



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS
ESCOLA SUPERIOR DA MAGISTRATURA TOCANTINENSE
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL INTERDISCIPLINAR EM
PRESTAÇÃO JURISDICIONAL E DIREITOS HUMANOS**

HÉLVIA TÚLIA SANDES PEDREIRA

**ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL E TRANSIÇÃO PARA A VIDA ADULTA NA
PERSPECTIVA DAS “DECISÕES ESTRUTURAIS”: ANÁLISE A PARTIR DAS
TEORIAS DO RECONHECIMENTO E DA RESPONSABILIDADE SOCIAL**

**PALMAS (TO)
2019**

HÉLVIA TÚLIA SANDES PEDREIRA

**ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL E TRANSIÇÃO PARA A VIDA ADULTA NA
PERSPECTIVA DAS “DECISÕES ESTRUTURAIS”: ANÁLISE A PARTIR DAS
TEORIAS DO RECONHECIMENTO E DA RESPONSABILIDADE SOCIAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos, da Universidade Federal do Tocantins, em parceria com a Escola Superior da Magistratura Tocantinense, na linha de pesquisa: Efetividade das Decisões Judiciais e Direitos Humanos, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre.

Orientador: Professor Doutor Vinícius Pinheiro Marques

PALMAS (TO)
2019

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins

- P371a Pedreira, Hélvia Túlia Sandes .
Acolhimento institucional e transição para a vida adulta na perspectiva das "Decisões Estruturais": análise a partir das teorias do reconhecimento e da responsabilidade social . / Hélvia Túlia Sandes Pedreira. – Palmas, TO, 2019.
148 f.
- Dissertação (Mestrado Profissional) - Universidade Federal do Tocantins – Câmpus Universitário de Palmas - Curso de Pós-Graduação (Mestrado) em Prestação Jurisdicional em Direitos Humanos, 2019.
Orientador: Prof. Dr. Vinícius Pinheiro Marques
1. Acolhimento Institucional. 2. Desligamento na Maioridade. 3. Reconhecimento Intersubjetivo. 4. Responsabilidade Social. I. Título
- CDD 342**

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).



UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU*
EM PRESTAÇÃO JURISDICIONAL E DIREITOS HUMANOS

HÉLVIA TÚLIA SANDES PEDREIRA

**“ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL E TRANSIÇÃO PARA A VIDA ADULTA NA PERSPECTIVA
DAS “DECISÕES ESTRUTURAIS”: análise a partir das teorias do reconhecimento e da
responsabilidade social”**

Dissertação propositiva apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* Mestrado Profissional e Interdisciplinar em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos, promovido pela Universidade Federal do Tocantins em parceria com a Escola Superior da Magistratura Tocantinense, como parte das exigências para a obtenção do título de Mestre.

Data da aprovação: 31 de maio de 2019

Banca examinadora:

Prof. Dr. Vinicius Pinheiro Marques
Orientador e Presidente da Banca
Universidade Federal do Tocantins

Prof. Dr. Gustavo Paschoal Teixeira de Castro Oliveira
Membro Interno
Universidade Federal do Tocantins

Prof. Dr. Sérgio Augusto Pereira Lorentino
Membro Avaliador Externo
Universidade Federal do Tocantins

*Aos meus pais, Carolino e Marineide, por
me amarem incondicionalmente; e às
minhas filhas , Heloísa e Hagnes , por me
possibilitarem amar incondicional .*

*Há um tempo que é preciso abandonar as
roupas usadas, que já têm a forma do
nosso corpo, e esquecer os nossos
caminhos que nos levam sempre aos
mesmos lugares. É o tempo da travessia,
e se não ousarmos fazê-lo, teremos ficado
para sempre à margem de nós mesmos.*

FERNANDO PESSOA.

RESUMO

A presente dissertação buscou verificar a atuação do Poder Judiciário Tocantinense no processo de transição dos adolescentes entre o acolhimento institucional e a vida adulta. Está composta de três capítulos: uma análise filosófica, sociológica e jurídica da adolescência e da política pública de acolhimento institucional; uma verificação qualitativa dos processos de adolescentes acolhidos, entre 15 e 18 anos incompletos, nas comarcas de Palmas e Porto Nacional/TO; e uma análise da adoção das decisões estruturais na preparação do adolescente acolhido institucionalmente para a vida adulta. A pesquisa foi norteadada pelo método indutivo, com perspectiva aplicada e com abordagem qualitativa. A análise dos processos, para alcançar os objetivos propostos, apresentou caráter descritivo na coleta dos dados, e exploratório quanto à atuação jurisdicional, a fim de se ter mais familiaridade com o problema, explicitando-o, e servir de base à construção de hipóteses. O estudo possibilitou a constatação de que não ocorre atuação jurisdicional proativa no processo de transição do adolescente do serviço de acolhimento para a vida adulta. Surge como possível hipótese o condicionamento do juiz a um papel passivo imposto pelo sistema jurídico tradicional que o aprisiona a um formalismo pragmático, deixando de assumir a posição central, tensionadora e fiscalizadora do Sistema de Garantia de Direitos. Diante da hipótese, defende-se a adoção das decisões estruturais que, ao redirecionar a atuação jurisdicional do passado e a projetá-la para o futuro em resposta à mutabilidade fática, desenha um modelo processual capaz de instrumentalizar a atuação procedimental dialógica do Poder Judiciário na construção de soluções com aptidão de restaurar o contexto político e sociocultural dos adolescentes no processo de transição entre o acolhimento e a vida adulta; possibilitar a superação das violações aos padrões de reconhecimento; e como responder ao dever objetivo do homem público de agir pautado pela ética da responsabilidade com aptidão de concretizar o compromisso intrínseco do direito com as gerações futuras, o de cumprir as promessas contidas no texto constitucional ao reconhecer criança e adolescente como prioridades absolutas.

Palavras-chave: Acolhimento Institucional. Desligamento na Maioridade. Reconhecimento Intersubjetivo. Responsabilidade Social. Decisões Estruturais.

ABSTRACT

The present dissertation looked to check the acting of the Judiciary Tocantinense in the process of transition of the adolescents between the institutional welcome and the adult life. It is composed of three chapters: a philosophical, sociological and legal analysis of the adolescence and of the public politics of institutional welcome; a qualitative checking of the processes of welcomed adolescents, between 15 and 18 incomplete years, in the Judicatures of Palms and National Oporto / you it; and an analysis of the adoption of the structural decisions in the preparation of the welcomed adolescent institucionalmente for the adult life. The inquiry was orientated by the inductive method, with a hard-working perspective and with qualitative approach. The analysis of the processes, aiming to reach the proposed objectives, presented a descriptive character in the collection of the data, and exploratório as for the acting jurisdicional, in order that a bigger familiarity had been with the problem, setting it out and to serve of base to the hypotheses construction. The study made possible the observation that does not take place an acting jurisdicional proactive in the process of transition of the adolescent of the service of welcome for the adult life. The conditioning of the judge appears like possible hypothesis to a passive paper imposed by the traditional legal system that imprisons it to a pragmatic formalism, stopping assuming the central position, tensionadora and supervisory of the System of Guarantee of Rights. Before the hypothesis, there is defended the adoption of the structural decisions what, to a redirecionar the acting jurisdicional from the past and to projecting it for the future in stake to the mutability fática, draws an able processual model of instrumentalizar the acting procedimental dialógica of the Judiciary in the solutions construction with aptitude of restoring the political context and sociocultural of the adolescents in the transition process between the welcome and the adult life and making possible the overcoming of the violations to the recognition standards, as well as responding to the objective duty of a public servant of acting ruled by the ethics of the responsibility with aptitude of making real the intrinsic promise of the right with the future generations of carrying out the promises contained in the constitutional text while recognizing child and adolescent as absolute priority.

Keywords: Institutional welcome. Separation in the adulthood. Intersubjective recognition. Social responsibility. Structural decisions.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CAPS	Centro de Atenção Psicossocial
CF	Constituição Federal
CNCA	Cadastro Nacional de Crianças e Adolescentes Acolhidos
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CPC	Código de Processo Civil
CPP	Código de Processo Penal
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FONAJUP	Fórum Nacional da Justiça Protetiva
GGEM	Grupo Gestor das Equipes Multidisciplinares
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
PIA	Plano Individual de Atendimento
PNCFC	Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária
RE	Recurso Extraordinário
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem
SGDCA	Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente
UFT	Universidade Federal do Tocantins

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 ADOLESCÊNCIA E POLÍTICA PÚBLICA DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL: UMA ANÁLISE FILOSÓFICA, SOCIOLOGICA E JURÍDICA	17
2.1 Perspectiva sociológica e filosófica da proteção à adolescência	20
2.2 Proteção normativa à infância e à adolescência	31
2.3 Políticas Públicas e suas dimensões	34
2.3.1 Montagem da agenda.....	36
2.3.2 Formulação da política pública.....	37
2.3.3 Tomada de decisão política.....	39
2.3.4 Implementação da política pública	42
2.3.5 Avaliação da política pública	43
2.4 Política pública de acolhimento institucional	46
2.4.1 Audiências concentradas	51
2.4.2 Modalidades de acolhimento institucional	53
3 ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL E DESLIGAMENTO NA MAIORIDADE: ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO NO PROCESSO DE PREPARAÇÃO PARA DESLIGAMENTO DOS ADOLESCENTES POR MAIORIDADE NAS COMARCAS DE PORTO NACIONAL/TO E PALMAS/TO	56
3.1 Invisibilidade do desligamento do adolescente das instituições de acolhimento na maioria	56
3.2 Caminho metodológico	62
3.3 Resultados da pesquisa	67
3.3.1 Comarca de Porto Nacional/TO.....	68
3.3.1.1 <i>Acolhida Esmeralda</i>	68
3.3.1.2 <i>Acolhida Pérola</i>	70
3.3.1.3 <i>Acolhida Ágata</i>	71
3.3.2 Comarca de Palmas/TO	73
3.3.2.1 <i>Acolhida Jade</i>	73
3.3.2.2 <i>Acolhida Ametista</i>	75
3.4 Conclusões parciais e possíveis hipóteses	79
3.4.1 Perfil das acolhidas, motivo para o acolhimento, vínculos com familiares,	

visitação e tempo de acolhimento	81
3.4.2 PIA e ações voltadas à preparação para o desligamento	84
3.4.3 Atuação do Poder Judiciário.....	86
3.4.3.1 <i>Homologação do Plano Individual de Atendimento</i>	87
3.4.3.2 <i>Acompanhamento/fiscalização da execução do Plano Individual de Atendimento quanto à preparação para o desligamento</i>	88
3.4.3.3 <i>Deliberações/ações do juiz nas audiências concentradas voltadas ao desligamento por maioria</i>	89
3.4.4 Possíveis hipóteses.....	91
4 ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL E DESLIGAMENTO POR MAIORIDADE SOB A PERSPECTIVA DAS DECISÕES ESTRUTURAIS	96
4.1 Desligamento do serviço de acolhimento na maioria e reconhecimento intersubjetivo	97
4.2 Responsabilidade social do juiz	102
4.3 Decisões estruturais: instrumento processual de atuação jurisdicional na preparação para o desligamento por maioria	107
4.3.1 Decisões estruturais: origem e alcance.....	107
4.3.2 Decisões estruturais: sistema processual e instrumentos de efetivação no Código de Processo Civil	110
4.3.3 Efetivação/Execução das decisões estruturais: acolhimento institucional e preparação para o desligamento por maioria	120
4.3.4 Implementação do Plano Individual de Atendimento na preparação para o desligamento na maioria: controle social da execução e papel do juiz	126
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	135
REFERÊNCIAS	144

1 INTRODUÇÃO

Os programas de acolhimento institucional são enquadrados nas políticas públicas de assistência social como política de proteção especial de alta complexidade, e voltados à garantia da proteção integral a crianças e adolescentes em situação de risco por ação ou omissão ocorrida no núcleo familiar, em grande parte das vezes. A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), a partir de uma concepção de descentralização político-administrativa, confere aos municípios a execução das medidas de proteção de acolhimento.

No Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei nº 8.069, de 1990 –, o acolhimento institucional é previsto como medida de proteção provisória e excepcional (art. 101, § 1º, do Estatuto da Criança e do Adolescente), a ser aplicada como forma de transição para a reintegração familiar; ou, não sendo possível, para colocação em família substituta. Prever a imediata expedição da guia de acolhimento (art. 101, § 3º, do Estatuto da Criança e do Adolescente) e a elaboração do plano individual de atendimento pela equipe interdisciplinar da instituição que executa o serviço (art. 101, § 4º, do Estatuto da Criança e do Adolescente). Em caso de ser possível a reintegração familiar, caberá à instituição comunicar à autoridade judiciária que dará vistas ao Ministério Público por cinco dias e decidirá em igual prazo (art. 101, § 8º, do Estatuto da Criança e do Adolescente). Não sendo possível a reintegração à família de origem, relatório circunstanciado será encaminhado ao Ministério Público para subsidiar pedido de destituição do poder familiar ou destituição da tutela ou guarda (art. 101, § 9º, do Estatuto da Criança e do Adolescente).

O Estatuto da Criança e do Adolescente, de 1990, não se ocupa em regular a situação de permanência da criança e do adolescente sob quaisquer das formas de acolhimento nem estabelecer parâmetros de execução da medida de acolhimento, tampouco como será a preparação para o desligamento do jovem da instituição com a maioridade.

O Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária e as Orientações Técnicas para o serviço de acolhimento trazem parâmetros para a execução ao definir as formas de acolhimento e delinear os aspectos técnicos a serem observados na execução das medidas de acolhimento desde questões relacionadas ao quadro de

profissionais até ao espaço físico adequado. Mas, assim como o Estatuto da Criança e do Adolescente, de 1990, não contempla nenhuma regulamentação estabelecendo como, quando e de que forma se dará o processo de preparação do adolescente para o desligamento da instituição de acolhimento, quando atingida a maioridade.

As Orientações Técnicas ao serviço de acolhimento, ao abordar a questão do desligamento em decorrência da maioridade, limita-se a ressaltar a necessidade de serem “viabilizadas ações destinadas à preparação para a vida autônoma” (CONANDA, 2009), sem estabelecer quaisquer parâmetros, diretrizes ou procedimentos que devam ser seguidos no processo de preparação para o desligamento.

O Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária traz o Poder Judiciário como integrante do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, a fim de prever a sua atuação como articulador dos atores sociais, fiscalizador das medidas deliberadas em juízo em articulação com a rede de proteção e promotor da proteção de crianças e adolescentes.

As Orientações Técnicas para a elaboração do Plano Individual de Atendimento (PIA) de crianças e adolescentes em serviços de acolhimento trazem a previsão de este Plano contemplar ações voltadas para o desligamento do adolescente por ocasião da maioridade, com foco no desenvolvimento e preparação para uma vida autônoma; construção de um projeto de vida; formação de vínculos afetivos comunitários, e destaca a importância de um planejamento em longo prazo das ações de preparação para o desligamento.

O desligamento dos adolescentes dos serviços de acolhimento institucional por ocasião da maioridade atinge considerável número de adolescentes acolhidos.

Segundo dados do Conselho Nacional de Justiça, obtidos no Cadastro Nacional de Crianças Acolhidas, o Brasil conta com 47.619 acolhidos, dos quais 18.867 são adolescentes entre 12 e 18 anos.

No Tocantins, são 158 crianças e adolescentes acolhidos, sem constar no Cadastro informações quanto à faixa etária dos acolhidos no Estado.

O número de crianças e adolescentes acolhidos por região aponta uma concentração de acolhidos nas regiões sul e sudeste, com 9.948 e 24.181, respectivamente; 2.473 acolhidos na região norte e 429 no Distrito Federal. A região centro-oeste conta com 3.254 acolhidos e a região nordeste com 6.616.

O Cadastro Nacional dos Pretendentes à Adoção indica 45.970 pretendentes cadastrados, dos quais apenas 877 pretendem adotar adolescentes entre 12 e 17 anos, número que representa apenas 1,91% dos pretendentes à adoção cadastrados. Ou seja, os adolescentes acolhidos não atendem aos critérios estabelecidos pelos pretendentes à adoção, em razão da faixa etária; e, não raro, atingem a maioria num contexto de institucionalização.

Os dados coletados apontam que, dos 18.867 adolescentes acolhidos, entre 12 e 18 anos, apenas 877 teriam possibilidade de serem adotados, se considerado apenas o critério etário, ou seja, 17.990, que representam 95,53% dos adolescentes, permaneceriam institucionalizados, se não reintegrados à família de origem ou extensa.

Indicam, também, que os adolescentes acolhidos têm grande possibilidade de serem desligados das instituições de acolhimento quando atingirem a maioria.

A problemática do desligamento por maioria atinge número considerável de adolescentes e provoca inquietude quanto ao futuro dos jovens prestes a deixar as instituições de acolhimento sem vínculos familiares e comunitários restabelecidos; e desperta a necessidade de verificar a atuação do Poder Judiciário no processo de transição do adolescente do acolhimento para a vida adulta.

A decisão judicial ao determinar o acolhimento institucional deveria, com vista à sua efetividade, adotar instrumentos capazes de assegurar o direito substancial, buscando satisfatividade ao direito tutelado.

As decisões judiciais que importem em uma tutela executiva impõem pensar a atuação jurisdicional sob a perspectiva de resultados práticos. Surge, então, a questão norteadora do presente estudo: Qual a participação do Poder Judiciário Tocantinense na preparação dos adolescentes para transição do acolhimento para a vida adulta?

O interesse pela temática surge a partir dos relatos apresentados pela equipe técnica e cuidadores da Instituição de Acolhimento Lar Batista Soren quando da realização das audiências concentradas, realizadas em observância às determinações do Provimento nº 32, de 2013, do Conselho Nacional de Justiça.

Segundo os profissionais da instituição de acolhimento, os adolescentes em processo de transição entre o acolhimento e o desligamento por maior idade passavam a vivenciar conflitos e alterações comportamentais, antes não identificados, como: resistência a cumprir as regras da instituição e colaborar nas

atividades; baixa no rendimento escolar e dificuldades relacionais com os demais acolhidos.

Os relatos deixam evidentes as dificuldades, dilemas e desafios vivenciados pelos jovens diante da aproximação do desligamento. E despertou a necessidade de alternativas, a partir do Poder Judiciário, que pudesse conferir uma resposta aos anseios e carências desses meninos e meninas.

Mobilizada por essas questões, surge o desejo de verificar a atuação do Poder Judiciário, os limites da intervenção na política pública e como poderia intervir no processo de transição dos jovens do acolhimento para a vida adulta, a fim de conferir efetividade a direitos que os adolescentes nem sequer tinham consciência que possuíam.

A pesquisa foi norteada pelo método indutivo, com uma perspectiva aplicada por buscar conhecer um problema específico e com abordagem qualitativa. A análise dos processos, guias de acolhimento e PIAs, com vista a alcançar os objetivos propostos, apresentou um caráter descritivo na coleta dos dados; e exploratório quanto à atuação jurisdicional por possibilitar uma maior familiaridade com o problema, explicitando-o e servindo de base à construção de hipóteses.

Como forma de responder aos objetivos da pesquisa, elaborou-se uma dissertação estruturada em três capítulos: o primeiro se propôs a uma análise filosófica, sociológica e jurídica da adolescência e da política pública de acolhimento institucional; o segundo, a uma verificação de cunho qualitativo dos processos de adolescentes acolhidos, entre 15 e 18 anos incompletos, nas comarcas de Palmas e Porto Nacional/TO; e o terceiro em que se defende a adoção das decisões estruturais como instrumento processual apto a instrumentalizar uma atuação proativa e dialógica do Poder Judiciário no processo de preparação do adolescente acolhido para a vida adulta.

O primeiro capítulo aborda os conceitos básicos acerca da política pública e, especificamente, da política pública de acolhimento institucional com os adolescentes, atores sociais impactados pela política pública. Reconhece-se a adolescência como uma fase de transição da pessoa para a idade adulta, não apenas como um fenômeno biopsíquico, mas também social, com interações subjetivas e socioculturais que internalizam as relações de reconhecimento (HONNETH, 2017). Em contexto de violação aos padrões de reconhecimento intersubjetivo na adolescência, a responsabilidade na esfera do fazer público e da

moral pública tem o conteúdo ampliado com alcance sobre o futuro (JONAS, 2006). Segue-se abordando a proteção normativa à infância e à adolescência, para, em seguida, voltar às dimensões das políticas públicas e como elas se operam na política de acolhimento institucional.

O segundo capítulo busca resposta à questão norteadora do estudo, ou seja, verificar se ocorre, ou como ocorre, a participação do Poder Judiciário Tocantinense na preparação dos adolescentes na transição do acolhimento para a vida adulta. No primeiro bloco são descritos os procedimentos metodológicos, os dados obtidos com a pesquisa nos processos, guias de acolhimento e PIAs a partir do recorte temporal e etário, com delineamento qualitativo. Em seguida, são apresentados e analisados os dados coletados a partir das informações extraídas dos processos com determinação de acolhimento institucional, guias de acolhimento e PIAs de adolescentes entre 15 e 18 anos incompletos, entre novembro, de 2015, e junho, de 2018, das comarcas de Palmas/TO e Porto Nacional/TO. As informações obtidas subsidiaram a construção de possíveis hipóteses à não apropriação pelo Poder Judiciário Tocantinense do papel central e proativo no controle, execução, fiscalização e aprimoramento das ações voltadas à preparação do adolescente para transição do acolhimento para a vida adulta.

A partir das constatações extraídas da pesquisa que indicam uma atuação passiva do judiciário e, ainda, um vácuo entre a mudança de paradigma em nível político normativo e a implementação das políticas públicas, reconhece-se a violação dos padrões de reconhecimento intersubjetivos dos adolescentes na transição entre o acolhimento e a vida adulta e a responsabilidade social do juiz; amplifica diante da condição de pessoa em desenvolvimento que merece proteção integral, de preparar o entorno sociocultural que possibilite a superação à violação dos padrões de reconhecimento.

Na segunda parte do terceiro capítulo, defende-se a adoção das decisões estruturais como modelo processual a ser adotado para direcionar a atuação jurisdicional na preparação do adolescente acolhido para o desligamento na maioridade, e como mecanismo de efetividade e apropriação pelo juiz da atuação dialógica, proativa e centralizadora das ações do sistema de garantia de direitos; e, ainda, com aptidão de responder ao dever objetivo de o homem público agir pautado pela ética da responsabilidade e apto a concretizar o compromisso intrínseco do direito com as gerações futuras de cumprir as promessas contidas no texto

constitucional ao reconhecer criança e adolescente como prioridade absoluta.

Os resultados da pesquisa, a seguir expostos, têm como desfecho primário a socialização do conhecimento acerca da atuação do Poder Judiciário tocantinense na política pública de acolhimento institucional no desligamento na maioria. Conhecimento que pode levar a reflexões, questionamentos e, num desfecho secundário, possíveis respostas que direcionem a reestruturação da atuação do Poder Judiciário na execução da política pública de acolhimento institucional, com vista a conferir efetividade e concretude a direitos de jovens em processo de desligamento institucional na maioria, a partir da adoção de instrumentos processuais aptos a materializar a promessa de ser o processo meio de realizar o direito material.

2 ADOLESCÊNCIA E POLÍTICA PÚBLICA DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL: UMA ANÁLISE FILOSÓFICA, SOCIOLÓGICA E JURÍDICA

Uma das principais marcas da sociedade moderna é a diferenciação social, não apenas por terem seus membros características físicas, atributos e pertencerem a estratos sociais diversos; mas, principalmente, por terem diferentes valores, ideias, crenças, interesses, cultura e variedade de papéis desempenhados. Nesse turbilhão de diversidade, viver em sociedade se tornou algo complexo e com ampla possibilidade de conflitos de variados matizes.

A política, forma dialógica de solução dos conflitos, surge como uma possibilidade eficaz de pacificação social.

Para Rua (*online*), “a política consiste no conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos”.

As políticas públicas decorrem da atividade política e compreendem uma gama de decisões e ações voltadas à alocação imperativa de valores. Uma das suas principais características é a imperatividade, ou seja, são revestidas da soberania do poder público (RUA, *online*).

Política pública difere da decisão política. Política pública engloba uma gama de decisões e sua implementação envolve diversos atores, requer ações e planejamento estratégico; enquanto a decisão política é a escolha de uma entre diversas alternativas, pautada pela preferência dos atores envolvidos, expressa certa adequação entre os fins visados e os meios disponíveis (RUA, *online*).

A partir da busca por mecanismos de resolução para um problema público, surge a política pública. Problemas públicos são demandas que podem envolver a reivindicação por bens e serviços; de participação no sistema político e demandas de controle.

A atividade política nasce, em grande parte, para atender às demandas apresentadas pelos atores sociais ou pelos agentes do sistema político como forma de articulação do apoio necessário.

As demandas são classificadas como novas, recorrentes e reprimidas. Novas são as demandas que surgem a partir de novos atores políticos ou novos problemas; as recorrentes trazem problemas que, por não serem resolvidos ou por serem mal resolvidos, sempre ressurgem no debate político; as reprimidas são as constituídas

por “estado de coisas” ou por não decisões que, por ameaçarem fortes interesses ou contrariarem algo representativo de valor social, não são reconhecidas como problemas políticos (RUA, *online*).

As demandas impulsionam o surgimento das políticas públicas. Inseridas no campo da ciência social, as políticas públicas apresentam três características próprias: normatividade, multidisciplinaridade e enfoque na resolução de problemas públicos (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Influenciado por outros ramos do saber o estudo das políticas públicas, ciência social aplicada, diversificou em fins e meios e expandiu o seu espectro em apoio à tomada de decisão em política pública.

No âmbito da Infância e Juventude, o Estatuto da Criança e do Adolescente contempla políticas públicas com diversos vieses a depender do contexto ao qual estão inseridos a criança e o adolescente. Contempla políticas sociais básicas com caráter de universalização; políticas de proteção especial direcionadas a crianças e adolescentes em situação de risco pessoal ou social; e políticas socioeducativas aos adolescentes atores de atos infracionais¹.

Para atender à reivindicação de proteção à criança e ao adolescente em situação de risco, por violação de direitos no ambiente familiar e minorar os efeitos dessas violações, o Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, – prevê a medida de proteção de acolhimento institucional, com caráter provisório e excepcional.

Enquadrados nas políticas públicas de assistência social como uma política de proteção especial de alta complexidade, os serviços de acolhimento são voltados à garantia da proteção integral à criança, ao adolescente e às famílias sem referência familiar, social ou comunitária ou, em situação de ameaça, necessitando de serem retirados do núcleo familiar e, ou, comunitário.

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, a partir de uma concepção de descentralização político-administrativa, confere aos municípios a execução das medidas de proteção. O serviço de acolhimento, portanto, é, em essência, um serviço cuja execução compete a estes.

A medida de proteção de acolhimento tem suas diretrizes traçadas no Estatuto da Criança e do Adolescente, de 1990, que são detalhadas no Plano

¹Considera-se ato infracional a conduta descrita como crime ou contravenção penal. (art. 103 da Lei nº 8.069, de 1990)

Nacional de Convivência Familiar e Comunitária (BRASIL, 2006) e nas Orientações Técnicas (CONANDA, 2009) para os serviços de Acolhimento de Crianças e Adolescentes, bem como no Provimento nº 32, de 2013, do Conselho Nacional de Justiça, ao trazer previsões quanto à regulação das audiências concentradas, com vista a garantir o caráter provisório e excepcional da medida.

O acolhimento institucional pode ser ofertado sob as modalidades de abrigo, casas-lares, famílias acolhedoras e repúblicas.

A diversificação dos serviços visa conferir respostas efetivas às demandas dos usuários que têm, por previsão constitucional, prioridade absoluta. E será considerado o serviço mais adequado àquele que demonstrar aptidão para viabilizar, no menor tempo, soluções de caráter permanente – reintegração familiar ou adoção.

No caso de adolescentes não reintegrados à família de origem ou extensa e com remotas possibilidades de adoção, a transição do serviço de acolhimento institucional em abrigo para o serviço de acolhimento em república deve ocorrer de forma gradativa, com participação ativa do adolescente no planejamento, favorecendo o seu protagonismo (CONANDA, 2009, p. 87).

Mesmo concebido para conferir concretude a direitos violados de crianças e adolescentes em situação de risco, com caráter provisório e excepcional, o acolhimento institucional pode se prolongar por tempo indeterminado, impondo à criança e ao adolescente uma situação de institucionalização por não terem sido reintegrados à família de origem ou extensa, tampouco inseridos numa família substituta.

A permanência prolongada na instituição de acolhimento institucionaliza o adolescente que se percebe sem referência familiar, social ou comunitária.

Sob uma perspectiva funcional, a política pública visa atores sociais cercados de restrições, buscando compatibilizar objetivos políticos com meios políticos, na resolução aplicada dos problemas (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 5).

Howlett; Ramesh; Perl (2013, p. 14) ponderam que a política pública é um fenômeno que envolve a tomada de inúmeras e complexas decisões por muitos indivíduos e organizações no interior do próprio governo. A dinâmica da tomada de decisões é influenciada por outros atores que atuam interna e externamente no Estado.

A medida de acolhimento é destinada a atores sociais específicos, quais sejam, crianças e adolescentes; e, na busca por conciliar objetivos políticos com os meios políticos para a solução do problema, aspecto importante a ser considerado é a situação peculiar de pessoa em desenvolvimento, destinatário da política pública; bem como o papel dos atores e do Estado na dinâmica da tomada de decisões.

Como adverte Howlett; Ramesh; Perl (2013, p. 14), os efeitos concretos das políticas públicas são delineados no âmbito das estruturas operadas pelos atores e de acordo com as ideias por eles defendidas, como objetivo prático de buscar a melhor maneira de solucionar os problemas públicos.

Partindo do delineamento dos conceitos básicos acerca da política pública e, especificamente, da política de acolhimento institucional, a análise passa a assumir um viés mais específico voltada aos atores sociais – adolescentes – a quem a política pública de acolhimento é direcionada sob uma perspectiva sociológica (HONNETH, 2017), filosófica (JONAS, 2006), e da proteção normativa conferida, para, em seguida, voltar às dimensões das políticas públicas e como elas se operam na política de acolhimento institucional.

A limitação dos atores sociais aos adolescentes decorre do objeto do estudo: desligamento institucional na maioridade.

2.1 Perspectiva sociológica e filosófica da proteção à adolescência

A adolescência é reconhecida como uma fase de transição da pessoa para a idade adulta. Transição de uma fase de dependência para uma fase de ruptura, distanciamento e autonomia, com rápidas, complexas e intensas mudanças sistêmicas de aspectos biológicos, psicológicos e sociais.

No período da adolescência, o ser humano vivencia o processo de maturação biopsicossocial não apenas no aspecto físico, mas também de tornar viável a expressão da personalidade, de modo não somente fantasioso e delimitado, como também estrutural.

A adolescência não é apenas um fenômeno biopsíquico, mas também social. O viés psicológico do desenvolvimento humano é constituído na interação e vivência intersubjetiva, sendo forjado diretamente no impacto dos aspectos internos primários com o aspecto social e cultural. Os aspectos psicodinâmicos dos adolescentes,

portanto, não devem ser analisados de forma a desconsiderar o entorno social e cultural em que estão inseridos.

Em razão da influência social e cultural, Menandro; Trindade; Almeida (2003) defende a necessidade de tratar as questões que envolvem a adolescência também no âmbito da psicologia social, diante do reconhecimento de que o adolescente faz parte de uma classe social, pertence a um gênero, detém características e valores da sua etnia e vive num dado e específico contexto cultural.

Aliado ao aspecto sociocultural, o adolescente vive um período de descobertas dos próprios limites. Nesse processo de descoberta, passa a questionar valores e regras familiares e sociais, em contrapartida, adere, sem muitos questionamentos, às regras e aos valores do grupo que passa a integrar. As amizades constituem as principais referências.

Silva e Matos (2004) afirmam ser um tempo de rupturas e aprendizados, com marcante necessidade de se integrar a um grupo social, busca de autoafirmação e independência.

Freire (1996) pondera que, ao ser rebelde e não resignado, o adolescente se afirma perante as injustiças as quais o impulsionam a mudar.

País e Oliveira (2010) chamam a atenção para o dilema que os adultos colocam aos adolescentes quando todos eles ora são considerados “muitos novos para perceber certas coisas”; e ora que “têm idade para perceber as coisas”. Posição dual que assume dimensão importante na intervenção de profissionais para com o adolescente em situações de preparação para o desligamento nas instituições de acolhimento.

No âmbito da proteção jurídica, todo o ordenamento converge ao reconhecer proteção integral à criança e ao adolescente, sem deixar de considerar as limitações de sua capacidade de exercício dos direitos e da sua liberdade como sujeitos em desenvolvimento (BRASIL, 1990), conferindo-se-lhes especial proteção.

A especial proteção aos sujeitos de direitos – criança e adolescente – requer responsabilidade da família, da sociedade e do Estado diante da situação peculiar de pessoas em desenvolvimento.

Proteger o adolescente requer compreensão da adolescência, que, compreendida de forma sistêmica não pode ser analisada dissociada das situações nas quais os adolescentes estão inseridos. Os contextos influenciam o desenvolvimento dos adolescentes e, de igual forma, os adolescentes influenciam

esses contextos direta ou indiretamente.

Os contextos sociais, seu grau de influência e a interação no desenvolvimento do adolescente podem ter ação direta no seu processo de amadurecimento, reconhecimento recíproco e construção de uma vida adulta autônoma.

Honneth (2017, p. 155-156), a partir do modelo conceitual Hegeliano acrescentando as inflexões empíricas da psicologia social de G.H. Mead, afirma que o reconhecimento recíproco, concebido sob a perspectiva normativa da “autorrelação prática” dos indivíduos com os “parceiros de interação”, seus destinatários sociais, não pode desconsiderar a dinâmica da vida social que “opera como coerção normativa”, impondo uma “deslimitação gradual do conteúdo do reconhecimento recíproco” como única forma capaz de “conferir uma expressão social a uma subjetividade que sempre se regeneram”. O processo de individuação, assim, pressupõe uma ampliação das relações sociais de reconhecimento.

O reconhecimento intersubjetivo está ligado às formas de interação social que pode se realizar pelas “ligações emotivas, da adjudicação de direitos ou da orientação comum por valores”. Em cada esfera de integração, poderá ser atribuído padrão distinto de reconhecimento recíproco, com um “potencial particular de desenvolvimento moral e formas distintas de autorrelação individual” (HONNETH, 2017, p. 159).

Partindo da reconstrução do conteúdo concretamente dado ao amor, ao direito e à solidariedade, Honneth (2009) busca identificar os três padrões de relações com diferentes formas de reconhecimento intersubjetivo independentes.

A concepção concreta de amor corresponde, aqui, a toda relação primária enquanto relações emotivas fortes entre poucas pessoas; relações dependentes de “um equilíbrio precário entre autonomia e ligação” (HONNETH, 2009, p. 160).

Na efetivação de uma relação amorosa os seus sujeitos “se configuram mutuamente na natureza concreta de suas carências”. Na experiência recíproca da dedicação amorosa, dois sujeitos se sabem unidos e se reconhecem dependentes do respectivo outro, em seu estado carencial. A reciprocidade de carências e afetos satisfeitos ou correspondidos leva ao reconhecimento a partir do assentimento e encorajamento afetivo. O amor numa perspectiva de reconhecimento recíproco é um “ser-si-mesmo em um outro” (HONNETH, 2009, p. 160).

O “ser-si-mesmo em um outro” apresenta dois polos distintos: o poder-estar só com uma tensão intersubjetiva, relativa ao sujeito, e o polo oposto, que

representa a capacidade de fusão deslimitadora com o outro (HONNETH, 2009, p. 173). A autonomia vivenciada pelo processo de fusão possibilita a experiência oposta do outro, mas sempre com retorno aos seus limites, ao ser-si-mesmo.

Honnet (2009, p. 178) afirma que a experiência mútua do amor, como padrão de reconhecimento intersubjetivo, designa um processo simultâneo de dupla liberação e ligação emotiva da outra pessoa; em que se afirmam a autonomia e o cerne estrutural da eticidade. O amor, como relação “simbioticamente alimentada” pautada numa limitação reciprocamente desejada, cria os alicerces para desenvolver a autoconfiança, “base indispensável para a participação autônoma na vida pública”.

A autoconfiança, gerada pela compreensão de si mesmo a partir do amor, é base para a interação presente na relação jurídica, pois:

[...] só podemos chegar a uma compreensão de nós mesmos como portadores de direitos quando possuímos, inversamente, um saber sobre quais obrigações temos de observar em face do respectivo outro: apenas da perspectiva normativa de um ‘outro generalizado’, que já nos ensina a reconhecer os outros membros da coletividade como portadores de direitos, nós podemos nos entender também como portadores de direitos, nós podemos nos entender também como pessoas de direito, no sentido de que podemos estar seguros do cumprimento social de algumas de nossas pretensões (HONNET, 2009, p. 179).

Reconhecer-se como sujeito de direito, ser respeitado, requer reconhecimento jurídico que decorre não apenas da capacidade abstratamente considerada de poder se orientar por normas morais, mas também da possibilidade concreta de ter acesso a condições de vida capaz de oportunizar a materialização das normas abstratas (HONNET, 2009, p. 193).

Entrelaçam dois fios evolutivos guiados pelo princípio da igualdade. De um lado, o reconhecimento da pessoa no aspecto objetivo conferindo conteúdo material ao direito ao considerar juridicamente, de forma ampla e abrangente, as diferenças nas chances individuais de “realização das liberdades socialmente garantidas”; de outro, de aspecto social, a extensão dos direitos a um número crescente dos membros da sociedade excluídos ou desfavorecidos ao adjudicar direitos de forma a buscar a universalização da relação jurídica (HONNET, 2009, p. 193).

As relações jurídicas modernas trazem, portanto, duas possibilidades evolutivas como fios condutores dos conflitos sociais diante de situações de denegação do reconhecimento ou desrespeito: ampliação do conteúdo material dos direitos e do *status* social de uma pessoa de direito.

Honnet (2009, p. 194-195) ensina que o reconhecimento jurídico conduz à autorrelação positiva do autorrespeito ao possibilitar reconhecer a sua ação como manifestação da própria autonomia, respeitada por todas as outras pessoas. Faz surgir uma consciência do respeito próprio, e, na mesma medida, reconhecer-se merecedor do respeito de todos os outros.

