

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
BACHARELADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

ANA PAULA DE OLIVEIRA SOMETES

OS EFEITOS DA INTERFERÊNCIA JUDICIAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS
ESTUDO DE CASO: FUNDAÇÃO DE PROTEÇÃO ESPECIAL DO RIO GRANDE DO
SUL

PORTO ALEGRE

2019

ANA PAULA DE OLIVEIRA SOMETES

OS EFEITOS DA INTERFERÊNCIA JUDICIAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS
ESTUDO DE CASO: FUNDAÇÃO DE PROTEÇÃO ESPECIAL DO RIO GRANDE DO
SUL

Trabalho de conclusão de curso de graduação apresentado ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharela em Políticas Públicas.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Ligia Mori Madeira

PORTO ALEGRE

2019

CIP - Catalogação na Publicação

SOMETES, ANA PAULA DE OLIVEIRA
OS EFEITOS DA INTERFERÊNCIA JUDICIAL EM POLÍTICAS
PÚBLICAS ESTUDO DE CASO: FUNDAÇÃO DE PROTEÇÃO ESPECIAL
DO RIO GRANDE DO SUL / ANA PAULA DE OLIVEIRA SOMETES.
-- 2019.
79 f.
Orientadora: LIGIA MORI MADEIRA.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto
de Filosofia e Ciências Humanas, Curso de Políticas
Públicas, Porto Alegre, BR-RS, 2019.

1. Políticas Públicas. 2. Judicialização de
Políticas Públicas no Brasil. 3. Fundação de Proteção
Especial do Rio Grande do Sul. I. MADEIRA, LIGIA MORI,
orient. II. Título.

ANA PAULA DE OLIVEIRA SOMETES

OS EFEITOS DA INTERFERÊNCIA JUDICIAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS
**ESTUDO DE CASO: FUNDAÇÃO DE PROTEÇÃO ESPECIAL DO RIO GRANDE
DO SUL**

Trabalho de conclusão de curso de graduação
apresentado ao Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do
Sul como requisito parcial para a obtenção do título de
Bacharela em Políticas Públicas.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Ligia Mori Madeira (Orientadora)
Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Departamento de Ciência Política

Gabriela Salvarrey
Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas - UFRGS

Janaina de Souza Bujes
Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social - UFRGS

Prof.^a Dr.^a Luciana Pazini Papi
Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Departamento de Ciências Administrativas

AGRADECIMENTOS

Ao olhar para trás, percebo que fui direcionada a todos os caminhos que percorri até aqui. Nenhuma vírgula ou ponto final foram adicionados à minha história sem um motivo, todas as dores, as pessoas, as alegrias, as vitórias e as perdas, existiram por um propósito. Posso dizer que, de fato, o Salmo de número trinta e sete e versículo cinco que diz: *“Entrega o teu caminho ao Senhor, confia nele e Ele tudo o fará”* é uma verdade em minha vida, pois percebo que toda a minha história foi conduzida pelo Pai. E ter consciência disso, faz meu coração transbordar de gratidão, pois, sozinha, eu não teria chegado até aqui, pois não foram poucas as perdas, dificuldades e vulnerabilidades por que passei, mas foram essas experiências ruins e difíceis me deram a oportunidade de enxergar as injustiças que existem nesse mundo. Já no evangelho de Cristo, aprendi que temos que lutar para enfrentá-las e superá-las. Não há tempo para cruzar os braços, e é por este motivo que concluo o curso de Bacharelado em Políticas Públicas, o grande objetivo dessa trajetória é poder fazer parte da máquina pública para elaborar políticas sociais para a superação das desigualdades de gênero, étnicas, sociais e econômicas, porque isso é a vontade de Deus sobre a terra, que todos e todas tenham uma vida digna e pacífica. E é na luta por justiça social que eu empreenderei a minha vida até o último dia de minha existência, porque viver apenas para si mesmo é como não existir.

Afirmo que sou eternamente grata por todas as pessoas que conheci ao longo desse caminho, iniciando por meu núcleo familiar, minha mãe, Sirlei, que tantas adversidades enfrentou para garantir que eu vivesse bem, no convívio de meu pai, cuidou de mim com todo o amor, e mesmo depois de grande, continua me encorajando a voar alto.

Em memória, sou grata por ter vivido ao lado de meu pai ao longo de meus onze anos de vida. Ele foi o meu melhor amigo, foi quem me ensinou a importância da honestidade, da verdade, da pontualidade e da justiça, elementos que considero que foram fundamentais na minha decisão pelo curso de Políticas Públicas.

Relatar tudo o que aprendi e vivi com as pessoas incríveis que cruzaram o meu caminho ao longo desses anos, renderiam páginas e páginas de agradecimentos, mas não posso deixar de mencioná-las, mesmo que brevemente.

Agradeço à Cristina Nunes, por seu abraço acalentador e seus conselhos libertadores. À Cristine Peixoto pelo acolhimento, pela motivação nos dias que eu perdia esperança, por todo o amor e carinho, pelas orações, por estar disponível para chorar junto comigo nos dias difíceis e brindar nos dias bons. À minha irmã, Iara Sometes, pelo carinho, pela amizade, partilha, e que

juntamente com minha irmã Eliane providenciaram um lindo vestido de formatura, e agradeço também à minha irmã Wânia pela alegria partilhada. À Laís Paixão, sou muito grata por termos tido a oportunidade de nos tornarmos amigas ao longo desses anos de curso, por todo o apoio e incentivo que partilhamos desde o momento que nos conhecemos. À Cassielli Portal por toda a troca de conhecimento, pelas indagações e constatações que levantávamos sobre a vida desde pequenas as quais foram o começo desse caminho de crescimento o qual temos percorrido. À Ana Carla Brito e Evelize Moreira por me darem tanta esperança, pelos conselhos acadêmicos, pelo companheirismo nos tempos bons e nos difíceis também. Ao Izaías Costa pela amizade linda, por toda a força e incentivo, pelos caderninhos super descolados e personalizados que eu utilizei ao longo da graduação, por todos os happy hour nas baladinhas que nos fortaleceram a alma e enfraqueceram os joelhos (risos), e também à Juliete Claro por ter se tornado uma amiga tão querida e ter partilhado conosco desses dias bons. À Fabiana e Rochele, por terem me ensinado tanto sobre a partilha da vida e a importância da Doação de Órgãos por meio de um curso de extensão maravilhoso promovido na UFRGS. Ao Gabriel, à Tânia e ao Medeiros por terem sido minha segunda família, por todo o carinho e apoio que me deram ao longo desses anos, ao meu amigo, Mauricius Medeiros, pelas orientações acadêmicas, por todo o incentivo e por toda a força.

Um agradecimento especial à professora Ligia Mori Madeira, minha orientadora, muito obrigada por toda a paciência, disponibilidade e conhecimento compartilhado, por ter me tranquilizado em todas as vezes que eu achei que não daria certo.

Gratidão também a todas as pessoas incríveis que conheci por meio da Aliança Bíblica Universitária (ABU), que me ensinaram que é possível pensar com fé e crer com a razão, as quais, dentre essas pessoas, é impossível não citar Cristina Alves, Amanda Borges, Douglas Lázaro, Bianca Ramires, Betânia Moser, Jennifer Rodrigues, Cybele Reis, alguns mais próximos, outros mais distantes, mas todos deixaram ensinamentos que vou levar para sempre comigo.

Agradeço a todos os meus colegas da Vet Tomoclínica, os quais me deram força para concluir o TCC, Samara, que sempre foi super solícita para ficar no meu lugar em tempos de férias e ausências para estudo em campo e apresentações, Tatiane, Ricardo Grun, Robert, Alexandre, Michele, Roberto, Eugênia, Andressa, que ouviram pacientemente as diversas vezes que contei as histórias sobre minha pesquisa, Fábio que me deu aquela força na ABNT, e um agradecimento especial aos meus chefes Carina e Márcio que foram super compreensivos e motivadores nesse período onde tive que me ausentar para me dedicar aos estudos.

Gratidão aos servidores da FPERGS que foram super solícitos comigo ao longo do

estágio realizado na instituição, os quais não posso citar nomes por motivos éticos, mas gostaria de agradecer por toda a paciência e disponibilidade para com essa pesquisadora iniciante.

Quero agradecer aos meus queridos colegas da comissão de formatura, Adilson, Bruna e Bruno, que apesar de tê-los conhecido nos quarenta e cinco minutos do segundo tempo, fico enormemente feliz em poder trabalhar juntamente com eles em prol desse dia tão especial que nos aguarda: 24 de janeiro de 2020.

Essa obra foi construída com muita energia positiva, muitos abraços acalentadores e muito conhecimento compartilhado. Sou infinitamente grata por todos que passaram pelo meu caminho até aqui.

RESUMO

Este trabalho é um estudo de caso, está inserido no campo de estudos sobre Judicialização de Políticas Públicas no Brasil e tem como objetivo identificar os efeitos da interferência judicial na Fundação de Proteção Especial do Rio Grande do Sul (FPERGS). O estudo foi elaborado por meio de observação em campo, revisão bibliográfica, análise documental e entrevistas. Por meio dele foi possível observar que a provocação do Poder Judiciário pelo Ministério Público Estadual para garantir os direitos das crianças e adolescentes produziu transformações na execução do serviço de acolhimento institucional da FPERGS. Como resultado da pesquisa, identificamos que os efeitos da interferência judicial na Fundação foram: mudanças envolvendo o perfil do público-alvo atendido; sobrecarga aos funcionários; letargia na efetivação dos direitos das crianças e dos adolescentes; janela de oportunidade para o governo atuar na situação dos adultos com deficiência atendidos.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Judicialização de Políticas Públicas no Brasil. Fundação de Proteção Especial do Rio Grande do Sul.

ABSTRACT

This research is a case study, inserted in the field of studies on Public Policies Judicialization in Brazil and aims to identify the effects of judicial interference at the Fundação de Proteção Especial do Rio Grande do Sul (FPERGS). The study was carried out through field observation, bibliographic review, documental analysis and interviews. Through it, it was possible to observe that the provocation of the Judiciary Power by the State Prosecutor to guarantee the rights of children and adolescents produced transformations in the execution of the institutional reception service of FPERGS. As a result of the research, we identified that the effects of judicial interference in the Foundation were: changes involving the profile of the target audience served; overloading employees; lethargy in the realization of the rights of children and adolescents; window of opportunity for the government to act on the situation of adults with disabilities served.

Keywords: Public Policies. Public Policies Judicialization studies in Brazil. Fundação de Proteção Especial do Rio Grande do Sul.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP	Ação Civil Pública
CF/88	Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988
CNAS	Conselho Nacional da Assistência Social
CNSS	Conselho Nacional de Serviço Social
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
DP	Defensoria Pública
FASC	Fundação de Assistência Social e Cidadania de Porto Alegre
FASE/RS	Fundação de Atendimento Sócio-Educativo do Rio Grande do Sul
FEBEM	Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor
FPERGS	Fundação de Proteção Especial do Rio Grande do Sul
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
IAPs	Instituto de Aposentadoria e Pensões
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
JIJ	Juizado da Infância e da Juventude
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MPRS	Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul
PIA	Plano Individual de Atendimento
PPCAAM	Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte
PSB	Proteção Social Básica
PSE	Proteção Social Especial
PSEAC	Proteção Social Especial de Alta Complexidade
PSEMC	Proteção Social Especial de Média Complexidade
PNAS	Política Nacional Assistência Social
RS	Estado do Rio Grande do Sul
SAM	Serviço de Assistência ao Menor
SJCDH	Secretaria de Justiça, Cidadania e Direitos Humanos do Rio Grande do Sul
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 POLÍTICAS PÚBLICAS E JUDICIALIZAÇÃO.....	19
2.1 O QUE SÃO POLÍTICAS PÚBLICAS?.....	19
2.2 JUDICIALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	20
3 DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: MUDANÇAS DE PERSPECTIVA AO LONGO DO TEMPO	27
3.1 CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL – CONTEXTO HISTÓRICO	27
3.2 ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL – O FUNCIONAMENTO DA FUNDAÇÃO ESTADUAL DO BEM ESTAR DO MENOR NO RIO GRANDE DO SUL	29
3.3 REDEMOCRATIZAÇÃO E AVANÇOS EM DIREITOS – O REORDENAMENTO DA FEBEM.....	32
3.4 AVANÇOS LEGAIS NA ÁREA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL – TRANSFORMAÇÕES NO SERVIÇO DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL....	35
4 ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL E OS EFEITOS DA INTERFERÊNCIA JUDICIAL.....	40
4.1 A FUNDAÇÃO DE PROTEÇÃO ESPECIAL DO RIO GRANDE DO SUL	40
4.2 ATRIBUIÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL EM MATÉRIA DE DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE.....	44
4.3 ATRIBUIÇÕES DO PODER JUDICIÁRIO EM MATÉRIA DE DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE	48
4.4 AÇÃO CIVIL PÚBLICA	55
4.5 IMPLICAÇÕES DA ATUAÇÃO DO PODER EXECUTIVO DIANTE DA INTERFERÊNCIA JUDICIAL MOBILIZADA PELA AÇÃO CIVIL PÚBLICA	63
4.6 EFEITOS DA INTERFERÊNCIA JUDICIAL NO SERVIÇO DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL	66
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	70
REFERÊNCIAS	73
APÊNDICES	78

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) foi chamada de Constituição Cidadã porque suas diretrizes foram redigidas com base nos pilares da universalidade, seguridade e cidadania (FAGNANI, 2011). O grande avanço legal previsto em sua redação está na afirmação dos direitos e garantias fundamentais, conforme Art. 5º, “todos são iguais perante a Lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...]” (BRASIL, 1988). Dois anos mais tarde, sob o preceito da nova constituição, foi elaborado o Estatuto da Criança e do Adolescente, o qual trouxe consigo uma nova perspectiva em relação às garantias e direitos da infância e da juventude, onde retiram-se todas as marcações sociais, e aplica-se a todas as crianças e adolescentes de zero a dezoito anos incompletos, a fim de preconizar os direitos desse público-alvo com absoluta prioridade (BRASIL, 1990).

Esses direitos se concretizam por meio da execução de políticas públicas, as quais são tradicionalmente formuladas na esfera do Executivo e amparadas legalmente na esfera do Legislativo (BICCA, 2011). E, muito embora a via tradicional da elaboração e implementação de políticas públicas seja por meio dos Poderes democráticos, acionar o Poder Judiciário para obter a garantia de um direito tem sido uma opção mais concreta do que recorrer à esfera política (BARROSO, 2012). Isto ocorre porque na esfera política a viabilidade da negligência por parte dos Poderes Executivo e Legislativo em relação a determinados assuntos “politicamente caros”, que são temas polêmicos para alguns setores da sociedade, é muito alta. Mexer nesses temas pode custar perda de apoio político (MADEIRA, 2014), então, a maioria dos políticos democraticamente eleitos não se manifestam a respeito dessas causas controversas, ainda que implique em negar direitos a determinadas populações. Além disso, outro motivo que torna o acesso à justiça mais acessível do que o acesso ao sistema político, é que por meio das Defensorias Públicas as pessoas em situação econômica desfavorável conseguem ser representadas diante do Poder Público, podendo, assim, judicializarem suas demandas. Já no campo político, esses grupos economicamente hipossuficientes dificilmente conseguem ter acesso às autoridades, ademais, não conseguem mobilizar os meios de comunicação para colocarem suas pautas em evidência por muito tempo, de forma que suas demandas ficam de fora da agenda governamental, ficando, assim sem perspectiva de terem acesso aos seus direitos.

A presente pesquisa se desenvolve em torno da realidade de pessoas que se encontram exatamente nessa situação de vulnerabilidade e invisibilidade diante do jogo político, porque

além de serem economicamente hipossuficientes, são crianças, adolescentes e pessoas com deficiência que possuem vínculos familiares fragilizados (ou rompidos) e estão sob tutela do Estado, pois são usuárias do Serviço de Acolhimento Institucional, afastadas dos espaços de decisão, são representadas pelo Ministério Público, que é um órgão independente, mas não deixa de ser parte do corpo do Estado. Então, quando comparados aos outros grupos de interesse que acessam diretamente os espaços de decisão e dispõem de mais recursos para pressionarem o Poder Público, fica evidente a fragilidade de seu poder de influência.

Durante a observação de campo no estágio obrigatório realizado em 2018, iniciamos a pesquisa identificando a situação dos adultos com deficiência que eram atendidos pela FPERGS, a qual é uma instituição que não foi desenhada para atendê-los, pois seu público-alvo, de acordo com a legislação, são as crianças e os adolescentes. Esses adultos permaneceram utilizando o Serviço de Acolhimento Institucional pois ingressaram na instituição antes de completarem dezoito anos e, após a maioridade, não foram adotados e também não foi possível enviá-los de volta à família de origem. Desinstitucionalizá-los também não foi uma possibilidade porque possuem limitações que os fazem ter necessidade de acompanhamento constante. Este foi o início da inquietação que fez surgir a presente pesquisa: Por que motivo não há uma política pública desenhada para esse público adulto? Quem é o responsável por permitir que essas pessoas permaneçam nessa instituição? Essas perguntas nos levaram à questão norteadora que nos fez pensar sobre a interferência judicial em políticas públicas: “Quais são os efeitos da interferência judicial no Serviço de Acolhimento Institucional executado pela Fundação de Proteção Especial do Rio Grande do Sul (FPERGS)?”. Assim sendo, nosso objetivo concentrou-se em identificar os efeitos provenientes das decisões do Poder Judiciário que alteraram o funcionamento da FPERGS. De modo que nosso objeto de estudo é a interferência judicial em políticas públicas e o nosso campo é a Fundação de Proteção Especial do Rio Grande do Sul.

Tendo em vista que a legislação¹ aponta para a gradual municipalização do acolhimento institucional, identificamos na esfera municipal, em Porto Alegre, três abrigos com serviço de acolhimento institucional para adultos com deficiência – serviço que está preconizado na PSEAC – mas estas unidades já se encontram lotadas. Porém, não identificamos uma política pública desenhada e implementada pelo Estado do Rio Grande do Sul para atender os adultos com deficiência egressos do acolhimento institucional.

Em vista dessa primeira impressão em campo, a hipótese da pesquisa partiu da ideia de

¹ Art. 88, I, da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA e Art. 5º, I da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS.

que a interferência judicial, diante da inexistência de uma política pública estadual desenhada para adultos com deficiência com vínculos familiares rompidos, refletiria na expansão da atribuição da FPERGS no acolhimento desse público não previsto em sua constituição. Além disso, acreditamos que a judicialização resultaria em um efeito controverso, permitindo que o Estado fique passivo à execução de políticas públicas para garantir os direitos fundamentais, pois atuaria na matéria requerida judicialmente apenas após a sua condenação à prestação dos bens e serviços.

Ao investigarmos a ocorrência junto ao Poder Executivo e ao Ministério Público, descobrimos que o atendimento do público adulto com deficiência na FPERGS tornou-se uma via direta para resolver a demanda desse tipo de atendimento, sendo verificada a atuação do Poder Judiciário na garantia da vaga, quando um acolhido é encaminhado pelo município, antes de atingir a maioridade, e tem a vaga negada pela FPERGS. Também descobrimos a existência de uma Ação Civil Pública² (ACP) movida pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (MPRS) contra o Estado do Rio Grande do Sul (RS) e a FPERGS para requerer judicialmente a abertura de novas cento e vinte vagas para crianças e adolescentes envolvidos em litígios ou sob ameaça de morte. Podemos adiantar que esta ACP teve sentença favorável à abertura das vagas, a qual foi emitida em trinta e um de outubro de 2018, porém o Governo do Estado do Rio Grande do Sul só agiu sobre o deferimento de tutela quase um ano depois. Foi oportuno observar que a decisão judicial resultou em três efeitos: garantia de direitos de crianças e adolescentes com um perfil específico; alteração na situação dos adultos acolhidos; sentimento de instabilidade dos servidores da Fundação, os quais apresentaremos detalhadamente ao longo da pesquisa, juntamente com a evolução histórica do acolhimento institucional até chegarmos na criação da FPERGS. A qual, hoje, está inserida na Proteção Social Especial de Alta Complexidade (PSEAC) do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), sediada no município de Porto Alegre, Rio Grande do Sul, e é um órgão da esfera estadual.

Identificamos que é imprescindível deixar claro ao leitor, que de acordo com o disposto pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, a Coordenadoria da Infância e Juventude do Rio Grande do Sul define que o

Acolhimento Institucional consiste na inclusão de criança/adolescente em instituições com aspecto semelhante ao de uma residência e devem estar inseridos na comunidade, em áreas residenciais, oferecendo ambiente acolhedor e condições institucionais para o atendimento com padrões de

² Processo nº 001/5.17.0003639-4 (CNPJ: 005300-42.2017.8.2.0001)

dignidade. Deve ofertar atendimento personalizado e em pequenos grupos e favorecer o convívio familiar e comunitário das crianças e adolescentes atendidos, bem como a utilização dos equipamentos e serviços disponíveis na comunidade local.³

Delimitamos o estudo sobre os efeitos da interferência judicial no acolhimento institucional porque não identificamos pesquisas com esse recorte no Rio Grande do Sul e porque existem poucas pesquisas acadêmicas que contemplem a análise sobre os efeitos da atuação do Poder Judiciário em Políticas Públicas (OLIVEIRA, 2019).

Para realizarmos a pesquisa, utilizamos o método qualitativo, na modalidade estudo de caso exploratório. Nossos instrumentos para coleta de dados foram: revisão bibliográfica, análise documental, observação em campo e entrevistas abertas (MINAYO, 2001). Os estudos bibliográficos foram selecionados com base em autores que escreveram sobre os temas que abrangem essa pesquisa em âmbito nacional: Políticas Públicas, Judicialização de Políticas Públicas, Direito da Criança e do Adolescente, Assistência Social no Brasil, Acolhimento Institucional.

A observação em campo foi feita durante o estágio curricular obrigatório, com duração de oitenta horas práticas, realizado na Fundação de Proteção Especial do Rio Grande do Sul de outubro a dezembro de 2018. A pesquisadora esteve em contato com a equipe técnica, as crianças, adolescentes e adultos residentes nas unidades de acolhimento, na modalidade residencial⁴ e institucional⁵ na cidade de Porto Alegre.

