

# INTERVENÇÃO ESTATAL NO NÚCLEO FAMILIAR: REFLEXÕES SOBRE O PROCESSO DE ACOLHIMENTO

Marcelo Lucena Diniz<sup>1</sup>

**Resumo:** O presente artigo é, em realidade, um ensaio acerca do processo de acolhimento. Iniciando a análise a partir da recente escrutinização pública dos processos de acolhimento institucional, bem como da discussão das bases de legitimidade da intervenção na vida familiar admitida constitucionalmente, apontamos incongruências inerentes ao processo interventivo, bem como intervenções em descompasso com o sistema protetivo interpretado à luz do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Tais incongruências trazem o inerente risco de deslegitimar o próprio processo interventivo, o que poderia ser evitado com a necessária interpretação do princípio do *melhor interesse* à luz da matricialidade familiar inerente ao SUAS.

**Palavras-chave:** medida protetiva; acolhimento; matricialidade familiar; intervenção precoce; melhor interesse da criança.

**Abstract:** This paper is in fact an essay about the legal process of sheltering children. Starting the analysis on the recent public scrutiny of such process, as well as the discussion about the constitutional fundamentals of the public intervention on the family, we point at inherent incongruencies of theses legal processes, as well as interventions in disarray with the sheltering process interpreted in light of SUAS. Such disarrays bring us the inherent risk of corrosion of legitimacy of the sheltering process in itself, which could be avoided with the necessary interpretation of the best interest principle in light of the family matricity principle of SUAS.

**Keywords:** protective measure; sheltering; Family matricity; precocious intervention; best interest of child.

## 1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Cada vez com maior frequência, o sistema consolidado no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) parece voltar ao escrutínio público. Em tempos recentes, a maior discussão em torno da legislação girava em torno do sistema socioeducativo. Discussões acerca da redução da maioria penal e/ou aumento do tempo de internação de adolescentes tomaram os noticiários por anos a fio, e adquiriram maior força nos tempos da crise que assola o país, com o aumento da violência urbana vivida. Sobre este ponto, em que pese a diminuta fração de atos infracionais praticados em relação aos crimes, parece ter se consolidado um consenso acerca do tema, apontando os adolescentes, “protegidos” pelo sistema socioeducativo, como um dos principais artífices da violência urbana.

<sup>1</sup> Defensor Público do Estado do Paraná. Graduado em Direito pela Universidade Estadual Paulista (UNESP), Mestre em História Cultural pela UNESP. Atualmente coordenador do Núcleo da Infância e Juventude da Defensoria Pública do Estado do Paraná.

“Constatações” do tipo não são novidade, e voltam ora com mais, ora com menos força ao debate público. No entanto, um outro tipo de questão parece ter aflorado recentemente, configurando, em caráter aparentemente desabonador, um problema que nunca lá esteve sob tal ótica: os acolhimentos de crianças e adolescentes e o papel dos atores do Sistema de Garantia de Direitos na consecução do sistema.

Casos recentes, como o acolhimento de crianças migrantes, o acolhimento de recém-nascidos e de indígenas, notícias de esterilização compulsória determinadas judicialmente parecem ter atraído a atenção para o sistema protetivo da infância, que tem sido, desde o ECA ao menos, “privada” do sistema de justiça, longe do olhar público. Ademais, parece haver um movimento no próprio “sistema de justiça” na problematização da questão, como foi possível observar a partir das inúmeras reações contrárias ao Estatuto da Adoção (PLS 394/17) – que, de alguma forma, causam espanto, pois, aparentemente, o projeto do Estatuto tão-somente levaria a cabo a celeridade processual já imprimida de forma exacerbada aos processos protetivos a partir da lei 13.509/17.

Diga-se de pronto: a proteção à infância, a institucionalização de crianças e adolescentes foi tratada como “questão social” desde a primeira legislação voltada à infância, o Código Mello Mattos (DL 17943-A, de 1927). Aliás, foi a partir deste marco que o Poder Público foi envolvido (e corresponsabilizado) no trato com a infância então “abandonada”, eis que a questão havia surgido a partir do envolvimento de associações da sociedade civil voltadas ao abrigo de crianças e adolescentes. Os movimentos legislativos posteriores foram no sentido de maior e mais precoce intervenção estatal junto às famílias, no trato com as crianças vítimas de violações de direitos por estas titularizados – direitos que foram criados concomitantemente a essas novas formas de intervenção, tanto em nível constitucional quanto no ECA. É neste sentido que causa algum estranhamento as notícias citadas, eis que apontam para problemas na própria intervenção estatal, parecendo apontar para um excesso de proteção, antes que uma falta. É a este tema que nos dedicaremos neste momento.

