá aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana e observando a proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência.

sobre os atos processuais e os instrumentos de que dispõe para a construção racional de sua decisão (SILVA; MAZINI, 2023, p. 175).

Todavia, a despeito de um procedimento restrito aos limites legais, com fases bem definidas idealizado para conter excessos do Estado-Juiz e garantir o pleno exercício dos direitos individuais, é necessário não perder de vista o caráter essencialmente finalístico do direito processual, ou seja, ele existe para alcançar a promoção eficiente do direito material.

Para tanto, os atos processuais, na ação em que se aplica a medida de proteção de acolhimento, devem ser conduzidos para a realização de um trabalho direcionado a orientar e acompanhar a família de origem e a comunidade local aplicando políticas públicas eficazes por meio da articulação de ações de todo o Sistema de Garantias de Direitos, promovendo diálogos intersetoriais da rede de atenção local com enfoque prático e adequado a cada diferente realidade familiar.

Para além disso, destacam os autores, que o nosso atual Código de Processo Civil traz como norma fundamental o princípio da cooperação segundo o qual todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva⁶⁹.

A partir daí, concluíram Lucas Cavalcanti da Silva e Paulo Guilherme Mazini:

O Código de Processo Civil, por isso, desenha o processo com uma relação de equilíbrio entre juiz, as partes e seus procuradores, de modo a assegurar, por meio de uma estrutura dialógica, a afetividade da prestação jurisdicional e o respeito aos direitos e garantias fundamentais processuais. Nesta “comunidade de trabalho” representada pelo processo, cabe ao juiz respeitar e garantir o direito das partes de participarem efetivamente do procedimento, assim como influírem na construção da decisão, a partir de postulados éticos de conduta (SILVA; MAZINI, 2023, p. 177).

A esse respeito, poderá o juiz e todos os atores sociais cooperativamente traçarem o diagrama do litígio, definirem as interlocuções com os beneficiários da decisão, permitindo adotar medidas adequadas para contribuírem efetivamente para o resultado esperado, aqui representado pela superação da violação de risco com o retorno da fluência do direito violado. Uma forma de utilizar mecanismos participativos é a proposição inclusive de negócios jurídicos processuais, como se verá com mais detalhes adiante.

O que se pretende, agora, é demonstrar como o magistrado da Vara da Infância e da Juventude pode, por meio da flexibilização judicial dos atos processuais, diante das considerações inicialmente trazidas, adequar o procedimento da ação de medida de proteção de acolhimento à necessidade da tutela do direito material, tornando o processo

⁶⁹ CPC, art. 6º - “Todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva”.

célere e eficiente.

Partindo do dispositivo legal que prevê um procedimento judicial contencioso⁷⁰, no qual se garanta aos pais ou ao responsável legal o exercício do contraditório e da ampla defesa⁷¹, se extrai a ocorrência da citação dos genitores ou responsáveis legais, como primeiro ato processual, com a abertura do prazo para apresentação de defesa (contestação), seguindo-se a produção de provas, alegações finais e sentença.

Ocorre que na prática forense verifica-se que, a despeito da existência de orientação para a realização de um estudo diagnóstico prévio produzido por órgãos da rede de atendimento e do Sistema de Garantia de Direitos para subsidiar a decisão acerca do afastamento da criança ou adolescente do convívio familiar, são raros os municípios brasileiros que possuem equipes interprofissionais suficientes e capazes de realizar essa avaliação previa de maneira consistente.

Portanto, na realidade do cotidiano jurisdicional, os legitimados a ingressarem com a ação não raro pleiteiam a medida de proteção de acolhimento instruídos com os documentos indispensáveis à propositura da ação, mas sem a adequada produção de provas, com o simples fundamento de assegurar a proteção e a segurança imediata da criança e do adolescente, muitas vezes desconhecendo as reais condições da família para superação das violações de direitos.

Não se quer, aqui, questionar a qualidade das peças processuais, até porque, havendo um problema estrutural, raramente existirá uma ordenação lógica e temporal para se obter soluções.

O que se objetiva é demonstrar que, sem o diagnóstico prévio ou ausente documentação adequada instruindo a petição inicial, os genitores não serão capazes de produzir de maneira segura sua peça de defesa, essencial ao contraditório. Desta forma, a observância pelo magistrado do procedimento ordinário, tal qual como previsto em lei, em

⁷⁰ De acordo com o dicionário Aurélio Online de Português: Etimologia (origem da palavra *contencioso*). A palavra *contencioso* deriva do latim "*contentiosus, a, um*", derivada de "*contentio, onis*", do verbo "*contendere*", que significa tender com força, buscar atingir, lutar. Que é alvo de contestação, de disputa; contestado. Que incita desconfianças; que não é confiável; em que há dúvidas; duvidoso. Altercação, divergência ou conflito entre duas partes. Aquilo que se demanda em juízo, que se disputa judicialmente. Fonte: CONTENCIOSO. In: DICIONÁRIO de Português. Brasil: Aurélio Online, 2023. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/contencioso/>. Acesso em: 15 abr. 2023.

⁷¹ ECA, Art. 101 – “Verificada qualquer das hipóteses previstas no art. 98, a autoridade competente poderá determinar, dentre outras, as seguintes medidas: [...] § 2º Sem prejuízo da tomada de medidas emergenciais para proteção de vítimas de violência ou abuso sexual e das providências a que alude o art. 130 desta Lei, o afastamento da criança ou adolescente do convívio familiar é de competência exclusiva da autoridade judiciária e importará na deflagração, a pedido do Ministério Público ou de quem tenha legítimo interesse, de procedimento judicial contencioso, no qual se garanta aos pais ou ao responsável legal o exercício do contraditório e da ampla defesa. (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009).”

nada garantirá o devido processo legal e a duração razoável do processo visando a transitoriedade do acolhimento.

Todavia, essa situação pode ser contornada com a flexibilização do procedimento, indicando o juiz de modo fundamentado, que o modelo tradicional de processo, para aquele caso concreto, não servirá de instrumento para produzir um resultado social significativo em razão de um contexto complexo.

Nesse caso, mesmo após aplicar a medida de proteção de acolhimento para proteção imediata da criança e do adolescente, por meio de cognição sumária, a decisão judicial poderá determinar a produção antecipada de provas concedendo prazo razoável para que as informações iniciais sejam complementadas a partir de novas avaliações possibilitando melhor identificar a situação de violação de direitos.

Aqui, deve-se apontar as “Orientações Técnicas dos Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes”⁷², elaborada pelo Departamento de Proteção Social Especial (SNAS/MDS), em 2009, com a finalidade de regulamentar, no território nacional, a organização e oferta de Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes, no âmbito da política de Assistência Social. O documento recomenda que no estudo diagnóstico prévio se realize a escuta qualificada de todos os envolvidos, sejam eles integrantes da família, inclusive a criança e o adolescente, quanto pessoas da comunidade com vínculos significativos e profissionais que estejam prestando-lhes atendimento, bem como contemple, dentre outros, os seguintes aspectos:

- Composição familiar e contexto socioeconômico e cultural no qual a família está inserida;
- mapeamento dos vínculos significativos na família extensa e análise da rede social de apoio da criança ou adolescente e de sua família (família extensa, amigos, vizinhos, padrinhos, instituições, etc.);
- valores e costumes da comunidade da qual a família faça parte, especialmente, no caso de minorias étnicas ou comunidades tradicionais;
- condições de acesso da família a serviços, programas e projetos das diversas políticas públicas que possam responder às suas necessidades;
- situações de vulnerabilidade e risco vivenciadas pela família que repercutam sobre sua capacidade de prover cuidados;

⁷² A regulamentação proposta é uma ação prevista no Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária e representa um compromisso partilhado entre o MDS, a Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH), o CONANDA e o CNAS, para a afirmação, no Estado brasileiro, do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária. Os serviços de acolhimento para crianças e adolescentes integram os Serviços de Alta Complexidade do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), sejam eles de natureza público-estatal ou não-estatal, e devem pautar-se nos pressupostos do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, da Política Nacional de Assistência Social; da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS, da Norma Operacional Básica do SUAS e no Projeto de Diretrizes das Nações Unidas sobre Emprego e Condições Adequadas de Cuidados Alternativos com Crianças.

- situação atual da criança ou adolescente e de sua família, inclusive motivação, potencial e dificuldades da família para exercer seu papel de cuidado e proteção;
- história familiar e se há padrões transgeracionais de relacionamento com violação de direitos;
- situações atuais e pregressas de violência intrafamiliar contra a criança e o adolescente, gravidade e postura de cada membro da família em relação à mesma;
- nos casos de violência intrafamiliar, se há consciência da inadequação e das consequências negativas destas práticas para a criança e o adolescente e se há movimento em direção à mudança e à construção de novas possibilidades de relacionamento;
- análise da intensidade e qualidade dos vínculos entre os membros da família (vinculação afetiva, interação, interesse e participação na vida da criança e do adolescente);
- percepção da criança ou adolescente em relação à possibilidade de afastamento do convívio familiar – se demonstra, por exemplo, medo de permanecer na família ou tristeza por afastar-se da mesma;
- possibilidade de intervenção profissional e encaminhamentos que visem à superação da situação de violação de direitos, sem a necessidade de afastamento da criança e do adolescente da família;
- nos casos de violência intrafamiliar, se há possibilidade de afastamento do agressor da moradia comum para a manutenção da criança ou adolescente na moradia em condições de proteção e segurança (Art. 130 do ECA);
- grau de risco e desproteção ao qual a criança ou adolescente estará exposto se não for afastada do ambiente familiar;
- verificação da existência de pessoas significativas da comunidade para a criança ou adolescente que possam vir a acolhê-los, de forma segura, no caso de necessidade de afastamento da família de origem (BRASIL, 2009 a, Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes. p. 30-31).

A mutabilidade do procedimento, com a possibilidade de se produzir essa prova é benéfica para ambas as partes, permitindo ao autor (legitimado) reforçar sua fundamentação e aos réus (genitores ou responsáveis legais) demonstrarem outras possibilidades de tutela do direito litigioso, diferentemente da inicialmente pleiteada, substituindo o acolhimento, por outras medidas de proteção dispostas no artigo 101 do Estatuto da Criança e do Adolescente⁷³.

Com essa estrutura de pensamento, outra adaptação procedimental pode ser observada no artigo 495 do Código de Normas do Foro Judicial da Corregedoria-Geral de

⁷³ ECA, Art. 101 – “Verificada qualquer das hipóteses previstas no art. 98, a autoridade competente poderá determinar, dentre outras, as seguintes medidas:

I - encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade;

II - orientação, apoio e acompanhamento temporários;

III - matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental;

IV - inclusão em serviços e programas oficiais ou comunitários de proteção, apoio e promoção da família, da criança e do adolescente; (Redação dada pela Lei nº 13.257, de 2016)

V - requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial;

VI - inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos;

VII - acolhimento institucional; (Redação dada pela Lei nº 12.010, de 2009)

VIII - inclusão em programa de acolhimento familiar; (Redação dada pela Lei nº 12.010, de 2009).

IX - colocação em família substituta (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009).”

Justiça do Estado do Paraná (PARANÁ, 2022) que orienta o magistrado da Vara da Infância e da Juventude agendar em até 30 dias do acolhimento audiência concentrada para debater inicialmente o caso com o Ministério Público, rede de proteção, equipe técnica do juízo e demais envolvidos. Como desenhado neste estudo, mais adiante, haverá uma seção própria (2.2.3) sobre a realização desse importante ato processual.

Mais uma vez valendo-se da flexibilização procedimental, o Código de Normas, nos artigos 493 e 496 (PARANÁ, 2022), orienta o juiz imediatamente após o acolhimento, determinar ao serviço responsável pela execução da medida, elaborar um Plano Individual de Atendimento (PIA) com vistas à reintegração familiar ou a colocação da criança e do adolescente em família substituta, com duração máxima de 120 dias, sem prejuízo da inserção periódica de novas informações.

Uma vez homologado pelo magistrado, terá o fim de implementar um projeto de ação para reintegração familiar, ou na impossibilidade de reintegração, encaminhar ao Ministério Público para que, no prazo legal, este tome as medidas que entender cabíveis, com a promoção, se for o caso, da ação de suspensão ou destituição do poder familiar ou de destituição de tutela ou guarda, nos termos do Estatuto da Criança e do Adolescente.

A propósito, quando o acolhimento ocorrer em caráter emergencial ou na hipótese de urgência, sem estudo diagnóstico prévio, o PIA deverá ser juntado aos autos em tempo razoável, a fim de avaliar a real necessidade da medida ou a possibilidade imediata de retorno da criança ou adolescente ao convívio familiar. A esse respeito, adiante também haverá seção própria (2.2.4) tecendo considerações quanto a elaboração do Plano de Atendimento Individual e Familiar, analisando seus objetivos, estratégias e ações visando a superação dos motivos que levaram ao afastamento do convívio familiar e o atendimento das necessidades específicas de cada situação.

Portanto, longe de ser uma regra, permitir um contraditório diferido, após a complementação de provas e a realização de audiências prévias pode contribuir para a melhor compreensão da violação do direito material permitindo um percurso procedimental com maior efetividade. Ao discorrer sobre essa possibilidade a depender das circunstâncias do caso, Silva e Mazini (2023) lecionam que:

Embora o método ideal seja realizar o contraditório prévio, não é possível descartar a existência de situações que recomendem a postecipação da oitiva de uma das partes a respeito da decisão de adaptação. Em todos os casos, e notadamente em circunstâncias como tais, é adequado que se garanta um prazo razoável não só para que as partes se ajustem ao novo modelo do procedimento, mas para que aquela que teve sua oitiva adiada possa apresentar seus pontos de vista sobre os novos rumos adotados e eventualmente demover o juiz da posição adotada (SILVA; MAZINI, 2023, p. 180).

A bem da verdade, como já constatado, à luz do estudo de caso trazido como caracterização do problema, a ação de medida de proteção de acolhimento pode ocultar litígios estruturais. A constatação reforça a necessidade de adaptação do procedimento como instrumento da tutela de interesses sociais. E o que se vê é que, embora não haja norma disciplinando um procedimento diferenciado para aplicação do acolhimento, inúmeras técnicas de gestão do processo com a flexibilização do procedimento podem contribuir para equacionar a discussão inclusive da implementação de políticas públicas no âmbito judicial.

Entre essas técnicas está a atenuação da regra de congruência objetiva externa⁷⁴ que exige a correlação entre a decisão e a demanda não permitindo ao juiz conhecer de questões não suscitadas a cujo respeito a lei exige iniciativa da parte, bem como proferir decisão de natureza diversa da pedida. Todavia, a ideia dos processos estruturais na área da infância pode ser, Como visto, a de superar a situação de risco por meio da reestruturação da implementação de uma ou várias políticas públicas.

Ocorre que nem sempre é possível ao autor antever todas as condutas que precisam ser adotadas pela parte contrária para alcançar esse objetivo, o que é viabilizado apenas mediante o desenrolar do processo, demandando, portanto, a atenuação da regra como sugerido.

O presente trabalho também parte da premissa que é preciso atenuar a regra da estabilização objetiva da demanda⁷⁵ permitindo as partes aditar ou alterar o pedido ou a causa de pedir a qualquer tempo desde que seja garantido o prévio contraditório, como contextualizado nesta seção.

Ora, na ação de medida de proteção é realizado o acompanhamento da evolução do atendimento da família, é verificado o alcance dos objetivos acordados com os envolvidos, sendo necessária a avaliação e revisão constante do Plano de Atendimento Familiar. Portanto, um processo “engessado” contraria a elaboração de estratégias de ação que possam responder às novas situações surgidas durante os atendimentos. A complexibilidade desse tipo de litígio estrutural somente é compatível com um procedimento dinâmico e aberto a mudanças, reformulações e aprimoramento, baseado nas intervenções realizadas e em seus resultados, o que Marcella Ferraro chamou de “plasticidade da demanda” (FERRARO, 2015, p. 144; 153 *apud* DIDIER JÚNIOR; ZENETI JÚNIOR;

⁷⁴ CPC, Art. 141 c/c art. 492.

⁷⁵ CPC, Art. 329.

OLIVEIRA, 2022, p. 449)⁷⁶.

Com isso em mente Edilson Vitorelli (2022), ao estudar a doutrina e jurisprudência norte-americana, aponta que:

[...] o único prejuízo que pode advir para o réu, em virtude de uma alteração extemporânea do pedido ou da causa de pedir é o de ter de defender-se mais tarde daquela alegação. Isso pode significar, por exemplo, a possibilidade de que documentos relevantes para a defesa já tenham sido destruídos ou não tenham sido devidamente armazenados. Se esse fator for demonstrado, tais prejuízos deverão ser ponderados pelo juiz. Porém, fora essa situação, defender-se tardiamente de um pedido não implica, por si só, prejuízo para o réu (VITORELLI, 2022, p. 359).

Outra adaptação do procedimento diz respeito à fase probatória. Fredie Didier, Hermes Zaneti e Rafael Oliveira (2022) afirmam que, nesses casos, é possível a utilização não apenas dos meios de provas típicos, mas de outros meios probatórios, como a prova por amostragem, a prova estatística, a prova *prima facie*, a prova indiciária, dentre outros, trazendo lição de Sérgio Cruz Arenhart, como nota:

[...] a complexidade do caso, muitas vezes, torna inúteis as `provas tradicionais`, dado que elas se referem à demonstração de fatos pontuais, ocorridos no passado. Os litígios complexos, a seu turno, porque normalmente carecem de resposta que se projete para o futuro, também demandarão, muitas vezes, análises que probabilidades futuras ou mesmo quando examinam o passado – imporão a avaliação de um plexo de situações, a fim de aferir de forma adequada a ocorrência de alguma infração (ARENHART, 2019, p. 663 *apud* DIDIER JÚNIOR; ZENETI JÚNIOR; OLIVEIRA, 2022, p. 452).

A percepção da necessidade de adaptação dos meios de prova é visível durante o acompanhamento do acolhimento de crianças e adolescentes. O apoio à família de origem, em parceria com outros serviços da rede, com vistas à superação dos motivos que levaram ao acolhimento e ao desenvolvimento de sua capacidade de cuidado e proteção revelam que até mesmo a existência do processo já é suficiente para começar a mudar a realidade. Quando o serviço de acolhimento inicia o primeiro atendimento à família do acolhido, em muitos casos, ao tomarem conhecimento da ação, os responsáveis legais já iniciam mudanças atenuando a descrição fática trazida na petição inicial alterando a pretensão do legitimado.