Em relação a análise documental, foram utilizadas Leis, Resoluções e Portarias de nível federal e estadual. As principais legislações consultadas foram a Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988; Lei 8.069, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente; Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS; Lei Estadual nº 11.800 de 28 de Maio de 2002. Dispõe sobre execução de medidas socioeducativas de internação e de semiliberdade, dando nova redação à Lei nº 5.747 de 17 de janeiro de 1969, e autoriza o Poder Executivo a criar a Fundação de Proteção Especial do Rio Grande do Sul voltada à execução das medidas de proteção da criança e do adolescente; Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, do Conselho Nacional de

³ Coordenadoria da Infância e Juventude. Disponível em: <http://ijj.tjrs.jus.br/cij.php?pagina=cij-acolhimento>.

⁴ Referimo-nos à abrigo residencial àquelas unidades que são estruturadas no formato de casa, que está com lotação média de seis a doze crianças, e que pode chegar até vinte pessoas por unidade.

⁵ Referimo-nos à abrigo institucional às unidades que não são estruturadas como casas residenciais, onde mais de vinte acolhidos são atendidos nessas unidades. Esses abrigos se estruturam em alas com diversas camas, lembrando um ambiente hospitalar, tendo em vista que muitos dos acolhidos nesses espaços eram, em sua maioria, pessoas com saúde severamente agravada, as quais muitas ficavam acamadas. É válido ressaltar que majoritariamente são pessoas com deficiência intelectual.

Assistência Social - Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.

Os roteiros das entrevistas (Apêndices 1 e 2) foram estruturados com perguntas abertas e foram realizadas em um encontro presencial entre entrevistada e pesquisadora para coleta de informações. As entrevistas foram realizadas em outubro e dezembro de 2019. Identificamos que era necessário ouvir uma representante do Poder Judiciário e uma representante do Ministério Público. Assim, entrevistamos uma juíza de direito do Juizado da Infância e Juventude (JIJ) de Porto Alegre e uma promotora de justiça do Ministério Público do Rio Grande do Sul que trata da matéria em direitos das crianças e dos adolescentes. Nas entrevistas, foi informado o objetivo da pesquisa, esclarecidas dúvidas e disponibilizado o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Apêndice 3).

Esclarecemos que devido ao nosso público-alvo ser mencionado muitas vezes ao longo do trabalho, utilizaremos sinônimos para o texto não ficar exaustivo. Assim, informamos que quando estivermos falando sobre crianças e adolescentes, também utilizaremos os termos: “acolhido”, “jovem” e “menor”, mas utilizamos o termo “menor”, com ressalvas devido à conotação negativa empregada historicamente ao termo. É necessário esclarecer que consideramos como “crianças”, as pessoas em desenvolvimento que possuem idade 0 a 12 anos incompletos, segundo Art. 2º do Estatuto da Criança e do Adolescente. E que consideramos como “adolescentes” aquelas pessoas entre doze e dezoito anos de idade, segundo Art. 2º do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Em relação aos adultos com deficiência, também os mencionamos como “acolhidos” e “pessoas com deficiência”, porém sempre ressaltamos que estamos nos referindo ao público adulto para dar clareza ao leitor. Esclarecemos que utilizamos o termo “adultos com deficiência” para as pessoas que possuem mais de dezoito anos que ainda estão sob proteção do Estado no acolhimento institucional. Tendo em vista que não é o objetivo desse trabalho entrar em detalhes sobre a situação clínica dos adultos acolhidos, e embora existam diferentes deficiências identificadas pela medicina, é necessário pontuar que o tipo de deficiência que é motivo de acolhimento institucional para adultos é, em sua maioria, a intelectual, quando esta os incapacita de viver uma vida completamente autônoma. Ademais, de acordo com o Estatuto da Pessoa com Deficiência, segundo o disposto no Art. 2º:

Considera-se deficiência toda restrição física, intelectual ou sensorial, de natureza permanente ou transitória, que limita a capacidade de exercer uma ou mais atividades essenciais da vida diária e/ou atividades remuneradas, causada ou agravada pelo ambiente econômico e social, dificultando sua inclusão social [...]”.

A mesma exaustão na escrita ocorre com o termo “serviço de acolhimento institucional”, informamos que utilizamos os seguintes sinônimos: “instituição de acolhimento”, “acolhimento institucional”, “abrigo institucional”, “abrigo”, “acolhimento”, “instituição”. E também, quando nos referimos à Fundação de Proteção Especial do Rio Grande do Sul, mencionamos “FPERGS”, “Fundação”, “instituição” como sinônimos.

O trabalho divide-se em três principais seções: a apresentação dos conceitos sobre Políticas Públicas e Judicialização de Políticas Públicas; o contexto histórico da legislação sobre criança e adolescente no Brasil a partir do século XIX e a evolução da legislação na área da Assistência Social, até chegarmos na legislação que trata especificamente do modelo atual do serviço de acolhimento institucional; o estudo de caso em questão, onde apresentamos o funcionamento da FPERGS, as atribuições da legislação sobre os papéis do Ministério Público e do Poder Judiciário na matéria de direito da criança e do adolescente, a análise da sentença da Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público Estadual e os efeitos causados por essa interferência judicial no serviço de acolhimento.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS E JUDICIALIZAÇÃO

Apresentamos a discussão teórica que se faz necessária para compreensão do contexto histórico e legal em que o objeto de pesquisa se insere. A primeira subseção refere-se à definição teórica sobre Políticas Públicas e a segunda refere-se sobre o papel do Poder Judiciário na judicialização de políticas públicas no Brasil a partir do século XX. Delineamos o assunto após a promulgação da CF/88, tendo em vista que a Constituição Federal foi um marco na consolidação das Garantias e Direitos Fundamentais no Brasil, devido a responsabilização legal do Estado em matéria de Assistência Social.

2.1 O que são Políticas Públicas?

Os estudos acadêmicos sobre o campo de políticas públicas iniciaram nos Estados Unidos como um ramo da ciência política, onde se tem o objetivo de entender “como e por que os governos optam por determinadas ações” (SOUZA, 2006, p. 22). Dada a extensão de estudos sobre esta temática, existem diversas definições sobre políticas públicas, alguns autores defendem que políticas públicas são exclusivamente as ações emanadas pelo Estado (estadocêntrica) (Hecló, 1972; Dye 1972, Meny e Thoenig, 1991, Bucci, 2002, Howllet, Ramesh e Pearl, 2013 *apud* SECCHI, 2013 p. 2), outros autores consideram a abordagem multicêntrica, que defende que política pública refere-se ao enfrentamento de um problema público, não apenas partindo de uma iniciativa do Estado, mas também podem ser promovidas por “organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas, juntamente com atores estatais, protagonistas no estabelecimento das políticas públicas” (Dror, 1997; Kooiman, 1993; Rhodes, 1997; Regonini, 2001, Hajer, 2003 *apud* SECCHI, 2013 p. 3).

Francisco Fonseca (2013, p. 403) pontua muito bem ao escrever que a definição de políticas públicas como “ação dos governos” traz a ideia para a população leiga de que elas são consensuais, ações que promoverão o bem geral e que não serão contestadas por isso. O autor explica que essa percepção divulgada pelos políticos é uma armadilha, porque antes mesmo de uma demanda entrar na agenda governamental, existem grupos distintos, com poderes assimétricos, concorrendo pelo atendimento de suas demandas, que podem ser, inclusive, antagônicas. Como identificamos no caso das pessoas que precisam passar pelo acolhimento institucional, que são as pessoas menores de idade, fragilizadas por violações de direitos, não

conseguem se mobilizar em grupo para requererem seus direitos.

Os então chamados atores, podem ser instituições ou mesmo indivíduos que mobilizam recursos para influenciarem os processos democráticos (SECCHI 2013). Assim, quando um ator percebe que será afetado por uma política pública, ele utiliza seus recursos a fim de gerar pontos de veto, para fazer com que os decisores de políticas públicas (policy makers) cancelem ações, reformulem as alternativas e até mesmo paralitem a política pública (FONSECA, 2013). Fonseca (2013, p. 404) enfatiza essa questão ao escrever que

[...] no mundo real da política, “políticas públicas” expressa uma infundável teia de interesses, que congrega desde a capacidade técnica de elaborar e implementar um dado programa, as contendas orçamentárias, e as combinações e recombinações de interesses em cada etapa do ciclo.

Nenhuma das fases do ciclo de políticas públicas é blindada contra interferências e pontos de veto, muito embora o Estado possua uma autonomia relativa para implementar sua própria agenda de acordo com seus interesses políticos (Evans, Rueschmeyer e Skocpol, 1985 *apud* SOUZA, 2006). Carolina Scherer Bicca (2011, p. 17) explica que, tradicionalmente,

o responsável pela implementação das políticas públicas é o Poder Executivo, sendo ele responsável pelo seu planejamento e primordialmente pela sua execução, cabendo ao Poder Legislativo um papel complementar, voltado basicamente à concessão de fundamentação legal das políticas públicas, sem perder de vista a possibilidade de controle das políticas pelo Poder Judiciário.

Essas disputas de poder entre atores fazem com que não existam garantias de que todos os grupos de interesse sejam atendidos na esfera política, principalmente quando os interesses são antagônicos e um dos grupos está inserido em um contexto de desigualdade socioeconômica. Ao ficarem de fora do jogo político, percebem a via judicial como um recurso para pleitearem por seus direitos, transferindo os conflitos da esfera política para a judicial (CASTRO, 1997). Assim, a judicialização torna-se um recurso para interferir na agenda governamental, para modificar a forma como determinada política está sendo implementada e para garantir a positivação de um direito previsto em Lei.

2.2 Judicialização de Políticas Públicas

O Poder Judiciário passou por várias transformações e ganhou novas responsabilidades ao longo do tempo, devido a mudanças sociais e econômicas. Segundo Vanessa Elias de

Oliveira (2019), a judicialização de políticas públicas teve um crescimento muito grande após a promulgação da CF/88, devido ao fato de que matérias da vida humana, como assistência social, saúde, habitação, educação, foram reconhecidas como direitos na Constituição. Desse modo, também houve expansão das instituições vinculadas à justiça, como o Ministério Público e a Defensoria Pública, o que possibilitou aos cidadãos um acesso viável à justiça. A expansão do Judiciário no Brasil, segundo Madeira (2011, p. 6) ocorreu em três principais períodos:

1. 1930-1940: devido a desconfiança da sociedade em relação à capacidade do poder político em atender suas demandas;
2. A partir de 1970, quando foi atribuída ao Ministério Público a “responsabilidade pela defesa dos interesses difusos e coletivos perante o Judiciário”;
3. A partir da instituição da Constituição Federal de 1988.

A partir dessa ampliação, Mioto, Dal Prá e Wiese (2018, p. 15) explicam que “recorre-se ao Judiciário para arbitrar os conflitos gerados pelo descompasso entre o reconhecimento dos direitos constitucionais – que se materializam por meio de acesso e usufruto de serviços sociais – e a capacidade estatal de prover tais serviços”. Este protagonismo das cortes em relação à positivação dos direitos é explicado por Oliveira (2019, p. 15), a qual relata que

[...] é fruto de um processo histórico de desenvolvimento institucional do Judiciário e da relação entre os poderes, da ampliação do acesso à justiça e da complexificação dos direitos sociais, com a consequente adaptação do constitucionalismo para absorver tais mudanças.

Esses fatos proporcionaram uma profunda transformação no Poder Judiciário, que perdeu o caráter estritamente burocrático e tecnicista, e tornou-se um ator na garantia de direitos (BARROSO, 2012). Assim, a ampliação do acesso à justiça proporcionou um crescimento na demanda do Judiciário, e

está altamente relacionado às taxas de industrialização e de urbanização, que ao aumentar os conflitos, acabam por aumentar a probabilidade de que litígios convertam-se em demandas judiciais, fato ligado também a uma ampliação da consciência de direitos e a credibilidade da máquina judicial. (MADEIRA, 2011, p. 7)

A elevação do número de demandas levadas às cortes também explica-se pela omissão dos políticos democraticamente eleitos em trabalharem com temas que não têm retorno eleitoral

(MADEIRA, 2014) e também

[...] pela existência de um grande conjunto de leis, que definem os direitos sociais, inscritas ou reguladas pela CF/1988 e, portanto, não justifica mais a simples luta parlamentar, pois o que se necessita é de efetividade. [E, também, pela] [...] defesa dos direitos das minorias, pois com a consolidação das instituições democráticas elas não podem contar apenas com o Parlamento ou outras instituições que são controladas pela maioria. (ESTEVEVES, 2006 *apud* MIOTO, DAL PRÁ, WIESSE, 2018, p. 13, adaptado)

A partir da promulgação da CF/88, as instituições do Poder Judiciário passaram a ter um papel protagonista no processo decisório das políticas públicas (OLIVEIRA, MOREIRA, ARANTES, 2019), o que está relacionado com a “crise de representação política, revalorização da sociedade civil, globalização e seus efeitos sobre a produção e implementação do direito e o agravamento do risco e da crise da esfera pública” (MADEIRA, 2011, p. 5). Oliveira (2019, p. 18, grifo nosso) explica:

A judicialização de políticas públicas seria a crescente utilização do sistema de justiça, não para a resolução de conflitos políticos (*politics*), **mas para o questionamento de falhas ou omissões na produção de políticas públicas** (*policies*) por parte do Executivo, ou inação ou falhas do Legislativo no que tange à produção de normais legais. O sistema de justiça responde interferindo nas políticas públicas, em suas diferentes fases [...]. Somado a isso, promove adaptações institucionais, bem como reflexos nos outros poderes e instituições por meio das interações resultados do processo de judicialização.

Para além desse viés positivo sobre a judicialização de políticas públicas e ampliação do acesso à justiça, as controvérsias em torno desse tema, têm inquietado alguns autores sobre os riscos que a intervenção do Poder Judiciário causaria à legitimidade democrática (BARROSO, 2012). O questionamento refere-se ao fato de que os membros do Poder Judiciário não são elegíveis e têm poder para revogar as decisões tomadas no campo democrático por políticos eleitos. Segundo Luís Roberto Barroso (2012), existem duas explicações para justificar a atuação do Poder Judiciário. A justificativa de natureza normativa explica que a própria Constituição (elaborada pelos atores políticos democraticamente eleitos) confere ao Poder Judiciário o poder de revogar as ações dos Poderes Executivo e Legislativo quando estes não cumprirem com o estabelecido no texto constitucional, assim, os atores judiciais estariam apenas exercendo a sua função ao atuarem na judicialização de políticas públicas. Mas, é importante destacar que o autor faz uma ponderação sobre essa explicação ao escrever que

deve ser aceita com temperamentos, tendo em vista que juízes e tribunais não desempenham uma atividade puramente mecânica. Na medida em que lhes cabe atribuir sentido a expressões vagas, fluidas e indeterminadas, como dignidade da pessoa humana, direito de privacidade ou boa-fé objetiva, tornam-se, em muitas situações, coparticipantes do processo de criação do Direito. (BARROSO, 2012, p. 11)

Sobre a segunda explicação, o autor define que ela é de natureza filosófica, explica que o constitucionalismo tem a função de limitar o poder e garantir o respeito aos direitos fundamentais, e que a democracia serve para fazer valer a soberania popular. Quando há conflito entre esses dois vieses, cabe ao Supremo Tribunal Federal ser o intérprete final da Constituição. Barroso (2012, p. 28) explica que “a judicialização não decorreu de uma opção ideológica, filosófica ou metodológica da Corte. Limitou-se ela a cumprir, de modo estrito, o seu papel constitucional, em conformidade com o desenho institucional vigente”.

A atuação do Poder Judiciário é um mecanismo de contrapeso da democracia, no que se refere a garantir os direitos das minorias. Assim, cabe ao Poder Judiciário aplicar a ordem jurídica para efetivar os direitos dos cidadãos quando os demais Poderes forem negligentes ao disposto na Constituição. (SÁ e BONFIM, 2015). Avritzer e Marona (2014, p. 85) corroboram com a tese afirmando que esse protagonismo está associado a desconfiança generalizada da população em relação às instituições com cargos elegíveis.

Quando falamos sobre judicialização de direitos, é importante mencionar a teoria da reserva do possível, argumento que foi inicialmente utilizado pela corte alemã e tem sido invocado quando se trata da judicialização para se obter um direito. Para compreendê-la, é necessário lembrar de duas estruturas determinantes sobre orçamento público: a legislação que orienta quanto obrigatoriamente deve ser investido em determinada área e a escassez de recursos públicos. Fernando Borges Mânica (2007, p.5, adaptado) explica:

No exame da questão acerca da definição de políticas públicas e da escolha das prioridades orçamentárias, a doutrina [da reserva do possível] tende a defender a não intervenção material do Poder Judiciário, por tratar-se de atividade discricionária do administrador, tanto no momento da elaboração das leis orçamentárias, cuja iniciativa no Brasil é privativa do Poder Executivo, quanto no momento da execução do orçamento. Por conviver com o confronto e a individualização de interesses variados e concorrentes, a definição das políticas públicas e a previsão e execução orçamentária materializam, por meio da avaliação da conveniência e da oportunidade, escolhas a serem tomadas pelo administrador público. Afinal, trata-se da alocação de recursos escassos ante as diversas necessidades públicas e possibilidades políticas.

O autor (MÂNICA, 2007, p. 13) exemplifica que, de acordo com a reserva do possível, uma

pretensão requerida judicialmente apenas será atendida se for considerada moralmente razoável, e além disso, deve ser considerada a escassez de recursos públicos. Ele afirma que, no Brasil, a teoria da reserva do possível vincula-se fortemente à questão do “financeiramente possível”. Assim, a teoria pode ser utilizada pelo Estado como argumento para não cumprir uma determinação judicial, sob a comprovação de não dispor de recursos para efetivar o direito concedido. Em termos claros, Mânica (2007, p.18) expõe:

Em última análise, a aplicação da teoria da reserva do possível implica reconhecer, de um lado, a inexistência de supremacia absoluta dos direitos fundamentais em toda e qualquer situação; de outro, a inexistência da supremacia absoluta do princípio da competência orçamentária do legislador e da competência administrativa (discricionária) do Executivo como óbices à efetivação dos direitos sociais fundamentais. Isso significa que a inexistência efetiva de recursos e ausência de previsão orçamentária são elementos não absolutos a serem levados em conta no processo de ponderação por meio do qual a decisão judicial deve tomar forma. Assim, o custo direto envolvido para a efetivação de um direito fundamental não pode servir como óbice intransponível para sua efetivação, mas deve ser levado em conta no processo de ponderação de bens. Além disso, deve participar do processo de ponderação a natureza de providência judicial almejada, em especial no que se refere a sua necessidade, adequação e proporcionalidade específica para a proteção do direito fundamental invocado. Por fim, outros elementos devem participar do processo de ponderação, como o grau de essencialidade do direito fundamental em questão, as condições pessoais e financeiras dos envolvidos e eficácia da providência judicial almejada.

Em outra direção a esta teoria, Costa (2013, p. 263), afirma que não é admissível que a Constituição Federal não seja cumprida por uma situação econômica desfavorável ou por uma lei infraconstitucional. Com base em Cristóvam (2011), ele esclarece: “são inaceitáveis certas práticas governamentais que esquecem de cumprir a Constituição, sob o argumento da falência orçamentária do Estado, conjuntura política ou para garantir o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal”.

Seguindo a linha de todas as questões que envolvem a judicialização de políticas públicas, chegamos na atuação do Poder Judiciário no próprio ciclo de políticas públicas. A doutora Ligia Mori Madeira (2014) explica que, geralmente, essa atuação ocorre na fase da implementação por causa das demandas em prestação de contas e, também, quando o Judiciário atua na garantia de direitos. Como por exemplo, disponibilizando um medicamento, garantindo vaga em escola, assegurando o benefício de prestação continuada. Mas apesar dessa tendência, o Poder Judiciário pode vir a agir em qualquer uma das fases do ciclo de políticas públicas. E esses efeitos da atuação judicial, podem, segundo Bicca (2011, p. 10), acarretar na “alteração dos objetivos das políticas, prejudicando o seu planejamento e, eventualmente, o de outras

políticas que poderiam estar sendo implementadas no lugar daquelas a que o Estado se vê obrigado por força de decisões judiciais”. Sierra (2011) explica que há uma contradição relacionada entre judicialização e degradação da proteção social porque essa interferência acomete diretamente os orçamentos previstos para cada tipo de política social, ocasionando, assim, um descompasso nos valores previstos para investimento. Para dirimir esses agravantes, Costa (2013, p. 265) afirma que é importante a

[...] participação dos atores responsáveis pela política pública na proposição da melhor solução para o cumprimento da decisão judicial. Tem-se que a participação de tais atores na construção do provimento jurisdicional, durante a instrução do feito, possibilita a real exequibilidade da decisão, pois, sendo fruto dialógico com os demais poderes, a solução apresentada, discutida e aquiescida pelas demais partes no processo, tende a ser a mais “razoável”, “adequada” e “proporcional”.

Não obstante, há de se argumentar que existe um longo tempo de espera entre o ingresso da demanda na esfera judicial, o trâmite processual, a determinação da sentença e a execução da sentença por parte do Estado. E esse tempo é útil ao próprio Estado, na qualidade de réu, pois, assim, pode postergar a efetivação de um direito demandado. Nesse viés, apesar de o judiciário ser a via para concretização de um direito, acaba também por corroborar com os demais Poderes devido a esse longo tempo de processamento das demandas. Pois ainda que a sentença seja favorável ao autor, o Estado possui um prazo (além de todo o tempo que foi necessário para avaliar a causa) para executar a sentença, e em diversas ocasiões, mesmo depois de ter ganho de causa, o autor precisa recorrer ao judiciário novamente para que o Estado seja autuado para cumprir a sentença quando o direito não é positivado dentro do prazo previsto. Nesse caso, Costa (2013, p. 265) salienta que a solução impositiva será a mais adequada.