## 2 A INTERVENÇÃO ESTATAL NA VIDA FAMILIAR

A intervenção estatal, na vida familiar, é medida drástica que, embora autorizada constitucionalmente e legalmente, não pode, de modo algum, ser banalizada. Encontrando sua autorização na Constituição, é nela também que se encontram suas balizas.

A autorização constitucional decorre da interpretação do artigo 227, *in verbis*:

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

Algumas observações são relevantes: esta foi a primeira Constituição nacional que tratou a proteção à infância como tema propriamente constitucional. A título de exemplo, a Emenda Constitucional 01/69, que fazia as vezes de Constituição da ditadura, cita

infância apenas uma vez, delegando sua regulamentação ao nível infraconstitucional, no artigo 175, §4º, e não faz nenhuma referência a criança ou adolescente. É basicamente a mesma referência feita pela Constituição de 1946, no artigo 164.

Segunda observação: à sociedade e ao Estado são delegados os deveres de proteção à infância. Deveres, no entanto, subsidiários, inclusive pela própria ordem trazida pelo texto constitucional: família, sociedade, e por último, o Estado. Subsidiários, também, em decorrência da própria interpretação do texto constitucional, e não apenas pelo mandamento de *proteção especial* conferido pela Constituição à família (artigo 226, caput), mas também em decorrência da própria opção fundamental feita pelo constituinte: a opção política pela dignidade da pessoa humana enquanto vetor de interpretação constitucional. Assegurada tal opção, bem como os direitos dela decorrente (como os do artigo 5º, em especial o direito à vida íntima), deve-se conciliar a proteção integral deferida à infância com a dignidade assegurada à família, reservando-se, portanto, a intervenção estatal como *ultima ratio*.

Terceira observação: da proteção integral extraiu-se, também como princípio (consagrado, depois no ECA, e já consagrado na ordem jurídica internacional), o *melhor interesse* da criança e do adolescente. É este o princípio correntemente utilizado nos processos protetivos; a crítica feita a este respeito é relevante:

A principal crítica ao princípio do melhor interesse – questão afeta, também, aos princípios constitucionais de uma maneira geral – é a arbitrariedade inerente ao momento da sua aplicação, considerando sua baixa densidade normativa. É grande carga de subjetividade do juiz na construção de seu significado à luz do caso concreto, pois é ele, quando da solução de um litígio que lhe é apresentado, que se pronunciará, com fundamento em prova pericial elaborada por psicólogos e assistentes sociais judiciais, sobre a solução que melhor atende aos interesses da criança e do adolescente<sup>2</sup>.

O ECA, por sua vez, em sua redação original, trouxe uma base principiológica significativa, consagrada em seu artigo 100. No entanto, em que pese a prevalência da manutenção da criança ou adolescente junto à família, o ECA não previu mecanismos para efetivar tal princípio, parecendo permitir a continuidade dos procedimentos verificatórios, que obstavam o contraditório. Foi somente com a reforma introduzida pela Lei 12.010/09 (“Lei da adoção”) que foram introduzidos os parágrafos ao artigo 101, em especial, e surpreendentemente, em uma alteração quase marginal, o §2º àquele artigo, que trouxe a “novidade” da necessidade de um processo judicial contencioso para efetivar o acolhimento de crianças e adolescentes. Não houve, no entanto, a criação de um rito processual legal para tais intervenções.

A ausência de qualquer rito processual legal, a existência de um processo que mistura conhecimento e execução, gera questões que causam alguma perplexidade ao operador do direito. Não raro, medidas protetivas menos extremas são aplicadas com maior rigor após o acolhimento, seja por falta de adesão aos encaminhamentos do Conselho Tutelar, seja pela descrença na efetividade de tais medidas, tendo como fundamento justamente a intervenção precoce; ademais, no desenrolar do próprio trâmite processual, facilmente nota-se que as causas que levaram ao acolhimento tornam-se,

2 CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz. Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 2128.

em larga medida, irrelevantes, uma vez efetivada a medida protetiva. Isto fica claro, em especial, após os relatórios avaliativos, que não raro expõem uma infinidade de óbices à reintegração, que não estavam presentes de nenhum modo nos relatórios que instruíram a medida protetiva, justificando a aplicação da mesma.