Somado a isso, há problemas que somente são verificados ao longo do desenrolar da ação com aplicação da medida de proteção de acolhimento em razão da dinamicidade com que se altera os eventos da vida. Apenas após as primeiras discussões em rede, envolvendo, por exemplo, equipe interprofissional da Justiça da Infância e da Juventude,

⁷⁶ A expressão é de Marcella Ferraro, que defende que a petição inicial, nos processos estruturais, deve ser interpretada como um “esboço da demanda” (FERRARO, 2015, p. 144; 153 *apud* DIDIER JÚNIOR; ZENETI JÚNIOR; OLIVEIRA, 2022, p. 449).

CREAS, CRAS, Conselho Tutelar, CAPS, Unidade Básica de Saúde, escola, programas de geração de trabalho e renda e profissionais que atuam na política habitacional, entre outros, será possível demonstrar que o cenário fático trazido no início da ação já foi alterado pela realidade demandando do magistrado adaptar a tutela do direito para abarcar as necessidades reais e atuais dos interessados.

Seja por qual caminho for, uma coisa é certa: as decisões em processos estruturais não são definitivas, mas mutáveis. A despeito dessa variedade de conteúdo Edilson Vitorelli (2022) acrescenta:

Portanto, é inaceitável que se obrigue o juiz, em nome da estabilização da demanda, a decidir ou executar uma decisão relativa a um litígio que deixou de existir concretamente. [...] A mutabilidade das condições do litígio deve ser refletida na alteração dos provimentos jurisdicionais. Litígios estruturais se amalgamam de tal modo à sociedade que a noção definitiva e imutável para o conflito, precisa ser abandonada. A alteração de um fio na teia policêntrica do litígio reconfigura toda a realidade. O máximo que se pode imaginar, como horizonte para o processo, neste contexto, é a definição de indicadores que, uma vez alcançados, permitirão a concretização de metas parciais, aceitáveis até que a realidade se altere (VITORELLI, 2022, p. 356-357).

Outro ponto interessante quanto ao perfil flexível das ações com medidas de proteção de acolhimento diz respeito à coisa julgada. Como vê com mais vagar na seção própria (2.2.4), o Plano Individual de Atendimento Familiar é um instrumento de planejamento do trabalho das equipes técnicas com a família devendo constar não somente os compromissos assumidos pelos pais ou responsável para possibilitar a retomada do convívio familiar, mas a previsão das atividades a serem desenvolvidas com a criança ou com o adolescente acolhido e seus pais ou responsáveis, visando a reintegração familiar ou, esgotada estas possibilidades, as providências a serem tomadas para sua colocação em família substituta.

Portanto, são ações em que o magistrado atua visando estabelecer regras de comportamentos futuros, portanto, na fase de conhecimento, apenas se irá reconhecer a violação do direito e fixar as metas de trabalho tendentes a possibilitar sua superação.

No estado do Paraná, uma vez sentenciada a medida de proteção e mantido o acolhimento, é recomendada a abertura da classe processual: “cumprimento de sentença”, em que será supervisionada a implementação das decisões realizadas no processo de conhecimento sendo possível fazer as alterações necessárias quando observada a superação das situações de risco.

Edilson Vitorelli (2022) lembra que é possível a utilização da norma positivada do artigo 10 da Lei n.º 13.300, de 23 de junho de 2016 (BRASIL, 2016 b), que trata do processo

e julgamento dos mandados de injunção individual e coletivo, permitindo uma leitura, no direito brasileiro, mais flexível da coisa julgada, quando a decisão é adotada em um processo estrutural, que se volta para a regulação de comportamento futuro (VITORELLI, 2022, p. 358).

A atipicidade das medidas executivas com a delegação de atividades executivas para entidades de infraestrutura específica (EIE), chamadas *Claims Resolution Facilities*⁷⁷, também é lembrada por Fredie Didier, Hermes Zaneti e Rafael Oliveira (2022) no contexto da flexibilidade processual. Explicam os autores:

No Direito processual brasileiro, a base normativa para a execução das decisões estruturais, necessariamente atípica, decorre da combinação do art. 139, IV, com o art. 536, § 1º, ambos do CPC. Os dispositivos são clausulas gerais executivas, das quais decorre para o órgão julgador o poder de promover a execução de suas decisões por medidas atípicas.

Uma das possíveis técnicas que podem ser utilizadas para dar cumprimento a decisões estruturais é a criação de entidades de infraestrutura específica para resolução de conflitos coletivos (claim resolution facilities) – isto é, terceiros responsáveis pela implementação, total ou parcial, da decisão judicial ou da autocomposição, muito embora tenham natureza privada ou mista” (DIDIER JÚNIOR; ZENETI JÚNIOR; OLIVEIRA, 2022, p. 453).

Ao tratar do rendimento dos atos processuais no contexto de flexibilização de procedimento, Fredie Didier, Hermes Zaneti e Rafael Oliveira (2023) também sugerem uma “legitimidade democrática”, ou seja, o processo estrutural precisa ser receptível à participação de terceiros. Na lição dos autores:

Em razão da complexidade e da multipolaridade que normalmente marcam os processos estruturais e da potencialidade de que as decisões aí proferidas atinjam um número significativo de pessoas, é preciso pensar em novas formas de participação de sujeitos no processo, como a admissão de *amici curiae* e a designação de audiências públicas. As fórmulas tradicionais de intervenção pensadas para os processos individuais não são suficientes para garantir participação ampla nos processos estruturais (DIDIER JÚNIOR; ZENETI JÚNIOR; OLIVEIRA, 2022, p. 453/450).

Essa feição ativa da jurisdição está inserta no próprio Estatuto da Criança e do Adolescente ao permitir, no art. 206, a intervenção na medida de proteção de qualquer pessoa que tenha legítimo interesse na solução da lide.

Afinal, como já dissertado neste trabalho, os litígios estruturais, por terem características irradiadas, podem afetar inúmeros grupos sociais de modos diferentes, não

⁷⁷ Mais sobre o tema pode ser lido em artigo de autoria de Antonio do Passo Cabral e Hermes Zaneti Jr. intitulado: Entidades de Infraestrutura Específica para a Resolução de Conflitos Coletivos: As Claims Resolution Facilities e sua Aplicabilidade no Brasil. Revista de Processo. vol. 287/2019, p. 445 – 483, Jan / 2019 DTR\2018\22821. Disponível em: https://www.academia.edu/38285286/Zaneti_e_Cabral_Claim_Resolution_Facilities_pdf. Acesso em: 16 abr. 2023.

havendo motivo, para que sejam excluídos do processo.

Porém, essa característica multifacetada dos titulares do direito litigioso precisa ser analisada pelo magistrado que deverá ponderar de um lado a necessidade de obter informações relevantes para a elaboração de uma pretensão adequada às necessidades de cada subgrupo envolvido e de outro informações protegidas pelo sigredo de justiça.

A solução não é difícil se pensarmos na utilização dos processos eletrônicos e na possibilidade de utilizar ferramentas para restringir o acesso a determinados documentos. O que se pretende é demonstrar que não há antagonismo entre a transparência de informações e o sigredo que justiça que protege a intimidade e a imagem de crianças e adolescentes.

Com efeito, nem mesmo Edilson Vitorelli (2022), após defender que qualquer forma de sigilo é incompatível com um processo estrutural, afirma que:

O processo coletivo, de modo geral, e o processo estrutural, em particular, se referem aos direitos de uma sociedade irradiada, a qual tem a prerrogativa de ter acesso aos autos e ao debate que se faz a respeito do tema. Se o processo contém dados que não são públicos, como, por exemplo, listas de nomes de crianças em espera, esses dados devem ser tratados de modo reservado pelo Poder Judiciário, sem que, com isso, se chegue a uma terminação de total restrição do acesso aos autos. Seria possível, por exemplo, manter somente esses documentos na secretaria do juízo ou, se fosse o caso, riscar os nomes e dados pessoais que não se quer divulgar. Ainda que o réu seja um ente privado e que o processo contenha dados acobertados por sigilo fiscal ou bancário, a solução seria restringir o acesso apenas a esses dados, não ao processo como um todo (VITORELLI, 2022, p. 272).

Essa abertura do processo também não pode se tornar um obstáculo a celeridade processual, razão pela qual o juiz deve organizar a intervenção identificando as questões sobre as quais cada legitimado tem interesse em se manifestar, restringindo a atuação dos diversos sujeitos processuais à prática de determinados atos ou à participação em distintas fases do processo. As audiências concentradas, por sua vez, podem ser um instrumento poderoso para que o magistrado tenha uma visão global que lhe permita diagnosticar tais situações. Sobre elas, fala-se na próxima seção (2.2.3).

Por fim, importante fazer referência ao disposto no artigo 327 do Código de Processo Civil, que admite a cumulação, em um único processo, contra o mesmo réu, de vários pedidos, ainda que entre eles não haja conexão. Ademais prevê o dispositivo em seu parágrafo 2º que quando, para cada pedido, corresponder um tipo diverso de procedimento, será admitida a cumulação se o autor empregar o procedimento comum, sem prejuízo do emprego das técnicas processuais diferenciadas previstas nos procedimentos especiais desde que compatíveis com as disposições sobre o procedimento comum, manobra denominada pela doutrina de “trânsito de técnicas”.

Desse modo, nada obsta a utilização de técnicas processuais previstas em procedimentos especiais previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente na ação que aplica a medida de proteção de acolhimento, como, por exemplo, a realização de atos processuais previstos no procedimento especial para a perda ou a suspensão do poder familiar. Igualmente, sob a mesma égide de ideias, nada obsta a utilização do procedimento comum previsto no Código de Processo Civil para a aplicação da medida de proteção enquanto processo estrutural⁷⁸.

Após a exposição de algumas técnicas de flexibilização procedimental na medida de proteção de acolhimento, merece destaque, neste trabalho, a ocorrência de um específico e poderoso ato processual realizado na seara infanto juvenil denominado “audiência concentrada”. E, para uma aplicação clara dessa audiência no campo jurídico, passa-se a dissertar sobre ela no próximo tópico.

2.2.3 Audiências Concentradas

Como visto, existem diversos centros de interesses protegidos (policentrismo)⁷⁹ pelo processo estrutural, portanto, um dos seus pressupostos deve ser a efetiva participação de todos os interessados na construção de potenciais soluções levando em conta o correto dimensionamento do problema.

Nos dizeres da advogada Ana Maria Faria (2021):

A participação potenciada encontra raízes do próprio princípio democrático e precisa estar respaldada na isonomia das partes, na paridade de oportunidades e no igual poder de influenciar o Juízo. Dessas características decorre a conclusão de que a sentença estrutural precisa, não apenas abarcar esses múltiplos interesses policêntricos, mas ter sido respaldada no contraditório (como direito de influência e não surpresa) efetivo dos interessados (FARIA, 2021, p. 197).

Foi nesse contexto que os Ministros do STJ apontaram no estudo de caso que:

⁷⁸ ECA, Art. 152 – “Aos procedimentos regulados nesta Lei aplicam-se subsidiariamente as normas gerais previstas na legislação processual pertinente”.

⁷⁹ O conceito de policentrismo é trazido por Edilson Vitorelli nos seguintes termos: “Willian Fletcher, seguindo a linha de Lon Fuller, descreve esse fenômeno a partir do conceito de policentrismo, que é característica de problemas complexos, com inúmeros centros problemáticos subsidiários, cada um dos quais se relacionando com os demais, de modo que a solução de cada um depende da solução de todos os outros. O autor se vale da metáfora de uma teia de aranha, cuja tensão dos vários fios é determinada pela relação entre todas as partes da teia, de maneira que a intervenção em apenas um fio acarreta a redistribuição de tensão em toda a sua estrutura, implicando sua total reconfiguração. Os problemas policêntricos perpassam toda a sociedade e são, em regra, pouco passíveis de resolução exclusivamente governamental. O policentrismo legal se caracteriza pela presença simultânea de vários centros de interesses juridicamente protegidos no mesmo conflito. Conforme percebeu Lon Fuller, esse tipo de problema não pode ser adequadamente resolvido por técnicas tradicionais de decisão judicial” (VITORELLI, 2022, p. 341).

[...] para a adequada resolução dos litígios estruturais, é preciso que a decisão de mérito seja construída em ambiente colaborativo e democrático, mediante a efetiva compreensão, participação e consideração dos fatos, argumentos, possibilidades e limitações do Estado em relação aos anseios da sociedade civil adequadamente representada no processo, por exemplo, pelos *amici curiae* e pela Defensoria Pública na função de *custos vulnerabilis* (REsp n.º 1854.847 – CE -2019/0031914-6).

Como se observa, incentivar a forma dialogada e participativa dos vários atores do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente abrindo espaço à construção negociada de medidas estruturantes é a solução almejada. Há, portanto, a necessidade de utilizar ferramentas que permitam o diálogo por meio de uma abordagem sistêmica, compreensiva, garantidora de direitos, de forma integrada, coordenada e articulada.

Não é por outro motivo que o Plano Nacional pela Primeira Infância reforça o diálogo com as famílias para garantir um tratamento adequado aos litígios estabelecendo ao magistrado o dever de enxergar o conflito de maneira macro:

Dialogar com as famílias implica vê-las como sujeitos, e não como meio ou estratégia para se atingir certos resultados socialmente esperados, mesmo o de garantir bom ambiente de desenvolvimento das crianças. O que se deve pretender é apoiar as famílias, por meio de práticas dialógicas e reflexivas, e isso virá a fortalecê-las no seu papel de cuidado e educação das crianças. Dialogar não é somente ouvir, nem somente falar; tampouco é apenas ouvir e falar. O verdadeiro diálogo implica a atitude de abertura: perceber o que as famílias dizem e responder-lhes, sentindo-se comprometido com elas e criando um sentimento de corresponsabilidade. Para isso, é preciso criar oportunidades de diálogo, em que pais e familiares sejam os protagonistas, e os profissionais ou outras pessoas envolvidas sejam os coadjuvantes. Estes devem ter por certo como prática que os pais e familiares são capazes de refletir sobre seus problemas, de buscar e encontrar as formas de resolvê-los, com o apoio de interlocutores que possam lhes trazer o apoio, as orientações e as informações de que necessitam (PLANO NACIONAL, 2022, p.72).

Na seara infantojuvenil, têm sido adotadas estratégias distintas para se alcançar este escopo, como audiências de justificação prévias à tomada da decisão de acolhimento e à realização de audiências concentradas.

Regulamentadas pelo Provimento n.º 32/2013, do Conselho Nacional de Justiça, alterado pelo Provimento n.º 118, de 29 de junho de 2021, as audiências concentradas são realizadas pelos Juízes da Infância e da Juventude, sem prejuízo do andamento regular do processo, de modo permanente e prioritário, objetivando viabilizar melhor análise na reavaliação trimestral das medidas de proteção de acolhimento, prevista no art. 19, § 1º, do ECA.

Segundo sua regulamentação, as audiências concentradas ocorrerão, sempre que possível, nas dependências das entidades e serviços de acolhimento, com a presença dos atores do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, para reavaliação

de cada uma das medidas protetivas de acolhimento, diante de seu caráter excepcional e provisório, com a subsequente confecção de atas individualizadas para juntada em cada um dos processos, a cada semestre, preferencialmente nos meses de “abril e outubro” ou “maio e novembro”.

Portanto, hoje, as audiências concentradas se prestam não apenas para a reavaliação dos acolhimentos a cada três meses, ou sempre que necessário, mas também a consolidação do plano individual de atendimento (PIA) em relação aos acolhidos, com a definição das ações, serviços e prazos a serem cumpridos pelos envolvidos na perspectiva do desacolhimento.

Apenas neste contexto será possível se repensar os paradigmas de atuação da rede de proteção, com novos fluxos e modelos, permitindo que todos desloquem o olhar das vulnerabilidades para as potencialidades, também dos fatores de risco aos fatores de promoção.

A ideia, portanto, é a utilização das audiências concentradas como instrumento dialógico para evitar acolhimentos prolongados, permitindo que todos os burocratas de nível de rua dos mais variados setores dialoguem sobre o desenvolvimento do plano individual de atendimento construído com o objetivo de proporcionar, a princípio, a reintegração familiar conforme disposto no § 4º do art. 101 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

A atuação ativa do Judiciário começa com a preparação e o cuidado no gerenciamento dos processos para a realização do ato. Inicialmente, são conferidas pela Vara da Infância e Juventude, no Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento – SNA, os dados cadastrais das entidades de acolhimento integrantes da Comarca e levantada a lista dos nomes das crianças e dos adolescentes ali acolhidos.

Uma vez identificados, os processos com a medida de proteção são conclusos ao gabinete do magistrado para designação das audiências e intimação do Ministério Público, Defensoria Pública, Advogado constituído ou nomeado, e demais integrantes da rede de proteção do município, para o fim de discussão, análise e tomada de medidas efetivas que visem abreviar o período de institucionalização.

Tais processos, porém, devem ser individualmente preparados, se possível, com a colaboração da equipe multidisciplinar a serviço na Vara da Infância e da Juventude, para que cada responsável técnico (burocrata de nível de rua) que já realizou ou está realizando atendimento à família e ao acolhido seja intimado a comparecer.

Uma vez reunidos com a presença da família e do acolhido, serão avaliadas estratégias de convivência familiar e comunitária sem esquecer que a capacidade da família

para desempenhar plenamente suas responsabilidades e funções é fortemente interligada ao seu acesso aos direitos universais de saúde, educação e demais direitos sociais (PLANO, 2020).

As Orientações Técnicas para Elaboração do Plano Individual de Atendimento (PIA) para Crianças e Adolescentes em Serviços de Acolhimento, elaborado pelo Ministério do Desenvolvimento Social, registram, na perspectiva intersetorial, que as audiências concentradas podem proporcionar, a partir da discussão conjunta de cada caso, acordos mútuos e pactuações entre a Justiça e a rede, para a atualização e a efetiva implementação das ações previstas no PIA, visando proteger e favorecer o desenvolvimento da criança e do adolescente durante a permanência no serviço de acolhimento e viabilizar, no menor tempo necessário, as soluções mais definitivas para sua situação familiar (BRASIL, 2018 b).

Ainda, a rede intersetorial pode (e deve) atuar preventivamente para garantir que, no âmbito local, sejam instituídas as famílias acolhedoras, forma preferencial de acolhimento de crianças e adolescentes – estabelecida pelo art. 29 do ECA, as quais têm potencial de melhor atender o interesse e as necessidades da criança na primeira infância, conforme estudado na seção 1.1.1 (BRASIL, 2018 b).