No Brasil, as pesquisas sobre judicialização de políticas públicas têm recebido um grande enfoque na questão da saúde, pois apesar de haver acesso à saúde gratuita por meio do Sistema Único de Saúde (SUS), o Poder Executivo tem falhado na distribuição de insumos e medicamentos, como, por exemplo, medicamentos para tratamento de câncer de mama. E ainda existe a limitação legal, pois há medicamentos que estão fora da Relação Nacional de Medicamentos Essenciais, logo, não são oferecidos gratuitamente à população. Assim, o Poder Judiciário tem determinado que o Poder Executivo, nas esferas municipal, estadual e/ou federal, dependendo do caso, disponibilize os recursos necessários para garantir o direito à saúde das pessoas e/ou grupos que recorrem judicialmente (MADEIRA, 2011).

Muito embora o tema da judicialização da saúde seja grande alvo de discussões da

literatura, o Poder Judiciário tem atuado em outras frentes na garantia de direitos. No que se refere à judicialização de Assistência Social, a literatura aborda majoritariamente a questão do Benefício de Prestação Continuada (BPC), que é disponibilizado por meio do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) à idosos e pessoas com deficiência em situação de vulnerabilidade econômica (DAL PRÁ, GONÇALVES, WIESSE, MIOTO, 2018). No caso desta pesquisa, abordaremos a judicialização na área da Assistência Social, analisando especificamente a judicialização do Serviço de Acolhimento Institucional executado pela FPERGS.

3 DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: MUDANÇAS DE PERSPECTIVA AO LONGO DO TEMPO

Diante da construção histórica do *modus operandi* da FPERGS, verificamos que seria útil ao entendimento do leitor apresentarmos todo o panorama histórico sobre a evolução da legislação no que se refere aos direitos da criança e do adolescente. Esboçamos a realidade presente no século XIX, onde inexistia legislação sobre proteção social de crianças e adolescentes; passamos para o período após a promulgação do primeiro Código de Menores, em 1927, o qual era endereçado às crianças e adolescentes pertencentes a um determinado recorte social e econômico; seguimos a linha temporal destacando momentos importantes ao longo da história que envolvem as legislações específicas sobre nosso público-alvo e sobre os primeiros movimentos do Estado em matéria de assistência social e reconhecimento de direitos, até chegarmos no período da promulgação da Constituição Federal de 1988. Diante da enorme complexidade envolvendo a legislação em matéria de Assistência Social no Brasil, focamos nos principais avanços da legislação no que se refere a Proteção Social Especial, com vistas a contextualizar o modelo atual do Serviço de Acolhimento Institucional para podermos adentrar no estudo de caso da pesquisa no próximo capítulo.

3.1 Crianças e Adolescentes no Brasil – Contexto Histórico

As desigualdades social e econômica sempre foram situações problemáticas enfrentadas pela população brasileira. A herança histórica de exploração a partir da colonização do Brasil, nos assombra até os dias de hoje, mas no século XIX a vida era ainda mais difícil. A maior parte da população encontrava-se desempregada, aqueles que conseguiam emprego nas indústrias sobreviviam com salários que não davam conta de suprir necessidades básicas. Nesse contexto, as crianças também eram expostas à essa vida de miserabilidade.

Até o ano de 1831, o limite considerado para menoridade eram 25 anos, passando apenas para 21 anos a partir de 31 de outubro do mesmo ano. A menoridade só foi reduzida para 18 anos em 1990, com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (CARDOZO, 2018).

Para ajudar na economia da família, muitas crianças eram inseridas no mercado de trabalho desde muito cedo. O Decreto nº 1.313, de 17 de janeiro de 1891, promulgado por Deodoro da Fonseca, estabelecia a regularização do trabalho dos menores empregados nas fabricas da Capital Federal, o qual definia jornada de trabalho para contratações na modalidade

de aprendizagem a partir dos oito anos de idade, e regulamentação da jornada de trabalho para crianças a partir de 12 anos. (BRASIL, 1891).

Existiam ainda, as crianças que se envolviam no mundo do crime para sustentarem-se devido à ausência da família, da escassez, da fome. Nesse período, não haviam políticas sociais disponibilizadas pelo governo afim de superarem as mazelas da desigualdade econômica. Assim sendo, todo o atendimento em assistência social era realizado pela Igreja Católica de forma assistencialista, principalmente no que se refere ao atendimento de órfãos e pessoas doentes (LORENZI, 2016).

Em Porto Alegre, durante o período de 1806 até 1927, as determinações e encaminhamentos sobre a vida das crianças abandonadas eram realizadas pelo Juízo de Órfãos, o qual era organizado pelas Ordenações Filipinas. O Juízo se atentava, principalmente, às “ações de tutela envolvendo o comportamento social-moral das crianças e dos adultos”. A partir de 1933, houve uma reorganização administrativa, devido ao Decreto nº 5.367, de 1º de julho de 1933, o qual criou o Juizado de Menores em Porto Alegre (CARDOZO, 2018, p. 34-35).

A legislação da época era rígida, segundo o Código Penal de 1890, as crianças poderiam ser levadas aos tribunais a partir dos nove anos de idade, e eram tratadas pela polícia da mesma forma que os adultos infratores. Somente trinta e dois anos mais tarde, em 1922, a idade mínima para ser levado à julgamento passou de nove para quatorze anos (WESTIN, 2015).

Em doze de outubro de 1927, foi promulgado o Decreto nº 17.943-A, chamado de Código de Menores. A Legislação assinada pelo presidente Washington Luiz, possuía 231 Artigos, os quais esclareciam questões referentes aos limites sobre os castigos físicos, a perda do poder familiar, a proibição do trabalho infantil a menores de doze anos, a restrição aos maiores de doze anos até aos dezessete anos que não poderiam ser contratados para trabalharem em locais perigosos, a redefinição de maioridade penal e encaminhamentos para os que entravam em conflito com a Lei e/ou encontravam-se em situação de abandono (WESTIN, 2015).

Sobre a maioridade penal, o Código de Menores determinava que pessoas menores de dezoito anos seriam penalmente inimputáveis. Como medida contra a delinquência, as crianças infratoras da Lei, que tinham até quatorze anos, eram levadas para as chamadas escolas de preservação; as que possuíam vínculo com a família, eram devolvidas desde que os responsáveis se comprometessem a não permitir que elas voltassem a agir de forma ilegal. E os jovens de quatorze a dezessete anos que entrassem em conflito com a Lei, seriam encaminhados para reformatórios com a finalidade de estudarem e aprenderem uma profissão (WESTIN, 2015).

Oliveira (1999, p. 76) ilustra bem os ideais do período em que o Código de Menores de

1927 foi promulgado:

O Código de Menores de 1927 sedimenta em termos legais a idéia de correção a que deveriam ser submetidos crianças e adolescentes, entendidos legalmente como menores e qualificados como abandonados e delinquentes, respondendo, assim, a objetivos bastante específicos, o que implicava a participação multidisciplinar de saberes. Cabia ao higienista os cuidados com saúde, nutrição e higiene; ao educador, a disciplina e instrução; e ao jurista, conseguir que a lei garantisse essa proteção e assistência. Mesmo antes da Revolução de 30 e do Estado Novo, a formalização jurídica da questão do “menor” já ultrapassava o campo policial para ser equacionada como política social.

A partir de 1930, na Era Vargas, houveram mudanças estruturais em relação aos direitos trabalhistas, previdência e educação, devido a grandes mobilizações da classe trabalhadora. Em resposta a essa intensa mobilização social, no governo de Vargas, foi criado o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e o Ministério da Educação e Saúde Pública. Assim, foi a partir deste período que o Estado oficialmente começou a lidar com os problemas de cunho social, criando órgãos governamentais para resolver questões de assistência social, como o Instituto de Aposentadoria e Pensões (IAPs) em 1931, Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) em 1938. No ano de 1942 foi criada a Legião Brasileira de Assistência (GONÇALVES, 2016), e o Serviço de Assistência ao Menor (SAM), o qual “tratava-se de um órgão do Ministério da Justiça e que funcionava como um equivalente do sistema Penitenciário para a população menor de idade”. A partir do SAM, surgiram também a Casa do Pequeno Jornaleiro, Casa do Pequeno Lavrador e Casa do Pequeno Trabalhador, as quais eram destinadas ao público de minoridade (LORENZI, 2016, s/p).

3.2 Acolhimento Institucional – O Funcionamento da Fundação Estadual do Bem Estar do Menor no Rio Grande do Sul

Para entender o presente, é necessário compreender o processo histórico que nos trouxe até aqui. Nessa seção, iremos explicar de forma mais detalhada o funcionamento do acolhimento institucional promovido pela Fundação Estadual do Bem Estar do Menor no Rio Grande do Sul, iniciando em 1969, para depois, nos atentarmos para as mudanças provenientes da promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990. Informamos que essa seção foi majoritariamente construída com base em relatos dos servidores da FPERGS que haviam trabalhado na FEBEM, os quais foram registrados durante a realização do estágio curricular

feito pela pesquisadora em 2018/2.

Em 1964, com a mudança do regime democrático para ditadura militar, foi criado um órgão normativo, chamado Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) para formular e implementar as medidas socioeducativas e de acolhimento com a finalidade de controlar todas as crianças, adolescentes e jovens que fugissem do padrão de comportamento moralmente esperado pelo Regime Militar. É importante ressaltar que essa instituição herdou do Serviço de Assistência ao Menor os recursos humanos e a infraestrutura (LORENZI, 2016). Posteriormente, em 1969, foi criada a Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor (FEBEM) no Rio Grande do Sul, através da Lei nº 5.747, de 17 de janeiro de 1969, no governo de Walter Peracchi Barcellos, a qual foi instituída como órgão executivo estadual com o objetivo de consolidar a política de controle social sobre o público-alvo de menoridade, sob a perspectiva da internação (RIO GRANDE DO SUL, 1969).

No período da Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor, os abrigos institucionais no Rio Grande do Sul seguiam o modelo de internato, ou seja, ficavam localizados em espaços longínquos dos centros urbanos e todas as necessidades da vida dos acolhidos eram supridas dentro do abrigo. Não havia a ideia de convivência comunitária, as crianças e adolescentes desenvolviam-se isoladas, sem a possibilidade de criarem laços externos à instituição, pois até mesmo o acesso à educação e à saúde eram disponibilizadas dentro do abrigo. As saídas da instituição eram feitas em passeios esporádicos, realizados em pequenas turmas, devido ao fato de haverem pouquíssimos monitores para um grande número de crianças.

A FEBEM contava com abrigos institucionais para menores em conflito com a Lei (os quais eram totalmente fechados) e para os que se encontravam desprovidos do cuidado familiar, sob maus tratos, ou mesmo, os que eram acusados de perambular e vadiar na rua. Como a mesma instituição cuidava dessas duas demandas, ambos os acolhidos eram estigmatizados pela sociedade como delinquentes.

As crianças e adolescentes que eram capturadas pelo Juizado de Menores por estarem perambulando sozinhas pela rua, eram encaminhadas à unidade de triagem da FEBEM de acordo com o sexo da criança, para que a assistente social formalizasse o encaminhamento. Na triagem, caso não soubessem explicar onde moravam, ou se não fosse possível localizar seus responsáveis, elas permaneciam abrigadas. Porém, quando havia superlotação das unidades, as crianças ingressantes eram levadas para um momento chamado “ar livre”, no qual saíam dos portões da instituição e ficavam aguardando o atendimento na rua, segundo o relato de uma antiga servidora da FEBEM, esse momento era disponibilizado para permitir que os ingressantes que não quisessem permanecer na instituição pudessem fugir.

Nessa época, os abrigos eram grandes espaços que acolhiam centenas de crianças e adolescentes, aproximadamente cento e vinte por unidade, as quais eram atendidas pelas equipes de forma despersonalizada. Identificamos na pesquisa que essa situação ocorria por três principais motivos:

1. Porque as crianças mudavam constantemente de unidades devido às mudanças de faixa etária.
2. Porque havia uma média de um monitor para cada quarenta crianças, ou seja, era praticamente impossível dar atenção a todos e todas de forma especializada, o foco dos monitores estavam em controlar os casos mais graves, como, por exemplo, os agressivos, os desobedientes e os que demandavam cuidados em saúde.
3. Porque não havia o Plano Individual de Atendimento (PIA), o qual foi instituído a partir de 1990 no Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990), o qual leva em consideração toda a trajetória do acolhido e a sua vontade, para que, então, a equipe técnica possa elaborar um plano de atendimento com a finalidade de impulsionar resultados positivos no desenvolvimento dessa pessoa.

A perda de referências e vínculos era uma constante na vida dos acolhidos devido às mudanças a que eram submetidas. As divisões dentro dos abrigos eram realizadas por categorização de idade e sexo. As crianças de zero a seis anos permaneciam juntas sem distinção de gênero, ao completarem sete anos, os meninos eram encaminhados para uma unidade que ficava na zona sul de Porto Alegre, em Ipanema, permanecendo até aos doze anos, em seguida, eram transferidos para a unidade localizada no bairro Agronomia, na qual permaneciam até aos quinze anos, e, finalmente, voltavam para a zona sul de Porto Alegre, no bairro Belém Novo, até atingirem a maioridade. No caso das meninas, dos sete aos doze anos, elas permaneciam em uma unidade localizada em Viamão e após os doze anos, eram encaminhadas para a unidade de Porto Alegre, até atingirem a maioridade.

O atendimento era realizado de forma impessoal e rígida, considerando o contexto do regime militar vigente na época, segundo relatos dos antigos servidores da FEBEM, o atendimento aos acolhidos era realizado de forma autoritária, era utilizado o recurso da meritocracia para livrar dos castigos ou aplicá-los. Os monitores e monitoras faziam listas dos acontecimentos na casa, durante a semana, para tirarem pontos de quem agisse de forma contrária à norma social imposta por eles, assim, as crianças e adolescentes que se comportassem de forma desobediente à norma estabelecida, recebiam o castigo de não poderem sair da instituição para passearem ou para visitarem algum familiar no final de semana. E

quando cumpriam as regras, não havia reforço positivo, elas apenas ficavam com a pontuação zerada, sem nada a dever, mas também sem nada a ganhar, assim, imperava a cultura rígida da Lei e da Ordem, como no período Militar.

Em 1979, ainda no período da Ditadura Militar, foi promulgado o segundo Código de Menores, cinquenta e dois anos depois do primeiro. A legislação continuava referindo-se apenas às crianças e adolescentes consideradas pobres, porque a pobreza e a delinquência permaneciam sendo equiparadas, ambas condições eram reconhecidas como situação irregular. Além da determinação do Estado em prover assistência e proteção, o incremento principal no segundo código referia-se à vigilância ao menor, o que se explica pelo período de extrema repressão da política militar (CUNHA e BOARINI, 2010).

Nesse período, a rigidez não era encarada de forma pejorativa, pelo contrário, a FEBEM tinha uma imagem positiva diante da população economicamente vulnerável. As famílias que não possuíam condições financeiras favoráveis, entregavam seus filhos ao Poder Público com a esperança de que eles tivessem melhores condições de vida e acesso ao estudo, de forma que quando a equipe técnica tentava reinserir o jovem no convívio familiar, muitas famílias argumentavam que ele ainda tinha o direito de permanecer na instituição devido ao fato de não ter atingido a maioridade.

3.3 Redemocratização e Avanços em Direitos – O Reordenamento da FEBEM

Após o período da Ditadura Militar, no governo de José Sarney, o presidente convocou a Assembleia Nacional Constituinte, a qual

[...] possibilitou a ampla participação dos brasileiros nos debates que também apresentaram emendas populares para uma nova Constituição. A partir disso, foi elaborada a Constituição Federal de 1988, na qual se evidenciou uma ampliação dos direitos sociais, assim, a proteção social foi reconhecida como direito do cidadão e dever do Estado, ou seja, o que antes era visto como um problema de cada um passou a ser uma questão de todos. Com isso, pela primeira vez na história brasileira, o Estado determina que aqueles que não contribuíam para a previdência social também têm direito a proteção social (MESTRINER, 2001, *apud* GONÇALVES, 2016, p. 23).

Então, a partir da retomada da democracia e da promulgação da Constituição Federal de 1988, houve um avanço fundamental na garantia de direitos das crianças e adolescentes, os quais deixaram de ser objetos de direito para se tornarem sujeitos de direitos. O Art. 227 da Constituição Federal de 1988 redefiniu o papel da família, da sociedade e do próprio Estado em

assegurar os direitos das crianças, adolescentes e jovens brasileiros:

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

Dois anos após a Constituição estar em vigor, a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, instituiu o Estatuto da Criança e do Adolescente no Brasil (ECA), o qual se tornou um marco em termos de garantia de direitos das crianças e adolescentes, pois o

ECA veio redimensionar a possibilidade de diferenciação do atendimento destinado a crianças e adolescentes, priorizando seu desenvolvimento no interior do convívio familiar, ressaltando um caráter educativo que deve ser privilegiado a partir da família, de forma diversa ao Código de Menores de 1979, que propugnava a positividade da instituição ressocializadora, supostamente capaz de suprir as falhas na sociabilidade primária, ocasionadas pela convivência com a chamada família desestruturada (OLIVEIRA, 1999, p. 77).

A partir da promulgação do ECA, houve a necessidade de reformular a estrutura dos abrigos, iniciando pela mudança da cultura do castigo, do atendimento rígido e despersonalizado às crianças e aos adolescentes, porque este tipo de atendimento estava em desacordo com o Estatuto, principalmente no que se refere à restrição de liberdade como forma de castigo por mau comportamento, pois segundo o Art. 3º do ECA,

A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, **assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade.** (BRASIL, 1990, grifo nosso).

E ainda, de acordo com os Art. 15 e Art. 16 do ECA, que reforçam sobre o direito à liberdade, ao respeito, à dignidade, não seria mais possível que a liberdade fosse concedida mediante ao mérito daqueles que se comportassem de acordo com o esperado pelos monitores, pois assim, eles estariam violando os direitos dessas crianças e adolescentes, conforme podemos ver:

Art. 15. A criança e o adolescente têm direito à liberdade, ao respeito e à

dignidade como pessoas humanas em processo de desenvolvimento e como sujeitos de direitos civis, humanos e sociais garantidos na Constituição e nas leis.

Mudar a cultura dos agentes da instituição foi o primeiro passo, mas também era necessário mudar a infraestrutura dos locais de acolhimento para adequarem-se de acordo com a nova legislação. Verificamos, por exemplo, elementos no Art. 92 do ECA que contrariam a lógica executada no período anterior à legislação:

As entidades que desenvolvam programas de acolhimento familiar ou institucional deverão adotar os seguintes princípios:
 I - **preservação dos vínculos familiares** e promoção da reintegração familiar; (Redação dada pela Lei nº 12.010, de 2009)
 II - integração em família substituta, quando esgotados os recursos de manutenção na família natural ou extensa; (Redação dada pela Lei nº 12.010, de 2009)
 III - **atendimento personalizado e em pequenos grupos;**
 IV - desenvolvimento de atividades em regime de co-educação;
 V - **não desmembramento de grupos de irmãos;**
 VI - **evitar, sempre que possível, a transferência para outras entidades de crianças e adolescentes abrigados;**
 VII - **participação na vida da comunidade local;**
 VIII - preparação gradativa para o desligamento;
 IX - **participação de pessoas da comunidade no processo educativo.** (BRASIL, 1990, grifo nosso).

A preservação dos vínculos familiares não era promovida devido ao difícil acesso às unidades de acolhimento, e também devido às restrições de liberdade por mau comportamento. Como já havíamos mencionado, a transferência dos acolhidos para diversas unidades, ao longo do período de acolhimento, era uma atividade incluída no modo de operar da instituição, a separação por idade e sexo impedia que os irmãos permanecessem juntos, só havia essa possibilidade caso estivessem com quase a mesma idade e fossem do mesmo sexo.

O disposto no inc. III do Art. 92 do ECA, a respeito do atendimento personalizado e em pequenos grupos, foi uma das grandes reformulações de infraestrutura que a FEBEM teve de passar, pois os imensos abrigos institucionais deveriam ser decompostos em pequenas unidades residenciais, com um número adequado de monitores por grupo de crianças para garantir que o atendimento fosse personalizado. Para efetivar o reordenamento da infraestrutura, foram contratados novos agentes educadores, e foram construídas, concedidas e alugadas casas nos bairros da cidade de Porto Alegre para realocar todos os moradores dos grandes abrigos, afim de transformar as unidades de atendimento em locais acolhedores, que pudessem ser ressignificados como um verdadeiro lar, porque ainda que o objetivo principal não fosse a longa

permanência na instituição⁶, na prática, era o que ocorria com a maior parte dos acolhidos, logo, a transformação da infraestrutura era essencial para melhorar o bem-estar. Além disso, para que fossem implementados os inc. VII e IX, do Art. 92 do ECA, as crianças e adolescentes foram inseridas nos serviços de educação disponibilizados pela rede pública e pelas organizações não-governamentais, passando a terem acesso ao convívio comunitário e aumentarem o número de pessoas envolvidas na promoção do desenvolvimento dessas crianças e desses adolescentes.

A qualificação dos serviços prestados aos acolhidos iniciou com a promulgação do ECA, mas sua concretização veio anos mais tarde com os avanços legais em termos de direitos, os quais iremos tratar na seção seguinte.

3.4 Avanços Legais na Área da Assistência Social – Transformações no Serviço de Acolhimento Institucional

Três anos após a instituição do ECA, Itamar Franco sanciona a Lei Nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que se refere à Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), a qual instituiu a Assistência Social como um direito não contributivo. O Trabalho de Conclusão de Curso de Serviço Social, elaborado por Laíse Gonçalves (2016), retrata de forma muito clara o avanço na legislação a respeito da Assistência Social no Brasil. A autora (GONÇALVES, 2016, p. 25) explica que,

A LOAS, que assegura o Estado como o principal responsável pelo financiamento, gestão e execução da política de Assistência Social, foi aprovada depois de longos debates promovidos por entidades, representantes do Serviço Social e sociedade civil. Isso corresponde um novo período, apresentado pelo esforço da organização política e de vários segmentos sociais, num momento histórico que propõe superar o assistencialismo e a ação focalista da política pública. Apresenta programas, projetos, serviços e benefícios para enfrentar as desigualdades e proporcionar a satisfação das necessidades sociais para a população sem proteção social. Deste modo, a Assistência Social visa à universalização através da descentralização, democratização e equidade.