A incongruência exposta é problemática processualmente e materialmente. Processualmente, temos uma situação em que há flagrante alargamento do objeto do processo, de ofício, e em regra após a apresentação da resposta defensiva.

Ademais, opera-se uma confusão processual recorrente: não raro, o “mérito” da questão resume-se ao esgotamento ou não das demais medidas protetivas, que configurariam, processualmente, tão-somente o interesse de agir, quando se pleiteia acolhimento – questão que deve ser superada anteriormente à própria discussão sobre os fatos que motivaram a aplicação da medida. A recorrente insistência na negligência como causa de pedir por não adesão a medidas aplicadas anteriormente *do*bra o mérito nas condições da ação, e evita a discussão sobre os fatos que efetivamente levaram ao acolhimento.

Por outro lado, fatos surgidos posteriormente nos autos vão legitimando as intervenções anteriores; forma-se, então, uma estranha mistura de conhecimento e execução da medida que torna irrelevantes os fatos que ensejaram o acolhimento tão logo ele seja efetivado. É neste ponto que operadores do direito que não militam cotidianamente na área ficam “perdidos”: enquanto discutem os fatos, enquanto buscam uma discussão meritória, o sistema de justiça aponta para outro sentido, analisando microscopicamente a vida familiar e encontrando sucessivas omissões e falhas, que legitimam a manutenção da execução da medida.

Materialmente, há dificuldades na compreensão da medida protetiva por todos os atores do processo, e, em especial, pela família processada e pela criança/adolescente protegido. Ademais, o momento da intervenção parece retrair-se no tempo cada vez mais, para momentos anteriores inclusive ao nascimento da própria criança protegida.

Não basta, no entanto, afirmar que intervenções graves como as referidas no começo do artigo não encontram qualquer fundamento, sendo tão-somente fruto da arbitrariedade de alguns operadores do direito; de modo a compreendê-las adequadamente, deve-se expor a forma como tal intervenção se legitima em um sistema com tantas espécies de controle: ministerial, judicial, envolvimento da rede, etc.

### **3 INTERVENÇÃO PRECOCE E “SITUAÇÃO DE RISCO”**

Ora, a intervenção estatal deve conjugar as seguintes características legais: deve ser precoce e gerar como efeito a proteção integral, e seu fundamento deve ser uma das situações constante no artigo 98 do ECA. A intervenção precoce, diga-se logo, é princípio do ECA, previsto no artigo 100, VI, *in verbis*:

Art. 100. Na aplicação das medidas levar-se-ão em conta as necessidades pedagógicas, preferindo-se aquelas que visem ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários.  
Parágrafo único. São também princípios que regem a aplicação das medidas:  
[...]

VI - intervenção precoce: a intervenção das autoridades competentes deve ser efetuada logo que a situação de perigo seja conhecida [...];

A doutrina parece dedicar poucas linhas a tal princípio, anotando, tão-somente, a exigência da intervenção das autoridades competentes tão logo a situação de risco seja conhecida. DIGIÁCONO afirma a importância do princípio, justificando que “a demora no atendimento, por si só, já importa em violação de direitos infantojuvenis, sendo passível de enquadramento nas disposições do art. 208 e 2016, do ECA<sup>3</sup>”. No entanto, é ele o princípio invocado para justificar intervenções gravíssimas, gerando situações *sui generis*, legitimando, sob a ótica protetiva, intervenções estatais que há muito pareciam estar fora do horizonte jurídico, como a esterilização compulsória.

A questão torna-se ainda mais problemática quando aprofundamos o olhar acerca das causas que ensejam a aplicação da medida protetiva extrema. As situações autorizativas são aquelas descritas no artigo 98 do ECA, *in verbis*:

Art. 98. As medidas de proteção à criança e ao adolescente são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos nesta Lei forem ameaçados ou violados:  
I - por ação ou omissão da sociedade ou do Estado;  
II - por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável;  
III - em razão de sua conduta.

Estas hipóteses são comumente descritas como “situação de risco”. Voltaremos a ela.