Note-se, com isso, que durante o prazo legal, hoje de 18 meses (ECA, § 2º, art. 19) deverá ser trabalhada, na medida de proteção, a preparação do acolhido para sua reintegração familiar (seja natural ou extensa) com a superação da situação de risco que ensejou o acolhimento e a inclusão da criança ou do adolescente e sua família em programas oficiais de proteção, apoio e promoção sociais que atendam seu superior interesse.

Assim, na audiência concentrada, deverão ser organizadas ações mediante a discussão de um plano de intervenção que reúna um conjunto de serviços, benefícios, programas e projetos objetivando a superação da situação de risco, para além da melhoria das condições de vida das famílias em situação de maior vulnerabilidade e risco social, mas também contribuam para o fortalecimento de vínculos.

Em diversos casos, a permanência da criança na família de origem não se mostra possível junto à família nuclear, constituída pela unidade de pais e filhos ou pai ou mãe e filho(s). Mas, se viabiliza junto à família extensa ou ampliada, formada por parentes próximos com os quais a criança mantém vínculos de afinidade e afetividade. Essas possibilidades podem e devem ser discutidas na audiência concentrada como alternativa de cuidados propiciando o desacolhimento.

Nos casos de crianças e adolescentes com perspectivas de permanência mais prolongada no serviço de acolhimento, como, por exemplo, as com perfil de difícil colocação em adoção (em razão da idade, presença de deficiência, doenças crônicas ou outras necessidades específicas de saúde, grupo de irmãos etc.), a audiência concentrada servirá para articular entre os serviços de acolhimento, a Justiça e a rede das diversas políticas públicas, possibilidades que possam ser vislumbradas, tais como encaminhamento para adoção internacional, inclusão em programas de apadrinhamento afetivo, preparação para o desligamento em razão da maioridade e acompanhamento no período pós-desligamento (BRASIL, 2018 b).

Há, como se percebe, uma enorme utilidade na construção de espaços de diálogos nas audiências concentradas como forma de lidar com a complexidade de processos estruturais. Nos dizeres de Gustavo Lamêgo:

O fortalecimento da participação das partes, nos processos estruturais, tem utilidade prática, para além da óbvia necessidade de se respeitar os princípios ligados ao devido processo legal. É que, não raro, há dificuldade de se visualizar a exata dimensão do problema a ser enfrentado nos litígios estruturais. É essa dificuldade, inclusive, que faz com que as violações a direitos sejam atacadas por medidas judiciais sem que o estado de coisas que as sustentam seja combatido. Por isso, a amplificação da participação social no processo pode ajudar os envolvidos a compreender o problema numa perspectiva geral (LAMÊGO, 2021, p. 500).

As vantagens não param por aí, por intermédio da realização da escuta em audiência, pode surgir a necessidade de elaborar soluções mais adequadas ao litígio estrutural. Ao ser identificado o problema estrutural, por meio de acordos a serem realizados na audiência concentrada (CPC, art. 190) poderá ser necessário admitir a atenuação da regra da congruência objetiva externa (art. 141 c/c art. 492, CPC), que exige correlação entre a decisão e a demanda, permitindo ao magistrado maior margem de liberdade ao agir. Igualmente, poderá ser atenuada a regra da estabilização objetiva da demanda (art. 329, CPC), permitindo a alteração do objeto. Ainda, poderá ser necessário propiciar a abertura do processo à participação de terceiros, legitimando democraticamente sua participação já assegurada pelo artigo 206 do ECA, ao admitir a intervenção nos procedimentos de que trata a Lei, qualquer pessoa que tenha legítimo interesse na solução da lide, respeitado o segredo de justiça.

De acordo com Carolina Barros Saraiva, o processo cooperativo se enquadra como um modelo de organização do processo, redimensionando o princípio do contraditório incluindo o órgão jurisdicional dentre os sujeitos de diálogo processual. A autora ainda ressalva que a proposta se encaixa às características dos processos estruturais, “por ser o

modelo compaticipativo o mais indicado para a intervenção do Judiciário na reforma de entes e proposição de implementação ou reestruturação de políticas públicas” (ARENHART, 2021, p. 247).

Complementando a ideia, Lamêgo esclarece que, ao magistrado, cabe apenas a função de conduzir o debate, “na definição dos *standars* de cumprimento e no acompanhamento da implementação”, não sendo responsável por definir “o conteúdo da decisão” a partir de concepções subjetivas pessoais, mas sim mediante o apoio institucional, político e social de todos os participantes do ato (LAMEGO, 2021, p. 500).

Portanto, seguindo essa linha de análise, Vitorelli (2022) afirma que a comunicação que se deve criar em um processo estrutural, tanto na fase de decisão, quanto na de implementação, é a razão pela qual Yeazell (1977) comparou esses processos a um *town meeting*, onde a atividade jurisdicional passa a se assemelhar mais com os debates comuns em órgãos administrativos e legislativos do que com aquilo que tradicionalmente ocorre em um processo judicial:

Isso ajuda a contornar o problema do grande número de pessoas que serão impactadas pelo processo e a diversidade de situações fáticas nas quais elas se encontram, o que “torna desejável que o juiz ouça pelo menos alguns grupos afetados, até mesmo (ou especialmente) aqueles que estão descontentes com medida que será aplicada”. Os eventos podem servir para registrar insatisfações, verificar se a solução pretendida é razoavelmente factível, apontar falhas nas propostas ou indicar alternativas. Além disso, o modelo também permite que os fatos sejam constantemente reanalisados, já que os contextos dos litígios estruturais são, por natureza, mutáveis. O juiz usa sua posição central no processo para lançar influência muito além dos limites imediatos do caso que está diante dele, avaliando o impacto dos resultados de dentro do tribunal na distribuição de influência fora dele (VITORELLI, 2022, p. 356).

Sob essa perspectiva, apesar das dificuldades encontradas ao tratar de litígios estruturais, o fato é que a audiência concentrada, como instrumento de gestão processual, é mais um recurso na implementação dos direitos fundamentais sociais.

2.2.4 Plano Individual de Atendimento

A proposta desenvolvida nos capítulos anteriores foi demonstrar que a ação em que se aplica a medida de proteção de acolhimento de crianças e adolescentes, em especial quando a violação do direito advém da ineficiência do Poder Público na implementação de políticas públicas adequadas ao auxílio, orientação e proteção da família, é um litígio estrutural.

Foi visto, também, que o litígio estrutural pode não ser resolvido por intermédio de

um processo estrutural. Há diversos casos em que, apesar de o problema ser estrutural, a questão se desenrola por meio de uma dezena ou centenas de ações individuais ou até mesmo por meio de ações coletivas cujo objeto é alcançar a solução do litígio, sem investigar suas causas. Porém, havendo o desejo de analisar o problema de maneira estrutural, lidando com sua origem, entendendo suas causas, será possível, por meio do processo estrutural, evitar que novas violações ocorram e o estado de desconformidade que caracteriza o problema estrutural se perpetue.

Entretanto, percebe-se que, à medida em que os processos que buscam uma reforma estrutural avançam, principalmente aqueles envolvendo a melhoria na execução da política pública, a simples emissão de uma ordem judicial ao gestor público não é suficiente para solucionar a lide estrutural.

Sob o ponto de vista do procedimento, Edilson Vitorelli (2022) esclarece:

[...] se o processo pretende produzir impactos duradouros e futuros, sobre uma realidade fluida, é certo que ele não pode se comportar como se fosse uma fotografia, seccionando a realidade pretérita como se ela fosse imutável. Logo, é preciso pensar em demandas e pedidos mutáveis, em decisões parciais e provisórias, cumpridas também provisoriamente, sem submissão específica a autoridade da coisa julgada. Sempre, é certo, com respeito ao contraditório. Conforme mencionado, o fato de um processo ser mutável não é, como imaginam alguns, prejudicial ao réu. A mutação pode ser feita, inclusive, em seu benefício. Ordens rigorosas podem ser flexibilizadas, dependendo das condições futuras. O importante é que as partes possam se manifestar, produzir provas e influir sobre a convicção do juiz em cada oportunidade em que novas providências se fizerem necessárias (VITORELLI, 2022, p. 540-541).

Para que se possa trabalhar inserido nesse cenário dinâmico, a reforma estrutural pela via jurisdicional deve ser realizada em etapas, as quais foram definidas em seção anterior (2.2) devendo compreender inicialmente a identificação das características do problema estrutural e suas causas e a seleção dos autores relevantes para a resolução do problema, não apenas as famílias envolvidas, mas gestores e demais burocratas de nível de rua que operam e instrumentalizam as políticas públicas, terceiros interessados e cidadãos impactados, separando-os por núcleos prioritários (mais afetados) e periféricos (menos afetados).

Feito isso, em uma segunda etapa, caberia aos interessados definir as estratégias para a condução da reforma por meio de um planejamento. Em cooperação com todos os burocratas de nível de rua que compõem o Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes juntamente das famílias e possíveis afetados, poderão elaborar um plano prevendo metas a serem executadas a curto, médio e longo prazo, no qual também estejam previstos os responsáveis para o cumprimento dos objetivos, prazos de execução, sanções,

justificativas aceitáveis para o descumprimento, revisão e eventual repactuação.

As últimas etapas, por sua vez, consistiriam na implementação do plano, com sua avaliação e, se necessário, sua revisão, para somente então encerrar o processo.

De modo muito similar, as etapas acima propostas, na seara infantojuvenil, reforçando ainda mais a ideia da utilização do processo estrutural em ações com medidas de proteção de acolhimento, estão previstas no próprio Estatuto da Criança e do Adolescente que prevê a realização de um plano individual de atendimento visando à reintegração familiar.

Esse plano individual será elaborado sob a responsabilidade da equipe técnica do respectivo programa de atendimento e levará em consideração a opinião da criança ou do adolescente e a oitiva dos pais ou do responsável, devendo conter desde os resultados da avaliação interdisciplinar, os compromissos assumidos pelos pais ou responsável até a previsão das atividades a serem desenvolvidas com a criança ou com o adolescente acolhido e seus pais ou responsável, com vista na reintegração familiar ou caso não seja possível, as providências a serem tomadas para sua colocação em família substituta⁸⁰.

Portanto, de acordo com as Orientações Técnicas para Elaboração do Plano Individual de Atendimento de Crianças e Adolescentes (PIA) em Serviços de Acolhimento (BRASIL, 2018 b):

O PIA é um instrumento que norteia as ações a serem realizadas para viabilizar a proteção integral, a reinserção familiar e comunitária e a autonomia de crianças e adolescentes afastados dos cuidados parentais e sob proteção de serviços de acolhimento. É uma estratégia de planejamento que, a partir do estudo aprofundado de cada caso, compreende a singularidade dos sujeitos e organiza as ações e atividades a serem desenvolvidas com a criança/adolescente e sua família durante o período de acolhimento (BRASIL, 2009 a).

Mais do que um instrumento de informação e de orientação do trabalho de intervenção durante o período de acolhimento, visando à superação das violações que levaram à aplicação da medida de proteção, o PIA reconhece as responsabilidades compartilhadas entre Estado, família e sociedade para a promoção, proteção e garantia de direitos às crianças e aos adolescentes.

Assim, o planejamento deve contemplar objetivos, estratégias e ações com a finalidade de garantir, entre outras medidas, a oferta de cuidados de qualidade, o fortalecimento da autonomia do adolescente e a proteção ao desenvolvimento e aos direitos da criança e do adolescente durante o período de acolhimento, considerando diversidades,

⁸⁰ ECA, art. 101, parágrafos 4º e 5º.

singularidades e especificidades.

Também o PIA tem como objetivo fortalecer os vínculos familiares durante o período de acolhimento e, quando possível, promover a reintegração familiar segura e, excepcionalmente, a colocação em família adotiva e o acompanhamento e apoio à família de origem, em parceria com outros serviços da rede, com vistas à superação dos motivos que levaram ao acolhimento e ao desenvolvimento de sua capacidade de cuidado e proteção.

O PIA facilita a atuação da equipe do serviço de acolhimento e a articulação com a rede de proteção (serviços, órgãos de defesa de direitos e outros burocratas de nível de rua), facilitando a tomada de decisões por parte do Poder Judiciário quanto à situação familiar, na medida em que sistematiza um percurso de ações necessárias e resultados alcançados no acompanhamento de cada caso.

Sua elaboração deverá contemplar a participação das equipes do serviço de acolhimento, criança ou adolescente acolhido (conforme o seu grau de desenvolvimento), suas famílias, família acolhedora (quando houver) e, quando for o caso, de pessoas da comunidade com vínculo significativo com a criança ou o adolescente.

Devem ser consideradas, igualmente, as discussões com a equipe interprofissional da Justiça da Infância e da Juventude, além de outros serviços e programas da rede de proteção diretamente envolvidos no acompanhamento do caso e implementação das ações previstas no PIA, tais como CREAS, CRAS, Conselho Tutelar, CAPS, Unidade Básica de Saúde, escola, programas de geração de trabalho e renda, profissionais que atuam na política habitacional, organizações não governamentais, entre outros (BRASIL, 2009 a).

Portanto, por meio do PIA também poderá ser possível identificar a falha na implementação de alguma política pública executada no município.

Toma-se como exemplo, no âmbito da Proteção Social Básica (PSB), a ausência de servidores em número suficiente trabalhando no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) correspondente, dificultando o ingresso da família no Cadastro Único (CadÚnico) para acesso ao BPC, Bolsa Família ou benefícios eventuais ou ainda a falta de implementação, no âmbito da Proteção Social Especial (PSE), dos Serviços de Proteção e Atendimento Especializado a Família e Indivíduos (PAEFI) no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) da cidade. Serviços essenciais para o fortalecimento dos vínculos de famílias em vulnerabilidade social.

Como visto na seção anterior (2.2.3), as audiências concentradas podem proporcionar, a partir da discussão conjunta de cada caso, acordos mútuos e pactuações

entre a Justiça e o Poder Público, para a atualização e a efetiva implementação das ações previstas no PIA, com o objetivo de produzir soluções definitivas.

Não se pode olvidar, entretanto, que a lei prevê a permanência no serviço de acolhimento institucional em até 18 meses, salvo nos casos em que for necessária para atender ao superior interesse da criança ou adolescente. Desta forma, a elaboração do PIA e o desenvolvimento de suas ações e estratégias devem ser pactuadas dentro de períodos pré-programados para que, em breve espaço de tempo, possam viabilizar, com segurança, a reintegração ao convívio com a família de origem ou, quando esgotada essa possibilidade, o encaminhamento para família substituta.

As considerações apresentadas são reforçadas nas Orientações Técnicas para Elaboração do Plano Individual de Atendimento de Crianças e Adolescentes (PIA) em Serviços de Acolhimento (2018):

Acordos e pactuações com a rede serão fundamentais para assegurar celeridade nos encaminhamentos e na inclusão da família de origem em atendimentos e possibilidades concretas de se cumprir o prazo previsto na lei. Nesse sentido, é preciso destacar a importância da urgência dos atendimentos da família nas suas necessidades para a superação das dificuldades em prestar cuidados e inclusão familiar da criança, tendo em vista que, o tempo em que uma família de origem fica na “lista de espera” para iniciar um atendimento, por exemplo, é, também, o tempo em que a criança ou adolescente estará privado do convívio familiar (BRASIL, 2018 b).

Mais uma vez, observa-se a adequação do processo judicial estrutural para a transição de um estado de desconformidade estruturada (lícita ou ilícita) posto que não poderia uma família com o filho acolhido constar em “fila” de serviços públicos, para um estado de coisas ideal consistente na priorização do atendimento da família, da criança e do adolescente acolhidos no acesso a serviços e benefícios.

Portanto, identificados os problemas estruturais, as metas a serem atingidas podem ser descritas no PIA, que orientará as ações durante todo o tempo de permanência da criança ou adolescente no serviço de acolhimento (institucional ou familiar) e, também, após o desligamento dos serviços.

Além disso, as estratégias e ações propostas devem ser constantemente revisadas, atualizadas e monitoradas, com indicação de seus responsáveis, haja vista que a vida é dinâmica, demandando adequações para refletir as mudanças existentes no desenvolvimento de crianças e adolescentes acolhidos e de suas famílias na medida que os compromissos assumidos pelos envolvidos e até mesmo pelo Poder Público podem ser extintos e outros incluídos decorrente dos resultados dos trabalhos efetuados no decorrer do processo estrutural.

Impende, mais uma vez, trazer uma última consideração quanto à questão temporal, haja vista que causas complexas, que envolvem conflitos de natureza policêntrica, tendem a demorar anos, ao passo que o acolhimento de crianças e adolescentes deve ser breve.

Vale ressaltar que os processos estruturais podem conter soluções parciais permitindo ao magistrado conduzir os processos de conhecimento e execução com a prolação de decisões provisórias ou mesmo decisões parciais de mérito. Nos dizeres de Sérgio Arenhart (2013):

Por outro lado, é frequente no emprego de medidas estruturais a necessidade de se recorrer a provimentos em cascata, de modo que os problemas devam ser resolvidos à medida que apareçam. Assim, por exemplo, é típico das medidas estruturais a prolação de uma primeira decisão, que se limitará a fixar em linhas gerais as diretrizes para a proteção do direito a ser tutelado, criando o núcleo da posição jurisdicional sobre o problema a ele levado. Após essa primeira decisão – normalmente, mais genérica, abrangente e quase “principlológica”, no sentido de que terá como principal função estabelecer a “primeira impressão” sobre as necessidades da tutela jurisdicional – outras decisões serão exigidas, para a solução de problemas e questões pontuais, surgidas na implementação da “decisão-núcleo”, ou para a especificação de alguma prática devida. Possivelmente, isso se sucederá em uma ampla cadeia de decisões, que implicarão avanços e retrocessos no âmbito de proteção inicialmente afirmado, de forma a adequar, da melhor forma viável, a tutela judicial aquilo que seja efetivamente possível de se lograr no caso concreto. Não raras vezes, esses provimentos implicarão técnicas semelhantes à negociação e à mediação (ARENHART, 2013, p.392).

Na visão de Vitorelli (2022), a dinâmica do processo estrutural é mais parecida com uma espiral de decisões do que com uma cascata. E tem razão o autor, ao nos depararmos com a necessidade de avançar e retroceder corrigindo rumos, mas também servir de estímulo para que haja a realização de acordos sobre os pontos ainda não decididos com a possibilidade da realização de negócios jurídicos processuais, como se vê a seguir.

2.2.5 Negócio Jurídico Processual

Como visto, a adaptação do procedimento e o gerenciamento consensual do processo podem ocorrer por meio do fracionamento da resolução do mérito da causa, da cooperação judiciária, da adoção de medidas executivas atípicas, bem como por meio da realização de negócios jurídicos processuais, que permitam a adaptação do procedimento às necessidades do caso concreto.

