



Universidade de Brasília
Faculdade de Educação – FE
Programa de Pós-Graduação em Educação – Modalidade Profissional
Escola Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – ENDICA / Escola
Nacional de Socioeducação - ENS

A Atuação Extrajudicial do Ministério Público na Garantia do Direito Fundamental à Convivência Familiar e Comunitária de Crianças e Adolescentes

Éverton Luiz Gonçalves

Brasília, 2022



Universidade de Brasília
Faculdade de Educação – FE
Programa de Pós-Graduação em Educação – Modalidade Profissional
Escola Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – ENDICA / Escola
Nacional de Socioeducação - ENS

A Atuação Extrajudicial do Ministério Público na Garantia do Direito Fundamental à Convivência Familiar e Comunitária de Crianças e Adolescentes

Éverton Luiz Gonçalves

Trabalho de conclusão do Curso de
Especialização em Garantia dos Direitos e
Política de Cuidados à Criança e ao
Adolescente.

Orientador: Me. Jardel Pereira da Silva

Brasília, 2022



Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

GC635a Gonçalves, Everton Luiz
A Atuação Extrajudicial do Ministério Público na Garantia do Direito Fundamental à Convivência Familiar e Comunitária de Crianças e Adolescentes / Everton Luiz Gonçalves; orientador Jardel Pereira da Silva. -- Brasília, 2022. 58 p.

Monografia (Especialização - Garantia de Direitos e Políticas de Cuidados à Criança e ao Adolescente) -- Universidade de Brasília, 2022.

1. Ministério Público. 2. Atuação Extrajudicial. 3. Procedimento Administrativo. 4. Direito à Convivência Familiar e Comunitária. 5. Crianças e Adolescentes. I. Pereira da Silva, Jardel, orient. II. Título.



Éverton Luiz Gonçalves

A Atuação Extrajudicial do Ministério Público na
Garantia do Direito Fundamental à Convivência
Familiar e Comunitária de Crianças e
Adolescentes

Trabalho de conclusão do Curso de
Especialização em Garantia dos Direitos e
Política de Cuidados à Criança e ao
Adolescente.

Orientador: Me. Jardel Pereira da Silva

Aprovado em: 25/02/2022

Banca Examinadora

Me. Jardel Pereira da Silva

Dra. Kênia Cristina Lopes Abrão

Resumo

A pesquisa é uma primeira aproximação ao tema da atuação extrajudicial do Ministério Público na garantia do direito fundamental à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes. A intenção, lançando mão da pesquisa bibliográfica, da pesquisa documental e da coleta de dados através da aplicação de questionário aos profissionais do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA) no município de São Miguel do Oeste/SC, foi conhecer a atuação extrajudicial da 1ª Promotoria de Justiça, entre os anos de 2017-2021, através dos Procedimentos Administrativos. Nosso questionamento inicial foi se o MP tem contribuído para assegurar a garantia do direito fundamental à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes, ou tem optado em aplicar a medida de acolhimento institucional como forma de garantia de direitos? Como resultado preliminar, obtivemos que, além do Ministério Público, os profissionais do SGDCA do município pesquisado têm envidado esforços na direção da defesa do direito à convivência familiar e comunitário de crianças e adolescentes, em detrimento do histórico uso do acolhimento institucional que separa o público infantojuvenil da convivência com a família de origem.

Palavras-chave: Ministério Público, Atuação Extrajudicial, Procedimento Administrativo, Direito à Convivência Familiar e Comunitária, Crianças e Adolescentes.

SUMÁRIO

Introdução - 07

Metodologia - 11

Levantamento, Análise e Resultado - 16

Conclusão - 39

Referências - 43

Apêndice (Questionário aplicado) - 50

INTRODUÇÃO

Historicamente na sociedade brasileira, na vigência dos Códigos de Menores de 1927 e 1979, crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade, ou seja, os abandonados, os carentes e os infratores, recebiam a mesma medida de abrigo em instituições como educandários, patronatos agrícolas, Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor - FEBEM, instituições totais, entre outros locais, sendo afastados da convivência familiar sem considerar os vínculos existentes.

Com a Constituição Federal de 1988, sobretudo o artigo 227¹, e a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, a doutrina da Situação Irregular foi substituída pela doutrina da Proteção Integral, passando a criança e o adolescente a serem reconhecidos como sujeitos de direitos e não mais objetos de intervenções.

Neste sentido, a nova Lei (8.069/1990) trouxe um olhar diferente ao método do acolhimento institucional, separando os abandonados e carentes dos adolescentes em conflito com a lei, permitindo a aplicação da medida protetiva de acolhimento nos casos excepcionais e de forma temporária quando em situação de violência ou de desproteção social e pessoal.

A pesquisa proposta tem a intenção de investigar a atuação extrajudicial do Ministério Público nos casos de crianças e adolescentes em situação de violência ou desproteção social e pessoal que devem receber medidas protetivas para a garantia de seus direitos. Não analisaremos as expressões da questão social de adolescentes em conflito com a lei, os quais dependem da ação judicial para a propositura da medida socioeducativa.

Apesar de passados mais de 31 anos da vigência do ECA, observo em minha prática profissional os sujeitos do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente - SGDCA, como conselheiros tutelares, assistentes sociais, psicólogos, promotores de justiça, juízes, entre outros, recorrerem à medida de acolhimento institucional. A aplicação dessa medida protetiva, possivelmente, tem justificativas higienistas, moralistas, punitivistas e eugênicas, as quais lembram as velhas práticas

1 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.



e não consideram o direito fundamental à Convivência Familiar e Comunitária, assegurado no Título II, Capítulo III, do artigo 19 do ECA.

Analisando as medidas protetivas aplicadas para crianças e adolescentes em situação de violência ou em desproteção social, há elementos que indicam que os profissionais da rede de proteção (SGDCA), os quais deveriam trabalhar com a possibilidade do fortalecimento dos aspectos protetivos dos genitores/responsáveis para evitar que crianças e adolescentes sejam afastados de suas famílias e comunidades, estão mais preocupados em “produzirem documentos com maior centralidade na constatação e na verificação das incapacidades das famílias, do que na garantia de alguma proteção”(LOIOLA e BERBERIAN, 2020, p. 173).

A responsabilização dos genitores, em detrimento da implementação de políticas públicas, possivelmente tem resultado historicamente no número elevado de acolhidos na comarca de São Miguel do Oeste/SC e, em alguns casos, até mesmo na suspensão e/ou destituição do poder familiar.

Em outro sentido, a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, orientações e Resoluções do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, entre outros, privilegiam a família, com seus vários arranjos, como espaço fundamental para o desenvolvimento da pessoa.

Frente a isso, indagamos se o Ministério Público tem atuado extrajudicialmente no acompanhamento das medidas protetivas, que garantam serviços e programas de fortalecimento de vínculos entre genitores e seus filhos, com o objetivo de superar a condição de vulnerabilidade e violência, resultando na permanência de crianças e adolescentes em seus lares? Ou, por outro lado, tem atuado na reprodução histórica da culpabilização da família e no acolhimento de crianças e adolescentes como forma de solucionar a condição social de crianças e adolescentes vulneráveis.

Diante do apresentado, propõem-se como objetivo geral do estudo conhecer a atuação extrajudicial, através da instauração do Procedimento Administrativo, no Ministério Público do Estado de Santa Catarina, na comarca de São Miguel do Oeste, para a garantia dos direitos de crianças e adolescentes, sobretudo o direito fundamental à convivência familiar e comunitária.



Seccionando o objetivo citado, deseja-se conhecer o Procedimento Administrativo. Identificar para que é demandado o Procedimento Administrativo, os encaminhamentos realizados, o contato do Ministério Público com os demais atores do SGDCA, a sensibilização dos profissionais da rede de proteção para respeitarem os direitos do público infantojuvenil e as medidas protetivas extrajudiciais sugeridas. Por último, apontar se há motivos para a diminuição do número de crianças/adolescentes acolhidos na instituição Cantinho Acolhedor nos últimos anos.

Na aproximação do objeto da pesquisa, para responder às inquietações do pesquisador, organizar o estudo e descobrir se os dados são possíveis de análise e de verificação, a presente pesquisa utilizou instrumentos da metodologia científica.

Quanto à finalidade, a pesquisa foi classificada como básica estratégica. Referente aos objetivos, utilizamos a pesquisa descritiva e exploratória. A pesquisa qualitativa auxiliou na abordagem dos elementos objetivos e subjetivos da investigação. Referente ao método, além do materialismo histórico dialético que nos forneceu as categorias de análise, também fizemos uso do método hipotético-dedutivo para testar as hipóteses levantadas. Também, dispomos da pesquisa bibliográfica, documental e da aplicação de questionários para coleta de dados, os quais forneceram elementos para posterior análise de dados.

Para contribuir com as discussões, análises e diálogos das categorias do estudo (Ministério Público, Procedimento Administrativo, Convivência Familiar e Comunitária e Sistema de Garantia dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes - SGDCA), lançamos mão da variada obra de Irene Rizzini e seus colaboradores no estudo sobre a institucionalização infantojuvenil, de Hugo Nigro Mazzilli sobre o Ministério Público, da Constituição Federal de 1988, do Estatuto da Criança e do Adolescente ECA, do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária – PNCFC, das Resoluções e Recomendações do Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP, além de outros autores e obras.

O presente estudo se mostra relevante à comunidade científica, à sociedade, aos profissionais do SGDCA, entre outros, diante dos possíveis benefícios humanos, sociais e psicológicos que podem proporcionar a garantia do direito fundamental à convivência familiar e comunitário ao público infantojuvenil. Outro ponto a ser considerado é a importância dos profissionais do SGDCA conhecerem a atuação



extrajudicial do Ministério Público, como parceiro da rede de proteção na garantia dos direitos de crianças e adolescentes.

METODOLOGIA

A presente pesquisa tem o propósito de estudar a contribuição do Ministério Público do Estado de Santa Catarina, na comarca de São Miguel do Oeste/SC, através da atuação extrajudicial (Procedimento Administrativo), na garantia do direito fundamental de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária.

Será que a atuação extrajudicial do Ministério Público, junto aos profissionais da rede de proteção (Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente - SGDCA), tem garantido o direito à convivência familiar e comunitária ao público infantojuvenil, evitando assim a institucionalização e o afastamento do lar como uma das principais medidas protetivas aplicadas?

Para responder às inquietações do pesquisador, organizar o estudo e saber se os dados são possíveis de análise e de verificação, a presente pesquisa utilizou elementos essenciais e complementares da metodologia do trabalho científico, conforme Fontenelle nos orienta em seu artigo². O autor classifica como elementos essenciais: finalidade, objetivos, abordagem, o método e seus procedimentos. Já os elementos complementares da metodologia são: instrumentos de coleta de dados, análise e etapas desenvolvidas.

Quanto à finalidade, a pesquisa é básica estratégica, pois buscou aprofundar o conhecimento sobre a atuação extrajudicial do Ministério Público. Identificamos que o Ministério Público sugere aos profissionais da rede de proteção medidas protetivas na busca para superar a situação de violência e de desproteção social vivenciada pelo público infantojuvenil. Segundo Fontenelle (2018), na pesquisa com finalidade

...básica estratégica o autor não parte de uma situação específica, que ele pretendia resolver na prática. Porém, ele busca desenvolver conhecimentos que possam eventualmente ser utilizados para a solução de problemas conhecidos.

Referente aos objetivos e propósitos gerais da pesquisa científica, o presente estudo foi classificado em descritivo e exploratório.

A pesquisa descritiva, segundo Triviños (1987, citado por ZANELLA, 2009, p. 80), “como o próprio nome já diz, tem o objetivo de descrever com exatidão os fatos e fenômenos de determinada realidade”. Já a pesquisa exploratória “tem a finalidade

2 Metodologia científica: como definir os tipos de pesquisa do seu TCC? Disponível em: <https://andrefontenelle.com.br/tipos-de-pesquisa/>

de ampliar o conhecimento a respeito de um determinado fenômeno” (ZANELLA, 2009, p. 79).

A investigação descritiva proporcionou conhecer as características do objeto de estudo e os vários elementos que formam o todo. Na prática, foi possível descrever a atuação extrajudicial do Ministério Público. Apropriamo-nos do conhecimento empírico dos Procedimentos Administrativos. Conhecemos o fluxo do Procedimento Administrativo, desde a chegada da notícia de fato na 1ª Promotoria de Justiça, a instauração do Procedimento Administrativo, a confecção da Ordem de Trabalho ao Analista em Serviço Social, os encaminhamentos realizados, as requisições solicitadas, as sugestões apontadas para a superação das expressões da questão social e como garantir o direito de crianças e adolescentes.

A pesquisa também é exploratória, pois como indica Fontenelle (2018), a pesquisa nesse viés “tem como objetivo identificar melhor, em caráter de sondagem, um fato ou fenômeno, tornando-o mais claro e propor problemas ou até hipóteses”, ampliando o conhecimento sobre o objeto de estudo. Essa pesquisa busca conhecer a realidade através da exploração das categorias e elementos do fenômeno.