A responsabilidade em implementar a Política de Assistência Social é compartilhada entre as esferas de governo municipal, estadual e federal, mas apesar dessa configuração,

⁶ De acordo com o Art. 19, § 2º do ECA, 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. ([Redação dada pela Lei nº 13.509, de 2017](#))

os municípios foram os primeiros a materializar a política, porém a transferência de responsabilidades ocorreu sem a devida reforma tributária e sem a obrigação dos recursos, prevalecendo à centralização da política na esfera federal e a realização dos programas e serviços vinculados a uma única fonte de financiamento. (GONÇALVES, 2016, p. 26)

Anos mais tarde, em 15 de outubro de 2004, a Política Nacional da Assistência Social (PNAS) foi aprovada pela Resolução CNAS nº 145, formulada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e elaborada com base na CF/88 e na Lei Orgânica da Assistência Social. A PNAS segue a lógica da territorialidade, onde suas políticas, programas e projetos são disponibilizados de acordo com o porte demográfico dos municípios.

Essa classificação tem como pressuposto instituir o [Sistema Único de Assistência Social] SUAS, identificando as ações de [Política Social Básica] PSB de atendimento que devem ser prestadas na totalidade dos municípios brasileiros e as ações de [Política Social Especial] PSE, no qual devem ser estruturadas pelos municípios de médio, grande porte e metrópole, como pela esfera estadual, por prestação direta como referência regional ou pelo assessoramento técnico e financeiro na constituição de consórcios intermunicipais (GONÇALVES, 2016, p. 28, adaptado).

A Política Social Especial divide-se em Proteção Social Especial de Média Complexidade (PSEMC) e Proteção Social Especial de Alta Complexidade (PSEAC), Segundo o disposto na legislação, a PSE

prioriza a reestruturação dos serviços de abrigamento dos indivíduos que não contam mais com a proteção e o cuidado de suas famílias, para as novas modalidades de atendimento. É destinado, às crianças, adolescentes, jovens, idosos, pessoas com deficiência e pessoas em situação de rua que tiveram seus direitos violados ou ameaçados, cuja convivência com a família de origem seja considerada prejudicial a sua proteção e desenvolvimento. Além disso, a **proteção social especial é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, no qual possui uma gestão compartilhada com o Poder Judiciário, Ministério Público e outros órgãos e ações do Executivo** (GONÇALVES, 2016, p. 34, grifo nosso).

A Política Social Especial de Média Complexidade possui em sua estrutura os seguintes serviços: Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos; Serviço Especializado em Abordagem Social; Serviço de Proteção Social e Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade; Serviço de Proteção Social Especial a Pessoas com Deficiência, Idosos(as) e suas Famílias e Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua (GONÇALVES, 2016, p.

34).

E a Política Social Especial de Alta Complexidade atua com pessoas que se encontram em situações de adversidade severa. Ela dispõe os serviços: Serviço de Acolhimento em República; Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora; Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências e também dispõe o Serviço de Acolhimento Institucional, que de acordo com a legislação vigente,

realiza acolhimentos em diferentes tipos de equipamentos, destinado a famílias e/ou indivíduos com vínculos familiares rompidos ou fragilizados, afim de garantir proteção integral. O atendimento prestado deve ser personalizado e em pequenos grupos e favorecer o convívio familiar e comunitário, bem como a utilização dos equipamentos e serviços disponíveis na comunidade local. Este serviço faz acolhimento para crianças e adolescentes, adultos e famílias, mulheres em situação de violência, jovens e adultos com deficiência e idosos. (GONÇALVES, 2016, p. 35)

A Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, disposta na Resolução CNAS Nº 109, de 11 de novembro de 2009, esclarece como o Serviço de Acolhimento Institucional deve funcionar. O destaque dessa Resolução é a divisão do serviço por grupos de atendimento, ou seja, cada demanda será tratada de acordo com as necessidades que cada grupo possui, os quais estão divididos entre crianças e adolescentes, adultos e famílias, mulheres em situação de violência, jovens, adultos com deficiência e idosos. Nesse trabalho, abordaremos o acolhimento para crianças e adolescentes, mas também inserimos fragmentos sobre a situação vivenciada pelos jovens e adultos com deficiências que possuem vínculos familiares rompidos ou fragilizados e residem nesses abrigos.

A diretriz sobre as condições gerais para todos os serviços de acolhimento, esclarece que o atendimento:

Deve funcionar em unidade inserida na comunidade com características residenciais, ambiente acolhedor e estrutura física adequada, visando o desenvolvimento de relações mais próximas do ambiente familiar. As edificações devem ser organizadas de forma a atender aos requisitos previstos nos regulamentos existentes e às necessidades dos (as) usuários (as), oferecendo condições de habitabilidade, higiene, salubridade, segurança, acessibilidade e privacidade. (Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, CNAS, Brasil. p. 30).

A respeito do serviço para os jovens e adultos com deficiências que possuem vínculos familiares rompidos ou fragilizados, há incrementação no texto, informando que ele

[...] deve ser desenvolvido em Residências Inclusivas inseridas na comunidade, funcionar em locais com **estrutura física adequada** e ter a **finalidade de favorecer a construção progressiva da autonomia, da inclusão social e comunitária e do desenvolvimento de capacidades adaptativas para a vida diária**. (Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, CNAS, Brasil. p. 31, grifo nosso).

A redação traz consigo uma lógica totalmente diferente daquela que era praticada nos antigos hospitais colônias (manicômios/hospícios) antes da reforma psiquiátrica, por causa da instituição da Lei nº 10.216, de 6 de abril de 2001, que dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental. Então, ainda que o serviço de acolhimento institucional para pessoas com deficiência seja um modelo de acolhimento de longa permanência, a diferença das antigas instituições para as novas vai desde a infraestrutura até a forma de atendimento, pois está preconizado em Lei que haja respeito à dignidade do ser humano em todos os âmbitos, o que implica também em considerar o desejo do acolhido na elaboração do plano de atendimento (ação que antes da reforma psiquiátrica estava longe de ser considerada, porque as instituições antigas estavam em condições degradáveis, eram verdadeiros depósitos de seres humanos).

Sobre o acolhimento institucional para crianças e adolescentes, a Resolução CNAS Nº 109, dispõe que o acolhimento deve ser

provisório e excepcional para crianças e adolescentes de ambos os sexos, inclusive crianças e adolescentes com deficiência, sob medida de proteção (Art. 98 do Estatuto da Criança e do Adolescente) e em situação de risco pessoal e social, cujas **famílias ou responsáveis encontrem-se temporariamente impossibilitados de cumprir sua função de cuidado e proteção**. **As unidades não devem distanciar-se excessivamente, do ponto de vista geográfico e sócio-econômico, da comunidade de origem das crianças e adolescentes atendidos**. Grupos de crianças e adolescentes com **vínculos de parentesco** – irmãos, primos etc. – **devem ser atendidos na mesma unidade**. **O acolhimento será feito até que seja possível o retorno à família de origem (nuclear ou extensa) ou colocação em família substituta**. O serviço deverá ser organizado segundo princípios, diretrizes e orientações do Estatuto da Criança e do Adolescente e das “Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes” (Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, CNAS, Brasil. p. 30, grifo nosso)

A provisoriedade e a excepcionalidade do acolhimento institucional reforçam a responsabilização legal da família sobre as crianças e adolescentes, assim, o Estado deveria cumprir apenas o papel de protetor provisório. Reforçamos: deveria cumprir apenas o papel de protetor provisório porque, na verdade, as crianças e adolescentes permanecem por muito mais

tempo na instituição de acolhimento que o previsto em Lei⁷, devido aos desafios que se apresentam ao longo desse processo. Sobre o tempo excessivo, em entrevista ao “Em Discussão”, coluna disponível no site do Senado Federal, o Juiz Sérgio Kreuz explica:

Os pais têm direito à defesa, produção de provas e recursos, que muitas vezes demoram anos para serem julgados. Enquanto isso, as crianças crescem nas unidades de acolhimento. Os processos judiciais, embora imprescindíveis, não podem se arrastar por anos, sem qualquer solução. A lei também estabelece que os recursos devem ser julgados no prazo máximo de 60 dias, o que muitas vezes não é observado.

Por conseguinte, o prolongamento na instituição de acolhimento pode ocasionar um resultado contrário do esperado com a medida de proteção, que ao invés de proporcionar um pequeno espaço de tempo para a família se readequar e receber o jovem de volta, pode ocorrer um distanciamento irreversível entre ambos devido à longa espera na definição da situação desse menor. Ou, então, a criança pode acabar saindo da faixa etária mais suscetível à adoção, para uma faixa etária com menor probabilidade de adoção. Veremos na seção seguinte de forma aprofundada as dinâmicas entre a atuação do Poder Judiciário e o acolhimento institucional.

⁷ Art. 163, ECA: O prazo máximo para conclusão do procedimento será de 120 (cento e vinte) dias, e caberá ao juiz, no caso de notória inviabilidade de manutenção do poder familiar, dirigir esforços para preparar a criança ou o adolescente com vistas à colocação em família substituta.

4 ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL E OS EFEITOS DA INTERFERÊNCIA JUDICIAL

Inicialmente, apresentamos o funcionamento da Fundação de Proteção Especial na atualidade, com base na experiência vivenciada durante o período do estágio curricular obrigatório da pesquisadora, no ano de 2018, e na legislação vigente. Na segunda subseção, esclarecemos as atribuições do Ministério Público em matéria de direito da criança e do adolescente, onde evidenciamos a perspectiva da promotora de justiça sobre o assunto. Na terceira subseção evidenciamos as atribuições do Poder Judiciário em matéria de direito da criança e do adolescente, comentamos sobre a atuação deste Poder com base na entrevista realizada com a Juíza de Direito da 2ª Vara da Justiça da Infância e Juventude de Porto Alegre e na legislação vigente. Na quarta subseção, analisamos a sentença judicial da Ação Civil Pública movida pela Ministério Público Estadual para abertura de novas vagas na FPERGS. Na quinta subseção, evidenciamos as implicações da atuação do Poder Executivo em resposta à Ação Civil Pública supramencionada. Na última subseção, retomamos elementos importantes de toda a discussão que evidenciam os efeitos da interferência judicial no serviço de acolhimento institucional executado pela FPERGS.

4.1 A Fundação de Proteção Especial do Rio Grande do Sul

O reordenamento já havia iniciado com a promulgação do ECA, no entanto a transformação oficial foi a partir do ano de 2002, com a extinção da FEBEM e a criação da Fundação de Proteção Especial, a partir da Lei Estadual nº 11.800, de 28 de maio de 2002, de acordo com o Art. 2º:

Fica o Poder Executivo autorizado a criar a Fundação de Proteção Especial do Rio Grande do Sul, pessoa jurídica de direito privado, vinculada à Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social, com autonomia administrativa e financeira, que reger-se-á por esta Lei e por estatuto próprio, mantida pelo Poder Público, segundo os princípios estabelecidos na Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988, no Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, e na Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS. (RIO GRANDE DO SUL, 2002).

O patrimônio da FPERGS é composto por uma parte do patrimônio da antiga FEBEM, a qual teve seus bens e imóveis transferidos para a Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social, conforme a Lei nº 11.439, de 17 de janeiro de 2000. O patrimônio da

FEBEM foi dividido entre a FASE e a Fundação de Proteção Especial. E o quadro funcional da FPERGS foi composto, também, pelos antigos servidores da FEBEM, de acordo com o disposto no Art. 10 da Lei Estadual nº 11.800, de 28 de maio de 2002, e os novos funcionários foram contratados mediante concurso público, sob regime da Consolidação das Leis do Trabalho.

O Art. 3º da Lei supracitada, determina que a “Fundação de Proteção Especial do Rio Grande do Sul terá por finalidade administrar a execução de medidas de proteção **às crianças e aos adolescentes**, em situação de risco pessoal e social, do sistema de atendimento direto, no âmbito estadual” (RIO GRANDE DO SUL, 2002, grifo nosso). A FPERGS recebe orientações de caráter normativo do órgão responsável pela política de assistência social vinculada à atual Secretaria de Justiça, Cidadania e Direitos Humanos do Rio Grande do Sul, na época, chamada de Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social.

Segundo o disposto no Art. 6º da Lei Estadual nº 11.800, a administração da Fundação de Proteção Especial é realizada por uma Direção-Geral, composta por Presidência (a quem compete à representação legal da instituição, bem como a sua administração geral, em conformidade com os preceitos legais vigentes), Diretoria Administrativa (a quem compete a gestão financeira, patrimonial e a administração dos recursos humanos), Diretoria Técnica (a quem compete a coordenação técnica do sistema de atendimento direto, de âmbito estadual, por intermédio das unidades) e Diretoria de Qualificação Profissional e Cidadania (a quem compete os assuntos referentes a recursos humanos) (RIO GRANDE DO SUL, 2002). Além disso, a FPERGS possui núcleos diversificados para atender as demandas de forma categorizada, como, por exemplo, núcleo para controle de ingresso e desligamento de acolhidos, núcleo de recursos humanos, núcleo de finanças, entre outros. A sede da Fundação fica localizada no bairro Cidade Baixa, em Porto Alegre.

As localizações das unidades de acolhimento não são divulgadas publicamente, mas também não são secretas, pois a vizinhança tem conhecimento que se tratam de abrigos públicos. Atualmente, a FPE conta com três abrigos residenciais na zona norte, quatro abrigos residenciais na zona leste, doze abrigos residenciais e dois abrigos institucionais distribuídos em alguns bairros na zona sul de Porto Alegre, além desses, recentemente abriu uma unidade em Taquari, no interior do Estado. Essas unidades servem para o atendimento de crianças e adolescentes, e também serviam para o atendimento de pessoas adultas com deficiência.

Em um determinado período, adultos e menores residiam juntos, porém houveram situações de abuso sexual entre acolhidos. Para evitar que situações desse tipo se repetissem, o Ministério Público promoveu uma recomendação extrajudicial para separar as crianças e os adolescentes do público adulto em meados de 2016. Assim, foram criadas as casas compostas

exclusivamente pelo público adulto com deficiência.

Os abrigos residenciais podem acolher até vinte crianças e adolescentes. Já os abrigos institucionais, funcionam em um formato parecido com uma clínica, têm capacidade para acolher mais pessoas e possuem um funcionamento diferenciado, tendo em vista que nesses locais estão as pessoas com deficiência, as quais estão sob controle mais rigoroso para evitar fugas e também devido às demandas em saúde que possuem, muitas são acamadas e se alimentam por sonda. Nessas unidades, também há a presença de técnicos em enfermagem, além do enfermeiro que compõe a equipe técnica.

O quadro funcional das unidades de acolhimento é composto por agentes educadores que se dividem em três turnos. A média de funcionários varia de acordo com o público atendido, no quadro das unidades encontram-se também as cozinheiras que preparam as refeições. Num âmbito um pouco mais abrangente, está o diretor das unidades, a quem corresponde o documento de guardião legal das crianças, adolescentes e adultos sob tutela do Estado. Além dele, existem equipes técnicas que assessoram essas unidades, as quais são compostas por profissionais de enfermagem, recreação, psicologia nutrição, pedagogia e serviço social. É essa equipe que produz o plano de atendimento individual e o executa juntamente com os profissionais lotados nas unidades. Quando um jovem ingressa na instituição, o núcleo de ingresso encaminha toda a documentação que ele possui, todos os relatórios produzidos na rede de assistência do território que ele pertence, os relatórios do conselho tutelar, do Centro de Referência da Assistência Social, e até mesmo da escola, se for o caso. Assim, a equipe terá oportunidade de conhecer o caso profundamente afim de elaborar um plano de atendimento personalizado, composto, inclusive, de acordo com a vontade do acolhido, quando este tem idade para expressar-se. Esse documento reúne diversas informações pessoais, como número de documentos civis, histórico familiar, jurídico, informações sobre o ingresso, informações sobre o desenvolvimento social, afetivo, cognitivo, dados de saúde, etc. Ele é um planejamento sobre o que deverá ser feito ao longo dos próximos três meses, e é reelaborado trimestralmente. Aqui, também se insere a atuação do Juiz de Direito, o qual avalia, valida o PIA e realiza as audiências concentradas para estudar caso a caso juntamente com a rede de serviços público e a equipe técnica do local.

A rede de serviços públicos insere-se como a executora das políticas públicas que asseguram os direitos dessas crianças e adolescentes. Anteriormente ao acolhimento institucional, a rede de serviços que a criança e o adolescente acessam é composta pela Escola, o Posto de Saúde, os Centros de Convivência Comunitária, o Conselho Tutelar, o Centro de Referência da Assistência Social, o Centro de Referência Especializado em Assistência Social,

também podemos identificar o Ministério Público quando há identificação de alguma situação de violação de direitos. No pós-acolhimento, encontra-se a figura central do Poder Judiciário, do Ministério Público Estadual e da Instituição de Acolhimento, seguidas de todas as outras instituições anteriormente mencionadas, podendo ser incluídas, ainda, instituições não-governamentais que prestam atendimento público. Todos esses órgãos são acionados para garantir a efetiva promoção da proteção integral com absoluta prioridade, conforme previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente e na CF/88.

É importante pontuar que o acolhimento dificilmente ocorre por causa de óbito dos pais. Grande parte das crianças e adolescentes são recolhidos por conta de abuso sexual, maus tratos e negligência familiar. As pessoas que vão para a fundação têm histórias de vida conturbadas, fragilizadas pela inexistência e/ou ineficiência de políticas sociais que assegurem os direitos básicos a essas famílias. Muitas delas são acompanhadas por anos pela FPERGS, também há casos em que todos os filhos de um casal são destituídos do poder familiar por causa de negligência, abuso, violência. Situações que são agravadas pela ausência do Estado na provisão de recursos básicos para as famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade em amplos sentidos. A promotora de justiça do Ministério Público Estadual esclarece em sua fala que o Estado tem sido negligente para com as famílias brasileiras e isso também acaba refletindo no número de acolhimentos. Explicou que a medida protetiva de acolhimento institucional é aplicada, diversas vezes, por

[...] falta de uma política adequada de Assistência Social, ou seja, porque a assistência social e também o serviço de saúde e educação, não dão conta de suprirem as necessidades das famílias. Então, por exemplo, eu tenho uma situação em que a mãe e o pai, ou mesmo um deles, têm um problema sério de saúde mental, depressão, bipolaridade, enfim... eles não dão conta da criança ou do adolescente, mas porque não estão recebendo o tratamento de saúde adequado, pois estão na fila há meses para receber o atendimento. Eu tenho uma criança que os pais precisam sair para trabalhar, e não tem vaga de educação infantil, não tem vaga escolar. Assim, a mãe sai para trabalhar e a criança fica rolando na rua, aí vem o conselho e acolhe. Eu tenho criança que está na escola, mas precisa de serviço de contraturno, pois faltou vaga de educação. Tem família que está passando fome, tanto o pai, quanto a mãe, não têm vaga de trabalho, eles não têm renda, os filhos estão passando fome, ficam desesperados, vão para a esquina pedir ajuda, estão vendendo bala, fazendo trabalho infantil porque os pais não conseguem colocar comida na mesa, então eles querem ajudar a colocar comida na mesa. Você diz que eles não podem ficar na esquina, têm que ficar no serviço protegido. Mas onde está esse serviço se não tem vaga? Principalmente na Restinga, por exemplo, você não tem o serviço. Como exigir das famílias se elas não têm o amparo necessário? Ela quer trabalhar, ele quer trabalhar, mas não tem vaga de emprego. (Entrevista realizada com a promotora de justiça do Ministério Público Estadual, 2019).

Apesar de ser um espaço para promover a proteção integral dessas crianças e adolescentes que estão em situação de risco pessoal ou social, ainda há de se superar as dificuldades encontradas no convívio entre os acolhidos, pois são estranhos uns dos outros, possuem idade variada, e obrigatoriamente têm que compartilhar os mesmos espaços, pois não há quartos individuais. O conflito nos relacionamentos entre os jovens é uma realidade presente e é um dos motivos que pode motivar a transferência de um deles entre as unidades para evitar consequências mais graves, pois ocorrem casos em que os jovens partem para a agressão física.

Sobre as dificuldades encontradas no serviço de acolhimento, durante o estágio obrigatório da pesquisadora, também foi identificado que havia uma discussão sobre a infraestrutura dos abrigos não ter as condições adequadas para atender os acolhidos com deficiências mentais que possuem um alto grau de agressividade. Os agentes manifestavam a insatisfação em terem que atender esse público sem possuir os recursos adequados para fazer esse atendimento, pois quando os acolhidos em idade adulta se descontrolavam, ocorriam casos graves de agressão entre acolhidos, e, além disso, também houveram situações em que os agentes educadores sofreram agressão. As duas principais demandas levantadas pelos agentes educadores eram sobre a necessidade de ter um quarto todo adaptado, semelhante aos disponíveis em clínicas para pessoas com crises psicóticas, para evitar que a pessoa machuque outra ou a si mesma durante uma crise. E também, sobre a necessidade de se ter um profissional de enfermagem disponível vinte e quatro horas nas unidades de acolhimento para executar medida de contenção quando houvesse a necessidade, assim, o risco à integridade física dos demais moradores da casa seria reduzido. Entretanto, devido à ausência desses recursos e também por não haver uma política pública desenhada para atendê-los, o tempo de manejo dessas situações acaba sendo maior, pois até deslocar um profissional da saúde à residência, ou mesmo, até chegar o serviço da SAMU, a situação pode se agravar. No ponto de vista dos agentes educadores, essas situações são extremamente estressantes e desmotivadoras. Inclusive, há inúmeros casos de afastamento por depressão dos servidores por causa da rotina exaustiva em que estão sendo expostos, principalmente porque quando foram contratados pelo Estado, haviam recebido a proposta para trabalharem com crianças e adolescentes, não adultos.

Em linhas gerais, esse é o panorama de funcionamento que identificamos na FPERGS por meio do estágio curricular obrigatório. Na seção seguinte, iremos verificar as responsabilidades legais do Poder Judiciário sobre os direitos das crianças e dos adolescentes.