Nessa esteira, sem a pretensão de estudar todos os modelos processuais existentes, buscou-se analisar o modo cooperativo, do qual se extrai a realização dos chamados negócios jurídicos processuais, relevantes para o escopo do presente trabalho.

Caroline Dal Poz Ezequiel (2017), em dissertação específica sobre o tema, conceitua

o negócio jurídico processual como:

[...] todo fato jurídico consistente em declaração de vontade a que o ordenamento jurídico atribua os efeitos processuais designados pelas partes como queridos, os quais deverão se submeter aos limites previstos pelo próprio ordenamento. Não é necessário que a vontade seja declarada em processo já instaurado ou pelas partes do processo, bastando possuir eficácia processual. Contudo, é preciso que a declaração de vontade tenha por objeto matéria processual, pois também outros tipos de declaração de vontade podem ter efeitos processuais indiretos ou secundários e nem por isso tornam-se negócios jurídicos processuais (EZEQUIEL, 2017, p. 30).

Portanto, o negócio jurídico pode ser realizado antes ou durante o processo, mas, para ser considerado processual, precisa versar sobre matéria processual e produzir seus efeitos dentro do processo.

O tema se torna oportuno neste estudo em razão da grande quantidade de convenções processuais em processos estruturais, como a ação com aplicação de medida de proteção de acolhimento que tenha como objeto a violação de direito pela omissão do Estado na implementação de políticas públicas de promoção e proteção da família, posto que, como visto, nesse tipo de demanda os litígios podem ser estruturais.

Contudo, não será objeto de estudo perquirir sobre os limites à negociação processual, se está a negociar apenas a adaptação procedimental ou as próprias situações jurídicas processuais coletivas. Mas, apenas trazer a lume a importância dos negócios jurídicos processuais como instrumento à eficiência processual em litígios de interesse público, facilitando o alcance dos resultados práticos.

Como bem lembram Marco Antônio Rodrigues e Rodrigo Gismondi (2022):

É nessa perspectiva, paralelamente à evolução metodológica do direito processual, à crescente valorização da vontade dos sujeitos processuais e à positivação de uma cláusula geral de negociação sobre o processo no Código de Processo Civil de 2015 (CPC/15), que se busca verificar se os negócios jurídicos processuais podem funcionar como instrumentos aptos a conferir ao Judiciário maior eficiência na árdua tarefa de efetivar políticas públicas pelo processo (RODRIGUES; GISMONDI, 2022, p. 779-780).

Em interessante estudo intitulado “A ‘execução negociada’ de políticas públicas em juízo”, Eduardo José da Fonseca Costa trata, inicialmente, da dificuldade em se gerenciar ao longo do processo a execução forçada de políticas públicas:

Se a implantação de uma política pública implica uma obrigação de fazer, logo se pensa na aplicação do artigo 461 do Código de Processo Civil. O § 4º do dispositivo prevê a possibilidade de o juiz fixar um prazo razoável para o cumprimento do preceito e impor multa diária (a chamada astreinte). Já o § 5º descreve um rol exemplificativo de “medidas de apoio” para a efetivação da tutela específica ou a obtenção do resultado prático equivalente (p. ex., imposição de multa por tempo de atraso, busca e apreensão, remoção de pessoas e coisas, desfazimento de obras, impedimento de atividade nociva). Nota-se que todos esses instrumentos são essencialmente coercitivos. Nem por isso têm se mostrado suficientes para compelir

o Poder Público a cumprir o comando sentencial. Não raro, na execução de sentenças condenatórias de implantação de políticas públicas, o roteiro é repetitivo: o juiz fixa um prazo intuitivo, o prazo é extrapolado, o Ministério Público protesta, o juiz fixa multa diária, o réu pede mais prazo, as multas acumulam-se até cifras milionárias e a obrigação de fazer continua sendo descumprida ou cumprida de forma parcial ou insatisfatória (COSTA, 2012, p. 8).

Nessa ordem de ideias, na seara infantojuvenil, observa-se que desde o lançamento da Estratégia Nacional de Fortalecimento dos Vínculos Familiares, instituída pelo Decreto nº 10.570, de 9 de dezembro de 2020 (BRASIL, 2020 b), visando promover o fortalecimento dos vínculos familiares mediante a articulação das ações de governo, promovidas por diversos órgãos e da criação do Comitê Interministerial⁸¹, para discutir a matéria, o relatório de acompanhamento e revisão produzido em 2022 revelou que até dezembro daquele ano, foram concluídas apenas 45% das ações contidas no Plano de Ações da Estratégia Nacional de Fortalecimento dos Vínculos Familiares, 37,5% das ações se encontra em execução e 17,5% das ações pactuadas não foram sequer iniciadas⁸².

Não há, portanto, como enxergar que a execução forçada da implementação de políticas públicas seja a melhor forma de solucionar o litígio estrutural. Com essa estrutura de pensamento, pondera José Eduardo Costa:

[...] É preciso ter em mente, além do mais, que a implantação de uma política pública é sempre algo assaz complexo. Trata-se de um agir governamental intersetorial e interdisciplinar; portanto, os atos de preparação para o cumprimento da correspondente obrigação de fazer têm de ser internamente analisados e referendados por vários departamentos do ente público (muitos deles sem ágil comunicação entre si e padecendo de artrose burocrática). Enfim, é necessário existir o concerto sincrônico e diacrônico de esforços oriundos de diferentes esferas da Administração. Isso revela a massa multitudinária de agentes políticos e servidores públicos geralmente envolvida na realização dessa ação (COSTA, 2012, p. 12).

Para que as afirmações feitas sejam melhor visualizadas, é interessante que se proponha uma situação concreta. A proteção integral à criança e ao adolescente, garantida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente dispõe que a família é responsável pela proteção e subsistência da sua prole, no entanto, despida das mínimas condições socioeconômicas, seus integrantes sofrem diversos processos de exclusão social, dificultando o convívio saudável. Assim, à medida que encontram dificuldades para garantir satisfatoriamente os

⁸¹ Resolução n.º 01, de 30 de dezembro de 2001 do Comitê Interministerial da Estratégia Nacional de Fortalecimento de Vínculos Familiares, aprova o Plano de Ações da Estratégia Nacional de Fortalecimento dos Vínculos Familiares.

⁸² Relatório 2022 – Plano de Ações da Estratégia Nacional de Fortalecimento dos Vínculos familiares. Brasília, dezembro de 2022. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/familia/acoes-e-programas/copy_of_PLANODEAESDAESTRATEGIANACIONALDEFORTALECIMENTODOSVNCULOSFAMILIARES.pdf. Acesso em: 16 abr. 2023.

direitos sociais básicos dos filhos, como educação, saúde, moradia digna, entre outros, criam-se situações de vulnerabilidade, risco e desproteção.

Nesse contexto, o Estado deve implementar políticas públicas que assegurem proteção social e que reconheça a família como sujeitos de direitos, capazes de potencializar as ações propostas.

Aqui, a proposição toma como exemplo a implementação do modelo da Estratégia de Saúde da Família (ESF), do Ministério da Saúde⁸³. A ESF foi criada para reformular o atendimento dos profissionais da saúde colocando a qualidade de vida da população como centro nas estratégias das unidades básicas de saúde. Dessa forma, a equipe multiprofissional deve elaborar um plano para melhor atender aos cidadãos e adequar os tratamentos à realidade dos indivíduos. Considerando, portanto, hipnoticamente a ausência de profissionais em número suficiente nas unidades básicas de saúde do município de domicílio da família, o resultado será a interrupção da implementação da política pública.

O exemplo mostra que não raro, nas ações que envolvem a omissão do Estado na implementação de políticas públicas, não se está diante de um conflito dialético, em que uma parte alega estar certa e a outra, errada. Geralmente em ações envolvendo o Poder Público na seara infantojuvenil, o gestor público reconhece a violação do direito material, mas resiste em cumprir a obrigação no tempo pretendido pelo autor.

Não há, portanto, como negar que as soluções consensuais produzem maior efetividade processual, ao passo que se permite às partes adaptar o procedimento às necessidades existentes no caso concreto, aqui exemplificado pela obrigação de aumentar o quadro de profissionais na unidade básica de saúde.

Ao demonstrar quão interessantes são as implantações negociadas das políticas públicas em juízo, com a fixação fracionada e negociada de prazos flexíveis e revisáveis para cada etapa de um cronograma de cumprimento voluntário (ao estilo de uma *soft judicial execution*), José Eduardo Costa (2012) reforça a utilização dos negócios jurídicos processuais:

⁸³ A ESF é desenvolvida por meio de práticas de cuidado integrado dirigidas à população do território e por gestão qualificada e é conduzida por equipe multiprofissional, que assume responsabilidade sanitária local. As equipes dessa estratégia são compostas, no mínimo, pelo profissional médico e enfermeiro, preferencialmente especialistas em saúde da família; pelo auxiliar e/ou técnico de enfermagem e pelo agente comunitário de saúde (ACS). Também podem fazer parte da equipe o agente de combate às endemias (ACE) e os seguintes profissionais de saúde bucal: cirurgião-dentista, preferencialmente especialista em saúde da família, e auxiliar ou técnico em saúde bucal, os quais compõem as equipes de Saúde Bucal (eSB). Essas equipes atuam em Unidades Básicas de Saúde (UBS), em articulação com os demais serviços de saúde da rede de atenção. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/estrategia-saude-da-familia>. Acesso em: 16 abr. 2023.

Partindo-se da classificação dos fatos jurídicos estruturada por Pontes de Miranda, percebe-se rapidamente que o acordo sobre o cronograma de cumprimento voluntário não é um ato jurídico *stricto sensu* e, portanto, um ato executivo: na chamada “execução judicial negociada”, o réu não tem sua esfera jurídica invadida a fórceps pelo Estado-juiz, nem é pressionado por medidas coercitivas a cumprir voluntariamente a sua obrigação. Em verdade, trata-se de negócio processual ou negócio jurídico “executivo” [...]. Mais: trata-se de negócio jurídico celebrado dentro da relação processual civil e para irradiar os seus efeitos dentro desse processo, sem que todos esses efeitos estejam previstos expressamente em texto de direito positivo (COSTA, 2012, p. 12).

E é exatamente a partir dessa constatação que o autor conclui que o negócio jurídico estruturante irradiará os seus efeitos e as partes poderão promover um controle individual ou conjunto do cumprimento das fases do cronograma, isto é, poderão realizar o acompanhamento e o monitoramento dos *timings* [*procedural timing controls*] complementando:

Para que se evite a necessidade de revisão de todo um complexo cronograma já negociado, é possível – e, não raro, recomendável – que cada etapa seja objeto de uma rodada própria de negociação. Ou seja, é possível que, ao fim de cada etapa cumprida, o juiz convoque as partes para a negociação do passo subsequente. A esse agrupamento funcional de acordos dá-se o nome de coligação de negócios jurídicos [Orlando Gomes] ou união interna de negócios jurídicos [Pontes de Miranda]: embora cada negócio tenha a sua identidade própria, eles têm os seus destinos ligados entre si. Essa técnica de várias negociações sucessivas revela-se adequada para os casos de políticas públicas de implantação hipercomplexa e demorada, pois permite ao juiz e às partes uma avaliação da gestão administrativa no cumprimento dos passos anteriores e um reajuste das expectativas e uma readequação das tarefas para as etapas posteriores. Em um certo sentido, esse tipo fracionado de “execução cooperativa” aproxima-se mais da forma real como, na prática, as políticas públicas se concretizam extrajudicialmente, uma vez que a implantação costuma apresentar-se em ciclos (não em fases claramente discerníveis) e a avaliação é feita no curso da implantação (não ao final), o que acaba introduzindo novos elementos na agenda inicialmente cogitada e fazendo com que ela seja continuamente revista e adaptada à realização do objetivo. Daí por que, aqui, a implantação voluntária da política pública não decorrerá da celebração de um único negócio processual, mas de vários negócios, todos eles interligados por subordinação ou coordenação e pertencentes a uma unidade funcional complexa (COSTA, 2012, p. 25).

Assim, no caso exemplificado, a realização de concursos públicos, ou a contratação direta de profissionais de saúde envolve a chamada calendarização processual, termo que traduz a ideia de se criar um calendário, ou um cronograma temporal para execução dos atos processuais para satisfação da pretensão. A técnica encontra previsão legal no artigo 191 do Código de Processo Civil e pode ser pactuada em qualquer fase do procedimento.

Abordando o tema, Rodrigues e Gismondi (2022) reforçam a importância dos processos civis de interesse público destinados à efetivação de políticas públicas em que:

[...] a prestação não se satisfaz com uma única conduta do executado, mas sim com diversas condutas de diversos executados, simultaneamente ou não, mostra-se, como um valioso instrumento para que se consiga a efetividade da jurisdição e o

cumprimento adequado do que é devido.

Portanto, nos litígios estruturais a utilização dessa ferramenta, sobretudo envolvendo a implementação de políticas públicas para a área da infância, permite a alocação racional dos recursos públicos assegurando a máxima efetividade dos direitos fundamentais.

3 EXPERIÊNCIA E PROPOSTA A PARTIR DE FOZ DO IGUAÇU

O trabalho que agora se apresenta decorre da experiência desta pesquisadora como Juíza de Direito Titular da Vara da Infância e da Juventude da cidade de Foz do Iguaçu no Estado do Paraná, desde o ano de 2012.

No Brasil, as Varas da Infância e da Juventude possuem como atribuição atender crianças e adolescentes em situação de risco social e adolescentes em conflito com a lei, assim considerados aqueles que praticam atos infracionais, sendo julgados por meio de um procedimento especial em razão da configuração de crime. Todavia, o foco desta pesquisa está no trabalho realizado pelo poder judiciário e demais integrantes da rede de proteção⁸⁴ municipal de Foz do Iguaçu ao fornecer suporte para que os direitos de crianças e adolescentes e seus familiares, sejam garantidos havendo necessidade de acolhimento.

Convém reforçar que o afastamento de uma criança ou adolescente do convívio familiar é de competência exclusiva da autoridade judiciária⁸⁵, ocorrendo apenas nas hipóteses em que for encontrada em situação de risco, ou seja, com direitos ameaçados ou violados e após esgotadas todas as possibilidades que permitiriam mantê-la em segurança dentro de sua família ou na comunidade em que reside.

Para melhor compreensão da “situação de risco”, Maria Tereza Brandão esclarece:

[...] o conceito de “risco” está associado a um amplo conjunto de necessidades da criança, atendendo ao seu nível de desenvolvimento, bem como ao déficit ou omissão na satisfação das referidas necessidades, no âmbito dos vários contextos, onde ocorre o seu desenvolvimento (na família, na escola e nos serviços de apoio e proteção). Tais necessidades podem ser de natureza física (alimentação, segurança, higiene e saúde, abrigo), ou de natureza socioemocional (interação, atenção, estimulação, afeto, aceitação social etc.). Assim, a “criança em risco” pode ser considerada como aquela que, pelas suas características biológicas ou enquadramento familiar, apresenta maior probabilidade de ser alvo de provações ou outra ordem de dificuldades, que venham a comprometer a satisfação das suas necessidades básicas, de natureza material ou afetiva e, necessariamente, a comprometer o seu processo de desenvolvimento (ALMEIDA, 2010, p.225).

Assim, se uma criança ou um adolescente está sendo vítima de maus tratos pela privação de cuidados necessários e nenhum familiar ou membro da comunidade for capaz de responsabilizar-se por ela, a colocação em um serviço de acolhimento é a resposta

⁸⁴ Por rede de proteção pode-se entender o conjunto de profissionais, sejam representantes do poder público ou da sociedade civil, entidades e instituições públicas ou privadas que trabalham na garantia dos direitos de crianças e adolescentes no município. Entre eles, pode-se citar: os conselheiros tutelares, os conselheiros do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, profissionais que atuam nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), nos Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), policiais das delegacias especializadas, integrantes de entidades ou instituições de defesa dos direitos da criança e adolescente em diversas áreas, promotores, defensores públicos, juizes das Varas de Infância e da Juventude, entre outros.

⁸⁵ ECA, Capítulo II, art. 101, parágrafo 2º.

dentro do sistema de proteção infantojuvenil.

Ao ingressar nesse serviço toda criança ou adolescente deve ter um processo na Vara da Infância e da Juventude, para que seu caso seja devidamente acompanhado pela autoridade judiciária, sendo garantido aos seus pais ou responsável legal a produção de provas e a possibilidade de exigir o seu retorno ao local em que vivia.

Em razão da previsão no Estatuto da Criança e do Adolescente da aplicação de medidas de proteção, entre elas o acolhimento de crianças e adolescentes em situação de risco⁸⁶, esse processo recebe um registro no Processo Eletrônico do Judiciário do Paraná (PROJUDI) chamado: “Pedido de Medida de Proteção⁸⁷”.

Ocorre que, como frisado no segundo capítulo deste estudo, o Estatuto da Criança e do Adolescente apenas orienta, para esse tipo de pedido, a utilização de um procedimento judicial contencioso⁸⁸, sem, contudo, apontar os mecanismos a disposição do juiz para o atingimento de sua finalidade protetiva no tempo permitido por lei.

Diante desse cenário, desenvolve-se o presente trabalho para aferir se por meio do uso do processo estrutural com a utilização de ferramentas eficientes de gestão, o magistrado será capaz de, juntamente com a rede de proteção, determinar o acolhimento de crianças e adolescentes tão somente durante o período necessário para superação da situação de risco ou em até 18 meses como previsto em lei e assim garantir o direito a convivência familiar e comunitária.

Explicando com maior vagar o problema, passa-se a demonstrar como a Vara da Infância e da Juventude da cidade de Foz do Iguaçu redesenha a atuação dos envolvidos no “pedido de medida de proteção” de acolhimento, por intermédio de intervenção judicial *continuada*, constantemente ajustada as necessidades reais de cada indivíduo.

A Tríplice Fronteira, onde vivem as crianças e os adolescentes sujeitos deste trabalho, é identificada como a confluência de territórios nacionais de três países a saber: Brasil, Argentina e Paraguai, representados por três municípios: Foz do Iguaçu, Puerto Iguazú e Ciudad del Este, respectivamente.

Os serviços de acolhimento prestados em Foz do Iguaçu se dividem em acolhimento institucional e familiar e recebem crianças e adolescentes das três nacionalidades. Em

⁸⁶ ECA, Capítulo II, art. 101, incisos VII e VIII.

⁸⁷ Adequando-se ao Sistema de Gestão de Tabelas Processuais Unificadas do Conselho Nacional de Justiça.