Quanto à abordagem, utilizamos a pesquisa científica qualitativa para investigar o problema. Neste método o autor é a peça fundamental no processo de desvelamento da verdade dos fatos e o ambiente natural o qual oferta os elementos para o estudo. Nessa abordagem não se utiliza “de instrumental estatístico na análise dos dados” (ZANELLA, 2009, p. 75). O método de abordagem tem por fundamento a busca da ciência no conhecimento teórico-empírico. É aplicada quando há elementos subjetivos e singulares na análise dos fenômenos. Minayo (2001, p. 21 e 22) refere que:

A pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis.

Em relação ao método da pesquisa, o estudo tem a pretensão de utilizar alguma noção da teoria do materialismo histórico-dialético para pesquisar, analisar e compreender o objeto do estudo de forma crítica e aprofundada, com a intenção de passar do aparente ao objeto concreto.

Munhoz (2006), destaca que o método do Abstrato ao Concreto, como recurso para pesquisar os fenômenos humanos e sociais, é eficaz para desvelar a

realidade e construir novos conhecimentos. Não temos a pretensão de apenas investigar as múltiplas determinações humanas, sociais e históricas que perpassam a questão da atuação extrajudicial do Ministério Público e o Sistema de Garantia de Direitos da criança e do Adolescente - SGDCA na defesa e garantia do direito à convivência familiar e comunitária na comarca de São Miguel do Oeste/SC, mas compreender as partes que formam o todo do objeto com o auxílio de algumas categorias de análise: contradição, totalidade, história, reprodução, entre outras.

No pensamento marxista, a lógica dialética é assumida como método para a análise concreta de fatos reais, entendendo como método não um conjunto de técnicas de intervenção, nem um aparato de categorias analíticas, mas como a maneira de pensar as relações dos homens na sociedade, tendo por ponto de partida a análise crítica de dados factuais. Nesse processo, o sujeito que pesquisa deve ser fiel ao objeto pesquisado, sendo que esta fidelidade não significa retratar o objeto, mas, a partir de sua apreensão, desmontá-lo (analisá-lo) para compreender seu movimento e sua estrutura. (BAPTISTA, 2014, p 47)

Contudo, também contamos com o método hipotético-dedutivo para a investigação dos elementos apontados como hipóteses na pesquisa. Uma das premissas foi sobre a atuação do Ministério Público para a diminuição do número de crianças e adolescentes acolhidos institucionalmente. O agir profissional do SGDCA pode também ter contribuído com a diminuição do número de acolhidos no Serviço de Acolhimento Institucional – SAI.

Fontenelle (2018) refere que:

O método hipotético-dedutivo funciona a partir de um problema. Em seguida, observando o objeto de estudo, o autor identifica pelo menos uma hipótese e passa a testá-la. Por fim, descarta-se as hipóteses reprovadas nos testes, obtendo conclusões sobre o problema.

Tendo como base os métodos de estudo e as categorias de análise, chegou-se mais próximo da verdade científica e pode-se obter conclusões mais fidedignas sobre o objeto de estudo.

Quanto ao procedimento da pesquisa, recorreremos à pesquisa bibliográfica e à pesquisa documental no estudo das categorias teóricas, conceitos históricos e atuais sobre o tema pesquisado. Consultamos livros³, artigos⁴ e normas jurídicas⁵ que

3 A Institucionalização de Crianças no Brasil: percurso histórico e desafios do presente, de Irene Rizzini e Irma Rizzini; O Século Perdido: raízes históricas das Políticas Públicas para a infância no Brasil, de Irene Rizzini; A Arte de Governar Crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil, organizado por Irene Rizzini e Francisco Pilotti; Acolhendo Crianças e Adolescentes: experiência de Promoção do Direito à Convivência Familiar e Comunitária no Brasil, coordenado por Irene Rizzini; Questão Social e Perda do Poder Familiar, de Eunice Terezinha Fávero; entre outras obras.

discutem o tema do direito fundamental à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes. Ainda nesta fase, lançamos mão dos levantamentos de dados com o uso de questionários aplicados aos profissionais dos Eixos da Promoção, Defesa e Controle do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente - SGDCA. Os questionários tinham a intenção de conhecer o entendimento dos profissionais sobre a atuação extrajudicial do Ministério Público na garantia dos direitos de crianças e adolescentes.

Com a aplicação da pesquisa bibliográfica procuramos conhecer a função do Ministério Público, a sua atuação extrajudicial na garantia dos direitos infantojuvenis, o conceito de Procedimento Administrativo e o seu fluxo procedimental. Ainda pesquisamos na literatura os conceitos de Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente - SGDCA e o direito à convivência familiar comunitária.

Nos procedimentos da investigação, a pesquisa documental foi necessária para acessar Leis, resoluções e dados solicitados à Secretaria Municipal de Assistência Social sobre o número de acolhidos na instituição (Cantinho Acolhedor), pois entendemos que essas informações não receberam tratamento analítico.

Para obter os dados corretos sobre a quantidade de crianças e adolescentes acolhidos nos finais dos anos de 2017, 2018, 2019, 2020 e 2021, entramos em contato via e-mail com a Secretaria Municipal de Assistência Social, órgão gestor do SAI Cantinho Acolhedor. Os dados públicos fornecidos são administrados pela secretaria municipal. O SAI pertence à Proteção Social Especial de Alta Complexidade, dentro da estrutura do Sistema Único de Assistência Social - SUAS.

Na análise das categorias e dos dados coletados utilizamos a análise de conteúdo, descrevendo os principais achados e interpretando os resultados.

A consulta aos materiais foi necessária para conhecer o número de acolhidos nos últimos anos e analisar e compreender as possíveis causas do aumento ou

4 Atuação extrajudicial do Ministério Público e direito à educação infantil: um estudo de caso, de Marina Feldmann e Adriana Aparecida Dragone Silveira; O direito à convivência familiar de crianças e adolescentes acolhidos – o MCA como instrumento efetivo para implementação deste direito, de Gabriela Brandt de Oliveira; O direito à convivência familiar e comunitário de crianças e adolescentes: construção histórica no Brasil, de Antonia Gomes Furtado, Klenia Souza Barbosa de Moraes e Raffaella Canini; Voltando pra Casa: a experiência do Acolhimento Institucional e os impactos na família, de Larissa Líbio e Dulce Grasel Zacharias; entre outros artigos.

5 Constituição da República Federativa do Brasil de 1988; Estatuto da Criança e do Adolescente; Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária; Resolução 174 de 2017 do Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP; entre outras.

diminuição de crianças/adolescentes na instituição. Uma das principais reflexões foi sobre a atuação extrajudicial do Ministério Público, através dos Procedimentos Administrativos.

O levantamento de dados, com a aplicação do questionário, contou com o auxílio de um roteiro de questões que abordaram o fenômeno da pesquisa. Com o auxílio do aplicativo de gerenciamento de pesquisa *Google Forms*, montamos o questionário e disponibilizamos via *e-mail* à 15 (quinze) profissionais da rede de proteção do município, para que respondessem. Recebemos 12 (doze) devolutivas do questionário.

Os profissionais escolhidos foram aqueles que trabalham diretamente com a aplicação da medida de proteção, com o acompanhamento psicossocial para a prevenção e fortalecimento dos laços afetivos e que fiscaliza e tutela o direito infantojuvenil.

Não responderam à pesquisa o Promotor de Justiça e uma coordenadora de equipamento da assistência social, os quais estavam em período de férias no momento da aplicação do questionário. Constatamos que uma conselheira tutelar também não respondeu o questionário.

Na análise das informações, procuramos sistematizar os dados quantitativos (número de acolhidos nos últimos anos) e qualitativos (referente às categorias principais do estudo e as principais hipóteses para a diminuição ou elevação do número de acolhidos entre os anos de 2017 e 2021).

Como a pesquisa tem limite para conclusão, sugere-se que em outro momento seja dada continuidade a ela com a inclusão da pesquisa de campo junto a outros profissionais do SGDCA (Tribunal de Justiça, Educação, Saúde, Conselho Municipal dos Direitos da Criança - CMDCA, entre outros) que não foram contemplados, ampliando o debate para outros profissionais e áreas que trabalham com o tema da criança e do adolescente. Com isso, há a possibilidade de socializar, problematizar e aprofundar a discussão sobre a aplicação da medida de acolhimento institucional versus o direito fundamental à convivência familiar e comunitária.

Levantamento, Análise e Resultado

O Direito Fundamental à Convivência Familiar e Comunitária

Conforme Rizzini, Rizzini, Naiff e Baptista (2006, p. 22), a convivência familiar e comunitária é entendida como a possibilidade da criança/adolescente “permanecer no meio a que pertence”, dando preferência ao lado da família de origem, como pais e demais familiares. Quando não é possível a permanência junto à sua família de origem, deve-se buscar outra que possa acolhê-lo. Nos casos que é recomendável o afastamento provisório e excepcional da criança/adolescente do seu meio, pelo acolhimento familiar ou institucional, a reintegração familiar deve ser priorizada.

A discussão sobre o tema da convivência familiar e comunitária é permeada por questões históricas, culturais, sociais, ações caritativas da igreja no século IX, perpassando pelas políticas públicas assistencialistas, clientelistas, higienistas e repressivas até o final dos anos 80, do século XX, e o momento atual da prevalência da doutrina da proteção integral, com um novo olhar sobre a criança/adolescente e sua família. (Rizzini, 2011).

Para entender o direito à convivência familiar e comunitária, Rizzini, Rizzini, Naiff e Baptista (2006) indicam alguns pressupostos, como: a criança/adolescente necessita ser acolhido por uma família; é direito fundamental conviver com sua família e comunidade; as famílias precisam ter condições mínimas para acolher e proteger seus filhos; caso as condições sejam vulneráveis, precárias ou inadequadas, é obrigação do Estado apoiar a família na sua função de cuidado; a criança/adolescente precisa de segurança para o seu desenvolvimento integral e sadio.

A Constituição Federal de 1988, no seu artigo 226, aponta que a família é a base da sociedade, formada por qualquer dos genitores e seus filhos e deve receber proteção do Estado.

Orientado pela Carta Maior, o Estatuto da Criança e do Adolescente definiu família natural e família extensa no artigo 25. A definição de família natural seguiu o que já foi previsto na Constituição, ou seja, formada por qualquer dos genitores e seus filhos. Já, família extensa ou ampliada é formada por parentes próximos com quem a criança/adolescente convive e tem laços de afeto e afinidade.

A subjetividade das relações humanas, os casos particulares envolvendo diferentes contextos de exclusão social, violência de gênero, uso de drogas, a

sobrecarga histórica da mulher nos cuidados dos filhos, entre outros fatores e contextos, exigem conhecimento das diversas áreas, ou seja, exigem a atuação multidisciplinar e intersetorial para compreender as múltiplas relações dos arranjos familiares que crianças e adolescentes estão inseridos.

O direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária teve, nesse contexto, grande relevo e atenção trazidos pelo foco multidisciplinar e intersetorial de atuação, abrindo novas perspectivas à complexidade e multiplicidade dos vínculos familiares, com consequências e necessárias atenções e intervenções para sua garantia e qualificação. (CNMP, 2014, p. 09)

Pesquisando sobre o tema, observamos que normas jurídicas e normas técnicas da área têm caminhado na direção do respeito ao direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes, valorizando o indivíduo no contexto do convívio familiar.

A Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, orientações do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, entre outros, privilegiam a família, com seus vários arranjos, como espaço fundamental para o desenvolvimento da pessoa.

A Lei nº 12.010/09, que introduziu alterações no ECA, ressaltou a importância da manutenção de crianças e adolescentes no ambiente familiar, somente violada em hipóteses excepcionais e provisórias. Destacou o respeito ao direito fundamental à convivência familiar e comunitária através do apoio, orientação e promoção social da família de origem. (CNMP, 2014)

À luz da Lei 8.069/1990, observa-se que o novo paradigma trazido pelo Estatuto da Criança e do Adolescente é de valorizar o espaço da convivência familiar e comunitária do público infantojuvenil, deixando de lado a institucionalização pela condição socioeconômica dos genitores. Consta no Artigo 86 que o atendimento dos direitos da criança/adolescente será efetivado através de um conjunto articulado de ações intersetoriais entre as várias políticas públicas (saúde, assistência social, educação, lazer, cultura, entre outras). Uma das linhas da política de atendimento é a oferta de políticas e programas para prevenir ou abreviar o período de afastamento da família de origem, segundo o inciso VI do Artigo 87 do ECA.

Conforme a cartilha “O Direito Fundamental à Convivência Familiar e Comunitária à Luz da Lei n. 12.010/09”, de 2014, do CNMP, as mudanças

introduzidas no ECA exigem políticas públicas voltadas para a infância e adolescência a partir da articulação entre os componentes do SGDCA, considerando-os como sujeitos de direitos e respeitando o seu contexto sociofamiliar e comunitário de convívio.

No artigo 100, o ECA orienta que, preferencialmente, serão aplicadas medidas específicas de proteção que tenham a intenção de fortalecer os vínculos familiares e comunitários.

Embasado nos elementos acima, observa-se que há um novo entendimento trazido pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, fruto de discussões nacionais e internacionais (Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança de 1989) sobre o tema. Diante disso, entende-se que os profissionais do SGDCA devem se apropriarem dos fundamentos da Lei 8.069/90, do novo paradigma (Doutrina da Proteção Integral e Melhor interesse da criança e do adolescente), defenderem o direito fundamental da criança e do adolescente à convivência familiar e comunitária, em detrimento da prática histórica do acolhimento institucional.