O autorrespeito importa o assentimento de direitos básicos universais capazes de imbuir na pessoa a percepção de ser “digno de respeito”, pois somente com as condições de adjudicação de direitos universais de forma não dispare entre “grupos sociais definidos por *status*”, mas igualitária entre “todos os homens como seres livres, a pessoa de direito individual poderá ver neles um parâmetro para que a capacidade de formação do juízo autônomo encontre reconhecimento nela” (HONNET, 2009, p. 194-195).

O reconhecimento jurídico propicia ao ser humano a experiência de se reconhecer como “uma pessoa que partilha com todos os outros membros de sua coletividade as propriedades que capacitam para a participação numa formação discursiva da vontade; e a possibilidade de se referir positivamente a si mesmo” (HONNET, 2009, p. 197).

A comprovação do autorrespeito como padrão de reconhecimento intersubjetivo se opera de forma negativa, indireta, ou seja, torna-se perceptível na sua falta. No exercício de comparação entre grupo de pessoas, pode-se chegar a inferências acerca de “formas de representação simbólica da experiência de desrespeito” (HONNET, 2009, p. 197).

O reconhecimento denegado ao grupo fulmina o autorrespeito do indivíduo e conduz a “um sentimento paralisante de vergonha social, do qual só o protesto ativo e a resistência poderiam libertar” (HONNET, 2009, p. 198).

Para os seres humanos atingirem, de forma plena, o reconhecimento intersubjetivo, devem vivenciar, além do amor, base da autoconfiança e do reconhecimento jurídico, estima social capaz de proporcionar referências positivas de seus atributos e capacidades.

Para Honnet (2009) a experiência da autoestima tem correlação direta com o tipo de autorrelação individual.

Se a estima, como forma de reconhecimento, é organizada nos grupos sociais, a experiência de distinção social do indivíduo finca suas bases na identidade coletiva do grupo. As realizações que conferem reconhecimento e valor social à

pessoa guardam correlação com os valores coletivos do estamento no qual a pessoa está inserida.

Nesse modelo, a autorrelação da experiência de autoestima ocorre de forma simétrica diante da concordância dos indivíduos com o objetivo prático, ou seja, as relações internas assumem caráter solidário e geram um sentimento de estima em que “todo membro se sabe estimado por todos os outros na mesma medida”, conduzindo a um “horizonte intersubjetivo de valores”, com reconhecimento recíproco dos atributos de capacidades uns dos outros (HONNET, 2009, p. 209).

Na sociedade pós-moderna, a individualização é o modelo de autorrelação do padrão de reconhecimento intersubjetivo pautado na autoestima. Nele, o respeito social conferido à pessoa por suas realizações se desloca do grupo e assume caráter de autorrealização prática.

A experiência de estima social é autorreferenciada; cada membro da sociedade “se coloca em condições de estimar a si próprio”. Tem-se “uma confiança emotiva na apresentação de realizações ou na posse de capacidades que são reconhecidas como ‘valiosas’ pelos demais membros da sociedade” (HONNET, 2009, p. 210).

Segundo Honnet (2009, p. 210-211), a solidariedade, estrutura fundante da autoestima, tem como pressuposto “relações sociais de estima simétricas entre sujeitos individualizados e autônomos”. Ressalta que estabelecer relações de estima simétricas significa “considerar-se reciprocamente” a partir de valores que traduzem atributos e capacidades do “respectivo outro” como significativos para a práxis comum. Confere-se o atributo de “solidárias” a essas relações porque propiciam a tolerância e despertam interesse afetivo pelas particularidades individuais, e o cuidado afetivo daquilo que é “estranho a mim” desdobra “os objetivos que nos são comuns” e permite a sua realização.

Nesse sentido, relações simétricas capazes de assegurar a solidariedade baseada na autoestima são aquelas em que “todo o sujeito recebe a chance, sem graduações coletivas, de experienciar a si mesmo, em suas próprias realizações e capacidades como valioso para a sociedade” (HONNET, 2009, p. 211).

HONNETH (2009, p. 213) pondera que as formas de reconhecimento recusado estão ligadas à “autodescrição dos que se veem maltratados por outros”.

Os maus-tratos, ao violar a integridade corporal e retirar as possibilidades de livre disposição do próprio corpo com sujeição da pessoa à vontade do outro,

traduzem a espécie mais elementar de rebaixamento pessoal e geram “a perda da confiança em si e no mundo” que se estende aos relacionamentos com outros sujeitos, aliada a uma “espécie de vergonha social”. Destruindo, com efeitos duradouros, autoconfiança, acompanhado de “um colapso dramático da confiança na fidedignidade do mundo social e, com isso, na própria segurança” (HONNETH, 2009, p. 214-216).

A violação ao autorrespeito surge quando desrespeitos são infligidos à pessoa que permanece estruturalmente excluída da fruição de determinados direitos em dada sociedade, levando à perda da capacidade de reconhecer-se igual na interação com os semelhantes. A experiência da privação de direitos se dimensiona não apenas com o grau de universalização do direito, mas também “pelo alcance material dos direitos institucionalmente garantidos” (HONNETH, 2009, p. 216-217).

O status de uma pessoa guarda referência com o grau de estima social conferido a sua forma de “autorrealização” num contexto cultural. A perda valorativa de um padrão de autorrealização suprime a referenciabilidade positiva do indivíduo que passa a viver uma desvalorização social, uma perda da autoestima que retira da pessoa a aptidão de reconhecer a si próprio como digno de estima por suas capacidades e propriedades características. Subtrai-se da pessoa o assentimento social a uma forma de autorrealização que era encorajada pela solidariedade de grupos (HONNETH, 2009, p. 218).

As experiências de privação de direitos e desvalorização social guardam correlação com os processos de modificações históricas e somente podem atingir o sujeito, individualmente, se referirem-se valorativamente às capacidades individuais (HONNETH, 2009, p. 218).

Os padrões de reconhecimento intersubjetivo devem permear o ser humano durante a sua existência. A quebra conduz à experiência de desrespeito social.

Na adolescência, fase de transição para a idade adulta, ocorrem rápidas e complexas mudanças de caráter biopsíquicas; forma-se estruturalmente a personalidade a partir da conjunção de interações subjetiva e socioculturais, e internalizam-se as relações sociais de reconhecimento.

As formas de relações sociais de reconhecimento, construídas na adolescência, impactam, de forma direta, o sujeito na vida adulta.

Relações com presença de dedicação emotiva – amor – traduzem-se em autoconfiança; relações jurídicas que trazem sentimento de pertença a uma

coletividade e saber-se sujeito de direitos geram o autorrespeito; ao passo que se sentir membro de uma comunidade de valores com relações sociais simétricas em que suas realizações e capacidades são valoradas pela sociedade, trazem autoestima. Autoconfiança, autorrespeito e autoestima proporcionam ao adolescente reconhecer que o crescimento, amadurecimento e a realização pessoal dependem de relações éticas.

Os padrões de reconhecimento subjetivo são desrespeitados nas relações de afeto quando há maus-tratos e violação dos deveres de proteção e assistência moral e material colocando em risco a integridade física; nas relações jurídicas, quando há privação, ameaça e exclusão de direitos que asseguram integridade social; já as degradações e ofensas, ao violarem a autoestima, colocam em risco a honra e a dignidade humana.

O desrespeito aos padrões de reconhecimento, na adolescência, ocorre por ação ou omissão da família, da sociedade ou do Estado (BRASIL, 1990) e produz forte impacto no ser adolescente ao violarem a integridade da pessoa numa fase de desenvolvimento marcada por rupturas, aprendizagem, busca de autoafirmação e independência.

O adolescente experimenta, de forma intensa, as violações às suas pretensões de direitos, podendo desencadear uma espécie de aviltamento moral que o paralisa e o impede de agir. Passa a internalizar a percepção que a vivência acerca de si mesmo depende, de forma constitutiva, do reconhecimento “por parte dos outros”.

A superação do aviltamento da moral, das experiências de desrespeito, segundo Honnet (2009, p. 224) surge da tensão afetiva gerada pelo sofrimento do indivíduo que transmuda a dor, o vexame, a privação de direitos em impulso motivacional para superar as experiências de violações e desrespeitos às pretensões de reconhecimento. Os seres humanos “não podem reagir de modo emocionalmente neutro às ofensas sociais”. A compreensão pelo sujeito da injustiça infligida quando há violação às suas pretensões de reconhecimento, pode servir de força motivacional a uma resistência política.

Converter a compreensão da experiência de desrespeito aos padrões de reconhecimento em convicção política e moral depende diretamente da constituição do entorno político e cultural dos sujeitos.

Para Honnet (2009, p. 224), o processo que desencadeia a conversão das

vivências de desrespeito em fonte motivacional a ações de resistência política requer a presença de articulação no movimento social.

Na adolescência, a conversão das experiências de violação aos padrões de reconhecimento intersubjetivo requer que a tensão afetiva gerada pelo sofrimento no adolescente, força propulsora da superação, tenha em retaguarda um contexto político e sociocultural que favoreça a restauração das relações de reconhecimento mútuo e o impulsiona ao desenvolvimento e integração social do sujeito.

O ordenamento jurídico confere os alicerces políticos e as alterações dos paradigmas culturais à resistência política do adolescente num contexto de violações, desrespeito e privações aos padrões de reconhecimento, atribuindo-lhe a condição de sujeito de direitos com prioridade absoluta e contemplando mecanismos para efetivação de sua proteção integral.

A concretização do plano político-normativo e da mudança de paradigma cultural, na luta por reconhecimento intersubjetivo do jovem, requer atuação proativa, articulada e ética no âmbito social e do poder público.

Jonas (2006, p. 163) adverte que previsões normativas não são “causa nem objeto de respeito”, mas sim o Ser que em sua plenitude, com sua capacidade de percepção que “não tenha sido mutilada pelo egoísmo ou perturbada pela estupidez”, confere, de forma efetiva, respeito.

A capacidade de influenciar os nossos sentimentos agrega à lei moral e nos impulsiona a satisfazer as reivindicações imanentes do sujeito. O agir em favor de algo ou de alguém é motivado pelo “sentimento de responsabilidade” que une o sujeito ao objeto. Sentimento de responsabilidade que produz no sujeito a vontade “de apoiar a reivindicação de existência do objeto por meio da nossa ação”, ou seja, uma coincidência entre a responsabilidade objetiva e o sentimento de responsabilidade subjetivo (JONAS, 2006, p. 163-164).

A responsabilidade, numa perspectiva formal, traz como condição o poder causal, ou seja, o sujeito deve responder pelos seus atos, ser responsável pelas suas consequências, e, em sendo o caso, responder por elas (JONAS, 2006, p. 165).

A imputação causal tem viés legal, não moral. Daí decorre o dever de reparação dos danos causados por uma ação, mesmo que os resultados não tenham sido previstos, nem desejados. A responsabilidade não estabelece fins, apresenta-se como “uma imposição inteiramente formal de todo agir causal entre

seres humanos, dos quais se pode exigir uma prestação de contas”. Apresenta-se, aqui, como “precondição da moral, mas não a própria moral” (JONAS, 2006, p. 165).

A responsabilidade como imputação causal pelos atos praticados, com viés puramente formal, não traz bases efetivas para uma teoria ética da responsabilidade que deve pautar na “apresentação, reconhecimento e motivação de finalidades positivas para o *bonum humanum*” (JONAS, 2006, p. 165).

Em outra perspectiva, desvincula-se a responsabilidade da imputação causal e se volta “à determinação do que se tem a fazer”; não em razão da conduta do sujeito e suas consequências, mas por aquilo que reclama o agir (JONAS, 2006, p. 167).

Pondera Jonas (2006, p. 167), “em primeiro lugar está o dever ser do objeto; em segundo, o agir do sujeito chamado a cuidar do objeto”.

A ética da responsabilidade reside na responsabilidade pelo que se faz. O poder conduz a uma responsabilidade objetiva por aquilo que lhe foi confiado, sujeitando o detentor do poder à obrigação.

Na responsabilidade determinada pelos fins, base da responsabilidade substancial, o sujeito deve pautar sua conduta em um agir responsável.

O dever de agir responsável surge em relações de não reciprocidade, ou seja, é da essência da responsabilidade a desigualdade de atribuição e competências: a unilateralidade.

Quando a previsão constitucional (art. 227 da Constituição Federal) traz como o dever de a família, a sociedade e o Estado assegurarem, com prioridade absoluta, direitos a crianças e adolescentes, colocando-os a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão; estabelece um dever agir em relações não recíprocas, unilaterais; e fixa atribuições e competências no âmbito da família, da coletividade e do poder público, em todas as suas dimensões.

A responsabilidade da família se firma em um vínculo natural ou jurídico. Surge de forma autônoma, desvinculada de autorização e de delimitação prévia, e ligada ao valor intrínseco dos sujeitos. A coletividade tem responsabilidade desvinculada do sujeito, mas voltada a relações de lealdade e valores fundantes do bem comum na sociedade. O Estado personifica a sua responsabilidade no homem público.

O homem público escolhe, de forma livre, o poder. A responsabilidade nasce

da livre escolha e tem como objeto “os indivíduos numerosos e anônimos da sociedade, autônomos, ignorados na sua própria identidade” (JONAS, 2006, p. 174).

A responsabilidade da família e do “homem de estado” tem três elementos comuns: totalidade, continuidade e futuro, com referência fundamental no ser humano, depositário de proteção por seu caráter precário, vulnerável, transitório, com a peculiar característica entre os seres vivos de que somente o homem pode “assumir a responsabilidade de garantir os fins próprios aos demais seres”, tendo como modelo a responsabilidade do homem pelo homem (JONAS, 2006, p. 175).

O homem público, no exercício da função estatal, assume objetivamente a “responsabilidade pela totalidade da vida em comunidade”, tornando-se responsável pela consecução do bem comum. O poder traz ínsita a responsabilidade, cuja dimensão abrange “da garantia da existência física até os mais elevados interesses, da segurança à plenitude, da boa condução até à felicidade” (JONAS, 2006, p. 180).

Da natureza total da responsabilidade dos pais e do homem público decorre a continuidade, porque o exercício não pode ser interrompido. “A vida do objeto segue em frente, renovando as demandas ininterruptamente”. Requer um proceder associado à historicidade do objeto e, na sua dimensão política, compreensão do passado da comunidade e uma visão prospectiva das perspectivas de futuro (JONAS, 2006, p. 185).

A responsabilidade “complemento moral para a constituição ontológica do nosso Ser temporal” deve ambicionar a possibilidade de um porvir, preparando e mantendo abertas as oportunidades, do que deve ser objeto de cuidado (JONAS, 2006, p. 187).

Nessa relação com o futuro, a responsabilidade política do homem público requer um agir, de forma consciente, da sua natureza integral que contempla várias tarefas particulares, e, ainda, “garantir a possibilidade do agir responsável no futuro”. Agir responsável, na atualidade, permeado pelo dinamismo das relações. Dinamismo que torna certa a mudança e a consciência das mudanças e impõe à responsabilidade política o desafio da certeza do novo aliado à incerteza dos resultados; transformando a antevisão uma prática política em que a ação ditada pela previsão possa favorecer ou prevenir a ocorrência dos fatos (JONAS, 2006, p. 201-204).

O dinamismo da vida requer adaptação. A questão não é se a pessoa vai se adaptar, mas a que ela deveria se adaptar e em que condições. O ser humano

assume a centralidade da ação e do agir responsável do homem público, ampliando o marco temporal da responsabilidade; o do planejamento informado alargou consideravelmente. A responsabilidade na esfera do fazer público e da moral pública amplia seu conteúdo e assume um alcance sobre o futuro.

Crianças e adolescentes são a personificação de um porvir, do recomeço, da sobrevivência da humanidade. A criança e o adolescente têm o lócus da responsabilidade mergulhado no dever, em que a atuação estatal precisa compatibilizar “o direito máximo à existência e a fragilidade máxima do ser” (JONAS, 2006, p. 225).

A responsabilidade do Estado pela infância e adolescência, portanto, é abrangente, qualificada, contínua e ética, reconhecendo que, na sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, a omissão pode ser fatal.

Num contexto de privação ou violação de direitos na adolescência, por ação ou omissão, a responsabilidade política do homem público impõe ação e não esperar do jovem uma adaptação às condições de privação ou violação. Ao adolescente, deve-lhe ser direcionada uma ação política que garanta não apenas a sua existência física, segurança, educação, como também todos os seus interesses de uma vida plena em dignidade, a partir da concretização do plano político normativo da proteção integral e do paradigma cultural do reconhecimento como sujeito de direitos. Para a consecução desses objetivos, o homem público tem todo um arcabouço normativo a efetivar.

2.2 Proteção normativa à infância e à adolescência

A Constituição Federal, de 1988, trouxe ampla modificação dos marcos legais e conceituais da infância e da adolescência no Brasil. A teoria da situação irregular²,

²A teoria da situação irregular era delineada no art. 2º do revogado Código de Menores, Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979: **Art. 2º** Para os efeitos deste Código, considera-se em situação irregular o menor: **I** - privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente, em razão de: **a)** falta, ação ou omissão dos pais ou responsável; **b)** manifesta impossibilidade dos pais ou responsável para provê-las; **II** - vítima de maus tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsável; **III** - em perigo moral, devido a: **a)** encontrar-se, de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes; **b)** exploração em atividade contrária aos bons costumes; **IV** - privado de representação ou assistência legal, pela falta eventual dos pais ou responsável; **V** - Com desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária; **VI** - autor de infração penal.

base do Código de Menores, é substituída pela teoria da proteção integral³. Reconhece direitos fundamentais à criança, ao adolescente e ao jovem; confere-lhes prioridade absoluta e a condição de credores de direitos, impondo à família, à sociedade e ao Estado o dever assegurá-los (art. 227 da Constituição Federal) e estabelece ser a família a base da sociedade (art. 226 da Constituição Federal).

Com a mesma perspectiva, em setembro de 1990, o Brasil ratifica a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança – Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990, e passa a ser a normativa, com a Constituição Federal a nortear e embasar a criação ou a alteração de toda norma no âmbito da infância e juventude, como também a direcionar a reformulação, implantação e implementação das políticas públicas. Ao mesmo tempo, estabelece os pilares do cuidado e da responsabilidade como pressupostos para a sociedade e o Estado protegerem, assegurarem e operacionalizarem os direitos humanos das crianças e dos adolescentes.

A Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança preconiza a proteção integral à criança e ao adolescente partindo do reconhecimento de sua autonomia, não deixando de considerar as limitações de sua capacidade de exercício dos direitos e da sua liberdade como sujeitos em desenvolvimento; resguarda a convivência familiar, por conceber a família como lócus fundante da sociedade e do indivíduo, em particular para o “pleno e harmonioso desenvolvimento” (BRASIL, 1990) da criança, conferindo-lhe especial proteção.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, de 1990, traz o desafio de regulamentar os princípios constitucionais e convencionais, quebrando conceitos e práticas estabelecidos a partir da Teoria da Situação irregular e estabelecendo novas práticas e paradigmas com base estruturante na Teoria da Proteção Integral, fundada na percepção da criança e do adolescente como detentores de uma condição jurídica de sujeitos de direitos e política de prioridade absoluta, “com uma orientação mais democrática e menos coercitiva” (SILVA; MASTRODI, 2015, p. 309).

³A teoria da proteção integral tem suas bases firmadas no art. 227 da Constituição Federal quando estabelece ser “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 (art. 227 da Constituição Federal, de 1988, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010). A teoria da proteção integral é firmada no tripé do reconhecimento da criança e do adolescente como sujeitos de direitos, prioridade absoluta na efetivação de direitos e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.

A mudança de paradigma do Direito da Criança e do Adolescente, a partir do novo viés doutrinário da proteção integral, importou na reestruturação da atuação estatal que abandona o caráter filantropo e passa a atuar na esfera de políticas públicas.

A proteção à infância e à adolescência passa a fundar o reconhecido direito subjetivo, não mais sob uma concepção assistencialista e punitiva; a articulação institucional afasta a centralidade da atuação do Poder Judiciário e o município assume, em grande parte, a coordenação, controle e execução das políticas públicas. Visando à eficácia dos direitos, universaliza a política de atendimento, não mais vinculada às condições socioeconômicas dos sujeitos e passa a fundar o reconhecimento das necessidades dos destinatários, abrangendo a promoção, a prevenção e a proteção dos direitos, preconizando o caráter participativo, a organização em rede e a cogestão com participação democrática, a partir da implementação dos conselhos de direitos de composição governamental e com membros da sociedade civil organizada.

Redimensiona direitos fundamentais de forma especial a atender às necessidades e interesses de crianças e de adolescentes diante da situação de pessoa em desenvolvimento, confere especial importância à família na proteção integral, reconhecendo como estrutura social fundante e “ambiente natural para o crescimento e bem-estar de todos os seus membros” (BRASIL, 1990), articula e integra as políticas públicas reforçando o papel da família como forma de garantir a concretização dos direitos fundamentais a crianças e adolescentes.

A convivência familiar e comunitária é assegurada com viés principiológico ao reconhecer como “direito da criança e do adolescente ser criado e educado no seio de sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente que garanta seu desenvolvimento integral” (BRASIL, 1990), (art. 19 do Estatuto da Criança e do Adolescente).

Visando à efetivação de direitos, em observância aos parâmetros estabelecidos na Convenção sobre os Direitos da Criança, o Estatuto da Criança e do Adolescente, de 1990, fixou as bases para uma política de promoção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes em situação de risco pessoal ou social (art. 98), por meio de um atendimento em rede e do reconhecimento de uma responsabilidade solidária da família, da sociedade e do Estado, na garantia de direitos à população infanto-juvenil.

Reconhece-se situação de risco a crianças e adolescentes quando seus direitos estiverem ameaçados ou violados por ação ou omissão da sociedade ou do Estado; por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável; e, ainda, em razão de sua própria conduta (art. 98, incisos I a III). Identificada a situação de risco devem ser aplicadas medidas de proteção.

Se a ameaça ou violação aos direitos ocorre por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsáveis (art. 98, inciso II), o direito à convivência familiar e comunitária cede lugar à proteção integral que deve ser assegurada pelo Estado e, de forma subsidiária, pela sociedade.

No âmbito da convivência familiar e comunitária, o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente à Convivência Familiar e Comunitária (BRASIL, 2006) e as Orientações Técnicas para os Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes (CONANDA, 2009) ressaltam os princípios e direitos fundamentais, traçam as diretrizes da política e mecanismos para implementação a partir da articulação dos entes estatais, preveem a municipalização do atendimento e elegem o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente como espaço político e deliberativo da sociedade e da gestão municipal com fins à execução da política.

O desafio da efetivação dos direitos declarados que visam à prevenção, promoção e proteção a crianças e adolescentes em situação de risco pessoal ou social requer a implementação de políticas públicas por meio de programas, serviços e a viabilização de projetos em atenção à condição jurídica, de sujeito de direito, e pessoal, de pessoa em desenvolvimento, bem como a reestruturação da relação entre os atores sociais corresponsáveis: família, sociedade e Estado.

Na busca por mecanismos de enfrentamento dos problemas e concretização de direitos, as políticas públicas assumem a centralidade e orientam as ações governamentais tendo presença marcante no âmbito da infância e juventude.

2.3 Políticas Públicas e suas dimensões

O surgimento do Estado moderno traz a promessa de bem-estar à sociedade e com ela o “protagonismo do poder público” na produção e promoção do desenvolvimento (HEIDEMANN, 2014, p. 23), com a presença do Estado de forma “visível, prática e direta na vida social” (HEIDEMANN, 2014, p. 30), a partir de um

planejamento estratégico, com políticas de alcance e impacto geral ou setorial. Ou seja, as políticas públicas passam a orientar as ações de governo na busca pela melhor maneira de lidar com problemas públicos.

Dye (1972 *apud* HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 6), cientista político, define, de forma sucinta, política pública como “tudo que o governo decide fazer ou deixar de fazer”.

Jenkins (1978 *apud* HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 8) apresenta uma definição mais ampliada, ao considerar a política pública como:

[...] um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos, e que dizem respeito à seleção de objetivos e dos meios necessários para alcançá-los, dentro de uma situação específica em que o alvo dessas decisões estaria, em princípio, ao alcance desses atores.

Para Howlett; Ramesh; Perl (2013, p. 6-9), apesar de sucinta, a definição de Dye (1972 *apud* HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013) traz “os três pontos centrais para estudar a política pública como um processo aplicado de resolução de problemas”, a partir de “decisões governamentais conscientes e deliberadas”. Os três pontos centrais são: apontar o governo como agente primário das políticas públicas, o que implica sanções em casos de transgressões; envolver a política pública numa decisão fundamental diante de um problema, “uma escolha de empreender um determinado curso de ação” ou uma decisão negativa ou não-decisão; ser a política pública uma “determinação consciente de um governo”, que pode produzir “consequências não intencionadas”.

A definição de Jenkins (1978 *apud* HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013) reconhece a política pública como um processo dinâmico e, em regra, construído a partir de um conjunto de decisões inter-relacionadas tomadas em diversos níveis no âmbito do governo que contribuem para determinado efeito ou impacto, sendo que seu conteúdo envolve a seleção tanto de objetivos quanto de meios.

Amplia a definição de Dye (1972 *apud* HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013) ao introduzir a ideia de implementação das decisões políticas como um importante componente da política pública e fator-chave que afeta os tipos de ação considerando limitações na ação governamental diante das circunstâncias da tomada de decisão.

Heidemann (2014, p. 33) ressalta a importância de deixar evidente que a definição de política pública traz como “elementos-chaves” a ação e a intenção.

Mesmo sendo possível, política não manifesta de forma explícita, não há política efetiva sem ações que “implementem ou materializem uma intenção ou propósito oficialmente deliberado.

Deixar formalmente clara e explícita a política pública favorece a comunicação e a compreensão dos cidadãos acerca da ação governamental em resposta aos problemas públicos. Com maior compreensão, os atores sociais se empoderam e qualificam o discurso público acerca das políticas públicas, apesar de nem toda política pública ser realizada de “forma plena, exclusiva e satisfatória por governos” (HEIDEMANN, 2014, p. 33).

Howelett, Ramesh, Perl (2013) descrevem cinco estágios do ciclo político-administrativo e advertem que nem sempre seguem uma ordem sequencial, linear. São eles: montagem da agenda, formulação da política; tomada de decisão; implementação; e avaliação.

O primeiro ciclo é a montagem da agenda e está relacionado ao reconhecimento, ou não, de determinados problemas como alvos de atenção governamental.

O segundo ciclo diz respeito à formulação da política, ao processo de “criação de opções sobre o que fazer a respeito de um problema público”.

Na tomada de decisão, tem-se o momento de escolha de uma ou mais, ou nenhuma, das possibilidades debatidas nos ciclos anteriores das decisões, como o curso oficial da ação na busca por solução do problema público.

A implementação, quarto ciclo, a política pública é colocada em prática, ou seja, como a ação governamental efetiva a política.

E, por último, o ciclo da avaliação para se determinar, a partir da avaliação dos meios empregados e dos objetivos, como a política pública está se efetivando de forma prática, podendo gerar uma reformulação do problema e das soluções.

Análise mais detida de cada ciclo possibilitará a compreensão dos debates, fatores e concepções que influenciam a construção da política e enfrentamento, ou não, de um problema.

2.3.1 Montagem da agenda

A montagem da agenda, primeiro estágio do ciclo da política pública, está relacionada a fatores que levam ao reconhecimento de alguns problemas, como

problemas políticos a merecerem ação governamental e outros não.

Segundo Howlett; Ramesh; Perl (2013, p. 104), os primeiros estudos das Ciências Políticas sobre o tema indicavam uma perspectiva positivista ao conferir a identificação de um problema como um problema público, um caráter objetivo, partindo do pressuposto de que “as condições socioeconômicas levaram ao surgimento de conjuntos particulares de problemas aos quais os governos eventualmente davam respostas”.

As concepções positivistas foram se mostrando defasadas diante das evidências de que o reconhecimento de problema público e de sua inclusão na agenda governamental está desvinculado de respostas automáticas a questões econômicas.

Em contraposição aos positivistas, os pós-positivistas (subjettivistas) viam no reconhecimento de um problema público um processo socialmente construído, por envolver definições de normalidade e aquilo que desvia da normalidade.

Aspecto importante na análise do ciclo da montagem da agenda é identificar o processo de filtragem dos interesses dos atores sociais e estatais diante dos contextos institucionais e ideológicos e como os refletem. Envolem, portanto, “inter-relações complexas de ideias, atores e estruturas” (KINGDON, *apud* HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 120).

O processo de transferência de um problema público da agenda informal para a agenda institucional do Estado está diretamente relacionado aos atores que deram início às discussões políticas, e se as condições estruturais são favoráveis ao surgimento de novas ideias.

Pode-se afirmar que a inclusão de um problema público na agenda política estatal depende da existência de uma “janela política e da capacidade e habilidade” de os atores políticos se apropriarem dela, e o “conteúdo dos problemas identificados” no processo de montagem da agenda tem direta correlação com o “subsistema político presente na área em jogo e dos tipos de ideias que seus membros detêm ou sustentam” (KINGDON, *apud* HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 120).

2.3.2 Formulação da política pública

Reconhecido um problema como sendo público, merecedor de uma ação

governamental na etapa de montagem da agenda, conduz ao ciclo seguinte, qual seja, a formulação da política pública.

Na formulação da política pública, buscam-se opções para enfrentamento e solução de um problema público. São apresentadas opções e cursos alternativos diante das possibilidades de sucesso ou insucesso, riscos das várias opções, bem como se avalia a viabilidade da escolha política, com a identificação de possíveis restrições técnicas e políticas do Estado. Deve-se estabelecer o que e como fazer.

Howelett; Ramesh; Perl (2013, p. 123) afirmam que “a definição e a ponderação dos méritos e riscos das várias opções” constituem “a substância” do ciclo de formulação da política pública ao conferir “certo grau de análise política”, atribuindo um componente crítico à “atividade de formulação da política”.

As opções políticas podem apresentar restrições de cunho material, inerentes ao problema público, ou procedimental, relacionadas ao curso a ser percorrido diante de uma opção e a sua execução.

Problemas substantivos são objetivos, ou seja, “a sua redefinição não os fazem desaparecer”, cuja resolução ou definição “requer o uso de recursos ou capacidade do Estado, como dinheiro, informações, pessoal e/ou o exercício da autoridade estatal” e estão relacionados (HOWELETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 126).

As restrições procedimentais, de cunho institucional ou tático, estão relacionadas à forma de proceder ao se adotar uma opção e sua execução. Restrições institucionais são decorrentes das previsões constitucionais, da organização do Estado e da sociedade, e, ainda, de padrões de ideias e de crenças que podem restringir a escolha de algumas opções e promover a de outras. As restrições táticas estão relacionadas à complexidade do processo de definição e interpretação dos problemas públicos, fazendo com que a busca “por uma solução política” seja “polêmica e sujeita” a “pressões conflitantes e de perspectivas e abordagens alternativas”, afastando, muitas vezes, a análise sistemática das opções políticas na busca por soluções racionais e maximizadoras (HOWELETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 126).

Ao realizarem opções na formulação da política pública, os *policy-makers* fazem escolhas relacionadas aos instrumentos indicados para tratar o problema e os meios de implementar a solução. Escolhem as ferramentas políticas, ou seja, quais instrumentos políticos ou instrumentos de governo serão adotados.

Os governos têm uma gama de instrumentos políticos para alcançar os fins, com possibilidade de um grande número de escolhas e combinações de instrumentos políticos. A seleção dos instrumentos depende do contexto do problema, do condutor da análise, como ela é conduzida e “de que ideias sobre ações governamentais adequadas e possíveis os analistas trazem para o debate” (HOWELETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 152).

A adoção da agenda institucional, a escolha dos instrumentos e ferramentas políticas, as soluções adotadas são fortemente influenciadas pelo tipo de regime, “da natureza e motivação dos atores-chaves disponíveis nos sistemas políticos e das ideias que eles sustentam” (HOWELETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 156).

As mudanças dos objetivos políticos e das escolhas dos instrumentos ou ferramentas políticas requerem a influência de novas ideias e pensamentos nas deliberações políticas.

Ocorre que, em regra, as mudanças, quando acontecem, vêm revertidas de componentes instrumentais ao realizarem escolhas por soluções incrementais. Escolhas incrementais “reforçam os subsistemas e os paradigmas políticos, limitando a capacidade dos novos atores e das novas ideias penetrarem nos monopólios políticos estabelecidos” (HOWELETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 153).

2.3.3 Tomada de decisão política

No processo político, o ciclo da tomada de decisão política é marcado pela aprovação, ou não, de uma opção política e do curso de ação, produzindo, em regra, alguma declaração formal ou informal dos agentes públicos por meio de uma lei ou regulamentação.

O ciclo de tomada de decisão vem alicerçado nos anteriores: montagem da agenda e formulação da política, em que se escolhem poucas alternativas de opções políticas objetivando resolver o problema público.

O processo decisório pode conduzir a escolhas “positivas” que, ao serem implementadas, alteram o *status quo*; “negativas”, quando a opção governamental é de não enfrentamento do problema público, mantendo o *status quo*, produzindo ganhadores e perdedores, sem vinculação técnica do processo político.

A manutenção do *status quo* ocorrerá também em situações de “não decisão” que se verifica quando são desconsideradas opções de mudança no *status quo* nos

ciclos de montagem da agenda e formulação da política.

“Não decisões” estão relacionadas a temas que “ameaçam fortes interesses ou contrariam os códigos de valores de uma sociedade”. São problemas que encontram obstáculos ideológicos, religiosos e de atores sociais “à sua transformação de um estado de coisa em um problema político” (RUA, *online*).

Tomada a decisão política, negativa ou positiva, ela traz inserta, em seu bojo, a intenção dos tomadores de decisão, a opção por um curso de ações ou inações.

Os estudos acerca dos modelos do ciclo de tomada de decisões, a princípio, eram em torno de dois modelos: o racional e o incremental.

O modelo racional reconhecia a tomada de decisão política como um processo técnico na “busca por soluções maximizadoras para problemas complexos”, a partir da coleta de “informações relevantes à política” que eram utilizadas cientificamente para avaliar as melhores opções (HOWELETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 161).

No modelo incremental, o ciclo de tomada de decisão é concebido como uma atividade com delineamentos mais políticos que técnicos, no qual a busca por melhores soluções para os problemas políticos exerce papel menos relevante na determinação dos resultados, e sobreleva “a barganha e as outras formas de interação e negociação” entre os tomadores de decisão (HOWELETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 161).

Nesse período, prevalecia a posição de ser o modelo racional preferível por demonstrar como tomar decisões políticas para se obter os melhores resultados, mas ideal; ao passo que o modelo incremental retratava melhor o real processo de tomada de decisão pelos governos ao buscarem soluções para problemas públicos.

No entanto, na metade da década de 1970, firmou-se a compreensão de que nem o modelo racional nem o incremental representavam os possíveis arquétipos de tomada de decisão.

Conclusão que levou a novas compreensões dos diferentes vieses dos complexos processos de tomada de decisão política nas organizações complexas, incluindo também, na análise, a influência dos subsistemas políticos.

Constatação que influenciou o desenvolvimento de modelos alternativos que buscaram elucidar os tipos de tomada de decisão e em quais condições eles eram adotados.

O modelo do *mixed scanning*, concebido por Amital Etzioni, buscou superar

as deficiências dos modelos racional e incremental combinando seus elementos, partindo da constatação de que o modelo racional não é funcional na prática, e o modelo incremental só se adapta a certos ambientes políticos.

No *mixed scanning*, o processo de tomada de decisão teria duas etapas: uma “pré-decisão” em que se teria a definição e modelagem do problema, etapa pautada por uma análise incremental e uma segunda etapa, analítica de definição das melhores soluções, com natureza racional (HOWELETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 169).

Segundo Amital Etzioni, no modelo *mixed scanning*, seriam possíveis decisões otimizadoras a partir de uma rápida busca por alternativas para, em seguida, examinar as alternativas mais promissoras. Defende que o modelo confere uma abordagem prescritiva e descritiva ao contemplar a prática dos tomadores de decisão nas situações concretas.

Outro modelo, desenvolvido por James March e Johan Olsen, se apropria da metáfora “cesta de lixo” para afastar a cientificidade da etapa de tomada de decisão. Defende a ideia de que a tomada de decisão é um processo, muitas das vezes, “ambíguo e imprevisível, que se relacionava apenas remotamente com a busca de meios para alcançar seus objetivos” (HOWELETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 171).

As críticas ao modelo “cesta de lixo” eram voltadas, principalmente, ao fato de retratar apenas tomadas de decisão que ocorrem em ambiente ou contexto político ou organizacional específicos.

Para Hood, a tomada de decisão pelo modelo “cesta de lixo” ocorre, com mais frequência, em momentos de transição de paradigmas, marcados pela falta de coerência “das crenças comumente sustentadas” (HOWELETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 172).

O modelo “cesta de lixo” permitiu a evolução dos modelos de tomada de decisão que passaram a considerar, na análise, as estruturas e os contextos em que as decisões são deliberadas em organizações complexas.

O modelo de decisão por acreção ou acumulação, construído a partir das observações de Carol Weiss, é exemplo de abordagem que identifica nuances no processo de tomada de decisão, partindo da constatação de que as decisões são tomadas com base na natureza da decisão e da estrutura organizacional. E muitas decisões ocorrem de forma fragmentada sem prévio plano global de abordagem ou deliberações conscientemente direcionadas.

Essa análise possibilitou a compreensão de que o processo de tomada de decisão ocorre em múltiplos locais e foros, com seus atores, regras, procedimentos e “capacidade de influenciar *outcome* do processo de decisão” para a direção convergente aos seus interesses. Sobreleva a importância das “arenas múltiplas e das rodadas múltiplas” que pautam, hoje, muitas decisões políticas em que “os resultados de cada rodada são realimentados em outras arenas, para a continuação da discussão e do debate”, num processo em que participam novos atores, novas arenas que podem trazer decisões modificadas ou inéditas (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 173).

Os diversos modelos de tomada de decisão indicam variáveis capazes de apontar a preponderância da adoção de algum dos modelos em particular, num determinado contexto.