4.2 Atribuições do Ministério Público Estadual em Matéria de Direito da Criança e do

Adolescente

Em entrevista, a promotora de justiça da Infância e Juventude do Ministério Público Estadual, informou que na área da Infância e Juventude de Porto Alegre existe a parte de proteção do 2º Juizado da Infância e Juventude, a qual é composta por três juízes que trabalham com toda a matéria protetiva, junto com um quarto juiz designado para auxiliar nos processos em matéria de adoção, destituição, de acolhimento institucional a fim de dar mais celeridade a eles. Além dos juízes, existem sete promotores de justiça na proteção e também existem os defensores públicos. Em relação a sua atribuição, ela informou que faz o ajuizamento de todas as ações coletivas e individuais relacionadas com o acolhimento institucional, em demandas de saúde e educação, por exemplo, e também faz as apurações de irregularidades do serviço de acolhimento institucional.

Em geral, na área da criança e adolescente, especificamente em relação ao acolhimento institucional, o Ministério Público pode propor ACP para proteção dos interesses individuais, difusos ou coletivos, também pode atuar de forma extrajudicial, pode promover ação de alimentos, suspensão e destituição do poder familiar, procedimento para apurar irregularidades em instituições de atendimento, procedimento para apurar infração administrativa às normas de proteção da criança e adolescente, ação para prestação de contas dos tutores e administradores dos bens de crianças e adolescentes, ação para remoção de guardiões, tutores e curadores, ação de responsabilidade civil do infrator de normas de proteção à criança e ao adolescente, ação para especialização de hipoteca dos bens de curadores e tutores. (CARDOSO, 2018, s/p).

Na entrevista, questionamos a promotora sobre as principais ações ajuizadas pelo MP que resultaram em mudanças no acolhimento institucional, e obtemos a seguinte resposta:

A mais importante foi a ACP que proporcionou essa porta de entrada para este perfil diferenciado, as crianças e adolescentes que se encontram em risco, que fez com que o Estado virasse porta de entrada para aqueles casos em que os municípios não conseguem dar a segurança necessária. Mas nós também temos a ACP ajuizada para a questão de contratação de recursos humanos suficientes para atender as crianças. Temos diversas ações de apuração de irregularidades, temos muitas ações individuais de saúde, por exemplo, quando uma criança ou adolescente precisa de determinada medicação e o município não dá conta, o Estado não dá conta. Na educação, acontece a mesma coisa quando falta vaga, principalmente na educação infantil. Então, eu faço o ajuizamento individual e também coletivo. Muitas vezes [a falta do serviço] não é por má vontade ou desorganização, ou, às vezes, é por má vontade, desorganização, falta de recursos financeiros, enfim, cabe aos municípios e ao estado, conforme o direito tutelado, dar conta da demanda. Criança e adolescente têm prioridade absoluta prevista na constituição, então, se eles precisam, o Estado tem que dar. Tem questões de próteses, remédios,

situações de extrema pobreza, em que temos que acionar a Assistência Social. A Assistência Social tem que dar aquele mínimo para a família sob pena de a gente precisar acolher por falta de alimentos em casa. Eu tenho mães que precisam sair para trabalhar e não têm espaço para a criança ficar, tem que ter vaga de contraturno escolar, tem que ter vaga de educação infantil. (Entrevista realizada com a promotora de justiça do Ministério Público Estadual, 2019, adaptado).

Como podemos verificar na fala da promotora, a Ação Civil Pública analisada nessa pesquisa é considerada por ela como a principal ação coletiva para a garantia dos direitos das crianças e adolescentes, a qual possui três etapas de implementação, com quarenta vagas em cada etapa, transformando o Estado em porta de entrada para esse perfil que se encontra em risco de vida devido ao envolvimento no crime. A promotora citou também uma ação para contratação de novos servidores para os abrigos e as ações para apurar irregularidades presentes nas instituições de acolhimento, o que evidencia a negligência do Estado em promover a proteção integral às crianças e aos adolescentes. Além disso, é importante observar que a promotora deixa claro que existem diversas ações individuais em tema de saúde e educação. Isso significa que o Estado não tem promovido políticas públicas com absoluta prioridade às crianças e aos adolescentes, e que a judicialização têm sido o caminho para pressionar as esferas de governo municipal e estadual para cumprirem com seu papel disposto na legislação, conforme vimos na explicação de Sá e Bonfim (2015) sobre a atuação judicial diante da negligência dos demais poderes.

É importante ressaltar, também, o papel da Assistência Social que é evidenciado pela promotora. Ela afirma que a política de assistência social deve proporcionar o básico para a família, porque quando a família inteira encontra-se em situação vulnerável socialmente e economicamente, a criança automaticamente é exposta à violação de direitos, e isso é devido à ausência do Estado, quando este não promove políticas públicas eficazes e efetivas para a superação da pobreza e da fome.

Ademais, a promotora seguiu explicando sobre o fechamento de unidades de acolhimento:

Tivemos, por exemplo, uma ACP não contra a FPE e o Estado, mas contra o município e a FASC para criação de vagas para acolhimento, também já transitou em julgado, já está em fase de cumprimento, onde a gente criou, de imediato, vinte vagas de acolhimento familiar, e o restante nós estamos verificando, suspendemos a ação para verificar onde seria mais importante, porque como as ações estão tendo bastante tramitação, a necessidade de acolhimento está diminuindo bastante, eram 115 casas no total, entre abrigos e casas lares, e atualmente está em 80, porque as crianças não param, elas voltam pra casa ou são adotadas, o que é o intuito, porque o Estatuto fala em

18 meses de acolhimento, excepcionalmente, algumas ficam mais tempo, têm crianças que não são adotadas, não voltam para a família e que completam a maioridade no acolhimento, precisa ser ajustada. (Entrevista realizada com a promotora de justiça do Ministério Público Estadual, 2019, adaptado).

Ela explica que devido a uma grande tramitação nos processos, grande parte das crianças não têm ficado paradas nos abrigos, mas que existe um público específico que tem rompimento total com a família e também não é adotado, os quais abrangem os casos das pessoas com deficiência que permanecem nos abrigos após a maioridade, o que está em consonância com o que verificamos no início dessa pesquisa, quando a Fundação de Proteção Especial possuía mais de cento e oitenta adultos sob sua responsabilidade.

Questionamos a respeito das dificuldades encontradas no acolhimento institucional, e a promotora respondeu da seguinte maneira:

Qual é o grande problema? [...] o acolhimento emergencial. O conselheiro se depara com uma situação emergencial, que não dá pra tomar outra atitude que não o acolhimento naquele momento. Por exemplo, a criança está de madrugada na rua, não se sabe para onde levar, o endereço onde precisa levar é um local de difícil acesso, é feito o acolhimento emergencial, no outro dia se resolve. Ou quando a criança está em situação de violência física grave, violência sexual grave, naquele momento é feito o acolhimento. Feito o acolhimento emergencial pelo conselheiro tutelar, em 24 horas (o que de fato acontece em torno de quatro a cinco dias) é feita uma audiência onde a promotoria, o judiciário, a rede, o conselheiro, se reúnem e debatem o caso para ver se devem manter aquele acolhimento, ou não. Qual é o grande problema? A regra que deveria ser de esgotar as medidas protetivas pelo conselho, esgotar pelo MP, e, então, entrar com a medida protetiva de acolhimento, 90% dos acolhimentos são feitos pelo conselho tutelar como acolhimento emergencial. A regra não é cumprida, a exceção é feita. E essa exceção dá margem a muito erro. Mais da metade dos acolhimentos emergenciais não permanecem, só que a criança já sofreu um trauma, já ficou, pelo menos, uma semana em acolhimento, para, então, verem que não é o caso. Esse é o grande desvio, esse é o grande problema. Aí você vai me perguntar como resolver isso. Então, tem que educar o conselheiro, ele tem que saber o que é situação de acolhimento emergencial e o que não é. Até onde se esgota as medidas protetivas, quando exigir do promotor, e o promotor quando tem uma representação de conselho para fins de acolhimento tem que dar a devida urgência. Ou se é um caso que ainda tem como tomar uma outra medida, tudo bem. Se não, o promotor tem que ajuizar. (Entrevista realizada com a promotora de justiça do Ministério Público Estadual, 2019, adaptado).

O relato da promotora evidencia que é necessário que sejam levantados dados sobre a interação da atuação do Conselho Tutelar em Porto Alegre e da rede de serviços disponíveis, principalmente em relação à rede de Assistência Social, para podermos verificar se é de fato falta de capacitação dos conselheiros em matéria de acolhimento institucional e/ou se as políticas públicas disponíveis não têm dado conta da demanda em serviços. Isso é

absolutamente necessário porque têm custado caro à saúde mental das crianças e dos adolescentes por serem inseridos no serviço de acolhimento institucional sem a devida necessidade. Isso é evidenciado pela sequência da fala da promotora, onde ela afirma:

[...] a Assistência Social não tem o mínimo: uma cesta básica para entregar. Eu tenho uma família inteira morando em uma pecinha, eu preciso construir uma peça ao lado para dar conta daquela família. Eu não tenho que acolher a criança, eu tenho que dar meios para a família. É bastante complexo, é uma equação bastante complexa. E o que eu tenho visto é que muitos acolhimentos acontecem por falha no atendimento de saúde, por falta de atendimento em educação e em assistência social. O Estatuto é claro em dizer que a miséria e a pobreza não é causa de acolhimento, mas, na realidade, acaba sendo. É muito mais caro você manter uma criança em acolhimento do que você dar uma cesta básica, do que você fazer a inclusão no sistema de saúde, de educação, de assistência social. Sem contar o prejuízo emocional para a criança e para a família. (Entrevista realizada com a promotora de justiça do Ministério Público Estadual, 2019).

Esse ponto de vista iluminado pela promotora ressalta que o acolhimento institucional não ocorre apenas por negligência da família em relação aos direitos e garantias asseguradas pela legislação, mas também por negligência do Estado para com essas crianças e adolescentes. Assim, o Ministério Público se apresenta como uma via para assegurar, diante do ajuizamento dos direitos indisponíveis, que as crianças e os adolescentes tenham suas demandas atendidas pelas famílias, pela sociedade e pelo próprio Estado.

4.3 Atribuições do Poder Judiciário em Matéria de Direito da Criança e do Adolescente

Em relação às atribuições da Justiça sobre os direitos da criança e do adolescente, segundo o Art. 146 do ECA, “A autoridade a que se refere esta Lei é o Juiz da Infância e da Juventude, ou o juiz que exerce essa função, na forma da lei de organização judiciária local.” (BRASIL, 1990). As competências da Justiça da Infância e da Juventude, de acordo com o disposto nos Art. 148 e Art. 149, são:

[...] I - conhecer de representações promovidas pelo Ministério Público, para apuração de ato infracional atribuído a adolescente, aplicando as medidas cabíveis;
 II - conceder a remissão, como forma de suspensão ou extinção do processo;
 III - conhecer de pedidos de adoção e seus incidentes;
 IV - conhecer de ações civis fundadas em interesses individuais, difusos ou coletivos afetos à criança e ao adolescente, observado o disposto no art. 209;
 V - conhecer de ações decorrentes de irregularidades em entidades de atendimento, aplicando as medidas cabíveis;

VI - aplicar penalidades administrativas nos casos de infrações contra norma de proteção à criança ou adolescente;

VII - conhecer de casos encaminhados pelo Conselho Tutelar, aplicando as medidas cabíveis.

Parágrafo único. Quando se tratar de criança ou adolescente nas hipóteses do art. 98, é também competente a Justiça da Infância e da Juventude para o fim de:

- a) conhecer de pedidos de guarda e tutela;
- b) conhecer de ações de destituição do ~~pátrio poder~~ poder familiar, perda ou modificação da tutela ou guarda; (Expressão substituída pela Lei nº 12.010, de 2009) Vigência
- c) suprir a capacidade ou o consentimento para o casamento;
- d) conhecer de pedidos baseados em discordância paterna ou materna, em relação ao exercício do ~~pátrio poder~~ poder familiar; (Expressão substituída pela Lei nº 12.010, de 2009) Vigência
- e) conceder a emancipação, nos termos da lei civil, quando faltarem os pais;
- f) designar curador especial em casos de apresentação de queixa ou representação, ou de outros procedimentos judiciais ou extrajudiciais em que haja interesses de criança ou adolescente;
- g) conhecer de ações de alimentos;
- h) determinar o cancelamento, a retificação e o suprimento dos registros de nascimento e óbito.

Art. 149. Compete à autoridade judiciária disciplinar, através de portaria, ou autorizar, mediante alvará:

I - a entrada e permanência de criança ou adolescente, desacompanhado dos pais ou responsável, em:

- a) estádio, ginásio e campo desportivo;
- b) bailes ou promoções dançantes;
- c) boate ou congêneres;
- d) casa que explore comercialmente diversões eletrônicas;
- e) estúdios cinematográficos, de teatro, rádio e televisão.

II - a participação de criança e adolescente em:

- a) espetáculos públicos e seus ensaios;
- b) certames de beleza.

§ 1º Para os fins do disposto neste artigo, a autoridade judiciária levará em conta, dentre outros fatores:

- a) os princípios desta Lei;
- b) as peculiaridades locais;
- c) a existência de instalações adequadas;
- d) o tipo de frequência habitual ao local;
- e) a adequação do ambiente a eventual participação ou frequência de crianças e adolescentes;
- f) a natureza do espetáculo.

§ 2º As medidas adotadas na conformidade deste artigo deverão ser fundamentadas, caso a caso, vedadas as determinações de caráter geral. (BRASIL, 1990).

Ao analisarmos o disposto nos artigos acima, percebemos que nos casos em que as crianças e adolescentes estão sob o cuidado da família, não há menção sobre qualquer regulação por parte do juizado na vida dessas pessoas, salvo o disposto no Art. 149 sobre a entrada ou permanência de criança ou adolescente desacompanhada dos pais em determinados locais comerciais. Desse modo, é perceptível a autonomia familiar frente às responsabilidades na

garantia de direitos das pessoas em desenvolvimento, situação que aparece de forma clara na redação do Art. 4º do ECA que trata dos deveres dos atores sociais para garantir a efetivação dos direitos fundamentais com absoluta prioridade às crianças e aos adolescentes, onde o dever da família é o primeiro mencionado na redação, seguido da comunidade, da sociedade em geral e, por fim, do poder público.

Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral **e do poder público** assegurar, 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. (BRASIL, 1990, grifo nosso).

Identificamos que a interferência judicial na vida de uma criança/adolescente só ocorre quando há denúncia sobre a família estar agindo em desacordo com o disposto no ECA. Somente após a denúncia ao Ministério Público que a atuação judicial se torna robusta, principalmente quando o jovem está sob a responsabilidade de uma instituição de acolhimento. Conforme podemos verificar no Art. 148, o envolvimento do Poder Judiciário é constante ao longo de todo o período de estadia na instituição, principalmente sobre a decisão de quem ficará com a tutela da criança/adolescente, mas também se aplica a outros encaminhamentos que podem surgir ao longo do período em que o jovem se encontra sob tutela do Estado.

A relação entre acolhido, instituição de acolhimento e Poder Judiciário é intensificada nas audiências concentradas, como explicamos anteriormente, onde os encaminhamentos sobre a vida da criança/adolescente são analisados. Porém, no dia a dia, a autoridade legal sob o acolhido está em posse do diretor da unidade de acolhimento, o qual possui a certidão de guardião, que serve como documento legal para fins burocráticos diante da necessidade de utilizar a rede de atendimento público.

Em entrevista com a Juíza de Direito do Juizado da Infância e Juventude de Porto Alegre, questionamos como procede o ingresso no acolhimento institucional. A Juíza informou que caso a mãe manifeste o interesse em colocar a criança para adoção após o nascimento, o processo tende a ser mais rápido, pois não há entraves sobre a destituição do poder familiar. Porém, em casos em que o menor reside com a família e sofre violência, o processo demora mais para ter uma solução. No segundo caso, primeiramente ocorre a denúncia ao conselho tutelar do território onde a criança/adolescente reside. Essa denúncia pode ser registrada pelos órgãos de atendimento, como postos de saúde, escola, Centro de Referência em Assistência Social, Centro de Referência Especializado de Assistência Social, bem como por vizinhos, familiares e até mesmo pela própria criança/adolescente.

O Conselho Tutelar analisa a denúncia e verifica quais as medidas protetivas pode aplicar, apenas quando esgotadas as medidas protetivas disponíveis na rede de serviços e verificada a situação em que a crianças ou o adolescente seguem com seus direitos violados, o Conselho Tutelar aciona o Ministério Público do Estado, que é representado pelo promotor de justiça, para que tomem as devidas medidas de proteção, incluindo ajuizar ações individuais para garantir os direitos dessas crianças e adolescentes. Caso não seja possível solucionar a violação de direitos, o MP ajuíza a ação para acolhimento institucional, devendo ser esta a última medida protetiva. Segundo a promotora de justiça do Ministério Público Estadual, o acolhimento é o último recurso porque:

[...] é muito traumático para a criança ou o adolescente serem retirados do seu meio conhecido, das pessoas conhecidas, por pior que sejam, e colocados em um espaço coletivo onde eles não conhecem ninguém. É um trauma. Eles são afastados da família, eles são afastados dos amigos, são afastados da escola, poucos continuam na mesma escola, então é um trauma. Todos eles têm um prejuízo muito grande, então o acolhimento é a última medida. Esgotou o conselheiro tutelar, esgotou o promotor de justiça, a criança ou o adolescente continuam em risco, aí sim entra o acolhimento institucional. (Entrevista realizada com a promotora de justiça do Ministério Público Estadual, 2019).

Somente em caso de emergência, o Conselho Tutelar pode encaminhar a criança/adolescente diretamente para o serviço de acolhimento e comunicar ao Juizado da Infância e Juventude em até vinte e quatro horas. Caso seja constatada em audiência a violação de direitos e verificada a necessidade de retirar a criança/adolescente do núcleo familiar, abre-se a ação de acolhimento no MP ao Juizado da Infância e da Juventude e passa pela citação dos responsáveis legais da criança/adolescente, com período para contestação. Enquanto isso, a criança/adolescente pode permanecer utilizando o serviço de acolhimento institucional afim de garantir que ela esteja em um ambiente seguro enquanto tramita o processo para análise dos encaminhamentos possíveis de acordo com a sua situação, para levantamento de provas, sentença e apelação. Conforme o Art. 163, que define que são cento e vinte dias para concluir os procedimentos, e que cabe ao juiz “dirigir esforços para preparar a criança ou o adolescente com vistas à colocação em família substituta.” (BRASIL, 1990).

A Juíza ponderou que apesar de existir prazo máximo para conclusão do procedimento, não significa que a situação do acolhido será resolvida dentro desse período. Isso ocorre não apenas pelos procedimentos burocráticos no trâmite dos processos, pois a Lei garante que eles devem tramitar com prioridade, mas principalmente porque os menores que ingressam no acolhimento institucional estão em uma situação bem fragilizada, porque o contexto de

violências em que estavam inseridos produz marcas profundas na vida dessas pessoas, e, com isso, surgem medos, traumas, agressividade, dificuldade de estabelecer novos vínculos. Inclusive, há acolhidos que querem voltar para as suas famílias mesmo após serem violentados, também há casos de acolhidos que não querem regressar para a família de origem, nem serem inseridos em uma nova, tendo preferência por ficarem no abrigo. É importante ter ciência desses processos que ultrapassam os limites dos procedimentos burocráticos e legais, porque no que se refere ao monitoramento e avaliação de políticas públicas, é fundamental ter a perspectiva do usuário da política para aprimorar o serviço oferecido. Entretanto, nesse momento, não está ao nosso alcance analisarmos o processo na perspectiva do acolhido, nosso foco está em identificar os efeitos que a atuação judicial produz na política pública.

Sobre o ingresso no serviço de acolhimento institucional, questionamos à Juíza sobre qual instituição é acionada para acolher uma criança/adolescente que esteja na situação que mencionamos acima. Ela informou que tanto a FASC (quando a criança/adolescente em questão é residente em Porto Alegre) quanto a FPERGS são acionadas para atender à demanda. Entretanto, a porta de entrada geralmente é pela FASC, porém muitas vezes é comum receber negativa de ambas as fundações sobre a disponibilidade de vagas. Nesses casos, de acordo com a justificativa de cada Fundação e de acordo com o caso em questão, cabe ao Poder Judiciário determinar qual instituição deverá receber esse menor, tendo preferência pela FPERGS os casos que necessitam de maior atenção à saúde, devido à disposição de uma equipe técnica multiprofissional no serviço ofertado pelo Estado. A contar do primeiro dia em que a criança/adolescente ingressou no serviço de acolhimento, a equipe técnica deve apresentar o Plano Individual de Atendimento em até trinta dias para o juiz responsável pela ação de acolhimento⁸.

A participação do Poder Judiciário nos encaminhamentos sobre a vida dos acolhidos é materialmente vista nas audiências concentradas, as quais são regulamentadas pelos Provimentos 32 e 36 da Corregedoria Nacional de Justiça⁹. Os juízes do JIJ recebem a cada três meses um relatório individual, produzido pela equipe técnica da instituição, sobre a situação de cada acolhido, nesse documento há relatos de todos os âmbitos, como situação de saúde, desempenho/frequência na escola, comportamento dentro do abrigo, etc. E a cada seis meses, os juízes deslocam-se para as unidades de acolhimento a fim de verificarem de perto a situação das crianças e dos adolescentes, para realizar a audiência concentrada.

⁸ De acordo com o Provimento do CNJ nº 44/2016, Art. 856, § 1º.

⁹ Informações disponíveis no site da Coordenadoria da Infância e Juventude. Disponível em: <<http://jij.tjrs.jus.br/cij.php?pagina=cij-acolhimento>>. Acesso em 15 nov. 2019.