Trabalhando há mais de quatro anos como Analista em Serviço Social no Ministério Público Estadual de Santa Catarina, no assessoramento técnico aos Promotores de Justiça na Comarca de São Miguel do Oeste/SC, nos temas que envolvem o serviço social, sobretudo no desvelamento das múltiplas determinações que resultam na violação de direitos de crianças, adolescentes, pessoas com deficiência e idosos, o tema do acolhimento institucional versus direito à convivência familiar sempre me chamou a atenção.

Nas visitas ao Serviço de Acolhimento Institucional - SAI do município, com o propósito de acompanhar o promotor de justiça nas inspeções semestrais para analisar a situação sociofamiliar e jurídica de crianças e adolescentes em acolhimento, observava o quantitativo de acolhidos e os motivos que geraram a medida protetiva. Questionava se era possível desenvolver algum trabalho extrajudicial e intersetorial para evitar o rompimento de vínculos e preservar a convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes.

Em dezembro de 2017, ano que chegamos no município, estavam acolhidos no SAI (denominado Cantinho Acolhedor) 22 crianças/adolescentes.

No início da atuação profissional, logo observamos que a sugestão da medida protetiva de acolhimento institucional de crianças e adolescentes era recorrente pelos profissionais da rede de proteção do município de São Miguel do Oeste/SC,

em vez de ser tratada como medida excepcional e em situações provisórias, quando não há outra medida mais adequada ou família extensa apta a recebê-los.

Os profissionais da rede de proteção, os quais deveriam trabalhar com a possibilidade do fortalecimento dos aspectos protetivos dos genitores/responsáveis para evitar que crianças e adolescentes sejam afastados de suas famílias e comunidades, estavam mais preocupados em “produzirem documentos com maior centralidade na constatação e na verificação das incapacidades das famílias, do que na garantia de alguma proteção”(LOIOLA e BERBERIAN, 2020, p. 173), o que pode resultar no número elevado de acolhidos e, em alguns casos, até mesmo na suspensão e/ou destituição do poder familiar.

Durante a prática profissional percebi que o Procedimento Administrativo poderia ser um instrumento de análise da situação do grupo familiar, de articulação dos serviços e programas de proteção social e, principalmente, de problematização sobre as práticas por vezes moralistas e preconceituosas como eram tratadas as famílias que tinham seus filhos acolhidos, ou em processo de iminente acolhimento. Lia-se nos relatórios dos profissionais da rede, quando sugeriam o acolhimento institucional ao MP, que foram esgotadas as possibilidades de determinado órgão de trabalhar a superação da negligência ou violência, como se o trabalho social com famílias tivesse prazo de conclusão.

Nos anos seguintes, conforme coleta de dados junto ao Abrigo Cantinho Acolhedor, houve alterações na quantidade de crianças/adolescentes acolhidos. Em dezembro de 2018 havia 27 acolhidos. Em dezembro de 2019 havia 22. No final de 2020 contavam 23 meninos e meninas na instituição e em dezembro de 2021 havia 13 crianças ou adolescentes recebendo medida protetiva de acolhimento institucional por algum direito violado.

Comparando os dados de dezembro de 2017, que eram 22 acolhidos, com os dados de dezembro de 2021, que havia 13 meninos/meninas no Cantinho Acolhedor, só os números indicam que houve uma redução na aplicação da medida de acolhimento institucional. Quais, possivelmente, foram os motivos da redução do número de crianças/adolescentes acolhidos? Essa foi uma das questões do questionário aplicado aos profissionais do SGDCA do município.

Diante da questão acima obtivemos as seguintes respostas:

2 (dois) profissionais entendem que uma das causas da diminuição do número de acolhidos seria pela postura do Ministério Público, que não acolhe as sugestões da rede de proteção.

Também 2 (dois) profissionais apontaram como possível justificativa o Tribunal de Justiça não acolher os pedidos do Ministério Público de acolhimento institucional.

Contudo, 10 (dez) profissionais apontaram como possível justificativa a análise mais detalhada dos casos pelos profissionais do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente - SGDCA, deixando de culpabilizar e responsabilizar apenas à família pela condição de risco pessoal e social vivenciado pela criança/adolescente. Em outro sentido, os profissionais têm buscado, através do acesso às políticas públicas, trabalhar a superação da condição de vulnerabilidade. Essa postura tem resultado no acolhimento excepcional e provisório de crianças e adolescentes.

Ainda um profissional, do Eixo da Promoção do SGDCA, pontuou existirem outros elementos que deveriam ser analisados, descrevendo que:

No momento, considero como prejudicada as possíveis causas e se é positivo ou negativo a diminuição deste índice e sem opinião concreta e/ou aproximada acerca desta questão. Ademais, importante analisar a questão da manutenção dos convênios com outros Municípios; casos de emancipação; histórico de encaminhamentos para família extensa; cenário pandêmico; acolhimento excepcional e provisório, entre outros fatores. Ainda sobre esta questão compreende-se ser importante ser realizado levantamento e análise de dados para diagnóstico das possíveis causas, verificando a necessidade de ações articuladas (entre a rede de proteção) sobre as mesmas.

Sobre o tema ainda realizamos a seguinte indagação: na sua opinião, o número atual de crianças/adolescentes acolhidos no abrigo Cantinho Acolhedor, comparado aos anos anteriores, demonstra ineficiência na atuação dos órgãos da rede de proteção?

9 (nove) profissionais responderam que o número menor de acolhidos não representava a atuação ineficiente da rede. Já, 3 (três) profissionais do SGDCA apontaram o cenário atual pandêmico como obstáculo ao acesso aos serviços e programas de proteção, além da fragilidade da rede de proteção em não conseguir atender todas as demandas.

Ainda sobre o tema, questionamos se a medida protetiva de acolhimento institucional pode dificultar o direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes?

2 (dois) profissionais responderam que a medida de acolhimento institucional não dificultava a garantia do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária. 3 (três) responderam que a medida dificulta o direito à convivência. Já, 7 (sete) profissionais acreditam depender do trabalho intersetorial do SGDCA, ou seja, o/a acolhido/a terá garantido seu vínculo familiar e comunitário se houver articulação e integração entre os profissionais da rede de proteção, visando em primeiro lugar a reintegração familiar do acolhido, caso possível.

Para finalizar esse ponto sobre o acolhimento institucional versus direito fundamental à convivência familiar e comunitária, ainda perguntamos: “no seu ponto de vista, o número reduzido de crianças e adolescentes no abrigo pode representar que os profissionais do Sistema de Garantia de Direitos - SGD passaram a respeitar o direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes, rompendo com a prática histórica do acolhimento institucional como solução para crianças e adolescentes vulneráveis/pobres?” Tivemos como respostas: 5 (cinco) profissionais responderam que não relacionam o número menor de acolhidos com o respeito do direito à convivência familiar e comunitária; outros 5 (cinco) responderam que sim, o número reduzido pode ter relação com o respeito ao direito à convivência familiar e comunitária; já, 2 (dois) profissionais responderam que dependia da situação, justificando que vários fatores podem interferir, como as violências vivenciada pela criança/adolescente e o não acatamento das sugestões da aplicação do acolhimento institucional pelo MP e TJ.

Referente ao tema da redução do número de crianças e adolescentes no Serviço de Acolhimento Institucional – SAI do município, encontramos a mesma tendência no documento (Reordenamento dos Serviços de Acolhimento de Crianças e Adolescentes e Implementação de Novas Modalidades – Família Acolhedora e República (2010-2018) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, apesar de aferir período anterior da realidade brasileira.

A taxa de incidência do serviço – medida pela taxa de acolhidos por 100 mil habitantes (de 0 a 17 anos) – reduziu-se em 9,9% entre 2010 e 2018, indicando que essa medida tem sido adotada mais criteriosamente e indo ao encontro da sua excepcionalidade e provisoriedade definidas pelo ECA (art. 101, § 1º).

As questões e respostas apontadas nos levam a refletir se há relação entre o número de crianças/adolescentes abrigados com o respeito ao direito à convivência familiar e comunitária. O que foi possível abstrair, de maneira geral, das respostas dos profissionais é que a medida protetiva de acolhimento institucional ou familiar

não pode ser apontada exclusivamente como um obstáculo ao direito à convivência familiar e comunitária da criança e do adolescente, principalmente se os profissionais do SGDCA desenvolvem ações intersetoriais visando a reintegração familiar ou a colocação em família substituta, caso não seja possível o acolhido retornar à família de origem. No entanto, caso o agir profissional seja marcado por culpabilizar e responsabilizar a família pela condição de desproteção social e pessoal, a medida do acolhimento institucional pode ser um obstáculo ao direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes.

Concluindo esse ponto, lançamos mão dos três eixos/dimensões que orientam o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, os quais são: promover políticas de apoio à família e prevenção do afastamento do convívio familiar; reordenamento dos serviços de acolhimento institucional e implementação de novas modalidades de atendimento; e adoção centrada no superior interesse da criança e do adolescente.

Diante disso, entende-se que o direito à convivência familiar e comunitária é um tema que deve ser discutido no trabalho social com famílias nos serviços e programas de proteção social, como forma de fortalecer e prevenir o rompimento dos laços afetivos. A convivência familiar e comunitária deve ser trabalhada na implementação dos serviços de acolhimento, como o Serviço de Acolhimento Familiar – SAF, buscando a reintegração na família de origem ou extensa. Também deve-se trabalhar a adoção, em último caso, como uma possibilidade de garantia do direito à convivência familiar e comunitária, mesmo em família substituta, respeitando o melhor interesse do público infantojuvenil.

O Procedimento Administrativo – PA

O Ministério Público tem a função constitucional, elencada no Artigo 127, de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais.

A Lei 8.069/90, o inciso VI do Artigo 20, elenca a competência do Ministério Público de instaurar o Procedimento Administrativo - PA. No inciso VIII aponta como dever do Promotor de Justiça o zelo pelos “direitos e garantias legais assegurados às crianças e adolescentes, promovendo as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis”.

A atuação extrajudicial, fazendo uso do PA, tendo como princípios a intervenção mínima, a intervenção precoce, proporcionalidade e atualidade nas ações, apresenta-se como um instrumento fundamental de garantia de direitos de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade ou risco pessoal e social. Possivelmente, foi também com o auxílio da atuação do Ministério Público nos últimos anos que os profissionais da rede de proteção do município de São Miguel do Oeste/SC passaram a considerar o direito à convivência familiar e comunitária, deixando de aplicar indiscriminadamente a medida de abrigamento institucional (judicialização da questão social) para crianças e adolescentes. No entanto, entende-se que há muito a avançar, principalmente no trabalho intersetorial em rede e no fortalecimento do potencial protetivo da família, com a implementação de políticas públicas.

Quando o Ministério Público recebe Notícia de Fato dentro das suas atribuições e sobre situações de possível violação de direitos, normalmente, faz-se uso do PA para caracterizar primeiramente o caso concreto. Durante a sua vigência, que é de 01 (um) ano e pode ser prorrogado pelo mesmo tempo, o Promotor de Justiça acompanha administrativamente os encaminhamentos dados para garantir que a criança e o adolescente, assim como os genitores e responsáveis, tenham acesso a programas e serviços para a garantia de seus direitos. Evitando, assim, a judicialização dos casos.

A experiência indica que o PA tem sido utilizado para acompanhar e fiscalizar a implementação das políticas públicas (Educação, Saúde, Assistência Social, Cultura, Esporte, entre outras), acompanhar situações individuais e coletivas sobre garantias de direitos, requisitar informações, acompanhar o cumprimento das normativas jurídicas, entre outros. Através do Procedimento Administrativo, observa-se que o Ministério Público se aproxima da rede de proteção local, dos profissionais que atuam na ponta dos serviços e programas, buscando sobretudo resoluções administrativas do direito violado ou dos conflitos aparentes.

A mesma percepção acima encontramos em Barroso (2016, p. 30), acrescentando ainda que as atividades extrajudiciais obtêm maior resolutividade das demandas quando evitam ações judiciais.

...nada impede que o membro do Ministério Público, em sua função de mediação social (ombudsman), isto é, de zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição (art. 129, inciso II), promova o acompanhamento da fiscalização, de cunho permanente

ou não, de políticas públicas, ainda que não se tenha constatado nenhum ilícito específico, o que fará por meio da instauração de procedimentos administrativos, assumindo, portanto, postura de prevenção a ações judiciais e, por isso mesmo, de maior resolução frente aos problemas.

Palhares (2015, citado por SILVA, 2018, p. 122), ainda referente ao tema da atividade do membro do Ministério Público na implementação das políticas públicas, destaca que:

os procedimentos administrativos utilizados pelo Ministério Público no âmbito extrajudicial permitem a negociação com o Poder Público ou com as instituições privadas que executam políticas públicas, atuando como um órgão mediador e indutor das mudanças.

Essa postura adotada no agir profissional do Promotor de Justiça, como agente político e social responsável por provocar a implementação de políticas públicas, é recente no Ministério Público, constituindo tema de disputas e debates nos projetos internos da instituição.