Para Howlett; Ramesh; Perl (2013, p. 176), os estilos de tomada de decisão são influenciados por duas variáveis: coesão do subsistema político, que se relaciona à legitimidade dos tomadores de decisão no subsistema, e as restrições enfrentadas pelos tomadores de decisão ao realizarem suas escolhas. Restrições dos mais diversos matizes, podendo ser institucionais, cognitivas, políticas ou sociais que não permitem o enfrentamento de um problema ou, simplesmente, por desconhecimento dos tomadores de decisão de como lidar com o problema público.

O ciclo da tomada de decisão política indica que a racionalidade dos atos dos administradores, dos políticos, está diretamente relacionada à conjuntura das situações a serem trabalhadas, em que “o razoável a se fazer depende do contexto em que se está não menos da vida comum do que na administração pública” (FORESTER, *apud* HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 178).

2.3.4 Implementação da política pública

Um problema, ao ser identificado com um problema público, ingressa na agenda política; em seguida, formulam-se opções, objetivos políticos e o curso da ação para resolvê-lo; depois, tem-se de colocar em prática a decisão política.

No ciclo da implementação, busca-se efetivar a decisão política. Nesse estágio, concentram-se os esforços, aplicam-se os conhecimentos obtidos e destinam-se os recursos, ou seja, as decisões políticas são transformadas em ação.

As abordagens contemporâneas chamam a atenção para o fato de que o

estágio do processo político de implementação da política pública tem forte influência de fatores políticos “relacionados à capacidade do Estado de enfrentar os problemas específicos e a complexidade dos subsistemas com o qual ele tem que lidar” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 195).

A implementação da política pública é mais que executar decisões políticas já tomadas, depende do contexto político em que estão inseridos os atores políticos, os recursos a eles disponibilizados, a natureza do problema a ser resolvido, e as ideias acerca de como lidar com o problema público.

As escolhas por instrumentos ou estilos de implementação estão relacionadas aos tipos de problemas enfrentados pelos implementadores, se tratáveis ou de fácil solução, como também com o grau de restrições enfrentado pelos agentes políticos para implementar as soluções, restrições de diferentes espécies, como de recursos, temporal e de ferramentas políticas.

Heidemann (2014, p. 33) citando um estudo de Cline, pondera que a implementação da política envolve certo esforço para se obter a cooperação dos atores políticos envolvidos na sua efetivação. Cooperação que pressupõe “uma abordagem decisória de natureza participativa e dialógica, e não apenas uma abordagem gerencial de eficácia comunicativa”.

Atuação participativa e dialógica que pode levar o ciclo da implementação a uma continuação da etapa da formulação, “envolvendo idas e vindas”, num “contínuo processo de interação e negociação ao longo do tempo”, entre os envolvidos na efetivação e funcionamento de uma política pública (RUA, *online*).

2.3.5 Avaliação da política pública

O ciclo da avaliação da política pública visa averiguar como uma política vem sendo executada na prática e quais são os resultados percebidos.

O modelo de perspectiva positivista concebe a avaliação de políticas como uma atividade sistemática e empírica dos efeitos das políticas públicas em execução sobre o seu público-alvo, considerando os objetivos que pretendem alcançar (NACHMIAS *apud* HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 199).

As políticas públicas não trazem, muitas vezes, objetivos claros nem explícitos, assim, inviabilizam a adoção de um padrão empírico de análise e requerem interpretação subjetiva, principalmente diante das dificuldades de

neutralidade dos governos para conciliar demandas e problemas sociais em ambientes politizados.

Dessa percepção de insuficiência da avaliação da política pública, pautada em critérios unicamente objetivos, passou-se a reconhecer ter avaliação da política pública viés político aliado ao componente técnico. Reconhecimento denominado de modelo pós-positivista de avaliação.

O modelo pós-positivista defende não ter uma forma a ser reconhecida como mais adequada para se avaliar uma política pública, porque uma mesma condição pode ser interpretada de forma diversa por diversos avaliadores, sem que se possa determinar a forma correta, prevalecendo a interpretação que melhor adequar “os conflitos e acordos políticos entre os vários atores” (HOWELETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 200).

Aspecto fundamental na avaliação da política pública é produzir algum impacto na efetivação desta, implementando mudanças ou revendo a política, se necessário.

As atividades dos avaliadores vão produzir diferentes formas de análise, avaliação e de intervenção na política pública. A avaliação desta pode ser partilhada em três categorias: administrativa, judicial e política.

A avaliação administrativa tem como foco de análise averiguar a eficiência dos serviços governamentais com a finalidade de identificar se o dinheiro aplicado está produzindo, ou não, os efeitos esperados.

O modelo de avaliação administrativa busca informações precisas acerca das realizações dos programas, organizando de forma padronizada para permitir a comparação dos custos e dos *outcomes* ao longo do tempo e entre os setores políticos administrativos (HOWELETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 207).

A ênfase na demonstração dos resultados político-administrativos deixa de considerar que as políticas públicas, muitas vezes, não trazem seus objetivos de forma suficientemente clara, circunstância que camufla a análise dos resultados e a verificação se os resultados obtidos eram os esperados. Some-se, ainda, o fato de os governos buscarem ocultar seus insucessos e ressaltar aquilo que julgam ser bem-sucedido.

Buscando ampliar, conferir mais transparência e “apurar a eficácia programática” da avaliação administrativa, vários governos criaram órgãos especializados de auditoria interna e fomentaram a participação pública no processo

de avaliação (HOWELET; RAMESH; PERL, 2013, p. 210).

A avaliação judicial das políticas públicas tem como foco as temáticas legais relacionadas à maneira como os programas de governo são implementados, analisando possíveis “conflitos entre as ações de governo e os princípios constitucionais ou padrões estabelecidos de conduta e direitos individuais” (HOWELET; RAMESH; PERL, 2013, p. 211).

A revisão judicial das políticas públicas assume diferentes vieses a depender do sistema de governo.

Nos países de sistema parlamentarista, a avaliação judicial da política pública não analisa fatos específicos, a avaliação se restringe a questões procedimentais.

Já nos sistemas republicanos, a clara divisão de poderes estabelecida constitucionalmente confere ao judiciário mais autoridade e legitimidade para questionar as opções políticas legislativas e executivas. Com uma postura mais ativa, o judiciário tem mais disposição para considerar na avaliação das políticas públicas erros de fato e de direito no comportamento político-administrativo (HOWELET; RAMESH; PERL, 2013, p. 211).

A avaliação política é assistemática, sem técnica definida, e pode ser feita por qualquer ator com interesse na vida política. Normalmente, a avaliação política se reverte de elogio ou crítica, sucesso ou insucesso visando sua continuidade, cessação ou adaptação. Apesar de incessante, a avaliação política somente interfere no processo político em determinados momentos. Nos regimes democráticos, o momento mais importante são as eleições.

As avaliações das políticas públicas permitem não apenas analisar o sucesso ou insucesso de uma política, mas principalmente estimular uma dinâmica educacional entre os agentes públicos e outros atores não envolvidos diretamente na política.

Howelett; Ramesh; Perl (2013, p. 201) ponderam que, dando conta, ou não, os atores que participam da avaliação da política pública estão participando de um processo mais amplo que pode contribuir com melhorias e avanços para a política pública e os seus resultados políticos, a partir de “uma verificação cuidadosa e deliberada sobre como os estágios passados afetaram os objetivos originais adotados pelos governos” quanto aos meios escolhidos por estes para lidar com o processo global da política.

No Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990), tem-se o

reconhecimento da proteção e promoção da infância e juventude como um problema político que requer ação governamental e contempla políticas com diversos vieses para o enfrentamento e busca de solução, tendo como ponto de partida para a ação política o contexto no qual a criança e o adolescente estão inseridos com ações de caráter universal, as políticas sociais básicas; ações de proteção quando a criança e o adolescente se encontram em situação de risco pessoal ou social; e socioeducativas, quando a situação de risco ao adolescente decorre da sua própria conduta.

Como política pública voltada à proteção da criança e do adolescente em situação de risco, por violação de direitos no ambiente familiar e minorar os efeitos dessas violações, o Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990) contempla a medida de proteção de acolhimento institucional, com caráter provisório e excepcional.

2.4 Política pública de acolhimento institucional

O Estatuto da Criança e do Adolescente assegura como direito fundamental à criança e ao adolescente a convivência familiar e comunitária (BRASIL, 1990), (art. 19 do Estatuto da Criança e do Adolescente).

Em caso de ameaça ou violação a direitos, por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsáveis (BRASIL, 1990), (art. 98, inciso II), o direito à convivência familiar e comunitária cede lugar à proteção integral à criança e ao adolescente a ser proporcionada pelo Estado e, subsidiariamente, pela sociedade.

Ocorrendo situação de risco à criança e/ou ao adolescente no ambiente familiar, não sendo possível a permanência no seio da família biológica ou a colocação em família extensa, pode-se aplicar a medida de proteção de acolhimento institucional.

Medida de proteção prevista no ordenamento jurídico brasileiro como política pública de proteção especial, a partir da Lei nº 12.010, de 2009, o acolhimento institucional presta atendimento a crianças e a adolescentes incluídos em programas dessa natureza, em razão de decisão judicial, por estarem em situação de risco no ambiente familiar.

As diretrizes da política de acolhimento institucional, os parâmetros para implementação e avaliação da política pública e as orientações para a execução vêm

previstos, de forma coordenada, no Estatuto da Criança e do Adolescente, nas Resoluções do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA, 2009), no Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária e nas Orientações Técnicas direcionadas às instituições que implementam os programas de acolhimento.

Como ponto de partida, o art. 92 do Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990) traz os princípios que devem nortear a atuação nos programas de acolhimento institucional, são eles: preservação dos vínculos familiares e promoção da reintegração familiar; integração em família substituta, quando esgotados os recursos de manutenção na família natural ou extensa; atendimento personalizado e em pequenos grupos; desenvolvimento de atividades em regime de co-educação; não desmembramento de grupos de irmãos; evitar, sempre que possível, a transferência para outras entidades de crianças e adolescentes acolhidos; participação na vida da comunidade local; preparação gradativa para o desligamento; e participação de pessoas da comunidade no processo educativo.

Os programas de acolhimento institucional são enquadrados nas políticas públicas de assistência social como uma política de proteção especial de alta complexidade (BRASIL, 2004), ou seja, voltados à garantia da proteção integral para famílias e pessoas que estão sem referência e/ou em situação de ameaça, necessitando ser retirados do núcleo familiar e/ou comunitário (BRASIL, 2004).

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), (BRASIL, 1993), a partir de uma concepção de descentralização político-administrativa, confere aos municípios a execução das medidas de proteção.

Ocorre que grande parte do serviço de acolhimento institucional é prestado por organizações não governamentais, situação que não deixou de ser considerada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990) quando possibilita que as políticas de atendimento aos direitos da criança e do adolescente sejam ofertadas de forma articulada entre os setores público e privado. Apesar da natureza de serviço público, reconhece o caráter de complementariedade (art. 86, do Estatuto da Criança e do Adolescente).

As entidades, públicas ou privadas que desenvolvem programas de acolhimento institucional devem ser registradas e inscrever os programas no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (art. 90, § 1º, do Estatuto da Criança e do Adolescente) e no de Assistência Social, que reavaliarão

os programas, no máximo, a cada dois anos (art. 90, § 2º, do Estatuto da Criança e do Adolescente), sendo critério para renovação da autorização de funcionamento dos programas de acolhimento institucional os índices de sucesso na reintegração familiar ou de adaptação à família substituta (art. 90, § 3º, inciso III, do Estatuto da Criança e do Adolescente).

A medida de proteção de acolhimento institucional (art.101, inciso VII, do Estatuto da Criança e do Adolescente) tem a finalidade de assegurar direitos e reduzir danos a crianças e adolescentes em situação de risco, decorrentes de graves violações ocorridas, grande parte, no ambiente familiar.

Em resguardo à convivência familiar, o Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990) estabelece o caráter provisório e excepcional do acolhimento institucional, primando pela preservação e reconstrução dos vínculos com a família de origem ou extensa,⁴ possibilitando a colocação em família substituta⁵ apenas quando esgotados todos os meios e tentativas de manutenção dos vínculos com a família natural ou extensa e importar na melhor medida para proteção e garantia à convivência familiar e resguardo dos interesses da criança e do adolescente.

O acolhimento institucional é uma medida de proteção a ser aplicada em situação de urgência por grave violação a direitos de criança e de adolescente ou após diagnóstico situacional apontando reiteradas violações a direitos no ambiente familiar sem que tenham obtido repostas positivas às intervenções e aplicação de outras medidas de proteção (art. 101 do Estatuto da Criança e do Adolescente).

O acolhimento institucional importa no afastamento da criança e/ou do adolescente da convivência familiar e comunitária, com ruptura de convívio não apenas familiar, mas também social e comunitário. Atentam a essa problemática as Orientações Técnicas: serviço de acolhimento para Criança e Adolescente defende a realização prévia de um estudo diagnóstico com “o objetivo de subsidiar a decisão acerca do afastamento da criança ou adolescente do convívio familiar” (CONANDA,

⁴O Plano nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária conceitua a família de origem como a “ família com a qual a criança e o adolescente viviam no momento em que houve a intervenção dos operadores ou operadoras sociais ou do direito; e família extensa “uma família que se estende para além da unidade pais/filhos e/ou da unidade do casal, estando ou não dentro do mesmo domicílio: irmãos, meio-irmãos, avós, tios e primos de diversos graus”.

⁵Família substituta: forma de assegurar á criança e ao adolescente o direito a convivência familiar quando não for possível a permanência da criança no seio da família natural ou extensa. A colocação em família substituta se dá sob a forma de guarda, tutela e adoção, podendo ser transitória ou permanente (art. 28 do Estatuto da Criança e do Adolescente).

2009).

O estudo diagnóstico prévio, calcado em base teórica, possibilitará uma visão tanto presente quanto prospectiva. É que a análise situacional deverá não apenas relatar e avaliar os riscos impostos à criança e/ou ao adolescente, mas também às condições de a família superar tais violações e assumir a proteção e o cuidado. O processo de avaliação diagnóstica não pode prescindir da escuta da família, da criança e do adolescente, pessoas da comunidade que tenham vínculo com a família e profissionais que prestaram atendimento (CONANDA, 2009, p. 23-26).

Aspecto importante a ser considerando é a identificação do contexto da situação de risco a que estão expostos a criança ou o adolescente. Não raro decorre do contexto social, histórico e econômico da família. Nesses casos, deve-se primeiramente apoiar, orientar e garantir acesso à família a políticas públicas com vista à a redução dos riscos e, assim, manter a convivência familiar (ORIENTAÇÕES ..., 2009, p. 26).

Sendo possível a reintegração familiar, caberá à instituição comunicar à autoridade judiciária que dará vistas ao Ministério Público por cinco dias e decidirá em igual prazo (art. 101, § 8º, do Estatuto da Criança e do Adolescente). Não sendo possível a reintegração à família de origem, relatório circunstanciado será encaminhado ao Ministério Público para subsidiar pedido de destituição do poder familiar ou destituição da tutela ou guarda (art. 101, § 9º, do Estatuto da Criança e do Adolescente).

Determinada a medida de proteção de acolhimento institucional, necessária a imediata expedição da guia de acolhimento pela autoridade judiciária (art. 101, § 3º, do Estatuto da Criança e do Adolescente) e a elaboração do plano individual de atendimento pela equipe interdisciplinar da instituição (art. 101, § 4º, do Estatuto da Criança e do Adolescente).

O plano individual de atendimento visa orientar o trabalho do serviço de acolhimento na compreensão e na superação das situações de violação que levaram ao acolhimento. A partir do diagnóstico situacional, quando realizado, faz-se o mapeamento do caso identificando as “particularidades, potencialidades e necessidades” (CONANDA, 2009), a fim de se estabelecerem as estratégias de execução do plano.

Importante aspecto a ser considerado na elaboração do Plano Individual de

Atendimento (PIA) é a escuta da criança e do adolescente⁶, da família, dos familiares e de pessoas da comunidade que, de alguma forma, fazem parte da história de vida e participam da dinâmica familiar, a fim de se estabelecer a compreensão, mais próxima possível, do contexto.

Os objetivos e estratégias do plano individual devem convergir para o fortalecimento e desenvolvimento das potencialidades da família – nuclear ou extensa – e resguardo dos direitos da criança e do adolescente, indicando, no menor espaço de tempo possível, a solução mais adequada, seja ela a reintegração familiar, a colocação sob a guarda de familiares ou de pessoas com vínculos afetivos com a criança ou com o adolescente acolhido, e, ainda, quando não for possível a reintegração familiar, a destituição do poder familiar, a fim de ser possibilitada a adoção.

Em casos de adolescentes próximos da maioridade, com poucas possibilidades de adoção, deve haver uma preparação para a vida autônoma.

Segundo as Orientações Técnicas para os Serviços de Acolhimento, as ações do plano individual de atendimento deverão ser constantemente discutidas e reavaliadas pelos órgãos e serviços envolvidos no acompanhamento da família, da criança ou do adolescente – CREAS, CRAS, CAPS⁷, escola, programas de geração de renda e qualificação para o trabalho –, requerendo uma atuação em rede dos diversos atores do sistema de garantia.

Ação articulada que visa, no menor tempo, a uma resposta adequada, e não

⁶Art. 28 (...) § 1º Sempre que possível, a criança, ou o adolescente, será previamente ouvido por equipe interprofissional, respeitado seu estágio de desenvolvimento e grau de compreensão sobre as implicações da medida, e terá sua opinião devidamente considerada.

⁷O glossário do Plano Nacional de Convivência familiar e Comunitária traz as seguintes conceituações: Centro de Referência da Assistência Social (CRAS): unidade pública estatal de base territorial, localizada em áreas de maior vulnerabilidade social. Executa serviços de proteção básica, organiza e coordena a rede de serviços socioassistenciais local da política de assistência social. É “porta de entrada” para a rede de serviços socioassistenciais da Proteção Básica do Sistema Único de Assistência Social.

Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS): unidade pública estatal de prestação de serviços especializados e continuados a indivíduos e famílias com seus direitos violados. Deve articular os serviços de média complexidade do SUAS e operar a referência e a contrarreferência com a rede de serviços socioassistenciais da Proteção Básica e Especial, com as demais políticas públicas e instituições que compõem o Sistema de Garantia de Direitos, bem como com os movimentos sociais.

Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) são serviços da Rede de Atenção Psicossocial abertos destinados a prestar atenção diária a pessoas com transtornos mentais. Os CAPS oferecem atendimento à população, realizam o acompanhamento clínico e a reinserção social dos usuários pelo acesso ao trabalho, lazer, exercício dos direitos civis e fortalecimento dos laços familiares e comunitários. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/observatoriocrack/cuidado/outros-centros-atencao-psicossocial.html>. Acesso em: 10 mar. 2019.

revitimizadora. As conclusões deverão ser encaminhadas, por relatórios trimestrais (art. 19, § 1º, do Estatuto da Criança e do Adolescente), à autoridade judiciária e ao Ministério Público (CONANDA, 2009, p. 30), para servir de base a reavaliação situacional da criança ou do adolescente acolhido.

Na reavaliação, “com base em relatório elaborado pela equipe interprofissional ou multidisciplinar”, dever-se-á decidir de forma fundamentada pela reintegração familiar ou colocação em família substituta.

2.4.1 Audiências concentradas

Visando conferir concretude à previsão de reavaliação situacional, no máximo a cada três meses (art. 19, § 1º, do Estatuto da Criança e do Adolescente), e à menor permanência da criança e do adolescente em situação de acolhimento (art. 19, § 2º do Estatuto da Criança e do Adolescente), o Conselho Nacional de Justiça editou o Provimento nº 32, de 2013.

Este Provimento foi editado sob a vigência da Lei nº 12.010, de 2009, que previa a reavaliação a cada seis meses, passando a Lei nº 13.509, de 2017, contemplar a reavaliação situacional do acolhido a cada três meses.

No VI Fórum Nacional de Justiça Protetiva (FONAJUP), realizado em Palmas/TO, no período de 27 a 29 de março de 2019, foi aprovado o Enunciado nº 2, no qual ficou firmado o entendimento de ser desnecessária a realização de audiências concentradas trimestralmente, mas reconhecendo a indispensabilidade da reavaliação judicial, trimestral, do acolhimento, precedida de relatório da equipe interprofissional ou interdisciplinar da instituição, após manifestação das partes e do Ministério Público.

O Provimento nº 32, de 2013, prevê a realização de audiências concentradas, nas instituições que prestam serviço de acolhimento institucional, de preferência, nos meses de abril e outubro, com a presença dos atores do sistema de garantia dos direitos da criança e do adolescente.

Traz o Provimento, ainda, a previsão de um roteiro a ser observado para as Audiências Concentradas (art. 1º) orientando a conferência dos processos, dos dados cadastrais e dos acolhidos na entidade; análise prévia pela autoridade judiciária de todos os processos regularizando o acolhimento dos que estiverem em situação irregular com a expedição da guia de acolhimento e da decisão

determinando a medida; intimação do Ministério Público, da Defensoria Pública e de todos envolvidos na execução da medida, a exemplo das equipes interdisciplinares, Conselho Tutelar, integrantes da rede de proteção; pais ou parentes do acolhido com quem mantenha vínculos de afinidade e afetividade.

Para cada acolhido, ou grupo de irmãos, será elaborada uma ata de audiência com as especificações das medidas tomadas. Os dados coletados serão lançados no Cadastro Nacional de Crianças e Adolescentes Acolhidos (CNCA)⁸, para fins estatísticos.

Há, ainda, a especificação do que precisa ser observado e regularizado, minimamente (art. 2º), como: se consta foto da criança e do adolescente no processo; se houve determinação ou ratificação judicial do acolhimento; se foi expedida a Guia de Acolhimento; se há certidão de nascimento do acolhido nos autos; se o acolhido estuda e recebe atendimento médico, se necessário; se o acolhido é visitado pelos familiares e com que frequência; se houve a elaboração da Plano Individual de Atendimento (PIA), (art. 101, § 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente); esclarecimento, ao acolhido e aos pais, dos seus direitos e dos motivos do acolhimento; se foi buscado o encaminhamento dos pais ou responsáveis a programas com fins de reintegração familiar; se é possível a reintegração do acolhido à família de origem ou extensa; se há ação de destituição do poder familiar e a fase processual; se destituído do poder familiar houve a inclusão no Cadastro Nacional de Adoção⁹ e busca por eventuais pretendentes e a data da última busca.

Pautado na excepcionalidade e provisoriedade da medida protetiva de acolhimento, para os casos de crianças e adolescentes acolhidos há mais de seis meses sem a propositura pelo Ministério Público da ação para destituição do poder familiar, o Provimento nº 32, de 2013 (art. 4º, parágrafo único), prevê a aplicação

⁸O Cadastro Nacional de Crianças e Adolescente Acolhidos (CNCA), criado por meio da **Resolução-CNJ nº 93**, em 27 de outubro de 2009, tem a finalidade de consolidar os dados de crianças e adolescentes acolhidos em abrigos e/ou estabelecimentos mantidos por ONGs, igrejas e instituições religiosas em todo o País. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/ouvidoria-page/247-acoes-e-programas/programas-de-a-a-z/cadastro-nacional-de-criancas-e-adolescentes-acolhidos/2848-cadastro-nacional-de-criancas-e-adolescentes-acolhidos>. Acesso em: 11 mar. 2019.

⁹Instituído e administrado pelo Conselho Nacional de Justiça, em 2008, o Cadastro Nacional de Adoção (CNA) é uma ferramenta digital que auxilia os juízes das Varas da Infância e da Juventude na condução dos procedimentos dos processos de adoção em todo o país. A automação no cruzamento de dados permite que o sistema encontre perfis de crianças e pretendentes que vivem em estados e regiões diferentes, o que desburocratiza o trabalho do magistrado e agiliza a efetivação das adoções. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/cadastro-nacional-de-adoacao-cna>. Acesso em: 10 mar. 2019.

analógica do art. 28 do Código de Processo Penal (CPP)¹⁰, com a remessa de cópia dos autos ao procurador geral de justiça.

2.4.2 Modalidades de acolhimento institucional

Segundo as diretrizes dos documentos elencados, o serviço de acolhimento institucional poderá ser disponibilizado sob as seguintes modalidades: abrigo institucional, casa-lar, família acolhedora e repúblicas.

Abrigo institucional é o serviço destinado a crianças e a adolescentes sob a medida protetiva de acolhimento institucional (Estatuto da Criança e do Adolescente, art. 101, inciso VII), quando em situação de risco por abandono ou impossibilidade de os pais ou responsáveis cumprirem o dever de cuidado e proteção.

A execução do acolhimento ocorre em local com características semelhantes a uma residência, em áreas residenciais, primando por um ambiente acolhedor e garantidor de padrões de dignidade. O atendimento deve ser personalizado, evitando especificações de sexo, faixa etária ou direcionamento do atendimento a determinadas especificidades, com vista a garantir a convivência familiar, de grupos de irmãos, evitar a discriminação ou segregação. O atendimento especializado, se necessário, deve ser articulado institucionalmente.

O acolhimento sob a modalidade de casas-lares (BRASIL, 1987) é ofertado em residências, com estrutura de um lar, para no máximo dez crianças e/ou adolescentes, sem distinção de sexo, sob os cuidados de um(a) cuidador(a) e supervisão técnica. As casas-lares podem estar inseridas em um bairro residencial ou em um terreno comum. Aos acolhidos são garantidos espaços privados com estrutura e rotina próximas das de um lar, preservação da identidade e história de vida com participação na rotina e tomada de decisão dentro do lar. A modalidade visa manter a criança e/ou adolescente o mais próximo possível da comunidade de origem, a fim de lhes assegurar a convivência comunitária e social; preservação dos vínculos familiares; construção de vínculos de afeto com o cuidador/educador

¹⁰Art. 28 Se o órgão do Ministério Público, ao invés de apresentar a denúncia, requerer o arquivamento do inquérito policial ou de quaisquer peças de informação, o juiz, no caso de considerar improcedentes as razões invocadas, fará remessa do inquérito ou peças de informação ao procurador-geral, e este oferecerá a denúncia, designará outro órgão do Ministério Público para oferecê-la, ou insistirá no pedido de arquivamento, ao qual só então estará o juiz obrigado a atender. Decreto-Lei nº 3689, de 3 de outubro de 1941. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3689Compilado.htm. Acesso em: 10 mar. 2019.

residente na casa/lar e preparação gradativa para a reintegração familiar ou adoção.

Sob a forma de família acolhedora, o acolhimento ocorre em famílias vinculadas a um programa após prévia seleção, preparação e acompanhamento para acolher crianças e/ou adolescentes, de modo a lhes possibilitar cuidado individualizado em ambiente familiar. Não se confunde com adoção ou colocação em família substituta, e o vínculo formal é estabelecido a partir da concessão da guarda, judicialmente, à família acolhedora. Objetiva o fortalecimento dos vínculos comunitários, preservação da história de vida dos acolhidos e preparação para o desligamento. É especialmente indicado para atender crianças e adolescentes com possibilidade de retorno à família de origem ou extensa, segundo avaliação da equipe técnica, diante da possibilidade de reinserção familiar, garantindo-lhes a convivência comunitária, bem como para crianças com tenra idade em situação de violação de direitos.

República é o serviço de acolhimento que visa oferecer apoio e moradia a jovens em situação de vulnerabilidade e risco pessoal ou social. Indicado, em especial, para jovens em fase de desligamento de serviço de acolhimento por terem atingido a maioridade, como forma de transição para a vida autônoma.

As repúblicas são organizadas em unidades femininas e masculinas, em áreas urbanas, com aproximação do padrão socioeconômico da comunidade de origem dos jovens usuários. Os jovens usuários se organizam em grupos, o tempo de permanência se limita, geralmente, até os 24 anos, e o atendimento ofertado visa à construção de autonomia pessoal e ao desenvolvimento da autogestão, da autossustentação e da independência.

Os custos de locação do imóvel, se alugado, e demais despesas podem ser subsidiados e, de forma gradativa, assumidas pelos jovens. A República terá um supervisor que coordenará a gestão coletiva da moradia – regras de convívio, rateio das despesas, divisão das tarefas – e orientará o encaminhamento a programas ou benefícios assistenciais, políticas públicas, profissionalização e inserção no mercado de trabalho, com preparação para a vida autônoma (CONANDA, 2009).

O serviço de acolhimento deve garantir a diversificação dos serviços ofertados com permanente articulação com as políticas públicas, buscando respostas efetivas às demandas dos usuários que têm, por previsão constitucional, prioridade absoluta.

A adoção de um ou outro serviço de acolhimento dependerá da adequação do

serviço ao perfil de demanda da criança ou do adolescente acolhido. Será considerado mais adequado aquele que demonstrar aptidão para viabilizar, em menor tempo, soluções de caráter permanente: reintegração familiar ou adoção.

Para os jovens não reintegrados à família de origem ou extensa e remotas possibilidades de adoção, o processo de transição do serviço de acolhimento institucional para o serviço de acolhimento em república, deve ocorrer de forma gradativa, com participação ativa do adolescente no planejamento, favorecendo o seu protagonismo. Nessa situação, importante o fortalecimento dos vínculos comunitários, a qualificação profissional e a construção do projeto de vida (CONANDA, 2009, p. 87).

3 ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL E DESLIGAMENTO NA MAIORIDADE: ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO NO PROCESSO DE PREPARAÇÃO PARA DESLIGAMENTO DOS ADOLESCENTES POR MAIORIDADE NAS COMARCAS DE PORTO NACIONAL/TO E PALMAS/TO

O acolhimento institucional, como medida de proteção (Estatuto da Criança e do Adolescente, art. 101, inciso VII), deve ser aplicado por decisão judicial, cabendo ao Poder Judiciário acompanhar e fiscalizar a execução da medida. Se não há a possibilidade de reintegração à família biológica ou extensa, tão pouco sendo reduzidas as chances de colocação em família substituta grandes as possibilidades do adolescente permanecer institucionalizado até a maioridade.

Ao Poder Judiciário é conferido papel proativo, centralizador e catalizador na políticas de proteção especial; assim, importante verificar como o Poder Judiciário Tocantinense vem atuando no processo de transição do jovem do acolhimento para a vida adulta, principalmente diante da ausência de regras claras quanto a forma, instrumentos e intervenções que devem pautar a preparação para o desligamento.

3.1 Invisibilidade do desligamento do adolescente das instituições de acolhimento na maioridade

A análise dos instrumentos normativos permite afirmar que o acolhimento institucional é uma das medidas de proteção a ser aplicada a crianças e a adolescentes em situação de risco pessoal ou social (art. 101 do Estatuto da Criança e do Adolescente), com caráter provisório e excepcional (art. 101, § 1º, do Estatuto da Criança e do Adolescente), em observância ao direito fundamental assegurado a crianças e a adolescentes à convivência familiar e comunitária, pautando o acolhimento na busca da reintegração familiar, seja na família de origem ou extensa; e, não sendo possível, a destituição do poder familiar disponibilizando a criança/adolescente à adoção.

A guia de acolhimento (art. 101, § 3º, do Estatuto da Criança e do Adolescente) e a elaboração do plano individual de atendimento pela equipe interdisciplinar da instituição de acolhimento (art. 101, § 4º, do Estatuto da Criança e do Adolescente), nos moldes delineados no ordenamento jurídico, são os

instrumentos utilizados para se buscar a reintegração familiar, e, não sendo possível, a colocação em família substituta.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, de 1990, não se ocupa em regular a situação de permanência da criança e do adolescente sob quaisquer das formas de acolhimento ou estabelecer parâmetros de execução da medida de acolhimento, tampouco como será a preparação para o desligamento do jovem da instituição com a maioridade.

O Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária e as Orientações Técnicas para o serviço de acolhimento traz parâmetros para a execução ao definir as formas de acolhimento e delinear os aspectos técnicos a serem observados na execução das medidas de acolhimento desde questões relacionadas ao quadro de profissionais até ao espaço físico adequado. Mas, assim como o Estatuto da Criança e do Adolescente, de 1990, não contempla nenhuma regulamentação estabelecendo como, quando e de que forma se dará o processo de preparação do adolescente para o desligamento da instituição de acolhimento, quando atingida a maioridade.

As Orientações Técnicas ao serviço de acolhimento, ao abordar a questão do desligamento em decorrência da maioridade, limita-se a ressaltar a necessidade de serem “viabilizadas ações destinadas à preparação para a vida autônoma” (CONANDA, 2009), sem estabelecer quaisquer parâmetros, diretrizes ou procedimentos que devam ser seguidos no processo de preparação para o desligamento.

O Provimento nº 32, de 2013, regulamenta as Audiências Concentradas e estabelece um roteiro prévio a ser observado (art. 1º), de forma a resguardar a regularidade processual do acolhimento e a participação de todos os envolvidos na execução da medida, à previsão de elaboração do Plano Individual de Atendimento, com informações quanto à possibilidade de reintegração à família de origem ou extensa, e, se destituído do poder familiar, inclusão no Cadastro Nacional de Adoção, com busca de eventuais pretendentes e a data da última busca (art. 2º).

O Provimento não traz previsão quanto à necessidade de o plano individual de atendimento contemplar o processo de preparação para o desligamento com a maioridade e exercício de uma vida autônoma após o desligamento.

Em de abril de 2018, o Ministério de Desenvolvimento Social, por meio da Secretaria Nacional de Assistência Social, expediu as Orientações Técnicas para a

elaboração do Plano Individual de Atendimento (PIA) de crianças e adolescentes em serviços de acolhimento que passaram a contemplar a necessidade de o Plano Individual de Atendimento trazer ações voltadas para o desligamento do adolescente por ocasião da maioridade, com foco no desenvolvimento e preparação do adolescente para uma vida autônoma; construção de um projeto de vida; formação de vínculos afetivos comunitários. Destaca ainda a importância de um planejamento em longo prazo das ações de preparação para o desligamento (BRASIL, 2009, p. 42).

O desligamento dos adolescentes dos serviços de acolhimento institucional por ocasião da maioridade atinge considerável número de adolescentes acolhidos.

Segundo dados do Conselho Nacional de Justiça, obtidos no Cadastro Nacional de Crianças Acolhidas¹¹, o Brasil conta com 47.619 acolhidos, dos quais 18.867 são adolescentes entre 12 e 18 anos.

No Tocantins, são 158 crianças e adolescentes acolhidos, sem constar no Cadastro informações quanto à faixa etária dos acolhidos no Estado.

O número de crianças e adolescentes acolhidos por região aponta uma concentração de acolhidos nas regiões sul e sudeste, com 9.948 e 24.181, respectivamente; 2.473 acolhidos na região norte e 429 no Distrito Federal. A região centro-oeste conta com 3.254 acolhidos e a região nordeste com 6.616.

O Cadastro Nacional dos Pretendentes à Adoção indica 45.970 pretendentes cadastrados, dos quais apenas 877 pretendem adotar adolescentes entre 12 e 17 anos, número que representa apenas 1,91% dos pretendentes à adoção cadastrados. Ou seja, os adolescentes acolhidos não atendem aos critérios estabelecidos pelos pretendentes à adoção, em razão da faixa etária, e, não raro, atingem a maioridade num contexto de institucionalização.

Os dados coletados indicam que dos 18.867 adolescentes acolhidos, entre 12 e 18 anos, apenas 877 teriam possibilidade de serem adotados, se considerado apenas o critério etário, ou seja, 17.990 adolescentes, que representam 95,53% dos adolescentes, permaneceriam institucionalizados, se não reintegrados à família de origem ou extensa.

Apontam, ainda, que esses adolescentes acolhidos têm grande possibilidade de serem desligados das instituições de acolhimento quando atingirem a maioridade.

¹¹ Dados obtidos no link: <http://www.cnj.jus.br/cnca/publico/>. Acesso em: 29 abr. 2019.

Os dados indicam, portanto, que a problemática do desligamento por maioria atinge número considerável de adolescentes. Com a maioria, o jovem que não teve os vínculos familiares e comunitários restabelecidos ou não foi inserido numa família substituta é desligado da instituição de acolhimento.

Ao tratar do acolhimento sob a modalidade de república, as Orientações Técnicas, de 2009, contemplam, de forma aberta e prospectiva, a previsão de desenvolvimento de ações com vista ao fortalecimento de “habilidades, aptidões, capacidades e competências dos adolescentes, que promovam gradativamente sua autonomia”.

As instituições de acolhimento, na maioria das vezes, apenas tratam da questão no projeto pedagógico.

Com as alterações promovidas no Estatuto da Criança e do Adolescente pela Lei nº 12.010, de 2009, os programas de acolhimento passaram a ter a atribuição de elaborar o Plano Individual de Atendimento, prevendo a norma, de forma explícita, como foco à reintegração familiar (art. 101, § 4º, do Estatuto da Criança e do Adolescente), conferindo ao Poder Judiciário competências para articular e coordenar a rede de proteção com vista à concretização de direitos fundamentais de crianças e de adolescentes acolhidos.

Os parâmetros normativos que vigiam acabaram por influenciar o estudo do acolhimento institucional e o desligamento do jovem apenas sob o enfoque da instituição acolhedora, da sua política de execução do projeto pedagógico, e como os poderes públicos se imiscuíam, ou não, da sua tarefa precípua de garantir a efetividade dos direitos aos jovens desacolhidos por ocasião da maioria.

A falta de previsão normativa tanto da preparação quanto do desligamento institucional do adolescente, em razão da maioria, tem o efeito perverso de gerar a invisibilidade jurídica do jovem desacolhido.

De forma incipiente, as Orientações Técnicas para a elaboração do Plano Individual de Atendimento (PIA) de crianças e de adolescentes em serviços de acolhimento (BRASIL, 2009) trazem preocupação com a preparação do adolescente para o desligamento por ocasião da maioria ao estabelecer que o Plano Individual de Atendimento contemple e planeje ações com vista à autonomia, elaboração de um projeto de vida, profissionalização, construção de vínculos afetivos e comunitários, articulação com a rede de proteção e serviços de assistência, a fim de possibilitar uma transição para a vida adulta de forma gradual e

segura, sem detalhar o papel a ser desempenhado pelo Poder Judiciário no processo de preparação para o desligamento.

A invisibilidade jurídica do desligamento na maioria traz em seu bojo o agravamento da invisibilidade social do jovem desligado da instituição de acolhimento. Não mais sob o manto protetor do Estatuto da Criança e do Adolescente, egresso de um processo de institucionalização, sem vínculos familiares, sociais e comunitário estabelecidos e consolidados, o jovem se vê sozinho e numa situação de total desamparo no novo contexto de vida.