Observa-se que, não raro, a causa é uma só: a negligência. O Conselho Nacional do Ministério Público realizou pesquisa afirmando a constante recorrência e tal causa, causa principal de 84% dos acolhimentos<sup>4</sup>. A pesquisa confirma os dados apresentados no “Levantamento nacional das crianças e adolescentes em serviços de acolhimento”, pesquisa finalizada em 2010, que aponta a “negligência da família” como principal motivo do acolhimento, totalizando 54,9%, frente a 26,6% relativos a drogadição ou alcoolismo dos pais ou responsável e, surpreendentemente, 21,8% relativo ao abandono<sup>5</sup>, havendo, portanto, diferença entre negligência e abandono.

Aliás, recentemente, a negligência vem sendo objeto de pesquisas e reflexões. RIZZINI, por exemplo, cita a problemática da constante referência à negligência como causa de acolhimento; a negligência, a seu ver, é nada mais que o abandono moral. *In verbis*:

Ferri e Lombroso, principais mentores da famosa Scuola Italiana de criminologia, logo perceberam a importância do abandono moral e a destacaram. Outros os seguiram. Cuidar da infância fisicamente abandonada era por direito da alçada do Estado, que dela fazia o que julgasse melhor. Porém, como retirá-la do cerco da família – da sagrada família, até então totalmente protegida pela Justiça – para educa-la convenientemente? Sob o argumento do abandono moral, a família, literalmente taxada de “infractora” passa a ser acusada de cometer o terrível crime de desencaminhar os próprios filhos<sup>6</sup>.

3 DIGIÁCONO, Murillo José e DIGIÁCONO, Ildeara de Amorim. Estatuto da criança e do adolescente anotado e interpretado. Curitiba: MPPR, 2017, p. 170.

4 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Relatório da Infância e Juventude – Resolução 71/2011: um olhar mais atento aos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes no País. Brasília: CNMP, 2013, p. 43.

5 BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Levantamento nacional das crianças e adolescentes em serviços de acolhimento. Brasília: MDS, 2011, p. 71.

6 RIZZINI, Irene. O século perdido: Raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil. 3º. São Paulo: Cortez, 2011, p. 71.

NASCIMENTO, por outro lado, afirma que a constante recorrência à negligência ocorre porque é vedada, legalmente, a destituição do poder familiar por pobreza; deste modo, trata-se de um artifício utilizado pelos operadores do direito para contornar tal vedação:

Já que o processo de criminalização da pobreza faz associações imediatas entre os pobres e a “negligência com os filhos” – como se essa situação também não ocorre em outros segmentos da sociedade - , é possível burlar o ECA, destituindo o poder familiar dos mais pobres por questões que, na verdade, não passam de pobreza apelidada de “negligência”<sup>7</sup>.

É de se constatar, também, que o ECA traz apenas duas citações, ambas genéricas, à negligência – artigos 5º e 87, III; comparado às demais legislações que trataram da infância, destaca-se o Código Mello Mattos (DL 17943-A). Ali a “negligência” é referenciada em diversas oportunidades, a exemplo dos artigos 9º, 26, 31, dentre diversos outros. No entanto, embora o ECA pouco utilize o termo, parece uma constatação geral de que o uso rarefeito não inibiu as constantes citações em processos judiciais e pelos atores do sistema, como demonstrou a pesquisa levada a cabo pelo Ministério Público Estadual.

O efeito processual da constante referência à negligência nos processos protetivos não é irrelevante. A referência a esta forma inespecífica de violação de direitos, aliada à ideia de intervenção precoce, permite, de um lado, acolhimentos fundados em diversos atos, nenhum deles grave o suficiente para justificar, *per si*, a aplicação da medida extrema; e, de outro, permite, após o acolhimento, o escrutínio da vida familiar pelas equipes técnicas em busca das sucessivas omissões frente a supostos deveres legais que, afirma-se, eram desde sempre exigíveis. Busca-se, em estágio avançado do processo, o que desde antes dele já estava lá. Este deslocamento temporal causa perplexidades e não raro é visto como injusto pelas famílias alvo das sucessivas inquirições e avaliações.

Quais são os deveres descumpridos pela família que a tornam merecedora da pecha de “negligentes” e, portanto, sujeitas à mais grave intervenção estatal? São deveres que surgem nos autos de formas as mais diversas, como, por exemplo, questões referentes a higiene, alimentação, habitação, etc.