A atuação extrajudicial do Ministério Público, através da articulação dos serviços e programas da rede socioassistencial, saúde, educação, entre outros, mostra-se relevante para materializar os princípios do Art. 100 do ECA, referentes à aplicação das medidas protetivas.

Como possível resultado final na implementação do PA, no direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes, identificamos a materialização dos princípios do artigo 100 da Lei 8.069 na intervenção intersetorial, os quais são: tratar crianças e adolescentes como sujeitos de direitos; assegurar proteção integral; responsabilidade primária do poder público em garantir seus interesses; intervenção precoce; garantia da intervenção mínima; proporcionalidade e atualidade (ou seja, a intervenção deve ser a necessária e a mais adequada à situação de risco); responsabilidade parental (a intervenção deve proporcionar que os genitores assumam os seus deveres e responsabilidades); e prevalência da família nas medidas protetivas e reintegração na sua família natural, extensa ou, em último caso, família substituta.

Muito se fala na garantia de direitos de crianças e adolescentes quando a situação de violação já ocorreu. No direito à convivência familiar e comunitária não é diferente. Observa-se no cotidiano da prática profissional sociojurídica a preocupação por parte de alguns operadores do direito, como também o entendimento de alguns técnicos do SGDAD, que a colocação em família substituta pode ser a grande solução para crianças e adolescentes com seus direitos violados,

deixando de lado a prevalência da família nas medidas aplicadas. A família de origem nem sempre é vista com bons olhos pelos operadores do direito, assim como nem sempre é considerada na reintegração familiar, ainda mais se apresenta vulnerabilidade socioeconômica e arranjos diferentes. Contudo, nos procedimentos administrativos temos trabalhado o cumprimento do princípio da prevalência da família de origem, nos casos possíveis.

Outro princípio fundamental é a responsabilidade primária do poder público na garantia dos interesses de crianças e adolescentes. Esse princípio diz respeito à materialização do ordenamento jurídico através da implementação de políticas públicas, ofertando programas e serviços que atendam efetivamente o público infantojuvenil e deem condições ao grupo familiar exercer os cuidados dos filhos.

A aplicação e a materialização qualificadas dos princípios, diretrizes e direitos dispostos nas normativas legais dependem essencialmente da prioridade de investimentos por parte do poder público e do controle social democrático sobre suas ações e/ou sobre sua inércia. A materialização vai se dar lá na ponta, com a implementação e a execução dos serviços por meio dos quais crianças, adolescentes, jovens e suas famílias acessam o concreto dos direitos à educação, à saúde, à moradia, à cultura, ao lazer. E também a serviços decorrentes de demais políticas, entre elas a política de assistência social, com vistas a, entre outros aspectos, assegurar a convivência familiar e comunitária sempre que crianças e adolescentes tenham direitos violados ou em vias de o serem. (Fávero, 2020, p. 137)

Através da atuação extrajudicial do Ministério Público no município de São Miguel do Oeste/SC, temos buscado problematizar o trabalho da rede de proteção (profissionais do Conselho Tutelar, rede socioassistencial, educação, saúde, entre outros) desenvolvido com o público infantojuvenil. Identificamos que para a materialização do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária, assim como pontuado por Fávero (2020), é fundamental a implementação e a execução de serviços e programas (das várias políticas públicas e sociais) que atendam integralmente crianças e adolescentes na promoção, proteção e garantia do direito fundamental à convivência familiar e comunitária.

Na aplicação do questionário junto aos profissionais do SGDCA, procuramos conhecer se tinham ciência da atuação extrajudicial do Ministério Público, levando em consideração que há no senso comum a figura do Promotor de Justiça de gabinete buscando convencer o Juiz que determinada pessoa é culpada. Procuramos evidenciar se conhecem quais os instrumentos da atuação extrajudicial, o fluxo do Procedimento Administrativo e se o Procedimento Administrativo é um instrumento que pode garantir direitos à criança e ao adolescente.

Na questão, “quais ações extrajudiciais do Ministério Público, da comarca de São Miguel do Oeste, os profissionais do SGDCA conhecem?”, (podia marcar mais de uma resposta): 11 (onze) afirmaram conhecer o Procedimento Administrativo; 9 (nove) responderam conhecer o termo de ajustamento de conduta; 5 (cinco) conhecem a Notícia de Fato; 3 (três) conhecem o Inquérito Civil; e 2 (dois) declararam conhecer o Procedimento Preparatório.

No questionamento sobre o conhecimento dos profissionais do SGDCA sobre o fluxo do Procedimento Administrativo, desde a sua instauração até o arquivamento, descrevendo as etapas, encontramos duas respostas positivas. Os profissionais que descreveram as etapas do Procedimento Administrativo pertencem ao quadro de funcionários do Ministério Público do Estado de Santa Catarina, sendo assim, já se esperava que conhecessem o fluxo do instrumento extrajudicial. Por outro lado, o desconhecimento das etapas do PA pelos demais profissionais do SGDCA indica que é necessário socializar esse conhecimento para que se sintam parte do processo que tem como intenção acompanhar a execução de políticas públicas, garantir o melhor interesse de crianças e adolescentes, entre outros.

Referente ao fluxo do PA, um Assistente de Promotoria respondeu:

O procedimento administrativo é instaurado pelo Promotor de Justiça por meio de portaria, a partir da notícia de questões possam expor crianças e adolescentes a situações de risco. A partir da instauração do PA, o Promotor de Justiça poderá determinar uma série de diligências no sentido de coletar informações para verificar se os integrantes da Rede de Proteção vem adotando medidas suficientes à garantia dos direitos das crianças/adolescentes, inclusive requisitando informações de Órgãos Públicos. Igualmente, também poderá determinar a elaboração de instrumentos sociais, por meio de profissional competente para tanto, para coleta de informações e sugestão de aplicações de medidas de proteção. Destaca-se as diligências do procedimento administrativo são discricionárias, cabendo ao Promotor de Justiça avaliar as medidas necessárias para o melhor esclarecimento da questão. As medidas de proteção não poderão ser aplicadas pelo próprio membro, devendo acionar os respectivos integrantes da Rede de Proteção para assegurar os direitos das crianças e adolescentes, como saúde, educação... Registra-se que em eventual impedimento dos órgãos adotarem tais medidas, ao Promotor de Justiça caberá ajuizar ação judicial para sua efetivação. De outro lado, verificando que os órgãos estão atuando no combate à situação de risco, o Promotor de Justiça poderá proceder o arquivamento do Procedimento Administrativo, comunicando os respectivos acerca da necessidade de manter o acompanhamento.

Quanto à questão, “O Procedimento Administrativo é um instrumento extrajudicial que pode garantir direitos ao público infantojuvenil?”. 11 (onze) afirmaram que sim e 1 (um) profissional declarou que não sabia informar.

O inciso II, da Recomendação nº 33 de 2016, do CNMP, orienta que os Promotores de Justiça, que atuam na área da criança e do adolescente, “imprimam aos procedimentos administrativos e inquéritos civis instaurados para apuração de violações de direitos de crianças e adolescentes, no plano individual ou coletivo, o trâmite com prioridade absoluta...”.

Ainda no questionário aplicado aos órgãos que compõem os eixos da Defesa e da Promoção do SGDCA, indagamos os profissionais sobre quais direitos, da criança e do adolescente, a atuação extrajudicial do Ministério Público pode assegurar, além do direito à convivência familiar e comunitária? Na resposta podia marcar mais de uma questão. Todos os 12 profissionais indicaram que a atuação extrajudicial do MP pode assegurar acesso à Educação e Saúde; 11 (onze) assinalaram que o MP pode assegurar acesso à Assistência Social; 9 (nove) profissionais marcaram que o MP pode assegurar Habitação e Transporte; e apenas 1 (um) assinalou que a atividade extrajudicial do MP pode garantir acesso à Cultura, Esporte e Lazer.

O inciso VIII, do artigo 201 da Lei 8.069/1990, destaca que o Ministério Público tem a função de “zelar pelo efetivo respeito aos direitos e garantias legais assegurados às crianças e adolescentes, promovendo as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis”. Já, no artigo 4, da mesma Lei, refere sobre o dever comum de todos (do Poder Público, da família, da comunidade e da sociedade) em assegurar a efetivação, com prioridade, dos direitos fundamentais, os quais são: direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, à cultura, ao lazer, à convivência familiar e comunitária, entre outros.

Diante do que foi apontado, observa-se que o Procedimento Administrativo é um instrumento utilizado pelo Ministério Público para tutelar o direito do público infantojuvenil. Observa-se ainda que, além de terem ciência do Procedimento Administrativo, 11 (onze) profissionais do SGDCA do município indicam a possibilidade desse instrumento extrajudicial ser utilizado na garantia de direitos na área da criança e do adolescente.

Atuação Extrajudicial do Ministério Público e o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente - SGDCA

Lima (2020), no seu artigo, “A Atuação Extrajudicial do Ministério Público no período de Pandemia: estudo de caso do município de Baturité – Ceará”, analisou se

o modelo resolutivo contribui para a solução das demandas que chegam até uma Promotoria de Justiça que atua na esfera extrajudicial, levando em consideração a pandemia atual.

No estudo de caso, a autora identificou que foram evitadas ações judiciais para responder demandas que chegavam na promotoria. Por outro lado, para tentar atender os anseios da sociedade, foram instaurados procedimentos administrativos, os quais eram canais de diálogo com a sociedade e o poder público para assegurar direitos.

Outros pontos identificados no estudo de Lima foram as características do modelo resolutivos presentes na atuação extrajudicial, os quais são: a proatividade, o dinamismo, a intersetorialidade, a relação dialogal, a eficiência e a gestão de resultados. A autora indica que esse modelo pode ser eficaz na defesa de direitos e do regime democrático, caso o Promotor de Justiça decida utilizá-lo no lugar da judicialização dos processos.

O CNMP (2014), entende que o Ministério Público quando passa a atuar na esfera extrajudicial, com a esperança de tornar mais célere a resolução dos conflitos, buscando uma intervenção mínima e suficiente para sanar o direito violado, deve construir uma relação de igualdade com as instituições do SGDCA, para obter resultados satisfatórios na área do direito de crianças e adolescentes.

A construção de relações horizontais, entre os órgãos do SGDCA, pode gerar ambientes mais agradáveis e produtivos no planejamento das ações articuladas e integradas com a finalidade de proteger integralmente crianças e adolescentes, como também na garantia do direito à convivência familiar e comunitária.

Essa horizontalidade não significa falta de iniciativa e somente pode ser alcançada com o conhecimento da realidade local, o que recomenda atuação pautada pelo contato com todos os agentes do Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e Adolescente - SGDCA, especialmente Conselheiros Tutelares, Conselheiros de Direitos, profissionais das áreas de saúde, educação, assistência social, dentre outros envolvidos com os problemas da realidade local. (CNMP, 2014, p. 100).

As atividades do Ministério Público, na defesa da coletividade e dos direitos individuais, também encontram êxito quando as políticas públicas são implementadas e cumprem seus papéis. A possibilidade da concretização de tal ofício se torna mais célere e eficiente pela via extrajudicial (termo de ajustamento de conduta; recomendação; procedimento administrativo; reuniões; segundo o artigo 201, § 5o do ECA).

O CNMP (2014), orienta que a via judicial deve ser evitada quando o objeto da ação for a implementação de políticas públicas.

Levando em consideração o que foi desenvolvido até aqui, há indicações que a atuação extrajudicial do Ministério Público, articulado e integrado com os demais atores do SGDCA⁶, é eficaz na garantia do direito do público infantojuvenil.

Ciente de que o Promotor de Justiça da Infância e Juventude precisa estar em contato com os profissionais e órgãos do SGDCA (instituições de atendimento, conselheiros tutelares, conselheiros de direito dos diversos setores, entre outros) o CNMP (2014, p. 106), sugere como proposta “a criação de Comissões Intersetoriais Preventiva e Reativa de Discussão de Casos de Violação de Direitos de Crianças e Adolescentes”.

As referidas Comissões podem ser constituídas por profissionais do CRAS, CREAS, Conselho Tutelar, membros do CMDCA, da saúde, da educação e demais órgãos que atendam o público infantojuvenil. Elas devem ser criadas com o objetivo de analisar intersetorialmente, contínua e integrada, as situações de violação de direitos que possam, futuramente, resultar no acolhimento familiar ou institucional de crianças e adolescentes. Além disso, examinar as medidas protetivas de acolhimento já aplicadas, auxiliando as equipes técnicas dos serviços de acolhimento na elaboração do Plano Individual de Atendimento - PIA e trabalhar intersetorialmente a possibilidade da reintegração familiar, entre outras hipóteses, garantindo o direito fundamental à convivência familiar e comunitária. (CNMP, 2014)

A implantação das comissões, solicitando a atuação intersetorial do SGDCA, pode representar alguns avanços, como: o enfrentamento das situações de violações de direitos por todos os atores da rede; a discussão sobre a oferta de opções de manutenção da criança/adolescente na família de origem, evitando os acolhimentos com viés moralista e que culpabilizam genitores e responsáveis;

6A Resolução 113/2006, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – Conanda, define no Art. 1º que: “O Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente constitui-se na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal.”

assegurar a garantia do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes, entre outros.