As Orientações Técnicas voltadas à elaboração do Plano Individual de Atendimento nos serviços de acolhimento não são cogentes, mas trazem as primeiras diretrizes para os serviços de acolhimento construírem o processo de desligamento, mesmo ainda carecendo de um regramento claro que estabeleça parâmetros a serem seguidos e sanções em caso de descumprimento.

No âmbito da infância e juventude, a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança impõe à sociedade e ao Estado o dever de operacionalizar os Direitos Humanos de crianças e de adolescentes sob o enfoque do cuidado e da responsabilidade. “São pessoas que precisam de adultos, de grupos e instituições, responsáveis pela promoção e defesa da sua participação, proteção, desenvolvimento, sobrevivência e, em especial, por seu cuidado”.

Sob a perspectiva do cuidado e da responsabilidade, regras claras, estabelecendo diretrizes a serem observadas com ações voltadas ao fortalecimento da autonomia, preparação emocional, educação, profissionalização (art. 92, inciso VIII, do Estatuto da Criança e do Adolescente), poderiam preparar gradativamente o adolescente para o momento do desligamento.

Comutar a lacuna jurídica do processo de desligamento institucional do jovem é um desafio que passa pela identificação do papel, como e de que forma o Poder Judiciário deve participar do processo de desligamento do jovem em situação de acolhimento institucional, assim como participa do acolhimento desde a tomada de decisão até a busca por reintegração familiar e colocação em família substituta.

Do juiz da contemporaneidade, espera-se a efetivação das promessas do Estado democrático de direitos, com uma gama de atuação que vai desde a solução de questões intrafamiliares à intervenção em políticas públicas, sem deixar de considerar a situação concreta de cada caso posto à apreciação e a dinâmica de uma sociedade plural e multifacetada.

No Brasil, as barreiras à concretização das promessas constantes na Constituição Federal, de 1988, de inclusão social intensificaram a jurisdicionalização da política e o crescente aumento de demandas, jurisdicionalizando a vida social. Transpôs-se para o Judiciário, em muitos casos, o desafio de densificar a promessa de inclusão social, formular e buscar soluções que possibilitem ampliação de direitos numa sociedade em que ainda imperam a desigualdade e a exclusão.

A condição de sujeitos de direitos e a prioridade absoluta conferida à criança e ao adolescente requerem do Poder Judiciário uma atuação proativa na efetivação de direitos, a partir de um diálogo com o jovem e com as instituições.

A concretização dos anseios de um Estado Democrático de Direito impõe a efetivação de direitos ameaçados ou violados.

Nesse contexto, o desligamento da instituição de acolhimento deve ser visto como um processo que não pode ser limitado ao projeto pedagógico das Instituições ou às Orientações Técnicas para a elaboração do Plano Individual de Atendimento (PIA) de crianças e de adolescentes em serviços de acolhimento (BRASIL, 2009), diante dos efeitos do longo período de institucionalização do adolescente que interfere na sociabilidade, no desenvolvimento, e desconstrói os vínculos afetivos e as referências familiares, sociais e comunitárias do jovem.

O desligamento institucional deveria ser acompanhado pelo Poder Judiciário, competente para aplicar a medida, e pela instituição de acolhimento responsável pela execução. Seria esperado que o adolescente fosse gradativamente preparado para o momento do desligamento com ações voltadas ao fortalecimento da autonomia, preparação emocional, educação, profissionalização (art. 92, inciso VIII, do Estatuto da Criança e do Adolescente). Não mais sob o manto protetor do Estatuto da Criança e do Adolescente, o jovem se vê sozinho e numa situação de total desamparo no novo contexto de vida.

A decisão judicial, ao determinar o acolhimento institucional, deveria, visando à sua efetividade, adotar instrumentos capazes de assegurar o direito substancial, buscando satisfatividade ao direito tutelado. As decisões judiciais que importem em uma tutela executiva impõem pensar a atuação jurisdicional sob a perspectiva de resultados práticos. Surge, então, a questão norteadora do presente estudo: Qual a participação do Poder Judiciário Tocantinense na preparação dos adolescentes para o desligamento da instituição de acolhimento na maioridade?

3.2 Caminho metodológico

A ideia de estudar a temática do processo de preparação do jovem acolhido para o desligamento da instituição de acolhimento quando atinge a maioridade e qual a participação do Poder Judiciário Tocantinense, um dos atores do sistema de justiça, surge a partir dos relatos apresentados pela equipe técnica e cuidadores da Instituição de Acolhimento Lar Batista Soren, que chegaram ao meu conhecimento em decorrência da atuação profissional como titular da 3ª Vara Cível: família, sucessões, infância e juventude da comarca de Porto Nacional; quando da realização das audiências concentradas em cumprimento às determinações do Provimento nº 32, de 2013, do Conselho Nacional de Justiça.

Segundo os profissionais da Instituição de Acolhimento, os adolescentes, em fase de desligamento institucional em decorrência da maioridade, passavam a vivenciar conflitos e alterações comportamentais, antes não identificados, como: resistência a cumprir as regras da Instituição e colaborar nas atividades; baixa no rendimento escolar e dificuldades relacionais com os demais acolhidos.

Os relatos deixam evidentes as dificuldades, dilemas e desafios vivenciados pelos jovens diante da aproximação do desligamento.

A permanência prolongada na instituição de acolhimento institucionaliza o adolescente que, na iminência da maioridade, percebe-se sem referência familiar, social ou comunitária e impõe o desafio aos atores do sistema de justiça de buscar soluções que permitam o enfrentamento do problema, ou seja, preparar o jovem para uma vida autônoma, independente e inserido socialmente, após longo período de institucionalização.

A busca por caminhos para enfrentamento do problema na política de acolhimento institucional perpassa a análise de como e se ocorre a intervenção do Poder Judiciário no processo de preparação do jovem para o desligamento.

Cabe à autoridade judiciária determinar e acompanhar a execução da medida de proteção de acolhimento institucional. Nesse contexto, a intervenção proativa do Poder Judiciário pode ser fator de mobilização da ação política por ocupar a autoridade judiciária lugar estratégico na política de acolhimento, com possibilidade de intervenção capaz de conferir visibilidade ao problema político e inserção na agenda governamental.

Buscando verificar a intervenção do Poder Judiciário Tocantinense no processo de preparação do jovem para o desligamento institucional na maioria foram analisados processos, Planos Individuais de Atendimento e guias de acolhimento, com um recorte investigativo **delimitando** a coleta de dados às comarcas de Palmas/TO e Porto Nacional/TO.

Ressalte-se que a inclusão dos Planos Individuais de Atendimento na pesquisa, devido à percepção, no curso desta, da importância do instrumento como base de dados por ser o instrumento de planejamento que orienta e sistematiza os trabalhos do serviço de acolhimento para cada criança e adolescente acolhido e pós desligamento, prevendo objetivos, estratégias e ações a serem desenvolvidas em articulação com outros programas e projetos da rede de atendimento local (BRASIL, 2009).

A pesquisa foi norteada pelo método indutivo, com perspectiva aplicada, por buscar conhecer um problema específico e com abordagem qualitativa. A análise dos processos, para alcançar os objetivos propostos, apresentou um caráter descritivo na coleta dos dados, e exploratório quanto à atuação jurisdicional por possibilitar maior familiaridade com o problema, explicitando-o e servindo de base à construção de hipóteses.

O método indutivo, baseado em premissas, busca estabelecer, a partir de dados particulares examinados e constatados, uma verdade geral ou universal não contida nas partes examinadas, conduzindo a conclusões mais amplas que as premissas nas quais se basearam. Leva a conclusões baseadas em probabilidade, ou seja, sendo as premissas verdadeiras é possível afirmar que a conclusão, provavelmente, é verdadeira (LAKATOS; MARCONI, 2003, p. 85).

A indução ocorre em três etapas. Na primeira, tem-se a análise dos fatos ou fenômenos, a fim de se descortinarem as causas da sua manifestação; na segunda, os fatos e os fenômenos são comparados, a fim de se descobrir a relação entre eles; por fim, na terceira fase, generaliza-se a relação encontrada entre os fatos ou fenômenos observados (LAKATOS; MARCONI, 2003, p. 86).

Adotar a abordagem qualitativa traz à pesquisa um aprofundamento da compreensão de um fenômeno, despida de julgamentos. Exige que o pesquisador abandone seus preconceitos e crenças, a fim de manter a fidedignidade da pesquisa. Busca-se explicar os porquês, exprimindo o que convém ser feito. Não se quantificam os valores, as trocas simbólicas, tampouco visa provar os fatos. O

pesquisador assume, ao mesmo tempo, o papel de sujeito e objeto da pesquisa. Com conhecimento parcial e limitado do fenômeno escolhe a amostra, pequena ou grande, com vista a conhecer de forma aprofundada e ilustrativa, e produzir novas informações (SILVEIRA; CÓRDOVA, 2009).

Os estudos qualitativos trazem uma delimitação espaço-tempo no intuito, com o recorte, de balizar a atuação do pesquisador, estabelecendo os limites do fenômeno a ser explorado.

Nas pesquisas com abordagem qualitativa, a descrição tem papel substancial por servir como base para a coleta dos dados que municiam o pesquisador de uma série de informações acerca dos fatos e fenômenos de uma dada realidade (SILVEIRA; CÓRDOVA, 2009).

A análise dos processos, dos Planos Individuais de Atendimento e das guias de acolhimento, a partir do método dedutivo, possibilitou estabelecer generalizações acerca de como e se ocorre a participação do Poder Judiciário do Tocantins na preparação do adolescente para o desligamento institucional com a maioria, bem assim subsidiar proposta que vise a uma atuação proativa do Poder Judiciário.

Buscando mais conhecimento e explicitação do problema, a verificação dos processos adotou um viés descritivo a partir da análise documental com recorte temporal e etário; em seguida, os dados obtidos foram analisados sob uma perspectiva exploratória para constatar como e se ocorre a participação da autoridade judiciária no processo de preparação dos adolescentes para desligamento, por maioria.

A pesquisa foi desenvolvida de forma longitudinal pelo período de dois meses, de janeiro a fevereiro, de 2019.

Com delineamento qualitativo, os resultados foram organizados a partir das perspectivas descritivas e exploratórias das informações extraídas dos processos com determinação de acolhimento institucional, guias de acolhimento e Planos Individuais de Atendimento de adolescentes entre 15 e 18 anos incompletos, entre novembro, de 2015, e junho, de 2018, das comarcas de Palmas/TO e Porto Nacional/TO.

A opção pelo critério etário foi impulsionada pelos dados do Cadastro Nacional dos Pretendentes à Adoção que indicam 18.867 adolescentes acolhidos e apenas 877 habilitados à adoção que pretendem adotar adolescentes com mais de 12 anos. Ou seja, considerando-se apenas a escolha do critério etário dos

pretendentes à adoção, 95,53% dos adolescentes permaneceriam institucionalizados, se não reintegrados à família de origem ou extensa.

O desligamento do adolescente da instituição de acolhimento decorrente da reinserção familiar, seja na família biológica ou extensa, ou sua colocação em família substituta sob a forma de guarda ou adoção foram adotados como critério de exclusão por serem causas que levam ao desligamento do adolescente da política pública de acolhimento institucional.

A escolha do tempo da pesquisa considerou as modificações no Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990) no tocante à medida de proteção de acolhimento institucional e à adoção.

O recorte temporal visou aferir em qual medida tais alterações na norma produziram efeitos na atuação jurisdicional na preparação para o desligamento de adolescentes por maioria.

O critério de escolha do termo inicial – novembro, de 2015 –, foi pautado nos cinco anos de vigência da Lei nº 12.010, de 2009, que trouxe profundas alterações na medida de proteção de acolhimento, reordenando, materializando procedimento com a finalidade de concretizar as premissas da proteção integral e do caráter excepcional e provisório do acolhimento, passando a prever: prazo máximo de acolhimento; periodicidade das reavaliações; contemplando a elaboração do Plano Individual de Acolhimento, para crianças e adolescentes acolhidos e conferindo ao Judiciário a competência para monitorar a execução da medida.

A opção pelo termo final em julho, de 2018, foi feita considerando-se não só o tempo da pesquisa, mas também a tentativa de delinear possíveis impactos das novas alterações trazidas pela Lei nº 13.509, de 22 de novembro de 2017, que novamente traz mudanças na medida de proteção de acolhimento, reduzindo o prazo de reavaliação e de permanência, regulando o apadrinhamento e alterando as regras para adoção.

A escolha das duas Comarcas foi pautada pelos seguintes critérios: Palmas/TO por ser a capital do Estado, ter a maior concentração populacional e uma Vara Especializada com atribuição específica na área da Infância e Juventude; já Porto Nacional/TO, por ter levado ao despertar para o problema, diante dos relatos de conflitos e mudanças comportamentais dos adolescentes acolhidos no Lar Batista Soren, com a aproximação do desligamento, em razão da maioria.

Autorizada a pesquisa pelo Tribunal de Justiça do Tocantins, pelo SEI nº 18.0.000030685-8, a coleta dos dados foi norteada por relatório dos processos, com informações de caráter descritivo e exploratório.

Na descrição dos processos com determinação de acolhimento institucional e as guias de acolhimento foram colhidos os seguintes dados: o sexo do(a) adolescente acolhido(a); a idade; a data do acolhimento; o motivo do acolhimento; o período de acolhimento na data da coleta dos dados; escolarização; se o(a) adolescente tem vínculo com familiares; se o(a) adolescente(s) recebe visitas, em caso afirmativo, qual a frequência; se foi elaborado o Plano Individual de Atendimento; se este Plano contemplava ações voltadas à preparação para o desligamento, em caso afirmativo, quais ações.

A coleta de informações de cunho exploratório visou identificar como e se ocorre a participação do Poder Judiciário na preparação do adolescente para o desligamento da instituição de acolhimento na maioridade.

Nesse aspecto, a análise dos processos buscou informações para responder aos seguintes questionamentos: o Plano Individual de Atendimento (PIA) é homologado pelo Poder Judiciário?; o Poder Judiciário acompanha/fiscaliza a execução do Plano Individual de Atendimento?; há participação do Poder Judiciário na execução do Plano Individual de Atendimento quanto à preparação para o desligamento?; nas audiências concentradas há deliberação do juiz(a) e/ou ações voltadas à preparação do adolescente para o desligamento, se sim, quais?

A análise dos aspectos descritivos e exploratórios, a partir dos questionamentos postos, teve por objetivo extrair elementos capazes de identificar o perfil do adolescente acolhido, as causas do acolhimento, se as instituições de acolhimento implementaram o Plano Individual de Atendimento, e se contempla ações com vista à preparação do adolescente para a vida autônoma após a maioridade, bem como a forma e em que medida o Poder Judiciário atua no processo de preparação do adolescente em fase de desligamento por maioridade.

Os resultados da pesquisa, aqui expostos, têm como desfecho primário a socialização do conhecimento acerca da atuação do Poder Judiciário tocantinense na política pública de acolhimento institucional no desligamento por maioridade. Conhecimento que pode levar a reflexões, questionamentos e, num desfecho secundário, a possíveis respostas que direcionem a reestruturação da atuação do Poder Judiciário na execução da política pública de acolhimento institucional, para

conferir efetividade e concretude a direitos de jovens em processo de desligamento institucional na maioria, a partir da identificação de instrumentos processuais aptos a materializar a promessa de ser o processo meio de realizar o direito material.

3.3 Resultados da pesquisa

A pesquisa, realizada nas comarcas de Palmas/TO e Porto Nacional/TO, buscou verificar a participação do Poder Judiciário na política de acolhimento na fase de preparação do jovem para o desligamento da instituição ao atingir 18 anos.

Tomando como pontos de partida os recortes temporal e etário, bem como os critérios de exclusão fixados no percurso metodológico, foram analisados os processos com determinação de acolhimento e guias de acolhimento, sendo três adolescentes da comarca de Porto Nacional/TO, entre elas duas irmãs, e duas adolescentes da comarca de Palmas.

Na tentativa de conferir subjetividade, como forma de aproximação dos contextos trazidos nos autos e resguardar o sigilo processual, serão adotados nomes fictícios às adolescentes para responder aos questionamentos de cunho descritivo e exploratório, os quais norteiam a pesquisa.

A análise demonstrou a importância de verificar os Planos Individuais de Atendimento por serem os instrumentos de planejamento e orientação das instituições que executam a política de acolhimento institucional, com sistematização das ações, objetivos e estratégias a serem desenvolvidas com o adolescente e sua família, em rede com os outros serviços, durante o período de acolhimento e após o desligamento.

O Plano Individual de Atendimento deve contemplar ações de fortalecimento da autonomia e preparação para o desligamento diante da perspectiva de o adolescente completar 18 anos no serviço de acolhimento. Priorizando o desenvolvimento da autonomia com ações voltadas ao autocuidado, à autonomia financeira e à autogestão dos diversos aspectos relacionados à vida adulta, priorizando a construção de um projeto de vida e inserção profissional, bem como contemplando ações voltadas ao desenvolvimento e fortalecimento de vínculos afetivos com pessoas significativas na comunidade (BRASIL, 2009, p. 42).

Optou-se por fazer um relato do contexto fático reconhecido como causa para a aplicação da medida de proteção de acolhimento institucional, para depois seguir o

percurso metodológico proposto, individualizando a análise dos adolescentes inseridos no serviço de acolhimento nas comarcas pesquisadas.

No total foram analisados três processos, cinco guias de acolhimento e 3 Planos Individuais de Atendimento. As numerações dos processos, das guias de acolhimento e os dados dos Planos Individuais de Atendimento foram preservados, a fim de manter o sigilo, a intimidade e a privacidade dos adolescentes.

A diversidade de números de processos, de guias de acolhimento e de Planos Individuais de Atendimento decorre dos seguintes fatos: não elaboração do Plano Individual de Atendimento pelas instituições que prestam o serviço de acolhimento; duas das adolescentes acolhidas no Lar Batista Soren são oriundas da cidade de Figueirópolis/TO, e a medida de acolhimento é executada na comarca de Porto Nacional/TO, não tendo sido possível o acesso aos autos que determinaram a medida de acolhimento, mas apenas às Guias de Acolhimento.

3.3.1 Comarca de Porto Nacional/TO

Na Comarca de Porto Nacional/TO existem duas instituições que executam a política pública de acolhimento institucional. Cumprindo as determinações da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que estabelece ser o acolhimento uma política pública de proteção especial de alta complexidade a ser executada pelo município, o município de Porto Nacional/TO passou a ofertar o serviço na Instituição de acolhimento Tias Messias, e, ainda, no Lar Batista Soren, instituição não governamental.

3.3.1.1 *Acolhida Esmeralda*

A medida de proteção de acolhimento foi aplicada a Esmeralda, em 8 de março de 2018, por decisão judicial, tendo como motivo do acolhimento ameaças e possíveis de abusos sexuais.

Esmeralda relata violação à sua integridade física e emocional. Afirma que durante treze anos sofreu abusos sexuais do seu genitor, além de já ter sido, por ele, ameaçada de morte.

O núcleo familiar é composto pelos pais e mais três irmãos. A relação entre os familiares e a adolescente não é harmoniosa. A mãe é acometida de sérios

problemas de saúde, tem episódios depressivos, faz uso de medicamentos psicoativos e não exerce atividade laborativa remunerada. Do núcleo familiar, o pai é o único que exerce atividade laboral remunerada.

Esmeralda demonstra insegurança e afirma não desejar a reintegração à família biológica, retomando a convivência familiar na cidade de Silvanópolis/TO. Relata um relacionamento amoroso com Pedro e exprime o desejo de desligar da Instituição de Acolhimento para passar a viver em união estável com ele, fixando residência na casa da senhora Maria, mãe de Pedro.

Relatório da equipe técnica do serviço de acolhimento aponta indícios de desenvolvimento de vínculo afetivo bem-estruturado, formado entre Esmeralda, a senhora Maria e Pedro.

Estabelecida a contextualização do acolhimento de Esmeralda, a abordagem volta à análise, no tocante à adolescente, dos critérios norteadores da pesquisa. Primeiro as informações de cunho descritivo e, em seguida, as de cunho exploratório.

Esmeralda, do sexo feminino, tem 15 anos e ingressou no serviço de acolhimento em 8 de março de 2018; ao tempo da coleta dos dados contava com um período de dez meses de acolhimento. Cursa o 8º ano do ensino fundamental, não mantém vínculos com os familiares após a inserção no serviço de acolhimento, salvo quando eles comparecem às audiências concentradas, recebe visitas do namorado Pedro e da mãe do namorado.

A equipe da instituição de acolhimento elaborou o Plano Individual de Atendimento, sendo que o instrumento traz como ação voltada à preparação para o desligamento o encaminhamento pela equipe técnica para cursos com vista à qualificação profissional no Serviço Nacional de Aprendizagem (SENAI), porém não foi inserida em nenhum curso de formação, pois não há cursos sendo ofertados na área de interesse da adolescente.

Na perspectiva exploratória a coleta de dados visa verificar como e se ocorreu a participação do Poder Judiciário na preparação da adolescente Esmeralda para o desligamento quando da maioridade.

O Plano Individual de Atendimento, elaborado pela instituição de acolhimento Tia Messias, não foi submetido à apreciação do Ministério Público, tampouco homologado judicialmente.

Não foram identificadas ações do Poder Judiciário quanto ao

acompanhamento ou fiscalização da execução do Plano Individual de Atendimento, tampouco participou ou tomou medidas/decisões voltadas à execução dos objetivos e diretrizes para alcançar o planejamento propostos neste Plano.

Considerando o tempo da pesquisa e o período de inserção de Esmeralda no serviço de acolhimento, foi realizada uma audiência concentrada, ficando determinado um período de convivência, aos finais de semana e feriados, de Esmeralda na residência da senhora Maria, mãe do namorado da adolescente. Na ocasião, foi determinado ainda que a Instituição procedesse à avaliação do ambiente familiar da senhora Maria, no prazo de sessenta dias. Apresentado o relatório, ficou estabelecida a inclusão em pauta de audiência.

A medida adotada é voltada ao fortalecimento dos vínculos afetivos estruturados durante o acolhimento, sem que tenha tido um direcionamento específico de preparação para o desligamento, mas como forma de considerar a fala, os sentimentos e a vontade demonstrados por Esmeralda.

3.3.1.2 Acolhida Pérola

Pérola está acolhida no Lar Batista Soren por decisão judicial do Juízo da Comarca de Figueirópolis/TO. A medida de proteção de acolhimento está sendo executada na comarca de Porto Nacional/TO porque o município não oferta o serviço.

O acolhimento teve como fundamento o fato de a adolescente viver em situação de abandono. A mãe é dependente química e o pai falecido. Há processo de destituição do poder familiar em curso, suspenso por ter a genitora aceitado o tratamento para a dependência química.

Não há informações detalhadas do núcleo familiar. Apenas de Ágata, irmã, também acolhida na mesma instituição.

Pérola afirma não desejar retornar a viver com a mãe em Figueirópolis/TO. Manifesta a intenção de que a genitora venha estabelecer residência em Palmas/TO, após o tratamento. Vislumbra essa possibilidade para retomar o convívio com a mãe.

Esse é o contexto do acolhimento de Pérola, possível de extrair as informações constantes da carta precatória de acolhimento e da guia de acolhimento. Estabelecida a contextualização do acolhimento de Pérola, a abordagem volta à análise, no tocante à adolescente, dos critérios norteadores da

pesquisa. Primeiro as informações de cunho descritivo e, em seguida, as de cunho exploratório.

Foram esses os dados coletados quanto aos aspectos descritivos da pesquisa: do sexo feminino, Pérola tem quinze anos e ingressou no serviço de acolhimento em 28 de fevereiro de 2013; à época da coleta dos dados estava acolhida há cinco anos e onze meses. Cursa o oitavo ano do ensino fundamental, não manteve vínculos com os familiares após o acolhimento, salvo contato telefônico com a genitora, e não recebe visitas.

A equipe da instituição de acolhimento não elaborou o Plano Individual de Atendimento, ficando prejudicada a análise do instrumento quanto às ações voltadas à preparação para o desligamento.

No aspecto exploratório, busca-se verificar a participação do Poder Judiciário na preparação da adolescente Pérola para o desligamento quando da maioridade. A ausência do Plano Individual de Atendimento prejudica o exame dos aspectos relacionados à homologação deste Plano, ao acompanhamento/fiscalização à execução desta, e da participação do Poder Judiciário na execução do Plano quanto à preparação para o desligamento.

Nas audiências concentradas, não houve deliberações que partiram da autoridade judiciária ou ações voltadas à preparação para o desligamento.

Na última audiência concentrada, realizada em outubro, de 2018, foi ressaltada a importância do acompanhamento e apoio dos municípios de origem, dos CREAS, CRAS e dos Conselhos Tutelares, equipes multidisciplinares que atuam no serviço municipal de assistência, na execução da medida de acolhimento e no processo de reinserção familiar das crianças e dos adolescentes acolhidos, bem como a oferta de serviços de assistência social e saúde. Na ocasião, foi traçado compromisso com os municípios que utilizam o serviço de acolhimento ofertado pela Instituição Lar Batista Soren, para um efetivo acompanhamento das famílias, apresentando relatório das ações.

3.3.1.3 Acolhida Ágata

Ágata, irmã de Pérola, foi acolhida em 28 de fevereiro de 2013, por decisão do Juízo da Comarca de Figueirópolis/TO, e a medida de proteção vem sendo cumprida na comarca de Porto Nacional, na organização não governamental Lar

Batista Soren, por não ofertar o município de origem o serviço de acolhimento institucional reconhecido pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) como de alta complexidade, a ser prestado pelo município.

Da carta precatória de acolhimento, é possível extrair que o acolhimento da adolescente Ágata ocorreu por abandono. A mãe, à época, não prestava os cuidados e a assistência necessários em razão do estado de dependência química, e o pai é falecido.

Não é possível afirmar se houve acompanhamento das equipes do CREAS e/ou CRAS antes da decisão determinando o acolhimento. Há nos autos da carta precatória existência de processo de destituição do poder familiar da mãe, em face do abandono. O processo, atualmente, está suspenso por ter a mãe aceitado o tratamento para dependência química. Pelas últimas informações constantes nos autos analisados, a mãe está internada em clínica, não constando dados quanto à resposta ao tratamento ou processo de recuperação.

Não há nos autos elementos informativos mais específicos quanto ao núcleo familiar. Certo é que a mesma decisão que determinou o acolhimento de Ágata, determinou, também, o da sua irmã Pérola.

Os relatórios da equipe profissional da instituição de acolhimento e das equipes multidisciplinares do Tribunal de Justiça traçam um perfil de Ágata do qual é possível verificar sua adaptação à instituição, bem como o receio de ter de retornar a viver com a mãe na cidade de Figueirópolis/TO. Idealiza a recuperação da mãe, após o tratamento, e sua vinda para morar em Palmas/TO.

Descrita a situação do acolhimento, voltamos à verificação dos pontos descritivos e exploratórios pesquisados, quanto à adolescente Ágata.

Ágata, do sexo feminino, 17 anos, foi acolhida em 28 de fevereiro de 2013, há 5 anos e 11 meses, ao tempo da coleta dos dados. Cursa o 2º ano do ensino médio, não mantém vínculos com os familiares após a inserção no serviço de acolhimento, salvo conversas telefônicas com a mãe, as quais ocorrem de forma esporádica, não recebe visitas de parentes ou familiares.

Não há Plano Individual de Atendimento elaborado pela equipe da instituição de acolhimento. A ausência deste impossibilita a resposta aos questionamentos voltados à verificação da homologação; das ações do Poder Judiciário quanto ao acompanhamento ou fiscalização da execução deste Plano, bem como se há e, em havendo, qual seria, a atuação voltada à consecução dos objetivos propostos no

processo de desligamento institucional por maioria.

Não foram observadas nas audiências concentradas deliberações ou ações com vista à preparação de Ágata para o desligamento.

Na última audiência concentrada, ocorrida em outubro, de 2018, foram feitas colocações pela autoridade judiciária quanto à preocupação com a participação dos municípios de origem da acolhida, CREAS, CRAS e dos Conselhos Tutelares, de forma mais efetiva, no cumprimento da medida de acolhimento, municiando a instituição com informações quanto às medidas e ações tomadas pelas equipes interdisciplinares dos serviços assistenciais, da possibilidade, ou não, de êxito no processo de reinserção familiar.

3.3.2 Comarca de Palmas/TO

A Comarca de Palmas/TO conta com duas instituições que executam a política pública de acolhimento institucional: a Casa Abrigo Raio de Sol, instituição governamental, e a Associação Sementinha do Verbo, organização não governamental, vinculada à igreja católica e com atuação em Palmas/TO, desde julho, de 2004.

3.3.2.1 *Acolhida Jade*

Jade, acolhida em 11 de julho de 2018 por ato do Conselho Tutelar da região central de Palmas/TO. Em 13 de agosto de 2018, foi proferida decisão pelo Juízo da Infância e Juventude da Comarca de Palmas/TO mantendo o acolhimento e determinada a expedição da guia de acolhimento.

A medida de proteção de acolhimento vem sendo cumprida na instituição governamental Casa Abrigo Raio de Sol que presta o serviço de acolhimento institucional no município de Palmas/TO.

O acolhimento foi precedido de notícias de fato levadas ao conselho tutelar informando que Jade era vítima de maus-tratos, não ficando esclarecido por quanto tempo perduraram as agressões.

Segundo relatos constantes nos autos, a mãe de Jade é dependente química, não tem residência fixa, com histórico de prostituição e antecedentes criminais. Jade tinha tenra idade quando, com a concordância da mãe, passou a viver sob os

cuidados da tia, senhora Ana. As agressões eram perpetradas pela prima Mara, filha de Ana.

O Plano Individual de Atendimento informa que, na residência da senhora Ana, vivem oito pessoas. A avó materna de Jade, com problemas cognitivos; duas filhas e três netos; e o esposo de Mara. Os relatos apontam que Jade era responsável por cuidar dos filhos de Mara.

As informações indicam que a senhora Ana tem envolvimento com tráfico de drogas, respondendo a processo em liberdade. O filho e o marido cumprem pena por tráfico.

Há nos autos informações de que antes do acolhimento houve acompanhamento da adolescente pelo conselho tutelar da região norte de Palmas/TO, diante da situação de maus-tratos, mas não há nos autos relatório situacional prévio.

O processo, ao tempo da pesquisa, estava em curso. Na audiência concentrada, a decisão foi pela manutenção do acolhimento.

O Plano Individual de Atendimento traça um perfil de Jade, do qual é possível verificar sua adaptação à instituição. Consta que, quando do ingresso na instituição, Jade manifestava o desejo de retomar o convívio com a tia Ana. A maior compreensão do contexto familiar e dos riscos do envolvimento com uso e vendas de substâncias entorpecentes, Jade passou a aceitar o acolhimento, e, sendo os técnicos da instituição responsáveis pela elaboração do Plano Individual de Atendimento, reconhecer a medida como uma possibilidade de inserção em projetos sociais e no mercado de trabalho.

Essa é a situação familiar e social descrita nos autos e no Plano Individual de Atendimento que ensejou o acolhimento de Jade. A análise agora retorna aos vieses descritivos e exploratórios da pesquisa.

Jade, do sexo feminino, 17 anos, foi acolhida, em 17 de julho 2018, em razão de maus-tratos; no período da pesquisa contava com seis meses de acolhimento. Cursa o 2º ano do ensino médio, não mantém vínculos com os familiares após a inserção no serviço de acolhimento; no início do acolhimento, recebeu uma visita da tia Ana que manifestou a intenção de requerer a guarda, judicialmente. Intento não concretizado.

O Plano Individual de Atendimento destaca a ausência de interesse dos familiares na situação de acolhimento da adolescente e não terem os membros da

família extensa, até a elaboração deste Plano, realizado nenhum contato com a instituição. Já na audiência concentrada, a informação é a de que a adolescente recebe visitas dos seus familiares semanalmente.

O Plano Individual de Atendimento foi elaborado pela equipe da instituição de acolhimento e traz como ações de preparação para o desligamento a realização de busca ativa para a inserção da adolescente em cursos profissionalizantes disponibilizados pelo governo federal, a parceria entre a equipe da instituição e o conselho tutelar com o intuito de colocação no mercado de trabalho a partir do programa Jovem aprendiz.

Nos aspectos exploratórios norteadores da pesquisa, a verificação das informações, relacionadas à adolescente Jade, possibilitou a extração das informações: o Plano Individual de Atendimento elaborado pela instituição de acolhimento foi homologado judicialmente após parecer favorável do Ministério Público; não há dados quanto ao acompanhamento/fiscalização da execução do Plano pelo Poder Judiciário; o Poder Judiciário não participa da execução deste Plano quanto à preparação para o desligamento; e na audiência concentrada não houve deliberações ou ações voltadas ao desligamento na maioria.

As ações descritas no Plano Individual de Atendimento quanto à preparação para o desligamento de Jade tinham caráter prospectivo. No processo e no Plano, não há informações se as propostas foram concretizadas no período de acolhimento.

A audiência concentrada, realizada no período pesquisado das deliberações, foi direcionada à possibilidade de reinserção familiar, concluída pela necessidade de manutenção do acolhimento, após manifestação da equipe técnica da instituição de acolhimento, dos profissionais do GGEM e do Ministério Público. Não houve na audiência concentrada deliberações ou ações com vista à preparação de Jade para o desligamento diante da proximidade da maioria.

3.3.2.2 Acolhida Ametista

Ametista foi encaminhada ao serviço de acolhimento institucional Casa Abrigo Raio de Sol, em 6 de fevereiro de 2018, após desistência da guarda pela tia materna Irene. Em 9 de fevereiro de 2018, foi proferida decisão pelo juízo da Infância e Juventude da Comarca de Palmas/TO mantendo o acolhimento e determinada a expedição da guia de acolhimento. A adolescente, desde então, cumpre medida de

acolhimento na Casa Abrigo Raio de Sol.

Os relatos dos familiares dão conta de que Ametista vive em família substituta desde os quatro anos de idade. Não tem vínculos afetivos com a família biológica e ela manifesta o desejo de não conviver com a mãe e outros familiares.

O Plano Individual de Atendimento de Ametista, elaborado quando da inserção no serviço de acolhimento, pontua que até o momento a equipe da instituição não conseguiu estabelecer estratégias com a família biológica para a reintegração familiar. Tampouco há possibilidade de colocação em família extensa. A tia Irene desistiu da guarda, e outro familiar não manifestou interesse.

Nos relatos de Ametista, ela afirma não ter vínculo afetivo com a família biológica porque viveu desde os quatro anos numa família substituta, mas a família “desistiu dela” sem que esclarecesse os motivos da desistência. Desde então, passou a viver com a tia materna Irene na cidade de Lagoa do Tocantins/TO; contudo a tentativa de convivência não foi exitosa. Rechaça a possibilidade de retomar o convívio com a mãe biológica e externa o desejo de morar com a avó materna, porém afirma não ter a avó a intenção de assumir a sua guarda.

A equipe da instituição de acolhimento pontua que Ametista tem dificuldades de autocuidado, de expressar sentimentos, de planejar o futuro. Tendo no Plano Individual de Atendimento recomendação de tratamento clínico psicológico.

No Plano consta a informação, da senhora Irene, de que a desistência da guarda de Ametista foi motivada pelo fato de ela ter “fugido” para encontrar o namorado em São Geraldo/PA. Com o retorno de Ametista, a família desistiu da guarda. Em decorrência desse fato, foi restabelecido o convívio com a família biológica.

O Plano Individual de Atendimento informa que Ametista tem cinco irmãos biológicos, nenhum vive sob os cuidados da mãe, que apresenta histórico de alcoolismo, é deficiente física e não tem vínculos afetivos com a filha, e culpabiliza Ametista e a família substituta pela situação atual, não se colocando como parte no processo. Manifesta o desejo de conviver com a filha, mas vê a desobediência da filha como um empecilho.

Foi registrado um episódio de fuga, da adolescente, da instituição de acolhimento com posterior retorno.

Na fuga, Ametista procurou a família substituta e ficou vivendo nesse ambiente no período de 27 de maio de 2018 a 30 de agosto de 2018, quando

retornou ao serviço de acolhimento. Ao argumento de desobediência, agressão, desorganização e indisciplina, houve o registro de nova desistência da família substituta de permanecer com a guarda.

Após o episódio de fuga, Ametista externou que queria morrer. Acerca dos fatos, a equipe técnica do serviço de acolhimento pontuou que Ametista apresenta oscilações comportamentais. Com relatos por vezes eufóricos, vislumbrando perspectivas presente e futuras positivas e, em outros momentos, descontentamento com a situação de acolhimento e de planejamento para uma vida adulta, diante da possibilidade concreta de completar a maioridade em situação de acolhimento.

Na audiência concentrada, realizada no período da pesquisa, a decisão foi pela manutenção do acolhimento.

Em novo Plano Individual de Atendimento apresentado nos autos, a equipe do serviço de acolhimento traz as ações voltadas à preparação para o desligamento, considerando o insucesso na tentativa de reinserção na família biológica ou extensa, e a inviabilidade de colocação em família substituta.

Relata que têm sido empreendidos esforços para que Ametista consiga estabelecer padrões de comportamento que possibilitem a construção de uma autonomia funcional e política. Pondera que, no aspecto funcional, Ametista apresenta dificuldades em assumir responsabilidades, desde o cuidado pessoal até com a organização e conservação do ambiente. No âmbito político, apresenta dificuldades de tomada de decisões, apesar da consciência da necessidade de emancipação, profissionalização e inserção no mercado de trabalho.

No segundo acolhimento, o Plano Individual de Atendimento relata alteração no comportamento de Ametista, agora mais madura e centrada, tendo sido estabelecido convivência comunitária com a família de uma colega de sala de aula, vínculo que vem refletindo de forma positiva. Consta, ainda, que têm sido esclarecidas as intervenções que serão realizadas com vista à construção de uma vida autônoma. Ametista passou a demonstrar desejos e verbalizar projetos quanto ao futuro, até mesmo com preocupação quanto à sua profissionalização.

Esse é contexto do acolhimento de Ametista trazido no processo e nos Planos Individuais de Atendimento. Agora, passa-se à verificação dos aspectos descritivos e exploratórios norteadores da pesquisa.