⁸⁸ Segundo o Dicionário Jurídico De Plácido e Silva, contencioso significa todo ato que possa ser objeto de contestação ou de disputa, opondo-se, por isso, ao sentido de voluntarioso ou voluntário, em que não há contestação, nem disputa, ou ao gracioso, em que não se admite contenda (SILVA, De Plácido e. Vocabulário Jurídico. Rio de Janeiro, Forense, 1996, p. 541.)

ambos, existe um responsável por organizar e garantir a qualidade do atendimento e pelo estrito cumprimento das normas do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Em Foz do Iguaçu o acolhimento institucional é organizado como casa lar⁸⁹, possuindo uma estrutura de residência privada, com um cuidador residente contratado pelo gestor, prestando cuidados a um grupo de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar pela medida protetiva de acolhimento. A cidade possui três instituições que prestam esse serviço administrando um total de nove casas lares.

No caso do serviço de acolhimento familiar, como foi apresentado na seção própria (1.1.1) há um cadastramento, seleção e capacitação de famílias que acolherão por meio da concessão de uma guarda provisória, na própria casa, crianças ou adolescentes sob medida de proteção. Este serviço é executado em Foz do Iguaçu por uma associação conveniada com a Secretaria Municipal de Assistência Social, possuindo atualmente 25 famílias cadastradas.

Em uma aplicação clara desse cenário observa-se que o Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento registrou, desde o ano de 2001 até o ano de 2023, um total de 967 crianças e adolescentes acolhidos na cidade de Foz do Iguaçu.

Contudo, os acolhimentos registrados ainda levam a dados repletos de dilemas. Em que pese a legislação permitir o afastamento da criança e do adolescente de sua família por período não superior a 24 meses, nos anos de 2001 a 2017, e em até 18 meses após a alteração legislativa ocorrida no ano de 2017⁹⁰, verifica-se no sistema crianças e adolescentes acolhidos por 14 anos e 02 dias, 13 anos, 02 meses e 14 dias e duas irmãs acolhidas por 10 anos, 6 meses e 29 dias⁹¹.

Em 09 de junho de 2023 em Foz do Iguaçu havia 97 crianças e adolescentes acolhidos, sendo que o maior período de acolhimento registra 08 anos e 15 dias e o menor 09 dias. Desse total, observa-se 21 crianças e adolescentes acolhidos por tempo maior que o previsto em lei (hoje de 18 meses)⁹².

Entre os 21 contabilizados por tempo superior ao limite legal, 10 acolhidos estão em

⁸⁹ A Lei nº 7.644 de 18 de dezembro de 1987, dispõe sobre a Regulamentação da Atividade de Mãe Social e dá outras providências e em seu artigo 3º dispõe que: "Entende-se como casa lar a unidade residencial sob responsabilidade de mãe social, que abrigue até 10 (dez) menores".

⁹⁰ Lei n.º 13.509, de 2017, art. 19, § 2º: "A permanência da criança e do adolescente em programa de acolhimento institucional não se prolongará por mais de 18 (dezoito meses), salvo comprovada necessidade que atenda ao seu superior interesse, devidamente fundamentada pela autoridade judiciária".

⁹¹ Dados extraídos do Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento da Comarca de Foz do Iguaçu (CNJ) na data de 09 de junho de 2023.

⁹² Dados extraídos da Plataforma Digital do Poder Judiciário do Processo Eletrônico do Judiciário do Paraná - PROJUDI da Comarca de Foz do Iguaçu na data de 09 de junho de 2023.

família acolhedora e 11 em acolhimento institucional, representando 08 adolescentes e 13 crianças, envolvendo seis grupos de irmãos e dois acolhimentos individuais compreendendo oito distintos núcleos familiares.

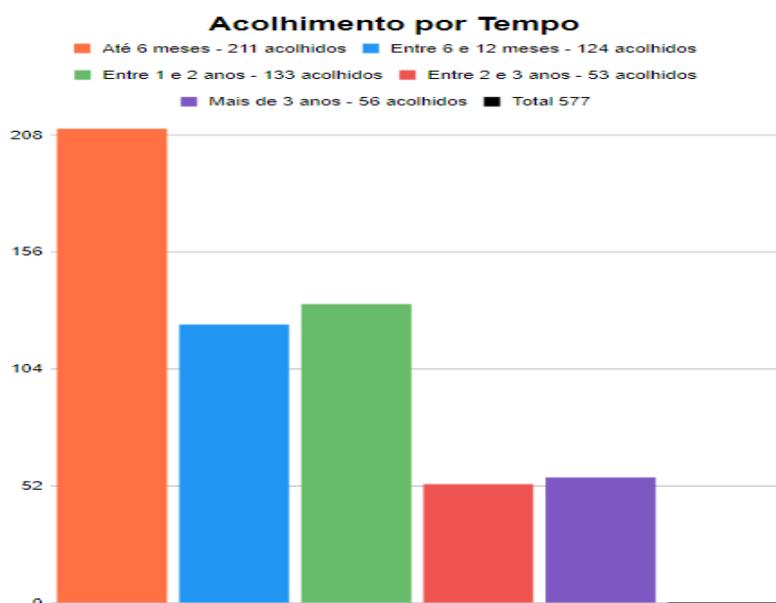
Em particular, no caso de Foz do Iguaçu, todos os acolhidos já estão destituídos do poder familiar, todavia, permanecem em famílias acolhedoras ou nas instituições por ausência de perfis interessados no processo de adoção (tardia), situação retratada na seção 1.1.2. quanto a dificuldade de reinserção do jovem em família adotiva após completar 03 anos de idade.

Foi partindo desses dados que se chegou ao estudo de caso utilizado como caracterização do problema de pesquisa. Como o judiciário, o poder público e a sociedade poderiam promover um fluxo de orientações e recursos alternativos à família, com o objetivo de fortalecer o seu funcionamento e apoiar o desenvolvimento de cada um dos seus membros garantindo, em especial, as necessidades fundamentais de crianças e adolescentes no tempo previsto em lei?

Para o fim disposto nesse estudo o mais importante é notar que desde a construção de um procedimento desenvolvido pelo poder judiciário local com o apoio da rede de proteção da tríplice fronteira, por meio do aprimoramento das técnicas processuais e da otimização dos atos processuais, foi possível perceber a redução do tempo de acolhimento de crianças e adolescentes acolhidos além do prazo legal a partir do final do ano de 2019, em razão da publicação em 07 de novembro de 2019 da Portaria n.º 08⁹³ pela Vara da Infância e da Juventude.

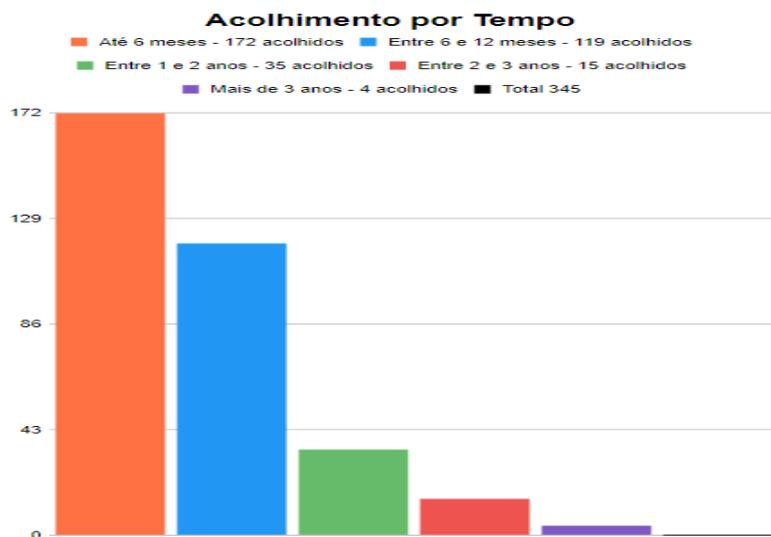
O gráfico 1 mostra o tempo de acolhimento de crianças e adolescentes na Comarca de Foz do Iguaçu do ano de 2001 até o início do ano de 2020, havendo o registro de 53 crianças e adolescentes acolhidos entre dois e três anos (em vermelho) e 56 crianças e adolescentes acolhidos por tempo maior que três anos (em roxo).

⁹³ Atualizada pela Portaria n.º 03, publicada em 12 de maio de 2021 em razão das alterações introduzidas no Estatuto da Criança e do Adolescente por meio da Lei n.º 13.715/2018.

Gráfico 1: Acolhimento por tempo no período de 2001 - 2020

Fonte: SNA - Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento (CNJ).

Já o gráfico 2 mostra o tempo de acolhimento de crianças e adolescentes na Comarca de Foz do Iguaçu do ano de 2020 até o ano de 2023, após a publicação da portaria, havendo o registro de 15 crianças e adolescentes acolhidos entre dois e três anos (em vermelho) e 04 crianças e adolescentes acolhidos por tempo maior que três anos (em roxo).

Gráfico 2: Acolhimento por tempo no período de 2020 - 2023

Fonte: SNA - Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento (CNJ).

Diante desse cenário, observa-se que entre os anos de 2001 e 2020, obtêm-se um índice de 18,8% de acolhimentos acima do limite previsto em lei (considerado o tempo superior a dois anos), ao passo que entre os anos de 2020 e 2023 o índice cai para 5,5% de crianças e adolescentes acolhidos acima do prazo de 24 meses.

Vale destacar que a diminuição do tempo de acolhimento não se deu de maneira simples. Pelo contrário, foi necessário um trabalho intenso e constante envolvendo a atuação dos burocratas de nível de rua⁹⁴.

Inicialmente o problema foi enfrentado a partir do levantamento pela Vara da Infância e da Juventude de todos os mecanismos operacionais de trabalho, isto é, os serviços disponíveis para os encaminhamentos das famílias vulneráveis do município, bem como iniciou-se uma articulação entre os diversos equipamentos, instituições públicas, privadas e setores da sociedade civil, com atuação da área infantojuvenil.

Após o diagnóstico de reconhecimento dos envolvidos, foram feitas diversas reuniões e análises da atuação da rede de proteção municipal disponível à criança e ao adolescente para a correta compreensão do papel de cada um a partir das diretrizes elencadas no ECA e dos problemas concretos vivenciados pelas populações nos espaços territorializados.

Após esse percurso, foi editada a Portaria n.º 08/2019 (atualizada pela Portaria n.º 03/2021)⁹⁵ pela Vara da Infância e da Juventude da Comarca regulamentando a aplicação da medida de proteção de acolhimento institucional em Foz do Iguaçu.

Esclarecendo esse ponto, observa-se que o Estatuto da Criança e do Adolescente prevê em seu artigo 149 a possibilidade da autoridade judiciária disciplinar, por portaria, uma série de atos elencados no diploma legal, contudo, veda as determinações de caráter geral⁹⁶.

Ocorre que, conforme explanado na seção 2.1, de forma específica, o Código de Processo Civil (Lei n.º 13.105/2015)⁹⁷ previu a cooperação jurídica entre o Judiciário e órgãos administrativos vinculados a outros poderes. Da mesma forma, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução n.º 350, de 27 de outubro de 2020 estabelecendo diretrizes e procedimentos sobre cooperação judiciária nacional entre órgãos do Poder Judiciário e

⁹⁴ Termo descrito na seção 1.2.2 deste estudo.

⁹⁵ Portaria n.º 08/2018 atualizada pela Portaria n.º 03/2021, publicada em 28.05.2021. Sistema Athos - TJPR. Disponível em: <https://portal.tjpr.jus.br/tjpr-athos/documento/detalhar.do?tjpr.url.crypto=8a6c53f8698c7ff7801c49a8235156958e8ea03474e71a3bb04329f40d03891d8a221c700814ffe2586496a5356a169ae9dd0b0b975d50f7>. Acesso em 04.08.2023.

⁹⁶ ECA, Capítulo II, Seção II, art. 149, parágrafo 2º.

⁹⁷ CPC, arts. 6º, 8º, 67 e 69.

outras instituições e entidades.

Portanto, para os presentes fins, o objetivo da portaria não foi normatizar comportamentos de maneira geral, mas levando em conta o princípio constitucional da eficiência na administração pública⁹⁸, aplicável à administração judiciária, a importância do processo de desburocratização⁹⁹ e a observância ao princípio da duração razoável do processo¹⁰⁰, o ato representou expressamente uma cooperação interinstitucional ao prever rotinas administrativas e diretrizes gerais para a conduta dos sujeitos do processo¹⁰¹.

Conforme exposto na Portaria n.º 08/2019 (atualizada pela Portaria n.º 03/2021) do juízo de Foz do Iguaçu, imediatamente após o acolhimento da criança ou do adolescente, a entidade responsável pelo acolhimento deverá averiguar o estado de saúde físico e emocional da criança ou adolescente, bem como verificar sua documentação pessoal, cabendo ao gestor do serviço de acolhimento, com o auxílio da equipe técnica, avaliar a situação da família do acolhido e tomar as providências necessárias para promover o seu retorno ao convívio familiar, com a maior brevidade possível. Para conferir natureza didática

⁹⁸ Constituição Federal, art. 37.

⁹⁹ Instituído pela Lei nº 13.726/2018, ao serviço público nacional.

¹⁰⁰ Instituído pela Emenda Constitucional nº 45/2004 (art. 5º, inciso LXXVIII).

¹⁰¹ Caminhando nesse sentido, o Plenário do Conselho Nacional de Justiça decidiu em Autos de Procedimento de Controle Administrativo n.º 0004919.61.2020.2.00.0000, julgado em 11.4.2023: Ementa: Procedimento de controle administrativo. Varas da infância, da juventude e do idoso. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Edição de portarias e ofícios com regulamentação geral acerca de direitos de crianças e adolescentes. Impossibilidade. Exegese do art. 149 do Estatuto da Criança e do Adolescente. Medidas que afrontam o texto constitucional. Necessidade de controle pelo CNJ. Conhecimento em parte e, na parte conhecida, procedência dos pedidos. Modulação dos efeitos. Eficácia ex nunc. 1. Procedimento de controle administrativo em que se pretende a declaração de nulidade de atos editados pela 2ª e 3ª Varas da Infância, da Juventude e do Idoso da Capital do Estado do Rio de Janeiro, que teriam instituído regras gerais acerca de direitos das crianças e dos adolescentes. 2. Embora o ECA admita a edição de atos pelo Judiciário, fixa hipóteses para o exercício desse poder disciplinar/autorizador e é expresso em relação à impossibilidade de se conceber determinações de caráter geral (art. 149, Lei 8.069/1990). 3. As diretrizes que atualmente norteiam a proteção integral da criança e do adolescente desenharam uma nova sistemática de atuação, em que a função do Poder Judiciário permanece sendo relevante, mas que não deixa de prestigiar o papel de outros garantidores desse mosaico de direitos, como o Conselho Tutelar, o Ministério Público e a própria família. 4. Desse modo, conquanto seja “dever de todos prevenir a ocorrência de ameaça ou violação dos direitos da criança e do adolescente” (art. 70 do ECA) e a intervenção precoce seja a tônica dessa atuação (art. 100, VI, ECA), deve ser respeitado o arranjo de funções conferidas a cada responsável por esse sistema, sem qualquer interpretação ampliativa do texto legal. 5. Constatadas hipóteses em que se faz necessária a edição de portarias ou alvarás, tais documentos devem ser produzidos dentro dos limites traçados pelo ECA, regulando situações jurídicas individualizadas, sob pena de ofensa à previsão legal. Precedentes STJ e CNJ. 6. Não há, portanto, como preservar atos com caráter geral que, a pretexto de salvaguardar direitos, desbordaram da competência atribuída pelo art. 149 do ECA à autoridade judiciária e vilipendiaram mandamentos da Lei Maior, ao determinarem a retenção da Declaração de Nascido Vivo (DNV) e condicionarem a liberação de recém-nascidos a uma decisão judicial. 7. Impossibilidade de o CNJ avançar sobre o exame de ofícios decorrentes da condução de processos judiciais. Natureza jurisdicional. Desnecessidade de determinação para cumprimento de previsão legal. Caráter cogente da norma. 8. Pedidos conhecidos em parte e, na parte conhecida, julgados procedentes, para declarar a nulidade dos atos. 9. Modulação dos efeitos da presente decisão, a fim de que tenha eficácia ex nunc. 10. Possibilidade de utilização dos mecanismos de cooperação judiciária interinstitucionais como instrumentos de viabilização da questão ora posta.

a este trabalho, valioso transcrever os dispositivos da Portaria nesse sentido:

Art. 8º Imediatamente após o acolhimento da criança ou do adolescente, a entidade responsável pelo programa de acolhimento institucional ou familiar elaborará um plano individual de atendimento, visando à reintegração familiar, ressalvada a existência de ordem escrita e fundamentada em contrário de autoridade judiciária competente, caso em que também deverá contemplar sua colocação em família substituta, observadas as regras do Estatuto da Criança e do Adolescente para tanto (artigo 101, §4º do ECA).

§1º A criança ou adolescente a que for aplicado o acolhimento institucional ou familiar deverá receber tratamento imediato de qualquer enfermidade constatada.

§2º Sem prejuízo do cumprimento da regra do parágrafo anterior, a entidade responsável pelo acolhimento institucional ou familiar providenciará, no prazo de 15 (quinze) dias:

I - avaliação médica, com realização de todos os exames de saúde necessários para a perfeita compreensão da situação da criança ou adolescente;

II - entrevista e avaliações psicológica e pedagógica da criança ou adolescente;

III - entrevista e visita aos familiares ou responsável pela criança ou adolescente em acolhimento institucional ou familiar, para identificar as causas que levaram à aplicação da medida e as providências passíveis de adoção para viabilizar o retorno à convivência da criança ou adolescente com a família;

IV - inclusão dos pais ou responsável em programas oficiais de orientação, auxílio, apoio e promoção social;

§3º Em caso de recusa ao cumprimento das providências previstas no parágrafo anterior pela administração pública, caberá ao dirigente da entidade de acolhimento institucional ou familiar representar ao Conselho Tutelar para a aplicação das medidas de proteção pertinentes.

§4º A entidade de acolhimento institucional ou familiar que não tenha condições de cumprir sozinha as diligências previstas nos parágrafos anteriores solicitarão auxílio do Conselho Tutelar e dos órgãos de assistência social municipais.