A audiência concentrada é composta por toda a rede de serviço público que compõe o atendimento dos acolhidos. Nesse dia, as crianças e adolescentes podem conversar com o juiz responsável por seus processos para falarem sobre todas as suas demandas e até mesmo sobre suas reclamações referente ao atendimento que recebem no abrigo. Após a escuta individualizada, o juiz conversa com a equipe que os acompanha e são discutidos todos os casos, um a um, a fim de fazer reavaliação de cada uma das medidas protetivas de acolhimento, de acordo com o que havia sido proposto no Plano Individual de Atendimento. Em entrevista, a Juíza de Direito afirmou que todos os relatos são levados em consideração, principalmente os relatos da equipe técnica, pois a maioria dos casos são complexos e exigem tempo para avaliar alternativas para resolução dos problemas enfrentados. E se tratando de conflitos e problemas, eles são diversificados e se apresentam em grande número. São poucos os casos de fácil resolatividade, pois ainda que a Lei oriente as decisões dos magistrados, dificilmente a resolução de um conflito será objetiva e certa, pois o trabalho envolve a subjetividade do bem-estar, envolve o poder de escolha do acolhido, envolve o contexto externo da família, envolvem traumas pessoais, entre tantas outras variáveis.

Todas essas questões que apresentamos acima, podem fazer com que o processo de destituição/restituição do poder familiar leve anos, o que significa que a criança/adolescente terá uma longa estadia no sistema de acolhimento, ainda que, de acordo com a legislação, seja em caráter de último recurso e de período temporário, conforme já havíamos esclarecido.

Uma questão muito importante a ser explicitada é que o serviço de acolhimento oferecido pela FPERGS deveria ser municipalizado gradativamente, de acordo com o Art. 88, I da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA e Art. 5º, I da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS. Entretanto, passaram-se quase duas décadas e ainda há a necessidade de oferecer o serviço de acolhimento pela esfera estadual.

O município de Porto Alegre trata das questões de assistência social na Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC), elas são divididas de acordo com o público-alvo a que se referem. De acordo com informações disponíveis no site oficial da FASC, no que se refere especificamente ao serviço disponibilizado para crianças, adolescentes e adultos com deficiência, existem quarenta e seis Casas Lares para atendimento de oito a dez crianças e adolescentes; vinte e dois Abrigos Residenciais com capacidade para até 20 crianças e adolescentes; quatro unidades de Serviço de Acolhimento Institucional para Pessoas com Deficiências, sendo três para crianças e adolescentes e um abrigo para idosos.

Embora exista no município de Porto Alegre esses serviços de acolhimento institucional,

a FASC não tem absorvido todas as demandas, pois existem as limitações de infraestrutura e de recursos humanos na instituição. Desse modo, as demandas que a FASC não consegue atender, são encaminhadas para a FPERGS, especialmente quando se trata de criança ou adolescente que tenha necessidades de maior cuidado em saúde. Inclusive, durante a observação em campo no período do estágio obrigatório, podemos ouvir relatos dos servidores da FPERGS sobre diversos casos de ingresso de adolescentes com deficiência intelectual e que estavam prestes a completarem dezoito anos.

Questionamos à juíza sobre o atendimento das pessoas com deficiência na FPERGS e descobrimos que essa demanda já existia na época da FEBEM, porque as pessoas ingressavam na instituição antes de atingirem a maioridade e lá permaneciam por não haver outra possibilidade de encaminhamento, como ocorre ainda hoje. Com a extinção da FEBEM, essa demanda em atendimento foi redirecionada de forma extraoficial à FPERGS, chamamos de extraoficial porque a legislação sobre a criação da Fundação de Proteção do Especial não menciona o atendimento aos adultos com deficiência. Esse atendimento não previsto nas atribuições da Lei que instituiu a FPERGS fragiliza os direitos das pessoas com deficiência que necessitam de acolhimento institucional e as coloca em uma situação de vulnerabilidade dentro do próprio Estado. Carmo e Guizardi (2018, p. 6) exemplificam a situação do público vulnerável como:

[...] aquele que, conforme conceito compartilhado pelas áreas da saúde e assistência social, não necessariamente sofrerá danos, mas está a eles mais suscetível uma vez que possui desvantagens para a mobilidade social, não alcançando patamares mais elevados de qualidade de vida em sociedade em função de sua cidadania fragilizada.

Considerando que a FPERGS atende majoritariamente casos de pessoas com deficiência, com o passar dos anos, essa demanda foi aumentando, porque crianças e adolescentes com deficiência têm maior dificuldade para serem adotadas do que os acolhidos que não têm essas demandas em saúde. Segundo relato da juíza, as pessoas com deficiência são preferencialmente encaminhadas à FPERGS, pois em caso de não poder restituí-las ao poder familiar, ou em caso de não conseguirem família substituta, a sequência no atendimento dessas pessoas na FPERGS é automática, ou seja, o processo no Juizado da Infância e da Juventude é arquivado e a guarda permanece sob os cuidados do/da diretor(a) do abrigo na FPERGS, o qual já possui a certidão de guardião legal. Em casos em que os atendimentos de crianças ou adolescentes com deficiência sejam feitos na esfera municipal, o Juizado se antecipa para transferi-las para a FPERGS antes que elas atinjam a maioridade para que os direitos dessas

peças sejam garantidas após o arquivamento do processo no JIJ. Evidenciando, assim, a confirmação de nossa hipótese sobre a expansão da atribuição da FPERGS no acolhimento de um público não previsto em sua constituição ser fruto da interferência judicial.

Questionamos à Juíza sobre os motivos pelos quais ela considera que existe essa ausência do Poder Executivo Estadual diante da demanda crescente relacionada ao acolhimento de adultos com deficiência com vínculos familiares rompidos. Ela respondeu que essa demanda não é atendida por conta do desinteresse político, tendo em vista que não é uma pauta reivindicada pela sociedade, ainda que seja absolutamente importante, pois estamos tratando de pessoas, de vidas. Verificamos que esse argumento reforça o que havíamos visto anteriormente no trabalho de Madeira (2014), onde os Poderes Executivo e Legislativo não atuam em determinada pauta por conta do desinteresse causado pela inexistente possibilidade de haver retorno de apoio nas eleições, tendo em vista que o público referido não consegue inserir sua pauta na agenda governamental, nem mobilizar a sociedade para cobrar uma ação do Poder Público em favor dessa causa.

4.4 Ação Civil Pública

No meio da pesquisa, descobrimos a existência de uma Ação Civil Pública (CNJ: 0053001-42.2017.8.21.0001), iniciada em abril de 2017, movida pelo Ministério Público Estadual do Rio Grande do Sul na área da Infância e Juventude (MPRS) contra o Estado do Rio Grande do Sul (RS) e a FPERGS. Nas palavras da promotora de justiça, a situação ocorreu pelo seguinte motivo:

Nós observamos que tinham, não só em Porto Alegre, mas também nos arredores do Estado, alguns municípios que tinham adolescentes que estavam em risco de vida, que não poderiam ficar no seu município de origem sob pena de poderem ser mortos. O programa de proteção, o PPCAAM, não tinha celeridade, então, por vezes, já me aconteceu de ter dois irmãos em risco grave, sendo buscados, procurados por facções, que ficaram um ano em uma instituição para deficientes mentais. São dois rapazes são que ficaram em uma instituição de deficientes simplesmente porque se saíssem de lá iam ser mortos. E o serviço de proteção não atendeu como deveria. Por conta disso, eu ingressei com a Ação Civil Pública dizendo que era de atribuição do Estado e da FPE, que é uma fundação criada pelo Estado para dar conta de crianças e adolescente vulneráveis, e que a obrigação de cuidar daquelas crianças e adolescentes que os municípios não tinham condições, era da Fundação, porque há uma obrigação do Estado, porque são competências compartilhadas. Então, cabe sim, ao Estado, dar de forma subsidiária, porque a obrigação principal é dos municípios, mas subsidiariamente é do Estado a atender aquelas demandas que os municípios não dão conta. (Entrevista realizada com

a promotora de justiça do Ministério Público Estadual, 2019).

A ACP foi movida porque, segundo a promotora, não havia espaço de proteção adequado para crianças e adolescentes ameaçados de morte e egressos da Fundação de Atendimento Socioeducativo do RS (FASE/RS), os quais não atingiram a maioridade e cumpriram medida socioeducativa por terem se envolvido em ilícitos graves. Assim, o MPRS ajuizou a ACP para que fosse concedido esse espaço, sendo sessenta vagas voltadas para os jovens protegidos pelo Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM) e mais sessenta vagas para os adolescentes egressos da FASE envolvidos em litígios graves.

A Ação Civil Pública foi julgada pela 1ª Vara do Juizado da Infância e Juventude. A ACP corre em segredo de justiça, entretanto a juíza de direito entrevistada concedeu a cópia da Sentença nº 64-1-001/2018/3712163, para a finalidade acadêmica desta pesquisa. Sendo assim, analisaremos o conteúdo do documento para evidenciarmos os argumentos levantados pelo magistrado afim de identificarmos se há semelhanças no que já vimos na discussão teórica sobre judicialização de políticas públicas.

No relatório da sentença, o juiz apresenta os argumentos utilizados na contestação por parte do Estado do Rio Grande do Sul e da Fundação de Proteção Especial. Em sua defesa, o Estado do Rio Grande do Sul invocou:

1. Ilegitimidade passiva do Estado e da FPE, onde chama para responder ao requerimento o município de Porto Alegre e a FASC, utilizando o argumento da municipalização do acolhimento institucional, prevista em Lei;
2. Responsabilidade dos municípios, ampliação das políticas públicas para atendimento dentro da família;
3. Oneração orçamentária da FPE por conta do atendimento de crianças e jovens com necessidades especiais que se tornam adultos dentro da instituição;
4. Princípio da separação dos poderes;
5. Crise financeira, a qual não permite que novos servidores sejam nomeados;
6. Informou que o ECA não prevê o acolhimento solicitado pelo MPE, e reforçou que essa demanda poderá estimular a violência entre acolhidos dentro das unidades;
7. Requeveu acolhimento da preliminar, chamamento ao processo ou improcedência de demanda.

E a FPERGS, em sua defesa, contestou o pedido, declarando:

1. Ilegitimidade passiva;
2. Impossibilidade jurídica do pedido e inadequação técnica do pleito;
3. Insegurança do público-alvo acolhido caso exista a inserção desses jovens pois poderia atrair a atenção dos grupos criminosos;
4. Informou que a orientação do PPCAAM é que haja cooperação intermunicipal;
5. Informou que a rede de proteção já existe e é composta pelos abrigos municipais;
6. Referiu sobre a finalidade da FPERGS e suas responsabilidades incidentes e a separação de poderes;
7. Requereu acolhimento das preliminares ou a improcedência da ação.

Ao analisarmos a contestação do Estado do Rio Grande do Sul e da FPERGS, verificamos que não há interesse dos réus, em primeiro momento, em atender à demanda requerida na Ação. Bem pelo contrário, ambos utilizaram argumentos de ilegitimidade passiva e incapacidade financeira, inclusive, reforçamos a atenção no argumento do Estado em relatar que a FPERGS sofre oneração financeira pelo atendimento das crianças e adolescentes com deficiência que se tornam adultos dentro da instituição. Ao chamar de oneroso o atendimento prestado a esse público alvo, o Estado reforça a situação de vulnerabilidade dessas pessoas, pois está tratando do atendimento como algo pesado financeiramente, não como um investimento na garantia dos direitos dessas pessoas. Essa posição pode explicar a decisão do Poder Executivo que estaria por vir, no que se refere à alteração do tipo de atendimento prestado ao público adulto com deficiência que estava recebendo atendimento da FPERGS, situação que analisaremos ao final da análise dessa sentença. Assim, entre os trâmites do processo, não foi possível ter resolução amigável entre o MP e os réus, e então coube ao Juiz de Direito proferir a decisão final.

A sentença foi emitida em trinta e um de outubro de dois mil e dezoito, cerca de um ano e seis meses depois do ingresso do processo na justiça. Na fundamentação, o juiz retoma a pretensão da ação, a qual refere-se à condenação da FPE e do Estado do RS a implementarem de modo permanente, em âmbito estadual, o Serviço de Acolhimento Institucional para crianças e adolescentes envolvidos em ilícitos penais graves, os quais podem ser, inclusive, egressos da FASE e/ou ameaçados de morte. A petição consistia na criação de seis abrigos no total, com três abrigos institucionais para cada modalidade, sendo uma modalidade para crianças e adolescentes envolvidos em ilícitos graves e outro para os que estão ameaçados de morte, os

quais deveriam ser construídos pelo Estado com sigilo na localização, tendo vinte vagas disponíveis em cada uma das unidades.

O juiz trata da questão preliminar levantada pela FPERGS, que entende que a “pretensão inicial necessita de previsão orçamentária, que passa pelo crivo do Executivo, sendo impossível juridicamente demandar da FPERGS”¹⁰. Nesse sentido, ele explica que de acordo com o novo Código de Processo Civil, não existe mais a possibilidade de extinguir o processo por impossibilidade jurídica sem o exame de mérito. E afirma que o pedido do Ministério Público é processualmente viável, o qual ele salienta que o tratou de forma ampla, ou seja, do acolhimento em geral, quer seja a modalidade institucional, quer seja a modalidade familiar.

Sobre a ilegitimidade passiva do RS e da FPERGS, o juiz esclarece que a demanda não se trata de interesse exclusivo de Porto Alegre, mas de todos os municípios do Rio Grande do Sul, tendo em vista que não ocorrem situações de violência apenas na capital do Estado pode haver a necessidade de acolhimento em qualquer outro município. Sendo assim, ele garante que não há como atribuir a responsabilidade à FASC pois a demanda ocorre em âmbito estadual.

Toda a fundamentação da sentença é feita com base no disposto em Lei, o juiz utiliza a previsão da Lei Estadual nº 11.800 de 2002 que autoriza a criação da FPERGS para realizar o Serviço de Acolhimento Institucional no Estado do Rio Grande do Sul e do Decreto nº 41.651 de 2002, que determina a execução do serviço para atender as crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social, e avalia que “é exatamente o que acontece com crianças e adolescentes envolvidas em ilícitos infracionais graves ou ameaçadas de morte, [...] para que tenham acesso a uma nova oportunidade e possam ficar afastadas, por exemplo, de facções criminosas [...]”¹¹. E reforça a responsabilidade das três esferas de governo, ao citar que de acordo com o Art. 99 do ECA, “existe responsabilidade primária e solidária do poder público em assegurar a plena efetivação dos direitos de crianças e adolescentes, nos quais se inclui o acolhimento institucional e/ou familiar”¹².

Sobre o pedido para condenação dos réus a implementarem o Serviço de Acolhimento Institucional, o juiz abre a possibilidade de o Poder Executivo escolher, de acordo com a sua conveniência, qual a melhor modalidade para atender as demandas em acolhimento, sendo a familiar e/ou institucional. Assim, ele determina que “deve ser possibilitado ao Administrador

¹⁰ Sentença nº 64-1-001/2018/3712163, 1ª Vara do Juizado da Infância e Juventude, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Daniel Englert Barbosa, Julgado em: 31/10/2018. fl. 6

¹¹ Sentença nº 64-1-001/2018/3712163, 1ª Vara do Juizado da Infância e Juventude, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Daniel Englert Barbosa, Julgado em: 31/10/2018. fl. 9

¹² Sentença nº 64-1-001/2018/3712163, 1ª Vara do Juizado da Infância e Juventude, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Daniel Englert Barbosa, Julgado em: 31/10/2018. fl. 10

– Poder Executivo – definir a aplicação de uma ou outra modalidade de acolhimento”¹³. Ele afirma que não está restringindo a opção pelo acolhimento institucional, porém orienta a escolha pelo atendimento familiar, ao avaliar que o fato de não haver um local fixo com grande concentração de crianças e adolescentes, afastaria a possibilidade de descobrirem a localização dessas pessoas que se encontram em risco de vida. E declara que caso fosse escolhida a opção de acolhimento institucional, “o mais indicado é que houvesse algum lugar ou convênio que permitisse ser modificado o local de tempos em tempos, e não a construção de uma casa específica, a qual não atenderia a finalidade buscada [...]”¹⁴. Também afirma que não é recomendável que sejam construídas casas com alta lotação, como o solicitado na petição para vinte adolescentes, mas sim que o acolhimento fosse feito para acolher um número menor de crianças e adolescentes em um mesmo local, como nas modalidades de casa lar ou república. Nesse ponto, o juiz se posiciona indicando que “a formatação é de escolha do Poder Executivo. Ao Poder Judiciário cabe, verificada a necessidade do serviço, o que encontra apoio na legislação elaborada pelo Poder Legislativo, determinar que seja implementado de forma a garantir os direitos de crianças e adolescentes.”¹⁵.

Podemos avaliar que a redação desse trecho aparece de forma orientadora, não determinante, apesar de reconhecida a necessidade de garantir a efetivação dos direitos das crianças e adolescentes egressos da FASE e protegidas pelo PPCAAM. O Poder Judiciário se posiciona respeitando a autonomia administrativa do Poder Executivo e utiliza a fundamentação da sentença apenas para discutir a respeito da melhor forma de acolhimento para o caso em questão, mas reafirma que dá abertura ao Executivo para avaliar como poderá abrir as vagas para esse público em questão.

Tratando-se do questionamento feito pelos réus sobre a separação dos poderes, vejamos um breve trecho da fundamentação utilizada pelo juiz:

Ao Poder Judiciário, dentro do espectro da separação e harmonia dos poderes, uma vez provocado via ação judicial apropriada, compete examinar o descumprimento de normas constitucionais e legais no que diz respeito às pessoas físicas ou jurídicas, independente de se tratarem de particularidades ou entes públicos. Ou seja, não há diferenciação de tratamento. O fato de o eventual descumprimento advir do Poder Público não traz uma salvaguarda de exame pelo Judiciário. O limite está na existência ou ausência de ilegalidade ou inconstitucionalidade, tal qual ocorre

¹³ Sentença nº 64-1-001/2018/3712163, 1ª Vara do Juizado da Infância e Juventude, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Daniel Englert Barbosa, Julgado em: 31/10/2018. fl. 12

¹⁴ Sentença nº 64-1-001/2018/3712163, 1ª Vara do Juizado da Infância e Juventude, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Daniel Englert Barbosa, Julgado em: 31/10/2018. fl.13

¹⁵ Sentença nº 64-1-001/2018/3712163, 1ª Vara do Juizado da Infância e Juventude, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Daniel Englert Barbosa, Julgado em: 31/10/2018. fl.13

com os particulares. Aliás, as leis são votadas pelo Poder Legislativo e sancionados pelo Poder Executivo, dentro da preconizada harmonia, **cabendo ao Poder Judiciário determinar seu cumprimento quando provocado, o que vai ao encontro do princípio da separação dos poderes**, e não de encontro. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal já definiu que não há afronta à Constituição Federal quando o Poder Judiciário examina a legalidade ou a inconstitucionalidade de ato comissivo ou omissivo do Poder Executivo, pois o faz com base exatamente nos textos legais. [...] Assim, considerando os fatos atuais relativos à necessidade da criação de programa em âmbito estadual, que serão examinados na sequência, e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, é viável o exame da pretensão inicial em ação judicial. (Sentença nº 64-1-001/2018/3712163, 1ª Vara do Juizado da Infância e Juventude, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Daniel Englert Barbosa, Julgado em: 31/10/2018. fl.15-19, grifo nosso).

Analisando a explicação utilizada pelo magistrado, verificamos que os argumentos dele vão ao encontro do que apresentamos anteriormente na revisão da literatura sobre judicialização de políticas públicas por meio das pesquisas de OLIVEIRA (2019), SÁ e BONFIM (2015), MADEIRA (2014), AVRITZER e MARONA (2014), BARROSO (2012) e BICCA (2011). Verificamos que o juiz afirma a legitimidade da atuação judicial utilizando os seguintes argumentos na redação acima:

1. A atuação do Poder Judiciário mediante provocação por meio de ação judicial para julgar a demanda pela efetividade de um direito garantido em Lei.
2. A legalidade na ação ao afirmar que o Estado não tem diferenciação de julgamento em relação às causas particulares, pois o mérito da ação visa identificar se há ou não ilegalidade ou inconstitucionalidade, não isentando o Poder Público de passar por esse julgamento quando há questionamento sobre o descumprimento na efetivação de um direito.
3. Utiliza o argumento da harmonia entre os três poderes para reforçar sobre as atribuições de cada um dos Poderes Públicos, reiterando que compete ao Judiciário determinar o cumprimento da legislação que foi votada pelo Poder Legislativo e sancionada pelo Poder Executivo.
4. Reafirma a decisão do Supremo Tribunal Federal sobre a constitucionalidade da atuação do Poder Judiciário em examinar a legalidade ou a inconstitucionalidade dos atos do Poder Executivo.

Uma das justificativas do Estado em não atender ao requerido pelo MP foi a crise financeira para contratar servidores, a qual o juiz se dirigiu tratando da teoria da reserva do

possível. Como vimos no artigo de Mânica (2007), a reserva do possível no Brasil é muito mais ligada ao sentido estritamente financeiro, do que a questão moral do que é ou não razoável que seja cobrado do Estado pela sociedade. Nesse caso, o juiz se posiciona utilizando a Constituição Federal (BRASIL, 1988) e o Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990) para afirmar que utilizar o argumento da reserva do possível não é válido em se tratando de efetivar os direitos das crianças e dos adolescentes pois eles são preconizados com absoluta prioridade em ambas as legislações. Porém, ainda que afirme a necessária disponibilização de recursos para garantia de direitos do público referido, o juiz retoma que tem conhecimento sobre os recursos orçamentários limitados que o Estado dispõe, e reafirma que deu liberdade ao Poder Executivo para verificar qual a melhor maneira de implementar o requerido na ação, conforme podemos ler na fundamentação do juiz:

[...] Essas alegações não podem ser utilizadas para excluir as garantias constitucionais prioritárias, **ainda mais em se tratando de direito de criança, ao qual o legislador constituinte assegurou prioridade absoluta** (Art. 227 da CF), o que, portanto, **inclui a destinação de verbas públicas de forma prioritária, tal qual veio a ficar expresso na própria legislação.** Especificamente no que diz respeito aos recursos financeiros destinados à infância e à juventude, a Lei nº 8.069/90 (ou seja, mais uma vez, tem-se determinação do Poder Legislativo) reitera o princípio constitucional da prioridade absoluta e estabelece que essa priorização inclui a destinação privilegiada de recursos [...]. De qualquer modo, é de se assinalar, mais uma vez, que a decisão é realizada com as devidas cautelas relativas às finanças públicas, tanto que, por iniciativa do juízo, foi autorizada a possibilidade de cumprimento da sentença via acolhimento familiar, que pode reduzir gastos na comparação com o acolhimento institucional. E, além disso, será dado prazo para implementação. (Sentença nº 64-1-001/2018/3712163, 1ª Vara do Juizado da Infância e Juventude, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Daniel Englert Barbosa, Julgado em: 31/10/2018. fl. 20-21, grifo nosso).