Estas sucessivas omissões vão aflorando no processo a partir, em regra, das informações técnicas, em especial dos Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS), Centro de Atenção Psicossocial (CAPS) e das equipes técnicas do acolhimento e do juízo. Não existe, evidentemente, apenas “na cabeça” destas equipes, mas são as avaliações feitas que vão, aos poucos, formando os contornos de uma família violadora de direitos na verdade construída nos autos, sem que a própria família se autorreconheça neste papel. Não é irrelevante, acerca deste ponto, a observação feita pela pesquisadora fluminense. *In verbis*:

Quando um corpo técnico se especializa, por exemplo, no suporte das crianças consideradas “abandonadas”, as práticas e os discursos até então instituídos quanto ao cuidado dessas crianças perdem a credibilidade e deixam de ser utilizados. Instala-se uma produção de protetores: a criação de especialistas detentores de verdades sobre modos corretos de proteger<sup>8</sup>.

7 NASCIMENTO, Maria Livia do. Proteção e negligência: pacificando a vida de crianças e adolescentes. Rio de Janeiro: Lamparina, FAPERJ, 2015, p. 62.

8 Id., *ibid.*, p. 65.

“Modos corretos de proteger”, só especificados após as avaliações técnicas, e extremamente fluidos, a depender de fatores diversos, como inclusive a receptividade à própria equipe técnica; a renitência a permitir a intervenção, por si, já é julgada como mais uma forma de negligência<sup>9</sup>, com efeitos funestos à pretensão da família de origem, nos processos.

Aliando-se a recorrência do recurso à negligência enquanto causa de pedir do acolhimento e fundamento de sua manutenção, à intervenção precoce como princípio a nortear a operacionalização do sistema parece ser possível recuar, no tempo, o momento da análise da “situação de risco”. As provas, os fatos, são construídos processualmente após o acolhimento, em nome da evitação à exposição ao perigo da criança, acolhendo-se um *standard* probatório reduzido e nunca se permitindo a real fase de conhecimento do processo, eis que, iniciada a execução, são os fatos que surgem durante a medida que são relevantes.

Em um movimento concomitante, cada vez mais parece legitimar-se um recuo temporal relativo à “situação de risco”, atingindo, em um primeiro momento, a gestação. Ali, alargando-se o conceito de “criança” para abranger o nascituro, condutas como a falha no acompanhamento pré-natal, a drogadição, a falta de amparo familiar à gestante já são tidas como a “negligência” apta a legitimar a intervenção<sup>10</sup>.

Ainda estamos, aqui, em alguma medida, na negligência da família com uma criança, ainda que embrionária. Parece ser então decorrência lógica do sistema protetivo construído na *práxis* forense práticas como as descritas, como mais uma etapa de recuo temporal da intervenção. Aqui, enfim, opera-se a transmutação já anunciada mas que ainda não havia sido enunciada: a negligência deixa de ter uma referência externa (a criança), e passa a autorreferenciar-se (negligência da mãe consigo própria) como causa de pedir da intervenção estatal.

Seria um exagero e um absurdo dizer que o sistema protetivo, desvelado em sua real lógica, implica meramente a autorização para a intervenção estatal na vida privada em qualquer caso, independente da função protetiva enunciada. A um, porque tal análise implicaria um sentido sistêmico e uma verdade oculta, fundamento com o qual, *data venia*, não compartilhamos; e a dois porque implicaria uma univocidade da rede, que não é de modo algum unívoca – ao contrário, é constituída por várias vozes entrelaçadas.

Mas o efeito da conjugação destes discursos, que leva ao engendramento de tais

---

9 Ainda mais problemática é a própria fundamentação de tais avaliações, como bem descrevem PANTUFFI e GARCIA, a partir da análise de caso concreto, não restrito à análise das falas das equipes técnicas mas também dos atores do sistema de justiça:

Em todos os documentos analisados, observamos a presença do que poderíamos chamar de “discursos de autoridade”, isto é, os profissionais parecem se valer de sua posição e do seu suposto saber para enunciar verdades, as quais são apresentadas sem a devida fundamentação, justificativas e análises. Aparecem, com frequência, afirmações taxativas e restritas à descrição de fatos, e não como derivadas de uma interpretação feita pelos profissionais, com base em sua formação, em seus pressupostos teóricos, e até mesmo em sua história de vida.

IN BORGIANI, Elisabete e MACEDO, Lilian Magda (orgs.). O serviço social e a psicologia no universo judiciário. Campinas: Papel Social, 2018, p. 56.