Ametista, do sexo feminino, 17 anos, foi acolhida em 6 de fevereiro 2018, em razão de maus tratos e abandono, tendo a guardiã desistido da guarda.

No período da pesquisa, estava contava com 11 meses de acolhimento, sendo que, do período de 27 de maio a 30 de agosto de 2018, houve uma interrupção por ter a adolescente, após uma fuga, retomado o convívio com a família substituta com posterior acolhimento.

Ametista está cursando o 1º ano do ensino médio, em escola de tempo integral, mas externa o desejo de passar a estudar apenas um período e no outro exercer alguma atividade profissionalizante. Em fevereiro, de 2019, a adolescente foi inserida em atividade profissionalizante no Instituto Vinte de Maio.

Ametista não mantém vínculos com os familiares. No início do acolhimento, a mãe biológica mantinha contato que logo cessaram.

Os Planos Individuais de Atendimento destacam a ausência de contato com a família biológica ou extensa, e com a família substituta, não havendo indicativos de possibilidades de restabelecimento do convívio com a família biológica, extensa ou substituta. Não sendo possível mensurar o tempo de permanência da adolescente no serviço de acolhimento.

Foram elaborados dois Planos pela equipe do serviço de acolhimento, sendo que o segundo traz as seguintes ações de preparação para o desligamento: a) inserção da adolescente em cursos profissionalizantes e no mercado de trabalho; b) transferência de escola, tão logo Ametista esteja realizando cursos profissionalizantes ou trabalhando; c) estímulos para a emancipação no sentido de responsabilizá-la quando estiver trabalhando, ir e vir para o labor de transporte coletivo; d) quando a adolescente estiver inserida no mercado de trabalho, abrir uma conta-poupança, bem como incentivá-la e educá-la sobre como economizar, sendo essa prática imprescindível para esta adquirir os utensílios básicos para sua qualidade de vida quando for morar sozinha; e) promoção de espaços para o despertar e responsabilizá-la quanto à organização do lar, e sobretudo sobre economia doméstica, evitando, assim, desperdício de água, luz, material de higiene e limpeza, e de alimentação; f) continuidade às convivências comunitárias, haja vista estar fazendo bem a ela, e para que, quando houver seu desligamento, tenha referência familiar; g) inserção no Cadastro Único para programas e benefícios do governo, como cadastro habitacional e demais, nos quais tenha as condicionalidades; h) viabilização de momentos de conhecimentos de si, do outro, da sociedade e do transcendente; e i) inserção em grupos de convivência com atividades que trabalhem as funções da autonomia funcional e política.

Na perspectiva exploratória da pesquisa, nos pontos propostos, ao verificar as informações relacionadas à adolescente Ametista, foi possível coletar as seguintes informações: dois Planos Individuais de Atendimento foram elaborados pela equipe do serviço de acolhimento, sendo um no ingresso e outro após um episódio de fuga, ambos homologados judicialmente após parecer favorável do Ministério Público; não há dados quanto ao acompanhamento/fiscalização da execução do Plano pelo Poder Judiciário; o Poder Judiciário não participa da execução do Plano quanto à preparação para o desligamento, sendo a atividade judicial de cunho homologatório das propostas, planos e ações contempladas no Plano Individual de Atendimento; na audiência concentrada não houve deliberações ou ações voltadas ao desligamento na maioria.

Na audiência concentrada, a decisão e a escuta das equipes interprofissionais do serviço de acolhimento e do GGEM foram direcionadas à possibilidade, ou não, de reintegração familiar, a fim de subsidiar a decisão de manutenção do acolhimento, ou desligamento por reinserção familiar. Não foram registradas, na audiência concentrada, deliberações ou ações objetivando a preparação de Ametista para o desligamento diante da proximidade da maioria.

O segundo Plano Individual de Atendimento traz o detalhamento de todas as atividades e ações propostas pela equipe técnica com vista à emancipação e à autonomia de Ametista. E ressalta a participação de Ametista em todas as decisões e direcionamentos das ações, externando sua opinião e expectativas quanto ao futuro.

No processo, há informações de que a proposta de profissionalização foi concretizada com a inserção da adolescente em curso profissionalizando no Instituto Vinte de Maio.

3.4 Conclusões parciais e possíveis hipóteses:

No âmbito das políticas de proteção especial, em que se insere o acolhimento institucional, a Lei nº 12.010, de 2009, reestruturou a medida de proteção de acolhimento com o propósito de aperfeiçoar o serviço e assegurar o direito à convivência familiar e comunitária às crianças e adolescentes (art. 101 do Estatuto da Criança e do Adolescente); passou a exigir mais articulação interdisciplinar e interinstitucional; e trouxe previsões normativas que traduzem fortalecimento do

sistema de garantia de direitos.

A nova ordem normativa apresenta desafios ao Poder Judiciário ao inaugurar um novo papel da Justiça da Infância e Juventude, qual seja, articuladora da rede de proteção e protagonista na condução dos esforços na concretização dos direitos previstos na norma (LESSA, 2011).

A política de atendimento à criança e ao adolescente requer um conjunto articulado de ações, nas quais o Poder Judiciário deve assumir um papel proativo, articulador e coordenador. Os procedimentos foram detalhados para possibilitar controle da autoridade judiciária sobre o contexto de cada criança e adolescente acolhido.

O acolhimento passou a ter o procedimento operacionalizado com a instauração de um processo judicial de medida de proteção para cada acolhido(a); previsão de controle e reavaliação periódica da medida; exigência de qualificação continuada dos profissionais e fiscalização dos serviços de acolhimento.

Diante desse novo paradigma de atuação jurisdicional na política de proteção especial de acolhimento, a pesquisa buscou verificar a atuação do Poder Judiciário Tocantinense na política pública de acolhimento institucional, no desligamento por maioridade.

As informações foram obtidas a partir da análise de processos de medida de acolhimento, guias de acolhimentos, Planos Individuais de Atendimento e relatórios das equipes técnicas dos serviços de acolhimento anexados aos processos.

Os dados foram coletados buscando respostas aos questionamentos descritivos e exploratórios. Os dados descritivos buscam extrair elementos para identificar o perfil do adolescente acolhido, as causas do acolhimento e a atuação do serviço de acolhimento quanto à elaboração do Plano, bem como se este contempla ações voltadas para o desligamento na maioridade.

Em outro norte, a análise de cunho exploratório visou dimensionar a atuação do Poder Judiciário Tocantinense na preparação para o desligamento, ou seja, assumiu a posição proativa de articulador da rede de proteção e de ator destinatário do desafio de concretização dos direitos fundamentais de adolescentes em processo de desligamento institucional na maioridade.

3.4.1 Perfil das acolhidas, motivo para o acolhimento, vínculos com familiares, visitação e tempo de acolhimento

Considerando o recorte etário da pesquisa – adolescentes acolhidos com idades entre 15 e 18 anos incompletos –, a delimitação espacial às comarcas de Porto Nacional/TO e Palmas/TO e o recorte temporal do estudo abrangeram-se três adolescentes acolhidas em programas de acolhimento institucional na comarca de Porto Nacional, e duas em Palmas.

Duas das adolescentes com 15 anos, outra com 16 anos e duas com 17 anos. Todas estão matriculadas e frequentam a rede oficial de ensino, sem defasagem idade/série, fato indicativo de que o direito à educação vem sendo assegurado às adolescentes sob medida de proteção de acolhimento.

Os motivos para o acolhimento institucional das adolescentes são maus-tratos, abandono, dependência química da genitora e abuso sexual intrafamiliar.

Como abordado no Capítulo 1º, as Orientações Técnicas: serviço de acolhimento para Criança e Adolescente, pontuam a necessidade de se realizar estudo diagnóstico prévio ao acolhimento com “o objetivo de subsidiar a decisão acerca do afastamento da criança ou adolescente do convívio familiar” (CONANDA, 2009), com vista a uma análise global e prospectiva que permita avaliar os riscos e as condições de reintegração familiar.

Em nenhum dos casos analisados houve um relatório situacional com indicativo das medidas tomadas antes da decisão de acolhimento, como preceituam as Orientações (BRASIL, 2009). Todos os acolhimentos foram efetivados como medidas emergenciais (art. 93 do Estatuto da Criança e do Adolescente) e, posteriormente, homologados judicialmente.

Tampouco há nos autos dos processos de medida de proteção de acolhimento analisados elementos que comprovem ter o Conselho Tutelar comunicado, incontinenti, a decisão de acolhimento emergencial ao Ministério Público, como preceitua o art. 136, parágrafo único, do Estatuto da Criança e do Adolescente. Nos processos, somente se verifica a atuação do órgão Ministerial após início do procedimento, dando vistas dos autos ao Ministério Público para manifestar acerca do acolhimento.

Os dados permitem afirmar que a medida de proteção de acolhimento é utilizada como primeira alternativa às situações de vulnerabilidade dos grupos

familiares, maus-tratos e abuso sexual.

Não foram verificadas a adoção de outras medidas de proteção (art. 101 do Estatuto da Criança e do Adolescente) ou a utilização de mecanismos processuais que possibilitariam às adolescentes a garantia da convivência familiar, comunitária e social, como a possibilidade de utilização da medida cautelar de afastamento do agressor da moradia comum (art. 130 do Estatuto da Criança e do Adolescente).

O acolhimento surge como única opção em detrimento da família e dos direitos fundamentais de adolescentes por ter sido construído o ideário que abrigar oferecerá melhores condições de segurança e acesso aos serviços públicos às crianças e aos adolescentes em situação de risco.

No caso da adolescente Ametista, abrigada por desistência da guarda pela família substituta e posteriormente pela família biológica, fica evidente que o acolhimento se transmuda numa “salvação, alívio” para os guardiões, e numa “penalização” para a adolescente.

Os processos e Planos Individuais de Atendimento analisados subsidiam a afirmação de que poderia haver alternativas ao acolhimento e trazem a reflexão quanto à importância de as instituições envolvidas atuarem de forma articulada com o sistema de garantia de direitos, bem como a necessidade de se apropriarem de conhecimentos acerca das diretrizes normativas e técnicas do acolhimento institucional e, principalmente, do seu caráter excepcional (art. 101, § 1º, do Estatuto da Criança e do Adolescente).

O caráter provisório do acolhimento familiar ou institucional vem reafirmado em várias disposições do Estatuto da Criança e do Adolescente ao prever ser uma medida de proteção adotada como forma de transição para a reintegração familiar e, não sendo possível, colocação em família substituta (§ 1º do art. 101); fixação do prazo máximo de acolhimento (art.19, § 2º) e reavaliação a cada três meses (art. 19, § 1º).

O período de acolhimento das adolescentes, ao tempo da pesquisa, era variável.

Pérola e Ágata estavam acolhidas há mais de seis anos. O pai é falecido e a mãe dependente de substâncias psicoativas. O processo de destituição do poder familiar está suspenso por ter a mãe, com dependência química, aderido ao tratamento.

Ágata contava com 10 meses de acolhimento institucional, e não há

informações no processo de acolhimento institucional de ter sido interposta ação de destituição do poder familiar.

Jade, acolhida há 6 meses, atingiu a maioridade após a coleta dos dados. Em análise posterior, dos autos, da medida de acolhimento institucional, foi possível verificar que o processo foi extinto, sem resolução do mérito, por perda do objeto, e Jade desacolhida por ter atingido a maioridade.

Ametista com 11 meses ingressa no serviço de acolhimento, por desistência da guarda, foi inserida em curso profissionalizando e no Plano consta a inviabilidade de reintegração à família biológica ou extensa, com sugestão da equipe técnica do programa de acolhimento no sentido de propositura da ação de destituição do poder familiar, sem que tenha, nos autos analisados, informações quanto à propositura da demanda.

Os dados permitem afirmar que o prolongamento do acolhimento reduz as possibilidades de reintegração familiar, seja na família biológica ou extensa, bem como as chances de colocação em família substituta, consolidando a institucionalização das adolescentes.

A não observância da norma que estabelece um período máximo de acolhimento de 18 meses (art. 19, § 2º, do Estatuto da Criança e do Adolescente), pode ser atribuída à desarticulação do sistema de garantia, à morosidade do judiciário ou, até mesmo, à percepção do serviço de acolhimento como um meio de apropriação de conhecimento pelas adolescentes que, inseridas no programa, passam a ter acesso à escolarização, a cursos profissionalizantes com chances de ingresso no mercado de trabalho.

Quanto aos vínculos das acolhidas com familiares, foi possível verificar que Esmeralda, Pérola, Ágata, Jade e Ametista, no início do acolhimento, recebiam visitas da família biológica ou extensa. Ao tempo da pesquisa, os Planos constavam que nenhuma delas recebia visitas dos familiares.

Esmeralda tinha contato com a mãe e irmãos nas audiências concentradas, além desses encontros não recebe visitas da família. Pérola e Ágata não recebem visitas de familiares e têm contatos telefônicos esporádicos com a mãe. Jade não tinha contato com familiares ou recebia visitas. Ametista, no início do acolhimento, mantinha contato com a mãe biológica, mas não recebia visitas.

O contexto das relações das adolescentes com a família biológica ou extensa permite afirmar que a permanência no serviço de acolhimento dilui os vínculos

afetivos e o dever de cuidado da família, reduzindo as chances de reintegração familiar.

3.4.2 PIA e ações voltadas à preparação para o desligamento

O ingresso da criança ou do adolescente no serviço de acolhimento apresenta duas etapas fundamentais: a decisão de acolher e a instrução do processo de acolhimento.

A decisão de acolher é precedida de relatório situacional que deve trazer as articulações desencadeadas pelo sistema de garantias de direitos e informações que subsidiaram a decisão de acolher. Tomada a decisão de acolher, inicia-se a fase procedimental do acolhimento na qual se estabelece a garantia do contraditório e da ampla defesa, bem como são delineadas as atribuições, pactuadas as ações e estabelecidas as obrigações de cada integrante da rede de proteção.

Formalizado o acolhimento com a decisão judicial e a expedição da guia de acolhimento, a equipe técnica do programa de acolhimento deve elaborar o Plano Individual de Atendimento.

Este Plano, como concebido no Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990), tem a finalidade de conduzir as ações do serviço de acolhimento na execução da medida de proteção e assegurar que o trabalho ocorra de forma ordenada e planejada, com reavaliação continuada das ações.

Nos termos previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente (art. 101, § 5º), do Plano Individual de Atendimento deverão constar: os resultados da avaliação interdisciplinar; os compromissos assumidos pelos pais ou responsáveis e a previsão das atividades a serem desenvolvidas com os acolhidos e seus pais ou responsáveis, com vista à reintegração familiar, e, se vedadas por decisão judicial, as providências tomadas para colocação e família substituta.

O Plano Individual de Atendimento tem como eixos norteadores a oferta de cuidados de qualidade e proteção ao desenvolvimento e direitos da criança e do adolescente no período de acolhimento; fortalecimento dos vínculos e convívio saudável com a família de origem; preservação da convivência comunitária; preparação para o desligamento e acompanhamento após o desligamento (BRASIL, 2009).

Nos processos analisados, os programas de acolhimento executados no

município da cidade de Palmas/TO elaboraram os Planos Individuais de Atendimento das acolhidas Jade e Ametista, por meio de suas equipes técnicas.

No município de Porto Nacional/TO, o programa de acolhimento municipal elaborou o Plano, da acolhida Esmeralda. Nos autos da carta precatória das adolescentes Pérola e Ágata, acolhidas no Lar Batita Soren, não havia indicação de ter o serviço de acolhimento elaborado o Plano, mas constavam nos autos vários relatórios situacionais elaborados pela equipe técnica da instituição e avaliação do GGEM, realizados nas audiências concentradas.

Apesar de o Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990) trazer a obrigatoriedade das instituições que desenvolvem programas de acolhimento, não fixa prazo para a apresentação. Os processos analisados apontam a necessidade de que os atores envolvidos pactuem um prazo para a apresentação do Plano Individual de Atendimento e submissão à homologação do Poder Judiciário. A ausência deste Plano, ou o retardo na sua elaboração, obstaculiza o detalhamento do contexto do acolhimento e das especificidades da criança e do adolescente acolhido; impede o acompanhamento e a fiscalização das ações do serviço de acolhimento; e potencializa a desarticulação da rede de atendimento, situação que viola a proteção integral.

O Plano Individual de Atendimento deve conter objetivos, estratégias e ações que garantam o alcance de seus eixos norteadores. Dois dos eixos norteadores trazem relação direta com a presente pesquisa: preparação para o desligamento e acompanhamento após desligamento (BRASIL, 2009).

Na situação de desligamento na maioria, como pontuado neste capítulo, o Plano deve trazer ações que priorizem autonomia num sentido global, preparando para a vida adulta e a construção de um projeto de vida, qualificação profissional e ações voltadas ao desenvolvimento e fortalecimento de vínculos comunitários (BRASIL, 2009, p. 42).

Nesse sentido, buscou-se verificar se o Plano contempla ações voltadas à preparação para o desligamento. E, em caso afirmativo, quais seriam essas ações.

A ausência de Plano Individual de Atendimento das adolescentes Pérola e Ágata, acolhidas no Lar Batista Soren, inviabiliza a busca de informações. Das demais acolhidas – Esmeralda, Jade e Ametista, os Planos contemplavam ações de preparação para o desligamento com prioridade à qualificação profissional. Apenas o Plano de Ametista trazia ações com vista ao fortalecimento de vínculos afetivos

com pessoas da comunidade. Jade foi desligada por maioria, sem que tenham sido previstas no Plano as ações voltadas para o acompanhamento após o desligamento.

Nos processos analisados não constam relatórios circunstanciados elaborados pelas equipes dos programas de acolhimento institucional relativos às ações concretizadas à implementação do Plano Individual de Atendimento, relativo às ações de preparação para o desligamento. Apenas no processo de Ametista existe informação de sua inserção em curso profissionalizante, mas não há informações relacionadas às ações tomadas com a finalidade de efetivar as propostas de autonomia social e política.

Os relatórios circunstanciados são instrumentos de registro juntados aos autos do processo da medida de acolhimento os quais dão conhecimento das intervenções, ações e resultados alcançados, com a execução do Plano. Têm considerável importância da execução da medida de proteção de acolhimento por permitir o acompanhamento, contextualizar a execução do Plano e subsidiar a reavaliação da medida.

A ausência dos relatórios circunstanciados dos adolescentes, em vias de desligamento por aproximação da maioridade, centraliza as ações de preparação no desligamento no programa de acolhimento, violando o princípio da incompletude institucional; inviabiliza a fiscalização e acompanhamento das ações do serviço de acolhimento pelo Sistema de Garantia de Direitos; bem como suprime a possibilidade de reavaliação das ações por outros atores envolvidos na execução da medida de proteção de acolhimento.

3.4.3 Atuação do Poder Judiciário

As alterações trazidas pela Lei nº 12.010, de 2009, ao Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990) promoveram uma reestruturação da política pública de acolhimento com foco na excepcionalidade e provisoriedade da medida, redirecionando a articulação das ações, passando o Poder Judiciário a assumir uma posição de centralidade na condução das múltiplas intervenções que visam à efetivação e/ou à restituição de direitos ameaçados ou violados de crianças e adolescentes.

Passou-se a ter mais clareza e detalhamento das responsabilidades, papéis e

atribuições dos atores na política de acolhimento e procedimentos a serem observados, estabelecendo ao Poder Judiciário que passe a exercer controle, monitoramento contínuo e reavaliações das situações de cada criança e adolescente acolhido. Visando a operacionalização da atuação jurisdicional e efetivação de garantias processuais, cada acolhimento passou a exigir a formalização de um processo.

A decisão de acolhimento é competência da autoridade judiciária. Competência atribuída com o objetivo de assegurar que as intervenções do sistema de garantia de direitos ocorram por meio de procedimentos previamente estabelecidos que garantam o contraditório e a ampla defesa dos atores envolvidos.

A proteção integral das crianças e dos adolescentes requer um compromisso mútuo de corresponsabilidade entre os atores da rede de proteção, no qual o Poder Judiciário, pela atual sistemática, deve assumir um papel proativo.

As Orientações Técnicas para a elaboração do Plano Individual de Atendimento apontam as audiências concentradas como um momento “que pode proporcionar, a partir da discussão conjunta de cada caso, acordos mútuos e pactuações entre a Justiça e rede, para atualização e efetiva implementação do PIA” (BRASIL, 2009).

As questões agora analisadas têm como fio condutor a pergunta norteadora do presente estudo: Qual a participação do Poder Judiciário Tocantinense na preparação dos adolescentes para o desligamento na maioridade?

3.4.3.1 Homologação do Plano Individual de Atendimento

O Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990) não traz previsão expressa da necessidade de homologação do Plano Individual de Atendimento pelo Poder Judiciário. Confere a atribuição da equipe técnica do programa de acolhimento para elaboração (art. 101, § 5º, do Estatuto da Criança e do Adolescente), e que a autoridade judiciária deve exercer supervisão direta das ações previstas no Plano e das desenvolvidas (art. 101, § 6º, inciso III, do Estatuto da Criança e do Adolescente).

A homologação judicial visa conferir força executória, ou mesmo reconhecer a regularidade formal e a validade jurídica a atos realizados. No âmbito do Plano Individual de Atendimento, reforça o compromisso de cumprimento dos objetivos e

ações, confere força executiva e possibilita a fiscalização e a responsabilização dos atores da rede que participaram da pactuação.

Nos processos analisados foram homologados os Planos Individuais de Atendimento das adolescentes Jade e Ametista, acolhidas na comarca de Palmas. O Plano da adolescente Esmeralda, acolhida em Porto Nacional/TO, não foi homologado. Como pontuado, o programa de acolhimento não tinha elaborado os Planos das adolescentes acolhidas Pérola e Ágata.

3.4.3.2 Acompanhamento/fiscalização da execução do Plano Individual de Atendimento quanto à preparação para o desligamento

Como pontuado, a Lei nº 12.010, de 2009, conferiu à autoridade judiciária o controle, o monitoramento e o dever de reavaliar, continuamente, a situação de cada criança e adolescente acolhido, seja com vista à reintegração familiar, colocação em família substituta ou preparação para o desligamento.

As ações, objetivos e estratégias para o desligamento devem estar contempladas no Plano. O planejamento do desligamento neste deve ser concebido como uma fase de um caminhar que envolve as abordagens realizadas com a família biológica ou extensa, considerando a situação familiar, a identificação da melhor medida para o desligamento, a preparação da criança/adolescente, o desligamento e o acompanhamento após desligamento (BRASIL, 2009).

No contexto de desligamento por maioria de o planejamento do Plano Individual de Atendimento deve conferir especial atenção às ações voltadas ao fortalecimento da autonomia, “tanto no que se refere ao autocuidado quanto à autonomia financeira e capacidade de gestão autônoma dos diversos aspectos da vida adulta” (BRASIL, 2009).

Buscou-se, assim, verificar se a autoridade judiciária acompanha e/ou fiscaliza a execução do Plano Individual de Atendimento quanto à preparação para o desligamento.

Nos processos analisados não foram encontrados elementos que permitem afirmar que há uma atuação concreta e proativa da autoridade judiciária no acompanhamento/fiscalização da execução das ações e objetivos pactuados no Plano na preparação para o desligamento.

Os relatórios da equipe técnica das instituições que antecedem as audiências

concentradas trazem descrições das ações desenvolvidas pelo serviço de acolhimento. Em situações em que o perfil do adolescente aponta dificuldades em ser adotado em razão do critério etário, por exemplo, e indica uma permanência mais prolongada em situação de acolhimento, o Plano deve contemplar ações a serem desenvolvidas em longo prazo.

Os Planos Individuais de Atendimento e relatórios das acolhidas Esmeralda e Jade descrevem apenas ações de caráter prospectivo, sem indicação de que os objetivos tenham sido alcançados. Já o segundo Plano da acolhida Ametista há dados informando o seu ingresso em programa de profissionalização, sem referências quanto às demais ações.

Em nenhum dos processos analisados, à exceção da homologação do Plano, foram identificadas atuação, deliberação ou decisão, por parte da autoridade judiciária, voltadas ao acompanhamento e/ou à fiscalização da execução do Plano no processo de preparação para o desligamento por ocasião da maioridade.

Tais dados permitem afirmar que a consecução dos objetivos e a execução das ações permanecem centralizadas no serviço de acolhimento, não tendo a autoridade judiciária se apropriado do seu papel de tensionador e coordenador das ações voltadas à garantia/restituição de direitos dos adolescentes acolhidos em processo de desligamento por maioridade.

3.4.3.3 Deliberações/ações do juiz nas audiências concentradas voltadas ao desligamento por maioridade

O processo de desligamento do serviço de acolhimento pode ocorrer por reintegração familiar – com a família biológica ou extensa –, colocação sob guarda com pessoa significativa da comunidade, adoção e maioridade.

Como abordado no 1º Capítulo, o Provimento nº 32 do Conselho Nacional de Justiça instituiu as audiências concentradas a serem realizadas a cada seis meses, preferencialmente nos meses de abril e outubro, nas entidades de acolhimento e com a participação dos atores do sistema de garantia de direitos, para reavaliação da medida protetiva de acolhimento em face do seu caráter excepcional e provisório (art. 1º do Provimento nº 32 do Conselho Nacional de Justiça), homologação, avaliação e, se houver indicação, revisão do Plano Individual de Atendimento.

As audiências concentradas, para além da finalidade de reavaliação da

medida protetiva de acolhimento, é um momento privilegiado de vivência dialógica entre os atores do SGDCA protagonizado pelo Poder Judiciário que podem provocar a articulação da rede de proteção e uma decisão colegiada homologada judicialmente, em que as obrigações pactuadas passam a ter força de título executivo judicial e podem ser o gatilho de ações intersetoriais efetivas para resolução das situações fáticas que ensejaram a aplicação da medida protetiva de acolhimento.

A revisão do Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990), pela Lei nº 12.010, de 2009, conferiu centralidade à Justiça da Infância e Juventude ao lhe atribuir o papel de regente de intervenções múltiplas, com vista à efetivação e/ou à restituição de direitos de crianças e adolescentes. As previsões normativas consolidam a garantia dos direitos, desligando-se por completo do modelo tutelar e assistencialista.

Nas situações de desligamento do serviço de acolhimento na aquisição da maioridade, é importante que o Poder Judiciário conduza a articulação entre o serviço de acolhimento e a rede das variadas políticas públicas na preparação para o desligamento e no acompanhamento pós desligamento.

Sendo as audiências concentradas um momento dialógico e de tomada de decisões, buscou-se verificar se nas audiências concentradas há deliberação/decisão do juiz e/ou ações voltadas à preparação do adolescente para o desligamento; se sim, quais.

Nos processos analisados nas comarcas de Palmas/TO e Porto Nacional/TO, as audiências concentradas, realizadas no período temporal delimitado pela pesquisa, não houve decisão judicial, pedido do Ministério Público ou orientações da equipe técnica do serviço de acolhimento, tampouco ações voltadas para o desligamento.

Os direcionamentos das ações nas audiências concentradas tiveram como foco a reintegração familiar, mesmo nas situações estudadas em que as possibilidades de reintegração familiar ou colocação em família substituta eram quase inexistentes.

Os pareceres do Ministério Público e as decisões judiciais se vinculavam às sugestões das equipes técnicas dos serviços de acolhimento institucional e do GGEM, não havendo indicativo nas atas das audiências de deliberações/ações das autoridades judiciárias que conduziam os atos voltadas à preparação para o

desligamento por maioria.

No caso da adolescente Ametista, acolhida na comarca de Palmas/TO, o Plano Individual de Atendimento contemplava ações com vista à preparação da adolescente para o desligamento. O Plano foi homologado judicialmente, mediante parecer prévio do Ministério Público. No caso, o processo não traz ações da autoridade judiciária voltadas à execução ou fiscalização, visando a implementação do Plano.

As informações obtidas com as pesquisas permitem afirmar, a partir de uma indução, que nas audiências concentradas não são tomadas decisões, tampouco o Poder Judiciário articula ações entre o serviço de acolhimento e a rede de políticas públicas na preparação para o desligamento por maioria dos adolescentes acolhidos no estado do Tocantins.

A limitação das decisões à possibilidade de reintegração, ou não, da criança ou do adolescente em situação de acolhimento, sem manifestação quanto às situações de preparação do adolescente para o desligamento por maioria nas situações em que são reduzidas as possibilidades de reintegração familiar ou colocação em família substituta, deixa de considerar o contexto de cada acolhido e reduz o momento de vivência dialógica entre os atores do SGDCA na busca por uma solução articulada com o serviço de acolhimento e a rede de proteção, pactuando obrigações que, homologadas, passam a ter força de título executivo judicial.

Contexto que indica não ter a Justiça da Infância e Juventude no Tocantins, na preparação para o desligamento na maioria, assumido a centralidade do SGDCA, tampouco incorporado o papel de regente das intervenções múltiplas objetivando a efetivação/restituição de direitos de adolescentes sob medida de proteção de acolhimento, na preparação para o desligamento em razão da maioria, e ações de acompanhamento após do desligamento institucional.

3.4.4 Possíveis hipóteses

O presente estudo buscou delinear uma compreensão da medida de proteção de acolhimento institucional, a fim de verificar como o Poder Judiciário Tocantinense vem atuando na preparação dos adolescentes para o desligamento do serviço de acolhimento em decorrência da maioria.

As alterações promovidas no Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL,

1990) pela Lei nº 12.010, de 2009, como pontuado neste 2º capítulo, reestruturaram a política pública de acolhimento e conferiram ao Poder Judiciário a posição de centralidade na articulação das ações, a condução de intervenções com vista à efetivação/restituição de direitos, bem como o controle, monitoramento e reavaliação da condição de cada criança/adolescente acolhido.

A análise dos processos, Planos Individuais de Atendimento e guias de acolhimentos de adolescentes cumprindo medida de proteção de acolhimento nas comarcas de Palmas/TO e Porto Nacional/TO, no período de novembro, de 2015, a junho, de 2018, com idade entre 15 e 18 anos incompletos, permite afirmar, a partir do método indutivo, que a atuação do Poder Judiciário se limita à homologação do Plano Individual de Atendimento, deixando de acompanhar/fiscalizar a execução do deste Plano quanto aos objetivos, ações e estratégias voltadas à preparação para o desligamento, tampouco há deliberação da autoridade judiciária e/ou ações voltadas à preparação para o desligamento por maioria nas audiências concentradas.

A política pública de acolhimento propõe um compromisso mútuo e corresponsável dos atores do Sistema de Garantia de Direitos, conferindo ao Poder Judiciário papel central e proativo.

As informações obtidas subsidiam a afirmação de que o Poder Judiciário Tocantinense não se apropriou do papel central e proativo no controle, execução, fiscalização e aprimoramento das ações voltadas à preparação do adolescente para o desligamento da instituição de acolhimento por maioria.

A não apropriação pelo Poder Judiciário Tocantinense, na figura do juiz, do papel proativo a ele atribuído, na condução, execução, fiscalização e aprimoramento da política pública de acolhimento na fase de desligamento do adolescente por maioria, pode ser justificada pelas seguintes possíveis hipóteses: não reconhecimento como um problema político, gerando uma não decisão; o papel passivo que o sistema jurídico condiciona o juiz a desempenhar acaba por constituir uma barreira à apropriação do papel proativo, aprisionando o julgador num formalismo pragmático; não domínio da operacionalização da política pública de proteção de acolhimento, dos papéis a serem desempenhados pelos atores do sistema de garantia e dos instrumentos que norteiam o trabalho técnico das equipes dos serviços de acolhimento.

As três possíveis hipóteses de não ocorrer uma atuação jurisdicional proativa na preparação do adolescente para o desligamento do serviço de acolhimento por

ocasião da maioria podem trazer diversas perspectivas de análise e propostas de enfrentamento, mas, das hipóteses apresentadas, quando a análise se volta à perspectiva da função jurisdicional delineada no Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990), a partir da Lei nº 12.010, de 2009, assume centralidade catalisadora a hipótese de apego ao papel passivo que o sistema jurídico tradicional condiciona o juiz a desempenhar como obstáculo à apropriação do papel proativo e aprisionamento a um formalismo pragmático.

Nessa perspectiva, o juiz, ao não se imiscuir do seu papel centralizador e tensionador da rede de proteção, acaba por constituir barreira à efetividade da medida de proteção deixando de atuar e intervir no monitoramento, fiscalização, execução e aprimoramento da medida de acolhimento.

O adolescente em situação de acolhimento institucional, principalmente diante da aproximação do desligamento do serviço de acolhimento, em razão da maioria, precisa converter a tensão afetiva gerada pelo sofrimento diante das experiências de violação aos padrões de reconhecimento em força propulsora da superação (HONNET, 2017), processo que requer em retaguarda um contexto político e sociocultural que favoreça a restauração das relações de reconhecimento mútuo e o impulsiona ao desenvolvimento e integração social.

O juiz, na sua atuação, exerce uma função estatal. E, como pontuado no 1º Capítulo com aporte teórico em Hans Jonas, no exercício da função estatal assume objetivamente a “responsabilidade pela totalidade”, tornando-se responsável pela consecução de mecanismos que assegurem um contexto político e sociocultural capaz de favorecer a restauração das relações de reconhecimento mútuo e impulsiona o adolescente em face de desligamento institucional do serviço de acolhimento por maioria ao desenvolvimento e à integração social.

A atuação jurisdicional deve ser pautada na ética da responsabilidade, ou seja, na responsabilidade pelo que se faz de forma objetiva.

Atuação sob a ética da responsabilidade que requer do exercício da função jurisdicional uma atuação dialógica com o tempo presente. E o tempo presente contextualizou o ato de julgar, contextualização que requer do julgador conhecimento dos recursos postos à sua disposição, interessar-se pelos sujeitos, perseguir a efetividade e ter em consideração as consequências das suas decisões (GARAPON, 1999, p. 254).

O Poder Judiciário é chamado a exercer um papel proativo que vai além de

dirimir conflitos interpessoais, exerce controle de constitucionalidade das leis e o resguardo da dignidade humana, atuação que assume relevância quando os sujeitos de direito estão em situação de vulnerabilidade por terem os seus direitos ameaçados e violados como ocorre com as crianças e adolescentes em situação de acolhimento.

Vê-se que o avanço normativo não basta. Ao Poder Judiciário cabe o desafio de romper a barreira do formalismo pragmático para se apropriar do papel proativo e centralizador no sistema de garantia de direitos, a fim de materializar a proteção integral na preparação do adolescente para desligamento do serviço de acolhimento na maioridade.

No âmbito da proteção à criança e ao adolescente, as previsões normativas contribuíram para a evolução no tratamento jurídico e na sensibilização social, mas a proteção integral é desafiada pela não concretização e por uma dinâmica social que impõe constantes reavaliações e redirecionamentos a partir da contextualização dos sujeitos de direito projetando o ato de julgar para o futuro.

Projetar o ato de julgar para o futuro traz uma nova perspectiva para a atuação jurisdicional distanciada do perfil clássico de jurisdição que não mais analisa o passado para remediá-lo, mas analisa o passado para delinear o futuro.

Nova perspectiva contemplada na reforma do Estatuto da Criança e do Adolescente que exige a desconstrução do paradigma formal, atuação dialógica e mais intervenção e aproximação do contexto do adolescente.

As decisões estruturais, a partir da doutrina de Oves Fiss, trazem essa concepção voltada às circunstâncias fáticas, e não às normas na construção da melhor solução. Tarefa que precisa considerar os dados pretéritos sofridos pelos subgrupos de pessoas com direitos individuais violados, e requer a construção da decisão a partir do método dialógico.

Com sede natural nos litígios, envolvem valores sociais amplos e podem importar em reforma ou reestruturação das instituições, bem como propositura/alteração de políticas públicas, impondo um diálogo com as mais variadas estruturas organizacionais do Estado e da sociedade.

O processo estrutural, ao tirar o foco da atuação jurisdicional do passado e projetá-la para futuro, atuando o julgador com vista às circunstâncias fáticas, de forma ampla, e não às normas abstratas, surge como uma possibilidade processual capaz de concretizar a atuação ética e responsável do julgador, a fim de buscar a

restauração das relações de reconhecimento intersubjetivo do adolescente em fase de desligamento da instituição de acolhimento por maioridade.

O espectro de abrangência das decisões estruturais e os interesses a serem protegidos requerem uma postura ativa do juiz, o chamado ativismo judicial, e um sistema processual que confira ao magistrado instrumentos de concretização das decisões, a possibilidade de abertura para uma nova concepção dos institutos processuais clássicos – princípio da demanda, fundamentos da causa de pedir, correlação entre pedido e sentença, limites da coisa julgada material, concebidos, na origem, a partir de um processo apto a tutelar direitos privados individuais, e, ainda, a previsão de instrumentos capazes de garantir um contraditório substancial.

Defende-se, aqui, adoção do modelo de decisões estruturais com viés de concretização de direitos de adolescentes em preparação para o desligamento por maioridade, em que a atuação do Poder Judiciário deve assumir uma postura contramajoritária diante dos interesses indisponíveis a serem protegidos.

4 ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL E DESLIGAMENTO POR MAIORIDADE SOB A PERSPECTIVA DAS DECISÕES ESTRUTURAIS

A historicidade das vidas de Esmeralda, Pérola, Ágata, Jade e Ametista extraída dos processos, guias de acolhimento e dos Planos Individuais de Atendimento evidencia quão urgentes são as tarefas de repensar o desligamento do serviço de acolhimento em decorrência da maioridade e do Poder Judiciário se apropriar do seu papel proativo e centralizador na execução, fiscalização e aprimoramento das ações voltadas à preparação para o desligamento.

São adolescentes que viveram grande parte de suas existências nas instituições de acolhimento, sem perspectiva de retorno à família de origem ou substituta, seja porque os vínculos familiares estão fragilizados, ou inexistem; seja por serem quase inexistentes as chances de uma adoção tardia. São jovens que permanecerão institucionalizadas até o desligamento, sem que se tenha preparado o entorno sociocultural que possibilite superar o contexto de violação aos padrões de reconhecimento intersubjetivo e ter uma vida adulta autônoma.

A aproximação do desligamento por maioridade desencadeia no adolescente vivências de incertezas e medos quanto ao novo contexto de vida, pois o desligamento do serviço de acolhimento leva ao distanciamento das poucas referências sociais e comunitárias e à desvinculação de um lugar seguro para outro não conhecido.

O desafio posto ao sistema de garantia de direitos é preparar o jovem para o desligamento por maioridade de forma que os danos sejam minimizados.