§5º Com base nos dados coligidos nas diligências especificadas nos parágrafos anteriores, a entidade de acolhimento institucional ou familiar apresentará ao Juiz de Direito da Infância e Juventude, no prazo de 30 (trinta) dias, o plano individual de atendimento para reintegração familiar, que necessariamente conterá (artigo 101, §6º do ECA c.c. artigo 451, § único, do Código de Normas):

I - os resultados da avaliação interdisciplinar;

II - os compromissos assumidos pelos pais ou responsáveis;

III - a previsão das atividades a serem desenvolvidas com a criança ou com o adolescente acolhido e seus pais ou responsáveis, com vista à reintegração familiar;

IV - as providências a serem tomadas para a colocação em família substituta, sob direta supervisão da autoridade judiciária, caso seja vedada a reintegração familiar por expressa e fundamentada determinação judicial.

§6º Não recomendada a reintegração da criança ou do adolescente à família natural, o serviço de acolhimento apresentará ao Juiz exposição detalhada dos fatos e fundamentos dessa conclusão, com a indicação da possibilidade de manutenção na família extensa ou ampliada ou, caso não seja possível, da viabilidade de colocação em família substituta (artigo 452 do Código de Normas).

§7º Os prazos estabelecidos nos parágrafos 2º e 5º poderão ser prorrogados no máximo por igual período, mediante pedido fundamentado da entidade de acolhimento acompanhado de documentação comprovando a real necessidade da dilação, sob pena de responsabilidade do seu dirigente.

Vista sob esse viés o cumprimento da Portaria não só representou os primeiros atos de flexibilização procedimental ao criar um protocolo institucional de cooperação, mas também inaugurou uma série de decisões-núcleo ou decisões de primeira-impressão, além de fazer o chamamento de diversos sujeitos externos ao processo para que possam avaliar

a situação de risco (*claims resolution facilities*)¹⁰².

Para compreender o que se expõe deve-se observar, ademais, que o afastamento da criança ou do adolescente de sua família de origem deve se originar de um estudo técnico comprovando a ocorrência da situação de risco. Portanto, essa prova precisa estar no processo e nortear a decisão de acolhimento.

Ainda, nos casos em que o afastamento da criança ou do adolescente se der de maneira emergencial e de urgência¹⁰³, sem prévia determinação judicial, o juiz precisará ser comunicado até o 2º dia útil imediato ao acolhimento.

Nessa hipótese, também foi estabelecido na Comarca de Foz do Iguaçu um fluxo de atendimento pela rede de proteção para a produção da prova que indicará a necessidade e/ou manutenção do acolhimento, denominado: estudo diagnóstico prévio¹⁰⁴.

No documento deverá constar a avaliação dos riscos a que foram submetidos a criança ou o adolescente, as condições da família para a superação das violações com relatório de acompanhamento pela rede de proteção socioassistencial, se houver, a escuta qualificada de todos os envolvidos, entre eles os integrantes da família, pessoas da comunidade e profissionais que estejam prestando atendimento e por fim avaliação quanto a existência de família extensa ou pessoas com vínculos significativos na comunidade que possam e aceitem se responsabilizar pelos cuidados das crianças ou adolescentes.

Conforme exposto na seção 2.1 o gerenciamento processual como técnica de organização eficiente de atos processuais praticados pelo juiz e pelas partes envolvidas no processo visa obter resultados em menor tempo, assim, a flexibilização do procedimento não significa prescindir o contraditório e a ampla defesa, mas, permitir articulações com a rede de atenção local objetivando ações práticas e adequadas a cada diferente realidade.

Em última análise, permitir uma instrução antecipada significa adequar a tutela de direitos, que no caso do acolhimento de crianças e adolescentes dependem do esclarecimento de fatos que precisam ser evidenciados antes mesmo do ajuizamento da ação, seja para evitar pedidos manifestamente improcedentes, seja para conferir a tutela jurisdicional o grau de efetividade que dela se espera.

Dando seguimento, outra técnica utilizada na Vara da Infância e da Juventude de Foz do Iguaçu para a condução dialógica dos envolvidos consiste na realização das

¹⁰² Mais sobre o assunto na seção 2.1 deste trabalho.

¹⁰³ ECA, Capítulo II, Seção I, art. 93 e parágrafo único.

¹⁰⁴ O estudo diagnóstico prévio foi estabelecido com base nas Orientações Técnicas para os Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes (Brasília/2009). Disponível em: https://www.mprs.mp.br/media/areas/infancia/arquivos/conanda_acolhimento.pdf. Acesso em 09.06.2023.

audiências concentradas, não apenas como meio de reavaliação do acolhimento, mas como forma de evitá-lo.¹⁰⁵

Utilizadas tanto na hipótese de famílias já acompanhadas pela rede de proteção quanto naqueles casos em que a ameaça da situação de risco é latente pela primeira vez, a designação da audiência concentrada como primeiro ato judicial tem o propósito de dirimir dúvidas em relação a pontos discutidos e pactuados pela rede nas propostas contidas no diagnóstico prévio e servem ao propósito de orientar a aplicação das medidas protetivas de atribuição do Conselho Tutelar objetivando evitar o acolhimento e fortalecer os vínculos familiares.

A audiência é realizada a pedido dos integrantes da rede de proteção, inclusive com a oitiva não só dos profissionais envolvidos, mas também das crianças, adolescentes, suas respectivas famílias e pessoas da comunidade que representam redes de apoio, em momento anterior ao ajuizamento do pedido de medida de proteção de acolhimento ou logo após sua interposição pelos legitimados.

Porém, uma vez acolhida a criança ou adolescente, o juiz determinará ao serviço responsável pela execução do acolhimento, a elaboração do Plano Individual de Atendimento (PIA)¹⁰⁶. A novidade nesse ponto consiste, como já indicado nas premissas teóricas desta pesquisa na seção 2.2.5, na utilização da cláusula geral prevista no artigo 190 do Código de Processo Civil.

Assim, como consequência do poder de autorregramento da vontade concedido aos interessados do processo foi construído em Foz do Iguaçu um calendário processual como modalidade de negócio jurídico processual típico.

Como diz a lei¹⁰⁷, o calendário vincula as partes e o juiz, e os prazos nele previstos somente serão modificados em casos excepcionais, devidamente justificados, dispensando-se a intimação das partes para a prática do ato processual.

A ideia se funda na economia e celeridade processual. Ao decidir sobre o acolhimento da criança e do adolescente e homologar sua ocorrência o magistrado determina a remessa da 1ª etapa do Plano Individual de Atendimento (PIA), no prazo de 30 dias, destacando-se que neste prazo deverão ser encaminhadas informações acerca dos procedimentos até então realizados com relação à criança/adolescente e sua família.

Mas, a mesma determinação judicial, também determina o encaminhamento da 2ª

¹⁰⁵ Mais sobre o tema na seção específica 2.2.3.

¹⁰⁶ Para melhor compreensão do tema ver seção 2.2.4 desta pesquisa.

¹⁰⁷ CPC, art. 191.

etapa do PIA, no prazo de 50 dias, a contar da data do acolhimento institucional/familiar, devendo constar o desenvolvimento de estratégias que direcionem o planejamento de objetivos e ações concretas orientadoras do trabalho a ser desenvolvido durante o período de acolhimento e seu encerramento.

Por fim, a calendarização prevê, após a juntada das duas etapas do PIA, a imediata remessa dos autos ao Ministério Público para que, em 05 dias, tome as medidas que entender cabíveis, desde o pedido de desacolhimento da criança ou do adolescente até a interposição da ação de suspensão ou destituição do poder familiar.

O resultado dessa gestão, após a complementação de provas e a realização de audiência prévia, permite melhor compreensão da situação de risco, beneficiando o procedimento contraditório e possibilitando em menos de 60 dias o enriquecimento dos dados com os quais o juiz exercerá a atividade jurisdicional mais criativa na solução das questões complexas.

Sob esta perspectiva, para aplicação do exemplo que interessa ao presente trabalho, já se discorreu nos capítulos teóricos que a ação de medida de proteção de acolhimento também pode ocultar litígios estruturais.

E exatamente por esta razão foi necessário ir de encontro com a burocracia estatal não apenas para eliminar a violação do direito, mas também efetivar valores fundamentais a crianças e adolescentes, ainda constantemente negligenciados pelo poder público.

Para esclarecer o que foi dito, cita-se a atuação do Ministério Público com atribuição na Vara da Infância e da Juventude de Foz do Iguaçu que se deparou com a necessidade de tutelar o direito a educação de adolescentes com graves comorbidades de saúde e múltiplas deficiências e evitar futuro pedido de acolhimento sob o viés de negligência dos genitores ao não assegurar o direito de acesso e permanência dos filhos na escola¹⁰⁸.

Os casos trazidos a apreciação do judiciário local envolviam uma série de adolescentes que apresentavam diagnóstico de encefalopatia epiléptica grave, associado a atraso global do desenvolvimento, deficiência intelectual com dispraxia motora, entre outras múltiplas deficiências ou severas comorbidades¹⁰⁹, as quais comprometiam o rendimento acadêmico do aluno no sistema regular de ensino em razão da sua condição clínica demandar atendimento especializado.

Embora notório no contexto legal o incentivo a inclusão escolar, os casos apresentados traziam pareceres médicos, avaliações psicopedagógicas por equipe

¹⁰⁸ ECA, Título II, Capítulo IV, art. 53.

¹⁰⁹ CID 10: G40.3/ F71/ F81.3/ F84/ Z74.

multidisciplinar e inclusive avaliação diagnóstica psicoeducacional, realizada pela Diretoria de Educação Especial da Secretaria Municipal da Educação de Foz do Iguaçu, com a concordância dos genitores, concluindo pela necessidade de transferência dos jovens para escola da modalidade de Educação Especial¹¹⁰ com o objetivo de assegurar seu desenvolvimento global, buscando intervenções pedagógicas que melhor responderiam às suas necessidades individuais de acordo com o disposto no artigo 58, § 2º, da lei de diretrizes e bases da educação nacional¹¹¹, ao prever que:

O atendimento educacional será feito em classes, escolas ou serviços especializados, sempre que, em função das condições específicas dos alunos, não for possível a sua integração nas classes comuns de ensino regular.

Ocorre que as “escolas da modalidade”¹¹², em que pese integrem o Sistema Estadual de Ensino, participando de todos os programas e políticas públicas da área, bem como utilizando matrizes curriculares ofertadas pelo Departamento de Educação Especial da Secretaria de Estado da Educação do Paraná, em razão de suas especificidades e oferta de educação especial não apresentam seriação correspondente ao ensino regular¹¹³.

Assim, diante dessa disparidade, as famílias, mesmo com o aval de todo o sistema de educação especializado não conseguiram administrativamente realizar a transferência e a matrícula do filho na instituição pretendida ante a impossibilidade da chamada “regressão serial”. Nas palavras do promotor de justiça¹¹⁴:

Com base nestes institutos legais, foi realizada a estruturação da rede estadual de ensino, onde todo aluno possui um registro no SERE (sistema estadual de registro escolar) em que é atribuído a cada aluno matriculado o aproveitamento escolar para fins de formação do histórico e acompanhamento escolar, pois os currículos

¹¹⁰ Por meio da Resolução nº 3.600/2011-GS/SEED, houve a alteração da nomenclatura das “Escolas de Educação Especial” para “Escolas de Educação Básica, na modalidade de Educação Especial” com oferta de Educação Infantil, Ensino Fundamental – anos iniciais, Educação de Jovens e Adultos – Fase I, e Educação Profissional/Formação Inicial. Disponível: https://www.nre.seed.pr.gov.br/arquivos/File/toledo/ed_especial/legislacao/resolucao_3600_11.pdf. Acesso em 18 de junho de 2023.

¹¹¹ Lei nº 9.394 de 23 de dezembro de 1996.

¹¹² A Instrução n.º 12/2011 – SUEd/SEED expedida pela Superintendência de Educação – SUEd da Secretaria de Estado da Educação, registra as alterações e procedimentos a serem adotados pela Escola de Educação Básica, na modalidade de Educação Especial. Disponível em: https://www.educacao.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2020-02/instrucao0122011sued_0.pdf. Acesso em: 18.06.2023.

¹¹³ Parecer CEE/CEIF/CEMEP 07/148, da Câmara da Educação Infantil e do Ensino Fundamental e Câmara do Ensino Médio e da Educação Profissional Técnica de Nível Médio, do Conselho Estadual de Educação do Paraná, que, em resumo, implementa a educação infantil em estimulação essencial e educação pré-escolar, o ensino fundamental - anos iniciais (1º e 2º anos) em ciclo contínuo, com duração de dez anos, a educação de jovens e adultos - que corresponde do 1º ano ao 5º ano, em etapa única e a Educação profissional - cuja organização compreende três unidades ocupacionais: qualidade de vida, ocupacional de produção e de formação inicial. Disponível em: https://normativasconselhos.mec.gov.br/normativa/view/CEE-PR_5371_pa_bicameral_07_14.pdf?query=teresina. Acesso em: 18 de junho e 2023.

¹¹⁴ Doutor Fernando de Paula Xavier Júnior titular da 15ª Promotoria de Justiça de Foz do Iguaçu do Ministério Público do Estado do Paraná.

pedagógicos do ensino regular exigem a seriação dos discentes, para passar por todas as etapas previstas. Entretanto, este sistema não é aplicado nos mesmos moldes para os alunos de escola especial, pois o modelo de aprendizagem adotado neste ambiente valoriza o aproveitamento do aluno e não conta com a seriação para passagem e sim avaliação individual das potencialidades de cada matriculado. [...] Assim, considerando a impossibilidade administrativa de inclusão de [...] em escola da modalidade especial, por ser considerado pela Secretaria de Estado da Educação uma regressão pedagógica é que se faz necessária a provocação do Poder Judiciário, a fim de que haja decisão favorável para o atendimento pleno do infante que já sofreu com o descaso com que foi tratado o seu processo de aprendizagem, para vincular o Município a promover a readequação do SERE do mesmo.

Nesse sentido, instado a se manifestar sobre a questão o Estado do Paraná, por meio da Secretaria de Estado da Educação - SEED e do Núcleo Regional de Educação apenas asseverou que o artigo 26 da Deliberação n.º 09/21 do Conselho Estadual de Educação proíbe a classificação ou reclassificação para etapa inferior à anteriormente cursada.

Abdicando de seu importante papel, a administração pública em nada esclareceu a situação, nem sequer apresentou justificativas (sobre a existência ou inexistência da resolução do problema), reconhecimento a procedência do pedido inicial.

O Município de Foz do Iguaçu por meio de sua Secretaria Municipal de Educação, por sua vez, esclareceu que em virtude de não possuir um sistema de educação próprio e permanecer vinculada ao Núcleo Regional de Educação não seria capaz de proceder ao devido registro no sistema SERE sem a intervenção judicial.

Sem a pretensão de realizar a revisão do tema, mas aproveitando os escritos desenvolvidos neste trabalho na seção 2.2, o presente texto carrega consigo uma dimensão experimental.

Ora, quando o direito a educação especializada de crianças e adolescentes com deficiências ou transtornos globais do desenvolvimento é obstada pelo poder público, surge a necessidade de uma reorganização institucional, provavelmente com a alteração de seus processos internos e de sua estrutura burocrática, não tardando para que fosse reconhecido, nesse caso, um problema estrutural e fossem adotadas medidas inovadoras na condução da causa transformando a demanda em um litígio estrutural.

A primeira medida estrutural foi reconhecer a necessidade de ampliar a legitimidade da representação processual, bem como aumentar os instrumentos de cooperação judiciária e substituir o formalismo excessivo pela vontade das partes, com a ampliação dos negócios jurídicos processuais, assim considerados dentro de um processo estrutural.

Para tanto, uma das ferramentas de gestão utilizadas foi a designação de uma

audiência prévia para coletar dados técnicos por intermédio do chamamento de *amicus curiae*¹¹⁵ capaz de buscar uma articulação interinstitucional para discutir e adequar o tema no âmbito do Conselho Estadual de Educação com o objetivo de facilitar a resolução na via administrativa e de maneira célere evitar ações repetitivas, muitas das quais sem qualquer pretensão resistida.

Na condição de *Amicus Curiae* foram chamados representantes do Conselho Estadual de Educação do Estado do Paraná; do Departamento de Educação Inclusiva da Secretaria de Estado da Educação do Paraná, do Sistema Estadual de Registro Escolar da Secretaria de Estado da Educação do Paraná; do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Educacional – Fundepar e da Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Foz do Iguaçu.

Por meio desse novo modelo de processo, vencendo a visão dicotômica de autor *versus* réu, foi possível legitimar a formação de um Grupo de Trabalho¹¹⁶, que teve como objetivo:

[...] subsidiar estratégias para o atendimento da crescente demanda de estudantes indicados para o ingresso nas Escolas de Educação Básica, na modalidade de Educação Especial, considerando suas necessidades e potencialidades adquiridas na trajetória do processo de aprendizagem.

Desenvolvendo os aspectos já referidos, foi prolatada uma primeira decisão fixando de modo geral as diretrizes para a proteção do direito a educação, demonstrando a visão judicial sobre o tema e as consequências da sua violação. Após, foram designadas audiências para a solução do problema e questões pontuais levantadas pelos envolvidos diante da “decisão-núcleo”.

Alguns meses após a propositura da primeira ação o poder judiciário foi informado que o grupo de estudo, visando solucionar a questão, criou administrativamente um fluxo de encaminhamento dos estudantes com deficiência e transtornos globais do desenvolvimento, com matrícula na Rede Estadual de Ensino, para as Escolas de

¹¹⁵ *Amicus curiae* ou “amigo da corte, nos termos do artigo 138 do CPC pode ser a pessoa natural ou jurídica apta a intervir na ação e ser capaz de contribuir tecnicamente com a solução do conflito, somando argumentos, dados técnicos e teses relevantes para a elucidação da controvérsia.

¹¹⁶ Resolução SEED 2, de 06 de setembro de 2022, publicado no Diário Oficial n.º 11258, de 13 de Setembro de 2022, que institui o Grupo de Trabalho constituído por representantes da Secretaria de Estado da Educação e do Esporte, do Conselho Estadual de Educação do Paraná, do Ministério Público do Paraná e das federações que representam as escolas de Educação Básica na modalidade de Educação Especial, e a Resolução SEED 5, de 24 de Outubro de 2022, publicado no Diário Oficial n.º 11287, de 25 de outubro de 2022, que altera a composição do Grupo de Trabalho instituído pela Resolução Conjunta SEED/CEE n.º 2, de 06 de setembro de 2022. Disponível em: <https://www.educacao.pr.gov.br/Resolucoes-Seed>. Acesso em: 18 de junho de 2023.