10 Foi o que ocorreu no muito noticiado caso de Belo Horizonte, a partir das reações às recomendações 05 e 06 da Promotoria da Infância e Juventude local. Não é também situação inédita no Paraná, com o deferimento da medida de acolhimento antes do nascimento e sua efetivação logo após o parto.

soluções drásticas, não pode ser ignorado, e um destes efeitos é a possibilidade de tais intervenções que são violadoras de direitos fundamentais<sup>11</sup>. O recurso à “negligência” atomiza a família, fazendo-a surgir separada de sua comunidade e de sua própria história, inexorável criadora de situações de risco, tornando-a alvo preferencial da intervenção estatal que, sem as devidas balizas, parece ser legitimada pelo sistema protetivo.

#### 4 A PROTEÇÃO À FAMÍLIA

Na base de toda esta construção discursiva, retro referida, parece estar a baixa densidade normativa do princípio do “melhor interesse”, já referida acima. Em um segundo passo, embora a intervenção estatal na infância tenha se constitucionalizado, o sistema protetivo ainda está por terminar sua constitucionalização. Por fim, não se pode perder de vista que a proteção à infância está inserida dentro do Sistema Único de Assistência Social, e seus princípios e diretrizes devem, também, ser utilizados na interpretação do sistema protetivo instaurado pelo ECA, na medida em que encontram base legal na Lei 12435/11.

Parece ser um tabu questionar a absolutização do *melhor interesse* da criança. É neste ponto que é necessário afirmar que não se questiona que, no processo, e na rede de assistência que opera extrajudicialmente, deve-se buscar o melhor interesse da criança que é protegida; no entanto, a absolutização do princípio torna-o apto a justificar condutas as mais diversas (como, por exemplo, a separação de irmãos com o objetivo de torna-los mais adequados à adoção), sem admitir o contraditório ou o confronto com outros princípios constitucionais. Neste sentido, constitucionalizar o sistema judicial protetivo implica confrontar tal princípio com os demais princípios constitucionais afetos à vida familiar, balizando a intervenção estatal e formando, enfim, um trâmite processual adequado.

Deste modo, a família, alvo das intervenções, é destinatária de proteção especial pelo texto constitucional; o constituinte destina uma série de dispositivos neste sentido. No que tange à relação com a paternidade, que nos interessa neste momento, conjuga-se, a respeito da família, a paternidade responsável e o livre planejamento familiar (artigo 226, §7º). Sobre o tema:

O direito ao planejamento familiar, assim, é um direito a ser livremente exercido, mas apenas no sentido de não admitir qualquer ingerência de outrem, estatal ou privada, com vistas a restringi-lo ou condicioná-lo, uma vez que a decisão sobre ter ou não prole, seu aumento ou redução vincula-se à privacidade e à intimidade do projeto de vida individual e parental dos envolvidos. O papel do Estado aqui, embora ativo, limita-se à função promocional de “propiciar recursos educacionais e científicos” para seu exercício, de modo a que todos estejam suficientemente informados e conscientes das maneiras pelas quais podem exercê-lo, respeitados os limites legais<sup>12</sup>.

Deste modo, há limites para a intervenção estatal no universo familiar. Ainda que cumpra ao Estado velar pela paternidade responsável, de modo algum tal intervenção pode ocorrer *a priori* de eventual situação configurada de violação de direitos, nos termos

11 Não é irrelevante o papel que o segredo de justiça exerce para o agravamento destas violações, eis que estende um véu que protege não a criança (que nos casos citados sequer existe) mas os próprios operadores do direito e atores da rede.

12 CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz. Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 2122.

constitucionais.

É relevante, neste ponto, discutir as situações que ensejam a intervenção, que, já o dissemos, são aquelas constantes o artigo 98, do ECA – as “situações de risco”. No entanto, a definição merece uma inversão necessária: não é o risco que autoriza a intervenção, mas a violação de direitos. Isto porque o recurso ao risco possível autorizaria intervenções *a priori* de qualquer situação de violação de direitos, permitindo os regressos temporais já descritos e, ao final, focalizando a intervenção criminalização da família, em regra da futura mãe.