A verificação dos processos, das guias de acolhimento e dos Planos Individuais de Atendimento, a partir do método dedutivo, subsidia a afirmação, trazida no 2º Capítulo, de que o Poder Judiciário Tocantinense, ator com papel central do sistema de garantia de direitos, não vem intervindo na preparação do adolescente para o desligamento por maioridade, limitando a sua atuação à homologação do Plano, sem acompanhar/fiscalizar a execução ou analisar a conveniência de aprimorar as intervenções. Tendo como hipótese central dessa omissão o apego à concepção clássica de jurisdição na qual a atuação do juiz é limitada aos contornos da lide com o olhar sempre voltado para o passado e vinculado a um formalismo pragmático que acaba por obstaculizar o exercício proativo da função jurisdicional.

Garapon (1999, p. 177) afirma que o direito se consubstancia numa promessa à comunidade nacional ou internacional, às gerações vindouras. E traz ínsita a regra de ouro, condição do próprio ordenamento jurídico, a de que as promessas devem ser cumpridas.

As decisões estruturais, ao possibilitarem a construção de soluções a partir de uma atuação dialógica, surgem como mecanismo processual que confere ao Poder Judiciário atuação procedimental com aptidão de responder ao dever objetivo de o homem público agir pautado pela ética da responsabilidade e apto a concretizar o compromisso intrínseco do direito com as gerações futuras de cumprir as promessas contidas no texto constitucional ao reconhecer criança e adolescente como prioridades absolutas.

Neste Capítulo, defende-se a adoção das decisões estruturais como modelo processual a ser adotado para direcionar a atuação jurisdicional na preparação do adolescente para o desligamento na maioridade, e como mecanismo de efetividade e apropriação da atuação dialógica, proativa e centralizadora, previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990), das ações do sistema de garantia de direitos.

4.1 Desligamento do serviço de acolhimento na maioridade e reconhecimento intersubjetivo

Infância e adolescência são reconhecidas como processos humanos prioritários, historicamente constituídos e socialmente vividos e convencionados (FAKUDA; BRASIL; ALVES, 2009, p. 107).

A adolescência é um período da vivência humana não apenas sujeito a variações biopsíquicas, mas também às influências do entorno cultural, social, econômico e político de uma dada sociedade. A adolescência é constituída, portanto, de vivências em uma totalidade social e histórica. E o adolescente um ator social ativo, transformando e sendo transformado pelas circunstâncias do entorno cultural, social, econômico e político.

Como um período de transição para a vida adulta, a adolescência é uma fase importante do desenvolvimento humano que tem seu ápice na aquisição do status social de adulto com o exercício de atividades profissionais e familiares.

Na transição da adolescência para a fase adulta, o jovem é defrontado com experiências e contextos diversos e complexos que podem tanto desencadear suas potencialidades quanto sujeitá-los a vulnerabilidades. As trajetórias de vida não são lineares, tampouco sincrônicas, e podem influenciar a forma de ingresso na vida adulta, antecipando ou retardando.

Os adolescentes inseridos na política pública de acolhimento institucional são desligados ao atingirem a maioridade. Antecipam o ingresso na vida adulta e fazem a transição da condição de adolescentes a adultos forçadamente, na maior parte das vezes, sem preparo e apoio social (PEREZ, 2018, p. 35).

O desligamento da instituição de acolhimento na maioridade pode acarretar consequências no desenvolvimento psicossocial dos adolescentes, diante da aproximação do desligamento. A percepção dessa proximidade traz sentimentos como insegurança, falta de esperança, medo por não se sentirem preparados para vivenciar o desligamento e enfrentar novas situações das quais se sentem protegidos enquanto inseridos no serviço de acolhimento. Às incertezas, quanto ao futuro e à vida, soma-se o desafio de exercer uma vida autônoma tão logo ingresso na juventude.

O acolhimento institucional é determinado diante de situações de vulnerabilidades sociais, abusos, abandono, maus-tratos fatores de risco ao desenvolvimento, com impacto na emancipação do jovem acolhido. Os obstáculos trazidos pela situação de desligamento do sistema de proteção por maioridade geram instabilidade quanto ao futuro e potencializam as condições de vulnerabilidade, colocando aos programas de acolhimento o desafio de preparar o adolescente para o desligamento de maneira que possa estar fortalecido para enfrentar e romper esses obstáculos.

Greeson (*apud* PERES, *online*) afirma que a emancipação do adolescente egresso do sistema de proteção, com pouca habilidade para a vida independente e sem um adulto de referência, produz resultados negativos e uma “adulter emergente”, construída num contexto de ampla adversidade, opções e rede de suporte social restritos que contribuem para uma trajetória de desvantagens e dependência.

Peres (*online*) pondera que diversos estudos apontam possibilidades de superação dos fatores de risco, tendo como ponto de partida aspectos de resiliência indicativos da necessidade de uma abordagem pessoal global.

O processo de emancipação e empoderamento do jovem em preparação para o desligamento na maioridade:

[...] é um trajeto único e pessoal determinado pelos laços com a família de origem e a instituição de acolhimento, e também pelas características de personalidade de cada indivíduo. A influência do contexto na emancipação aponta para a necessidade de políticas e programas específicos que facilitem esse processo dinâmico e pessoal, quando realizado fora do contexto familiar. O processo poderá ser bem sucedido, sempre e quando forem organizados planos de ação que considerem as características de cada jovem (PEREZ, 2018).

As ações de preparação para o desligamento têm, em suma, de conferir os alicerces aos padrões de reconhecimento intersubjetivo com a finalidade de minimizar os fatores pessoais de risco e potencializar os fatores de proteção.

Honneth (2017, p. 159), abordado no 1º Capítulo, afirma ter o reconhecimento intersubjetivo ligação direta com as formas de interação social, via “ligações emotivas, da adjudicação de direitos ou da orientação comum por valores”, esferas de integração que constituem padrões distintos de reconhecimento recíproco, trazendo cada uma delas um potencial de desenvolver moralmente e estabelecer distintas formas de autorrelações individuais.

Os padrões de reconhecimento intersubjetivo, a partir das formas de interações sociais, têm suas bases no amor, no direito e na solidariedade. O amor gera a autoconfiança; compreende-se amor como relações emotivas fortes entre poucas pessoas baseadas num equilíbrio tênue entre autonomia e ligação; o reconhecimento jurídico, calcado no princípio da igualdade, conduz ao autorrespeito que se traduz no assentimento da existência de direitos básicos universais capazes de imbuir na pessoa a percepção de ser igualmente digno de respeito como homem e ser livre; a solidariedade leva à autoestima, a partir de “relações sociais de estima simétricas entre sujeitos individualizados e autônomos”, reconhecendo-se valiosa para a sociedade com suas capacidades e realizações (HONNETH, 2017).

O adolescente sob a medida de proteção de acolhimento institucional vive um contexto de violação aos padrões de reconhecimento intersubjetivo. Maus-tratos, abandono que leva a um rebaixamento pessoal e perda da confiança em si e no mundo; ameaça, violação e a exclusão de direitos fulminam o autorrespeito ao gerar o sentimento de exclusão do gozo de determinados direitos em dado contexto e à perda do reconhecimento como igual na interação com os semelhantes; ao ser

privado da convivência familiar e comunitária a autoestima é violada com perda do status social, que retira do adolescente a aptidão de reconhecer a si próprio como digno de estima por suas capacidades e propriedades características.

A preparação para o desligamento do serviço de acolhimento na maioria deve levar o adolescente à compreensão da experiência de desrespeito às suas pretensões de reconhecimento, a fim de fazer emergir uma forma capaz de impulsionar uma resistência política, uma resiliência. Superação que requer em retaguarda um contexto político e sociocultural apto a favorecer a restauração das relações de reconhecimento mútuo, e o impulsiona ao desenvolvimento e integração social (HONNETH, 2017).

A preparação do adolescente, de forma a superar as violações aos padrões de reconhecimento, deve contemplar intervenções por meio de ações planejadas e objetivos determinados com uma abordagem que considere o contexto psicossocial da preparação para o desligamento do acolhimento e o exercício de uma vida adulta autônoma, envolvendo não apenas o desenvolvimento de habilidades para o enfrentamento dos desafios diários, mas também os dilemas que permeiam o jovem desde o medo de enfrentamento do mundo à ansia por liberdade; o estigma social da institucionalização, sem desconsiderar os aspectos pessoais de cada adolescente.

As intervenções de preparação para o desligamento são realizadas em um contexto psicossocial e requerem participação ativa do adolescente, e respeito a diferenças individuais e contextuais. A eficácia das intervenções está diretamente relacionada ao reconhecimento da capacidade de o jovem decidir acerca das questões que lhe dizem respeito, ou seja, deve ter como ponto norteador o seu empoderamento (PEREZ, 2018).

Ações voltadas ao treinamento de habilidades para a vida independente são importantes, porém sempre aliadas ao acompanhamento socioemocional e inserção comunitária (PEREZ, 2018), considerando-se para cada adolescente os fatores de risco e de proteção que podem impactar no desligamento.

No plano normativo, a Constituição Federal, de 1988, prevê, de forma ampla, direitos a crianças e a adolescentes, reconhece-os como sujeitos de direitos, confere-lhes prioridade absoluta, com base na teoria da proteção integral. Parte da compreensão da infância e da adolescência como constructos históricos-sociais, e confere proteção diversa a partir da implementação do sistema de garantia de

direitos e na proteção especial à criança e ao adolescente que tiveram seus direitos ameaçados e/ou violados.

O acolhimento institucional, medida de proteção a ser aplicada a crianças e aos adolescentes em situação de risco pessoal ou social (art. 101, VII, do Estatuto da Criança e do Adolescente), quando sofrem violações de direitos, abuso, maus-tratos ou impossibilidade de os pais ou responsáveis cumprirem o dever de cuidado e proteção.

A política pública de acolhimento institucional é inserida nas políticas de assistência social de proteção especial de alta complexidade (BRASIL, 2004), cuja execução cabe aos municípios, sendo que, em grande parte, o serviço de acolhimento institucional é prestado por organizações não governamentais.

O acolhimento institucional vem regulamentado, além das previsões do Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990), no Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC), (BRASIL, 2006), nas Orientações Técnicas para o Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes (BRASIL, 2009) e nas Orientações Técnicas para Elaboração do Plano Individual de Atendimento (PIA) de Crianças e Adolescentes em Serviços de Acolhimento (BRASIL, 2009), normativas que provocam mudança no paradigma da política pública de acolhimento, afastando o caráter assistencialista e reordenando os programas, trazendo como diretriz o protagonismo do adolescente.

As Orientações Técnicas para Elaboração do Plano Individual de Atendimento (PIA) de Crianças e Adolescentes em Serviços de Acolhimento recomendam que, na preparação para o desligamento por maioridade, deve ser trabalhada “com o adolescente a construção do seu projeto de vida, e propiciar, além da escolarização, a identificação e o desenvolvimento de suas áreas de interesse e potencialidades” (BRASIL, 2009, p. 41-42). Fazendo também referência à necessidade do Plano Individual de Atendimento, contemplar ações voltadas ao fortalecimento de vínculos afetivos, sociais e comunitários e à participação ativa do jovem na elaboração do Plano e execução na medida.

As normas trazem aportes à preparação para o desligamento do adolescente na maioridade com aptidão, em tese, de conferir os alicerces para restabelecimento dos padrões de reconhecimento intersubjetivo ao contemplar intervenções e ações com a finalidade de minimizar os fatores de risco e potencializar os fatores de proteção, conferindo as bases política e sociocultural à superação das experiências

de violação e à restauração aos padrões de reconhecimento.

A pesquisa, detalhada no 2º Capítulo, além de indicar atuação passiva do judiciário, aponta que as políticas não estão sendo implementadas na sua inteireza, e que a mudança de paradigma prevista na norma, em nível político-normativo, traz o desafio da concretização de direitos dos adolescentes em fase de preparação para o desligamento por maioria que pode ser alcançada a partir de adoção de práticas proativas, articuladas e éticas dos atores da rede de proteção com a sociedade civil e com o poder público, ou seja, de um agir responsável na concretização da norma.

O sentimento de responsabilidade que une o sujeito ao objeto é que impulsiona o agir em favor de alguém e produz uma vontade “de apoiar a reivindicação de existência do objeto por meio da nossa ação” (JONAS, 2006, p. 163-164).

Do Poder Judiciário, deve-se esperar um agir responsável na efetivação e concretização de direitos fundamentais de adolescentes acolhidos e em preparação para o desligamento por maioria por ter-lhe sido conferido o papel centralizador para articular e coordenar o sistema de garantia de direitos.

4.2 Responsabilidade social do juiz

O Poder Judiciário, a partir do século XX, passa por mudanças estruturais nos seus aspectos funcionais. O Estado de Direito erigido sob os pilares da supremacia da lei, separação dos poderes e o reconhecimento dos direitos fundamentais como direitos subjetivos, aprimorou-se em Estado Democrático de Direitos passando a ter como bases fundantes a supremacia da Constituição, interdependência dos poderes e reconhecimento de uma dimensão objetiva dos direitos fundamentais (CARVALHO FILHO, 2009, p. 221-225).

O Estado Democrático de Direitos traz nova roupagem estrutural ao Estado. A Constituição assume a centralidade do ordenamento jurídico; as funções estatais não mais são exercidas separadas, mas coordenadas, interdependentes e harmônicas; o reconhecimento da dimensão objetiva dos direitos fundamentais amplia as suas perspectivas para além da defesa dos cidadãos e passa a ser reconhecido como valores do Estado (PIEROTH; SCHLINK, 2012, p. 67).

As intervenções do Poder Judiciário, que se limitavam a solucionar os conflitos nos limites da lei, nos moldes “boca da lei”, são ampliadas e passam a intervir em questões relacionadas ao controle de constitucionalidade das leis, à relação harmônica entre os poderes e à concretização dos valores constitucionais.

Garapon (1999, p. 48) afirma que “o sucesso da justiça é inversamente proporcional ao descrédito que afeta as instituições políticas clássicas, causado pela crise de desinteresse e pela perda do espírito público”. O juiz como terceiro imparcial compensa o “déficit democrático” da atuação ineficiente dos poderes políticos (legislativo e executivo), atuação ineficiente que se traduz no sentimento de que os poderes políticos oferecem “cada vez menos”.

O Poder Judiciário contemporâneo, além de prestar o serviço de resolver conflitos interpessoais, exerce uma atividade de controle das realizações normativas entre Estado e pessoas, a fim de que o Estado observe as regras constitucionais, principalmente quanto aos limites estabelecidos pelo respeito à dignidade humana (ZAFFARONI, 1995, p. 37).

Como guardião da Constituição e dos direitos fundamentais, o Judiciário assume um papel central na democracia.

No Brasil, a Constituição, de 1988, foi o marco normativo no reconhecimento de crianças e de adolescentes como sujeitos de direito, conferindo-lhes proteção integral (art. 227 da Constituição Federal, de 1988); assim, reconhece cidadania a crianças e a adolescentes que é fundamento de um Estado Democrático de Direitos.

O Estatuto da Criança e do Adolescente surge como novo arcabouço legal de regulação da nova situação jurídica de crianças e de adolescentes e rompe com a ideologia da situação irregular que traz no seu âmago modelos assistencialistas, dispositivos repressivos e corretivos da forma de atendimento e entendimento da infância e adolescência no Brasil.

O avanço normativo não basta. A proteção integral necessita se materializar. No âmbito da proteção à criança e ao adolescente, as previsões normativas contribuíram para a evolução no tratamento jurídico e na sensibilização social, mas a proteção integral é desafiada pela não concretização e por uma dinâmica social que impõe constantes reavaliações e redirecionamentos, até mesmo no ato de julgar.

Arendt (1991, p. 144) concebe o ato de julgar como uma atuação verdadeiramente humana; é tornar-se parte da tragédia potencial, nessas circunstâncias nas quais se exerce a responsabilidade do homem levada aos seus

limites. Reivindicar, julgar apesar de tudo, é, por fim e ao cabo, algo ínsito à dignidade humana.

O acolhimento institucional é uma situação verdadeiramente humana de crianças e de adolescentes em situação de vulnerabilidade social. Na preparação para o desligamento por maioria, o ato de julgar se reverte em possibilidade de reivindicar/concretizar a dignidade humana de adolescentes que vivenciaram, ao longo das suas existências, contextos de exclusão e violação de direitos.

Ao se reconhecer adolescentes como sujeitos de direitos, ao juiz é conferida a responsabilidade de concretização e/ou restituição quando os direitos são ameaçados e/ou violados. Responsabilidade inerente ao exercício da função que desafia o julgador a buscar formas e mecanismos capazes de prover os sujeitos de identidade social. E promover os sujeitos de identidade social importa em preparar o entorno político e sociocultural, a fim de que a força afetiva do sofrimento possa impulsionar a superação das violações aos padrões de reconhecimento.

O adolescente, acolhido em face de desligamento por maioria e com vivências construídas num contexto de violação, reclama do juiz, no exercício da atividade jurisdicional, um agir pautado pela ética da responsabilidade, ou seja, fundamentado na responsabilidade pelo que se faz.

Jonas (2006, p. 187), como pontuado no 1º Capítulo, sustenta ter o homem público responsabilidade objetiva no exercício do poder que lhe foi confiado, responsabilidade que o sujeita à obrigação. E, sendo a responsabilidade um “complemento moral para a constituição ontológica do nosso Ser temporal”, aspira a um porvir, que deve preparar e manter abertas as esperanças do que deve ser objeto de cuidado.

No contexto de desligamento do adolescente do serviço de acolhimento na maioria, o juiz precisa pautar seu agir imbuído da responsabilidade social do homem público, cômico da sua natureza integral e do compromisso com o futuro, pautado, na atualidade, pelo dinamismo das relações que torna certo o novo, incertos os resultados, e o convida a reconstruir práticas, mudar paradigmas e buscar uma atuação dialógica, que possa possibilitar que fatores pessoais de risco sejam minimizados e, ao mesmo tempo, que os fatores de proteção sejam maximizados.

A atuação jurisdicional deve ter a sua centralidade no adolescente, e a responsabilidade do juiz, na esfera de atuação e da moral pública, eleva seu

conteúdo e assume um compromisso com o futuro, e o desafio de compatibilizar “o direito máximo à existência e a fragilidade máxima do ser” (JONAS, 2006, p. 225), que se amplifica diante da condição de pessoa em desenvolvimento que merece proteção integral.

Como pontuado no 1º Capítulo, num contexto de privação ou violação de direitos na adolescência, por ação ou omissão, a responsabilidade política do homem público requer uma ação, e não esperar do jovem uma adaptação às condições de privação ou violação. Ao adolescente, deve ser direcionada a ação política que garanta não apenas a sua existência física, segurança, educação, mas também todos os seus interesses de uma vida plena em dignidade, a partir da concretização do plano político-normativo da proteção integral e do paradigma cultural do reconhecimento como sujeito de direitos.

O agir responsável e ético do juiz e o compromisso com o futuro dos adolescentes em acolhimento institucional, diante da aproximação do desligamento do serviço por maior idade, reclamam repensar a função jurisdicional e o arquétipo do terceiro imparcial a quem se atribui a função de solucionar os conflitos, sempre com os olhos e o agir voltados para o passado.

Na preparação do adolescente para o desligamento por maioridade, a atuação jurisdicional não se limita a analisar o passado e determinar qual a conduta devida, na tentativa de remediar o passado; ao contrário, volta-se para o futuro com o dever de responsabilidade social com o porvir que reclama a utilização, no âmbito processual, de mecanismos e soluções aptas a efetivar, garantir e restituir direitos.

O atual Código de Processo Civil, em vigor desde 18 de março de 2016, traz, já na exposição de motivos, a preocupação do novo ordenamento de proporcionar à sociedade a realização e concretização de direitos ameaçados ou violados como forma de harmonizar o sistema processual com o Estado Democrático de Direitos.

A preocupação de conferir efetividade e concretização à tutela de direitos ameaçados ou violados impõe uma releitura de institutos processuais clássicos, abertura e adequação do sistema processual às novas e crescentes demandas de uma sociedade plural, multifacetada e mutável, sob pena de não se concretizar a promessa de ser o processo o meio de realizar o ordenamento jurídico material.

Mesmo concebido para conferir concretude a direitos numa sociedade plural e multifacetada, o sistema processual atual não se distanciou, à primeira vista, do modelo processual dual, manteve, em essência, a estrutura clássica de um processo

firmado a partir da pretensão do autor em contraposição ao réu, no clássico modelo Carneluttiano de lide, capaz de conferir uma resposta adequada a grande parte dos conflitos que envolvam interesses privados, mas que não atende, de forma tão satisfatória, às demandas que trazem no seu bojo complexos interesses privados, a tutela de interesses coletivos ou que envolvam interesses públicos.

O agir responsável e ético do juiz e o compromisso com as gerações futuras reclamam pensar o processo sob a perspectiva de resultados práticos, abandonando o arquétipo de uma atuação jurisdicional passiva com os olhos e o agir voltados para o passado.

Na perspectiva de concretude, a busca de resultados práticos e de atuação jurisdicional prospectiva em que se inserem as decisões estruturais, a partir da doutrina de Owes Fiss, com sede natural nos litígios que envolvem valores sociais amplos, pode importar em reforma ou reestruturação das instituições, bem como propositura/alteração de políticas públicas, impondo um diálogo com as mais variadas estruturas organizacionais do Estado e da sociedade.

Defende-se, também, adoção do modelo de decisões estruturais com o viés de concretização de direitos de determinado grupo de pessoas em que a atuação do Poder Judiciário pode assumir uma postura contramajoritária, ou, até mesmo, nas relações privadas em que houver interesses indisponíveis a serem protegidos.

O espectro de abrangência das decisões estruturais e os interesses a serem protegidos requerem uma postura ativa do juiz, o chamado ativismo judicial, e um sistema processual que confira ao magistrado instrumentos de concretização das decisões, a possibilidade de abertura para uma nova concepção dos institutos processuais clássicos – princípio da demanda –, fundamentos da causa de pedir, correlação entre pedido e sentença, limites da coisa julgada material, concebidos, na origem, a partir de um processo apto à tutela de direitos privados individuais, e, ainda, a previsão de instrumentos capazes de garantir um contraditório substancial.

Pensar o processo sob a perspectiva de resultados práticos e a atuação jurisdicional socialmente ética e responsável, compromissada com o porvir, conduz ao desafio de identificar no ordenamento jurídico processual instrumentos que possibilitem a implementação das decisões estruturais, como forma de conferir efetividade ao direito substancial por meio de uma tutela executiva satisfativa.

4.3 Decisões estruturais: instrumento processual de atuação jurisdicional na preparação para o desligamento por maioria

Ao adolescente em situação de desligamento institucional por maioria deve ser possibilitado em retaguarda contexto político e sociocultural apto a minimizar os riscos e potencializar os fatores de proteção como mecanismo impulsionador da superação das violações e da restauração do reconhecimento intersubjetivo (HONNETH, 2017).

Cabe ao juiz buscar instrumentos que possibilitem um julgar ético, responsável e comprometido com as gerações futuras.

As decisões estruturais podem outorgar ferramentas que conjugam a possibilidade de construção de uma retaguarda política e sociocultural ao adolescente a uma atuação jurisdicional ética, responsável e voltada à preparação do adolescente para uma vida adulta autônoma.

As decisões estruturais possibilitam ao juiz um agir com responsabilidade social, ao redirecionarem a atividade jurisdicional para o porvir trazem ínsito um compromisso com as gerações futuras. O julgador instado a voltar o olhar para o futuro quebra o paradigma clássico da atuação jurisdicional e é defrontado com o dinamismo das políticas públicas e das relações socioculturais que o desafia à construção dialógica de soluções, com a certeza do novo e a incerteza dos resultados.

4.3.1 Decisões estruturais: origem e alcance

Owen Fiss¹², professor da Universidade de Yale, em New Haven, identifica a solução conferida pela Suprema Corte Norte-Americana no caso *Brown v. Board of Education* como o *leading case* que permitiu estabelecer as bases para as ideias das *structural injunctions*.

Brown v. Board of Education foi uma ação coletiva ajuizada em face do município de Topeka – Kansas –, na qual treze países se insurgiam contra a política de segregação racial admitida nas escolas fundamentais da localidade. Depois de amplo debate, a Suprema Corte reconheceu a inconstitucionalidade por violação à

¹²*Sterling* Professor da Universidade de Yale, em New Haven. Currículo disponível no *site* da universidade. Disponível em: <http://www.law.yale.edu/faculty/OFiss.htm>. Acesso em: 10 abr. 2019.

14ª Emenda à Constituição dos Estados Unidos¹³, ao mesmo tempo em que pôs fim à doutrina “separados mais iguais” (FISS, 2004, p. 29).

A complexidade das medidas tomadas para conferir efetividade à decisão que punha fim à segregação racial nas escolas importava em uma verdadeira reforma estrutural que abrangia desde a organização do sistema educacional até uma mudança cultural.

Fiss alerta para a reforma organizacional profunda iniciada a partir do caso *Brown v. Board of Education*, ressaltando que:

Brown exigia nada menos que a transformação dos ‘sistemas duais de escolas’, com escolas separadas para negros e brancos, em ‘sistemas unitários de escolas não-raciais’, o que implicava uma reforma organizacional profunda. Tal transformação exigia novos procedimentos para a escolha de alunos, novos critérios para a construção de escolas, a revisão do sistema de transportes para acomodar novas rotas e novas distâncias, nova alocação de recursos entre escolas e atividades, modificação do currículo, o aumento de verbas, a revisão dos programas desportivos das escolas, novos sistemas de informação para monitorar o desempenho de organização, e muito mais. Entendeu-se, a tempo, que o fim daquela segregação era um processo de transformação total, no qual o juiz se encarregava da reconstrução de uma instituição social existente. A eliminação da segregação exigia revisão das concepções formadas sobre a estrutura de partes, novas normas de controle de comportamento judicial e novas maneiras de observar a relação entre direitos e medidas judiciais (FISS, 2004, p. 29).

As decisões estruturantes, na perspectiva de Owen Fiss, trazem um viés de concretude, de busca de resultados práticos e de diálogo com as mais variadas estruturas organizacionais do Estado. Orientadas para o futuro e dotadas de maleabilidade, buscam “a eliminação de qualquer possibilidade de não concretização daquilo que está descrito na Constituição” (JOBIM, 2013, p. 94), conferindo significado aos valores públicos (JOBIM, 2013, p. 23).

Fiss esclarece que:

A chamada reforma estrutural [...] é um tipo de adjudicação, distinto pelo caráter constitucional dos valores públicos e, principalmente, pelo fato de envolver um embate entre o Judiciário e as burocracias estatais. O juiz tenta dar significado aos valores constitucionais na operacionalização dessas organizações. A reforma estrutural reconhece o caráter verdadeiramente

¹³A 14ª Emenda da Constituição dos Estados Unidos tem o seguinte teor: “Todas as pessoas nascidas ou naturalizadas nos Estados Unidos, e sujeitas à sua jurisdição, são cidadãos dos Estados Unidos e do Estado onde residirem. Nenhum Estado poderá aprovar ou fazer executar leis restringindo os privilégios ou imunidades dos cidadãos dos Estados Unidos, nem poderá privar qualquer pessoa de sua vida, liberdade ou propriedade se o devido processo legal, nem negar a qualquer pessoa sob sua jurisdição a igualdade de proteção perante a lei”.

burocrático do Estado moderno, adaptando formas de procedimentos tradicionais para a nova realidade social [...]. A reforma estrutural é baseada na noção de que a qualidade de nossa vida social é afetada de forma significativa pela operação de organizações de grande porte e não somente por indivíduos, agindo dentro ou fora dessas organizações. É também baseada na crença de que os valores constitucionais norte-americanos não podem ser totalmente assegurados, sem que mudanças básicas sejam efetuadas nas estruturas das organizações. O processo judicial de caráter estrutural é aquele no qual um juiz, enfrentando uma burocracia estatal no que tange aos valores de âmbito constitucional, incumbe-se de reestruturar a organização para eliminar a ameaça imposta a tais valores pelos arranjos institucionais existentes. Essa *injunction* é o meio pelo qual essas diretivas de reconstrução são transmitidas (FISS, 2004, p. 26-27).

Pela doutrina de Owen Fiss, as decisões estruturais são voltadas à concretização dos valores constitucionais e têm sede natural nos litígios que envolvem valores sociais amplos e podem importar em reforma ou reestruturação das instituições e propositura/alteração de políticas públicas.

Gagliano; Alberto advertem que:

Os provimentos judiciais decisórios conhecidos como estruturais apresentam, pois, a característica de adjudicarem direitos, mas, ao mesmo tempo, programarem a execução do decidido. Independentemente de fiel observância ao quadrante normativo positivado, com frequência vão além, estabelecendo a forma da execução do decidido, ademais de normatizarem, por vezes, todo um setor ou segmento social. (GAGLIANO; ALBERTO, *on line*)

Fiss (2004, p. 26) afirma que a sociedade moderna é marcada pela onipresença estatal; onipresença verificada quanto à tutela jurisdicional, não apenas na esfera da garantia dos valores constitucionais, mas também nas relações privadas.

Mesmo sendo o espectro natural dos provimentos estruturais, a concretização de valores públicos, em que o interesse de várias e às vezes indeterminadas pessoas é atingido com a marcante característica de adjudicarem direitos e programarem a execução, o modelo de decisões estruturais, originário da doutrina estadunidense, pode ter seu espectro originário alargado para abarcar situações outras que envolvam a adjudicação de direitos de determinado grupo de pessoas em que a atuação do Poder Judiciário pode assumir uma postura contramajoritária, e até mesmo em relações privadas em que há interesses indisponíveis a serem protegido.

As decisões estruturais vêm ao encontro das pretensões do Estado Democrático de Direito, centrado na cidadania, compreendida a partir de uma dimensão procedimental de participação ativa, em que se desenha um novo arranjo

com tendência à diluição paulatina entre público e privado “por meio do resgate da esfera privada e das pretensões de liberdade e autonomia”, conferindo ao público e ao privado não concepções opostas, mas “complementares, equiprimordiais” (SCHULMAN, 2008, p. 79-80).

Na medida de proteção de acolhimento, quando da preparação para o desligamento na maioridade, há uma inter-relação de interesses individuais indisponíveis com a execução da política pública de proteção especial de acolhimento que confere ao interesse público e privado compreensões complementares.

Ao determinar o acolhimento, a decisão não deve se limitar a reconhecer o direito da criança ou do adolescente à proteção especial diante da situação de risco, a sua concretização requer o detalhamento da forma de execução do decidido, a fim de conferir dimensão procedimental à cidadania.

Detalhando a forma de execução do decidido previsto na norma, pela determinação à equipe do serviço de acolhimento da elaboração do Plano Individual de Atendimento (art.19, § 1º, do Estatuto da Criança e do Adolescente), que contemplará os objetivos a serem alcançados, as ações e estratégias a serem adotadas, a fim de garantir/restituir direitos ameaçados e/ou violados; estando sujeito à homologação e atuação fiscalizadora do juiz.

A atuação do juiz assume um papel de relevo na condução do processo e na efetivação da tutela, eliminando a violação ou ameaça aos valores constitucionais e a direitos indisponíveis, no resguardo à cidadania.

4.3.2 Decisões estruturais: sistema processual e instrumentos de efetivação no Código de Processo Civil

A abrangência das decisões estruturantes requer uma postura ativa do juiz, o chamado ativismo judicial, bem como um sistema processual capaz de assimilar uma nova concepção dos institutos processuais clássicos – princípio da demanda –, fundamentos da causa de pedir, correlação entre pedido e sentença, limites da coisa julgada material, firmados a partir de um processo apto a tutelar direitos privados individuais com caráter dual, e de um atuação jurisdicional limitada ao objeto do processo; bem como a previsão de instrumentos capazes de garantir um contraditório substancial.

No Brasil, as barreiras à concretização das promessas constantes na Constituição Federal, de 1988, de inclusão social, intensificaram a jurisdicionalização da política e o crescente aumento de demandas, jurisdicionalizando a vida social. Transpôs-se para o Judiciário, em muitos casos, o desafio de densificar a promessa de inclusão social, formular e buscar soluções que possibilitem ampliação de direitos numa sociedade em que ainda imperam a desigualdade e a exclusão.

Do juiz da contemporaneidade, como já pontuado, espera-se a efetivação das promessas do Estado democrático de direito, com uma gama de atuação que vai desde a solução de questões intrafamiliares à intervenção em políticas públicas, sem deixar de considerar a situação concreta de cada caso posto à apreciação, e a dinâmica de uma sociedade plural e multifacetada.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990) contempla essa nova roupagem, atribuindo ao juiz papel proativo, centralizador e fiscalizador das ações do sistema de garantia de direitos.

Bürger defende uma postura ativa do juiz contemporâneo e pontua que:

[...] ainda que a lei seja omissa o não dê conta de atender as vicissitudes apresentadas pela sociedade, caberá aos magistrados conferir-lhe interpretação que a adequa a contraprova da realidade e aos valores constitucionais, até mesmo ir além, suprimindo as omissões do legislativo através de sentenças manipulativas ou aditivas [...] (BÜRGER, 2015, p. 71).

O sistema jurídico brasileiro, apesar das discussões quanto à legitimidade democrática e das opiniões pautadas numa rígida separação dos poderes, já tem sedimentado, em reiteradas decisões do Supremo Tribunal Federal, entendimento admitindo a interferência, fiscalização e controle das políticas públicas pelo Poder Judiciário¹⁴.

Jobim, analisando a doutrina de Fiss, em sede de decisões estruturais, pondera que:

O ativismo judicial utilizado de uma forma correta pode trazer benefícios externos ao cumprimento das decisões emanadas das Cortes superiores. Basta que os argumentos estejam vinculados diretamente com o caso colocado perante ela, e que os mandamentos oriundos da decisão estejam em conformidade com a Constituição do seu país [...] (JOBIM, 2013, p. 96).

As decisões estruturais, vistas de forma isolada, podem ser compreendidas como um poderoso e perigoso instrumento posto à disposição do magistrado, por

¹⁴A título de exemplo, verifique-se a decisão do Supremo Tribunal Federal no seguinte caso: RE 700.227-ED/AC, Rel^a. Min^a. Cármen Lúcia. DJe 29.05.2013; 2^a T.

não reconhecer no pedido e na sua contraposição um limite prévio estabelecido pelas partes.

O pedido de proteção de um direito juridicamente tutelado e os instrumentos de efetivação desses direitos são fases de uma mesma moeda, muitas vezes em aparente contraposição diante do caso concreto. E, reconhecido o direito, deve ele ser concretizado. E não é sob o viés do tudo ou nada, do tem direito não tem direito, que se garantirá a tutela adequada e a efetivação do direito tutelado, principalmente, em sede de questões que envolvam valores públicos ou interesses individuais indisponíveis que reclamam maior intervenção estatal e uma postura ativa do Juiz.

O chamado ativismo judicial, na lição de Delgado (2008, p. 230):

[...] conduz o juiz a impor um processo de racionalização do direito quando estão em jogo valores componentes da dignidade humana e da cidadania. Quando empregado com ponderação e afastado de qualquer influência ideológica (de natureza política, econômica, religiosa), adéqua-se aos parâmetros estabelecidos pelo constitucionalismo da era atual que se caracteriza por defender a aplicação imediata dos postulados e princípios que informam a Constituição, concretizando a sua vontade.

Os limites amplificados da atuação jurisdicional reclamam a adoção de técnicas que possibilitem o exame da justificação adotada na decisão, conferindo maiores exigências na motivação dos atos decisórios como forma de legitimação, controle e fiscalização.

Gagliano; Alberto (*online*) defendem que uma estrutura argumentativa consolidada e racional das decisões estruturais densificam a legitimidade conferida pela Constituição ao juiz e permitem que a “observância compulsória e efetivação dos direitos adjudicados não transbordem em arbitrariedade ou decisionismos”.

A exigência de controle da motivação e a adoção de uma estrutura argumentativa da decisão, a partir de uma justificação racional, previstas no dever de fundamentação (§ 2º, do art. 489, do Código de Processo Civil), surgem como instrumento de legitimação da atuação do Poder Judiciário, por permitir um controle interpretativo, e da aplicação do direito.

Mesmo reconhecida a atuação jurisdicional de forma a intervir nas políticas públicas, o sistema processual, analisado assystematicamente, não possibilita a identificação de instrumentos adequados à construção de soluções a problemas sociais de forma satisfatória.

O atual Código de Processo Civil não se distanciou, à primeira vista, do modelo processual dual, manteve, em essência, a estrutura básica de um processo firmado a partir da pretensão do autor em contraposição ao réu, no clássico modelo Carneluttiano de lide.

A manutenção de uma concepção binária no processo civil parte da ideia de ter ele a função de tutelar interesses privados e, portanto, disponíveis. Se os direitos são disponíveis, deve-se reservar à parte a iniciativa do processo e a delimitação do seu objeto. Daí surge “a noção de inércia da jurisdição e do correlato princípio da demanda que tem clara raiz no caráter disponível do direito material” (ARENHART, *online*), resguardando a imparcialidade do juiz, vedando-lhe a iniciativa do processo.

Têm-se, portanto, o princípio da demanda vinculado ao direito material, ao objeto do processo, e o correlato princípio dispositivo vinculado à iniciativa e à condução do processo.

O Código de Processo Civil consagra os princípios da demanda e dispositivo ao manter como premissa “que o processo começa por iniciativa da parte e se desenvolve por impulso oficial, salvo as exceções previstas em lei” (art. 2º do Código de Processo Civil, de 2015). Mesmo que em essência apresente o texto similitude com o Código revogado, ao ressaltar que “se desenvolve por impulso oficial” e ressaltar as “exceções previstas em lei”, possibilita abertura à interpretação apta a dotar o juiz de um papel ativo na condução do processo e na concretização da tutela, ao mesmo tempo em que possibilita maior intervenção das partes, até mesmo realizando negócios jurídicos processuais (art. 190 do Código de Processo Civil, de 2015).

Em contrapartida, a abertura sinalizada no art. 2º do Código de Processo Civil, de 2015, pode ter o seu espectro reduzido pela replicação, nos arts. 141, 490 e 492 deste mesmo Código¹⁵, da ideia fundante do princípio da demanda, ao estabelecer a exata correlação entre pedido e sentença, o que se reconhece em doutrina como princípio da congruência.