No que se refere à análise da criação das vagas, o magistrado argumenta que a CF/88 tem como fundamento a dignidade da pessoa humana e no tocante às crianças e adolescentes confere o direito à proteção integral em absoluta prioridade, conforme disposto no Art. 1º, inc. III, e Art. 227 e Art. 3º do ECA. Nas palavras do juiz:

Esses princípios garantem a prioridade de atenção, tempo e investimento na área da infância e da juventude, bem como que a **interpretação** de textos legais seja realizada de forma a tomar efetivos os direitos concedidos aos protegidos. [...] Nesse ponto, considerando que o objeto da ação é a implementação de serviço de acolhimento institucional especificamente para crianças e/ou adolescentes envolvidos em ilícitos infracionais graves ou ameaçados de morte, deve-se examinar a efetiva necessidade, ou seja, se, na prática, é necessário implementar esses serviços específicos. E da análise dos autos, pode-se extrair que a conclusão é positiva. (Sentença nº 64-1-

001/2018/3712163, 1ª Vara do Juizado da Infância e Juventude, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Daniel Englert Barbosa, Julgado em: 31/10/2018. fl. 22-23)

Ele levanta uma série de relatos sobre as dificuldades encontradas para manter o público em questão protegido, como a dificuldade de conseguir vaga para adolescentes envolvidos com ilícitos graves devido à negativa dos municípios na disponibilização de vagas por causa do perfil do acolhido, a falta de segurança nas casas da FPERGS e a consequente impossibilidade de garantir a integridade física dos acolhidos, a falta de vagas e superlotação da Fundação. Há falta de segurança, inclusive, no âmbito municipal, de acordo com a diretoria da FASC, a qual informou que ao colocar adolescentes envolvidos em conflitos e adolescentes sem envolvimento acarreta na exposição de ambos, e que além disso, o município possui dificuldade de dar um suporte de acompanhamento necessário para a situação, pois para esses casos complexos é necessário a disposição de uma equipe bem treinada, envolvimento da rede de serviços públicos e do apoio do judiciário. Há ainda, relatos de conselheiros tutelares que apresentaram casos de complexa resolução para demonstrar que as unidades disponíveis para o atendimento desses perfis de crianças e adolescentes não está sendo comportado pela rede de serviço de acolhimento institucional existente, tanto no âmbito municipal quanto no estadual. No relato proveniente da diretoria da FPERGS, verificamos que novamente foi elencada a situação dos adultos com deficiência, cerca de cento e oitenta pessoas, como uma “sobrecarga” à Fundação, e foi reafirmada a ideia de que os municípios deveriam disponibilizar vagas para absorver as demandas relativas aos jovens ameaçados de morte.

Ao avaliar todos os relatos, o magistrado afirma que eles apontam para a “necessidade da criação de um serviço específico para auxiliar estes casos.” Pois afirma que é necessário que exista a oportunidade de o adolescente trocar de município para recomeçar sua vida. Também reforça que o público-alvo em questão são “as crianças/adolescentes ameaçadas de morte e que não conseguiram se inserir no PPCAAM, como aqueles adolescentes envolvidos em ilícitos infracionais graves.” E complementa que entende que as políticas públicas disponíveis atualmente são insuficientes para atender à demanda. Afirma que a forma de resolver essa questão não é fácil, e que, por isso, abriu a possibilidade ao Executivo Estadual e para a FPERGS definirem qual será a solução para essa demanda, e que ainda será disponibilizado um ano e meio ao Estado para organizar-se afim de cumprir a implementação de cento e vinte vagas para esse tipo de acolhimento em três etapas¹⁶.

¹⁶ Sentença nº 64-1-001/2018/3712163, 1ª Vara do Juizado da Infância e Juventude, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Daniel Englert Barbosa, Julgado em: 31/10/2018. fl. 32-34

Após toda a fundamentação da sentença, o juiz julgou a ação parcialmente procedente para condenar o Estado do Rio Grande do Sul e a FPERGS a implementarem em âmbito estadual as sessenta vagas para cada modalidade no Serviço de Acolhimento Institucional e/ou Familiar para essas crianças e adolescentes em risco.

4.5 Implicações da Atuação do Poder Executivo Diante da Interferência Judicial Mobilizada pela Ação Civil Pública

Segundo relato do Secretário Estadual da Secretaria de Justiça, Cidadania e Direitos Humanos (SJCDH) do Rio Grande do Sul para o Jornal Zero Hora, para disponibilizar as vagas na FPERGS a fim de cumprir a decisão judicial, o Governo do Estado realizou um convênio com uma empresa privada, para transferir todos os adultos atendidos pela FPERGS para um residencial terapêutico. Segundo ele, essa medida teria sido feita por dois motivos: para abrir as vagas de acordo com a determinação do Juizado da Infância e da Juventude de Porto Alegre, e para economizar na folha de pagamento, tendo em vista que cada adulto custaria ao Estado o valor de vinte e dois mil reais mensais, e passaria a custar treze mil novecentos e cinquenta reais mensais por acolhido. Além desses motivos, em nota à reportagem, a SJCDH, se manifestou informando que está “[...] regularizando a situação para a qual a FPE foi criada, cumprindo uma determinação judicial e viabilizando, desta forma, a continuidade dos serviços prestados pela Fundação, e também dando condições dignas para os acolhidos” (KERVALT, 2019, *in* ZERO HORA, s/p).

Tendo em vista que o Ministério Público foi quem ajuizou a Ação Civil Pública, questionamos a promotora de justiça sobre o seu entendimento a respeito da motivação declarada pelo Secretário da SJCDH para alterar a situação de atendimento dos adultos acolhidos, em resposta, ela afirmou:

Eles usaram a ACP como argumento, mas não tem nada a ver. Porque a Ação Civil Pública é para criar cento e vinte vagas, quarenta em um semestre até o final do ano, quarenta no outro, e quarenta no outro ainda... e é para todo Estado, não só Porto Alegre. As instituições aqui em Porto Alegre estão vazias, eles não precisavam ter feito o que fizeram. Isso foi um entendimento deles, eles quiseram terceirizar o atendimento dos adultos e usaram a sentença do juiz, que não tem nada a ver com a história... O Estado diz que a obrigação de atender os adultos especiais são dos municípios, e isso é verdade. Cabe ao município de Porto Alegre cuidar dos seus adolescentes que completam a maioridade e precisam de um residencial inclusivo. Agora, isso não significa que para tomarem uma decisão política de terceirizarem o atendimento dos adultos que eles atendiam, precisassem usar uma sentença da infância. [...]

Enfim... eles usaram uma decisão de uma ação ajuizada pelo MP, que era para a criação de vagas de um perfil muito específico, aquelas crianças que se ficarem no município de origem podem ser mortas. [...] O número de vagas que eles teriam que dar conta, já tinham na fundação, não era necessário ter que criar novas vagas. Porque, em 2014, eram trinta abrigos, agora, eles estão com menos de vinte, fecharam muitos abrigos. E mesmo os que estão abertos, poderiam ter até vinte crianças e têm menos de quinze cada um. Tem mais uma sentença em que eles não poderiam fechar mais de dez abrigos, mas isso ainda não transitou, não está em fase de cumprimento. Vamos aguardar para ver como vai ser, pois está em grau de recurso. Mas a fundação tem um orçamento milionário, até novembro, tinha sido executado um orçamento de 107 milhões de reais para atender menos de duzentas crianças, em torno de cento e cinquenta crianças. Olha a per capita dessas crianças, olha o custo dessa Fundação. Eles podem dar conta não só das crianças e adolescentes, mas também dos adultos. (Entrevista realizada com a promotora de justiça do Ministério Público Estadual, 2019, adaptado).

A resposta da promotora está de acordo com o que visualizamos na ACP, pois não há nenhuma menção do Ministério Público à questão dos adultos com deficiência acolhidos pela FPERGS, mas há menção do Estado ao relatar que o atendimento desse público é oneroso ao Estado.

Analisando a interação entre a judicialização dos direitos das crianças e adolescentes envolvidos em ilícitos infracionais graves e ameaçados de morte; a decisão judicial favorável ao requerido na ação; a atuação do Executivo Estadual para cumprir a sentença; percebemos que a alteração na situação de acolhimento dos adultos com deficiência atendidos pela FPERGS foi um efeito colateral da Ação Civil Pública, como uma janela de oportunidade que se abriu para o Estado ter uma justificativa aparente para poder mexer em uma questão delicada. O fato dessas pessoas estarem recebendo atendimento por uma instituição que não foi desenhada para atendê-las as coloca em situação de instabilidade, pois esse espaço que ocupam é destinado para outro público-alvo, o qual sempre terá prioridade em relação a eles. Apesar de terem sido mencionados no processo da ACP como onerosos à FPERGS, como bem pontua a promotora de justiça, a decisão judicial não dispôs sobre a necessidade de remover os adultos da Fundação para abrir novas vagas, pelo contrário, a orientação judicial foi no sentido de implementar vagas na modalidade de acolhimento familiar, inclusive, de acordo com o argumento utilizado pelos servidores da FPERGS na ação, trazer esse público-alvo para a modalidade de acolhimento disponível na Fundação, colocaria os outros acolhidos em risco. Entretanto, ainda assim, foi a escolha do Governo Estadual para cumprir a sentença.

Apesar de a sentença não entrar no mérito do acolhimento dos adultos com deficiência, recaiu sobre eles o ônus da decisão judicial, porque o lugar que ocupavam não estava previsto na legislação que delimita as atribuições da instituição, inclusive, essa questão legal foi citada pelo Secretário da SJCDH como justificativa para realocação dos adultos com deficiência,

conforme apresentamos anteriormente, o que de fato, é coerente com o argumento trazido pela promotora de justiça, a qual também identifica que é atribuição municipal o acolhimento institucional, de acordo com a legislação prevista no ECA, mas também pondera a decisão do Estado em terceirizar o serviço e utilizar como argumento uma Ação Civil Pública que é endereçada a proteção dos direitos das crianças e adolescentes.

Diante do exposto, verificamos que o caso em questão dialoga com Dal Prá, Gonçalves, Wiese e Miotto (2018, p. 316) quando escrevem que “a judicialização gera prejuízo à sociedade, quando o cidadão é prejudicado por não ter seu direito reconhecido e passa por uma série de obstáculos, que expressam a falta de reconhecimento da pessoa, para, só assim, ter seu direito garantido”. Pois apesar de ser uma demanda iminente, onde todos os atores envolvidos no processo de acolhimento dessas crianças e adolescentes que estão em risco de vida percebem que a política pública disponível não é o suficiente para atender a demanda de proteção integral, foi necessário judicializar o direito para finalmente mobilizar o Poder Executivo Estadual a promover uma alternativa para garantir o direito à proteção integral. E da mesma forma, percebemos que não há movimentação por parte do Poder Executivo Estadual em elaborar uma política pública específica para atender aos adultos com deficiência que estão sob a tutela do Estado, pois não há uma sentença judicial que obrigue o Estado a formular uma política pública desenhada para esse público-alvo.

Não nos aprofundaremos na questão sobre a problemática que gira em torno dos convênios firmados por parcerias público-privadas, mas é válido salientar que essas medidas são soluções paliativas de curto e médio prazo, tendo em vista que o estabelecimento de um convênio não significa que ele seja permanente ou inalterável. Ou seja, em algum momento, esses adultos terão que ser movimentados novamente para outro espaço temporário, o que é extremamente inconveniente às pessoas que recebem o atendimento, pois eles têm de se readaptar a um novo lar, o que não é uma tarefa fácil para essas pessoas devido às condições de saúde.

Apesar de, naturalmente, não existir conflito de interesses entre os direitos das crianças e dos adolescentes e os direitos das pessoas com deficiência, nesse caso houve um conflito indireto que resultou em uma ação que afetou diretamente as pessoas com deficiência de maioridade, porque o Estado foi negligente para com os dois públicos referidos, quando expandiu a capacidade estatal da FPERGS para atendimento dos adultos e, conseqüentemente, não conseguiu atender um número maior do público-alvo destinado à FPERGS. No caso das crianças e dos adolescentes, devido ao fato de a FPERGS ser regulamentada para atendê-los, a violação de direitos cessou com a abertura de vagas. Entretanto, os adultos com deficiência

permaneceram tendo seus direitos violados pelo Estado porque o Poder Executivo apenas remediou a situação efetuando convênio com a empresa privada, o qual pode ser rompido em um contratempo, ocasionando, novamente, a transferência dessas pessoas para uma outra residência. Situação que evidencia a vulnerabilidade em que ambos os públicos se encontram, mas que é aprofundada, no caso dos adultos, por não ter respaldo legal sobre o atendimento deles dentro da FPERGS.

Tendo em vista que a FPERGS não possui apenas dezessete anos de história, mas também conta com um longo passado proveniente da FEBEM, não é novidade ao Poder Público que haveriam pessoas que não seriam adotadas e que permaneceriam dependendo do atendimento do Estado, mas, sabendo que os municípios não dão conta da demanda de acolhimento institucional para adultos, em todos esses anos, não se aplicou em formular e implementar uma política pública destinada a esse público-alvo.

Essa dinâmica entre judicialização e garantia de direitos é ponderada por Streck (2009, p.15) o qual sugere que é cômodo para o Poder Executivo aguardar todo o processo judicial para, então, executar uma ação para garantir o direito requerido, e que ainda há a possibilidade de o Executivo não cumprir a decisão judicial. O autor afirma ainda que “seria melhor se pensássemos na democracia como organização social com políticas públicas, prestigiamos do Parlamento, discussões orçamentárias, para evitar que todas as questões em termos de garantia de direitos terminem no Judiciário, sobrecarregando o sistema.”.

4.6 Efeitos da Interferência Judicial no Serviço de Acolhimento Institucional

Ao analisarmos a legislação vigente, percebemos que ela é muito específica sobre os direitos das crianças e adolescentes e aspectos que as envolvem, regulamenta sobre direitos fundamentais, da vida, saúde, liberdade, respeito, dignidade, cultura, lazer, esporte, profissionalização, proteção no trabalho, prevenção, convivência familiar e comunitária, sobre família natural, família substituta, sobre guarda, tutela, adoção, sobre consumo de produtos e serviços, autorização pra viajar, sobre o funcionamento da política de atendimento, medidas de proteção, práticas de atos infracionais, direitos individuais, garantias processuais, medidas socioeducativas, remissão, medidas aos pais e responsáveis, conselho tutelar, acesso à justiça, entre outras questões subjetivas como, por exemplo, no Art. 7 do Estatuto da Criança e do Adolescente, que indica que a criança e adolescente deve ter um “desenvolvimento sadio e harmonioso” (BRASIL, 1990). Assim sendo, a autonomia que os gestores públicos, equipe técnica e educadores sociais das instituições de acolhimento têm sobre o atendimento oferecido

a esse público, refere-se apenas às questões gerais da vida cotidiana, pois dependem da supervisão e da aprovação do plano de atendimento individual pelos juízes que trabalham no Juizado de Infância e Juventude.

Mas a judicialização da política pública de acolhimento vai além das atribuições do Poder Judiciário dispostas em Lei, conforme análise de Santos e Pereira (2017, p. 2),

[...] o que observamos é que, fatalmente, algumas peças da engrenagem do Sistema de Garantia de Direitos – notadamente, aquelas que formam a rede de serviços socioassistenciais do Poder Executivo – falham. Em decorrência da inércia ou inoperância na execução das políticas públicas no âmbito do Poder Executivo, o Poder Judiciário é sobrecarregado e compelido a atender demandas que não são de sua competência, mantendo judicializados casos familiares que deveriam ser cuidados pelas políticas de proteção social e por todos os órgãos que compõem o Sistema de Garantia de Direitos da criança e adolescente.

Podemos identificar, em nossa pesquisa, que o fenômeno mencionado pelos autores supracitados também é encontrado no Rio Grande do Sul, como no caso da ACP movida pelo Ministério Público Estadual para requerer a abertura de vagas para as crianças e adolescentes em risco devido ao envolvimento em litígios graves. Essa ação é uma evidência da indiferença do Poder Executivo Estadual diante da Lei que atribui à FPERGS a responsabilidade sobre o atendimento, em âmbito estadual, das crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social, conforme disposto na Lei Estadual 11.800 de 28 de maio de 2002.

Verificamos que a atuação do Poder Judiciário é presente ao longo de toda a legislação que trata a respeito das crianças e adolescentes, tanto no passado, quanto no presente. No passado, o Judiciário regulava a vida de crianças e adolescentes desprotegidos pela família desde o início da primeira legislação que dispunha sobre os menores, no presente, o Judiciário permaneceu com essa atuação robusta. Percebemos ao longo desse trabalho que a principal diferença entre a legislação antiga e a atual é o endereçamento da Lei para um público-alvo, o qual, no passado, referia-se às crianças e adolescentes em situação irregular, os quais eram provenientes de um contexto de miserabilidade econômica e estavam desprotegidos do cuidado da família e/ou haviam transgredido à Lei. Hoje, não há mais essa marcação socioeconômica na legislação, a redação é endereçada a todos, tendo como único recorte a idade: zero a dezoito anos incompletos. Não obstante, na prática, as famílias reguladas pelo Poder Judiciário são, em sua maioria, famílias de baixa renda.

Foi possível identificar dois tipos de atuação do Poder Judiciário em relação ao serviço de acolhimento institucional executado pela FPERGS. A primeira é aquela que mencionamos

acima, que já está prevista na legislação vigente, a qual confere poderes aos Juízes de Direito para decidirem sobre os encaminhamentos da vida das crianças e adolescentes institucionalizados por causa da violação de direitos. Essa atuação repercute mais sobre a vida da pessoa em questão do que sobre o serviço de acolhimento como um todo, pois as decisões judiciais são pensadas caso a caso.

A segunda atuação é aquela que diz respeito ao estrito sentido de judicialização de políticas públicas, a qual abrange o coletivo, onde o Poder Judiciário é invocado para atuar na garantia de direitos quando há negligência por parte dos poderes democráticos, conforme vimos anteriormente na revisão da Literatura. Dessa forma, identificamos que, no presente estudo de caso, a judicialização do serviço de acolhimento institucional é promovida pelo Ministério Público Estadual, o qual atua segundo as suas atribuições, na defesa dos direitos sociais e individuais indisponíveis (BRASIL, 1993). E que os desdobramentos dessas ações de judicialização de direitos difusos e coletivos resultam em transformações na política pública e não impactam apenas a vida de uma pessoa, mas impactam a vida de grande parte dos usuários do serviço. Desse modo, verificamos que interferência judicial ocasionou a expansão da atribuição da FPERGS em relação ao público atendido, e também fora possível identificar três principais efeitos como causa direta e indireta da interferência judicial por meio da Ação Civil Pública analisada:

1. A abertura de vagas no serviço de acolhimento institucional para as crianças e adolescentes em risco por estarem envolvidos em litígios graves, tendo como efeito principal a garantia de direitos dessas crianças e adolescentes;
2. A alteração na situação dos adultos com deficiência que residiam em unidades da Fundação de Proteção Especial e que, por meio de convênio público-privado, foram transferidos para receber atendimento em um residencial terapêutico, a qual foi um efeito colateral da ACP, pois não estava prevista nem na Ação, nem na decisão judicial;
3. A situação de incerteza dos funcionários da Fundação sobre continuidade dos seus empregos na instituição, tendo em vista que com a transferência dos adultos, a FPERGS ficou extremamente vazia e grande parte dos funcionários ficou em situação ociosa, sendo realocados para casas que já possuíam equipe completa. Essa situação também foi um efeito colateral, pois a ACP não tratava dessa matéria.

Os efeitos 1 e 2 nos remetem à explicação dada por Oliveira (2019, p. 28), em que a repriorização do público-alvo pode ser gerada pela judicialização na fase de implementação da

política pública, para cumprir a decisão judicial, o Poder Executivo tira o público que não era resguardado pela legislação da instituição e restaura as vagas destinadas a esse fim, mas segue tendo compromisso com as pessoas com deficiência em idade adulta porque seus direitos estão resguardados por outra legislação, como na Resolução nº 109 do CNAS, de 11 de novembro de 2009 sobre a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais e no Estatuto da Pessoa com Deficiência, Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015.

Sobre o efeito 3, identificamos que nessa situação a atuação judicial impactou não apenas a vida das pessoas que estavam com os direitos negligenciados pelo Poder Executivo e precisavam dessas vagas, mas também a situação de trabalho desses servidores, os quais outrora discutiam sobre a viabilidade do atendimento dos adultos com deficiência com perfil agravado devido à agressividade, em vista da estrutura física dos abrigos, e passaram a discutir sobre a permanência na instituição. Inclusive, essa situação foi uma das justificativas apresentadas no primeiro momento em que a pesquisadora contatou alguns servidores da instituição, os quais afirmaram que a saída dos adultos gerou um clima de incertezas e que provavelmente seria muito difícil conseguir uma entrevista com alguém de dentro da instituição por esse tema ter se tornado uma questão muito delicada.

Outrossim, verificamos a passividade do Poder Executivo em positivar o direito que estava sendo requerido judicialmente apenas após o deferimento da sentença. Chamamos o Estado de passivo porque estava ciente da demanda apresentada pelo Ministério Público, a qual tramitou por um longo período no sistema de justiça, e, ainda assim, mesmo sabendo da situação agravada diante do risco iminente enfrentado por essas crianças e adolescentes, aguardou a sentença, não operou imediatamente para disponibilizar as vagas necessárias para proteção dos direitos do público em questão.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao revisarmos a literatura de judicialização de políticas públicas, verificamos que a Constituição Federal de 1988 potencializou o papel do Poder Judiciário outorgando poder a ele para contrabalancear o poder da maioria, afim de resguardar os direitos das minorias que não conseguem inserir suas demandas na esfera democrática. Assim, o Judiciário tornou-se um ator no ciclo de políticas públicas, principalmente na fase da implementação, e que sua atuação também colabora para postergar a atuação do Poder Executivo na consolidação de direitos constitucionais.