Aliás, não se pode olvidar do fato de que a proteção à infância está inserida no contexto da Política Nacional de Assistência Social e, portanto, os princípios que norteiam o ECA legalmente também deve ser interpretados em conjunto com os princípios do próprio SUAS. Diretriz estruturante do SUAS (artigo 6º, IV, OB-SUAS/12) é, aliás, a *matricialidade sociofamiliar*, assim descrito na NOB-SUAS de 2004:

Embora haja o reconhecimento explícito sobre a importância da família na vida social e, portanto, merecedora da proteção do Estado, tal proteção tem sido cada vez mais discutida, na medida em que a realidade tem dado sinais cada vez mais evidentes de processos de penalização e desproteção das famílias brasileiras. Nesse contexto, a matricialidade sociofamiliar passa a ter papel de destaque no âmbito da Política Nacional de Assistência Social – PNAS. Esta ênfase está ancorada na premissa de que a centralidade da família e a superação da focalização, no âmbito da política de Assistência Social, repousam no pressuposto de que para a família prevenir, proteger, promover e incluir seus membros é necessário, em primeiro lugar, garantir condições de sustentabilidade para tal<sup>13</sup>.

Neste aspecto, o SUAS é estruturado para atuar na prevenção de situações potencialmente violadoras de direitos, especialmente através dos CRAS. Não é despropositado, portanto, admitir que o princípio do ECA é voltado, em primeiro lugar, à rede de proteção, e deve ensejar antes a proteção do núcleo familiar que sua responsabilização judicial. Admitindo-se, portanto, que a proteção à infância se insere no SUAS, interpretações que admitam o eterno retrocesso temporal descrito acima não encontram maiores fundamentos, na medida em que a judicialização só deve ocorrer após o trabalho desenvolvido pela própria rede de proteção, e só de modo fragmentário, na medida em que ocorram reais violações de direitos que não possam ser superadas pela política de proteção.

Processualmente, separar os momentos do conhecimento e da execução da medida é providência absolutamente necessária. Neste sentido, a discussão que parece começar a emergir acerca da criação de um rito executório é relevante, eis que, ao mesmo tempo, joga luzes sobre o processo de conhecimento, sempre olvidado na proteção. Permite-se, a um tempo, controlar os fundamentos para a intervenção e, de outro, garantir a justiça no desenrolar da mesma, possibilitando, inclusive, controle judicial dos relatórios produzidos pelas equipes técnicas, evitando-se a absolutização do discurso supostamente científico, especialmente considerando que a implantação do SUAS ainda está em curso, e diversos moralismos ainda permeiam a rede de proteção.

É necessário também reafirmar: não se pode olvidar que reduzir desigualdades é

---

13 BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. NOB/SUAS. Brasília: MDS, 2005, p. 41.

objetivo fundamental da República nacional. A realidade material usual do público atingido, com imensas precariedades, deve implicar, de todos os atores do sistema de garantia de direitos, esforços conjugados destinados à superação de eventuais dificuldades materiais de um lado, e de outro, resguardando os direitos fundamentais da família de origem, evitando que a fala da família, no processo, seja sempre defensiva ou destinada a “formar sua culpa<sup>14</sup>”. Isto porque, infelizmente, famílias de baixa renda são o público alvo das mais graves formas de intervenção estatal, tendo, não raro, os primeiros contatos com o Estado através da polícia e do sistema penal. Resgatar os vínculos e as possibilidades da família, bem como reinserir a família na convivência comunitária, neste sentido, é intervenção que demanda tempo diferenciado para surtir efeito.

Um exemplo prático é o complexo destinado a gestantes em situação de rua e de drogadição. Ao buscarem realizar o acompanhamento pré-natal, se encaminhadas para a rede de proteção, não é incomum que o caso já seja comunicado ao Conselho Tutelar e que a intervenção, a partir daí, tome o sentido do futuro acolhimento. A busca pela família extensa, se inviável a manutenção da criança, só ocorre após o acolhimento, embora transcorram meses de acompanhamento; a falta de estímulo ao recurso a acordos extrajudiciais de alteração de guarda, para a família de extensa, ainda que homologados judicialmente, agravam o problema, burocratizando intensamente uma questão que poderia e deveria ser solucionada na rede de proteção.

Por fim, compete aos atores do sistema protetivo, em especial do Sistema de Garantia de Direitos, exercerem sua necessária autocontenção, reforçando as balizas legais e constitucionais à intervenção.