Nesta mesma linha sugerida pelo CNMP, o Decreto 9.063/2018, que regulamenta a Lei 13.431/2017, orienta sobre a instituição pelos conselhos de direitos das crianças e dos adolescentes, no prazo de 180 dias após a sua publicação, do “comitê de gestão colegiada da rede de cuidado e de proteção social das crianças e dos adolescentes vítimas ou testemunhas de violência”. (Brasil, 2018).

O comitê tem como finalidade a articulação, o planejamento, a mobilização, o acompanhamento e a avaliação das ações da rede intersetorial, colaborando com a organização dos fluxos de atendimento à criança e ao adolescente em situação de violência.

Referente ao tema, Digiácomo, 2014, já problematizou sobre o atendimento das demandas do público infantojuvenil, defendendo que:

...as intervenções estatais na área da infância e juventude devem ocorrer no âmbito de uma *política pública específica*, de cunho eminentemente *intersectorial (e interdisciplinar)*, aprovada no âmbito dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e executada pelos mais diversos setores da administração, nos diversos níveis de governo (embora deva ser dado ênfase à "*municipalização*" do atendimento), com a eventual participação de entidades não governamentais, que devem desenvolver ações articuladas/integradas, a partir de "fluxos" e "protocolos de atendimento" previamente definidos entre os órgãos e agentes corresponsáveis.

Quanto à mobilização da rede de proteção do município de São Miguel do Oeste/SC, temos acompanhado que, desde o segundo semestre de 2017, os profissionais da Secretaria Municipal de Assistência Social vinham se mobilizando para a construção de um protocolo que organizasse o atendimento da rede de proteção nos casos de situações de violência envolvendo crianças e adolescentes.

Consoante orientação do Decreto 9.603/2018, foi constituído no ano de 2020, através de Resolução nº 03/2020 do CMDCA (São Miguel do Oeste, 2020), o comitê de gestão colegiada da rede de cuidado e de proteção social das crianças e dos adolescentes vítimas ou testemunhas de violência do município de São Miguel do Oeste. Na sequência, em maio de 2021, foi concluído o ‘Protocolo de Atendimento às Crianças e Adolescentes em situação de violência, com ênfase na escuta especializada’.

Tal movimento ocorrido na organização, na integração e na articulação entre os órgãos que atendem crianças e adolescentes, demonstram serem enormes

avanços para assegurar direitos e trabalhar de forma intersetorial os casos de violação de direitos. Nestes espaços de construção coletiva o Ministério Público (1ª Promotoria de Justiça da comarca de São Miguel do Oeste/SC) sempre esteve presente, contribuindo de forma horizontal com as discussões.

Diante do exposto, entendemos que o Ministério Público pode ser indutor e articulador da implementação dos Comitês (citado no Decreto nº 9.063/2018) nos municípios onde atua, utilizando como meio de atuação extrajudicial a instauração dos Procedimentos Administrativos. Pode ainda acompanhar e propor a criação do Plano Municipal de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, propor reuniões, audiências públicas e discutir com a sociedade civil meios de implementar políticas públicas e sociais que efetivem o direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária, conforme a realidade local e o contexto das famílias atendidas.

Na pesquisa aplicada aos órgãos do SGDCA na comarca de São Miguel do Oeste/SC, realizamos 04 (quatro) questionamentos ao final sobre a atividade extrajudicial do MP.

Referente a questão: “A efetividade da atuação extrajudicial do Ministério Público depende de uma rede de proteção (Sistema de Garantia de Direitos) articulada e coordenada, no atendimento e acompanhamento de crianças e adolescentes com os direitos violados?” 11 (onze) responderam que sim, entendendo que a atividade extrajudicial do Ministério Público depende de uma rede de proteção articulada e coordenada para ter efetividade na garantia dos direitos de crianças e adolescentes. A atuação extrajudicial do MP geralmente é de sugerir ações, acompanhar a execução dos serviços e programas do SGDCA, participar de reuniões, audiências, entre outras. Quem atende, acompanha, executa os serviços e programas são os profissionais do Eixo da Promoção pertencentes às políticas de atendimento aos direitos do público infantojuvenil. Ainda sobre a pergunta, apenas um profissional declarou que não sabia informar sobre a relação entre o MP e a rede de proteção na garantia dos direitos de crianças e adolescentes.

No questionamento, “Em sua opinião, quais instituições da rede de proteção trabalham na garantia do direito à convivência familiar e comunitária?”, podia marcar mais de uma resposta. Obtivemos que: todos os 12 (doze) profissionais foram unânimes em declarar que o Conselho Tutelar, o CRAS, o CREAS e o Ministério Público são as principais instituições pertencentes à rede de proteção do município

de São Miguel do Oeste na garantia do direito à convivência familiar e comunitária. Escola e CAPS foram apontados por 9 (nove) participantes e Tribunal de Justiça recebeu 8 (oito) indicações.

Interessante refletir a possível atuação do Tribunal de Justiça na rede de proteção, o qual geralmente adota uma postura distante das demais instituições. Talvez por esse motivo foi lembrado apenas por parte dos participantes da pesquisa.

Referente às ações esperadas pelo SGDCA frente ao Ministério Público para assegurar o direito de crianças e adolescentes, podia marcar mais de uma.

Foram indicados 11 (onze) vezes as ações:

- Maior participação do Ministério Público em reuniões intersetoriais para auxiliar nas discussões dos casos concretos envolvendo a violação de direitos de crianças e adolescentes;
- Agir coletivamente na garantia dos direitos quando oficiado pelos órgãos da rede de proteção; e
- Fiscalizar o cumprimento do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA.

Receberam 10 (dez) indicações as ações esperadas do MP:

- Orientações sobre os procedimentos corretos no atendimento de crianças e adolescentes em situação de violência; e
- Responsabilizar agentes públicos e instituições que violam o direito de crianças e adolescentes.

Ainda, 09 (nove) profissionais do SGDCA apontaram como ação esperada do MP a proposição de ação de medida protetiva de acolhimento institucional para garantir o melhor interesse do público infantojuvenil.

As respostas mais frequentes indicam coerência com o inciso I, do artigo 4, da Recomendação nº 33/2016 do CNMP, o qual recomenda que os Promotores de Justiça, com atribuições na área da criança e do adolescente, desenvolvam ações integradas com os órgãos das políticas públicas (assistência social, educação, saúde, entre outros) na execução de medidas de proteção ao público infantojuvenil.

Na última pergunta questionamos “Quais ações você espera do Ministério Público para assegurar o direito fundamental à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes com seus direitos violados?”, também podendo marcar mais de uma questão. Essa pergunta, como a maioria, continha espaço para descrever caso as sugestões não contemplassem o entendimento do profissional.

Foram assinalados por 11 (onze) profissionais a questão: nas ações extrajudiciais (Procedimento Administrativo), desenvolver reuniões em rede para discutir os casos mais graves, com o objetivo de superar a violência intrafamiliar.

10 (dez) participantes apontaram a ação esperada do MP:

- Mobilizar e orientar a rede de proteção sobre o direito fundamental de crianças e adolescentes ao convívio familiar e comunitário.

9 (nove) profissionais do SGDCA esperam do MP:

- Atuar nos casos quando oficiado pelo Conselho Tutelar ou outro órgão da rede de proteção; e
- Respeito ao direito fundamental à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes.

Ainda, foi apontado 7 (sete) vezes como ação esperada do MP:

- Atuar nos casos de violação de direitos independente das ações que estão sendo desenvolvidas pelos órgãos da rede de proteção.

Entre as respostas mais recorrentes apontadas pelos 11 (onze) profissionais, sobre as ações esperadas do Ministério Público para garantir o direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária, encontramos consonância com a Recomendação nº 82/2021 do CNMP. Nos incisos I e IV do artigo 3, o CNMP recomenda aos Promotores de Justiça, da área da criança e do adolescente, que promovam a ampliação do diálogo interinstitucional e articulação em rede para uma atuação mais harmônica e eficaz com as instituições do SGDCA, visando salvaguardar o direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes.

Análise

Considerando a totalidade dos elementos que envolvem o objeto em análise, entendemos que foi realizado uma primeira aproximação ao tema da pesquisa sobre a atuação extrajudicial do Ministério Público na garantia do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária. Dessa aproximação algumas partes foram expostas. Para compreendermos a totalidade do fenômeno e suas mediações, exige-se a continuidade da pesquisa.

Evidenciamos que não foi possível descrever a atuação extrajudicial do Ministério Público sem entender os vários elementos que formam o todo do processo da garantia dos direitos de crianças e adolescentes. Dentro do Sistema de

Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente - SGDCA, o Ministério Público faz parte do Eixo da Defesa dos Direitos Humanos de crianças e adolescentes, como identificado na Resolução nº 113/2006 do Conanda.

Além do Ministério Público, há outras instituições que trabalham no Eixo da Defesa, como Conselho Tutelar, Tribunal de Justiça, Polícia Civil e Militar, entre outros. Também há outros dois Eixos de atuação que formam o SGDCA, os quais são: o Eixo da Promoção e o Eixo do Controle dos Direitos Humanos de crianças e adolescentes.

Assim sendo, observamos que a garantia do direito à convivência familiar e comunitária não deve ser um tema exclusivo de determinada instituição, pois envolve uma complexa estrutura (entre sujeitos e instituições) que deve estar articulada e integrada para garantir direitos ao público infantojuvenil.

Neste sentido, ficou demonstrado na pesquisa bibliográfica e na coleta de dados que o Ministério Público tem buscado cumprir suas novas funções constitucionais, seja na atuação judicial ou extrajudicial na garantia dos direitos humanos coletivos e individuais.

Na atuação extrajudicial do Ministério Público, que é o nosso foco de estudo e análise, identificamos que há vários instrumentos extrajudiciais que a instituição ministerial pode lançar mão na resolução dos casos, em detrimento da judicialização da questão social. O Procedimento Administrativo, instrumento que ainda deve receber merecida análise e estudo aprofundado, demonstrou ser indispensável para o Promotor de Justiça coletar elementos que envolvem o contexto vivenciado por crianças e adolescentes com indicativo de violação de direitos. É com o procedimento administrativo que se pode conhecer a condição de vida da criança/adolescente, as políticas públicas ofertadas através de serviços e programas, além do acompanhamento e fiscalização para superar a condição de vulnerabilidade e risco.

Quanto buscamos compreender o fenômeno do direito fundamental de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária, observamos que esse é um tema que passa a ser discutido quando o público infantojuvenil já se encontra com algum direito violado ou na iminência de ser violado. Ou seja, em muitos casos só se discute o direito à convivência familiar quando o sujeito já está com a família extensa, com a família substituta, quando recebeu medida protetiva ou está em acolhimento familiar ou institucional, longe da família de origem. Não observamos a

discussão do tema antes da violação do direito ou na prevenção, como é realizado, por exemplo, nas campanhas de prevenção à violência sexual no mês de maio.

Referente ao questionário aplicado aos profissionais do SGDCA da comarca de São Miguel do Oeste/SC, divido minha análise em três pontos, os quais são: o questionário indicou que alguns profissionais conhecem o valor da atuação extrajudicial do Ministério Público e têm como viés desenvolver ações profissionais que respeitem o direito à convivência familiar e comunitária. Por outro lado, também evidenciou que outros sujeitos do SGDCA desconhecem a questão histórica do acolhimento institucional e tendem a reproduzir práticas sem questionar se a aplicação de determinada medida, como o acolhimento institucional, não violará outro direito, como o direito fundamental de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária. Através da coleta de dados, feita com a aplicação do questionário, observamos que se deve avançar na discussão de como garantir o direito fundamental de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária. Entendemos que a capacitação, a criação de espaços de diálogo, assim como a criação de Comissões Intersetoriais, como a sugerida pelo CNMP (2014), podem ser instrumentos para qualificar a atuação profissional e assegurar os direitos de crianças e adolescentes.

Outro ponto. A aplicação do questionário indicou que o Ministério Público deve esclarecer, aos demais profissionais do SGDCA, quais suas funções e atribuições, assim como socializar o fluxo do Procedimento Administrativo, para que se sintam parte do processo e passem a acreditar mais no potencial da atuação extrajudicial, como método resolutivo, em detrimento da busca por soluções rápidas através da judicialização das questões sociais, ou apenas na ideia da terceirização do problema.

Um último ponto a considerar na análise do questionário aplicado é sobre as ações esperadas do Ministério Público, pelos profissionais do SGDCA, para assegurar o direito de crianças e adolescentes. Talvez este seja o ponto principal de não avançarmos efetivamente no desenvolvimento de ações articuladas e integradas entre os órgãos da rede de proteção do município, pois acredita-se que a simples ação de entregar um relatório ao Promotor de Justiça é suficiente para resolver as múltiplas questões complexas que cercam o contexto de crianças e adolescentes com seus direitos violados. O Ministério Público tem funções bem definidas constitucionalmente, mas o fato do Promotor de Justiça tomar ciência

deles não os torna solucionáveis. Resoluções simples não existem, assim como o trabalho social isolado com família durante um mês, seis meses ou um ano não altera a condição de desproteção social da família e dos filhos sem o trabalho contínuo, reflexivo, socioeducativo, intersetorial e articulado entre os órgãos que compõem o SGDCA. Mesmo que o Ministério Público tome ciência do caso de violação de direitos, é fundamental que as políticas públicas continuem ofertando serviços e programas que deem condições para o convívio familiar e comunitário.