Educação Básica, modalidade Educação Especial o qual resultou na edição e publicação de uma orientação conjunta n.º 01/2023-SEED/CEE. Assim, a orientação conjunta deliberou:

[...] é fundamental e importante uma avaliação pedagógica contínua, em que todos os agentes responsáveis pelo processo de escolarização possam, a partir do início do atendimento nas escolas da rede pública estadual, assegurar a oferta do atendimento educacional especializado. Sendo assim, é imprescindível que os estudantes da Educação Especial matriculados na Rede Estadual Regular de Ensino recebam o Atendimento Educacional Especializado por meio da Sala de Recursos Multifuncionais, conforme estabelece a Política da Educação Especial na perspectiva da Educação Inclusiva, e, após esgotadas todas as possibilidades de atendimento como adaptações e flexibilizações na Rede Regular de Ensino, e somente após avaliada a necessidade, sejam encaminhados para as Escolas de Educação Básica, modalidade Educação Especial.[...]

Somente após o primeiro período letivo, que na rede estadual corresponde ao trimestre, e ao ser avaliado em Conselho de Classe, poderá ser tomada decisão referente aos encaminhamentos, para o estudante, à Escola de Educação Básica, modalidade Educação Especial. Se as dificuldades forem consideradas de alta complexidade, a escola deve reunir as informações da avaliação pedagógica realizada nos diferentes componentes curriculares, em conjunto com o currículo estabelecido para o ano de matrícula dos estudantes. Deverá constar o relato a respeito dos encaminhamentos didático-pedagógicos realizados pela escola e os resultados obtidos para, assim, encaminhar a solicitação ao NRE, cujo processo será acompanhado e monitorado pelo Departamento de Educação Inclusiva. Ao receber a solicitação, o NRE realizará um Estudo de Caso, tendo como parâmetro de análise os documentos das avaliações pedagógicas e do laudo/diagnóstico do estudante, o técnico irá realizar visita in loco, bem como entrevistas com todos os envolvidos na aprendizagem, para poder coletar as informações determinantes à tomada de decisão, e terá, para conclusão do Estudo de Caso, o prazo de até 30 dias. Após a conclusão do Estudo de Caso, este documento deverá ser comunicado aos interessados, em até 10 dias, pela equipe responsável. Tal Estudo de Caso irá possibilitar a tomada de decisão para os apoios necessários que atendam às necessidades educacionais do estudante, tais como a sua manutenção nos serviços da Rede Regular de Ensino Estadual com o Atendimento Educacional Especializado ou a sugestão para o seu encaminhamento à Escola de Educação Básica, modalidade Educação Especial. (RESOLUÇÃO CONJUNTA SEED/CEE n.º 2, de 06 de setembro de 2022)

Ao se comprometer em elaborar um plano de reestruturação da avaliação do aluno a Secretaria de Estado da Educação contemplou medidas estruturais para a gestão do sistema de ensino não só no caso concreto, mas também em todo o Estado do Paraná, possibilitando a oferta do atendimento educacional especializado. Foram criados, como se viu diversos prazos para o cumprimento do cronograma de avaliação, com a garantia de que o Estado providenciará o regular registro do jovem e os encaminhamentos necessários para assegurar seu processo de desenvolvimento. Dito isso, tanto do ponto de vista teórico quando de uma perspectiva prática, a conclusão a que se chega diante dos resultados ainda tímidos, é a de que a gestão dos processos da Vara da Infância e do Adolescente de Foz do Iguaçu revela um paradoxo: quanto mais se aproxima da garantia dos valores constitucionais, mais complexa é a atividade jurisdicional.

CONCLUSÃO

A partir do primeiro momento de vida e os anos iniciais que trilham o desenvolvimento da criança podem definir sua futura capacidade de compreender o mundo e o modo como enfrentará os problemas ao longo de sua jornada. E sendo na família seu primeiro ambiente de socialização, deverá aprender com seus cuidadores o exercício da resiliência necessário para enfrentar as adversidades que lhe esperam.

Todavia, ao nascer e crescer em um ambiente inadequado, marcado por violência e extrema privação dos recursos mínimos de sobrevivência, ao revés, poderá o indivíduo não ser capaz de desenvolver capacidades executivas essenciais para uma vida adulta saudável física, psicológica e afetiva.

Portanto, a relação protetiva estabelecida pela família e também pela rede de serviços, em especial, nos primeiros anos de vida da criança, refletirão ao longo de seu processo de formação, autonomia e responsabilidade enquanto futuros cidadãos.

Isso significa que todos aqueles que de algum modo trabalham com a proteção da criança precisam estar atentos à correta implementação dos direitos sociais por meio de serviços eficientes e de qualidade pelo poder público de modo a assegurar o exercício da função social de proteção e cuidado dos mais jovens pela família.

O interesse na pesquisa partiu, como dito alhures, da experiência desta pesquisadora como Juíza Titular da Vara da Infância e da Juventude da cidade de Foz do Iguaçu, no Estado do Paraná, no acompanhamento de crianças e adolescentes afastados de suas famílias de origem, em decorrência de ameaça ou violação de seus direitos, submetidos à tutela do Estado por meio da medida de proteção de acolhimento e no desafio que daí se extrai para reintegrá-los com segurança no seio familiar no tempo definido em lei, procurando minimizar o sofrimento causado pela situação de risco.

Assim, o presente trabalho teve por objetivo o estudo da judicialização das políticas públicas frente às dificuldades do Estado-Juiz no enfrentamento da real implementação dos direitos sociais infantojuvenis, bem como apontou formas alternativas de gestão processual na tentativa de efetivação do direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes acolhidos, utilizando decisão do Superior Tribunal de Justiça enquanto estudo de caso para a caracterização do problema.

A pesquisa trouxe um referencial teórico sobre o direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes, sobretudo, quando estes são afastados de suas

famílias pela medida de proteção de acolhimento prevista pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

Nesse contexto, a temática problematizada, representada pelo estudo de caso, trouxe a necessidade de abordar a judicialização dos direitos sociais, mais precisamente o afastamento de suas famílias com a consequente institucionalização, por vezes, por tempo superior ao previsto em lei, seja pela incapacidade do poder público em implementar políticas públicas adequadas de proteção à família, seja pela ausência de serviços de acolhimento familiar nos municípios ou, ainda, em razão da dificuldade de inserção de adolescentes em lares adotivos.

Para tanto, partiu-se de um breve estudo sobre a intervenção judicial em políticas públicas e como são implementadas, bem como quem são os burocratas de nível de rua, no intuito de trazer subsídios para se examinar a matéria sob a ótica do Poder Público, em todos os níveis de atuação, em especial, sua real capacidade de fomentar e implementar políticas públicas adequadas e eficientes para impedir o acolhimento de crianças e adolescentes por período superior ao teto previsto em lei.

Após, seguindo os parâmetros do estudo de caso, também foi necessário entender a questão sob a perspectiva das famílias não raro desestruturadas sob inúmeros aspectos (financeiros, estruturais, emocionais, psicológicos) suficientes para gerar não apenas o acolhimento dos filhos, mas, ainda, a impossibilidade da reintegração.

Por fim, foi preciso examinar a questão sob a visão da sociedade em geral, refratária à adoção de crianças e adolescentes após determinada faixa etária, prolongando o período de acolhimento e a violação do direito à convivência familiar.

Ao longo do trabalho foram abordados vários temas relacionados à caracterização do problema, entre eles os dilemas das famílias desassistidas pelo poder público.

A relevância da pesquisa se mostrou presente na demonstração de que o apoio e fortalecimento das famílias somente se constrói a partir de uma política pública que supere o assistencialismo e a visão setorializada dos indivíduos, para uma política que permita o diálogo capaz de construir práticas sociais que orientem seus integrantes a compreender os instrumentos e os caminhos que lhes conduzam na direção da melhoria da sua qualidade de vida e na proteção e garantia dos direitos de seus filhos.

Valorizar, por meio das políticas públicas, o núcleo familiar como lugar de proteção da criança e do adolescente, ampliando os espaços de atendimento da família, capacitando os profissionais e fortalecendo os serviços do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) especialmente realizados pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS),

serviço de Proteção Integral à Família (PAIF) e serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), ajudam na proteção da infância e garantem maior qualidade ao desenvolvimento infantil.

Em outras palavras, é crucial o papel dos entes federativos no amparo às famílias nas funções de proteção e cuidado, fortalecendo os vínculos afetivos entre seus membros, priorizando aqueles que estejam em situação de risco e vulnerabilidade, afinal, o art. 23 do ECA afasta a possibilidade de perda do poder familiar em decorrência de condições econômicas precárias, assim, nesse contexto, é fundamental assegurar o referido apoio socioeconômico.

Outro ponto importante dentro da valorização da unidade familiar foi tratar do fortalecimento do serviço de acolhimento familiar nos municípios brasileiros, reforçando a obrigação da União, por disposição legal, de apoiar a implementação do serviço como política pública, no intuito de manter a criança e ao adolescente em ambiente familiar, evitando a institucionalização.

Como visto, a decisão de afastamento da criança e do adolescente de seu ambiente familiar somente poderá ocorrer após avaliação da rede de serviços do município e da constatação, pelo magistrado, da sua real capacidade em assegurar à família todos os recursos necessários para a potencialização de ações capazes de garantir um ambiente seguro de convivência.

Apenas uma família bem orientada e com plena capacidade para acessar serviços públicos com qualidade, em todas as áreas sociais, conseguirá compreender como desempenhar sua função protetiva e assim poder superar possíveis vulnerabilidades.

Nesse contexto, foi discutida a negligência como causa do acolhimento de crianças e adolescentes no Brasil e de suas possíveis causas. Entre elas, o agir caracterizado pelo abandono e pela omissão daqueles que deveriam prover segurança. Mas também, o descumprimento de formas de cuidado por milhares de famílias, não raro, associado a incapacidade estatal de amparo socioeconômico.

Com base nesse referencial a motivação inicial aliada a experiência desta pesquisadora evoluiu para a análise do modelo atual de processo.

Nesse sentido, a primeira indagação impôs o desafio de se verificar a possibilidade, por meio do processo, de legitimar a intervenção judicial na implementação de políticas públicas para garantir o direito à convivência familiar de crianças e adolescentes, sem comprometer a autonomia dos gestores e a aplicação dos recursos públicos com a participação efetiva dos burocratas de nível de rua.

Diante de uma ineficiência na implementação dos direitos fundamentais sociais pelos Poderes eleitos, a Constituição Federal autorizou o Poder Judiciário compelir os responsáveis para a efetivação de condições mínimas de sobrevivência em respeito ao princípio da dignidade humana.

Todavia, as ações para concretização de direitos fundamentais sociais devem ser resolvidas por meio de um instrumento diferenciado, utilizando-se de técnicas processuais adequadas às especificidades do direito material discutido.

Ao tratar sobre a questão da instrumentalidade do processo afirma-se que o processo deve servir de instrumento de realização do direito material, devendo ser estruturado sob o enfoque dos conflitos existentes na sociedade, sejam eles individuais ou coletivos, visando à obtenção de uma tutela jurisdicional eficaz.

Diante dessa perspectiva, optou-se, metodologicamente, por dividir o trabalho, a partir do estudo dos conflitos de interesse público existentes na sociedade, em especial que envolvam a violação do direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes buscando, em seguida, ferramentas processuais adequadas e eficientes para dirimir tais questões.

As técnicas, como dito, devem ser definidas pelo magistrado, trazendo o presente trabalho sugestão para que sejam pactuadas em audiências concentradas juntamente com todos os integrantes da rede de proteção, em face do caso concreto, para definir a melhor tutela dos direitos sociais envolvidos, desencadeando um processo dinâmico e cooperativo, sem colocar em risco o orçamento público.

Ademais, foram tecidas considerações sobre os chamados processos estruturais que envolvem ações de interesse público na seara infantojuvenil, demonstrando que o modelo clássico de processo é ineficaz para o fim protetivo almejado.

A perspectiva adotada teve como premissa explorar a adequada resolução dos litígios estruturais, mediante a efetiva limitação financeira e orgânica do Estado.

Desse modo, foi necessário pensar um novo procedimento para litígios complexos, diferente do sistema tradicional, havendo a necessidade de permitir a ampla participação de todos aqueles que poderão ser afetados pelas decisões judiciais.

Surge um novo modelo de processo para as ações que visam o cumprimento de obrigações ao Poder Público em que se discutem direitos sociais, observado os princípios administrativos e orçamentários dentro da área infantojuvenil.

A partir disso, recomenda-se a técnica da utilização dos processos estruturais como forma propulsora do acesso à justiça e, de modo específico, para garantir o direito à convivência familiar de crianças e adolescentes em medida de proteção de acolhimento.

Apesar de não haver respostas isentas de críticas, no presente trabalho, apresentam-se sugestões quanto à utilização dos processos estruturais para o gerenciamento de demandas que envolvem o acolhimento de crianças e adolescentes, buscando fomentar a discussão sobre o tema na área infantojuvenil.

A premissa consiste no reconhecimento da medida judicial de proteção de acolhimento de crianças e adolescentes como um processo estrutural, essencial para garantir o direito à convivência familiar e comunitária. Também, o reconhecimento da colaboração e da participação dos burocratas de nível de rua para a construção de soluções nesse tipo diferenciado de ação.

Exibiu-se, por conseguinte, um panorama das dificuldades enfrentadas pelos burocratas de nível de rua na implementação das políticas públicas na área da infância e da juventude, e da viabilidade de realização de negócios jurídicos processuais para auxiliá-los na proteção das famílias, utilizando técnicas processuais como a calendarização processual, a suspensão convencional do processo, a negociação sobre prazos processuais e as convenções na fase probatória.

Frente às dificuldades vivenciadas pelos burocratas em nível de rua, observou-se que a precária oferta de programas e serviços, muitas vezes descontínuos, desmobilizam suas expectativas para lidar com os diversos desafios de uma atuação eficiente.

Na área da infância e juventude vê-se que a articulação intersetorial, o estabelecimento de fluxos de procedimento e a constante capacitação dos agentes públicos contribuem para uma abordagem dinâmica e sistêmica da família aumentando a defesa e a garantia dos direitos de crianças e adolescentes.

Uma família em lista de espera, aguardando infinitamente por um atendimento, se vê sozinha na luta pelo compromisso assumido com os filhos, razão pela qual o tempo de acolhimento se prolonga até que os pactos com a rede de proteção sejam cumpridos.

Para tanto, foi incentivada a forma dialogada e participativa dos atores do sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente acolhidos, em especial a atuação dos burocratas de nível de rua na implementação de políticas públicas de proteção às famílias, abrindo espaço para a construção negociada de soluções com o poder público, com vistas em diminuir o tempo de acolhimento.

Uma terceira premissa apontada no estudo consistia no estudo de técnicas de flexibilização procedimental como estratégia para a diminuição do tempo de acolhimento e garantia do direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes.

Defende-se que é possível ao Poder Judiciário, embasado na omissão do Estado na sua função social, concretizar o direito fundamental de acesso à justiça mediante a garantia de direitos sociais, todavia, o sistema de justiça precisa aprimorar e utilizar técnicas processuais adequadas.

O Poder Judiciário pode ser um aliado nesse desafio, na medida em que a função judiciária não se restringir mais à aplicação da lei, mas à efetivação de direitos constitucionais e a persecução do desenvolvimento integral da nação.

Para tanto, foi demonstrada a utilização de técnicas diferenciadas, em especial o uso da teoria dos processos estruturais, rompendo com a noção tradicional de processo e criando um ambiente dialógico onde todos os afetados pelo litígio possam participar e construir soluções em benefício do bem comum.

Foi sugerido que era preciso desenvolver uma compreensão universal dos problemas sociais, voltados a garantir não só uma moradia adequada para todos no âmbito de um programa nacional capaz de alcançar de forma equitativa a paz, a justiça e a democracia, com base no desenvolvimento econômico, social e na proteção do meio ambiente, mas também era necessário encarar o problema da ausência ou ineficiência na implementação de políticas públicas nacionais de desenvolvimento territorial sob a perspectiva da execução de medidas estruturantes com o auxílio do Poder Judiciário.

Realizar diálogos com os órgãos estatais responsáveis pela gestão de políticas públicas poderia auxiliar o magistrado em sua condução processual, como o estabelecimento de cronogramas para o atendimento de famílias, viabilizar o cadastramento em programas sociais, habitacionais e de renda, identificar pessoas que efetivamente precisam da intervenção estatal para garantia dos direitos sociais, efetivar projetos de urbanização e regularização de áreas invadidas, ou seja, somente a partir dessa integração interinstitucional será possível buscar soluções mais assertivas na resolução desse tipo complexo de demanda.

Além disso, no capítulo dedicado aos instrumentos processuais, foi possível concluir que o litígio, seja ele de difusão local, irradiado ou estrutural, demanda providências complexas, de modo que o processo tradicional, bipolar, caracterizado por lados opostos em que são identificadas relações jurídicas de direito material entre autor e réu, se mostra insuficiente para solucionar demandas policêntricas.

A implementação de direitos fundamentais sociais, sobretudo os que envolvem a garantia dos direitos de crianças e adolescentes, elencados como prioridade absoluta, exigem o gerenciamento eficiente do orçamento público. Portanto, emanam do Estado ações concretas que, muitas vezes, não são implementadas, apesar do comando constitucional.

A pesquisa se encerra trazendo uma perspectiva sobre os acolhimentos ocorridos na cidade de Foz do Iguaçu, contando com um serviço eficaz de acolhimento familiar, bem como busca ativa de pretendentes a adoção tardia, o que favorece a diminuição do tempo de acolhimento institucional na comarca, bem como traz a experiência de julgar um processo estrutural e as consequências advinda dessa decisão.

Por fim, anota-se que o presente estudo trata de observações empíricas, fruto da observação assistemática, livre e carregada de subjetividade ao longo dos anos de acompanhamento dos processos que envolvem o afastamento de crianças e adolescentes dos seus lares na Vara da Infância e da Juventude na cidade de Foz do Iguaçu.

Com base nesses elementos, com o fim de cumprir o desafio lançado no estudo de caso, é preciso construir soluções para melhor equacionar o problema do acolhimento de crianças e adolescentes por período acima do máximo previsto em lei, trazendo esse trabalho alguns exemplos de gerenciamento processual, os quais podem subsidiar futuro estudo quanto à alteração legislativa para a criação de um procedimento especial que possa reger o procedimento das medidas de proteção de acolhimento em todo país.

Destaque-se, por óbvio, que o poder judiciário jamais será capaz de resolver sozinho questões políticas e econômicas para além do que já foi pensado e executado pelos demais poderes, ainda mais se mantiver rígida a atividade jurisdicional da forma como é desenvolvida no país, podendo o processo estrutural contribuir na sua flexibilização.