A autocontenção esperada dos atores do sistema judiciário é, no fundo, o próprio fundamento da República. Neste sentido, compreendendo-se a intervenção judicial como a mais drástica forma de intervenção estatal, é necessário que a atuação primordial dos atores do sistema de justiça seja extrajudicial, fomentando, especialmente, o correto funcionamento do SUAS, bem como, em especial, a autonomia técnica da rede de proteção, atenuando o temor de punição em razão de escolhas tecnicamente justificáveis.

Tal autonomia passa pela criação de fluxos e procedimentos próprios, ensejando protocolos de atendimento que devem ser fomentados e aplicados inclusive na atuação extrajudicial do Ministério Público e da Defensoria Pública. Ademais, o diálogo destes atores com a rede de proteção deve ser constante, com reuniões periódicas para o reordenamento destes fluxos.

Ademais, reforçar a autonomia do Conselho Tutelar é também importante, especialmente porque, ao contrário dos demais órgãos autônomos, o Conselho não tem capacidade efetiva de executar suas decisões judicialmente, especialmente porque é o único órgão autônomo municipal, o que leva a reiteradas disputas com as prefeituras. Discutir soluções como, por exemplo, a possibilidade de imposição de multas para fazer valer os encaminhamentos realizados poderia reforçar tal autonomia, aumentando a coercitividade em relação aos órgãos públicos, responsáveis por oferecerem tais serviços

---

<sup>14</sup> Deste modo, é preocupante que os dois levantamentos apontados não mencionem a faixa de renda das famílias atingidas, embora ambos constatem que se tratam de famílias de baixa renda. Como a determinação legal é a reintegração à família de origem, e questões relacionadas à baixa renda são trivialmente apontadas como óbices à reintegração, causa algum estranhamento a falta de pesquisas acerca do tema.

às famílias referidas; deve-se, de todo modo, evitar que o Conselho Tutelar dependa de ofícios expedidos pela Defensoria ou pelo Ministério Público para concretizar atendimentos hospitalares ou inserção de crianças em estabelecimentos de educação infantil.

A proteção social, no fundo, fugindo à definição estrita, é a adequada prestação de serviços públicos; a má prestação de serviços básicos é dramática para a população atingida mais frequentemente pelas intervenções estatais descritas, especialmente porque coloca em risco todo e qualquer trabalho que possa ser desenvolvido pela rede de proteção. Neste tocante, o Brasil ainda se depara com a dificuldade na implementação de direitos constitucionais, como a disponibilização do ensino noturno, o acesso à educação infantil<sup>15</sup>, bem como redução de políticas sociais básicas, como a paralisação da ampliação da Estratégia Saúde da Família na atenção básica, dificuldades na ampliação das escolas em tempo integral e na ampliação do ensino noturno, dentre outras. Deste modo, a atuação para a concretização destes direitos é imperativa aos atores do sistema de justiça.

Enfim, para a interpretação adequada do sistema protetivo deve-se, deste modo, interpretar os princípios do ECA em conjunto com o SUAS, e ambos à luz dos princípios constitucionais; deste modo, será possível densificar tais princípios, garantindo que a rede de proteção possa, de fato, reforçar a autonomia das famílias atingidas e reforçar seus vínculos intrafamiliares e comunitários.

---

15 O baixo tempo de escolarização é uma das principais causas da estagnação do IDH nacional. IN <https://g1.globo.com/mundo/noticia/tempo-de-estudo-no-brasil-e-inferior-ao-de-paises-de-mercosul-e-brics-aponta-idh.ghtml>. ACESSO em 04.08.2018.

## REFERÊNCIAS

BORGIANNI, Elisabete e MACEDO, Lilian Magda (orgs.). **O serviço social e psicologia no universo judiciário**. Campinas: Papel Social, 2018.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Levantamento nacional das crianças e adolescentes em serviços de acolhimento**. Brasília: MDS, 2011.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. NOB/SUAS. Brasília: MDS, 2005.

CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Relatório da Infância e Juventude – Resolução 71/2011: um olhar mais atento aos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes no País**. Brasília: CNMP, 2013.

DIGIÁCONO, Murillo José e DIGIÁCONO, Ildeara de Amorim. **Estatuto da criança e do adolescente anotado e interpretado**. Curitiba: MPPR, 2017.

NASCIMENTO, Maria Lívia do. **Proteção e negligência: pacificando a vida de crianças e adolescentes**. Rio de Janeiro: Lamparina, FAPERJ, 2015.

RIZZINI, Irene. **O século perdido: Raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil**. 3º. São Paulo: Cortez, 2011.