Resultado

Ministério Público resolutivo, atuando em parceria com o SGDCA, conforme as novas funções adquiridas após o processo de redemocratização de 1988, tem maior possibilidade de cumprir os termos constitucionais e assegurar o melhor interesse de crianças e adolescentes, especialmente na garantia do direito fundamental à convivência familiar e comunitária.

O direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária não deve ser discutido e assegurado apenas quando são acolhidos nos serviços de acolhimento institucional ou familiar. Esse direito deve ser trabalhado pelos profissionais do SGDCA na oferta de serviços e programas que deem garantias e condições de viverem ao lado da família de origem, na sua comunidade de referência.

Uma rede de proteção integrada e articulada foi apontada pelos profissionais do SGDCA, da comarca de São Miguel do Oeste, como fundamental para o Ministério Público efetivar a tutela do direito de crianças e adolescentes.

A criação e instituição de comissões e comitês intersetoriais para discussão dos casos de rompimentos de vínculos ou na iminência de serem rompidos, mostrou-se como um espaço possível na garantia do direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes.

A análise material dos casos na história nos indica que no passado o direito à convivência familiar de crianças e adolescentes não era garantido e muito menos valorizado. Crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade

socioeconômica, abandonada, em situação de rua e delinquentes eram colocados em uma mesma instituição, apartado da família e, em muitos casos, da sociedade⁷.

Com a doutrina da proteção integral, o ECA inaugurou as bases para ofertar proteção à criança e ao adolescente vulnerável e tratamento digno e julgamento contraditório ao adolescente em conflito com a Lei.

Entre os métodos empíricos do passado, que culpava e responsabilizava o ser social pela sua condição socioeconômica e origem social, ainda hoje se observa decisões judiciais que penalizam a criança/adolescente e a família pela sua condição de pobreza. Isso pode ser constatado quando analisamos qual é a classe social a que pertence o público institucionalizado em nossos Serviços de Acolhimento Institucional - SAI. Será que somente a família pobre viola os direitos de crianças e adolescentes?

Contudo, não podemos deixar de constatar os avanços identificados na redução do número de crianças e adolescentes acolhidos nos abrigos do município, os avanços na articulação da rede de proteção, na construção de fluxos e protocolos para atender crianças e adolescentes em situação de violência, entre outros. Observamos que o número de acolhidos vem diminuindo, seguindo a tendência nacional, conforme os dados encontrados do documento do IPEA⁸

Em nossa atuação profissional no município de estudo observamos que há interesse dos atores do SGDCA em discutir o tema da convivência familiar e comunitária e aprimorar a prática, orientada sobretudo pelas normas jurídicas e métodos críticos de análise que respeitem a criança e o adolescente como sujeitos de direitos.

Nestes avanços, também está inserido o Ministério Público, instituição que tem grande responsabilidade na tutela do direito de crianças e adolescentes. A atuação extrajudicial do MP junto ao Executivo e o Legislativo, sugerindo a implementação de políticas públicas e acompanhando a construção do Plano Municipal de Convivência Familiar e Comunitária, para materializar os direitos previstos nas normas jurídicas, faz-se necessário na garantia do atendimento integral de crianças e adolescentes.

7 Os Patronatos Agrícolas são exemplos de instituições onde crianças e adolescentes viviam apartados do convívio familiar e da sociabilidade do meio urbano.

8 Reordenamento dos Serviços de Acolhimento de Crianças e Adolescentes e Implementação de Novas Modalidades – Família Acolhedora e República (2010-2018).

Constatamos no estudo que a atuação extrajudicial do Ministério Público é uma pequena engrenagem valiosa no complexo Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente – SGDCA. Os profissionais pesquisados identificaram que o Ministério Público atua na garantia do direito fundamental de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária e o Procedimento Administrativo é um instrumento extrajudicial que pode assegurar esse direito.

Buscando uma relação entre teoria e prática, o Procedimento Administrativo, na área da criança e do adolescente, pode possibilitar: o respeito à condição de sujeito de direito, evitar a judicialização dos casos, cobrar a responsabilidade do poder público, privacidade nas ações, intervenção precoce, intervenção mínima e buscar a aplicação de medidas que deem prevalência à família de origem.

Conclusão

A atuação extrajudicial do Ministério Público na garantia do direito fundamental de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária não é uma ação solitária. Como visto no desenvolvimento do texto, a defesa dos direitos da criança e do adolescente é permeada por relações intersetoriais entre as instituições do SGDCA pertencentes aos três eixos (Promoção, Defesa e Controle) e, sobretudo, depende da implementação de políticas públicas e sociais (serviços, programas e projetos resultados das ações estatais) que desenvolvam ações de fortalecimento da família na promoção do cuidado dos filhos. Ações essas que perpassam por melhores condições de renda, condição de saúde, de educação, de habitação, de lazer, cultura, segurança e outros.

No entanto, como pensar em fortalecer políticas públicas que trabalhem as múltiplas questões sociais com as famílias vulneráveis que têm seus filhos afastados do convívio em um momento histórico, político e social de retração do investimento em políticas públicas. Em 2016 foi aprovada a Emenda Constitucional 95, através da Proposta de Emenda Constitucional - PEC 55/2016, a qual congela os gastos públicos por 20 anos, para conter a suposta crise econômica. A aprovação da PEC foi bastante criticada por alguns setores da sociedade, pois impediu investimentos públicos, agravou a recessão e prejudicou os mais pobres (Agência Senado, 2016). Vivenciamos a diminuição do investimento nas áreas da saúde, educação, assistência social, habitação, entre outras, em detrimento dos interesses econômicos.

Tal cenário social, econômico e político é agravado, desde o início de 2020, com a pandemia do *Covid-19*, no qual famílias mais vulneráveis foram atingidas pelo desemprego, pela falta de renda, com o fechamento de creches e escolas, dificultando o acesso aos mínimos sociais para garantir o direito à convivência familiar e comunitária.

Apesar da diminuição do número de meninos e meninas no serviço de acolhimento institucional da comarca pesquisada, a conjuntura atual obriga o acompanhamento contínuo do possível retrocesso também neste tema, com o retorno da lotação dos serviços de acolhimento devido ao neoconservadorismo que tem se alastrado na sociedade e nos órgãos públicos. Neste cenário, a família pode

ser vista como a grande responsável pela proteção dos filhos, enquanto o Estado se isenta das suas funções de promover proteção social aos mais vulneráveis.

Antigamente, na vigência dos Códigos de Menores de 1927 e 1979, a condição socioeconômica da família, da criança em situação de rua, exposta, em situação irregular e abandonada era suficiente para a institucionalização. Hoje, com a retomada do conservadorismo, do moralismo, da judicialização da questão social e da responsabilização e culpabilização da família pela desproteção dos filhos, o Ministério Público e o Sistema de Garantia de Direito da Criança e do Adolescente - SGDCA tem enorme responsabilidade em entender o tempo presente e se posicionar para que não voltemos aos tempos sombrios.

A missão constitucional do Ministério Público, como destacada no artigo 127 da Constituição Federal, é com a garantia da manutenção do regime democrático e com a proteção dos direitos humanos das/os cidadãs/ãos e de crianças e adolescentes.

A garantia do direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes passa pela organização do SGDCA, pelo fortalecimento das políticas públicas, pela previsão orçamentária dos investimentos, pela implementação de serviços, programas, recursos humanos, pela valorização afetiva e social da família como espaço privilegiado para o desenvolvimento integral e global da criança e do adolescente.

A Constituição Federal de 1988 orienta, no artigo 227, sobre a responsabilidade compartilhada entre Estado, Família e Sociedade na garantia dos direitos de crianças e adolescentes. Já, no inciso III do artigo 100 do ECA refere sobre a responsabilidade primária e solidária do poder público como princípio na aplicação das medidas de proteção à criança e ao adolescente.

O Ministério Público como fiscal da Lei, tem como obrigação envidar esforços para o cumprimento do papel do Estado, da família e da sociedade na garantia dos direitos de crianças e adolescentes. Na pesquisa exploratória ficou indicado que a atuação extrajudicial do Ministério Público pode ser um grande aliado como articulador e indutor de ações dentro do SGDCA. O Procedimento Administrativo, instrumento de atuação extrajudicial, através do acompanhamento de políticas públicas (programa e serviços), da fiscalização da aplicação do orçamento na área, do incentivo à criação do Plano Municipal de Promoção, Proteção e Defesa do



Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, se mostra um instrumento indispensável para a garantia do direito à convivência familiar e comunitária.

Entre os meses de janeiro, fevereiro e março de 2022⁹, ocorreu ciclo de *lives* que discutiram seis estudos¹⁰ para avaliar a implementação do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária – PNCFC e subsidiar posterior atualização do Plano. Os estudos foram coordenados na esfera Federal pela Secretaria Nacional de Assistência Social em parceria com a Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e Adolescente.

Os resultados apresentados indicaram avanços nos três eixos ou dimensões do Plano Nacional. Os três eixos são: políticas de apoio à família e prevenção do afastamento do convívio familiar; reordenamento dos serviços de acolhimento institucional e implementação de novas modalidades de atendimento; e adoção centrada no superior interesse da criança e do adolescente.

Alguns avanços apresentados nos estudos foram: criação e implementação da Lei nº 12.010/2009; respeito ao direito da criança e do adolescente; implementação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS (CREAS e CRAS); implementação do Fundo da Infância e Adolescência - FIA; mudanças culturais e pluralidade das famílias; maior preocupação com a criança; avanço na intersetorialidade (fluxos locais entre Judiciário, Assistência Social, Educação, Saúde, Conselho Tutelar, entre outros); avanços nas políticas de transferência de renda; problematização sobre a medida de acolhimento excepcional e os agravos para o acolhido e sua família; avanço na provisoriedade da medida de acolhimento; avanços na implementação das famílias acolhedoras e do apadrinhamento afetivo;

9 26/01 - Oficinas participativas; 27/01 – Escuta de Jovens Egressos de Serviços de Acolhimento; 28/01 – A perspectiva de representantes de Grupos de Apoio à Adoção; 02/02 – Apontamentos sobre a Trajetória da Atuação e o Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento; 03/02 – A perspectiva de atores do Sistema de Justiça; e 17/03 – Trajetória dos Serviços de Acolhimento Institucional, Familiar e Repúblicas.

10 Estudos sobre a Avaliação do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária: 1 - Reordenamento dos Serviços de Acolhimento de Crianças e Adolescentes e Implementação de novas modalidades – Família Acolhedora e República (2010-2018); 2 – Avanços e desafios para o cumprimento do estabelecido no Plano Nacional em matéria de adoção; 3 – Oficinas participativas para avaliação do Plano Nacional; 4 – Avaliação do Plano Nacional na Perspectiva da ANGAAD e de Representantes dos Grupos de Apoio à Adoção; 5 – Avaliação do Plano Nacional junto a atores do Sistema de Justiça; e 6 – Avaliação do Plano Nacional na perspectiva de jovens egressos dos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes.



confeção do Plano Individual de Acompanhamento - PIA; audiências concentradas; acolhimentos acompanhados pela Justiça; entre outros.

Contudo, também foi identificado que, entre os 5.568 municípios do Brasil, apenas em 220 há a implantação do Plano Municipal de Promoção, Proteção e Defesa do direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária - PMCFC. Consultando os profissionais da área, o município de São Miguel do Oeste/SC também não tem o seu plano municipal.

Uma estratégia para impulsionar a criação do PMCFC seria as Promotorias de Justiça da Infância e Juventude, de cada comarca, seguirem a Recomendação nº 82 de 2021 do CNMP. No inciso II, do artigo 3º, encontramos a seguinte recomendação:

Art. 3º Recomenda-se aos membros do Ministério Público dos Estados e do Distrito Federal, com atribuições em defesa dos direitos das crianças e adolescentes, que:

II - verifiquem a existência dos planos municipais de convivência familiar e comunitária e, caso estes não existam, promovam ações, em âmbito municipal, para sua assimilação pelos órgãos públicos e pela comunidade, tendo como parâmetros o Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC).

O membro do Ministério Público pode lançar mão de vários instrumentos extrajudiciais para salvaguardar o direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes. O Procedimento Administrativo pode ser esse instrumento de promoção de ações (acompanhar, fiscalizar e requisitar informações) para que o poder público e a sociedade civil se organizem com a finalidade de implementar o PMCFC em suas localidades.

A pesquisa científica nos levou a perceber que há previsão de um sistema organizado teoricamente para a promoção, defesa e controle dos direitos da criança e do adolescente, como o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente – SGDCA. Nesse mesmo sentido, identificamos que há o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária - PNCFC, o qual precisa ser apropriado pelos profissionais da rede de proteção.

Contudo, o tema exige maior aprofundamento em vários aspectos, principalmente em desvelar a atuação extrajudicial do Ministério Público junto aos sujeitos do SGDCA na garantia do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária.

Referências

AGÊNCIA SENADO. **Promulgada Emenda Constitucional do Teto de Gastos Públicos.** Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/15/promulgada-emenda-constitucional-do-teto-de-gastos>> Acesso em: 01 Fev. 2022.