Contudo, em que pese não haver ainda no Brasil muitas produções acerca do processo estrutural na área da infância e da Juventude, observa-se crescente interesse pela comunidade jurídica em razão de diversas decisões dos Tribunais Superiores quanto a necessidade de se repensar a teoria dos litígios coletivos e mais do que isso o aumento de demandas que exigem profissionais dispostos a acreditar que de fato é possível concretizar mudanças sociais e obter resultados significativos por meio do processo.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, A. T.; FERNANDES, N. (org.). **Intervenção com crianças, jovens e famílias: estudos e práticas**. Centro de Estudos da Criança Universidade do Minho. Edições Almedina, SA, Coimbra, 2010. p. 225.
- ALVES, T. M. **Gerenciamento processual no Novo CPC**: mecanismos para a gestão cooperativa da Instrução. Salvador. JusPodivm, 2019.
- ARENHART, S. C. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. **Revista de processo**, v. 38, n. 225, p. 389-410, 2013.
- ARENHART, S. C. Processos Estruturais no Direito Brasileiro: Reflexões a partir do caso da ACP do Carvão. *In*: ARENHART, S. C.; JOBIM, M. F. (org.). **Processos Estruturais**. 3. ed. Salvador: Juspodivm. 2021. p. 1047-1069.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.
- BAUERMANN, D. *Structural Injunctions* no Direito Norte-Americano, *In*: ARENHART, S. C.; JOBIM, M. F. (org.). **Processos Estruturais**. 3. ed. Salvador: Juspodivm. 2021. p. 305-327.
- BICHR, R. Para além da “fracassomania”: os estudos brasileiros sobre implementação de políticas públicas. *In*: MELLO, J. *et al.* (org.) **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: experiências recentes das políticas de redução das desigualdades**. Brasília: Ipea, 2020. p. 23-43.
- BITTENCOURT, Sávio. **A Nova Lei de Adoção**: Do Abandono à Garantia do Direito à Convivência Familiar e Comunitária. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988].
- BRASIL. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Brasília, DF: MDS, 2004.
- BRASIL. **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária**. Brasília, DF: CONANDA, 2006. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Plano_Defesa_CriançasAdolescentes%20.pdf. Acesso em: 17 abr. 2023.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas**: Serviços de Acolhimento para Crianças e adolescentes. 2. ed. Brasília, DF: Conselho Nacional do Direito da Criança e do Adolescente. jun. 2009 a. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/orientacoes-

tecnicas-servicos-de-acolhimento.pdf. Acesso em: 17 abr. 2023.

BRASIL. **Lei n.º 12.010, de 3 de agosto de 2009**. Dispõe sobre adoção; altera as Leis n.ºs 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, 8.560, de 29 de dezembro de 1992; revoga dispositivos da Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, e da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 5.452, de 1º de maio de 1943; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009 b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais - Resolução CNAS n.º 109, de 11 de novembro de 2009**. Brasília, DF, 2009 c.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. **Política Nacional de Atenção Básica** / Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. Brasília, DF: Ministério da Saúde, **2012**.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Suspensão de Tutela Antecipada nº 175**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. DJ, 17 mar. 2010. Brasília, DF: Diário da Justiça Eletrônico, 30 abr. 2010. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur176416/false>. Acesso em: 01 maio 2023.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Provimento n.º 32, de 24 de junho de 2013** [alterado pelo Provimento n.º 118, de 29 de junho de 2021]. Brasília, DF: CNJ, 2023.

BRASIL. **Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2016**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2016 a.

BRASIL. **Lei n.º 13.300, de 23 de junho de 2016**. Disciplina o processo e o julgamento dos mandados de injunção individual e coletivo e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2016 b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Portaria n.º 223, de 8 de junho de 2017**. Dispõe acerca da utilização dos recursos do cofinanciamento federal da Proteção Social Especial de Alta Complexidade para o repasse de subsídios financeiros às famílias acolhedoras no âmbito do Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora. Brasília, DF: MDS, 2017.

BRASIL. **Lei n.º 3.655, de 25 de abril de 2018**. Inclui no Decreto-Lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Brasília, DF: Presidência da República, 2018 a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Orientações Técnicas para elaboração do Plano Individual de Atendimento (PIA) de Crianças e Adolescentes em Serviços de Acolhimento**. Brasília, DF: MDS, 2018 b.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial. REsp nº. 1.854.842/CE**. Relatora: Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, julgado em 2 de jun. 2020. BRASÍLIA.

DF. Diário de Justiça Eletrônico, 4 jun. 2020 a. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em: 1 abr. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 10.570, de 9 de dezembro de 2020**. Institui a Estratégia Nacional de Fortalecimento dos Vínculos Familiares e o seu Comitê Interministerial. Brasília, DF: Presidência da República, 2020 b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10570.htm. Acesso em: 03 abr. 2023.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Provimento n.º 118, de 29 de junho de 2021**. Dispõe sobre as audiências concentradas protetivas nas Varas com competência na área da Infância e Juventude e revoga o Provimento n.º 32, de 24 de junho de 2013, da Corregedoria Nacional de Justiça. Brasília, DF: CNJ, 2021.

BRASIL. **Plano Nacional Primeira Infância: 2010 - 2022 | 2020 - 2030**. 2. ed. (revista e atualizada). Brasília, DF: RNPI/ANDI, 2020. Disponível em: <http://primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/2020/10/PNPI.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2023.

CINTRA, A. C. de A.; GRINOVER, A. P.; DINAMARCO, C. R. **Teoria Geral do Processo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

COBO, F. F. **Gerenciamento consensual do processo: do juiz às partes**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DO PARANÁ. **Orientação Conjunta n.º 01/2023 – SEED/CEE**. Disponível em: <https://www.cee.pr.gov.br/Noticia/Orientacao-Conjunta-no-012023-SEEDCEE-e-assunto-de-Reuniao-Plenaria>. Acesso em: 03 agosto de 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Diagnóstico sobre o Sistema Nacional de Adoção**. Brasília, DF: CNJ, 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/05/relat_diagnosticoSNA2020_25052020.pdf. Acesso em: 17 abr. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Unidades de acolhimento e famílias acolhedoras: sumário executivo** – Brasília, DF: CNJ, 2022.

CONTENCIOSO. *In*: DICIONÁRIO de Português. Brasil: Aurélio Online, 2023. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/contencioso/>. Acesso em: 15 abr. 2023.

COMITÊ INTERMINISTERIAL DA ESTRATÉGIA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DE VÍNCULOS FAMILIARES. **Resolução n.º 01, de 30 de dezembro de 2001**. Plano de Ações da Estratégia Nacional de Fortalecimento dos Vínculos Familiares. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/familia/acoes-e-programas/estrategia-nacional-de-fortalecimento-de-vinculos-familiares>. Acesso em: 03 abr.2023.

COSTA, Eduardo José Fonseca da. **A “execução negociada” de políticas públicas**. 2012. Disponível em: <http://www.bvr.com.br/abdpro/wp-content/uploads/2016/03/Execucao-negociada-de-politicas-publicas.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2023.

DAGNINO, E.; OLVERA, A., PANFICHI, A. (org.) **A Disputa pela construção democrática na América Latina.** 2006. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/281428651_Para_uma_outra_leitura_da_disputa_pela_construcao_democratica_na_America_Latina. Acesso em: 16 abr. 2023.

DIA NACIONAL da Adoção: Saiba quantas crianças estão na fila e como funciona o processo de adoção. **UOL Notícias**, 25 maio 2022. Disponível em: https://cultura.uol.com.br/noticias/49269_dia-nacional-da-adocao-saiba-quantas-criancas-e-estao-na-fila-do-pais-e-como-funciona-o-processo-de-adocao.html. Acesso em: 12 fev. 2023.

DIDIER JÚNIOR, F., ZANETI JÚNIOR, H.; OLIVEIRA, R. A. **Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro.** In: ARENHART, S. C.; JOBIM, M. F. (org.). **Processos Estruturais.** 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2021. p. 423-462.

EZEQUIEL, Caroline Dal Poz, **Negócio Jurídico Processual.** Orientador Cândido Rangel Dinamarco. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017 Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-04122020-142640/en.php>. Acesso em 16 abr. 2023.

ESTRATÉGIA SAÚDE DA FAMÍLIA - ESF. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/estrategia-saude-da-familia>. Acesso em: 16 abr. 2023.

FARIA, A. M. D. de C. A liquidação da sentença como etapa fundamental ao cumprimento de sentenças estruturais. In: ARENHART, S. C.; JOBIM, M. F. (org.). **Processos Estruturais.** 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2021. p. 191-210.

FISS, O. M.; RESNIK, J. **Adjudication and its alternatives:** an introduction to procedure. New York: Foundation Press, 2003.

GADAMER, H.G. **Verdade e Método. Traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica.** 3. Ed. Rio de Janeiro. Vozes, 1997.

JOBIM, M.F.; ROCHA, M.H. da. **Medidas Estruturantes: Origem em Brown V. Board of Education.** In: ARENHART, S. C.; JOBIM, M. F. (org.). **Processos Estruturais.** 3. ed. Salvador: Juspodivm. 2021. p. 853-872.

KREUZ, S. L. **Direito à convivência familiar da criança e do adolescente:** direitos fundamentais, princípios Constitucionais e alternativas ao acolhimento institucional. Curitiba: Juruá, 2012.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Fundamentos de metodologia científica.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LAMÊGO, G. C. Técnicas de cooperação judiciária nacional aplicadas a processos estruturais. In: ARENHART, S. C.; JOBIM, M. F. (org.). **Processos Estruturais.** 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2021. p. 517-542.

LIPSKY, M. **Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos**. Brasília: ENAP, 2019.

LOTTA, G. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. *In*: LOTTA, G. (org). **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019. p. 11-38.

LOTTA, G. **Burocracia e implementação de políticas públicas: desafios e potencialidades para redução de desigualdades**. Brasília: Enap, 2021.

MARCONI, M. de A. **Metodologia Científica para o curso de direito**. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2001.

MEDEIROS JÚNIOR, L. **Processo estrutural consequencialista: a intervenção judicial em políticas públicas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

MELLO, J. *et al.* (org.). **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: experiências recentes das políticas de redução das desigualdades**. Brasília, DF: Ipea, 2020.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Portaria Interministerial nº 1.055 de 25 de abril de 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/saps/pse>. Acesso em: 7 abr. 2023.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Portaria nº 1.130, de 5 de agosto de 2015**. Institui a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Criança (PNAISC) no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2015/prt1130_05_08_2015.html. Acesso em: 7 abr. 2023.

MORAIS, J. L. B. de. **As crises do estado e da constituição e a transformação espaço-temporal dos direitos humanos**. 2. Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

MOTIVOS do acolhimento de crianças e adolescentes refletem problemas sociais. **CNJ [on-line]**, 13 jul. 2022. <https://www.cnj.jus.br/motivos-do-acolhimento-de-criancas-e-adolescentes-refletem-problemas-sociais/>. Acesso em: 17 abr. 2023.

O'DONNELL, Guillermo. Teoría democrática y política comparada. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 39, n. 156, p. 519-570, jan./mar. 2000.

OLIVEIRA, B. R. de. PEIXOTO, M. do C. de L. Trazendo à tona aspectos invisíveis no processo de implementação de políticas públicas: uma análise a partir do programa oportunidades. *In*: PIRES, R. R. C. (org.). **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. p. 637-656.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção sobre os Direitos da Criança**. 2 set. 1990. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>. Acesso em: 21 jun. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Projeto de Diretrizes das Nações Unidas sobre emprego e condições adequadas de cuidados alternativos com crianças**. Brasília, DF: ONU, 2009. Disponível em: <http://www.neca.org.br/programas/ivdiretrizes.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2023.

OSNA, G. Nem “tudo”, nem “nada” – decisões estruturais e efeitos jurisdicionais complexos. *In*: ARENHART, S. C.; JOBIM, M. F. (org.). **Processos Estruturais**. 3. Ed. Salvador: Juspodivm. 2021. p. 463-489.

PARANÁ. CGJ - Corregedoria-Geral da Justiça do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. **Código de Normas**. Foro Judicial. Anexo do Provimento n.º 316, de 13 de dezembro de 2022.

PARANÁ. **Plano decenal dos direitos da Criança e do Adolescente do Estado do Paraná**. Curitiba: Secretaria da Família e Desenvolvimento Social, 2018.

PASSO CABRAL, A.; ZANETI JR, H. Entidades de Infraestrutura Específica para a Resolução de Conflitos Coletivos: As Claims Resolution Facilities e sua Aplicabilidade no Brasil. **Revista de Processo**. vol. 287/2019, p. 445 – 483, Jan / 2019 DTR\2018\22821. Disponível em: https://www.academia.edu/38285286/Zaneti_e_Cabral_Claim_Resolution_Facilities_pdf. Acesso em: 16 abr. 2023.

PEIXOTO, A. da C. et al. Desafios e estratégias implementadas na adoção de crianças maiores e adolescentes. *Nova Perspectiva Sistêmica*, São Paulo, v. 28, n. 63, p. 89-108, abr. 2019.

PINHEIRO, A.; CAMPELO, A. A.; VALENTE, J. (org.). **Guia de Acolhimento Familiar**. São Paulo: Instituto Fazendo História, 2021.

PINTO, Henrique Alves. A Condução de Decisões Estruturais pelo Código de Processo Civil de 2015: Breve análise teórica e pragmática. *In*: ARENHART, S. C.; JOBIM, M. F. (org.). **Processos Estruturais**. 3. Ed. Salvador: Juspodivm. 2021. p. 519-558.

PIRES, R. R. C. Prefácio. *In*: MELLO, J. et al. (org.). **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: experiências recentes das políticas de redução das desigualdades**. Brasília, DF: Ipea, 2020. p. 7-8.

PLANO decenal dos direitos da criança e do adolescente do estado do Paraná: 2014-2023/Comitê Interinstitucional para Elaboração, Implementação e Acompanhamento do Plano Decenal dos Direitos da Criança e do Adolescente. (Org.); Secretaria da Família e Desenvolvimento Social (Equipe técnica). Curitiba: SECS, 2013.

PLANO Nacional Primeira Infância: 2010 – 2022 | 2020 – 2030. 2. ed. Brasília, DF: RNPI/ANDI, jun. 2020. Disponível em: <http://primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/2020/10/PNPI.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2023.

PLANO DE AÇÕES DA ESTRATÉGIA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DOS VÍNCULOS FAMILIARES. **Relatório 2022** – Plano de Ações da Estratégia Nacional de Fortalecimento dos Vínculos familiares. Brasília, dezembro de 2022. Disponível em:

https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/familia/acoes-e-programas/copy_of_PLANODEAESDAESTRATEGIANACIONALDEFORTALECIMENTODO SVNCULOSFAMILIARES.pdf. Acesso em: 16 abr. 2023.

PROPST, Ayslan Juan *et al.* (org.). **Plano decenal dos direitos da criança e do adolescente do Estado do Paraná**: monitoramento, avaliação e plano de ação 2021-2023/Paraná. Curitiba: SEJUF, 2021.

QUINTAS, F. L. Juízes Administradores. A intervenção judicial na efetivação dos direitos sociais. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, ano 53, n. 209, jan./mar. 2016.

RED LATINOAMERICANA DE ACOGIMIENTO FAMILIAR - RELAF. **Gasto o inversión?** Análisis de costos e inversión del sistema de cuidados alternativos en seis países de la región. Relaf, 2019. Disponível em: https://www.relaf.org/biblioteca/Analisis_costos_e_inversion.pdf Acesso em: 26 mar. 2023.

RODRIGUES, Marco Antônio. GISMONDI, Rodrigo. Negócios jurídicos processuais como mecanismos de auxílio à efetivação de Políticas Públicas. *In*. ARENHART, S. C.; JOBIM, M. F. **Processos Estruturais**. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2021. p. 779-814.

SANTOS, C. P. Y. M. dos. **Processo Estrutural**: controle jurisdicional de políticas públicas. São Paulo: Almedina, 2021.

SARAIVA, C. B. Condução dialógica dos processos estruturais no Supremo Tribunal Federal. 2018. *In*: ARENHART, S. C.; JOBIM, M. F. (org.). **Processos Estruturais**. 3. Ed. Salvador: Juspodivm. 2021. p. 239-274.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas**: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções, São Paulo, Cengage Learning, 2016.

SILVA, E. L. da; MENEZES, E. M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 4. ed. Florianópolis: UFSC, 2005.

SILVA, E. R. A. da (coord.). **O direito à convivência familiar e comunitária**: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil. IPEA/CONANDA, 2004.

SILVA, L. C. da.; MAZINI, P. G. **A Flexibilização do processo civil**: sistematização do poder judicial de adaptação do procedimento e crítica aos procedimentos especiais. Belo Horizonte; São Paulo: D'Plácido, 2023.

TACRO, M. A. S. (coord.). **Situação das Crianças e dos Adolescentes na Tríplice Fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai**: Desafios e Recomendações / UNICEF, ITAIPU Binacional, Curitiba: ITAIPU Binacional, 2005.

TJPR PROMOVE iniciativas para estimular a ação de crianças e adolescentes. **Comunicação TJPR**, 25 maio 2022. Disponível em: https://www.tjpr.jus.br/destaques/-/asset_publisher/1IKI/content/tjpr-promove-iniciativas-para-estimular-a-adocao-de-criancas-e-adolescentes/18319. Acesso em: 1 abr. 2023.

TOSTA, A. R.; MARÇAL, F. B. Gerenciamento processual adequado de demandas

formalmente individuais a partir de uma visão estruturante: o reforço proporcionado pelo art. 21 da LINDB. *In*: ARENHART, S. C.; JOBIM, M. F. (org.). **Processos Estruturais**. 3. Ed. Salvador: Juspodivm. 2021. p. 210-238.

VARGAS, Marлизete Maldonado. **Adoção Tardia**: da família sonhada à família possível. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2013.

VITORELLI, E. **Processo Civil Estrutural**: Teoria e Prática. 3. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2022.

VOGT, F. C.; PEREIRA, L. D. M.. Novas técnicas decisórias nos processos estruturais. *In*: ARENHART, S. C.; JOBIM, M. F. (org.). **Processos Estruturais**. 3. Ed. Salvador: Juspodivm. 2021. p. 385-408.

WINNICOTT D. W. **A família e o desenvolvimento individual**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

WU, X.; RAMESH. M.; HOWLETT, M.; FRITZEN, S.; traduzido por Ricardo Avelar de Souza. **Guia de políticas públicas**: gerenciando processos – Brasília: Enap, 2014.

YEAZELL, S. C. Intervention and the idea of litigation: a commentary on the Los Angeles scholl case. **UCLA Law Review**, v. 25, p. 244-260, 1977.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 2. ed.- Porto Alegre: Bookman, 2001.