Percebemos, também, que as pressões sociais ao longo da história resultaram em mudanças legais significativas em termos de direitos das crianças e dos adolescentes. A chegada do ECA revolucionou a forma dos Poderes Públicos lidarem com esse público, que deixou de ser objeto do direito e passou a ser sujeito de direito, mudança que impactou não apenas as instituições do Estado destinadas a atender à infância e à juventude, mas também a forma das famílias enxergarem e tratarem essas crianças e adolescentes.

Na esfera pública, houveram mudanças significativas dentro das instituições de acolhimento, em se tratando da FPERGS, podemos verificar que houveram transformações na infraestrutura, e também na cultura da Fundação, a qual teve que se adequar às novas diretrizes previstas na legislação direcionada à criança e ao adolescente.

Nesse sentido, identificamos dois tipos de atuação do Poder Judiciário na judicialização de políticas públicas em matéria de direito da criança e do adolescente, uma tem previsão legal sobre determinadas situações quando é identificada a violação de direitos das crianças e dos adolescentes, a qual ocorre em processos individuais e que seus efeitos se limitam à criança/adolescente e à família respectiva. E a outra chamamos de judicialização de políticas públicas no estrito sentido, tendo em vista que impacta a implementação da política pública, pois o ajuizamento da ação visa garantir os direitos difusos e coletivos. É importante ressaltar que nos dois casos a provocação do Poder Judiciário é feita pelo Ministério Público, o qual cumpre seu papel legal na defesa dos direitos individuais, coletivos ou difusos indisponíveis na sociedade.

Em se tratando do estudo de caso em questão, verificamos que a nossa hipótese é verídica, pois o atendimento do público adulto com deficiência na FPERGS é um efeito da interferência judicial em políticas públicas somada à inexistência de uma política pública voltada a esse público no âmbito estadual, pois identificamos que o Poder Judiciário

encaminhava essas pessoas antes de atingirem à maioridade, diante dos prognósticos da pequena possibilidade de adoção, para a FPERGS. Ademais, ao longo da pesquisa, descobrimos que a alteração na situação de acolhimento desses adultos também foi um efeito colateral da Ação Civil Pública referida neste trabalho, ainda que não tenha sido ajuizada para essa questão, o Estado a usou como manobra para terceirizar o atendimento dessas pessoas, com prerrogativa de que estava restaurando as atribuições da FPERGS para cumprir a sentença judicial e sob o pretexto de economizar com a terceirização.

Verificamos, nesse estudo de caso, a presença do efeito controverso da judicialização de políticas públicas, que ocorre quando o Estado se coloca em uma posição passiva, à espera da condenação judicial para, então, atuar na matéria requerida judicialmente. Foi perceptível identificá-lo porque o Estado cumpriu com a sentença judicial (abrindo vagas para o público evidenciado pela ACP) apenas após a sua condenação, e no tocante aos adultos que estavam ocupando um local nessa instituição que não foi criada para atendê-los, o Estado terceirizou o acolhimento institucional, ao invés de formular e implementar uma política pública que se adequasse às necessidades dessas pessoas, pois também não havia uma decisão judicial para condená-lo a fazê-la.

Além da confirmação da nossa hipótese, também identificamos dois outros efeitos da interferência judicial no Serviço de Acolhimento Institucional executado pela FPERGS. O principal efeito da Ação Civil Pública analisada, foi a garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes mediante decisão do Poder Judiciário ao condenar o Estado e a FPERGS a garantir a proteção integral desse público, o qual é o motivo central do ajuizamento da ação: o efetivo cumprimento dos direitos legais mediante execução de políticas públicas, nesse caso, a criação das vagas para as crianças e adolescentes em risco de vida devido a exposição às violências. E o segundo efeito, que não estava previsto na ACP, o qual chamamos de efeito colateral, que foi a sensação de instabilidade na continuidade do trabalho dos servidores na Fundação, devido ao esvaziamento da instituição após a transferência dos adultos com deficiência.

Assumimos que existem questões nessa pesquisa que precisam ser aprofundadas, pois não foi possível abrangê-las dentro deste trabalho de conclusão de curso, devido ao curto prazo disponível para essa produção científica. A principal questão que identificamos é a necessidade de aprofundar sobre os efeitos da judicialização na FPERGS observados sob a ótica da própria instituição e do Poder Executivo; o aprofundamento sobre a situação dos servidores da instituição de acolhimento diante das transformações motivadas pela judicialização da política pública; a identificação das lacunas do processo democrático que permitem a omissão do Estado diante das garantias fundamentais e dos direitos previstos em Lei.

Além disso, existem as outras questões estruturais que atravessam a discussão e que merecem a devida atenção, pois é imprescindível que sejam conhecidas ao Poder Público e à sociedade para que se pense em novos desenhos de políticas públicas para o efetivo atendimento dessas demandas e para a superação das desigualdades, tais como o levantamento de dados sobre quem são e quais são os motivos que levaram as crianças e os adolescentes ao acolhimento institucional; identificação da (in)capacidade das políticas de assistência social em suprirem as demandas da população vulnerável; análise da interação entre os conselheiros tutelares e a rede de serviços públicos disponíveis para superação da violação de direitos das crianças e dos adolescentes.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo; MARONA, Marjorie Corrêa. Judicialização da Política no Brasil: ver além do constitucionalismo liberal para ver melhor. *Rev. Bras. Ciênc. Polít.*, Brasília, n. 15, p. 69-94, Dez. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522014000300069&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 13 Set. 2019.

BARROSO, Luiz Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. [Syn]Thesis, Rio de Janeiro, vol.5, nº 1, 2012, p.23-32. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/synthesis/article/view/7433/5388>>. Acesso em: 07 Ago. 2019

BARCELLOS, Logan Caldas. A legitimidade democrática da jurisdição constitucional e o contramajoritarismo no contexto da judicialização da política e do ativismo judicial. *Prismas: Direito, Políticas Públicas e Mundialização*, v. 8, p. 1-44, 2011. Disponível em <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/prisma/article/download/1222/1147>>. Acesso em: 14 Ago. 2019.

BICCA, Carolina Scherer. O ativismo judicial no controle das políticas públicas: o caso da assistência social no Brasil. Brasília, 2011. 171f. - Dissertação (Mestrado). Instituto Brasiliense de Direito Público. Disponível em: <http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/106/disserta%20c3%a7%20a3o_Carolina%20Scherer%20Bicca.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em 20. Set. 2019.

BRASIL. Decreto Nº 1.313, de 17 de Janeiro de 1891. Estabelece providencias para regularisar o trabalho dos menores empregados nas fabricas da Capital Federal. Sala das sessões do Governo Provisorio, 1891. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1313-17-janeiro-1891-498588-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em 19. Out. 2019.

BRASIL. Lei Nº 6.697, de 10 de Outubro de 1979. Institui o Código de Menores. Senado Federal. Brasília, 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6697.htm>. Acesso em: 28 Mai. 2019.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm> Acesso em: 28 Mai. 2019.

BRASIL. Lei Nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm> Acesso em: 01 Jun. 2019

BRASIL. Lei Nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Brasília, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8625.htm>. Acesso em: 04. Dez. 2019

BRASIL. Lei Nº 8.742, de 7 de Dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência

Social e dá outras providências. Casa Civil. Brasília, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742compilado.htm> Acesso em 17. Out. 2019.

BRASIL, Lei Nº 10.216, de 6 de abril de 2001. Dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental. Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110216.htm> Acesso em: 28 out. 2019.

BRASIL, Lei Nº 13.146, de 6 de julho 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113146.htm> Acesso em: 02 nov. 2019

CALSAVARA, E. A. F. ; PAMPLONA, Danielle Anne. A Constitucionalização do Direito, a Judicialização e o Ativismo Judicial: O Papel do Judiciário nas Sociedades Democráticas. In: XXIII Congresso Nacional do Conpedi, 2014, João Pessoa. Anais do XXIII Congresso Nacional do Conpedi, 2014. Disponível em: <<http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=a6bb9d920e681155>> Acesso em: 13 Ago. 2019.

CARDOSO, Jéssica Ferreira. O Papel do Ministério Público no Contexto do Direito da Criança e do Adolescente. Jus.com.br, 2018. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/67759/o-papel-do-ministerio-publico-no-contexto-do-direito-da-crianca-e-do-adolescente>>. Acesso em 06 dez. 2019.

CARDOZO, José Carlos da Silva. "Como se fosse meu filho"? As crianças e suas famílias no Juízo dos Órfãos de Porto Alegre (Séc. XIX).. 1. ed. São Leopoldo/RS: Oikos/Editora UNISINOS, 2018. 389 p.

CASTRO, Marcus Faro de. O supremo Tribunal Federal e a Judicialização da Política. Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo, v. 12, n. 35, p. 147-156, 1997

COSTA, Bruno Andrade. O controle judicial nas políticas públicas. Análise das decisões judiciais e seu cumprimento para a realização progressiva dos direitos fundamentais sociais. Revista de Informação Legislativa. Ano 50 Número 199 jul./set. 2013. p. 255-269

CUNHA, Carolini Cássia; BOARINI, Maria Lucia. A infância sob a tutela do Estado: alguns apontamentos. Psicol. teor. prat., São Paulo , v. 12, n. 1, p. 208-224, 2010 . Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1516-36872010000100017&lng=pt&nrm=isso>. Acesso em: 18 ago. 2019.

DAL PRÁ, K. R; GONCALVES, Laíse.; WIESSE, Michelly Laurita; MIOTO, R. C. T. O direito à assistência social: reflexões sobre a judicialização do Benefício de Prestação Continuada e o acesso aos níveis de proteção social do SUAS. O SOCIAL EM QUESTÃO, v. 21, p. 307-326, 2018. Disponível em: <http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_41_art_SL1_Pra_Gon%C3%A7alves_Wiese_Mioto.pdf> Acesso em 11. Set. 2019.

EM QUESTÃO. Questão do prazo na adoção. Senado Federal. Brasília. Disponível em:<<https://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/adocao/realidade-brasileira-sobre-adocao/questao-do-prazo-na-adocao.aspx>>. Acesso em 12. Nov. 2019.

FAGNANI, Eduardo. Análises e propostas - Seguridade Social: a experiência brasileira e o debate internacional. Friedrich Ebert Stiftung, n. 42. p. 1-47, dez. 2011

FONSECA, Cláudia; SCHUCH, Patrice. (Org.). Políticas de Proteção à Infância: um olhar antropológico. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

FONSECA, Francisco. Dimensões críticas das políticas públicas: Cad. EBAPE.BR, v. 11, n. 3, artigo 5, Rio de Janeiro, Set./Nov. 2013 Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cebape/v11n3/06.pdf>> Acesso em: 21. Ago. 2019.

GONÇALVES L. A judicialização na assistência social: elementos de reflexão a partir da proteção social básica no município de Florianópolis. Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Serviço Social). Departamento de Serviço Social. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis/SC, 2016. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/169862/TCC%20La%c3%adse%20Gon%c3%a7alves.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> Acesso em 07 Out. 2019.

KERVALT, Marcelo. Doentes graves são levados de fundação estadual para clínica particular e servidores protestam. ZERO HORA. Porto Alegre, 2019. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/geral/noticia/2019/10/doentes-graves-sao-levados-de-fundacao-estadual-para-clinica-particular-e-servidores-protestam-ck1chchw7033v01r20mwx2a00.html>>. Acesso em 27 out. 2019.

LORENZI, Gisella Werneck. Uma Breve História dos Direitos da Criança e do Adolescente no Brasil. Fundação Telefônica. 2016 Disponível em: <<http://fundacaotelefonica.org.br/promeninotrabalho infantil/noticia/uma-breve-historia-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-no-brasil/#titulo5>> Acesso em 19 out. 2019.

MADEIRA, L. M.. Defensoria Pública no Brasil: um estudo sobre o acesso à justiça em contexto de judicialização da política. In: 2a. Conferencia do Desenvolvimento (Code/ IPEA), 2011, Brasília. Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos, 2011. v. 1. p. 1-25. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/279848763_Defensoria_Publica_e_defensores_no_Brasil_um_estudo_sobre_o_acesso_a_justica_em_contexto_de_judicializacao_da_politica> Acesso em 13 set. 2019

MADEIRA, L. M.. STF como ator político no Brasil: o papel do tribunal no julgamento de ações de políticas sociais entre 2003 e 2013. Revista Debates (UFRGS), v. 8, p. 35-56, 2014 Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/debates/article/view/49506/32320>> Acesso em: 03 Set. 2019.

MÂNICA, Fernando B.. Teoria da Reserva do Possível: direitos fundamentais a prestações e a intervenção do Poder Judiciário na implementação de políticas públicas. REVISTA BRASILEIRA DE DIREITO PÚBLICO, v. 18, p. 169-186, 2007. Disponível em: <http://fernandomanica.com.br/site/wp-content/uploads/2015/10/teoria_da_reserva_do_possivel.pdf> Acesso em 28 set. 2019

MIOTO, R. C. T. ; DAL PRÁ, KELI REGINA ; WIESSE, Michelly Laurita. Política social e processos de judicialização: serviços sociais e famílias em foco. SER Social (Online), v. 20, p. 11-29, 2018. Disponível em>

<http://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/13528/16271> Acesso em 11 Set. 2019

MORAES, Daniela Pinto Holtz. Efetividade dos direitos sociais: Reserva do possível, mínimo existencial e ativismo judicial. *Âmbito Jurídico*, 2010. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/efetividade-dos-direitos-sociais-reserva-do-possivel-minimo-existencial-e-ativismo-judicial/>>. Acesso em 28.09.2019

MOTTA, Luiz Eduardo. Acesso à justiça, cidadania e judicialização no Brasil. *Achegas.net*, n. 36, jul/ago 2007. Disponível em: <http://www.achegas.net/numero/36/eduardo_36.pdf> Acesso em: 20 set. 2019.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). *Pesquisa Social. Teoria, método e criatividade*. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

OLIVEIRA, S.M. A moral reformadora e a prisão de mentalidades: adolescentes sob o discurso penalizador. In: *São Paulo Em Perspectiva*. V.13. Nº.4. Out-Dez 1999. São Paulo. p. 75-81. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v13n4/v13n4a07.pdf>> Acesso em: 18 Ago. 2019.

OLIVEIRA, V. E.. *Judicialização de Políticas Públicas no Brasil*. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2019. v. 1. 332p .

_____. Resolução CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009, que aprovou a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais do SUAS, prevê a oferta do Serviço de Acolhimento Institucional para Jovens e Adultos com Deficiência, em situação de dependência, em Residências Inclusivas, no âmbito da Proteção Social Especial de Alta Complexidade. <http://www.poderesaude.com.br/novosite/images/stories/2_-_Publicacao_-_SIM_-_24.09.2012.pdf> Acesso em: 28 out. 2019.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Nº 5.747, de 17 de janeiro de 1969. Autoriza o Poder Executivo a criar a Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor (FEBEM), e dá outras providências. Porto Alegre, 1969. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/05.747.pdf>> Acesso em 23. Out 2019.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Nº 11.800, de 28 de maio de 2002. Dispõe sobre execução de medidas sócio-educativas de internação e de semiliberdade, dando nova redação à Lei nº 5.747 de 17 de janeiro de 1969, e autoriza o Poder Executivo a criar a Fundação de Proteção Especial do Rio Grande do Sul voltada à execução das medidas de proteção da criança e do adolescente. Porto Alegre, 2002. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/FileRepository/repLegisComp/Lei%20n%C2%BA%2011.800.pdf>>. Acesso em: 18 Ago. 2019.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto Nº 41.651, de 29 de maio de 2002. Cria a Fundação de Proteção Especial do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2002. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/m010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=814&hTexto=&Hid_IDNorma=814>. Acesso em: 18 Ago. 2019.

RODRIGUES, D. S.; SIERRA, V. M. *Democracia, Direitos Humanos e Cidadania: as "novas*

políticas de reconhecimento" e os impasses na judicialização da questão social. Em: Revista Espaço Acadêmico, n. 116, janeiro de 2011. Disponível em: <<http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/11172>>. Acesso em: 27 nov. 2019.

RUA, M. G.. Análise de Política Públicas: Conceitos Básicos. In: Maria das Graças Rua; Maria Carvalho. (Org.). O Estudo da Política: Tópicos Selecionados. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SANTOS, D. P. ; PEREIRA, A. M. . Judicialização da infância e juventude e políticas públicas: uma análise a partir dos processos de acolhimento institucional da comarca de Francisco Morato-SP. Em: I SEMINÁRIO NACIONAL: FAMÍLIA E POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL, 2017, VIÇOSA. I SEMINÁRIO NACIONAL: FAMÍLIA E POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL, 2017. Disponível em: <<http://www.ppged.ufv.br/seminariofamiliapoliticassociais/wp-content/uploads/Judicializa%C3%A7%C3%A3o-da-inf%C3%A2ncia-e-juventude-e-pol%C3%ADticas-p%C3%ABlicas-uma-an%C3%A1lise-a-partir-dos-processos-de-acolhimento-institucional-da-comarca-de-Francisco-Morato-SP.pdf>> Acesso em 26 nov. 2019

SÁ, Mariana Oliveira de; BONFIM, Vinícius Silva. A atuação do Supremo Tribunal Federal frente aos fenômenos da judicialização da política e do ativismo judicial. Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v. 5, Número Especial, 2015. p. 169-189. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/3126/pdf>>. Acesso em: 07 Ago. 2019.

SADEK, M.T. Judiciário: mudanças e reformas. Estudos Avançados, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 79-101, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v18n51/a05v1851.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2019.

SECCHI, Leonardo. Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SIERRA, V. M. O Poder Judiciário e o Serviço Social na judicialização da política e da questão social. Ser Social, v. 16, n. 34, 2014, p. 30-45.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em 21. Ago. 2019.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. OAB in foc. Uberlândia, ano 4, n. 20, p. 15, ago./set. 2009. Disponível em: <http://encontrodedirigentes.oabuberlandia.org.br/Revista_OAB20.pdf>. Acesso em: 14 Ago. 2019.

WESTIN, Ricardo. Até lei de 1927, crianças iam para a cadeia. In: Jornal do Senado. Ano XXI. Nº 4.335. Brasília. 7 julho. 2015. p. 4-5. Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/jornal/edicoes/2015/07/07/jornal.pdf/view>>. Acesso em 18. Ago. 2019.

APÊNDICES

APÊNDICE 1. Roteiro de Entrevista para Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul

ROTEIRO DE ENTREVISTA

1. Como ocorre a participação do Ministério Público no processo de ingresso no acolhimento institucional?
2. Quais foram as principais questões judicializadas pelo MP desde a criação da FPERGS? Elas já resultaram em transformações na instituição?
3. Existem quantas unidades de acolhimento para crianças e adolescentes na FPE? E na FASC?
4. Quais são os principais desafios do serviço de acolhimento institucional da FPERGS para garantir a proteção integral das crianças e adolescentes?
5. O MP atua sobre a situação dos adultos com deficiência acolhidos na FPERGS? Quando ocorreu a determinação sobre a separação das casas de adultos e crianças e adolescentes? Foi mediante ação civil pública que ocorreu a mudança?
6. MP tem controle sobre o número de adultos e de crianças e adolescentes atendidos hoje pela FPERGS? Se sim, quantos são?
7. Sobre a ACP das vagas para os adolescentes em risco. Como está o andamento da ação?
8. Como você avalia a alternativa do Estado em disponibilizar as vagas na modalidade de acolhimento institucional e não acolhimento familiar, conforme o aconselhamento do juiz?
9. A sentença judicial implicou no remanejamento dos adultos acolhidos na FPERGS para uma clínica particular com o vínculo realizado por convênio, como você percebe essa resposta do Poder Executivo para cumprimento da sentença?

APÊNDICE 2. Roteiro de Entrevista para Juízes

ROTEIRO DE ENTREVISTA

1. Quais são as atribuições do Poder Judiciário no que se refere ao acolhimento institucional?
2. O judiciário regula todas as áreas da vida de um acolhido ou há questões que ficam ao encargo da instituição de acolhimento? Quais são os principais encaminhamentos na vida de um acolhido que passam pela decisão judicial?
3. Como ocorre a atuação judicial ao longo do processo de institucionalização do acolhido, do ingresso ao desligamento?
4. No que se refere à vontade do acolhido, ela é considerada? Como ocorre essa troca de informações?
5. Quais são as diferenças da atuação judicial antes do Estatuto da Criança e do Adolescente e depois do ECA?
6. Quando estamos tratando de um acolhido com deficiência ou transtorno mental, como ocorre o processo de institucionalização?
7. Como o judiciário entende as demandas provenientes da negligência do Poder Executivo para com os adultos com deficiência atendidos pela FPERGS?

APÊNDICE 3. Termo de Consentimento Livre e Esclarecido Apresentado aos Entrevistados

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Caro participante, a pesquisa em que você está contribuindo estudar sobre a judicialização de Políticas Públicas, sendo um estudo de caso a respeito da Fundação de Proteção Especial do Rio Grande do Sul. Em consonância aos procedimentos éticos adotados em pesquisa com seres humanos, a pesquisadora responsabiliza-se por manter dados pessoais em sigilo. Desta forma, você não será identificado(a) em nenhuma publicação que possa resultar deste estudo. Uma cópia será arquivada e outra será fornecida a você.

PESQUISADOR RESPONSÁVEL: Ana Paula de Oliveira Sometes

TELEFONE: (51) 992991234

EMAIL: sometes@hotmail.com

INSTITUIÇÃO DE PESQUISA: Universidade Federal do Rio Grande do Sul

CONSENTIMENTO DE PARTICIPAÇÃO

Eu, _____,
portador(a) do documento _____ afirmo que, de maneira clara e detalhada, fui informado(a) dos objetivos da pesquisa acima e esclareci minhas dúvidas. Declaro, ainda, que concordo em participar da pesquisa acima citada. Sei que em qualquer momento poderei solicitar novas informações e modificar minha decisão, se assim desejar, e a pesquisadora certificou-me de que minha identificação será mantida em sigilo.

Porto Alegre ____ de _____ de 2019.

Participante

Pesquisadora