¹⁵Art. 141. O juiz decidirá o mérito nos limites propostos pelas partes, sendo-lhe vedado conhecer questões não suscitadas cujo respeito à lei exige iniciativa da parte.

Art. 490. O juiz resolverá o mérito acolhendo ou rejeitando, no todo ou em parte, os pedidos formulados pelas partes.

Art. 492. É vedado ao juiz proferir decisão de natureza diversa da pedida, bem como condenar a parte em quantidade superior ou em objeto diverso do que lhe foi demandado.

Didier Jr., já sob o regime do atual Código de Processo Civil, defendendo a permanência da regra de congruência da decisão judicial com o pedido, pondera que:

Em que pese deitar suas raízes no Direito Romano, foi a partir do chamado Estado liberal que essa regra ganhou maior ênfase, em função da valorização do chamado princípio dispositivo [...], do qual é corolário. O individualismo então reinante se contrapunha à ideia de intervencionismo estatal, razão por que o juiz, como *longa manus* do Estado, costumava ser, por dever e por ideologia, um sujeito inerte e passivo, a que competia sempre aguardar à provocação da parte, para praticar atos no processo. (DIDIER Jr., 2015, p. 359).

Nesse modelo de processo, adverte Arenhart (*online*) que “o pedido formulado pelo autor não constitui apenas o limite extremo da atuação judicial, ele também representa exatamente o bem da vida que o juiz pode conceder, ou não, para a parte autora”.

A limitação e a vinculação ao pedido englobam, no processo civil clássico, a limitação e a vinculação à causa de pedir, seja à causa de pedir próxima: o provimento jurisdicional, seja à causa de pedir remota: os fundamentos jurídicos do pedido.

A perspectiva de limitação e vinculação da atuação jurisdicional à causa de pedir, numa primeira mirada, pode reconhecer a sua potencialização no Código de Processo Civil, de 2015, a exemplo do art. 10¹⁶, que, ao trazer bases de um contraditório substancial, impõe, também, a vinculação da decisão aos fundamentos debatidos. Disposição replicada nos arts. 141 e 492 do Código de Processo Civil, 2015. O primeiro estabelece que o juiz deve decidir o mérito “nos limites propostos pela parte, sendo-lhe vedado conhecer o mérito de questões não suscitadas e cujo respeito a lei exige iniciativa da parte” (BRASIL, 2015); o segundo limita a atividade decisória vedando ao juiz “proferir decisão de natureza diversa da pedida” (BRASIL, 2015).

Arenhart (*online*) pondera que a ideia de congruência está intimamente ligada à disponibilidade dos direitos tutelados pelo processo civil, afirmando que:

[...] a noção de congruência liga-se, em essência, à própria visão da jurisdição. Se os direitos de ação e de defesa impõem ao Estado o dever de prover dentro de um processo, cujo alcance está delimitado pelas

¹⁶Art.10 O juiz não pode decidir, em grau algum de jurisdição, com base em fundamento a respeito do qual não se tenha dado às partes oportunidade de se manifestar, ainda que se trate de matéria sobre a qual deva decidir de ofício.

pretensões e pelas exceções formuladas, natural é à prestação desta função a ideia da congruência. Em última análise, sendo os direitos postos à solução judicial de natureza privada, não se legitima que o Estado vá além do limite pretendido pelas partes. Se o direito processual se preocupa com a limitação ao poder do Estado, é natural que este poder somente possa ser exercido nos confins determinados pela parte.

Se há vinculação entre pedido e sentença, esta tem seus limites estabelecidos pelo pedido. Proferida a sentença e formada a coisa julgada material surgem, também, os limites subjetivos e objetivos da coisa julgada.

Inova o atual Código de Processo Civil no trato dos limites subjetivos da coisa julgada ao possibilitar que terceiros se beneficiem da sentença, pedida a extensão dos seus efeitos. Conclusão que se extrai de uma interpretação *contrario sensu* da afirmação de que a “sentença faz coisa julgada às partes entre as quais é dada, não prejudicando terceiros” (BRASIL, 2015). Ou seja, a sentença poderá ter seus efeitos estendidos para beneficiar quem não participou da demanda, mas tem situação jurídica a ser tutelada semelhante à debatida nos autos, principalmente quando a questão decidida envolve pura questão de direito. Solução que não pode ser reconhecida para prejudicar.

Os limites objetivos da coisa julgada foram ampliados para englobar a questão prejudicial (art. 503, § 1º¹⁷, do Código de Processo Civil, de 2015), mas se mantiveram inalterados, sob o viés da segurança jurídica, a vedação de rediscussão das questões já decididas (art. 507¹⁸ do Código de Processo Civil, de 2015) e o rechaço à apreciação de novas alegações, tanto do autor como do réu, capazes de ensejar a rejeição ou o acolhimento do pedido (art. 508¹⁹ do Código de Processo Civil, de 2015).

Os institutos processuais clássicos foram concebidos sob o viés da disponibilidade dos direitos tutelados, em que a intervenção estatal deve se limitar aos limites impostos pelas partes. A vontade das partes é limitadora da atuação do juiz. Como concebidos, servem de forma razoável à tutela dos interesses privados,

¹⁷Art. 503. A decisão que julgar total ou parcialmente o mérito tem força de lei nos limites da questão principal expressamente decidida.

§ 1º. O disposto no *caput* aplica-se à resolução da questão prejudicial, decidida expressa e incidentalmente no processo se: I – dessa resolução depender o julgamento do mérito; II – a seu respeito tiver havido contraditório prévio e efetivo, não se aplicando ao caso de revelia; III – o juízo tiver competência em razão da matéria e da pessoa para resolvê-la como questão prejudicial.

¹⁸Art. 507. É vedado à parte discutir no curso do processo as questões já decididas a cujo respeito se operou a preclusão.

¹⁹Art. 508. Transitada em julgado a decisão de mérito, considerar-se-ão deduzidas e repelidas todas as alegações e as defesas que a parte poderia opor tanto ao acolhimento quanto à rejeição do pedido.

em que prepondera a vontade do particular, com pequena intervenção estatal na relação jurídica. Mas, à medida que se faz necessária, para uma maior intervenção do Estado, seja no resguardo do interesse público, seja em relações de direito privado complexas ou que envolvam direitos fundamentais, é a de “manietar o juiz, impondo-lhe a escolha entre apenas duas propostas de solução, é na maior parte das vezes obrigá-lo a cometer injustiças” (ARENHARTH, *online*).

As decisões estruturais são instrumentos processuais que têm amplo espectro que libera o juiz de uma atuação delimitada pelas partes, em prol da concretização dos valores constitucionais.

A busca de concretude aos valores constitucionais se realiza, no âmbito processual, em conflitos multifacetados, complexos, com condições variáveis e de difícil delimitação no momento da propositura da demanda, quando, no mais das vezes, não se tem a dimensão do que será necessário para tutelar; numa visão prospectiva, o direito a ser protegido.

Condições que também se verificam na preparação para o desligamento do adolescente do serviço de acolhimento com vista ao exercício de uma vida autônoma, em que se busca a adjudicação de direitos como forma de possibilitar a superação das violações aos padrões de reconhecimento, em que o juiz se depara com interesses indisponíveis a serem protegidos e tem responsabilidade social com o futuro de adolescentes que construíram sua historicidade a partir de um contexto de violação a valores constitucionalmente consagrados.

Num cenário mutável e multifacetado, as demandas que buscam a adjudicação de direitos, em que há uma maior intervenção estatal na tutela dos interesses, como previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente, requerem uma atenuação no princípio da demanda, mesmo sendo um dos pilares do moderno processo civil.

Como salienta Arenhart (*online*):

Embora se tenha, no princípio da demanda, verdadeiro axioma do processo civil moderno, é importante salientar que ele não impera absoluto. Há, de fato, hipóteses em que se autoriza ao magistrado iniciar o processo de ofício, alterar-lhe o objeto ou mesmo considerar causas de pedir diversas da deduzida em sua sentença. Estas exceções, a propósito, não se limitam ao direito nacional, sendo encontradas também em outros ordenamentos, verificando-se ainda ampliação recente de tais situações.

Cabe, aqui, questionar a prevalência, na atualidade, do princípio da demanda como originariamente concebido sob os fundamentos da disponibilidade dos direitos tutelados pelo processo civil e forma de preservação da imparcialidade do juiz.

O processo civil moderno não é instrumento de tutela apenas de interesses privados disponíveis, ao revés, tutela também interesses públicos e direitos indisponíveis. E, tanto na tutela dos direitos disponíveis como na tutela dos direitos indisponíveis, há a necessidade de concretização e efetivação do direito, manutenção da paz social e uma responsabilidade social do julgador com a adequada solução da controvérsia. Portanto, a disponibilidade, ou não, dos direitos não mais justifica a observância irrestrita ao princípio da demanda no contexto de um Estado Democrático de direitos no qual o poder judiciário é destinatário da missão de resguardo dos valores constitucionais.

Cabe, ainda, analisar se a preservação da imparcialidade do juiz é razão suficiente para a manutenção do princípio da demanda, no sistema processual civil.

Arenhart (*online*) responde afirmativamente e pondera que:

Não há dúvida que, no geral, autorizar o magistrado a agir de ofício põe em risco a garantia de sua imparcialidade. Justifica-se, assim, plenamente, a manutenção do princípio da demanda, mas apenas como princípio (que há, então, de admitir exceções) [...] vale sublinhar que a imparcialidade judicial não pode ser equiparada à sua neutralidade. [...]. A imparcialidade que se exige do juiz hoje deve ser vista como contraponto ao direito de contraditório, considerado como o direito das partes de influir efetivamente na decisão judicial. A decisão judicial deve ser produto do diálogo entre as partes e destas com o juiz. Por isso, a garantia de imparcialidade deve significar a possibilidade real de o magistrado se impressionar com os argumentos de ambas as partes, considerando-as para formar sua convicção [...]. Assim, desde que preservada a imparcialidade do juiz – sob este aspecto – nenhum problema haverá com o abrandamento do rigor do princípio da demanda, especialmente se objetivar oferecer melhor prestação jurisdicional, mais adequada satisfação dos escopos da jurisdição, mais exata realização dos direitos ou mais precisa execução dos objetivos almejados pelo Estado brasileiro (arts. 1º e 3º, da Constituição Federal).

O caminho, portanto, está traçado e reclama a análise do sistema processual, a partir das disposições do Código de Processo Civil, sob a perspectiva de preservação do princípio da demanda no processo com viés de garantia de imparcialidade do juiz. Reconhecendo a imparcialidade como contraponto ao contraditório, ao possibilitar às partes influir na formação do convencimento e, por consequência, na decisão judicial, numa atividade dialógica, base da garantia de um contraditório substancial.

De início, deve-se conferir ao princípio da demanda e seu correlato princípio dispositivo, insculpido no art. 2º do Código de Processo Civil, de 2015, uma interpretação que preserve a imparcialidade do juiz, reconhecendo a inércia da jurisdição, e, ao mesmo tempo, assegure o contraditório.

Uma forma de alcançar tal objetivo é partir da compreensão de que, uma vez proposta a ação, o processo se desenvolve por impulso do juiz em colaboração com as partes, cabendo ao juiz uma postura ativa na condução do processo, a fim de alcançar a via mais adequada de efetivar o direito a ser tutelado, conferindo, assim, poderes ao juiz de buscar, na atuação jurisdicional, a máxima efetividade na tutela dos direitos, incluído a tutela executiva.

Não só o art. 2º do Código de Processo Civil, a partir da interpretação aqui defendida, sinaliza estar o sistema processual brasileiro aberto à possibilidade de atenuação do princípio da demanda na busca da proteção adequada à situação concreta, outros instrumentos indicam aceitação e gradual superação dos rigores impostos ao processo pela vinculação ao princípio da demanda, concebido no modelo tradicional de processo, para conferir a tutela adequada e necessária.

O sistema processual brasileiro traz várias normas e instrumentos que demonstram a preocupação com a efetividade da tutela jurisdicional e concretização do direito.

No âmbito das normas fundamentais, consagrou-se o Princípio da primazia do mérito, englobando a atividade satisfativa (art. 4º do Código de Processo Civil, de 2015); estabeleceu-se o dever de cooperação de todos os sujeitos do processo para a obtenção de decisão de mérito efetiva e justa (art. 6º do Código de Processo Civil, de 2015) e impôs-se ao juiz, ao aplicar o ordenamento jurídico, atenção “aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana e observando a proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência” (art. 8º do Código de Processo Civil, de 2015).

Regras outras possibilitam a ampliação do pedido, mesmo após a categórica afirmação de que o pedido deve ser certo (art. 322 do Código de Processo Civil, de 2015), como o reconhecimento de pedido implícito de juros, correção monetária e verbas sucumbenciais (§ 1º do art. 322 do Código de Processo Civil, de 2015); a previsão de que a interpretação do pedido deve considerar o conjunto da postulação e a boa-fé (§ 2º do art. 322, do Código de Processo Civil, de 2015) e, ainda, a

inclusão das parcelas vincendas nas ações que tenham por objeto cumprimento de obrigações sucessivas (art. 323 do Código de Processo Civil, de 2015).

No âmbito das tutelas provisórias, é expressamente conferida ao magistrado a possibilidade de dar ao caso concreto a tutela adequada, independentemente do pedido inicial (art. 297 do Código de Processo Civil, de 2015).

O sistema processual brasileiro traz, também, cláusulas abertas e instrumentos a fim de assegurar e concretizar direitos que são verdadeiras portas a estimular uma adoção ampla e efetiva das decisões estruturais no Brasil.

O poder geral de efetivação (art. 139, IV, do Código de Processo Civil, de 2015) pode ser reconhecido como uma cláusula aberta a conferir poderes ao magistrado de concretizar suas decisões por possibilitar ao juiz, diante da situação posta à apreciação, determinar medidas “indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias”, ou seja, legitima o Poder Judiciário a fazer, direcionar, redirecionar e fiscalizar a atuação dos demais Poderes ou instituições em situações de omissão ou execução inadequada.

Soma-se ao poder geral de efetivação (art. 139, IV, do Código de Processo Civil, de 2015) a cláusula aberta na tutela das obrigações de fazer e não fazer, conferindo poderes ao juiz de “determinar as medidas necessárias à satisfação do exequente”, para efetivação da tutela específica ou obtenção de resultado prático equivalente (art. 536 do Código de Processo Civil, de 2015). Autorizando, ainda, para a efetivação da tutela específica a imposição de multa e se valer de medidas de apoio (art. 536, § 1º, do Código de Processo Civil, de 2015).

A interpretação desses dispositivos, aliados ao princípio da efetividade, permite afirmar que basta a parte formular o pedido de cumprimento da obrigação. Pedido o cumprimento da obrigação, indicada a prestação buscada, o juiz deve conferir a medida cabível, na situação concreta, à efetivação da tutela executiva.

Para Arenhart (*online*):

Estas técnicas [...], são determinadas *ex officio* pelo juiz, independentemente de pedido da parte e, demais disso, de forma desvinculada de eventual existência de requerimento (por uma técnica ou outra), formulado pelo autor. Desta forma, uma vez respeitado o pedido de tutela solicitado pela parte autora pode o magistrado valer-se do mecanismo mais apropriado para atingir este objetivo, independentemente da existência ou não de pedido de técnica especificamente constante da petição inicial.

A defesa do redimensionamento do princípio da demanda nas decisões estruturais não importa em afastar o provimento jurisdicional do ilícito.

Arenhart (*online*) chama a atenção para a importância de se manter a necessária correlação entre o ilícito e a decisão judicial, em sede das decisões estruturais, ao afirmar:

É certo que a(s) medida(s) estrutural(is) imposta(s) deve(m) estar em harmonia com a lesão que se pretende impedir ou reparar. Não se tolera que a decisão judicial extrapole os limites do ilícito a ser combatido, sob pena de transformar o magistrado no verdadeiro gestor do órgão ou do ente responsável pela conduta discutida.

No âmbito das medidas de proteção de acolhimento (art. 101, inciso VII, do Estatuto da Criança e do Adolescente), verifica-se o redimensionamento do princípio da demanda, pois, formulado o pedido de tutela proteção especial, o magistrado pode se valer dos meios mais apropriados para a restituição/garantia de direitos da criança ou do adolescente em situação de risco, mantendo a correlação entre o ilícito e a decisão judicial. A intervenção judicial não ocorre de forma estanque e linear, mas continuada, exigindo constante fiscalização, reavaliação e ajuste do provimento jurisdicional, numa atuação dialógica entre os atores do sistema de garantia de direitos direcionada à construção de consensos.

4.3.3 Efetivação/Execução das decisões estruturais: acolhimento institucional e preparação para o desligamento por maioria

No Código de Processo Civil, é possível identificar instrumentos/mecanismos processuais que possibilitam o emprego das decisões estruturais.

Enquadrar a execução da medida de proteção de acolhimento e, portanto, a fase de preparação para o desligamento no contexto das decisões estruturais requer análise de como se dará a efetivação da tutela jurisdicional executiva e concretização do direito do adolescente acolhido institucionalmente.

O art. 4º do Código de Processo Civil, de 2015, traz, dentre as normas fundamentais do processo civil, consagrado o princípio da efetividade ao estabelecer que “as partes têm direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa”.

Didier Jr. (2015, p. 113), abordando o princípio da efetividade, defende que:

Os direitos devem ser, além de reconhecidos, efetivados. Processo devido é processo efetivo. O princípio da efetividade garante o direito fundamental à tutela executiva, que consiste 'na exigência de um sistema completo de tutela executiva, no qual existam meios executivos, capazes de proporcionar pronta e integral satisfação a qualquer direito merecedor de tutela executiva.

E prossegue afirmando a existência de um direito fundamental: a tutela executiva, como decorrência lógica do princípio da inafastabilidade da jurisdição que, num viés de concretude, exige a satisfação integral da tutela jurisdicional executiva. Concretamente, significa:

a) a interpretação das normas que regulamentam a tutela executiva tem de ser feita no sentido de extrair a maior efetividade possível; b) o juiz tem o poder-dever de deixar de aplicar uma norma que imponha uma restrição a um meio executivo, sempre que essa restrição não se justificar como forma de proteção a outro direito fundamental; c) o juiz tem o poder-dever de adotar os meios executivos que se revelem necessários à prestação integral de tutela executiva (DIDIER Jr., 2015, p. 113).

A efetividade é marca das medidas estruturais. Na perspectiva de Owen Fiss, são voltadas à concretização dos valores constitucionais e apresentam, na sua efetivação, situações multifacetadas e fluidas, impondo a necessidade de “se recorrer a provimentos em cascata” (ARENHART, *online*), situação semelhante se verifica na tutela de interesses individuais indisponíveis em que há uma marcante intervenção estatal.

A implementação das medidas estruturais é realizada de forma dinâmica, gradual e escalonada, importando, muitas das vezes, em idas e vindas, no planejamento da ação a ser implementada – pelo Poder Judiciário ou por outra instituição –, na necessária fiscalização da execução, avaliação dos resultados com revisão periódica da decisão e de sua eficácia (ARENHART, *online*).

Arenhart (*online*) afirma ser da essência das decisões estruturais:

[...] a prolação de uma primeira decisão, que se limitará a fixar em linhas gerais as diretrizes para a proteção do direito a ser tutelado, criando o núcleo da posição jurisdicional sobre o problema a ele levado. Após essa primeira decisão – normalmente, mais genérica, abrangente e quase 'principiológica', no sentido de que terá como principal função estabelecer a 'primeira impressão' sobre as necessidades da tutela jurisdicional – outras decisões serão exigidas, para a solução de problemas e questões pontuais, surgidas na implementação da 'decisão-núcleo', ou para a especificação de alguma prática devida. Possivelmente, isso se sucederá em uma ampla cadeia de decisões, que implicarão avanços e retrocessos no âmbito de proteção inicialmente afirmado, de forma a adequar, da melhor forma viável,

a tutela judicial àquilo que seja efetivamente possível de se lograr no caso concreto.

As decisões com viés estrutural dizem o que fazer, mas não como fazer. O segundo momento, do como fazer, é um construto a exigir respostas às perguntas remanescentes que surgem na implementação da decisão.

Implementar uma decisão estrutural é difícil e desafiadora por importar em alteração de uma realidade multifacetada que envolve “interesses sobrepostos e autoexcludentes, não facilmente identificáveis, titularizados por atores que sofrem os impactos da decisão de forma difusa” (VITORELLI, 2017, p. 402).

Outra dificuldade é o fato de a execução se protrair no tempo, em que o lapso temporal entre a prolação da decisão e a execução pode acarretar transformações não consideradas na decisão, correndo o risco de a decisão trazer uma previsão já não mais cabível no momento da implementação; outro obstáculo possível se verifica quando a materialização das providências executivas produz efeitos colaterais da decisão não previstos na fase cognitiva (VITORELLI, 2017, p. 401-402).

Vitorelli (2017, p. 404-416) defende que os problemas da execução e implementação das decisões estruturais podem ser superados com o conhecimento dos grupos e a participação dos destinatários da decisão: a prolação de sentenças abertas que indiquem o objetivo final, sem prever os pontos instrumentais, ou seja, a implementação estará vinculada a uma cláusula *rebus sic standibus*, podendo contornar a mutabilidade do contexto, pela introdução do caráter dialógico na execução, como ferramenta de controle social e engajamento dos agentes afetados pela decisão, pela adoção do modelo “lata de lixo” diante da complexidade do contexto da política pública, reconhecendo que problemas e soluções não ocorrem em momentos distintos ou sucessivos, o mais provável é que a ocorrência de problemas e de soluções sejam “relidos e redescobertos ao longo do processo à medida que os fatos são esclarecidos” (VITORELLI, 2017, p. 411), fazendo com que o pedido e a decisão sejam progressivamente adaptados às modificações fáticas, assegurando-se o contraditório.

No âmbito da medida de proteção de acolhimento, o Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990) prevê a elaboração do Plano Individual de Atendimento (art. 101, § 4º), tão logo a criança e o adolescente sejam acolhidos, devendo contemplar ações, objetivos e estratégias com vista à reintegração familiar. Não

sendo possível a reintegração familiar e não ocorrendo a colocação em família substituta, o Plano do adolescente acolhido deve dar especial atenção ao planejamento de ações de preparação para o desligamento.

O Plano Individual de Atendimento é elaborado pela equipe multidisciplinar do serviço de acolhimento, com a participação da criança e do adolescente acolhido, desde que apto a manifestar sua opinião. Concluída a elaboração é submetido à análise do Ministério Público e do Poder Judiciário.

Instrumento norteador das ações voltadas à proteção integral, à reinserção familiar e comunitária e à autonomia de crianças e de adolescentes afastados dos cuidados parentais e sob medida de proteção de acolhimento, o Plano Individual de Atendimento contempla intervenções com estratégias, planeja e organiza as ações e atividades a serem desenvolvidas com a criança/adolescente e sua família durante o acolhimento. A elaboração do Plano precede o estudo de cada caso, a fim de compreender a singularidade dos sujeitos e traçar as ações, objetivos e estratégias. (BRASIL, 2009, p. 7).

Na medida de proteção de acolhimento o Plano Individual de Atendimento é o instrumento que diz como será executada a decisão de acolhimento em que se busca a construção dialógica das respostas voltadas à reparação/restituição dos direitos de crianças e de adolescentes em situação de risco por violação ou ameaça de direitos. E, na sua implementação, podem ocorrer as mais variadas situações e mudanças no contexto pessoal do adolescente a demandar a revisão e repactuação do Plano, com adequação do provimento e, na mesma medida, da execução.

No modelo como foi concebido, o Plano contempla mecanismos capazes de superar os problemas da execução e implementação das decisões estruturais, ao prever a participação da criança, do adolescente e da família, atores impactados pela medida de proteção de acolhimento, bem como a atuação fiscalizadora e proativa do juiz; ao determinar o acolhimento, a decisão traz uma determinação aberta com o objetivo final de assegurar a proteção integral e restituir/garantir direitos fundamentais a crianças e adolescentes, conferindo ao Plano flexibilidade às considerações da mutabilidade do contexto; ao contemplar um diálogo interinstitucional com os sistemas de garantia de direitos e ao estabelecer a reavaliação trimestral da medida (art. 19, § 1º, do Estatuto da Criança e do Adolescente), reconhece a complexidade do contexto da política pública de

acolhimento, em que problemas e soluções são relidos e redescobertos ao longo da implementação da medida, impondo adaptações e repactuações.

Tem-se, assim, a moldura para enquadrar a decisão que determina a aplicação da medida de proteção especial de acolhimento no âmbito das decisões estruturais: tutela de direitos indisponíveis de crianças e de adolescentes em situação de vulnerabilidade pessoal ou social com a inserção numa política pública de alta complexidade; o provimento jurisdicional que aplica a medida de proteção diz o que fazer, e o Plano busca fixar os parâmetros do como fazer a partir de uma atuação dialógica, e problemas e soluções são identificados ao longo do processo, impactando na adaptação da decisão ao contexto fático.

Diante da perspectiva de o adolescente completar 18 anos no serviço de acolhimento à execução da medida de proteção, deve atentar para redirecionar a implementação do Plano Individual de Atendimento fazendo as revisões e adequações do provimento e na medida de proteção, a fim de tornar efetiva a execução que agora passa a ter como objetivo preparar o adolescente para transição do serviço de acolhimento para a vida adulta autônoma.

A preparação para o desligamento do adolescente do serviço de acolhimento na maioria é uma fase da execução da medida de proteção em que se busca contemplar no Plano ações voltadas ao fortalecimento da autonomia, tanto sob a perspectiva do autocuidado quanto à autonomia financeira e o desenvolvimento da capacidade de gestão autônoma dos diversos aspectos da vida adulta (BRASIL, 2009, p. 41).

Perez (2018) pondera que, na transição entre o acolhimento institucional e a vida emancipada, precisam ser identificados fatores de risco e de proteção, e aponta as boas expectativas dos adolescentes acolhidos quanto ao futuro como um dos principais fatores de proteção.

O Plano Individual de Atendimento voltado à preparação para o desligamento e à efetividade do processo de emancipação do jovem quando desligado do sistema de proteção deve reconhecer o protagonismo do adolescente na construção do seu projeto de vida e nortear as ações, com vista à superação dos fatores de risco, e potencializar os fatores de proteção.

Nessa construção, importante considerar que a emancipação do jovem do sistema de proteção é construída a partir de uma trajetória única e pessoal,

determinada não só pelos laços com a família de origem e a instituição de acolhimento, mas pela individualidade de cada adolescente.

O contexto tem influência preponderante na transição para a vida adulta e indica a importância de políticas e programas específicos que possam facilitar esse processo “dinâmico e pessoal” realizando-o fora do contexto familiar. O sucesso no processo de emancipação do adolescente depende de plano de ação construído a partir do contexto e características de cada adolescente (FEPA, 2014).

Na preparação do adolescente para a transição entre o acolhimento e a vida adulta, as intervenções devem ser pautadas em ações transversais em diversos níveis, como pessoal, relacional, comunitário, educacional para chegar a promover as mudanças propostas (PEREZ, 2018).

Como as intervenções têm vieses psicossociais, devem ser minuciosamente planejadas, e a execução detalhada, com diretrizes a serem observadas, seguindo os seguintes passos: levantamento das necessidades e análise do contexto; detalhamento do programa; análise da viabilidade; aplicação do programa; disseminação e avaliação das ações (PEREZ, 2018).

Voltando o olhar para a política pública, assumem relevância as etapas de avaliação e disseminação. A avaliação permite verificar em que medida o programa impactou nas mudanças ocorridas, positivas ou negativas, possibilitando a disseminação das boas práticas, reestruturação da política nos aspectos negativos, redirecionamento das ações e repactuação. Ou seja, permite conhecer melhor o problema e instrumentalizar a propositura de soluções.

Realizar, de forma concreta, a política pública de acolhimento é efetivar/concretizar/restituir direitos das crianças e dos adolescentes acolhidos.

Na fase de preparação para o desligamento do serviço de acolhimento em decorrência da maioridade, o objetivo é conferir uma retaguarda que minimize os fatores de risco, potencialize os fatores de proteção e possibilite ao jovem uma vida autônoma depois de desligada da política pública de acolhimento institucional.

Firmados os parâmetros dos resultados a serem alcançados, enquadrada a execução da medida de acolhimento nas decisões estruturais, a decisão que determinou o acolhimento institucional tem agora como meta, como objetivo, como estrutura deontológica, ou seja, norma princípio: preparar o adolescente para a vida autônoma pós desligamento, cabendo ao juiz coordenar a execução estruturada e intervir na atividade dos atores envolvidos no processo.

A concretização, o modo como o resultado será alcançado, virá previsto no Plano Individual de Atendimento, instrumento da execução, que contemplará as intervenções com ações programadas e execução detalhada dos objetivos a serem atingidos e estratégias a serem utilizadas; determinando condutas a serem observadas ou evitadas, atores responsáveis pela execução e participação do adolescente em todo o processo, da elaboração à execução do Plano.

4.3.4 Implementação do Plano Individual de Atendimento na preparação para o desligamento na maioria: controle social da execução e papel do juiz

Na execução da decisão que determina o acolhimento institucional, reconhecida como uma decisão estrutural, assume relevância a fiscalização da implementação da medida de proteção e reclama do juiz uma maior abertura dialógica, com vista à obtenção de consensos e soluções dos problemas de implementação, com intervenção jurisdicional continuada, e a execução do decidido periodicamente monitorada e revisada.

A execução continuada é sede natural nos litígios que envolvem valores sociais amplos no modelo de *adjudication* “significa ser um processo no qual os juízes realmente concedem significado a determinados valores públicos” (JOBIM, 2013, p. 95).

Como defendido, a adoção do modelo de *adjudication* pode ter seu espectro ampliado para as relações em que se tutelam direitos individuais indisponíveis, de cunho continuativo, e na proteção de grupo de pessoas, em que sobreleva uma atuação contramajoritária do Poder Judiciário e haja necessidade de intervenção estatal na tutela de direitos.

A atividade dialógica, num amplo debate democrático, se torna imprescindível no processo de execução, implementação e fiscalização das decisões estruturais, por ser meio de reduzir a assimetria da informação, comum nos processos estruturais, em que uma das partes envolvidas detém mais informações, compreensão da realidade factual e atue sobre ela com mais frequência.

Na mesma medida, a participação e a colaboração das partes impactadas pela decisão são importantes mecanismos de concretização e asseguram a possibilidade de influenciarem na decisão, na execução e na implementação, firmando as bases de um contraditório substancial.

Os impactados pela decisão devem assumir um papel de protagonismo no processo, meio mais eficaz para conhecer a dimensão do problema e buscar a solução mais adequada, e, principalmente, a adesão à solução construída.

Na execução da medida de proteção de acolhimento, na fase de preparação para o desligamento, as intervenções devem traçar uma antevisão dos resultados, buscar a adesão do adolescente e fomentar a atuação institucional dialógica.

Perez (2018) constatou nos seus estudos que o êxito das intervenções na preparação para o desligamento por maioria é diretamente proporcional à participação ativa do jovem na construção do Plano Individual de Atendimento, e, ainda, a importância de as intervenções serem adaptadas ao seu contexto e necessidades, em respeito às diferenças individuais, partindo da percepção de ser o adolescente apto a decidir sobre aspectos de sua vida, num movimento de empoderamento.

O empoderamento do adolescente é um construto contemplado no Plano Individual de Atendimento a partir de objetivos, ações e estratégias em que o resultado final esperado depende de articulação e diálogo contínuo do serviço de acolhimento com os demais atores do Sistema de Garantia de Direitos, dando voz a todos os atores sociais que participam do processo e da execução da medida de proteção.

Fiss ressalta a importância de se estabelecer um diálogo institucional, dando voz a todos os atores sociais.

Todos nós, quer como indivíduos, quer como atores institucionais, temos um papel nesse processo. Na sociedade moderna, caracterizada pela onipresença estatal, esses valores determinam a qualidade de nossa existência social – eles pertencem, verdadeiramente, ao domínio público – e, conseqüentemente, o número de vozes que lhes confere significado é tão vasto quanto o próprio público. Os Poderes Legislativo e Executivo, como também as instituições privadas, têm uma voz; da mesma forma deveriam ter as cortes. Os juizes não possuem o monopólio na tarefa de dar significado aos valores públicos da Constituição, mas não há motivos para que silenciem. Eles também devem contribuir para as discussões e debates públicos. (FISS, 2004, p. 26).

Vitorelli (2017, p. 395-396) destaca a importância de investir no método dialógico de condução do processo e na implementação da decisão, citando o

modelo *town meeting*²⁰, no qual o juiz assume a direção do processo, com a delimitação das questões relevantes; conduz a produção de provas e fomenta momentos de diálogos ampliados com os atores sociais impactados com a decisão.

Valendo-se da sua posição central no processo, o juiz atua de forma a influenciar e intervir além dos limites do caso posto à apreciação, avaliando os impactos dos resultados a partir das vozes dos grupos sociais, instituições e dos atores impactados pela decisão, direta ou indiretamente.

Transformar as audiências em *town meeting* não é apenas uma ideia apta a conferir legitimidade ou adesão à decisão, mas também elemento concretizador da participação democrática que instrumentaliza o devido processo legal diante do conflito a ser decidido (VITORELLI, 2017, p. 399).

O modelo *town meeting* de audiências vem desenhado no Provimento n° 32, de 2013, do Conselho Nacional de Justiça, ao prever como obrigatória a realização de audiências concentradas, nas instituições de acolhimento, para reavaliação semestral da execução do Plano que, anteriormente, foi homologado judicialmente, com a participação da equipe técnica do serviço de acolhimento, da equipe técnica vinculada ao Poder Judiciário e dos atores do Sistema de Garantia de Direitos da criança e do adolescente.

O Plano Individual de Atendimento é instrumento de execução da medida de acolhimento que direciona e orienta a atuação da equipe dos serviços de acolhimento institucional; articula a rede de serviços, órgãos de defesa de direitos e outros atores da rede de proteção; orienta, também, a tomada de decisão pelo Poder Judiciário ao sistematizar as ações a serem executadas e o resultados buscados, no caso em concreto com a sua implementação.

A implementação do Plano requer comunicação sistemática e periódica entre o serviço de acolhimento, o Poder Judiciário e as demais instâncias de proteção social, considerando sempre o caráter psicossocial das suas intervenções que demanda a participação proativa da criança e do adolescente, desde que possam manifestar seus desejos, expectativas e opiniões.

No formato *town meeting*, as audiências concentradas podem fomentar, a partir de discussões conjuntas, acordos e compromissos mútuos, com pactuações

²⁰Tradução livre: reunião na cidade. Expressão utilizada por Stephen Yeazell na obra *Intervention and the idea of litigation: a commentary on the Los Angeles scholl case: In: UCLA Law Review*, vol. 25, p. 244-260, 1997.

entre a Justiça e a rede de proteção das diversas políticas públicas para atualização e efetivação das ações previstas no Plano Individual de Atendimento, a fim de garantir/restituir direitos e proteger crianças e adolescentes acolhidos, bem como buscar soluções que viabilizem, em menor tempo possível, a reinserção familiar. E mais, identificar os casos em que é inviável a reinserção, a fim de buscar possibilidades, até mesmo a preparação para o desligamento em razão da maioridade (BRASIL, 2009, p. 17).

Os acordos, as pactuações e os compromissos estabelecidos nas audiências concentradas são decisões colegiadas, dialogadas e homologadas judicialmente com força e valor jurídico de título executivo judicial e podem desencadear ações concretas de mobilização intersetorial com vias à efetivação dos direitos.

Na vertente processual com espectro de aplicação, fiscalização e execução das medidas de proteção de acolhimento, o Código de Processo Civil traz importante instrumento de ampliação das discussões, debates públicos e controle social da execução, fomentando uma atividade dialógica no processo com fins ao aperfeiçoamento e efetividade da prestação jurisdicional, ao regulamentar e generalizar a intervenção do *amicus curiae* no processo, como forma de intervenção de terceiro, até com a possibilidade de determinação de ofício pelo juiz, podendo, ainda, ser requerida pela parte (art. 138, *caput*, do Código de Processo Civil, de 2015); não admitindo recurso, a decisão que admite, ou não, a intervenção do *amicus curiae* (art. 138, *caput*, do Código de Processo Civil, de 2015).

Ao juiz, ou relator, cabe estabelecer os poderes do *amicus curiae* (§ 2º do art. 138 do Código de Processo Civil, de 2015), e não podem as partes limitar os poderes estabelecidos ou firmar negócio jurídico processual inadmitindo a intervenção do *amicus curiae* no processo.

O *amicus curiae* não tem legitimidade recursal, salvo da decisão que julgar o incidente de resolução de demandas repetitivas (§ 3º do art. 138 do Código de Processo Civil, de 2015), não importando a sua intervenção em alteração de competência (§ 1º do art. 138 do Código de Processo Civil, de 2015).

Nos moldes delineados no Código de Processo Civil, de 2015, o *amicus curiae* pode ser pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com clara opção de tornar mais ampla possível a participação dialógica no processo em temas que tenham “repercussão social ou haja “especificidade do objeto da demanda”; exigindo ter a pessoa natural ou jurídica “representatividade adequada”.

Didier Jr. (2015, p. 523), ao abordar a adequação da representação, ressalta que:

A adequação da representação será avaliada a partir da relação entre o *amicus curiae* e a *relação jurídica litigiosa*. Uma associação científica possui representatividade adequada para a discussão de temas relacionados à atividade científica que patrocina; um antropólogo renomado pode colaborar, por exemplo, em questões relacionadas aos povos indígenas; uma entidade de classe pode ajudar na solução de questão que diga respeito à atividade profissional que ela representada etc.

Havendo adequação da representação do *amicus curiae*, não impõe o legislador limitação ao número de *amicus curiae* a participar do processo. Ao contrário, deve-se reconhecer na pluralidade de ideias e opiniões acerca do tema objeto da demanda um importante mecanismo de diálogo, qualificação e ampliação do debate a subsidiar a decisão judicial com dados técnicos, científicos e empíricos.

As manifestações do *amicus curiae*, sendo reconhecido como parte, apesar de não vincular o juiz no momento da tomada de decisão, devem ser consideradas sob pena de violação ao contraditório substancial e ser a decisão considerada como não fundamentada por não enfrentar todos os argumentos trazidos pelas partes (art. 489, § 1º, inciso IV, do Código de Processo Civil, de 2015).