BARROSO, André Augusto Cardoso. **O Papel do Ministério Público no Desafio da Articulação dos Sistemas Municipais de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente no Estado do Ceará.** Disponível em: < <http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2017/07/1-O-Papel-do-Minist%C3%A9rio-P%C3%BAblico-no-Desafio-da-Articula%C3%A7%C3%A3o-dos-Sistemas-Municipais-de-Garantia-dos-Direitos-da-Crian%C3%A7a-e-do-Adolescente-no-Estado-do-Cear%C3%A1.pdf>> Acesso em 11 Jan. 2022.

BAPTISTA, Myrian Veras. **A relação teoria/método: base do diálogo profissional com a realidade.** In: BAPTISTA, Myrian Veras; BATTINI, Odária (Organizadoras). A prática profissional do assistente social: teoria, ação, construção do conhecimento, Volume I. São Paulo: Veras Editora, 2014.

BRASIL. **Resolução nº 174, de 04 de Julho de 2017.** Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resoluo-174-2.pdf>> Acesso em: 26 dez. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 16 dez. 2021.

BRASIL. **Lei Nº 8.069 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: 16 dez. 2021.

BRASIL. **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária.** Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Plano_Defesa_CriancasAdolescentes%20.pdf> Acesso em 09 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 9.603, de 10 de Dezembro de 2018.** Regulamenta a Lei nº 13.431, de 4 de abril de 2017, que estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/decreto/D9603.htm> Acesso em: 21 Jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de Julho de 1985.** Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm> Acesso em: 14 Jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 7.853, de 24 de Outubro de 1989.** Dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, sua integração social, sobre a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência - Corde, institui a tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos dessas pessoas, disciplina a atuação do Ministério Público, define crimes, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7853.htm> Acesso em: 14 Jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.431, de 4 de Abril de 2017.** Estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/l13431.htm> Acesso em: 21 Jan. 2022.

BRASIL. **Reordenamento dos Serviços de Acolhimento de Crianças e Adolescentes e Implementação de Novas Modalidades – Família Acolhedora e Repúblicas (2010-2018).** Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/210506_ri_web.pdf> Acesso em: Abr. 2022.

BRASIL. **Resolução nº 113, de 19 de Abril de 2006.** Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-dos-direitos-da-crianca-e-do->

[adolescente-conanda/resolucoes/resolucao-no-113-de-19-04-06-parametros-do-sgd.pdf/view](#)> Acesso em: 19 Jan. 2022.

Conselho Nacional do Ministério Público. **O Direito Fundamental à Convivência Familiar e Comunitária à luz da Lei Federal n. 12.010/09**. Revista do Conselho Nacional do Ministério Público/ Comissão de Jurisprudência. Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília. CNMP, n. 4, 2014. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/publicacoes/245-cartilhas-e-manuais/7005-o-direito-fundamental-a-convivencia-familiar-e-comunitaria-a-luz-da-lei-federal-n-12-010-09>> Acesso em: 16 Jan. 2022.

Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação nº 33, de 5 de Abril de 2016**. Dispõe sobre diretrizes para a implantação e estruturação das Promotorias de Justiça da Infância e Juventude no âmbito do Ministério Público dos Estados e do Distrito Federal e Territórios. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-033.pdf>> Acesso em: 13 Jan. 2022.

Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação nº 82, de 10 de Agosto de 2021**. Dispõe sobre o aprimoramento da atuação do Ministério Público por intermédio do acompanhamento do cofinanciamento federal aos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes e à promoção do fortalecimento do serviço de acolhimento familiar. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomendao-n-82-2021.pdf>> Acesso em: 31 Jan. 2022.

Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 23, de 17 de Setembro de 2007**. Regulamenta os artigos 6º, inciso VII, e 7º, inciso I, da Lei Complementar nº 75/93 e os artigos 25, inciso IV, e 26, inciso I, da Lei nº 8.625/93, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a instauração e tramitação do inquérito civil. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Resolucoes/Resoluo-0232.pdf>> Acesso em: 13 Jan. 2022.

Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 63, de 1º de Dezembro de 2010**. Cria as Tabelas Unificadas do Ministério Público e dá outras providências. Disponível em:

<<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-0632.pdf>> Acesso em: 13 Jan. 2022.

Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 82, de 29 de Fevereiro de 2012.** Dispõe sobre as audiências públicas no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-0822.pdf>> Acesso em 14 Jan. 2022.

Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 164, de 28 de Março de 2017.** Disciplina a expedição de recomendações pelo Ministério Público brasileiro. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-164.pdf>> Acesso em: 13 Jan. 2022.

Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 174, de 4 de Julho de 2017.** Disciplina, no âmbito do Ministério Público, a instauração e a tramitação da Notícia de Fato e do Procedimento Administrativo. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-174-1.pdf>> Acesso em: 13 Jan. 2022.

Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 179, de 26 de Julho de 2017.** Regulamenta o § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/1985, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a tomada do compromisso de ajustamento de conduta. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-179.pdf>> Acesso em: 14 Jan. 2022.

DIGIÁCOMO, Murilo José. **O Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente à luz da política de atendimento idealizada pela Lei nº 8.069/90.** Disponível em: <<https://crianca.mppr.mp.br/pagina-1590.html>> Acesso em: 21 Jan. 2022.

FONTENELLE, André. **Metodologia científica: Como definir os tipos de pesquisa do seu TCC?** Disponível em: <<https://andrefontenelle.com.br/tipos-de-pesquisa/>> Acesso em 05 Jan. 2022.

FELDMANN, Marina; SILVEIRA, Adriana Aparecida Dragone. **Atuação extrajudicial do Ministério Público e direito à educação infantil: um estudo de caso.** Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ep/a/hMJcWPM7RQQ6nrQ3ZGqNf5H/?format=pdf&lang=pt>> Acesso em 09 jan. 2022.

FURTADO, Antonia Gomes; MORAIS, Klenia Souza Babosa de; CANINI, Raffaella. **O direito à convivência familiar e comunitário de crianças e adolescentes: construção histórica no Brasil.** Disponível em: <<https://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/23712/20350>> Acesso em: 17 dez. 2021.

GAVRONSKI, Alexandre Amaral; ALMEIDA, Gregório Assagra de. **O movimento do acesso à Justiça no Brasil e o Ministério Público.** In. Manuel de Negociação e Mediação para membros do Ministério Público. Conselho Nacional do Ministério Público. 2ª ed. Brasília: CNMP, 2015.

LÍBIO, Larissa; ZACHARIAS, Dulce Grasel. Voltando pra Casa: **A Experiência do Acolhimento Institucional e os Impactos na Família.** Disponível em: <<http://pepsic.bvsalud.org/pdf/penf/v21n2/v21n2a10.pdf>> Acesso em: 17 dez. 2021.

LIMA, Renata Murta de. **A atuação extrajudicial do Ministério Público no período de Pandemia: estudo de caso do município de Baturité – Ceará.** Escola Superior do Ministério Público do Ceará - Ano 12, nº2 / Jul./Dez. 2020 / Fortaleza-CE. Disponível em: <<https://revistaacademica.mpce.mp.br/revista/article/view/46/40>> Acesso em 12 Jan. 2022.

LOIOLA, Graciele Feitosa de; BERBERIAN, Thais Peinado. **Produção sociojurídica de famílias “incapazes” e “negligentes”: contradições face ao estado de desproteção social.** In: FÁVERO, E. T. (Org.). Famílias na cena contemporânea: (des)proteção social, (des)igualdades e judicialização. Uberlândia: Navegando Publicações, 2020.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Manual do Promotor de Justiça.** Disponível em: <<http://www.mazzilli.com.br/pages/livros/manualpj.pdf>> Acesso em 11 Jan. 2022.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social. Teoria, método e**

criatividade. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001. Disponível em: <http://www.faed.udesc.br/arquivos/id_submenu/1428/minayo_2001.pdf> Acesso em 07 Jan. 2022.

MIOTO, Regina Célia Tamasso; Campos, Marta Silva; CARLOTO, Cássia Maria (organizadoras). **Familismo, direitos e cidadania: contradições da política social.** São Paulo: Cortez, 2015.

MONFREDINHO, Victor Ramalho. **A Atuação Extrajudicial do Ministério Público para o Alcance da Sustentabilidade Ambiental.** 2019. 93 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica) - Universidade do Vale de Itajaí, Itajaí, 2019. Disponível em: <<https://www.univali.br/Lists/TrabalhosMestrado/Attachments/2622/VICTOR%20RAMALHO%20MONFREDINHO.pdf>> Acesso em 12 Jan. 2022.

MOREIRA, Maria Ignez Costa. **Os Impasses entre Acolhimento Institucional e o Direito à Convivência Familiar.** Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/psoc/a/8K6q7MWYjwhrMtBKQxtQ34t/>> Acesso em: 17 dez. 2021.

MUNHOZ, Divanir E. Naréssi. **Entre a Universalidade da Teoria e a Singularidade dos Fenômenos: enfrentando o desafio de conhecer a realidade.** Disponível em: <<https://revistas2.uepg.br/index.php/emancipacao/article/view/70>> Acesso em: 22 abr. 2021.

OLIVEIRA, Gabriela Brandt. **O direito à convivência familiar de crianças e adolescentes acolhidos – o MCA como instrumento efetivo para implementação deste direito.** <https://ens.mdh.gov.br/moodle/pluginfile.php/41067/mod_resource/content/15/09_direito.pdf> Acesso em: 16 dez. 2021.

PANTUFFI, Luciana Andrade; GARCIA, Viviane Souza Duque. **Destituição do poder familiar: apontamentos sobre a produção da família incapaz.** In: O serviço social e a psicologia no universo judiciário. Elizabete Borgianni e Lilian Magda de Macedo (Organização). Campinas: Papel Social, 2018.

REDE SUAS. **A perspectiva de representantes de Grupos de Apoio à Adoção.** Assista a segunda live sobre a avaliação do Plano Nacional de Convivência Familiar

e Comunitária. Youtube, 28 jan. 2022. Disponível em:
<<https://www.youtube.com/watch?v=i7IW7mG-YQA>> Acesso em: 28 Jan. 2022.

RIZZINI, Irene. **A institucionalização de crianças no Brasil: percurso histórico e desafios do presente**. Rio de Janeiro: Ed. PUC-RIO; São Paulo: Loyola, 2004.

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

RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma; NAIFF, Luciene; BAPTISTA, Raquel (coordenação). **Acolhendo crianças e adolescentes: experiência de promoção do direito à convivência familiar e comunitária no Brasil**. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNICEF; CIESPI; Rio de Janeiro, RJ: PUC-RIO, 2006.

RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (organizadores). **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. 3ª ed. - São Paulo: Cortez, 2011.

SÃO MIGUEL DO OESTE, Prefeitura Municipal de. **Protocolo de Atendimento às Crianças e Adolescentes em Situação de Violência, com ênfase na Escuta Especializada**. Comissão Intersetorial de Enfrentamento à Violência Contra Crianças e Adolescentes. São Miguel do Oeste: Prefeitura Municipal, 2021.

SILVA, Cíntia Aparecida da. **Serviço Social e Ministério Público: gênese e desenvolvimento do trabalho do assistente social**. Campinas: Papel Social, 2018.

TEIXEIRA, Solange Maria (organização). **Trabalho com Família no âmbito das políticas públicas**. Campinas: Papel Social, 2018.

TEJADAS, Sílvia da Silva. **Serviço Social e Ministério Público: aproximações mediadas pela defesa e garantias de direitos humanos**. Serviço Social e Sociedade, n. 115, Especial Área Sociojurídica. Disponível em:
<<https://www.scielo.br/j/sssoc/a/syDCs6LqnVNB8kGqtnhCRhm/?format=pdf&lang=pt>>
> Acesso em: 16 Jan. 2022.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.



Apêndice - Questionário

A aplicação do questionário teve como objetivo conhecer a atuação extrajudicial, através da instauração dos Procedimentos Administrativos, do Ministério Público do Estado de Santa Catarina, na comarca de São Miguel do Oeste, para a garantia dos direitos de crianças e adolescentes, sobretudo o direito fundamental à convivência familiar e comunitária.

Questionário para pesquisa sobre a Atuação Extrajudicial do Ministério Público na Garantia do Direito à Convivência Familiar e Comunitária de Crianças e Adolescentes com seus direitos violados.

1.