Nesse sentido, o enunciado nº 128 do Fórum Permanente de Processualistas Civis aduz que, “no processo em que há intervenção do *amicus curiae*, a decisão deve enfrentar as alegações por ele apresentadas, nos termos do inciso IV do § 1º do art. 489”.

O *amicus curiae* – amigo da corte –, nos moldes delineados no Código de Processo Civil, de 2015, traz um espaço de interlocução com a sociedade, grupos sociais e indivíduos, nos moldes de uma Democracia Deliberativa, possibilitando decisões com mais legitimidade e mais compromissadas com a realidade cultural, social e econômica.

O debate plural legitima e reforça a tutela satisfativa, principalmente em sede de decisões estruturais em que a dialética favorece a construção de resultados sociais satisfatórios.

Na política de proteção especial de acolhimento, a intervenção do *amicus curiae* pode possibilitar o debate amplo e qualificado das ações, objetivos e estratégias traçados para a execução do Plano; mobilização política e apoio público; controle social da execução da medida; e a disseminação de práticas exitosas no acolhimento, principalmente no processo de transição para o desligamento em razão

da maioria em que se apresenta o desafio de preparar o adolescente para exercer com autonomia uma adultez precoce.

A atividade dialógica agrega o papel do juiz. Na preparação para o desligamento por maioria ao ato de julgar crescem à responsabilidade social do juiz com a restituição/concretização de direitos de adolescentes que vivenciaram, ao longo das suas existências, contextos de exclusão e violação de direitos, e o desafiam a buscar formas e mecanismos capazes de prover os sujeitos de identidade social, para impulsionar a superação às violações dos padrões de reconhecimento.

Intervir na política pública para buscar instrumentos aptos a restituir/concretizar direitos de adolescentes acolhidos demanda conhecimento da política pública e do serviço que executa a medida de proteção. Conhecimento que deve abranger a operacionalização da política pública de acolhimento e o funcionamento do serviço, seus problemas, limites e possibilidades, tendo sempre em consideração ser a intervenção permeada por aspectos psicossociais dos adolescentes, sujeitos de direito.

O juiz ao se apoderar do conhecimento do objeto da reforma estrutural, qualifica a sua intervenção proferindo decisões em que os resultados são possíveis de serem alcançados e corporifica a responsabilidade social do julgador.

No âmbito das políticas públicas para jovens em processo de transição entre o acolhimento e a vida adulta, existem normativas que regulam o acolhimento e o desligamento com a maioria, reordenam o serviço de acolhimento, como detalhado no 1º Capítulo, e estabelecem diretrizes com foco no fortalecimento da autonomia do jovem na elaboração do seu projeto de vida, ou seja, são pautadas pela metodologia participativa que envolve diversos setores, até mesmo o da sociedade civil.

Em termos concretos, tem-se que verificar se os equipamentos socioassistenciais que permitem a implementação da política pública estão sendo ofertados, e se a mudança de paradigma, em nível normativo, verifica-se nos programas que prestam o serviço de acolhimento.

Perez (2018) afirma a necessidade de uma avaliação permanente dos programas e das políticas públicas como instrumento apto a garantir efetividade à política pública, pois a avaliação permite “estimular o resultado e julgar o valor”, qualificando as decisões acerca da continuidade, ou não, das propostas.

Na transição do adolescente acolhido para a vida adulta, dois caminhos precisam ser trilhados a fim de promoverem fatores de proteção de macro e exo contexto capazes de aprimorar o desligamento e potencializar as possibilidades de êxitos. No contexto macro, a concretização das leis e diretrizes existentes com a efetivação das ações voltadas ao desligamento gradual, qualificação dos cuidadores, oferta de repúblicas, reordenamento do serviço de acolhimento e fomento ao apadrinhamento afetivo; no contexto exo, deve-se reorientar a política para ofertar equipamentos socioassistenciais aos jovens com treinamento de habilidades para a vida cotidiana, profissionalização, aproximação de mentores, bolsas de auxílio financeiro e prolongamento do tempo de permanência no sistema de proteção (PEREZ, 2018).

O Plano Individual de Atendimento, com vista ao processo de transição do acolhimento para a vida adulta, como instrumento de execução, deve pautar as intervenções traçando objetivos, ações e estratégias no âmbito dos contextos macro e exo que potencializem os fatores de proteção, alicerçadas na participação do jovem como protagonista do processo e da sua história de vida.

O juiz, ao homologar, acompanhar e fiscalizar a execução do Plano, deve, num primeiro momento, voltar-se para o contexto macro das políticas públicas e em seguida para o contexto exo do sujeito.

No contexto macro das políticas públicas, verificar se as diretrizes normativas estão sendo observadas, se os serviços estão sendo ofertados pelos equipamentos socioassistenciais, a fim de intervir na construção de soluções que assegure a efetivação. Em seguida, no contexto exo, analisar se as intervenções do Plano Individual de Atendimento consideraram os aspectos psicossociais do adolescente a quem são direcionadas as intervenções, ações, objetivos e estratégias que devem contemplar fatores de proteção com desenvolvimento de habilidades para a vida cotidiana, profissionalização, constituição de vínculos afetivos com figuras de referência, inclusão em políticas públicas de auxílio financeiro, e se há necessidade de prolongar a permanência no sistema de proteção.

E, ainda, com foco no contexto exo, cabe ao juiz verificar se ao adolescente, como sujeito de direitos, foi assegurado papel central na formulação das intervenções e se elas consideram o seu projeto de vida, ou seja, se ao jovem foi assegurado protagonismo no processo de elaboração das intervenções.

Partindo desses parâmetros, a atividade do juiz, na execução do Plano e no aprimoramento das políticas, potencializa os fatores de proteção e reduz os fatores de risco.

A intervenção do juiz no processo de transição para o desligamento na maioria do jovem acolhido requer atuação proativa, central e fiscalizadora, nos moldes das decisões estruturais, e, se munida de conhecimento dos contextos macro e exo dos fatores de proteção, qualificar a sua intervenção e dar corpo à responsabilidade social do juiz de agir para possibilitar a construção de uma retaguarda política e sociocultural ao adolescente que o habilite a superar e ressignificar as violações aos padrões de reconhecimento.

Deve-se reconhecer que as intervenções do juiz na forma de decisões estruturais na política de transição do jovem para o desligamento do serviço de acolhimento em razão a maioria, por si só, não estão predestinadas ao sucesso ou a realizar as mudanças que os adolescentes e a sociedade esperam. Ao contrário, ao se afastar da legalidade estrita e decidir com fundamento numa plataforma principiológica, a sua atuação se aproxima da atuação política e reduz o controle das decisões, exigindo do julgador mais compromisso com a fundamentação.

Como exposto neste Capítulo, os instrumentos de controle do magistrado a partir de uma fundamentação racional estão postos. O reconhecimento da legitimidade do Poder Judiciário na concretização dos valores públicos sedimentado. Cenário que requer do juiz um distanciamento da figura “juiz boca da lei” para assumir seu papel constitucional de conferir concretude aos postulados e princípios constitucionais, fim último da jurisdição, com ponderação, cautela, capacidade transformadora de buscar, para os diversos e complexos conflitos postos à apreciação, soluções as mais adequadas, factíveis e criativas.

A legitimação da atuação judicial, em sede de decisões estruturais, requer também um processo renovador. E o atual Código de Processo Civil traz um processo renovado. Um processo que possibilita um diálogo democrático institucional e social; uma releitura dos institutos processuais clássicos, principalmente os centrados no princípio da demanda, com abertura a novos paradigmas com fim à obtenção e efetivação da tutela adequada de cunho satisfativo. Os parâmetros processuais foram estabelecidos, mas não se mostrarão

adequados se ao juiz faltar capacidade de compreender as dimensões do litígio para geri-lo e buscar a melhor solução ao caso concreto.

O processo de transição do adolescente para o desligamento da política pública de proteção de acolhimento por maioria tem nas decisões estruturais a possibilidade de aliar a boa técnica processual à compreensão das dimensões do litígio na busca de melhores soluções, bem como a responsabilidade social do juiz, ao redirecionar a atividade jurisdicional para o porvir e traçar o caminho para efetivar o compromisso com as gerações futuras.

O dinamismo das políticas públicas e das relações socioculturais confronta o juiz com o paradoxo de manter razoavelmente as expectativas e acreditar nas transformações sociais pela via das decisões estruturais. Diante desse paradoxo, o juiz não pode se afastar do ideal de que é possível alcançar os resultados buscados e encarar o desafio de construir soluções dialógicas permeadas pela certeza do novo e a incerteza dos resultados.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No desenvolvimento do presente estudo, fontes de dados e métodos de pesquisa se complementaram na tentativa de atingir o objetivo central, qual seja, verificar como ou se ocorre a participação do Poder Judiciário Tocantinense no processo de transição do adolescente entre o acolhimento institucional e a vida adulta.

No caminho por respostas à pergunta norteadora da pesquisa, foram tomados como pontos de partida: a inserção da adolescência no contexto da psicologia social reconhecendo-a como um fenômeno biopsicossocial com aporte na teoria do reconhecimento; a atuação do poder judiciário a partir da perspectiva da responsabilidade social do homem público com as gerações futuras, diante de um contexto de violação aos padrões de reconhecimento; a proteção jurídica conferida à infância e à adolescência; e a política pública de acolhimento.

O reconhecimento intersubjetivo está ligado às formas de interação social que pode se realizar pelas relações de afeto, pelo reconhecimento de direitos e pelo compartilhamento de valores. Em cada esfera de integração identificam-se padrões distintos de reconhecimento recíproco que, individualmente, podem potencializar o desenvolvimento moral e estabelecer formas distintas de relações intersubjetivas.

O adolescente acolhido institucionalmente vivencia violações aos padrões de reconhecimento intersubjetivo, e a superação das experiências de violação requer a retaguarda de um contexto político e sociocultural capaz de favorecer a restauração das relações de reconhecimento mútuo a impulsionar o desenvolvimento e integração social do sujeito adolescente.

A força propulsora da superação poderia ocorrer a partir da adjudicação de direitos, com a efetivação das políticas públicas destinadas à população jovem em transição do acolhimento para a vida adulta.

Ocorre que a falta dos serviços com ofertas de equipamentos socioassistenciais e de políticas públicas destinadas aos adolescentes na iminência de ser desligado da instituição de acolhimento por maioria de idade deposita, de uma forma perversa, nos ombros dos adolescentes, a responsabilidade de uma vida adulta e o sucesso de seus processos de transição.

Tem-se, portanto, caracterizada a omissão do Estado no papel de proteção e garantia de direitos mesmo quando, no âmbito jurídico, todo o ordenamento

converge em reconhecer proteção integral à criança e ao adolescente, como sujeitos em desenvolvimento, atribuindo-lhes a condição de sujeitos de direitos com prioridade absoluta; conferindo os alicerces políticos e as alterações dos paradigmas culturais à resistência política do adolescente num contexto de violações, desrespeito e privações aos padrões de reconhecimento. Deve-se, portanto, conferir concretude aos postulados normativos.

A responsabilidade do Estado pela infância e pela adolescência é abrangente, qualificada, contínua e ética, e, na sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, a omissão pode ser fatal.

Num contexto de privação ou violação de direitos na adolescência, por ação ou omissão, a responsabilidade política do homem público impele-o a agir. Ao adolescente deve ser direcionada a ação política que garanta todos os seus interesses de uma vida plena em dignidade, a partir da concretização do plano político normativo da proteção integral e do paradigma cultural do reconhecimento como sujeito de direitos com prioridade absoluta.

As alterações trazidas pela Lei nº 12.010, de 2009, ao Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990) promoveram uma reestruturação da política pública de acolhimento com foco na excepcionalidade e provisoriedade da medida, redirecionando a articulação das ações e conferindo ao Poder Judiciário posição de centralidade na condução das múltiplas intervenções que visam à efetivação e/ou à restituição de direitos ameaçados ou violados de crianças e de adolescentes, com controle, monitoramento contínuo e reavaliações das situações de cada criança e adolescente acolhidos.

O Poder Judiciário assume papel centralizador, tensionador e fiscalizador do sistema de garantia de direitos das crianças e dos adolescentes, locus que confere responsabilidade social com a concretização das leis e diretrizes existentes e das políticas públicas.

O lugar estratégico do juiz na política de acolhimento deve ser apropriado proativamente para mobilizar a ação política, conferir visibilidade ao problema político e inserir na agenda governamental programas e políticas específicas ao público adolescente em transição entre o desligamento e a vida adulta.

A busca de caminhos para o enfrentamento dos problemas na política pública de acolhimento remete ao ponto central da pesquisa, qual seja, verificar como o Poder Judiciário Tocantinense vem desempenhando o seu papel na execução da

política pública de acolhimento na preparação do adolescente para transição entre o acolhimento e o desligamento por maioridade.

A verificação dos processos, dos Planos Individuais de Atendimento e das guias de acolhimentos de adolescentes, cumprindo medida de proteção de acolhimento nas comarcas de Palmas/TO e Porto Nacional/TO, no período de novembro, de 2015, a junho, de 2018, com idade entre 15 e 18 anos incompletos, permite afirmar, a partir do método indutivo, que a atuação do Poder Judiciário se limita à homologação do Plano, deixando de acompanhar/fiscalizar a execução quanto aos objetivos, ações e estratégias voltadas à preparação para o desligamento; tampouco há deliberação da autoridade judiciária e/ou ações voltadas à preparação para o desligamento por maioridade nas audiências concentradas.

As informações obtidas subsidiam a afirmação de que o Poder Judiciário Tocantinense não se apropriou do papel central e proativo no controle, execução, fiscalização e aprimoramento das ações voltadas à preparação do adolescente para o desligamento da instituição de acolhimento por maioridade.

A não apropriação pelo Poder Judiciário Tocantinense – na figura do juiz, do papel proativo a ele atribuído na condução, execução, fiscalização e aprimoramento da política pública de acolhimento no processo de transição do adolescente do acolhimento para a vida adulta pode ser justificada pelas seguintes possíveis hipóteses: não reconhecimento como um problema político, gerando uma não decisão; o papel passivo que o sistema jurídico condiciona o juiz a desempenhar acaba por constituir uma barreira à apropriação do papel proativo, aprisionando o julgador num formalismo pragmático; não domínio da operacionalização da política pública de proteção de acolhimento, dos papéis a serem desempenhados pelos atores do sistema de garantia e dos instrumentos que norteiam o trabalho técnico das equipes dos serviços de acolhimento.

As três possíveis hipóteses identificadas para uma atuação jurisdicional voltada ao pragmatismo processual podem trazer diversas perspectivas de análise e propostas de enfrentamento, mas, das hipóteses apresentadas, quando a análise se volta à perspectiva da função jurisdicional delineada no Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990), a partir da Lei nº 12.010, de 2009, assume centralidade catalisadora a hipótese de apego ao papel passivo que o sistema jurídico tradicional condiciona o juiz a desempenhar como obstáculo à atuação proativa, aprisionando-o a um formalismo pragmático, por constituir barreira à

efetividade da medida de proteção ao deixar de atuar e intervir no monitoramento, fiscalização, execução e aprimoramento da medida de acolhimento.

Em resposta ao enfrentamento da postura passiva e pragmática do juiz no processo de transição do jovem do acolhimento à vida adulta, propõe-se a adoção das medidas estruturais, como instrumento processual apto a concretizar a responsabilidade social do juiz a partir do exercício dialógico da função jurisdicional com o tempo presente.

No âmbito da proteção à criança e ao adolescente, a contextualização dos sujeitos de direito requer constantes reavaliações e redirecionamentos, projetando o ato de julgar para o futuro.

As decisões estruturais, a partir da doutrina de Owes Fiss, trazem essa concepção voltada às circunstâncias fáticas, e não às normas na construção da melhor solução, projetando o ato de julgar para o futuro. Tarefa que precisa considerar os danos pretéritos sofridos pelos subgrupos de pessoas com direitos individuais violados e a construção da decisão a partir do método dialógico.

Com sede natural nos litígios que envolvem valores sociais amplos e podem importar em reforma ou reestruturação das instituições, bem como propositura/alteração de políticas públicas, as decisões estruturais requerem um diálogo com as mais variadas estruturas organizacionais do Estado e da sociedade.

O espectro de abrangência das decisões estruturais e os interesses indisponíveis a serem protegidos requerem uma postura ativa do juiz, o chamado ativismo judicial, e um sistema processual que confira ao magistrado instrumentos de concretização das decisões.

Defende-se a posição de que o sistema processual brasileiro traz várias normas e instrumentos que demonstram a preocupação com a efetividade da tutela jurisdicional e concretização do direito. Nessa linha, a indisponibilidade dos direitos tutelados, aliada ao princípio da efetividade, permite afirmar que basta a parte formular o pedido de cumprimento da obrigação, indicar a prestação buscada; ao juiz cabe conferir a medida cabível, na situação concreta, à efetivação da tutela executiva.

O processo estrutural, ao tirar o foco da atuação jurisdicional do passado e projetá-la para o futuro, atuando o julgador com vista às circunstâncias fáticas, de forma ampla, e não às normas abstratas, surge como uma possibilidade processual capaz de concretizar a atuação ética e responsável do julgador, na busca pela

restauração das relações de reconhecimento intersubjetivo do adolescente em fase de desligamento da instituição de acolhimento por maioridade.

À atividade dialógica agrega o papel do juiz. Na preparação para o desligamento por maioridade ao ato de julgar acresce à responsabilidade social do juiz com a restituição/concretização de direitos de adolescentes que vivenciaram, ao longo das suas existências, contextos de exclusão e violação de direitos; e o desafia a buscar formas e mecanismos capazes de prover os sujeitos de identidade social, para impulsionar a superação às violações dos padrões de reconhecimento.

No âmbito das políticas públicas para jovens em processo de transição entre o acolhimento e a vida adulta, existem normativas que regulam o acolhimento e o desligamento com a maioridade, reordenam o serviço de acolhimento e estabelecem diretrizes com foco no fortalecimento da autonomia do jovem na elaboração do seu projeto de vida, ou seja, são pautadas pela metodologia participativa que envolve diversos setores, até mesmo o da sociedade civil.

Na transição do adolescente acolhido para a vida adulta, foram apontados dois caminhos a serem trilhados a fim de promover fatores de proteção de macro e exo contexto capazes de aprimorar o desligamento e potencializar as possibilidades de êxitos. No contexto macro, a concretização das leis e diretrizes existentes com a efetivação das ações voltadas ao desligamento gradual, qualificação dos cuidadores, oferta de repúblicas, reordenamento do serviço de acolhimento e fomento ao apadrinhamento afetivo. No contexto exo, deve-se reorientar a política para ofertar equipamentos sociassistenciais aos jovens com treinamento de habilidades para a vida cotidiana, profissionalização, aproximação de mentores, bolsas de auxílio financeiro e prolongamento do tempo de permanência no sistema de proteção.

Defende-se que o Plano Individual de Atendimento, com vista ao processo de transição do acolhimento para a vida adulta, como instrumento de execução, deve pautar as intervenções traçando objetivos, ações e estratégias no âmbito dos contextos macro e exo que potencializem os fatores de proteção, alicerçadas na participação do jovem como protagonista do processo e da sua história de vida.

Propõe-se que o juiz, ao homologar, acompanhar e fiscalizar a execução do Plano, primeiro se volte para o contexto macro das políticas públicas, em seguida para o contexto exo do sujeito.

No contexto macro das políticas públicas, verificar se as diretrizes normativas estão sendo observadas, se os serviços estão sendo ofertados pelos equipamentos socioassistenciais e se atendem aos fins, para intervir na construção de soluções que assegure a efetivação. Em seguida, no contexto exo, analisar se as intervenções do Plano Individual de Atendimento consideraram os aspectos psicossociais do adolescente a quem se direcionam as intervenções, ações, objetivos e estratégias que devem contemplar fatores de proteção com desenvolvimento de habilidades para a vida cotidiana, profissionalização, constituição de vínculos afetivos com figuras de referência, inclusão em políticas públicas de auxílio financeiro, e se há necessidade de prolongar a permanência no sistema de proteção.

E, ainda, com foco no contexto exo, cabe ao juiz verificar se ao adolescente, como sujeito de direitos, foi assegurado papel central na formulação das intervenções e se elas consideram o seu projeto de vida, ou seja, se ao jovem foi assegurado protagonismo no processo de elaboração das intervenções.

Defende-se que a atuação jurisdicional pautada por esses parâmetros, na execução do Plano e no aprimoramento das políticas, potencializa os fatores de proteção e reduz os fatores de risco do adolescente; qualifica a intervenção do juiz e dá corpo à sua responsabilidade social de agir, para possibilitar a construção de uma retaguarda política e sociocultural ao adolescente que o habilite a superar e ressignificar as violações aos padrões de reconhecimento.

Deve-se reconhecer que as intervenções do juiz na forma de decisões estruturais na política transição do jovem para o desligamento do serviço de acolhimento em razão da maioridade, por si sós, não estão predestinadas ao sucesso ou a realizar as mudanças que os adolescentes e a sociedade esperam. Ao contrário, ao afastar da legalidade estrita e decidir com fundamento numa plataforma principiológica, a atuação do juiz se aproxima da atuação política e reduz o controle das decisões, exigindo do julgador mais compromisso com a fundamentação e busca por conhecimentos transversais que envolvem a adolescência e a execução das políticas públicas, ciente da incompletude do sistema de garantia.

O processo de transição do adolescente para o desligamento da política pública de proteção de acolhimento por maioridade tem nas decisões estruturais a possibilidade de aliar a boa técnica processual à compreensão das dimensões do litígio na busca de melhores soluções, bem como a responsabilidade social do juiz,

ao redirecionar a atividade jurisdicional para o porvir e traçar o caminho para efetivar o compromisso com as gerações futuras.

O dinamismo das políticas públicas e das relações socioculturais, identificadas também no processo de transição do jovem do acolhimento para a vida adulta, confronta o juiz com o paradoxo de manter razoavelmente as expectativas e acreditar nas transformações sociais pela via das decisões estruturais. Diante desse paradoxo, o juiz não pode se afastar do ideal de que é possível alcançar os resultados buscados e encarar o desafio de construir soluções dialógicas permeadas pela certeza do novo e a incerteza dos resultados, com ponderação, cautela, capacidade transformadora de buscar, para os diversos e complexos conflitos postos à apreciação, soluções as mais adequadas, factíveis e criativas.

Ao verificar a atuação do Poder Judiciário Tocantinense, pode-se estabelecer um panorama da atuação jurisdicional na política pública de acolhimento no processo de transição do jovem do acolhimento para a vida adulta, panorama que indica uma atuação passiva do juiz que não intervém na política pública; tampouco fiscalizar/monitorar a execução do Plano quanto às intervenções propostas; omissão que, aliada à falta de políticas públicas específicas, coloca ao jovem os desafios e as responsabilidades da vida adulta, de forma precoce, sem que tenha sido preparado para enfrentar.

Constatação que desafia o Poder Judiciário Tocantinense a assumir o papel centralizador, tensionador e fiscalizador do Sistema de Garantia de Direitos, bem como a buscar soluções para o enfrentamento e respostas ao problema social da preparação do jovem para o desligamento do serviço de acolhimento na maioridade. O caminho das decisões estruturais foi apresentado como possível de ser apropriado para enfrentamento do problema por possibilitar a reestruturação da política pública, a partir de uma atuação dialógica voltada para o futuro.

O recorte da pesquisa traz uma das possibilidades de enfrentamento do problema a partir do Poder Judiciário e desperta a importância de novos estudos com abordagens que discutam a política pública de acolhimento, as condições de vida dos recém-egressos dos serviços públicos de acolhimento e a eficácia do Plano Individual de Atendimento na concretização de direitos, ao contemplar intervenções nos contextos macro e exo, pautados no protagonismo do adolescente e com a participação proativa do Poder Judiciário na preparação do adolescente para a transição do acolhimento para a vida adulta.

Quanto ao Judiciário, mais que voltar os olhos para o passado na tentativa de remediá-lo, precisa atuar na transição do acolhimento para a vida adulta, com responsabilidade social com o porvir, com o futuro.

Crendo nas transformações sociais pela via das decisões estruturais e na tentativa de se buscarem soluções adequadas e factíveis no processo de transição do acolhimento para a vida adulta, com foco na atuação jurisdicional dialógica e na participação institucional e social, são sugeridos os seguintes caminhos:

- a) Realização de cursos de capacitação para magistrados, promotores, defensores, advogados, servidores, equipes técnicas dos serviços de acolhimento, a fim de qualificar, sensibilizar e despertar nos magistrados e magistradas tocantinenses e nos profissionais da rede sobre o problema e a importância das intervenções que potencializem os fatores de proteção a reduzirem os fatores de risco; e que os atores se apropriem da sua responsabilidade social com as gerações futuras, a fim de não ser confiado apenas ao jovem acolhido o sucesso ou insucesso no processo de transição;
- b) Criação de grupo de apoio no programa de acolhimento formado por adolescentes egressos, desligados por maioria, para compartilhamento de experiências e vivências;
- c) Adoção da figura do mentor, membro da comunidade, e incentivo ao apadrinhamento afetivo como instrumentos potencializadores dos fatores de proteção, diante da importância de se estabelecerem suportes sociais e emocionais para orientar nas atividades e no desenvolvimento de habilidades para a vida cotidiana, reduzindo os fatores de vulnerabilidade social;
- d) Implantação de um comitê composto por representantes da rede de proteção, dos serviços de acolhimento, comunidade, adolescente em transição para a vida adulta e equipe multidisciplinar, para avaliação continuada dos programas e serviços de acolhimento na preparação do adolescente para o desligamento, sob a Coordenação do Poder Judiciário.

No âmbito da atuação jurisdicional, sugere-se que o Tribunal de Justiça do Tocantins recomende aos magistrados com competência no âmbito da infância e juventude que:

- a) Monitorem e fiscalizem o Plano Individual de Atendimento, a fim de incluir intervenções voltadas à preparação gradativa para o desligamento do adolescente, a partir dos 15 anos, quando reduzidas as chances de reintegração familiar ou colocação em família substituta;
- b) Designem audiência com a participação dos atores da rede de proteção envolvidos nas ações contempladas no Plano Individual de Atendimento; adolescente; Ministério Público; equipe do serviço de acolhimento e equipe multidisciplinar do Tribunal de Justiça, com a finalidade de cientificação e vinculação dos atores aos papéis a serem desempenhados na execução; facultar a intervenção e aprimoramento do Plano; e, com a homologação por sentença, conferir força executiva cogente ao pactuado;
- c) Incluam deliberações/decisões nas audiências concentradas, realizadas nas instituições de acolhimento por determinação do Provimento nº 32, de 2013, do Conselho Nacional de Justiça, voltadas à preparação para o desligamento gradativo dos adolescentes acolhidos com mais de 15 anos, assegurando o protagonismo do jovem nas intervenções que impactam a sua vida;
- d) Orientem os serviços de acolhimento para incluir nas reavaliações trimestrais (art. 19, § 1º, do Estatuto da Criança e do Adolescente) situações que demandem a preparação gradativa do adolescente para o desligamento na maioridade, por não ser possível o retorno à família biológica ou extensa, e serem reduzidas as chances de colocação e família substituta, bem assim, que a autoridade judiciária, de forma fundamentada, determine ao serviço de acolhimento a inclusão, no Plano, de intervenções voltadas ao desligamento gradativo por maioridade.

REFERÊNCIAS

ARENDDT, Hannah. **Juger, sur la philosophie politique de Kant**. Paris: Seuil, 1991.

ARENHART, Sérgio Cruz. **Reflexões sobre o princípio da demanda**. Disponível em: http://www.academia.edu/221841/Reflex%C3%B5es_sobre_o_princ%C3%ADpio_da_demanda. Acesso em: 10 abr. 2018.

_____. **Decisões Estruturais no Direito Processual Civil Brasileiro**. Disponível em: <http://www.academia.edu/9132570/Decis%C3%B5es>, Acesso em: 10 abr. 2018.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 3689, de 3 de outubro de 1941**. Código de Processo Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3689Compilado.htm. Acesso em: 10 mar. 2019.

_____. **Lei n. 6.697, de 10 de outubro de 1979**. Institui o Código de Menores. Revogado. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/1970-1979/L6697.htm. Acesso em: 22 abr. 2018.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 19 mar. 2019.

_____. **Lei n. 7.644, de 18 de dezembro de 1987**. Dispõe sobre a Regulamentação da Atividade de Mãe Social e dá outras Providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7644.htm. Acesso em: 11 mar. 2019.

_____. **Lei n. 8.069/90, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm. Acesso em: 22 abr. 2018.

_____. **Decreto n. 99.710, de 21 de novembro de 1990**. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm. Acesso em: 22 mar. 2018

_____. **Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm. Acesso em: 22 abr. 2018.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Resolução n. 145, de 15 de outubro de 2004**. Política Nacional de Assistência Social-PNAS. Norma Operacional Básica-NOB/SUAS. Brasília, novembro de 2005. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf. Acesso em: 8 abr. 2018.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes a Convivência Familiar e Comunitária**. 2006. Disponível em:

<http://www.sdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes/programas/pdf/plano-nacional-de-convivencia-familiar-e.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2019.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Orientações Técnicas para Elaboração do Plano Individual de Atendimento (PIA) de Crianças e Adolescentes em serviço de acolhimento**.

2009. Disponível em:

<https://www.mds.gov.br/webarquivos/.../OrientacoestecnicasparaelaboracaodoPIA.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2019.

_____. **Lei n. 12.010, de 12 de agosto de 2009**. Dispõe sobre adoção; altera as Leis n.º 8.069, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente, 8.560, de 29 de dezembro de 1992; revoga dispositivos da Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil, e da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12010.htm. Acesso em: 22 abr. 2018.

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 93, de 27 de outubro de 2009**. Cria o cadastro nacional de adoção. Disponível em:

www.cnj.jus.br/images/stories/docs_cnj/resolucao/rescnj_93.pdf. Acesso em: 11 mar. 2019.

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Provimento n. 32, de 24 de junho de 2013**. Dispõe sobre as audiências concentradas nas varas da infância e juventude.

Disponível em:

www.cnj.jus.br/images/imprensa/Provimento%20N%32.pdf. Acesso em: 11 mar. 2019.

_____. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil.

Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm.

Acesso em: 11 mar. 2018.

_____. **Lei n. 13.509, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre adoção e altera a Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente, a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT e a Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13509.htm. Acesso em: 22 abr. 2018.

_____. Conselho Nacional de Justiça. 2019. Disponível em:

www.cnj.jus.br/cnca/publico. Acesso em: 11 mar. 2019.

BÜRGER, Marcelo Luiz Francisco de Macedo. As várias faces da justiça: notas sobre os múltiplos papéis assumidos pela magistratura e o que dela se espera no porvir. *In*: SOUZA, André Peixoto de; ALBERTO, Tiago Gagliano Pinto. (org.).

Questões contemporâneas do direito. Curitiba: Instituto Latino Americano de Argumentação Jurídica, 2015. p. 71.

CARTA DE VITÓRIA. **Enunciados do Fórum Permanente de Processualistas Civis**. Dias 01º, 02 e 03 de maio de 2015. Disponível em: <http://portalprocessual.com/wp-content/uploads/2015/06/Carta-de-Vit%C3%B3ria.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2019.

CARVALHO FILHO, José. Os impactos da repercussão geral do recurso extraordinário na jurisdição constitucional brasileira. **Direito Público**, Porto Alegre, v. 30, p. 212-225, 2009.

CONANDA. **Orientações Técnicas para os Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes**. 2009. Disponível em: <http://www.sdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes/programas/pdf/orientacoes-tecnicas.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2019.

CONSTITUIÇÃO dos Estados Unidos da América, de 21 de junho de 1788. **14ª Emenda**. Disponível em: <http://www.direitobrasil.adv.br/arquivospdf/constituicoes/CUSAT.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2018.

DELGADO, José Augusto. Ativismo judicial. O papel político do poder judiciário na sociedade contemporânea. *In*: JAYME, Fernando Gonzaga; FARIA, Juliana Cordeiro de; LAUAR, Maira Terra (coord.). **Processo Civil**: estudos em homenagem ao Professor Humberto Theodoro Júnior. Belo Horizonte: Del Rey, 2008. p. 320.

DIDIER Jr., Fredie. **Curso de direito processual civil**: teoria da prova, direito probatório, ações probatórias, decisão, precedente, coisa julgada e antecipação dos efeitos da tutela. 10. ed. Salvador: Jus Podivm, 2015. v. 2.

DIDIER Jr., Fredie. **Curso de direito processual civil**: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. 17. ed. Salvador: Jus Podivm, 2015. v. 2.

FAKUDA, C.; BRASIL, K.; ALVES, P. Fatores de risco e proteção: considerações sobre gênero. *In*: LIBORIO, R.; KOLLER, S. (org.). **Adolescência e juventude**: risco e proteção na realidade brasileira. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2009. p. 107-131.

FEPA - Federación de Entidades con Proyectos y Pisos Asistidos. **Jovenes ex-tutelados**: el reto de emancipar-se hoy. 2014. (Dossiers del Tercero Sector, n. 33). Disponível em: http://www.tercersector.cat/sites/default/files/dossier_jovenes_extutelados._el_reto_d_e_em_anciparse_hoy.pdf. Acesso em: 11 mar. 2019.

FISS, Owen. M. **Um processo civil**: estudos norte-americanos sobre jurisdição, Constituição e sociedade. Tradução de Daniel Porto Godinho e Melina de Medeiros Rós, Coordenação da tradução de Carlos Alberto Sales. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 29.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Autonomia**: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra. 1996.

GAGLIANO, Thiago Pinto Alberto; ALBERTO, Sabrina Santana Figueiredo Pinto. **Decisões estruturais e argumentação**. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos?cod=>. Acesso em: 7 abr. 2018.

GARAPON, Antonie. **O juiz e a democracia**: o guardião de promessas. Rio de Janeiro: Renavan, 1999.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

HEIDEMANN, Francisco G. O sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. *In*: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. (org.). **Políticas públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. 3. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2014.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. **Políticas públicas**: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora. Tradução técnica Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento**: a gramática moral dos conflitos sociais. Tradução de Luiz Reys. São Paulo: Editora 34, 2009. (3. reimp., 2017).

JOBIM, Marco Félix. **Medidas estruturantes**: da Suprema Corte Estadunidense ao Supremo Tribunal Federal. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

JONAS, Hans. **O princípio da Responsabilidade**: ensaio de uma ética para a civilização tecnológica. Tradução do original alemão Marijane Lisboa e Luiz Barros Montez. Rio de Janeiro: Contraponto; Ed. PUC- Rio, 2006.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos da metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2003.

LESSA, Ciça. A articulação do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente na forma da rede. *In*: MARTINHO, Cássio et al. (org.). **Vida em Rede**. Barueri: Instituto C&A, 2011.

MENANDRO, M. C. S.; TRINDADE, Z. A.; ALMEIDA, A. M. O. Representações sociais da adolescência/juventude a partir de textos jornalísticos (1968-1974 e 1996-2002). **Arquivos Brasileiros de Psicologia**, v. 55, n. 1, p. 42-55, 2003. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/pdf/arp/v55n1/v55n1a06.pdf>. Acesso em: 09 dez. 2018.

PAÍS, G. Lúcia; OLIVEIRA, Miguel. Decisão (do) adolescente: psicologia e delinquência juvenil. **Ousar Integrar - Revista de Reinserção Social e Prova**, n. 5, 2010. Disponível em: http://www.ces.uc.pt/myces/UserFiles/livros/1097_D6C59BB8-58CB-46A1-B367-F57C2C241AC7.pdf. Acesso em: 24 dez. 2018.

PEREZ, Luciana Cassarino. **Entre o acolhimento institucional e a vida adulta**: uma análise do processo de transição. 2018. 103 f. Tese (Doutorado em Psicologia)- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Psicologia, Programa de Pós-Graduação em Psicologia, Porto Alegre, 2018. Disponível em:

<https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/188726/001083388.pdf?sequence....>
Acesso em: 7 abr. 2019.

PIEROTH, Bodo; SCHLINK. **Direitos Fundamentais**. Tradução de Antônio Francisco de Souza e Antônio Franco. São Paulo: Saraiva/IDP, 2012.

RUA, Maria das Graças. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos**. Disponível em:
<https://aprender.ead.unb.br/.../Análise%20de%20políticas%20públicas%20-%20Maria>. Acesso em: 7 abr. 2018.

SCHULMAN, Gabriel. Direito público e direito privado: panorama atual da doutrina, possibilidades de diferenciação e estabelecimento de pontos de contato. *In*: FORTINI, Cristina; ESTEVES, Júlio César dos Santos; DIAS, Maria Tereza. (org.). **Políticas Públicas: possibilidades e limites**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

SILVA, V.; MATOS, H. Os jovens são mais vulneráveis às drogas? *In*: PINSKY, I.; BESSA, M. A. (org.). **Adolescência e drogas**. São Paulo: Contexto, 2004. p. 31-44.

SILVA, Isabela Abbas Cavalcante; MASTRODI, Josué. Serviço de acolhimento institucional voltado à realidade de Campinas-SP. **RIL Brasília**, ano 52, n. 207, p. 305-330, jul./set. 2015. Disponível em:
https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/207/ril_v52_n207_p305.pdf . Acesso em: 20 mar. 2019.

SILVEIRA, Denise Tolfo; CÓRDOVA, Fernanda Peixoto. **A pesquisa científica: métodos de pesquisa**. *In*: GERHARD, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. (org.). Coordenado pela Universidade Aberta do Brasil – UBA/UFRGS; Curso de Graduação Tecnológica – Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SED/UFRGS. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. Disponível em:
www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad005.pdf. Acesso em: 03 abr. 2019.

SOARES, C. De juventudes, transiciones y el fin de lãs certidumbres. **Papeles de Población**, v. 6, n. 26, p. 9-23, 2000.

TOSTES, Yhon. A fundamentação das decisões judiciais: entre as generalizações e as singularidades – análise econômica do direito e revelação dos paradigmas. *In*: VASCONCELLOS, Fernando Andreoni; ALBERTO, Tiago Gagliano Pinto (org.). **O dever de fundamentação no novo CPC: análises em torno do art. 489**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: decisão e implementação de medidas socialmente relevantes pela via processual. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix. (org.). **Processos estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2017.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Poder judiciário: crises, acertos e desacertos**. Tradução de Juarez Tavares. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 1995.