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO. Você está sendo convidado/a a participar da pesquisa “A atuação extrajudicial do Ministério Público na garantia do direito fundamental à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes”, de responsabilidade de Éverton Luiz Gonçalves, estudante do curso de pós-graduação (Especialização em Garantia de Direitos e Políticas de Cuidados à Criança e ao Adolescente) Vinculado a Faculdade de Educação da Universidade de Brasília-UnB. O objetivo desta pesquisa é conhecer a atuação extrajudicial, através da instauração dos Procedimentos Administrativos, do Ministério Público do Estado de Santa Catarina, na comarca de São Miguel do Oeste, para a garantia dos direitos de crianças e adolescentes, sobretudo o direito fundamental à convivência familiar e comunitária. Assim, gostaria de consultá-lo/a sobre seu interesse e disponibilidade de cooperar com a pesquisa. Você receberá todos os esclarecimentos necessários antes, durante e após a finalização da pesquisa, e lhe asseguro que o seu nome não será divulgado, sendo mantido o mais rigoroso sigilo mediante a omissão total de informações que permitam identificá-lo/a. Os dados provenientes de sua participação na pesquisa, ficarão sob a guarda do pesquisador responsável pela pesquisa. A coleta de dados será realizada por meio de pesquisa bibliográfica, documental e a aplicação de questionário. É para estes procedimentos que você está sendo convidado a participar. Sua participação na pesquisa não implica em nenhum risco. Espera-se com esta pesquisa conhecer a atuação extrajudicial do Ministério Público na garantia do direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes. Por ser extrajudicial, deduz-se que as instituições e profissionais do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente - SGDCA têm uma elevada contribuição ao Ministério Público na garantia do direito à convivência familiar e comunitária. Sua participação é voluntária e livre de qualquer remuneração ou benefício. Você é livre para recusar-se a participar, retirar seu consentimento ou interromper sua participação a qualquer momento. Se você tiver qualquer dúvida em relação à pesquisa, você pode me



contatar via e-mail. A equipe de pesquisa garante que os resultados do estudo serão devolvidos aos participantes por meio da socialização dos dados, podendo ser publicados posteriormente na comunidade científica.

- ✓ Concordo em participar da pesquisa
- ✓ Não concordo em participar da pesquisa

Dados Profissionais

2.

Instituição onde trabalha?

- ✓ Conselho Tutelar
- ✓ Centro de Referência de Assistência Social - CRAS I
- ✓ Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS
- ✓ Ministério Público
- ✓ Centro de Referência de Assistência Social - CRAS II

3.

Cargo ou função que exerce atualmente?

- ✓ Conselheiro Tutelar
- ✓ Coordenador/a do CRAS
- ✓ Coordenador/a do CREAS
- ✓ Assistente Social
- ✓ Psicólogo(a)
- ✓ Assistente de Promotoria
- ✓ Promotor de Justiça

4.

Tipo de vinculação

- ✓ Efetivo
- ✓ Contratado
- ✓ Outro
- ✓ Outro:

5.

Tempo de atuação profissional no cargo

Medidas Protetivas para crianças e adolescentes

6.

A instituição onde atua aplica medidas protetivas?

- ✓ Sim
- ✓ Não

7.

A instituição onde atua executa medidas protetivas?

- ✓ Sim
- ✓ Não

8.

A instituição onde atua acompanha/avalia a execução das medidas protetivas?

- ✓ Sim
- ✓ Não



9.

Quais as principais medidas protetivas aplicadas/acompanhadas pela instituição, segundo o art. 101 do ECA, na garantia do direito de crianças e adolescentes? Pode marcar mais de uma resposta.

- ✓ encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade;
- ✓ orientação, apoio e acompanhamento temporários;
- ✓ matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental;
- ✓ inclusão em serviços e programas oficiais ou comunitários de proteção, apoio e promoção da família, da criança e do adolescente;
- ✓ requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial;
- ✓ inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos;
- ✓ acolhimento institucional;
- ✓ inclusão em programa de acolhimento familiar;
- ✓ colocação em família substituta.

10.

Quais serviços e programas a instituição oferece na promoção, prevenção e garantia dos direitos de crianças e adolescentes?

11.

O direito fundamental à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes em situação de violência é levado em consideração no momento da aplicação da medida protetiva?

- ✓ Sim
- ✓ Não

12.

Quais serviços e programas são aplicados/encaminhados pela instituição para a garantia do direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes em situação de violência?

13.

No seu entendimento, a medida protetiva de acolhimento institucional viola o direito fundamental à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes?

- ✓ Sim
- ✓ Não
- ✓ Não sei informar
- ✓ Depende do contexto vivenciado pela criança/adolescente
- ✓ Outro:

14.



Na sua opinião, o trabalho social com famílias pode ser um instrumento para superar a violência intrafamiliar, evitando a retirada da criança/adolescente do convívio familiar?

- ✓ Sim
- ✓ Não
- ✓ Não sei informar
- ✓ Depende do contexto vivenciado pela criança/adolescente
- ✓ Outro:

15.

Na sua opinião, a medida protetiva de acolhimento institucional pode dificultar o direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes?

- ✓ Sim
- ✓ Não
- ✓ Talvez
- ✓ Depende do trabalho intersetorial do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente - SGDCA.
- ✓ Outro:

16.

Desde o ano de 2017, o número de crianças e adolescentes acolhidos no abrigo Cantinho Acolhedor vem diminuindo. Do seu ponto de vista, qual o possível motivo dessa diminuição? Caso entenda necessário, marque mais de uma resposta.

- ✓ O Conselho Tutelar não aplica mais a medida protetiva de acolhimento institucional como antes.
- ✓ O Ministério Público não acolhe as sugestões da rede de proteção de acolhimento de crianças e adolescentes com seus direitos violados.
- ✓ O Tribunal de Justiça não acolhe os pedidos do Ministério Público de acolhimento institucional.
- ✓ A análise mais detalhada dos casos pelos profissionais do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente - SGDCA, deixando de culpabilizar e responsabilizar apenas à família pela condição de risco pessoal e social vivenciado pela criança/adolescente. Em outro sentido, os profissionais têm implementado políticas públicas para superar a condição de vulnerabilidade. Essa postura tem resultado no acolhimento excepcional e provisório de crianças e adolescentes.
- ✓ Não se aplica
- ✓ Outro:

17.

Na sua opinião, o número atual de crianças/adolescentes acolhidos no abrigo Cantinho Acolhedor, comparado aos anos anteriores, demonstra ineficiência na atuação dos órgãos da rede de proteção?

- ✓ Sim
- ✓ Não



- ✓ Outro:
- ✓ 18.

No seu ponto de vista, o número reduzido de crianças e adolescentes no abrigo pode representar que os profissionais do Sistema de Garantia de Direitos - SGD passaram a respeitar o direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes, rompendo com a prática histórica do acolhimento institucional como solução para crianças e adolescentes vulneráveis/pobres? *

- ✓ Sim
- ✓ Não
- ✓ Outro:

19.

No seu entendimento, geralmente, a aplicação de medidas protetivas, exceto o acolhimento familiar e institucional, pode assegurar os direitos de crianças/adolescentes, principalmente o direito fundamental à convivência familiar e comunitária? *

- ✓ Sim
- ✓ Não
- ✓ Talvez
- ✓ Depende da análise psicossocial e jurídica do caso concreto.
- ✓ Outro:

Convivência Familiar e Comunitária

20.

Na sua opinião, a convivência familiar e comunitária é importante para o desenvolvimento integral e global da criança e do adolescente?

- ✓ Sim
- ✓ Não
- ✓ Talvez
- ✓ Outro:

21.

O art. 227 da Constituição Federal do Brasil (1988), lista vários direitos que devem ser assegurados por ações do Estado, da sociedade e da família. Um desses direitos é a convivência familiar e comunitária. Esse direito tem sido respeitado pelos profissionais que atendem crianças e adolescentes no município de São Miguel do Oeste?

- ✓ Sim
- ✓ Não
- ✓ Outro:

22.

O Trabalho intersectorial, integrado, articulado e contínuo dos profissionais da rede de proteção do município pode assegurar o direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes?

- ✓ Sim



- ✓ Não
- ✓ Talvez

Outro:

23.

No seu entendimento, a condição de pobreza de algumas famílias justifica o rompimento de vínculos familiares e a colocação em instituições que podem ofertar bens materiais às crianças e adolescentes?

- ✓ Sim
- ✓ Não
- ✓ Outro:

24.

Mesmo crianças e adolescentes de famílias em condições socioeconômicas vulneráveis têm o direito de conviver com as famílias de origem. Ao Estado, através da implementação de políticas públicas, cabe dar condições à garantia desse direito. Você concorda?

- ✓ Sim
- ✓ Não
- ✓ Outro:
- ✓ Ministério Público

1ª Promotoria de Justiça da Comarca de São Miguel do Oeste - Infância e Juventude
25.

Na sua opinião, o Ministério Público atua na garantia do direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes em situação de violência?

- ✓ Sim
- ✓ Não
- ✓ Talvez
- ✓ Não sei informar

26.

O Ministério Público atua na garantia do direito à convivência familiar e comunitária através de ações judiciais ou através de ações extrajudiciais?

- ✓ Ações Judiciais
- ✓ Ações Extrajudiciais
- ✓ Ações Judiciais e Ações Extrajudiciais
- ✓ Não sei

27.

Quais ações extrajudiciais do Ministério Público você conhece? Pode marcar mais de uma.

- ✓ Notícia de Fato
- ✓ Inquérito Civil
- ✓ Procedimento Preparatório
- ✓ Procedimento Administrativo
- ✓ Procedimento Investigatório Criminal
- ✓ Termo de Ajustamento de Conduta

- ✓ Outro:
- ✓

28.

O Procedimento Administrativo é um instrumento extrajudicial que pode garantir direitos ao público infantojuvenil?

- ✓ Sim
- ✓ Não
- ✓ Talvez
- ✓ Não sei informar

29.

Você conhece o fluxo do Procedimento Administrativo, desde a sua instauração até o arquivamento? Se sim, pode descrevê-lo.

30.

Quais direitos, da criança e do adolescente, a atuação extrajudicial do Ministério Público pode assegurar, além do direito à convivência familiar e comunitária? Pode marcar mais de um.

- ✓ Marque todas que se aplicam.
- ✓ Educação
- ✓ Saúde
- ✓ Assistência Social
- ✓ Habitação
- ✓ Transporte
- ✓ Outro:

31.

A efetividade da atuação extrajudicial do Ministério Público depende de uma rede de proteção (Sistema de Garantia de Direitos) articulada e coordenada, no atendimento e acompanhamento de crianças e adolescentes com os direitos violados?

- ✓ Sim
- ✓ Não
- ✓ Não sei informar
- ✓ Outro:

32.

Em sua opinião, quais instituições da rede de proteção trabalham na garantia do direito à convivência familiar e comunitária? Pode marcar mais de uma.

- ✓ Conselho Tutelar
- ✓ CRAS
- ✓ CREAS
- ✓ Ministério Público
- ✓ Tribunal de Justiça
- ✓ Defensoria Pública
- ✓ Centro de Atenção Psicossocial
- ✓ Unidade Básica de Saúde



- ✓ Escola
- ✓ Outro:

33.

Quais ações você espera do Ministério Público para assegurar o direito de crianças e adolescentes com seus direitos violados? Pode marcar mais de uma.

- ✓ Maior participação do Ministério Público em reuniões intersetoriais para auxiliar nas discussões dos casos concretos envolvendo a violação de direitos de crianças e adolescentes.
- ✓ Responsabilização de pais e responsáveis.
- ✓ A proposição de ação de medida protetiva de acolhimento institucional.
- ✓ Ação de suspensão do poder familiar de crianças e adolescentes.
- ✓ Ação de destituição do poder familiar de crianças e adolescentes.
- ✓ Orientações sobre os procedimentos corretos no atendimento de crianças e adolescentes em situação de violência.
- ✓ Nenhuma ação enquanto os órgãos (Saúde, Assistência Social, Educação, Conselho Tutelar, entre outros) estão trabalhando administrativamente a materialização dos direitos através da oferta de serviços, programas e projetos.
- ✓ Agir coletivamente na garantia dos direitos quando oficiado pelos órgãos da rede de proteção.
- ✓ Fiscalizar o cumprimento do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA.
- ✓ Responsabilizar agentes públicos e instituições que violam o direito de crianças e adolescentes.
- ✓ Outro:

34.

Quais ações você espera do Ministério Público para assegurar o direito fundamental à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes com seus direitos violados? Pode marcar mais de uma.

- ✓ Mobilizar e orientar a rede de proteção sobre o direito fundamental de crianças e adolescentes ao convívio familiar e comunitário.
- ✓ Nas ações extrajudiciais (Procedimento Administrativo), desenvolver reuniões em rede para discutir os casos mais graves, com o objetivo de superar a violência intrafamiliar.
- ✓ Não atuar enquanto a rede de proteção desenvolve ações próprias para intervir administrativamente nos casos.
- ✓ Atuar nos casos quando oficiado pelo Conselho Tutelar ou outro órgão da rede de proteção.
- ✓ Atuar nos casos de violação de direitos independentes das ações que estão sendo desenvolvidas pelos órgãos da rede de proteção.
- ✓ Respeito ao direito fundamental à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes.



- ✓ Que a opinião das crianças e dos adolescentes sejam levadas em consideração no momento da aplicação do acolhimento institucional.
- ✓ Acolher crianças e adolescentes que estejam sob os cuidados de responsável desempregado.
- ✓ Acolher crianças e adolescentes que estejam sob os cuidados de mães que trabalham na prostituição.
- ✓ Acolher crianças e adolescentes que estejam sob os cuidados de usuário de drogas.
- ✓ Acolher crianças e adolescentes que residam em local de risco ou inadequado.
- ✓ Acolher crianças e adolescentes pobres, pois a adoção é uma possibilidade de ofertar melhores condições materiais para o desenvolvimento infantojuvenil.
- ✓ Outro: