



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONÔMICO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

ARONY SILVA CRUZ PAIVA

**O ACOLHIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES COMO
MEDIDA DE PROTEÇÃO SOCIAL:
dilemas e contradições**

FLORIANÓPOLIS

2020

ARONY SILVA CRUZ PAIVA

**O ACOLHIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES COMO
MEDIDA DE PROTEÇÃO SOCIAL:
dilemas e contradições**

Dissertação apresentada como requisito parcial
para a obtenção do título de mestre pelo
Programa de Pós-Graduação em Serviço Social
da Universidade Federal de Santa Catarina.

Profa. Orientadora: Dra. Liliane Moser

FLORIANÓPOLIS

2020

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Silva Cruz Paiva, Arony
O ACOLHIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES COMO MEDIDA DE
PROTEÇÃO SOCIAL : dilemas e contradições / Arony Silva Cruz
Paiva ; orientadora, Liliane Moser, 2020.
115 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa
Catarina, Centro Sócio-Econômico, Programa de Pós-Graduação em
Serviço Social, Florianópolis, 2020.

Inclui referências.

1. Serviço Social. 2. Criança e Adolescente. 3. Proteção
Social. 4. Direito a Convivência Familiar e Comunitária.
5. Abandono. Institucionalização.. I. Moser, Liliane. II.
Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós
Graduação em Serviço Social. III. Título.

ARONY SILVA CRUZ PAIVA

**O ACOLHIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES COMO MEDIDA DE
PROTEÇÃO SOCIAL: dilemas e contradições**

O presente trabalho em nível de mestrado foi avaliado e aprovado por banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof^ª. Josiane Rose Petry Veronese, Dr^ª.
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof^ª. Andréa Marcia Santiago Lohmeyer Fuchs, Dr^ª.
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof^ª. Keli Regina Dal Prá, Dr^ª.
Universidade Federal de Santa Catarina

Certificamos que esta é a **versão original e final** do trabalho de conclusão que foi julgado adequado para obtenção do título de mestre em Serviço Social.

Prof^ª. Beatriz Augusto de Paiva, Dr^ª.
Coordenação do Programa de Pós-Graduação

Prof^ª. Liliane Moser, Dr^ª.
Orientadora

Florianópolis, 2020.

À minha família de origem, extensa, espiritual e à construída por laços de afetividade.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente é preciso agradecer Àquele que me permitiu esta conquista, concedendo-me a vida e fazendo-me forte. Obrigada, Senhor, pois sem Ti eu nada seria.

Aos meus líderes espirituais, Pedro Flori Ramos e Suzimary Paiva Ramos, amigos e conselheiros que sempre veem muito além de mim e são capazes de me fazer crer no plano maior de Deus sobre cada passo que dou.

Ao meu anjo na terra, minha heroína, minha mãe, aquela que me encoraja a viver as coisas mais difíceis e desafiadoras da vida. Você nunca me permite desistir! Ao meu pai, um homem incrível. E enquanto foi presente, certamente fostes o melhor pai que eu poderia ter.

Ao grande amor da minha vida, meu esposo, a quem dedico este trabalho. És um grande companheiro e amigo, certamente és aquele que mais me motivou, me dizendo que faltava pouco para acabar (enquanto sabia que ainda faltava tanto). O seu incentivo foi primordial para a concretização deste objetivo. Obrigada por compreender a minha ausência, mesmo quando fisicamente eu estive presente, e por discutir comigo os assuntos do meu interesse, e por sonhar comigo os meus sonhos. Obrigada, meu amor, por cada abraço em meio ao desespero, cada palavra dita na hora certa e cada momento em silêncio diante da minha necessidade de chorar.

Aos meus filhos, Edgar e Elisa, vocês são o melhor do meu mundo, um lindo presente de Deus. Uma criança e um adolescente que me fazem acreditar que só é necessário ambiente e possibilidades para que se tenha um mundo melhor. Vocês me ensinam que o futuro é hoje!

Aos meu irmãos, Igor e Celith, amigos e parceiros de toda a vida. Vocês são tão diferentes e tão complementares em minha vida. Louvo ao Senhor pelo privilégio que é sermos um. Obrigada!

Agradeço à Universidade Federal de Santa Catarina, que me possibilitou crescer como acadêmica, desde a graduação, me mostrando por meio do saber científico um lado da vida que eu não conhecia. O crescimento profissional e pessoal também é influenciado por essa instituição.

Ao corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social que, com tanta competência, conduz a formação e provoca a criticidade. Igualmente aos servidores, que dedicam sua energia aos nossos assuntos, às nossas necessidades. Obrigada, queridos.

Serei eternamente grata à minha amada professora e orientadora, Dra. Liliane Moser, que me possibilitou tamanho aprendizado! Obrigada por todo o conhecimento compartilhado. Sua paciência, humildade e seriedade com a docência são certamente uma referência e

inspiração para mim. Busquei uma orientadora e encontrei uma amiga e mestra na arte de ouvir, instruir e se doar.

Gratidão aos grupos e núcleos de estudos que me possibilitaram um amadurecimento imenso. Ao Núcleo de Pesquisa Interdisciplinar Sociedade Família e Política Social (NISFAPS) — UFSC e a cada uma das professoras que fazem desse núcleo uma nascente como bebedouro, tornando conhecimento e informação disponível.

Ao Núcleo de Estudos da Criança, Adolescente e Família (NECAD) — UFSC, onde tive o privilégio de ser estagiária e ter como supervisora a Profa. Dra. Vânia Manfroi. Que experiência! Esse núcleo plantou a primeira sementinha do que seria minha paixão: desvelar os caminhos e construir pontes entre as políticas públicas e as famílias que visem alcançar criança e adolescente, independentemente de sua nacionalidade, cor, raça, gênero, etnia, religião e classe social.

À Professora Dra. Andréa Márcia Santiago Lohmeyer Fuchs por sua confiança em mim, por seu incentivo constante. O mestrado se tornou possível diante das suas palavras. Obrigada pelas contribuições para este trabalho, sou imensamente grata por aceitar participar deste momento em minha trajetória.

À Profa. Dra. Josiane Rose Petry Veronese, fonte de conhecimento e responsável desde a graduação pelas inquietações acerca da temática objeto deste estudo. Crianças e adolescentes como sujeitos de direito são alcançados por intermédio de cada aluno que tem a oportunidade de te ouvir, eu sou uma delas! Obrigada por cada instrução na banca de qualificação deste trabalho e por aceitar fazer parte deste momento.

Gratidão à professora Dra. Keli Regina Dal Prá pelas indispensáveis contribuições na banca de qualificação deste trabalho.

Meu carinho, admiração e reconhecimento por toda contribuição da profa. Dra. Irene Rizzini na banca de qualificação deste trabalho, certamente tornou-o possível.

A toda a equipe do PPGSS ao longo desse tempo.

À CAPES pelo financiamento da bolsa.

Um super obrigada às queridas Lina e Tânia, que toparam revisar este texto num tempo recorde, me deixando mais segura e tranquila a cada etapa desse longo processo de correção e ajuste.

Agradeço a parceria e lindas amizades construídas no decorrer da pós-graduação, pessoas tão singulares no seu modo de ser e que fizeram tanta diferença em minha vida. Obrigada por sua amizade, Eliane, Joyce, Bruna, Tassiane e Cláudio.

Obrigada Letícia Castro e Weriky Araújo por acreditarem em mim. Suas orações foram essenciais, assim como todas as atitudes que foram além das palavras. Leverei para sempre o verdadeiro sentido do que fizeram por mim!

Meu agradecimento superespecial à Equipe técnica do Serviço de Família Acolhedora do município de Palhoça (SC). Obrigada às Famílias Acolhedoras, crianças e adolescentes que me permitiram vivenciar as infinitas linhas deste trabalho.

Gratidão, especialmente à coordenadora Laiara C. Cardoso e à psicóloga Fernanda D'Amaratt dos Santos! Nunca imaginei que nessa fase tão turbulenta e desafiadora de minha vida poderia ser surpreendida com uma experiência tão incrível. Como profissional, tenho certeza de que trabalho com as melhores — vocês são sinônimo de competência e comprometimento. É apaixonante ir ao trabalho!! Uma aula diária de como fazer o melhor com escassos recursos. Vocês são o melhor que eu poderia desejar neste momento da vida. Obrigada pela amizade e cumplicidade. Eternamente grata.

Agradeço à Scheila Yoshimura por me inserir no Conselho de Direito da Criança e do Adolescente no Município de Florianópolis/SC, esse espaço rico em discussões contribuiu significativamente para os desdobramentos dessa pesquisa. Sheila, obrigada por dar sentido cotidianamente em sua prática à teorização discutida neste trabalho.

Obrigada ao meu amigo Dr. Rossano Nogueira, você contribui de muitas formas para conclusão desta dissertação. Sou grata ao Ministério Público de Santa Catarina que abriu as portas e me disponibilizou informações balizadoras para as reflexões desta pesquisa. Embora não tenha utilizado os dados, eles foram uma referência para as análises.

Sigamos na luta, com amor, afeto, com as trocas e vivências. Comprometidos e comprometidas com pesquisas socialmente referenciadas.

*“Nós vos pedimos com insistência:
Nunca digam - Isso é natural!
Diante dos acontecimentos de cada dia,
Numa época em que corre o sangue
Em que o arbitrário tem força de lei,
Em que a humanidade se desumaniza
Não digam nunca: Isso é natural
A fim de que nada passe por imutável.”*

Bertold Brecht (1898-1956)

RESUMO

A institucionalização de crianças e adolescentes que vivenciam violação de direitos tem sido discutida no âmbito do desenvolvimento de políticas públicas e no meio acadêmico, neste, timidamente. Tais discussões visam elaborar diretrizes que garantam o direito à convivência familiar e comunitária e evidenciam um campo em reordenamento. Objetivou-se, com esta pesquisa, analisar os pressupostos que fundamentam e orientam a institucionalização/acolhimento de crianças e adolescentes como medida de proteção social no Brasil a partir de suas regulamentações e concepções teóricas orientadoras. O estudo teve como objetivos específicos: “Compreender historicamente as concepções legais e sociais de infância, criança e adolescente, e de que forma elas conformam no percurso histórico a medida de proteção acolhimento; Investigar nos marcos legais e em referenciais teóricos como se constituiu a cultura da institucionalização de crianças e adolescentes como política de proteção social; Identificar de que forma o direito à convivência familiar e comunitária como um princípio e uma estratégia de proteção social às crianças, adolescentes e suas famílias vem sendo observado e utilizado nas políticas sociais contemporâneas”. Foram utilizados como referência as legislações nacionais e marcos legais internacionais, além de referenciais teóricos que fundamentam e orientam a regulamentação e aplicação de práticas recentes e/ou vigentes. A questão problema que orientou esta pesquisa foi: “Quais são os pressupostos que fundamentam e orientam a institucionalização de crianças e adolescentes como medida de proteção social e como esta influencia nos arranjos político-institucionais vigentes?”. A pesquisa documental e a pesquisa bibliográfica foram eleitas como procedimentos metodológicos. Na primeira etapa utilizamos os referenciais teóricos e as legislações eleitas para compreender historicamente as concepções de infância e criança, e de que maneira elas conformam/conformavam a institucionalização/acolhimento como medida de proteção social. Na segunda etapa foi feito um levantamento das legislações, marcos legais nacionais e internacionais que regulamentam no Brasil o atendimento à criança e ao adolescente tendo a institucionalização como medida de proteção social. Na terceira etapa considerou-se o Plano Nacional de Promoção, Defesa e Garantia do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC) como documento base para identificar de que forma o direito à convivência familiar e comunitária é aplicado ou não como um princípio e uma estratégia de proteção social às crianças, adolescentes e suas famílias. Na quarta e última etapa realizou-se o tratamento, análise e interpretação dos dados norteando-se numa perspectiva sócio-histórica, pautada em categorias fundamentadas teoricamente. Os dados e informações obtidos pela pesquisa foram interpretados por meio da análise de conteúdo. Concluiu-se que mesmo com o significativo avanço das legislações para garantir o Direito a convivência familiar e comunitária à crianças e adolescentes que tenham seus direitos violados nas relações intrafamiliares, o atendimento a eles dispensado os coloca de volta frente a cultura da institucionalização, que a muito tem sido vista como forma de proteção social; as políticas vigentes evidenciam que o acolhimento está intrinsecamente relacionado a classe social, ao gênero e a cor/raça destas crianças e adolescentes, além disso ficam relegadas ao acolhimento àquelas pertencentes as famílias classificadas como “negligentes”. Nos estudos realizados percebeu-se ainda que, ao fomentar uma nova cultura de acolhimento, são necessárias mudanças nas concepções de infância, nas significações de famílias e nas políticas de assistência à infância e a adolescência.

Palavras-chave: Criança e adolescente. Proteção Social. Direito a convivência familiar e comunitária. Abandono. Cultura da institucionalização.

ABSTRACT

The institutionalization of children and adolescents who experience violation of rights has been discussed in the context of the development of public policies and in the academic environment, in this, timidly. These discussions aim to develop guidelines that guarantee the right to family and community coexistence and evidence a field in reordering. The objective of this research was to analyze the assumptions that underlie and guide the institutionalization/reception of children and adolescents as a measure of social protection in Brazil based on its regulations and theoretical guiding conceptions. The study had as its specific objectives: "Historically understand the legal and social conceptions of childhood, child and adolescent, and how they form in the historical path the measure of protection of welcoming; Investigate in the legal frameworks and theoretical references how the culture of institutionalization of children and adolescents was constituted as a social protection policy; To identify how the right to family and community coexistence as a principle and a strategy of social protection to children, adolescents and their families has been observed and used in contemporary social policies. "National laws and international legal frameworks were used as reference, as well as theoretical references that support and guide the regulation and application of recent and/or current practices. The problem question that guided this research was: "What are the assumptions that underlie and guide the institutionalization of children and adolescents as a measure of social protection and how does it influence the current political-institutional arrangements?". Documentary research and bibliographic research were chosen as methodological procedures. In the first stage we used the theoretical references and the legislations chosen to understand historically the conceptions of childhood and child, and how they conformed/conformed institutionalization/reception as a measure of social protection. In the second stage, a survey of the legislations, national and international legal frameworks that regulate in Brazil the care of children and adolescents, with institutionalization as a measure of social protection. In the third stage, the National Plan for the Promotion, Defense and Guarantee of the Right of Children and Adolescents to Family and Community Coexistence (PNCFC) was considered as a basic document to identify how the right to family and community coexistence is applied or not as a principle and a strategy of social protection to children, adolescents and their families. In the fourth and final stage, the treatment, analysis, and interpretation of the data was carried out, guided by a socio-historical perspective, based on theoretically based categories. The data and information obtained by the research were interpreted through content analysis. It was concluded that even with the significant advance of legislation to guarantee the right to family and community life for children and adolescents who have their rights violated in intrafamily relationships, the care provided to them puts them back in front of the culture of institutionalization, which has long been seen as a form of social protection; the current policies show that the reception is intrinsically related to the social class, gender and color/race of these children and adolescents, and is also relegated to the reception of those belonging to the families classified as "negligent". In the studies carried out, it was also noticed that, by fostering a new culture of welcoming, changes are necessary in the conceptions of childhood, in the meanings of families and in the policies of childcare and adolescence.

Keywords: Child and teenager. Social Protection. Right to family and community coexistence. Abandonment. Culture of institutionalization.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CAF	Centro de Atendimento à Família
CASE	Centro de Atendimento às Medidas Socioeducativas
CAPS	Centro de Apoio Psicossocial
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CF	Constituição Federal
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CMDCA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado da Assistência Social
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CT	Conselho Tutelar
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FEBEM	Fundação Estadual para o Bem-Estar do Menor
Fiocruz	Fundação Oswaldo Cruz
FUBEM	Fundação Municipal do Bem-Estar do Menor
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
FPE	Fundação de Proteção Especial
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
JJJ	Juizado da Infância e Juventude
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MP	Ministério Público
NOB	Norma Operacional Básica
ONG	Organização não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PAEFI	Serviço de Atendimento Especializado à Família e Indivíduo

PAIF	Serviço de Atendimento Integral à Família
PNAD	Pesquisa Nacional de Amostragem Domiciliar
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNCFC	Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária
PUC	Pontifícia Universidade Católica
SAC	Serviço de Ação Continuada
SAF	Serviços de Acolhimento Familiar
SAI	Serviço de Acolhimento Institucional
SAM	Serviço de Assistência a Menores
SAPECA	Serviço Alternativo de Proteção Especial à Criança e ao Adolescente
SEDH	Secretaria Especial de Direitos Humanos
SGD	Sistema de Garantia de Direitos
SINASE	Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SNPDCA	Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente
SUAS	Sistema Único da Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
1.1	Justificativa para realização da pesquisa	15
1.2	Objetivos propostos	17
1.3	O percurso metodológico	18
1.4	Estrutura da dissertação	22
2	CONCEPÇÕES DE INFÂNCIAS PRESENTES OU SUBJACENTES NAS FORMULAÇÕES LEGAIS E NAS POLÍTICAS SOCIAIS	23
2.1	Crianças e infâncias na evolução histórica de suas representações sociais ...	24
2.2	A caminhada da comunidade internacional e nacional pelos Direitos da Criança	32
2.3	Repercussões no Brasil das Declarações internacionais sobre os direitos fundamentais da Criança	37
2.4	Criança e infância em suas representações legais no Brasil: “A luta por novos direitos surge de modo gradual e não todos ao mesmo tempo”	41
3	PROCESSOS SÓCIO-HISTÓRICOS E CULTURAIS DO SURGIMENTO DE INSTITUIÇÕES DE ABRIGAMENTO PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL	55
3.1	Brasil Republicano: a especialização dos serviços de assistência a infância...	63
4	A PREMISSE DO DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA E OS DESAFIOS INERENTES À INSTITUCIONALIZAÇÃO	73
4.1	A institucionalização como dialética do abandono e do poder disciplinar: uma cultura instituída	74
4.2	Família ou famílias? A variabilidade histórica da instituição família	77
4.3	A convivência familiar e comunitária: um princípio e uma estratégia de proteção social a crianças, adolescentes e famílias na política social contemporânea	82
4.3.1	<i>O Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária – PNCFC e a busca por romper com a cultura da institucionalização</i>	85
4.3.2	<i>O aperfeiçoamento do direito à Convivência Familiar e Comunitária de crianças e adolescente a partir da Lei 12.010 de 2009 e os desafio ainda presentes</i>	89
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	95
	REFERÊNCIAS	100

1 INTRODUÇÃO

A institucionalização de crianças e adolescentes¹ faz parte de uma realidade histórica que remonta ao período do Brasil colonial. Após a Proclamação da Independência (1822), o novo panorama econômico e político do país exigiu da sociedade a resolução dos problemas gerados pela pobreza, que acometia principalmente crianças e adolescentes carentes. O aumento populacional afetava negativamente o desempenho da economia, e a pobreza gerava maiores gastos ao Estado, propiciando o aumento do número de crianças e adolescentes abandonados. Esses acontecimentos motivaram iniciativas tanto públicas como privadas para o enfrentamento dessa situação. Deram início a um processo que, aos poucos, substituiu a atenção individual pela asilar, promovendo ações de institucionalização, colocando em condição de órfãos e abandonados aquelas crianças e adolescentes que, sem apoio familiar, foram transformados em problemas sociais (BAPTISTA, 2005).

Em 12 de outubro de 1927, o presidente Washington Luiz aprovou sem mudanças o Decreto 17.943, que instituiu o Código de Menores do Brasil. A nova lei disciplinava os procedimentos para a atenção aos menores de 18 anos, categorizados como: menores abandonados, delinquentes, órfãos e operários. O Código de Menores funcionava como um instrumento de controle social e propunha a internação com o objetivo de corrigir comportamentos antissociais e proteger a sociedade do convívio com crianças e adolescentes pobres isolando-os do convívio social com a finalidade de reeducá-los (VERONESE, 1999). Em 1979 com a Lei n. 6. 697 o novo Código de Menores é estabelecido trazendo o paradigma: “menor em situação irregular”, que dizia respeito ao menor de 18 anos de idade que se encontrava abandonado materialmente, vítima de maus-tratos, em perigo moral, desassistido juridicamente, com desvio de conduta e ainda o autor da infração penal. (VERONESE, 1999).

Segundo Josiane Veronese (1999, p. 64) a maior crítica referente a chamada “ideologia da situação irregular” esteve em não diferenciar o menor infrator daquele que era, de fato, vítima da pobreza, do abandono, dos maus-tratos e diversos outros fatores que per si justificavam medida distinta. Isto é, pela legislação vigente, o Código de Menores, todos envolvidos nesse cenário estariam em “situação irregular”, seriam tratados da mesma maneira:

¹Atualmente, a condição definida para conceituar criança e adolescente é a idade, convencionada socialmente e juridicamente instituída. De acordo com a Convenção Internacional dos Direitos da Criança de 1989, “criança é todo ser humano menor de 18 anos”, enquanto que, para o Estatuto da Criança e do Adolescente, instituído pela Lei 8.069/90, “criança é a pessoa que possui idade inferior a 12 anos completos, e os adolescentes se enquadram na faixa etária entre 12 e 18 anos de idade”, ressaltando no parágrafo único de seu art. 2º que, “nos casos expressos em lei, aplica-se excepcionalmente este Estatuto às pessoas entre 18 e 21 anos de idade” (BRASIL, 1991).

afastados da sociedade, segregados. O Código segregava e discriminava os menores em situação irregular. Ainda segundo a autora, tanto o primeiro Código de Menores de 1927 quanto o de 1979 não distinguia os casos especiais de pobreza e abandono daqueles com implicação de natureza jurídica, ou seja, de delitos.

Foi a partir da Constituição Federal em 1988 (CF/88) (BRASIL, 1988) e do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei Federal 8.069/1990 (BRASIL, 1991), que se transformou essa concepção e apontou-se outro caminho para a história da infância brasileira. O ECA rompeu com a lógica do Código de Menores e universalizou as medidas de proteção a toda a população infantojuvenil, considerando-a sujeito de direitos, tendo como base a Doutrina da Proteção Integral (VERONESE, 2003b).

No ordenamento jurídico nacional, a Doutrina da Proteção Integral surgiu com a CF/1988, no art. 227, que assegura à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, 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” (Manual do Promotor de Justiça da Infância e da Juventude (ALBINO, 2013).

A história comprova que o movimento social pela infância e juventude possibilitou alterações significativas no plano legal tanto em valores quanto nos desenhos institucionais da política de atendimento à criança e ao adolescente no País. Essa necessidade social transformada em demanda política sinalizava que a substituição da doutrina assistencialista e correccional-repressiva pela doutrina da proteção integral não se daria apenas formalmente ou procedimentalmente. Muito mais do que a mudança de caráter formal jurídico-legal, buscava-se a mudança de concepção (conteúdo), de método (procedimentos) e de gestão (organização e funcionamento). Assim, o Estatuto da Criança e do Adolescente traz a obrigatoriedade de o Estado (a lei ressalta também a responsabilidade da família e da sociedade) assegurar a todos — crianças e adolescentes — “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” (artigo 227 da Constituição Federal e artigo 4º do ECA) (BRASIL, 1991).

Conforme a Constituição Federal de 1988, no Cap. VII, o artigo 227 estabelece que a proteção e os direitos da criança e do adolescente constituem “prioridade absoluta” no conjunto de direitos da sociedade e dos deveres do Estado. Ressalta-se nesse plano o direito à convivência familiar e comunitária como direito fundamental de cidadania.

Com a aprovação do ECA (1990), fica assegurado, entre outros, o direito à convivência familiar e comunitária, prioritariamente na família de origem e, excepcionalmente, em família substituta (art. 19) (BRASIL, 1991). Em conformidade com as disposições do ECA, deve-se recorrer ao encaminhamento da criança e do adolescente a serviços de acolhimento apenas quando esgotados todos os recursos para sua manutenção na família de origem, extensa ou comunidade. Todavia, a história brasileira revela que, frente à situação de pobreza, vulnerabilidade ou risco, a primeira resposta à qual durante muitos anos se recorreu foi o afastamento da criança e do adolescente do convívio familiar. A promulgação do ECA pretende romper com essa cultura ao garantir a excepcionalidade da medida, estabelecendo ainda que a situação de pobreza da família não constitui motivo suficiente para o afastamento da criança e do adolescente do convívio familiar (art. 23).

Para garantir a excepcionalidade do afastamento do convívio familiar, o art. 130 do ECA estabelece que, nos casos de violência praticada por familiar ou responsável com o qual a criança ou o adolescente resida, a autoridade judiciária poderá determinar o afastamento do agressor da moradia comum.

Em 2006 foi elaborado o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC). O PNCFC tornou-se um marco nas políticas públicas de atenção à criança e ao adolescente brasileiros, ao propor rompimento com a cultura de institucionalização da população infantojuvenil e valorizar a manutenção dos vínculos familiares e comunitários, o que está diretamente ligado a políticas públicas de assistência à família. Entende-se que, para isso, se fez necessário reordenar o atendimento e reorientar as redes pública e privada, que historicamente praticaram o regime de acolhimento, para colocarem em prática o novo paradigma da proteção integral para crianças e adolescentes.

Irene Rizzini (2006) afirma que, ao lado da mudança dos paradigmas concernentes às atribuições e deveres das famílias e do Estado frente às crianças e aos adolescentes, ainda persiste a compreensão de que as famílias pobres são incapazes de cuidar de seus filhos, o que acaba por justificar a aplicação da medida de acolhimento institucional que, mesmo sendo a sétima de oito medidas protetivas citadas no ECA, tem sido muitas vezes a primeira a ser aplicada. Entre outras razões, a autora aponta que “persiste o mito de que elas [crianças] estariam protegidas e em melhores condições longe de suas famílias, consideradas ‘desestruturadas’”.

A prática cotidiana de aplicação da medida protetiva de Acolhimento Institucional, (aqui entendida em sentido amplo, ou seja, como qualquer modalidade de acolhimento que retira a

criança de sua família de origem como medida de proteção, por determinação judicial) tem mostrado que a cultura da institucionalização é vigente e se apresenta como primeira alternativa na busca por garantir proteção da criança e do adolescente em situação de risco pessoal e social. Em 2009 o ECA sofreu alteração quando a nova, na ocasião, Lei 12.010/2009, que dispõe sobre o aperfeiçoamento da sistemática prevista para garantia do direito à convivência familiar a todas as crianças e adolescentes, determinou em seu art. 34, § 1º que “A inclusão da criança ou adolescente em programas de acolhimento familiar (conhecido como Família Acolhedora a partir das normativas legais) terá preferência a seu acolhimento institucional (aqui entendido como uma medida de acolhimento específica como Casa Lar ou Abrigo Institucional, observado, em qualquer caso, o caráter temporário e excepcional da medida, nos termos desta Lei.” A inserção da medida protetiva “inclusão em programa de acolhimento familiar” visava, entre outros objetivos, modificar o fluxo que resultava em retirada de crianças e adolescentes de suas famílias de origem e sua colocação primeira em serviços de acolhimento institucional.

1.1 Justificativa para realização da pesquisa

Sendo esse um tema ainda pouco discutido, ao qual se atribui relevância por se tratar de compreender e problematizar a cultura da institucionalização, tomar-se-á como foco de análise, para fins deste estudo, a institucionalização/acolhimento como alternativa de proteção social e dar-se-á atenção especial às medidas protetivas: acolhimento institucional e acolhimento familiar. O Acolhimento Institucional de crianças e adolescentes integra os serviços de alta complexidade do Sistema Único de Assistência Social² (SUAS) e tem caráter excepcional e provisório, ou seja, espera-se que o afastamento do convívio familiar de crianças e adolescentes motivado pela violação de direitos e violência intrafamiliar não gere a ruptura definitiva dos vínculos familiares nem a institucionalização prolongada das crianças e adolescentes. Da mesma forma, o acolhimento familiar de crianças e adolescentes integra os serviços de alta complexidade do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e destina-se ao seu afastamento provisório do seio familiar. O acolhimento familiar funciona como programa de Proteção, sob o regime de “colocação familiar”, do artigo 90 do Estatuto da Criança e do Adolescente; ele envolve paralelamente o acompanhamento psicossocial, um processo jurídico-administrativo.

² Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é o modelo de gestão utilizado no Brasil para operacionalizar as ações de assistência social. A assistência social é parte do Sistema de Seguridade Social, apresentado pela Constituição Federal de 1988. O SUAS é de responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e está previsto e regulamentado na Lei Federal 8.742, de 7 de dezembro de 1993, a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS).

Para melhor compreender o contexto complexo que constitui a cultura da institucionalização que passa pelo lugar atribuído à criança e ao adolescente tanto histórica como jurídica e socialmente, indo até ao reconhecimento da criança e do adolescente como sujeitos de direito e encontrando no direito à convivência familiar e comunitária o amparo para análise das concepções e aplicações das políticas públicas vigentes, é que construímos o objeto de pesquisa proposto neste estudo.

O percurso empreitado pela pesquisadora para eleição do tema se deu a partir de leituras de livros, revistas e artigos relacionados ao direito da criança e do adolescente, famílias, sociedade, Estado e políticas sociais. A inserção no Núcleo de Estudos da Criança, Adolescente e Família (NECAD) na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e, posteriormente, no Núcleo de Pesquisa Interdisciplinar Sociedade, Família e Políticas Sociais (NISFAPS/UFSC) aproximaram a pesquisadora de bibliografias importantes para o acúmulo teórico a respeito das concepções e legislações que discutem esses temas influenciando no seu interesse investigativo pela temática.

Desde a escolha do tema do Trabalho de Conclusão do Curso de Serviço Social nesta Universidade, aponta-se a curiosidade e interesse pela temática, sendo objeto de estudo na ocasião “O PERCURSO HISTÓRICO DO DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA: família, separação e filhos”. Além disso, a participação em congressos e seminários, os estágios na formação acadêmica, a participação como conselheira de direito no Conselho Municipal do Direito da Criança e do Adolescente (CMDCA) no município de Florianópolis por quatro anos consecutivos e a atuação como assistente social na Casa Lar Semente Viva também se constituíram propulsores para a investigação que se propõe neste estudo.

Sendo assim, estudou-se acerca das medidas de proteção social nas modalidades “familiar e institucional” de crianças e adolescentes, utilizando-se como referência as legislações nacionais e marcos legais internacionais, além de referenciais teóricos que fundamentam e orientam a regulamentação e aplicação de práticas recentes e/ou vigentes. Elegeu-se a história das legislações, o discurso jurídico e sociocultural e a inserção do tema na agenda política como principais instrumentos de análise devido à sua relevância para a reflexão que se pretende realizar.

A questão problema que orienta esta pesquisa é: “Quais são os pressupostos que fundamentam e orientam a institucionalização de crianças e adolescentes como medida de proteção social e como esta influencia nos arranjos político-institucionais vigentes?”.

Para a realização deste estudo, foi necessário maior aprofundamento e análise de categorias essenciais na compreensão do tema. Dessa forma, fizeram-se escolhas de abordagem conceitual, elegeram-se: criança e adolescente; institucionalização; política social; medida de proteção acolhimento/institucionalização e abandono, como aquelas que dariam o embasamento teórico para a pesquisa. Considerou-se importante, entre outras categorias, apropriar-se dialeticamente de classes sociais, totalidade, historicidade e mediação. Fez-se uma interlocução analítica tendo por base as legislações nacionais e internacionais e as literaturas brasileiras sobre a temática. Uma análise sócio-histórica desses conceitos foi realizada visando situá-los no tempo e espaço, além do reconhecimento de suas interrelações e forças impulsoras.

1.2 Objetivos propostos

Para nortear este estudo, tomou-se como objetivo geral e, portanto, pilar estruturante da reflexão, **analisar os pressupostos que fundamentam e orientam a institucionalização/acolhimento de crianças e adolescentes como medida de proteção social a partir de suas regulamentações e concepções teóricas orientadoras.**

Desde então, considerou-se essencial eleger alguns objetivos específicos que se tornaram ferramentas indispensáveis para alcance do objetivo proposto. São eles:

- a) compreender historicamente as concepções legais e sociais de infância, criança e adolescente, e de que forma elas conformam no percurso histórico a medida de proteção acolhimento/institucionalização;
- b) investigar nos marcos legais e em referenciais teóricos como se constituiua cultura da institucionalização de crianças e adolescentes como política de proteção social;
- c) identificar de que forma o direito à convivência familiar e comunitária como um princípio e uma estratégia de proteção social às crianças, adolescentes e suas famílias vem sendo observado e utilizado nas políticas sociais contemporâneas.

1.3 O percurso metodológico

Conforme Minayo (2001) sabe-se que, para o desenvolvimento de uma pesquisa científica, tem-se a necessidade de utilizar uma metodologia, a fim de estabelecer o caminho a ser percorrido para que seja possível intervir na realidade de maneira coerente. Compreende-se que a metodologia não está dissociada da teoria, mas ambas são compreendidas como

elementos indissociáveis, sendo necessário ter embasamento e apropriação teórica acerca do objeto de estudo para, a partir disso, intervir na realidade. Portanto, é importante considerar que a metodologia e a teoria caminham juntas, uma vez que, por meio do contato estabelecido com determinada realidade, é possível adquirir informações que contribuam para sua transformação.

Desse modo, a presente pesquisa de caráter científico e considerada uma pesquisa social, foi desenvolvida por meio de uma metodologia, baseada no método dialético-crítico, que possibilitou a apreensão da realidade em seu constante movimento e as contradições presentes entre o que prever as legislações, as políticas e os discursos dos operadores. Além disso, seu embasamento teórico foi a partir das discussões realizadas com diversos autores(as) que estudam o tema. Nessa perspectiva, cabe ressaltar que a pesquisa é parte integral e intrínseca da profissão da pesquisadora, por isso não pode ser dispensada, sob pena de esvaziar o Serviço Social de pertinência científica e, portanto, do *status* de profissão de nível superior, que se apoia em embasamento teórico nutrido por contínuas e sistemáticas investigações da realidade (PEREIRA, 2005).

Para sua realização, delimitou-se uma proposta de estudo a partir de perguntas empregadas pela pesquisadora com o intuito de buscar respostas que apontassem soluções ou contribuições para a solução do problema apresentado. Nesse sentido, entende-se que as respostas encontradas aos questionamentos da pesquisa estão sujeitas aos procedimentos metodológicos adotados que orientam o percurso da investigação, conforme será visto a seguir.

A pesquisa documental foi eleita como um dos importantes procedimentos metodológicos adotados, pois pretendia-se decompor as legislações pertinentes à regulamentação do direito da criança e do adolescente e suas abordagens a cerca da institucionalização como medida primeira e última de proteção, além da especificidade do direito à convivência familiar e comunitária da criança e do adolescente, no intuito de desvendar, segundo Marx (1982), o conteúdo que reflete, não como um todo caótico, mas como rica totalidade de determinações e relações diversas.

Outro procedimento metodológico utilizado foi a pesquisa bibliográfica, pois, conforme Lima e Miotto (2007, p. 47), seu objetivo consiste em conhecer e analisar as principais contribuições teóricas existentes sobre um determinado tema ou problema. Sendo assim, acreditava-se que, por meio desse método, seria possível uma análise teórica do objeto de estudo. Seguiu-se uma busca na produção literária sobre o tema e referências relacionadas à temática, tendo por base a pesquisa em livros, artigos científicos, periódicos, revistas, *sites*, ou seja, na bibliografia publicada e acessível com relação ao objeto de estudo. No banco de

dados do Catálogo de Teses & Dissertações (CAPES) utilizaram-se para busca de teses e dissertações relacionadas ao tema os seguintes descritores: infância, criança, adolescente, institucionalização, medida de proteção social, acolhimento institucional, acolhimento familiar, direito à convivência familiar e comunitária, entre outros. Cabe ressaltar que a produção sobre esse tema na pós-graduação é pouquíssima, ou quase ausente. O que reforçou a importância dessa pesquisa para a autora.

Este estudo corresponde a uma pesquisa de natureza qualitativa. De acordo com as análises de Minayo (2001), a pesquisa qualitativa preocupa-se “menos com a generalização e mais com o aprofundamento e a abrangência da compreensão, seja de um grupo social, de uma organização, de uma instituição, de uma política ou de uma representação” (MINAYO, 2001, p. 102). Assim, no âmbito das ciências sociais, a pesquisa qualitativa oferece subsídios para a busca de respostas para questões muito particulares, preocupando-se com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Interessa-se pelos espaços mais profundos das relações, ultrapassando o aparente e a quantificação de fenômenos e processos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis.

A autora reforça:

As pesquisas qualitativas são um tipo de investigação orientado para a análise de casos concretos em sua temporalidade e localização, por meio de expressões e significados que as pessoas dão a seus pensamentos, atitudes, comportamentos e práticas. Todas as abordagens qualitativas têm em comum o reconhecimento da subjetividade, do simbólico e da intersubjetividade nas relações como partes integrantes da realidade social. Igualmente, todas trazem para o interior das análises o indissociável imbricamento entre subjetivo e objetivo, entre atores sociais e investigadores, entre fatos e significados, entre estruturas e representações. Embora seu foco seja, em geral, o universo microssocial e o aprofundamento dos fenômenos humanos, ela tem uma contribuição de caráter universal para a ciência (MINAYO, 2016, p. 18).

Nessa direção, delimitar o objeto da pesquisa foi essencial, e demarcar seu objetivo principal, indispensável. Para aprofundar e canalizar esforços na compreensão do tema, foi necessário revisitar a todo instante o objetivo principal, "**Analisar os pressupostos que fundamentam e orientam a institucionalização/acolhimento de crianças e adolescentes como medida de proteção social no Brasil a partir de suas regulamentações e concepções teóricas orientadoras.**" Assim, estruturamos o percurso metodológico definindo estratégias para manutenção do foco e atendimento das especificidades da temática. A pesquisa foi estruturada da maneira a seguir.

1. **Na primeira etapa** utilizamos os referenciais teóricos e as legislações eleitas para compreender historicamente as concepções de infância e criança, e de que maneira elas

conformam/conformavam a institucionalização/acolhimento como medida de proteção social.

2. **Na segunda etapa** foi feito um levantamento das legislações, ou seja, dos marcos legais nacionais e internacionais que regulamentam no Brasil o atendimento à criança e ao adolescente investigando, a partir desses documentos, como se apresentaram: a evolução legal do reconhecimento desse público; nuances e peculiaridades de princípios e diretrizes que nortearam a elaboração dessas legislações; o reconhecimento legal da institucionalização como medida de proteção e a previsão do ordenamento jurídico para o modelo vigente da medida de proteção acolhimento/institucionalização.
3. **Na terceira etapa** considerou-se o Plano Nacional de Promoção, Defesa e Garantia do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC) como documento base para identificar de que forma o direito à convivência familiar e comunitária como um princípio e uma estratégia de proteção social às crianças, adolescentes e suas famílias vem sendo observado e garantido no momento em que eles se encontram sob medida de Acolhimento/Institucionalização.
4. **Na quarta e última etapa**, realizou-se o tratamento, análise e interpretação dos dados norteando-se numa perspectiva sócio-histórica, pautada em categorias fundamentadas teoricamente. Os dados e informações obtidos pela pesquisa foram interpretados por meio da análise de conteúdo, entendida como um procedimento de interpretação de conteúdos discursivos, resultando na elaboração do (Quadro 2) e outras análises conclusivas conforme apresentadas nas considerações finais deste trabalho.

Com relação ao referencial teórico, nos dedicamos a buscar nos estudiosos sobre a temática e em suas produções a base para construir o percurso que desvenda as concepções presentes e subjacente de infâncias e criança nos seus aspectos sociais e legais, além do direito da criança e do adolescente e suas nuances acerca da institucionalização como medida de proteção social circunscrita historicamente. Entre eles, destacamos: Josiane Rose Petry Veronese (1996, 1997, 2002, 2013), Marcos Cezar de Freitas (2003), Maria Luiza Marcílio (2003), Mary Del Priore (1999, 2008), Philippe Ariès (1981), Irene Rizzini (1997, 2004, 2006, 2008), Cláudia Fonseca (1995) e Jane Valente (2013). No que concerne às principais leis e documentos que orientaram a pesquisa para compreensão da construção social e legal da infância e da adolescência e sobre as bases da cultura da institucionalização, analisamos os compromissos internacionais e os marcos nacionais, como exemplo, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), Convenção sobre os Direitos da Criança (ONU, 1989), Constituição Federativa do Brasil (BRASIL, 1988), Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei

Federal 8.069/1990 (BRASIL, 1991), Lei Orgânica da Assistência Social 8.742/1993 (BRASIL, 2004a), Política Nacional da Assistência Social (BRASIL, 2004b), Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (BRASIL, 2006), Política Nacional de Saúde, Lei Federal 8.080 (1990), Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes (BRASIL, 2009a), Lei Federal 12.010 (BRASIL, 2009b) e Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009c).

As mediações necessárias entre legislações, normativas, estrutura das instituições e os referenciais teóricos adotados para análise da temática em suas distintas perspectivas constituíram-se desafios para a pesquisadora, mas a paixão pelo tema lhe serviu de incentivo e mola propulsora. Cada obstáculo transformou-se pouco a pouco em novo tópico a ser desvendado. Os resultados dessa investigação serão apresentados a partir de agora em três seções. Ao final delas, em considerações finais, faremos breve reflexão com o intuito de condensar as descobertas realizadas durante esta pesquisa.

1.4. Estrutura da dissertação

Para exposição do desdobramento dos objetivos específicos, construímos três seções. A primeira seção é esta, a introdução, em que elencamos a “Justificativa para a realização da Pesquisa”, os “Objetivos Propostos”, o “Percurso Metodológico” e a “Estrutura da Dissertação”. Na segunda seção deste estudo, visou-se assinalar os diferentes conceitos atribuídos historicamente à criança e ao adolescente e suas nuances, intitulado-se “Concepções de infâncias presentes ou subjacentes nas formulações legais e nas políticas sociais”. Na terceira seção, percebeu-se que seria necessário aprofundar a compreensão acerca da cultura da institucionalização e sua interface com o abandono, seja por parte das famílias, seja por parte do Estado. Essa seção tem como título “Processos sócio-históricos e culturais do surgimento de instituições de abrigo para crianças e adolescentes no Brasil”. A quarta seção aborda uma importante reflexão sobre o paradigma da proteção integral, pelas lentes do direito à convivência familiar e comunitária sob a égide do acolhimento como única alternativa de proteção social. Esse capítulo intitulamos de “A premissa do direito à convivência familiar e comunitária e os desafios inerentes a institucionalização”. Por fim, nas Considerações Finais, alguns aspectos debatidos e problematizados ao longo do trabalho são retomados, e as principais sugestões e recomendações acerca do tema proposto são organizadas.

2 CONCEPÇÕES DE INFÂNCIA(S) PRESENTES OU SUBJACENTES NAS FORMULAÇÕES LEGAIS E NAS POLÍTICAS SOCIAIS

O desafio desta seção foi o de buscar em uma retrospectiva histórica no decorrer dos séculos as várias formas de atenção dispensada à criança e à infância. Há muito elas têm sido alvo de interesse social, acadêmico e técnico, de discussões abalizadas e leigas, de preocupação sincera e de jogo das elites e, certamente, alvo de ação, com viés filantrópico e fundamentação política.

Instituições foram erguidas para ampará-las, leis foram formuladas para protegê-las, diagnósticos alarmantes demandaram novos métodos para a sua educação ou reeducação, experiências de atendimento foram implementadas, visando debelar o abandono e a criminalidade. No decorrer desta seção, observaremos que há muito para se investigar e desvendar.

Com o passar do tempo, observaremos que a criança e as infâncias foram tratadas de diversas maneiras. As relações sociais com a família, com a Igreja, com o Estado e com outros estamentos da sociedade perpetuaram valores morais, religiosos e culturais reproduzindo dominadores e subjugados em seus papéis.

Nosso foco nesta seção será a infância, incluindo nesse análise, tanto crianças quanto adolescentes que permaneceram à margem da sociedade historicamente. Como veremos em nossa história, a eles se reservaram a piedade e a solidariedade de uns; a indiferença, a hipocrisia ou crueldade de outros. Podemos encontrar na introdução do livro “A arte de governar crianças”, de Irene Rizzini e Francisco Pilotti (2011, p. 16) uma declaração que retrata bem esse cenário:

Reconhecemos o sincero e valioso empenho de personagens — ilustres ou incógnitos — que dedicaram suas vidas à causa da infância. Contudo, a história das políticas sociais, da legislação e da assistência (pública ou privada) é, em síntese, a história das várias fórmulas empregadas, no sentido de manter as desigualdades sociais e a segregação das classes — pobres/servis e privilegiadas/dirigentes. Instrumentos-chave dessas fórmulas, em que pesem as (boas) intenções filantrópicas, sempre foram o recolhimento/isolamento em instituições fechadas, e a educação/reeducação pelo e para o trabalho, com vistas à exploração da mão de obra desqualificada, porém gratuita (RIZZINI, Irene; PILOTTI, 2011, p. 16).

Esses autores ainda trazem que “[...] dificilmente, no passado ou no presente, a dinâmica do sistema capitalista ensejaria simultaneidade entre crescimento, repartição da renda e justiça social”.

Iniciaremos com um resgate das representações sociais da criança e da infância no mundo e no Brasil. Posteriormente, o percurso da comunidade internacional e nacional na luta

por garantir o reconhecimento dos Direitos da Criança, bem como suas repercussões no Brasil. No fechamento desta seção, faremos uma retrospectiva das legislações construídas socialmente no Brasil retratando avanços e retrocessos, barbárie e cidadania.

2.1 Crianças e infâncias na evolução histórica de suas representações sociais.

Crianças nem sempre foram crianças! Infâncias nem sempre foram infâncias!

O jogo de palavras tem por finalidade apontar para os avanços científicos contemporâneos em contraponto aos conceitos passados, que expressam os costumes de uma determinada época e, por vezes, ainda imperam. Ao olharmos a história a partir dos significados cunhados no conceito “criança(s) e infância(s)”, na contemporaneidade, vemos as conquistas impressas nas diferentes legalidades que demonstram o caminhar dos direitos conquistados e as concepções sociais. Dessa forma, os marcos históricos podem elucidar os avanços e os desafios a serem (ainda) enfrentados pelo Estado, família e sociedade.

Para essa análise, considerou-se que a infância se tem constituído um campo emergente de estudos para várias áreas do saber, porém focados em diferentes abordagens, enfoques e métodos, os quais determinaram distintas imagens sociais sobre as crianças. Segundo Sarmiento (2007, p. 26), as concepções construídas historicamente sobre a infância, baseadas numa perspectiva adultocêntrica, tanto esclarecem como ocultam a realidade social e cultural das crianças, sendo, portanto, necessária a ruptura com o modelo epistemológico sobre a infância até então instituído.

O autor afirma ser recente o interesse histórico pela infância, sendo predominante no quadro teórico sua concepção como construção social, ideia preconizada pelo historiador francês Philippe Ariès (1986), que apresenta importantes contribuições para o estudo das imagens e concepções da infância ao longo da história, embora seja criticado por alguns autores em razão de sua visão histórica linear e por seus limites metodológicos.

Philippe Ariès realizou seus estudos da iconografia da Era Medieval à Modernidade observando representações da infância na Europa Ocidental, especialmente na França, e seus estudos sinalizam a infância como produto da vida moderna, resultante das modificações na estrutura social.

A tese da ausência do sentimento de infância na Antiguidade é relatada pelo autor considerando os altos índices de mortalidade das crianças e a forma de viver indistinta dos adultos, manifestada nos trajes, nos brinquedos, na linguagem e em outras situações do cotidiano, revelando uma criança que não possuía nenhuma singularidade e não se separava do

mundo adulto, sendo, pois, considerada um adulto em miniatura. Sandra Corazza (2002, p. 81) considera que a história da infância revela um silêncio histórico, ou seja, uma ausência de problematização sobre essa categoria, não porque as crianças não existissem, mas porque, do período da Antiguidade à Idade Moderna, “não existia este objeto discursivo a que hoje chamamos infância, nem esta figura social e cultural chamada ‘criança’”.

A análise iconográfica realizada por Ariès é um marco para entendermos que a infância é uma categoria da modernidade e que não pode ser compreendida fora da história da família e das relações de produção. Na Idade Média, as crianças pequenas não tinham função social antes de trabalharem, sendo alta a taxa de mortalidade infantil. Aquelas que eram pobres, assim que cresciam, eram inseridas no mundo do trabalho, sem qualquer diferenciação entre adultos e crianças. As crianças nobres tinham seus educadores e eram vistas como miniaturas dos adultos e deveriam ser educadas para a transição para a vida adulta. Essa afirmativa foi verificada a partir dos estudos iconográficos de obras de arte do período que caracterizavam a ausência do sentimento de infância, pois “[...] uma miniatura otomana do século XI nos dá uma ideia impressionante da deformação que o artista impunha aos corpos das Crianças [...]” (ARIÈS, 2014, p. 17).

No século XVI, os adultos, em especial as mulheres, começam a destinar certa atenção às crianças, reconhecidas como fonte de distração ou relaxamento, o que Ariès (1986, p. 159) chama de “crianças bibelô”, expressando um sentimento de “paparico” pela infância.

A partir do século XVIII, lentas transformações começaram a ser operadas no interior das famílias, ocasionando o surgimento do “sentimento de família”, fortemente marcado pela necessidade e desejo de privacidade. Começaram a ocorrer mudanças até mesmo quanto ao espaço físico no qual a família vivia:

Esta organização da casa passou a corresponder a uma nova forma de defesa contra o mundo e como uma necessidade de isolamento face ao espaço público: a família começou a se manter à distância da sociedade. Emergiram as noções de intimidade, discrição e isolamento, ao se separar a vida mundana, a vida material e a vida privada, cada uma circunscrita a espaços distintos (MOREIRA; VASCONCELOS, 2003, p. 169).

Instaurou-se o modelo da família nuclear, o qual iria trocar a sociabilidade ampla pelo desejo de intimidade, reduzindo as vivências de formas comunitárias tradicionais.

A intimidade e a vida privada da família moderna propõem novas relações familiares, acompanhadas por mudanças de valores, especialmente em relação à educação das crianças. A criança assumiu um lugar central na família, pois, se antes era cuidada de forma difusa e dispersa pela comunidade em geral, passou a ser responsabilidade dos pais. Ou seja, com o

capitalismo e a propriedade privada, a criança passou a ser responsabilidade dos pais e também dona e herdeira das riquezas, misérias e valores sociais.

O modelo de família nuclear veio instituir modificações no contexto familiar, como a divisão e diferenciação de papéis sexuais: o homem passou a ser visto como provedor, devendo, portanto, fazer parte do mundo público, e a mulher, responsável pela casa e educação dos filhos, fazendo parte do mundo privado.

Segundo Moreira e Vasconcelos (2003, p. 169), particularmente no século XVIII, com o desenvolvimento do capitalismo, consolidou-se a separação entre as esferas pública e privada, cabendo ao Estado a administração da esfera pública e das relações de produção, ao passo que a família se responsabilizaria pela esfera privada, pelo espaço doméstico e pela reprodução das condições de sobrevivência.

Nesse período, a criança nascia considerada socialmente como um ser dependente, frágil, ignorante e vazio, que precisava ser treinado para ser um bom cidadão, cabendo à família a responsabilidade pela sua socialização.

A burguesia fez surgir um novo sentido de família, apresentando o modelo nuclear como hegemônico e trazendo também um novo “sentimento de infância”, colocando a criança numa condição diferente daquela do adulto:

Sentimento de infância não significa o mesmo que afeição pelas crianças; corresponde, na verdade, à consciência da particularidade infantil, ou seja, aquilo que a distingue do adulto e faz com que ela seja considerada como um adulto em potencial, dotada de capacidade de desenvolvimento (KRAMER, 2003a, p. 17).

Nesse novo contexto, a família passou a ter como função básica garantir a sobrevivência física, social e psicológica da prole, favorecendo a manutenção das relações sociais e produtivas do modelo hegemônico capitalista. A responsabilização da educação das crianças pela mulher veio acompanhada do ideal do amor materno, concebido como natural e instintivo, levando-a a exercer com abnegação e dedicação o papel de mãe.

Um novo sentimento destinado à infância, contrário ao paparico, pautado pelos ideários dos moralistas, fazia da infância objeto de estudo, instrução e escolarização. Assim, as mudanças no interior das famílias e a necessidade de educação das crianças passaram a ser fatores determinantes para o desenvolvimento do sentimento de infância. A escola³ confirmase como instituição responsável pela separação das crianças e jovens do mundo adulto, por meio de práticas autoritárias e disciplinares em defesa da formação do “futuro cidadão”.

³Importante considerar que o projeto de escolarização do século XVIII destinava-se às crianças e jovens da aristocracia e burguesia, visto que, por muito tempo, as crianças camponesas permaneceram misturadas ao mundo adulto.

Moreira e Vasconcelos assim descrevem a relação entre a escola e a infância:

[...] a escola tornou-se uma instituição fundamental na sociedade, quando a infância passou a ser vista como fase dotada de diferença, a ser institucionalizada, separada do restante da sociedade e submetida a um regime disciplinar cada vez mais rigoroso (MOREIRA; VASCONCELOS, 2003, p. 171).

No Brasil, Irene Rizzini (2008), ao descrever do período Monárquico ao Republicano, afirma que a Criança, nesse período histórico, também foi retratada como um ente sem vontades e sem direitos, como adulto em miniatura ou como diferentes personagens, menos como Criança.

A história da criança brasileira também acontece no quadro das mudanças societárias, sendo que suas múltiplas vivências da infância ocorreram em razão do pertencimento social, racial e de gênero (GOUVÊA, 2003, p. 13).

Desde a presença dos jesuítas no País, temos a configuração de distintas infâncias direcionadas por diferentes projetos educativos. O projeto salvífico da infância é revelado pelos jesuítas ao conceberem-na como um momento de “iluminação e revelação”. Para as crianças nativas, esse projeto significou submetê-las ao violento processo de aculturação (PRIORI, 1998, p. 15). Não muito diferente foi a história da criança negra escrava, iniciada no trabalho antes mesmo de completar sete anos de idade, enquanto a criança branca, da elite, estava destinada aos estudos.

Dessa forma, a classe social, raça e etnia foram determinantes para múltiplas formas de vivência do universo infantil, não existindo, “[...] portanto a infância como categoria universal, e nem a infância no singular, mas diferentes vivências do ser criança em uma mesma cultura” (GOUVÊA, 2003, p. 16).

Portanto é preciso reconhecer que as crianças, como sujeitos históricos, são concretas na sua materialidade, no seu nascer, no seu viver e no seu morrer, expressando assim a inevitabilidade da história e nela se fazendo presente nos seus mais diferentes momentos.

Segundo Sarmiento (2005, p. 371), é preciso que se faça uma distinção semântica entre infância e criança, categorias que muitas vezes são apresentadas com o mesmo significado no senso comum:

Por isso a Sociologia da Infância costuma fazer, contra a orientação aglutinante do senso comum, uma distinção semântica e conceptual entre infância, para significar a categoria social do tipo geracional, e criança, referente ao sujeito concreto que integra essa categoria geracional e que, na sua existência, para além da pertença de um grupo etário próprio, é sempre um ator social que pertence a uma classe social, a um gênero, etc. (SARMENTO, 2005, p. 371).

Os conceitos de infância podem apresentar diferentes significados, conforme os referenciais que utilizarmos. Eles desvelam, em si, os valores sociais de cada época na história, em que conceitos, como criança e infância, não eram muito claros. O próprio termo infância, etimologicamente, segundo dicionário, tem origem no latim *infantia*, do verbo *fari*= falar, onde o termo *fan* significa falante, e o termo *in* significa a negação do verbo. Portanto, *infans* refere-se ao indivíduo que ainda não é capaz de falar. Infância, momento de vida vivido pelo infante: aquele que não tem voz.

Javeau (2005), ao discutir o conceito polissêmico da infância, chama atenção para o campo semântico dos termos infância, criança e crianças. Segundo o autor, o termo criança remete a uma concepção psicológica, à preocupação com o sujeito criança em si, considerando as suas características individuais. O autor destaca: “[...] construiu-se um objeto abstrato, a ‘criança’, destinado a passar por níveis diversos e sucessivos de aquisição de competências, cada um deles constituindo uma etapa na fabricação da personalidade dos indivíduos” (JAVEAU, 2005, p. 382).

Sarmiento e Pinto (1997, p. 11), ao discutirem as concepções de infância e criança, esclarecem:

Com efeito, crianças existiram desde sempre, desde o primeiro ser humano, e a infância como construção social — a propósito da qual se construiu um conjunto de representações sociais e de crenças e para a qual se estruturaram dispositivos de socialização e controle que a instituíram como categoria social própria — existe desde os séculos XVII e XVIII [...] (SARMENTO; PINTO, 1997, p. 11).

Para Kuhlmann Júnior (2001, p. 31), a infância é uma condição do ser criança, devendo ser compreendida no contexto das relações sociais:

[...] considerar a infância como uma condição da criança. O conjunto de experiências vividas por elas em diferentes lugares históricos, geográficos e sociais é muito mais do que uma representação dos adultos sobre esta fase da vida. É preciso conhecer as representações da infância e considerar as crianças concretas, localizá-las nas relações sociais etc., reconhecê-las como produtoras da história (KUHLMANN JÚNIOR, 2001, p. 31).

Como vimos, o estudo de Ariès pode ser considerado uma das grandes obras para a compreensão das imagens e concepção da infância ao longo da história, reconhecendo a infância como uma construção da modernidade. Ou seja, é com o projeto de modernidade que a infância sai do anonimato, tornando-se objeto de estudo de várias áreas do saber. A modernidade trouxe consigo o desejo de compreender, explicar e controlar toda a sociedade, marcada pelos fatores da racionalização do homem e da organização do capital. Como período histórico, tem sua origem no século XVII, no bojo de profundas transformações sociais e

culturais. Atingiu seu ápice no século XVIII, com o advento do iluminismo⁴ e com o apogeu da sociedade industrial.

Para Santos (1997, p. 78), é no século XVIII que se dá o cumprimento histórico do conceito de modernidade, período concomitante ao surgimento do capitalismo⁵ como modo de produção dominante na Europa. Segundo o projeto iluminista, caberia à escola configurar-se como espaço para a transmissão do conhecimento científico e para a formação do cidadão. Em relação às crianças, o projeto escolar deveria prepará-las para a vida adulta e para o mundo produtivo. As influências desses pensamentos determinaram a configuração de teorias pedagógicas, como a de John Locke, na qual a criança é reconhecida como uma tábula rasa, como um “vir a ser”, devendo ser preenchida de conhecimentos necessários à sua formação como força produtiva.

O interesse pela infância propagado pela modernidade inaugura, num certo sentido, a preocupação com a criança e sua formação, porém o objetivo não era a criança em si, mas o adulto de amanhã. Reconhecida como fase da não razão, da imaturidade, as expectativas sobre a infância propagavam um discurso legitimando-a como uma fase do desenvolvimento humano no qual a criança, ser frágil e dependente do adulto, deveria ser educada e disciplinada para o desenvolvimento pleno de suas faculdades, inclusive da razão.

Ariès chama atenção para o fato de que a ausência da consciência da infância não significava que as crianças fossem maltratadas ou desprezadas. Segundo o autor, até o século XVIII pode-se observar um estado de paparicos excessivos às crianças, como se fossem bichinhos de estimação dos adultos.

Na Idade Média, as crianças não apresentavam estatuto social e autonomia existencial, eram consideradas como meros seres biológicos. “Paradoxalmente, embora a história revele a existência das crianças, seres biológicos, desde a Antiguidade, nem sempre houve infância, categoria social de estatuto próprio” (SARMENTO, 2004, p. 11). As crianças pertenciam ao universo feminino até que pudessem ser integradas ao mundo adulto, ou seja, quando apresentassem condições para o trabalho, para a participação na guerra ou para a reprodução. Segundo Barbosa (2006, p. 75), era predominante nesse período histórico uma visão de criança considerada rude, fraca de juízo, marcada pelo pecado original e que, portanto, deveria ser controlada e vigiada pelos adultos.

⁴O iluminismo refere-se a um movimento intelectual surgido na segunda metade do século XVIII, conhecido como Século das Luzes, que enfatizava a razão e a ciência como instrumentos para explicar o universo.

⁵ Santos (1997) analisa o desenvolvimento do capitalismo em três períodos: capitalismo liberal (século XIX), capitalismo organizado (final do século XIX) e o capitalismo desorganizado (a partir da década de 1960). Para aprofundar o estudo desses períodos do capitalismo, consultar também Harvey (2008).

O reconhecimento da infância como etapa do desenvolvimento humano nos séculos XIX e XX fez surgir a infância científica, com a propagação de conhecimentos construídos por várias áreas do saber, o que determinaria um conjunto de teorias e práticas a serem desenvolvidas para cuidar dessa categoria. São divulgadas normas de higiene e cuidados com as crianças, investe-se em campanhas de amamentação, criam-se instituições de atendimento, como as creches e jardins da infância, enfim, cria-se o que Barbosa (2006, p. 77) denomina de infância atendida. A autora alerta que esses saberes e instituições destinavam-se à criança burguesa e que outras infâncias coexistiam ao mesmo tempo, ou seja, a criança abandonada nos orfanatos, nas rodas de expostos, a criança explorada nas fábricas ou, ainda, privada de condições dignas de existência. O conjunto desses saberes⁶ influenciou as representações sociais sobre as crianças incorporadas ao imaginário coletivo. De acordo com Sarmiento (2004, p. 12), esses saberes prescrevem padrões de “normalidade”, ou seja, conhecimentos referentes ao desenvolvimento das crianças, conforme alguns padrões que orientarão as famílias e as instituições nos cuidados e educação das crianças. Conforme o autor, esses saberes pautam-se por duas ideias conflitantes da infância:

Referimo-nos às concepções antagônicas rousseauianas e montaigneanas sobre a criança, ao construtivismo e ao comportamento, às pedagogias centradas no prazer de aprender e às pedagogias centradas no dever do esforço, às pulsões libertadoras e aos estímulos controladores, em suma às ideias da criança-anjo, natural, inocente e bela e a criança demônio, rebelde, caprichosa e disparata (SARMENTO, 2004, p. 13).

Entre os saberes científicos produzidos sobre a infância, podem-se destacar as influências da Psicologia do Desenvolvimento, ao estabelecer estágios universais do desenvolvimento infantil, sobretudo nas práticas pedagógicas.

Dahlberg, Moss e Pence (2003, p. 53) explicitam as influências da Psicologia do Desenvolvimento na construção do conhecimento sobre a infância:

[...] a Psicologia do Desenvolvimento pode ser vista como um discurso que, além de contribuir para a construção de nossas imagens das crianças e para o nosso entendimento das suas necessidades, contribuiu para a construção e para a constituição de toda a paisagem da infância (DAHLBERG; MOSS; PENCE, 2003, p. 53).

Outros fatores aliados aos saberes científicos sobre a infância contribuíram para a institucionalização da infância na modernidade, entre eles, a institucionalização da escola pública, o sentimento de cuidado e proteção das famílias e a promoção da administração simbólica da infância, configurando uma infância global (SARMENTO, 2004, p. 12). Entre

⁶Segundo Barbosa (2006, p. 73), os saberes científicos sobre a infância foram produzidos inicialmente pela Biologia, Psicologia e Medicina. Somente no século XX tornou-se objeto de estudo da História e da Sociologia.

esses fatores, Sarmento (2004, p. 13) considera como primeiro e decisivo a criação de instâncias públicas de socialização das crianças com a institucionalização da escola pública, a qual irá configurar o “ofício de aluno” como componente essencial do “ofício de criança”. Assim, será na escola que as crianças se apropriarão dos saberes, normas e valores instituídos como dominantes na sociedade. Para Sarmento (2004, p.13), a modernidade desenvolveu um conjunto de procedimentos configuradores da administração simbólica da infância, os quais estabelecem normas, atitudes e prescrição, nem sempre escritos ou formalizados, que condicionam e direcionam a vida das crianças em sociedade.

Retomando a ideia de que as concepções sobre a infância são forjadas no percurso da história, nos deparamos com o questionamento de alguns teóricos acerca do desaparecimento da infância na pós-modernidade.⁷ Porém, os estudos recentes da Sociologia da Infância demonstram que ela é um projeto inacabado da modernidade e que seu curso tem revelado grandes paradoxos na contemporaneidade. A esse respeito, Sarmento (2004, p. 19) esclarece:

Não obstante — contrariamente aos propagadores da “morte da infância” (POSTMAN, 1999) — consideramos que a segunda modernidade radicalizou as condições em que vive a infância moderna, mas não a dissolveu na cultura e no mundo dos adultos, nem tão pouco lhe retirou a identidade plural nem a autonomia de ação que nos permite falar de crianças como atores sociais. A infância está em processo de mudança, mas mantém-se como categoria social, com características próprias (SARMENTO, 2004, p. 19).

Segundo Dahlberg, Moss e Pence (2003, p. 37), a Sociologia da Infância tem contribuído para a quebra de paradigmas sobre a infância, reconhecendo-a “[...] como um importante estágio do curso de vida, nem mais nem menos importante do que outros estágios”. Esse entendimento da infância rompe com o paradigma da criança frágil, inocente, dependente e incapaz, dando lugar à concepção da criança rica, forte, poderosa e competente, coconstrutora de conhecimento, identidade e cultura. A criança é reconhecida como um sujeito ativo, competente, com potencialidades a serem desenvolvidas desde o nascimento; sujeito que aprende e constrói conhecimentos no processo de interação social.

Podemos compreender que o estabelecimento dos limites da infância é um processo polêmico, contraditório e constitutivo da própria infância como categoria social (FULLGRAF, 2001, p. 28). Percebe-se que o termo infância apresenta um caráter genérico, cujo significado resulta das transformações sociais, o que demonstra que a vivência da infância modifica-se conforme os paradigmas do contexto histórico e outras variantes sociais, como raça, etnia e

⁷A esse respeito consultar a Obra “Infância e Educação” de Sandra Mara Corazza (2002, p. 118–228).

condição social. Destaca-se que a ideia de infância aparece com a sociedade capitalista urbana industrial à medida que mudam a inserção e o papel social da criança na sociedade.

Antes de avançarmos para o próximo subitem, cabe esclarecer quanto ao aspecto etário para definição dos parâmetros “de quem é” criança e até aonde “vai” a infância. Segundo Sarmiento (1997, p. 14), os conceitos de infância podem apresentar diferentes significados, conforme os referenciais que utilizarmos.

Pinto & Sarmiento (1997, p. 15), ao discutirem a respeito do limite etário para a definição do ser criança, destacam a inexistência de um consenso, visto que recentes investigações e estudos têm enfatizado a condição da criança como sujeito de direitos desde a vida intrauterina. Segundo os autores, as dificuldades quanto ao consenso de limites etários da infância se intensificam quando a discussão se refere ao limite etário para deixar de ser criança.

Os limites da infância encontram respaldos, além do campo legal, nas tradições culturais. Para algumas etnias e culturas, a puberdade é considerada o fim da infância e início da vida adulta. Os níveis ou ciclos de escolaridade também são possíveis fronteiras para demarcação da infância. Nas análises de Sarmiento e Pinto (1997),

[...] o estabelecimento desses limites não é uma questão de mera contabilidade jurídica, nem é socialmente indiferente. Pelo contrário é uma questão de disputa política e social, não sendo indiferente ao contexto em que se coloca nem ao espaço ou tempo da sua colocação. Assim “ser criança” varia entre sociedades, culturas e comunidades, pode variar no interior da fratria de uma mesma família e varia de acordo com a estratificação social. Do mesmo modo, varia com a duração histórica e com a definição institucional da infância dominante em cada época (SARMENTO; PINTO, 1997, p. 17).

E é nesse terreno de disputas políticas e sociais que a criança passa a ter visibilidade, entrando na pauta e nas agendas dos setores públicos e privados e, desse modo, rompendo com o paradigma da criança silenciada.

Sobre a inserção da criança nos marcos legais, conquistas, avanços, desafios, retrocessos e suas múltiplas representações falaremos nas seções posteriores.

2.2 A caminhada da comunidade internacional e nacional pelos Direitos da Criança

Sabe-se que o Século XX foi marcado por fatos e acontecimentos extremamente importantes. Um deles, a grande caminhada da comunidade internacional em favor dos Direitos

da Criança, em 1923. Nesse ano, foi aprovado um dos mais inusitados documentos, que ficou conhecido no mundo todo como *Save the Children*.⁸

A União Internacional redigiu e aprovou o documento, reconhecido mundialmente como Declaração de Genebra de 1924. Nesse documento, foram elaborados cinco pontos importantes, o principal deles trouxe, pela primeira vez, os princípios básicos de Proteção à Infância. A Declaração de Genebra é considerada o primeiro documento de caráter amplo e generico com relação as crianças. Enquanto a Convenção da OIT de 1919 protegia um pequeno grupo de pessoas a Declaração de Genebra abrangia “todas as crianças”. E apesar de não considerá-las como sujeito de direito, trouxe em seu texto importantes itens de proteção, dentre os quais destacam-se:

[...] Toda criança deve receber os meios necessários para seu desenvolvimento normal; devem ser as primeiras a receber socorro em tempo de dificuldade; ter a possibilidade de ganhar o seu sustento; deve ser protegida de toda forma de exploração; deve se educada de modo a ver que seu talento também pode ajudar outras pessoas [...]. (DECLARAÇÃO, 1924).

Em 1946, após a Segunda Guerra Mundial, o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, fundado em 1945, recomendou ser adotada a Declaração de Genebra, com o objetivo de canalizar as atenções do mundo do pós-guerra para os problemas urgentes relacionados com as crianças, e fundou no mesmo ano o Fundo de Emergência das Nações Unidas para as Crianças (UNICEF) .

Em 1948, foi adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas a Declaração Universal dos Direitos do Homem, primeiro instrumento internacional que enunciava direitos de caráter civil e político mas também de natureza econômica, social e cultural dos quais todos os seres humanos, com inclusão das crianças, devem beneficiar-se, aprovados em seu artigo na integra que diz:

Art. 25 — Reconhece que “a maternidade e a infância têm direito a ajuda e a assistência especiais.” Refere igualmente que “todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimônio, gozam da mesma proteção social” (DECLARAÇÃO,1948).

⁸A primeira associação *Save the Children* foi criada em Londres, em maio de 1919, por Eglantyne Jebb e sua irmã Dorothy Buxton. Chocadas diante das consequências da Primeira Guerra Mundial e da Revolução Russa, ambas decidiram criar uma poderosa organização internacional com ramificações nos lugares mais remotos do planeta, voltada à melhoria das condições de vida das crianças. No ano seguinte, foi fundada a união internacional, que se colocou na vanguarda da luta pelos direitos da infância no mundo ao elaborar a Declaração Universal dos Direitos da Criança, adotada pela Sociedade das Nações, em 1924, que foi a base da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança de 1989, ratificada pela Assembleia Geral da ONU. Em 2020, a *Save the Children* completa 100 anos.

Onze anos depois, em 1959, a Assembleia Geral, órgão máximo da Organização das Nações Unidas, aprovou a Declaração Universal dos Direitos da Criança, um texto contendo dez princípios, aumentando substancialmente o elenco dos direitos aplicáveis à população infantil.

Em 1978, o governo da Polônia apresentou à Comunidade Internacional uma Declaração, de força internacional, relativa aos Direitos da Criança. A Declaração sugeria princípios pelos quais os povos deveriam se guiar, no que diz respeito aos Direitos da Criança. A convenção foi mais além ao estabelecer normas, isto é, deveres e obrigações dos países que a ela formalizassem sua adesão.

Em 1979, a Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas examinou a proposta da Polônia e criou um Grupo de Trabalho para, a partir dele, produzir um texto definitivo.

Durante os dez anos que se seguiram, o texto foi intensamente debatido pela comunidade internacional. Para participar desse esforço, organizações não governamentais criaram um Grupo *ad hoc* ONG, para auxiliar o Grupo de Trabalho encarregado pelas Nações Unidas de elaborar uma proposta de texto final.

Em 1989, o Grupo de Trabalho apresentou a redação definitiva do Projeto de Convenção à Comissão de Direitos Humanos da ONU. Em 20 de novembro do mesmo ano, a Assembleia Geral aprovou, por unanimidade, o texto da Convenção Sobre os Direitos da Criança. Nesse dia, o mundo comemorava os trinta anos da Declaração Universal de 1959 e o décimo aniversário do Ano Internacional da Criança. Proclamada dia 20 de novembro de 1989, a Convenção tem sido considerada "o culminar de todo um processo de reconhecimento da infância e de seus direitos (MONTEIRO, 2006, p. 147). Tem caráter mandatório (art. 4º), contém maior número de artigos em relação à Declaração de 1959 (59 artigos), que contemplam, na linguagem dos direitos humanos, direitos civis e políticos; econômicos, sociais e culturais e direitos especiais (proteção).

Cabe lembrar que os direitos civis são aqueles necessários para garantir a liberdade individual e abarcam liberdades de expressão, opinião, consciência e religião, associação, reunião pacífica e direito ao respeito à vida privada. São também conhecidos como direitos negativos, pois asseguram a proteção dos indivíduos diante de abusos que o Estado possa cometer. Nesse sentido, a Convenção Sobre os Direitos da Criança, ao conferir um estatuto jurídico à criança, abre-lhe a possibilidade de pleitear sem ser representada por seu tutor legal, significando o seu egresso da tutela para ser um sujeito de direitos. Aqui se instaura o novo paradigma: criança deixa de ser objeto de proteção. A infância passou a ser sujeito coletivo de direitos.

A maior particularidade da Convenção reside em que, ao lado dos direitos de liberdade, reconhece os direitos de proteção, ou denominados passivos, ou ainda "direitos-créditos", conforme Renaut (2002). Se os direitos de liberdade e participação são reconhecidos à criança devido à sua identidade com o "homem", os direitos de proteção são devidos em razão da especificidade de ser criança. No texto da Convenção, criança é definida como todo ser humano com menos de 18 anos de idade. Segue uma síntese dos direitos conquistados pela Convenção Sobre os Direitos da Criança:

Quadro 1 — SÍNTESE DOS DIREITOS DA CRIANÇA ESTABELECIDOS NA CONVENÇÃO

Direitos civis e políticos	Direitos econômicos, sociais e culturais	Direitos especiais (proteção)
Registro, nome, nacionalidade, conhecer os pais.	Vida, sobrevivência e desenvolvimento.	Proteção contra abuso e negligência.
Expressão e acesso à informação.	Saúde.	Proteção especial e assistência para a criança refugiada.
Liberdade de pensamento, consciência e crença.	Previdência Social.	Educação e treinamento especiais para crianças portadoras de deficiência.
Liberdade de associação.	Educação fundamental (ensino primário obrigatório e gratuito).	Proteção contra utilização pelo tráfico de drogas, exploração sexual, venda, tráfico e sequestro.
Proteção da privacidade.	Nível de vida adequado ao desenvolvimento integral.	Proteção em situação de conflito armado e reabilitação de vítimas desses conflitos.
A inserção do Superior Interesse da Criança.	Lazer, recreação e atividades culturais.	Proteção contra trabalho prejudicial à saúde e ao desenvolvimento integral.
	Crianças de comunidades minoritárias: direito de viver conforme a própria cultura.	Proteção contra uso de drogas. Garantias do direito ao devido processo legal, no caso de cometimento de ato infracional.

Fonte: A autora (2019).

Destacam-se os artigos 12, 13 e 14 da Convenção dos Direitos da Criança, da ONU. Do artigo 12, os itens 1 e 2 explicitam que os Estados-membros devem garantir o direito às crianças de se expressarem livremente:

1. Os Estados Partes garantem à Criança com capacidade de discernimento o direito de exprimir livremente a sua opinião sobre as questões que lhe respeitem, sendo devidamente tomadas em consideração as opiniões da Criança, de acordo com a sua idade e maturidade.
2. Para este fim, é assegurada à Criança a oportunidade de ser ouvida nos processos judiciais e administrativos que lhe respeitem, seja diretamente, seja através de representante ou de organismo adequado, segundo as modalidades previstas pelas regras de processo da legislação nacional (HOLANDA, 2007).

Por sua vez, os artigos 13 e 14 expõem direitos garantidos pela Convenção sobre os Direitos da Criança, UNICEF (2004):

Opinião da Criança:

A Criança tem o direito de exprimir livremente a sua opinião sobre questões que lhe digam respeito e de ver essa opinião tomada em consideração.

Artigo 13:

1. A Criança tem direito à liberdade de expressão.

Este direito compreende a liberdade de procurar, receber e expandir informações e ideias de toda a espécie, sem considerações de fronteiras, sob forma oral, escrita, impressa ou artística ou por qualquer outro meio à escolha da Criança.

2. O exercício deste direito só pode ser objeto de restrições previstas na lei e que sejam necessárias:

a) Ao respeito dos direitos e da reputação de outrem.

b) À salvaguarda da segurança nacional, da ordem pública, da saúde ou da moral públicas.

Liberdade de expressão:

A Criança tem o direito de exprimir os seus pontos de vista, obter informações, dar a conhecer ideias e informações, sem considerações de fronteiras.

Artigo 14:

1. Os Estados Partes respeitam o direito da Criança à liberdade de pensamento, de consciência e de religião.

2. Os Estados Partes respeitam os direitos e deveres dos pais e, sendo caso disso, dos representantes legais, de orientar a Criança no exercício deste direito, de forma compatível com o desenvolvimento das suas capacidades.

3. A liberdade de manifestar a sua religião ou as suas convicções só pode ser objeto de restrições previstas na lei e que se mostrem necessárias à proteção da segurança, da ordem e da saúde públicas, ou da moral e das liberdades e direitos fundamentais de outrem.

4. Liberdade de pensamento, consciência e religião: o Estado respeita o direito da Criança à liberdade de pensamento, consciência e religião, no respeito pelo papel de orientação dos pais (UNICEF, 2004).

É importante ressaltar que, se por um lado as Declarações Internacionais possibilitam avanços de proteção a crianças e adolescentes; por outro, ainda em diversas partes do mundo (África, Ásia, Índia), as crianças permanecem desprovidas de direitos e proteção, especialmente em lugares de conflito armado.

Como vimos no cenário internacional, em 20 de novembro de 1989, foi adotada pela Assembleia das Nações Unidas (ONU) a Convenção sobre os Direitos das Crianças, o que representa um marco histórico nos esforços para a construção dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes em âmbito internacional.

Felizmente o Brasil é signatário da Convenção Sobre os Direitos da Criança de 1989, ratificada em 24 de setembro de 1990. Seus princípios e diretrizes são subscritos por diferentes governos, institucionalizando assim direitos, por meio de políticas que promovem avanços na proteção a crianças e adolescentes. Entretanto, encontra-se um distanciamento entre a implantação, elaboração de políticas e a implementação (faltam recursos humanos e financeiros).

Foi com esse olhar que revisitamos a literatura sobre o contexto sociopolítico e o texto da Convenção Sobre os Direitos da Criança, bem como algumas de suas repercussões no Brasil. A seguir, abordaremos esse tema de forma sucinta.

2.3 Repercussões no Brasil das Declarações Sobre os Direitos fundamentais da Criança

A Convenção Sobre os Direitos da Criança foi um marco bastante significativo, pois foi a partir dela que se estabeleceram bases para a implantação de uma doutrina de proteção integral. Seus efeitos foram tão significativos que, logo em seguida, outras medidas visando à proteção à infância foram tomadas, tais como a Cúpula Mundial de Presidentes (estabelecendo o plano de ação de 10 anos em favor da infância) e a instituição do Estatuto da Criança e do Adolescente no Brasil, por meio da Lei 8.069/1990. No cenário internacional, a Convenção Sobre os Direitos da Criança, segundo nos acrescenta Tânia Pereira, foi o resultado de um esforço conjunto entre vários países. Contudo, como afirma a autora, “[...] o grande desafio consistiu em definir direitos universais para as crianças, considerando a diversidade de percepções religiosas, socioeconômicas e culturais da infância nas diversas nações” (PEREIRA, 2008, p. 592). O objetivo dessa Convenção, segundo Albernaz Júnior e Ferreira, era estimular os países membros a investirem no desenvolvimento sadio da criança dentro do ambiente familiar, para que, desse modo, pudessem viver em uma sociedade digna e igualitária (ALBERNAZ JÚNIOR; FERREIRA, 2011, p. 87).

Em 1988, pela primeira vez numa Constituição Federal, a criança e o adolescente foram reconhecidos como sujeitos de direitos e se estabeleceu à família, à sociedade e ao Estado a obrigação com sua proteção, ao garantir a elas prioridade absoluta:

Artigo 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 salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 1988).

Vale aqui ressaltar que o artigo 203 da Constituição, ao tratar da assistência social, reafirma os objetivos relativos à infância e à adolescência, quando estabelece:

A assistência social será prestada a quem dela necessita, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:
 I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
 II – a proteção às Crianças e adolescentes carentes [...] (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, compreende-se que conceitualmente avançou-se consideravelmente quando se saiu do paradigma das necessidades para o dos direitos. Foi no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), de 1990, que as crianças e os adolescentes deixaram de ser rotulados como “sujeitos em situação irregular” para terem seus direitos garantidos em uma doutrina sociojurídica de “proteção integral”, pautada na Constituição Federal e preconizada pela ONU.

O artigo 5º do Estatuto (BRASIL, 1991) coloca a criança e o adolescente sob proteção, não se admitindo qualquer atentado aos seus direitos fundamentais.

Neste sentido, determina: "Nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, punido na forma da Lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais" (BRASIL, 1991).

O Título II do ECA, ao tratar dos Direitos Fundamentais da Criança e do Adolescente, especifica as formas pelas quais se garantirá a efetivação desses direitos. Refere-se ao direito à vida e à saúde e estabelece em seu artigo 7º (BRASIL, 1991) que deverão ser efetivadas "políticas sociais públicas que permitam o nascimento e o desenvolvimento sadio e harmonioso, em condições dignas de existência".

O Capítulo III do ECA – Do Direito à Convivência Familiar e Comunitária, em Seção I – Disposições Gerais, expressa:

Art. 19. Toda Criança ou adolescente tem direito a ser criado e educado no seio da sua família e excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente livre da presença de pessoas dependentes de substâncias entorpecentes (BRASIL, 1991).

Vale ressaltar que o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) de 1990 foi elaborado a partir da Convenção Sobre os Direitos da Criança (ONU) de 1989. Estes instrumentos legais abrangem conteúdo convergente que objetivam garantir os direitos da criança e outros ainda em construção no País. Por exemplo, na elaboração do ECA, os legisladores não contemplaram os ditames do art. 12 da Convenção dos Direitos da Criança; assim como estão ausentes os conteúdos dos artigos 13 e 14, ficando uma lacuna na aplicabilidade do direito de a criança ter garantida sua vontade e escolhas do seu destino.

Diagiácomo e Diagiácomo (2012), no artigo intitulado “Estatuto da Criança e do Adolescente: Anotado e Interpretado”, fazem um comentário extremamente pertinente e explicativo aos operadores que necessitam conhecer e aplicar o artigo 19 da Lei 8.069, de 1990, em defesa de crianças que estão em situação de risco e vulnerabilidade social, conforme descrito a seguir:

Trata-se de um dos direitos fundamentais a serem assegurados a todas as Crianças e adolescentes com a mais absoluta prioridade, tendo a lei criado mecanismos para, de um lado (e de forma preferencial), permitir a manutenção e o fortalecimento dos vínculos com a família natural (ou de origem) e, de outro, quando por qualquer razão isto não for possível, proporcionar a inserção em família substituta de forma criteriosa e responsável, procurando evitar os efeitos deletérios tanto da chamada “institucionalização” quanto de uma colocação familiar precipitada, desnecessária e/ou inadequada. Na forma da lei, a garantia do pleno e regular exercício do direito à convivência familiar por todas as Crianças e adolescentes, como de resto ocorre em relação aos demais direitos previstos no citado art. 227, caput, de nossa Carta Magna e Lei nº 8.069/1990, reclama a elaboração e implementação de uma política pública específica, de caráter intersetorial e interinstitucional, pois irá demandar ações nas áreas da assistência social, saúde, educação etc., com uma atuação conjunta e coordenada não apenas entre os respectivos setores da administração, mas também entre estes e o Conselho Tutelar, o Ministério Público e o Poder Judiciário, além de entidades não governamentais que executem (ou venham a executar) os programas de atendimento àquela relacionados. Dentre as ações a serem implementadas como decorrência natural (e obrigatória) desta política, podemos citar os programas de orientação e apoio sociofamiliar (cf. arts. 90, inciso I, 101, inciso IV e 129, incisos I a IV, do ECA), destinados fundamentalmente a evitar o afastamento da Criança ou adolescente de sua família de origem e os programas colocação familiar (cf. arts. 90, inciso III, 101, incisos VIII e IX e 260, §2º, do ECA) e acolhimento institucional (cf. arts. 90, inciso IV e 101, inciso VII e §1º, do ECA), este último de caráter eminentemente subsidiário aos demais (cf. art. 33, §1º, do ECA). Em todas as ações a serem desenvolvidas, é necessário ter em mente e respeitar, o quanto possível, os princípios da autonomia da família e da responsabilidade parental (cf. art. 100, par. único, inciso IX, do ECA), cabendo ao Estado auxiliar e jamais substituir esta no desempenho de seu imprescindível papel no desenvolvimento saudável de uma Criança ou adolescente (DIGIÁCOMO; DIGIÁCOMO, 2012, p. 22–23).

Nesse arcabouço jurídico, o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente teria à sua disposição o deleite das leis se não tivesse inúmeras fragilidades e fraturas na articulação da rede de atendimento, passando por dificuldades desde o orçamento até as estruturas humanas e físicas que, segundo nossas experiências e pesquisas, não estão propícias para acolhermos nossas crianças vítimas de toda forma de violência.

O reconhecimento da criança como sujeito de direitos é algo que vem sendo discutido a partir da sociedade contemporânea. Por um lado, esse assunto abre um amplo leque no sentido de iniciar uma visualização da criança como protagonista dos processos históricos, educacionais e, por outro, percorre ainda uma série de desafios do ponto de vista de concepção e efetivação das políticas públicas.

Casos emblemáticos que impactaram a sociedade brasileira, movimentos sociais de direitos e deliberações em diversos Conselhos Nacionais, continuam o caminhar na

consolidação dos direitos humanos e, assim, conquistando outros patamares por meio da promulgação de artigos de Leis complementares ao ECA e aprovação de Planos Nacionais.

Entre as conquistas na área da criança e do adolescente, encontram-se o Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes (BRASIL, 2000), que marca a consolidação da luta contra a violência sexual nessa faixa etária; o Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente (BRASIL, 2003).

Em 2006 propôs-se nacionalmente construir um pacto federativo, surgindo então um novo marco legal com a aprovação de duas normativas importantes em âmbito nacional: o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC) e o do Sistema Nacional Socioeducativo (SINASE). Os dois documentos buscam solução para direitos garantidos pelo Estatuto, mas que ainda encontram dificuldades para sua efetivação. Para o Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária, pela primeira vez dois conselhos se reuniram para traçar as diretrizes e metas — o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Conselho Nacional da Assistência Social (RIZZINI; RIZZINI, 2007).

Em 2009, houve novo importante avanço legal: a promulgação da Lei 12.010, de 3 de agosto de 2009, que dispõe sobre o aperfeiçoamento da sistemática prevista para garantia do direito à convivência familiar a todas as crianças e adolescentes, na forma prevista pela Lei 8.069, de 13 de julho de 1990, Estatuto da Criança e do Adolescente. Ela dispõe também sobre adoção, revoga dispositivos da Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002, do Código Civil. Essa perspectiva legal não é vista como um meio para resolver problemas de herança, como o foi no passado, ou para atender somente à necessidade do adotante. São a criança e o adolescente que estão em primeiro lugar, visando ao princípio do melhor interesse da criança. Sua necessidade de família deve ser reconhecida. Inverte-se o foco: passa-se da perspectiva do adotante para a do adotado. A família é considerada tendo em vista os seus vínculos afetivos.

Entende-se que, para proteger a criança e o adolescente, essa normativa busca assegurar uma política pública, com a obrigação de dotação orçamentária. Em primeiro lugar, essa política deve prestar apoio à mãe desde a gestação, para que a escolha de doar um filho não seja em razão de pobreza ou de falta de formação e conhecimento. A Lei também estabelece que o acolhimento institucional deve acontecer em um prazo máximo de dois anos, com agilização dos procedimentos judiciais. Estabelece ainda que serão criados cadastros estaduais e nacional de crianças e adolescentes para serem adotados e de pessoas ou casais habilitados à adoção. Esse cadastro pode resolver problemas que surgem da diferença entre a demanda ou preferência

dos adotantes por certo tipo de crianças e a realidade existente de crianças com faixa etária acima de quatro anos e de cor negra ou parda.

2.4 Criança e infância em suas representações legais no Brasil: “a luta por novos direitos surge de modo gradual e não todos ao mesmo tempo”⁹

Atualmente, a condição definida para conceituar criança e adolescente pelo aspecto etário nas legislações, considerando fatores biológicos e culturais, tem seu fundamento na Convenção Internacional dos Direitos da Criança de 1989, que define: “criança é todo ser humano menor de 18 anos”, (ALBERNAZ JÚNIOR; FERREIRA, 2011, p. 12) enquanto, no Brasil, a definição etária é expressa no Estatuto da Criança e do Adolescente, instituído pela Lei 8.069/90, onde diz que “criança é a pessoa que possui idade inferior a 12 anos completos, e os adolescentes se enquadram na faixa etária entre 12 e 18 anos de idade” (CEDCA/RJ, 2002, p. 5), ressaltando, no Parágrafo Único de seu art. 2º, que “nos casos expressos em lei, aplica-se excepcionalmente este Estatuto às pessoas entre 18 e 21 anos de idade” (CEDCA/RJ, 2002, p. 5).

Os conceitos citados acima nem sempre existiram. Visando dar maior clareza quanto às representações legais dos direitos da criança e do adolescente em sua evolução histórica no Brasil, far-se-á neste subitem um tratamento a eles dispensado.

Por um longo período, esses direitos mantiveram-se quase inexistentes, com pouca ou nenhuma inserção no cenário jurídico mundial. A existência de um sistema protetivo pouco eficaz passou, ao longo do tempo, a ser motivo de preocupação para a população mundial, que via o índice de crianças e adolescentes abandonados e explorados aumentar cada vez mais. A exposição quanto à situação, por vezes deplorável, a que crianças e adolescentes eram submetidos, fez com que essa questão ganhasse cada vez mais espaço na sociedade. Assim, para que possamos fazer uma reflexão a fim de compreender o que consiste efetivamente a mudança de paradigma ocorrida, é necessário, como ensina Veronese (1997, p. 9), que se recupere “[...] o histórico das nossas leis e ações em favor da criança brasileira”. Importante lembrar que a interpretação da mudança de ótica em torno dos direitos da criança e do adolescente é farta de críticas; o que é essencialmente importante, visto que as leis, nesse caso, protetivas, não nascem por acaso.

⁹FULLGRAF (2001, p. 29).

No Brasil, foi em 1988 que, pela Constituição Federal, que “[...] o ordenamento jurídico brasileiro acolheu crianças e adolescentes para o mundo dos direitos e dos deveres: o mundo da cidadania” (SÊDA, 1998, p. 25).

De forma sucinta, apresentaremos um quadro considerando historicamente como foram construídas as normatizações e legislações do Brasil acerca do direito da criança e do adolescente. Em seguida, far-se-á uma análise de algumas dessas legislações assinalando a relação/influência do cenário político e social que possivelmente influenciou as escolhas do tratamento que seria dado à condição de infância, à criança e ao adolescente.

Quadro 2 — CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DAS LEGISLAÇÕES DO ATENDIMENTO À INFÂNCIA E À ADOLESCÊNCIA NO BRASIL (1889–2017)

Períodos	Principais normatizações e legislações	Principais características
Primeiros passos: marcos legais e normatizações (1889–1930)	<ul style="list-style-type: none"> • Código Criminal do Império (1830) • Lei do Ventre Livre (1871) • Código Penal da República (1890) • Código de Menores (1927) 	<ul style="list-style-type: none"> • Infância como objeto de atenção e controle do Estado • Estratégia médico-jurídico-assistencial
Autoritarismo Populista e o Serviço de Assistência ao Menor (1930–1945)	<ul style="list-style-type: none"> • Departamento Nacional da Criança (Decreto-Lei 2.024, de 1940) • Serviço de Assistência ao Menor (Decreto 3.799, de 1941) • Estabelece a Legião Brasileira de Assistência 	<ul style="list-style-type: none"> • Avanço estatal no serviço social de atendimento infantil • Organização da proteção à maternidade e à infância

Quadro 2 – Continua

Quadro 2 – Continuação

Períodos	Principais normatizações e legislações	Principais características
Democracia populista (1945–1964)	<ul style="list-style-type: none"> • Serviço de Colocação Familiar (Lei 560, de 1949) • Serviço Nacional de Merenda Escolar (Decreto 37.106, de 1955) • Instituto de Adoção (Decreto-Lei 4.269, de 1957) • Leis das Diretrizes e Bases da Educação (Decreto-Lei 4.024, de 1961) 	<ul style="list-style-type: none"> • Manutenção do aparato legal • Regulamentação dos serviços de adoção
Ditadura militar e a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (1964–1985)	<ul style="list-style-type: none"> • Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Decreto 4.513, de 1964) • Diminuição da idade penal para 16 anos (Lei 5.258, de 1967) • Acordo entre o Fundo das Nações Unidas para a Infância e o Governo dos Estados Unidos do Brasil (Decreto 62.125, de 1968) • Código de Menores (Lei 6.697, de 1979) – “Doutrina da Situação Irregular do menor” 	<ul style="list-style-type: none"> • Reordenamento institucional repressivo • Instituição do Código de Menores de 1979 • Contradições entre a realidade vigente e as recomendações das convenções internacionais sobre o direito da infância
Redemocratização e Estatuto da Criança e do Adolescente (1985–2006)	<ul style="list-style-type: none"> • Constituição da República Federativa do Brasil (1988) • Adoção da Convenção Internacional dos Direitos das Crianças (Decreto Legislativo n. 28, de 1990) • Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069, de 1990) • Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Lei 8.242, de 1991) • Lei Orgânica da Saúde • Lei Orgânica da Assistência Social (Lei 8.742, de 1993) • Criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (Medida Provisória 813, de 1995) • Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9.394, de 1996) 	<ul style="list-style-type: none"> • Novo padrão político, jurídico e social • Institucionalização da infância e da adolescência como sujeito de direitos • Descentralização, municipalização, controle e participação social • Consolidação de um sistema de proteção social (saúde, previdência, educação, assistência e desenvolvimento social, trabalho) • Reestruturação do aparato de controle e policiamento

Quadro 2 – Continua

Quadro 2 – Conclusão

Períodos	Principais normatizações e legislações	Principais características
Redemocratização e Estatuto da Criança e do Adolescente (1985–2006)	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Portaria 458, de 2001) • Criação da Secretaria Especial dos Direitos Humanos (Lei 10.683, de 2003) • Criação do Programa Bolsa-Família (Lei 10.683, de 2003) • Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Lei 10.869, de 2004) • Política Nacional de Assistência Social (Resolução CNAS 145, de 2004) 	<p>A efetivação de amplos pactos entre Estado e sociedade, que garantam o atendimento de crianças, adolescentes e famílias em condições de vulnerabilidade e exclusão social.</p> <p>A descentralização, o financiamento, o controle social e a gestão do trabalho.</p>
Redemocratização e Estatuto da Criança e do Adolescente (1989-2017)	<ul style="list-style-type: none"> • Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (Resolução CNAS 130, de 2005) • Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (Resolução 1, de 13 de dezembro de 2006/CONANDA) • Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes (Resolução conjunta n. 1, de 18 de junho de 2009) • Lei Federal 12.010, de 3 de agosto de 2009 - Dispõe sobre adoção e o Direito à Convivência Familiar. • Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (Resolução 109, de 11 de novembro de 2009) • Lei 13.509, de 22 de novembro de 2017 Dispõe sobre entrega voluntária, destituição do poder familiar, acolhimento, apadrinhamento, guarda e adoção. 	<p>Reestruturação e requalificação do setor público no Brasil, com um decisivo investimento na máquina administrativa estatal e nos servidores públicos federais.</p> <p>O atendimento das necessidades básicas das crianças e dos adolescentes devem ser realizados como direito do cidadão-criança e do cidadão-adolescente e, ao mesmo tempo, dever do Estado, da sociedade e da família, com prioridade absoluta. Não discriminação; Interesse superior da criança; Direitos à sobrevivência e ao pleno desenvolvimento.</p> <p>Essas legislações representam um ponto de inflexão na condução das políticas voltadas às crianças e adolescentes socialmente desfavorecidos no Brasil.</p>

Fonte: Adaptado pela autora (2019) tendo como parâmetro os dados da Pesquisa "Políticas sociais de atendimento às crianças e aos adolescentes no Brasil" (PEREZ; PASSONE, 2009, p. 3-26)

Maurício de Jesus (2006, p. 38) pondera que a Constituição Política do Império do Brasil, de 1824, não faz qualquer menção referentemente à proteção ou garantia às crianças e aos adolescentes, sequer menciona esses termos de forma direta ou indireta, porque seu principal objetivo era a centralização administrativa, apesar de haver ensejo aos direitos sociais. Entretanto, “[...] a doutrina penal do menor surgiu primeiro no Código Criminal de 1830, mantendo-se no Código Penal de 1890, ambos na vigência da Constituição Federal de 1824” (JESUS, 2006, p. 38). Dessa forma, não havia, portanto, qualquer proteção ou menção constitucional no que diz respeito à evolução jurídica do direito infantojuvenil.

Em 1890 criou-se o Código Criminal da República para conter o aumento da violência urbana. A responsabilização penal passou a considerar a Teoria do Discernimento. Assim, crianças entre 9 e 14 anos são avaliadas psicologicamente e penalizadas de acordo com o seu "discernimento" sobre o delito cometido. Elas poderiam receber pena de um adulto ou serem consideradas inimputáveis (PEREZ; PASSONE, 2009).

O mesmo ocorreu com a promulgação da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, em 24 de fevereiro de 1891, que não mencionava garantias de proteção à criança e ao adolescente (PEREZ; PASSONE, 2009).

A Lei 3.071, de 1º de janeiro de 1916, que instituiu o “Código Civil dos Estados Unidos do Brasil”, abordava assuntos inerentes à infância de forma generalizada, tratando, em seu Título II: “Dos efeitos jurídicos do casamento”, dispendo de forma geral os direitos dos filhos nos assuntos pertinentes ao casamento.

O Presidente Artur Bernardes (1922–1926), resolveu, de acordo com o art. 3º nº I, da Lei 4.242, de 5 de janeiro de 1921, e do Decreto 4.547, de 22 de maio de 1922, por meio do Decreto 16.272, de 20 de dezembro de 1923, alterar o regulamento da assistência e proteção aos “menores abandonados e delinquentes”, aprovando norma para o regulamento da assistência e proteção a menores autores ou cúmplices de crime ou contravenção, que passaram a ser inimputáveis até os 14 anos, não valendo mais a Teoria do Discernimento de 1890.

O juizado de menores foi sistematizado em 1923 e, quatro anos depois, o Código de Menores, pelo Decreto 17.943-A, de 12 de outubro de 1927, sendo o primeiro documento legal específico para a população menor de 18 anos, “[...] foi publicado, por intermédio do Juiz Mello Mattos. Com o Código de Menores, instituiu-se termos de direitos e deveres para os menores de idade.

O Código de Menores de 1927, como explica Veronese (1997, p. 10),

[...] conseguiu corporificar leis e decretos que, desde 1902, propunham-se a aprovar um mecanismo legal que desse especial relevo à questão do menor de idade. Alterou e substituiu concepções obsoletas como as de discernimento, culpabilidade, responsabilidade, disciplinando, ainda, que a assistência à infância deveria passar da esfera punitiva para a educacional (VERONESE, 1997, p. 10).

O Código de Menores modificou o entendimento quanto à culpabilidade, à responsabilidade e ao discernimento das crianças e adolescentes. Foi nesse Código que o termo “menor”, “[...] foi utilizado para designar aqueles que se encontravam em situações de carência material ou moral, além das infratoras”, esclarece Veronese (1997).

A responsabilidade sobre os menores, nesse período, ainda era do Estado, que lhes aplicava corretivos necessários para impedir a delinquência, tornando-os, muitas vezes, menos cidadãos.

Conforme considera Alberton, “[...] o Código de Menores de 1927 fazia menção aos sujeitos menores de 18 anos, abandonados e delinquentes” (ALBERNAZ JÚNIOR; FERREIRA, 2011). De certa forma, foi um passo importante, pois a punição pela infração cometida deixava de ser vista como sanção-castigo, para assumir um caráter de sanção-educação, por meio da assistência e reeducação de comportamento, sendo dever do Estado assistir os menores desvalidos.

O referido Código proibia o serviço de Rodas dos Expostos (ou dos Enjeitados), fazendo com que as mães que fossem abandonar seus filhos os entregassem pessoalmente a alguém da instituição, pois esse contato permitiria um registro da criança, mesmo que a mãe quisesse o anonimato. Ele preconizava diretrizes para as crianças e adolescentes considerados excluídos pela sociedade e regulamentava situações de “trabalho infantil, tutela e pátrio poder, delinquência e liberdade vigiada” (BRASIL, 1934).

Com a Revolução de 1930, surgia o Estado Novo, e com ele novas tentativas de aperfeiçoar a garantia dos direitos dos “menores”. Foi promulgada, em 16 de julho, a Constituição de 1934, que, em seu artigo 138, relacionava, mesmo que timidamente, direitos das crianças e dos adolescentes:

Artigo 138 – Incumbe à União, aos Estados e aos Municípios, nos termos das leis respectivas: [...]

- c) amparar a maternidade e a infância;
- d) socorrer as famílias de prole numerosa;
- e) proteger a juventude contra toda exploração, bem como contra o abandono físico, moral e intelectual;
- f) adotar medidas legislativas e administrativas tendentes a restringir a moralidade e a morbidade infantis; e de higiene social, que impeçam a propagação das doenças transmissíveis (BRASIL, 1934).

Importante ressaltar a ligação existente nas promulgações dos direitos da criança e do adolescente com o dispensado às gestantes, garantindo direitos desde a concepção.

Programas assistenciais nasciam para destacar assuntos diversos relacionados ao menor, de qualquer sexo, considerados delinquentes ou abandonados. Assuntos como obrigatoriedade da educação, legislação do trabalho e inserção no ambiente de trabalho com cobertura previdenciária foram destinados aos portadores de carteira de trabalho assinada, ou sejam, atendiam à demanda em efetivo exercício profissional.

Promulgada por Getúlio Vargas, a Constituição 1937, entre outras garantias, determinou a “proteção social à infância e à juventude”, cabendo à União garantir a proteção à saúde, e aos estados e municípios, a “garantia ao ensino público e gratuito” (BRASIL, 1937). Com o advento dessa Constituição, o Estado assumia a responsabilidade dos “cuidados e garantias especiais” em relação à infância e à juventude, conforme expressa seu artigo 127:

Artigo 127 – A infância e a juventude devem ser objeto de cuidados e garantias especiais por parte do Estado, que tomará todas as medidas destinadas a assegurar-lhes condições físicas e morais de vida sã e de harmonioso desenvolvimento das suas faculdades.

O abandono moral, intelectual ou físico da infância e da juventude importará falta grave dos responsáveis por sua guarda e educação, e cria ao Estado o dever de providê-las do conforto e dos cuidados indispensáveis à preservação física e moral.

Aos pais miseráveis assiste o direito de invocar o auxílio e proteção do Estado para a subsistência e educação da sua prole (LIBERATI, 2002, p. 60 *apud* OLIVEIRA, T. 2013, p. 339–358).

Em 7 de dezembro de 1940, foi instituído o Decreto-Lei 2.848, que criava o Código Penal, determinando punições e agravando-as para os maiores de idade que atentassem, também, contra as crianças.

Em 5 de novembro de 1941, o Serviço de Assistência a Menores (SAM) foi criado para atender todo o Brasil. Foi o primeiro órgão federal a se responsabilizar pelo controle da assistência aos menores em escala nacional. Atendia os "menores abandonados" e "desvalidos" encaminhando-os às instituições oficiais existentes, sendo os "menores delinquentes" internados em colônias correccionais e reformatórios. O Serviço de Assistência ao Menor (SAM), que tinha como objetivo, conforme explica Wilson Donizeti Liberati (2002), citado por Thalissa Corrêa de Oliveira, ampara socialmente os menores carentes abandonados e infratores centralizando a execução de uma política de atendimento, de caráter corretivo-repressivo-assistencial em todo o território nacional. Na verdade, o SAM foi criado para cumprir as medidas aplicadas pelo juiz aos infratores, tornando-se mais um administrador de instituições do que, de fato, uma política de atendimento ao infrator (BRASIL, 1943). Ou seja, funcionava como um sistema penitenciário, com ênfase ao menor abandonado, infrator. Eram internatos,

reformatórios ou casas de correção. Posteriormente foi considerado como desumano, repressivo, como “universidade do crime”. A internação, segundo Thalissa Corrêa de Oliveira (2013), do Serviço de Assistência ao Menor, era o mais eficiente tratamento de recuperação, pois os menores tinham de se adequar ao tratamento.

O SAM trabalhava dessa maneira por ter autonomia para criar e executar política de bem-estar, denominada Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBEM), conhecida pela “estrutura autoritária resguardada pela Escola Superior de Guerra”, como ensinam Josiane Rose Petry Veronese (1997) e Wilson Donizeti Liberati (2002).

Além desse, outros programas foram criados visando ingressar o menor no ambiente de trabalho. Na sua maioria, eram gerenciados pela então primeira dama, esposa do presidente do País. Como programas da época, havia a Casa do Pequeno Trabalhador, que capacitava e direcionava os menores de baixa renda da área urbana; a Casa das Meninas, que dava apoio socioeducativo às que detinham problemas de conduta; a Casa do Pequeno Lavrador, que capacitava e assistia filhos de camponeses; a Casa do Pequeno Jornaleiro, que dava assistência baseada no trabalho informal para jovens de baixa renda; a Legião Brasileira de Assistência, para atendimento a crianças órfãs, principalmente da guerra.

A Consolidação das Leis Trabalhistas, aprovada pelo Decreto-Lei 5.452, de 1º de maio de 1943, trata em seu Capítulo IV, sobre a “Proteção do trabalho do menor” perfazendo determinações acerca dos direitos das crianças, bem como dos deveres de quem contratasse o menor com idade entre 14 e 18 anos, na condição de aprendiz, sendo proibida a contratação dos menores de 14 anos (BRASIL, 1946).

A segunda metade da década de 1940 também foi marcada por diversos programas de suma importância para evolução dos direitos, não só das crianças e adolescentes, com o surgimento da quarta Constituição, promulgada em 18 de setembro de 1946. Em seu artigo 164, estipulava a assistência aos menores de idade e, mais uma vez, percebe-se a preocupação com o período pré-natal, ao qual mantém-se proteção.

A mesma Carta trata, no artigo 157, das questões trabalhistas referentes às crianças e adolescentes, como trabalhos dos menores de 14 anos de idade, trabalhos noturnos e insalubres, seguindo o instituído na Consolidação das Leis Trabalhistas.

Aos menores com idade entre 14 e 18 anos, era permitido o trabalho, respeitando o estipulado no artigo acima citado, devendo a empresa que os contratava respeitar o preceituado no artigo 168, inciso IV, relacionado à educação e cultura.

Em 1950 nascia no Brasil o escritório do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), em João Pessoa, na Paraíba, visando à proteção à saúde das gestantes e das crianças,

inicialmente do nordeste brasileiro (UNICEF, s/d). O Fundo das Nações Unidas para a Infância é de fundamental importância na garantia dos direitos das crianças e adolescentes brasileiros.

Essas crianças e esses adolescentes em situação de maior vulnerabilidade estão espalhados por todo o Brasil, mas se concentram mais na Amazônia, no semiárido e nos grandes centros urbanos. Por meio do Selo UNICEF Município Aprovado, o UNICEF fomenta compromissos para a garantia dos direitos de crianças e de adolescentes no semiárido e na Amazônia Legal brasileira. Nas grandes cidades, o UNICEF atua com foco na redução das desigualdades intramunicipais, por meio da Plataforma dos Centros Urbanos (PCU) (MORAIS, 2014).

Após o golpe militar de 1964, surgiu a necessidade de uma nova Constituição, sendo promulgada em 1967 a Constituição da República Federativa do Brasil, instituindo novas diretrizes para a sociedade. Assim como nas duas Constituições anteriores, o seu artigo 167, §4º, garante o direito aos menores de idade e à gestante.

Cabe lembrar que foi um período marcado por censuras e autoritarismo. O contexto predominante nessa época era o autoritarismo e a política da chamada de “segurança” nacional, que visava combater inimigos internos ao regime, rotulados de subversivos. Oficializou-se e institucionalizou-se o regime militar de 1964, conservando o bipartidarismo (BRASIL, 1964).

Nesse mesmo período (1964), surgiu a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), sancionada pela Lei 4.513, de 1º de dezembro de 1964, herdando a “cultura” do SAM, uma vez que foram utilizados seu prédio e servidores, e foi considerada uma instituição com ideias de “assistência à infância”, com a internação de infratores, carentes ou abandonados. Porém, mesmo herdando algumas situações do Serviço de Assistência ao Menor, a FUNABEM tinha ideias contrárias, principalmente em relação aos métodos usados pelo SAM.

No artigo 6º da Lei 4.513, fixam-se como diretrizes para a política nacional de assistência a cargo da FUNABEM, os princípios constantes de documentos internacionais a que o Brasil tivesse aderido e que resguardassem os direitos do menor e da família:

- I – Assegurar prioridade aos programas que visem à integração do menor na comunidade, através de assistência na própria família e da colocação familiar em lares substitutos;
- II – Incrementar a criação de instituições para menores que possuam características aprimoradas das que informam a vida familiar, e, bem assim, a adaptação, a esse objetivo, das entidades existentes de modo que somente do menor à falta de instituições desse tipo ou por determinação judicial. Nenhum internacional se fará sem observância rigorosa da escala de prioridade fixada em preceito regimental do Conselho Nacional;
- III – Respeitar no atendimento às necessidades de cada região do País, as suas peculiaridades, incentivando as iniciativas locais, públicas ou privadas, e atuando como fator positivo na dinamização e autopromoção dessas comunidades (BRASIL, 1979).

Em 1979 inaugurou-se, pela Lei 6.697, de 10 de outubro, o Código de Menores como revisão do Código de Menores de 1927, conferindo, assim como na Lei da Fundação Nacional do Bem-estar do Menor, poderes à autoridade judiciária no que dissesse respeito ao “menor em situação irregular” ou “Doutrina da Situação Irregular do Menor”, termos que abrangiam meninos e meninas. A referida Lei determinava que a prevenção seria aplicada “a todo menor de dezoito anos, independentemente de sua situação”:

Artigo 1º Este Código dispõe sobre assistência, proteção e vigilância a menores:

I – Até dezoito anos de idade, que se encontrem em situação irregular;

II – Entre dezoito e vinte e um anos, nos casos expressos em lei.

Parágrafo único – As medidas de caráter preventivo aplicam-se a todo menor de dezoito anos, independentemente de sua situação (BRASIL, 1979).

João Batista Costa Saraiva (2003), citado por Thalissa Corrêa de Oliveira (2013), explica que, por conta de o termo “situação irregular” ser muito abrangente, não havia distinção no tratamento dispensado aos menores, fossem eles abandonados, vitimados ou infratores. Todos eram mantidos juntos, num mesmo ambiente. Por conta disso, a Política Nacional de Bem-Estar do Menor (PNBEM), gerida pela FUNABEM, foi declarada falida pela sociedade. O Código de Menores foi também muito criticado por não abranger todas as crianças.

O novo Código de Menores tratava também, de medidas a serem aplicadas aos pais como forma de garantir os direitos aos menores de idade.

Artigo 42. São medidas aplicáveis aos pais ou responsável:

I – Advertência;

II – Obrigação de submeter o menor a tratamento em clínica, centro de orientação infantojuvenil, ou outro estabelecimento especializado determinado pela autoridade judiciária, quando verificada a necessidade e houver recusa injustificável;

III – Perda ou suspensão do pátrio poder;

IV – Destituição da tutela;

V – Perda da guarda (BRASIL, 1979).

Também relaciona assuntos inerentes à infância, como adoção, trabalho e medidas aplicadas ao menor infrator, todos no mesmo nível:

Artigo 14. São medidas aplicáveis ao menor pela autoridade judiciária:

I – Advertência;

II – Entrega aos pais ou responsável, ou a pessoa idônea, mediante termo de responsabilidade;

III – Colocação em lar substituto;

IV – Imposição do regime de liberdade assistida;

V – Colocação em casa de semiliberdade;

VI – Internação em estabelecimento educacional, ocupacional, psicopedagógico, hospitalar, psiquiátrico ou outro adequado (BRASIL, 1979).

Na década de 1980 houve a “abertura democrática” com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, em 5 de outubro de 1988 (CF/88), momento marcante “para

os movimentos sociais pela infância”, trazendo conquistas decisivas de suma importância, introduzindo a participação da comunidade “através dos conselhos deliberativos e consultivos” (BRASIL, 1988).

A nova Constituição consolidou os direitos da criança e do adolescente em seu artigo 227, onde observamos inúmeros avanços, que vão desde a substituição da palavra “menor” — termo atribuído à criança e ao adolescente até então — até o seu lugar como sujeitos de direito à proteção integral e respeito à sua condição peculiar de desenvolvimento. Garante-lhes, portanto, “direitos fundamentais de sobrevivência, desenvolvimento pessoal, social, integridade física, psicológica e moral, além de protegê-los de forma especial”, trazendo ainda diretrizes contra a opressão, a violência, a crueldade, a exploração, os maus-tratos e contra negligência (BRASIL, 1988). Além da participação da comunidade, há a competência atribuída ao Estado e à família de garantir-lhes proteção (PEREZ; PASSONE, 2009).

A partir da regulamentação da Constituição Federal de 1988, foram instruídas as seguintes ordenações legais com base nos direitos sociais: o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal 8.069/90); a Lei Orgânica da Saúde (LOS), Lei Federal 8.080/90; a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), Lei Federal 8.242/91; a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), Lei Federal 8.742/93; a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei Federal 9.394/96; a lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, Lei Federal 11.346/06, além da recente integração dos serviços sociais, por meio do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Esse aparato legal criou condições de assegurar as diretrizes de políticas sociais básicas com capacidade de atender às necessidades primordiais da população (Quadro 2), como saúde, educação, cultura, alimentação, esporte, lazer e profissionalização, considerando o acesso aos direitos sociais uma dimensão da cidadania (BRASIL, 1988).

Paralelamente ao processo de elaboração e implementação das políticas sociais destinadas ao atendimento à criança e ao adolescente, o período de redemocratização se caracterizou pela reforma administrativa do Estado, que envolveu a descentralização e a municipalização de políticas públicas e também a institucionalização do controle social, com a criação de conselhos e espaços públicos de interlocução e cogestão política, bem como a mobilização e participação social de diversos setores da sociedade civil.

No plano político-econômico, as mudanças promovidas a partir dos anos de 1980 se caracterizaram pelo embate com o neoliberalismo e as transformações do sistema de políticas sociais. O dilema que se estabeleceu para a década de 1990 e para o início do século XXI foi o de conciliar crescimento econômico e combinar a responsabilidade social do Estado e da

sociedade na formulação, articulação e gestão de políticas públicas, com um cenário de escassez de recursos públicos, de um lado, e demandas por uma democracia social, de outro.

Nesse contexto, a estratégia de constituição de um sistema de proteção social no país se baseou nos modelos tradicionais de programas destinados à transferência monetária contemplando famílias em situação de vulnerabilidade social por intermédio de políticas sociais compensatórias e complementares, objetivando aumentar o acesso à alimentação, saúde e educação básica, considerados fatores de grande potencial para a redução das desigualdades (PEREZ; PASSONE, 2009).

Num cenário de tantas mudanças, os movimentos sociais conseguiram mobilizar, na Assembleia Constituinte, a criação da Comissão Nacional Criança e Constituinte, em 1987 e, conseqüentemente, a formação da Frente Parlamentar Suprapartidária pelos Direitos da Criança. A Constituição de 1988 redefiniu, nos artigos 227, 228 e 229, a posição e a representação da criança na sociedade, reconhecendo-a como sujeito de direitos e objeto de proteção integral.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, promulgado em 13 de julho de 1990, substituiu a repressiva doutrina do Código de Menores de 1979 e instaurou novas referências políticas, jurídicas e sociais. Ao definir em seus primeiros artigos que “toda criança e todo adolescente têm direito à proteção integral, considerando-os como sujeitos de direitos individuais e coletivos, cuja responsabilidade é da família, da sociedade e do Estado” (BRASIL, 1991), o País banuiu a categoria “menor” do arcabouço conceitual e jurídico, introduzindo a moderna noção de adolescência e incorporando os preceitos da Convenção Internacional dos Direitos da Criança, de 1989 (PEREZ; PASSONE, 2009).

O Sistema de Garantia de Direitos, que representa o arcabouço da política de atendimento à infância e à adolescência no Brasil, tem sido considerado um conjunto de instituições, organizações, entidades, programas e serviços de atendimento infantojuvenil e familiar, os quais devem atuar de forma articulada e integrada, nos moldes previstos pelo ECA e pela Constituição Federal, com o intuito de efetivamente implementar a Doutrina da Proteção Integral por meio da política nacional de atendimento a infância e ao adolescente.

A partir desse marco, destacam-se a institucionalização do Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), em 1991, dando continuidade à regulamentação das disposições da Constituição e do Estatuto; a Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), em 1993, que priorizou o atendimento à criança e à adolescência, previsto nas ações de atendimento às políticas municipais da criança e do adolescente, por meio da assistência social. Em 1995, a Medida Provisória 813 transformou o então Ministério da

Previdência Social em Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), criando a Secretaria Nacional de Assistência Social (SAS), como órgão da gestão federal. Em 1996, também foi criado o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), por intermédio da SAS. Sua emergência e implementação foi consagrada como desdobramento das articulações do Fórum Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil, instituído por meio da Portaria 458 de 2001. A inexistência de um órgão específico para o controle e articulação da política social culminou na criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), pela Medida Provisória 163, de janeiro de 2004, e transformada na Lei 10.869, de maio de 2004. O MDS¹⁰ passou a coordenar a política de desenvolvimento social, segurança alimentar e nutricional, assistência social e renda de cidadania. Dando continuidade ao processo de operacionalização da seguridade social, a elaboração da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 28 de outubro de 2004, definiu as diretrizes para o Sistema Único de Assistência Social (Suas), conforme a Loas, tratando das condições para a extensão e universalização da proteção social básica e especial à população em geral e, em especial, à criança e ao adolescente em situação de vulnerabilidade social. O Suas foi implementado a partir da publicação da Norma Operacional Básica (NOB), do Sistema Único de Assistência Social (Resolução do Conselho Nacional n. 130, de julho de 2005), que regulamentou o dispositivo da PNAS e definiu os parâmetros para a regulamentação e implementação do Suas em todo o território nacional (BRASIL, 2004b, p. 33).

No âmbito do Ministério da Justiça, constituiu-se o Departamento da Criança e do Adolescente (DCA), órgão localizado na Secretaria de Direitos de Cidadania, por intermédio do Decreto 1.796, de 1996, estabelecendo linhas gerais da Política de Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente. Posteriormente, em 1998, a Secretaria de Direitos de Cidadania foi extinta, passando o DCA à estrutura da Secretaria Nacional de Direitos Humanos que, em janeiro de 1999, passou à categoria de Secretaria de Estado de Direitos Humanos. Em 2003, o Departamento da Criança e do Adolescente foi substituído pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH), de acordo com a Lei 10.683. A SEDH ficou responsável pela “articulação e implementação de políticas públicas de promoção e proteção de direitos” e foi composta por diversos conselhos nacionais (direitos humanos, da criança e do adolescente, do idoso, de combate à discriminação e portadores de deficiência), e pela Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SPDCA), cujas ações visam ao

¹⁰ O Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome substituiu o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, instituído em 2003 e responsável pelo Programa Nacional de Acesso à Alimentação (Programa Fome Zero).

fortalecimento do Sistema de Garantias de Direitos, bem como a elaboração das diretrizes políticas e do Plano Nacional de Promoção, Defesa e Garantia do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (BRASIL, 2006) e a discussão sobre o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase).

Nessa seção, buscamos resgatar historicamente as concepções de infância e como esta foi tratada nas legislações. Na seção seguinte, a discussão será sobre o processo sócio-histórico da institucionalização de crianças no Brasil.

3 PROCESSOS SÓCIO-HISTÓRICOS E CULTURAIS DO SURGIMENTO DE INSTITUIÇÕES DE ABRIGAMENTO PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL

Na tessitura desta seção, realizou-se uma pesquisa da história de abrigo de crianças no Brasil mediante obras que cuidadosamente apresentaram o processo sócio-histórico e cultural dessa prática que ainda vigora nos dias atuais, além dos elementos que deram causa ao afastamento de crianças de suas famílias. Entre os pesquisados, destacam-se: Mary DelPriore (2008), Venâncio (2004), Marcílio (2011), Irma Rizzini e Irene Rizzini (2004), Josiane Petry Veronese (1997).

Apesar de o Brasil ter sido "descoberto" oficialmente em 1500, suas terras só começaram a ser povoadas a partir de 1530. Poucos, no entanto, sabem que, além dos muitos homens e das escassas mulheres que se aventuravam rumo à Terra de Santa Cruz nas embarcações lusitanas do século XVI, crianças também estiveram presentes nessa epopeia marítima. Os meninos subiam a bordo somente na condição de grumetes ou pajens; as meninas, como "órfãs do Rei" para se casarem com os seus súditos. Os grumetes e pajens eram submetidos aos abusos sexuais de marujos rudes e violentos em troca de comida e da própria sobrevivência. As crianças, mesmo acompanhadas dos pais, eram violentadas sexualmente, e as meninas órfãs tinham que ser guardadas e vigiadas cuidadosamente, a fim de se manterem virgens pelo menos até que chegassem à colônia.

Quando os piratas atacavam as embarcações, nas chamadas Carreiras do Brasil, os adultos pobres eram com frequência assassinados. Os poderosos eram trocados por um rico resgate, e as crianças eram escravizadas e forçadas a sair nos navios dos corsários franceses, holandeses e ingleses, eram prostituídas e exauridas até a morte. A taxa de mortalidade a bordo era em torno de 39% dos embarcados. A maioria falecia vítima de inanição; a chance de se morrer em terra ou no mar era praticamente a mesma (PRIORE, 2008). Caso houvesse algum naufrágio, elas eram as primeiras a morrerem, pois, segundo Ramos (2007, p. 20), "na iminência de um naufrágio, coisa comum e corriqueira entre os séculos XVI e XVIII, em meio à confusão e ao desespero do momento, os pais esqueciam seus filhos no navio enquanto tentavam salvar suas próprias vidas". No entanto, mesmo que elas se salvassem, não tinham muito tempo de vida por causa de suas poucas forças físicas.

As crianças da zona rural eram poupadas do embarque nas naus pela sua importância, porque eram extremamente necessárias na faina agrícola. Cabia então às crianças órfãs e pobres cobrir a mão de obra de adultos. E, mesmo com família, os meninos com idade de nove a

dezesseis anos eram selecionados para o trabalho. Muitos pais consideravam o emprego um modo eficaz para aumentar a renda, além de se eliminar uma boca para sustentar. Outra forma de as crianças chegarem a esta "pátria gentil" era o rapto de crianças judias arrancadas à força de seus pais, método eficaz de se manter a mão de obra, bem como do controle do crescimento judaico em Portugal. Vale lembrar que a ascensão social e a proteção adulta dos meninos a bordo dos navios ocorriam pela via da prostituição (PRIORE, 2008).

De Portugal ao Brasil, durante as oito semanas de viagem marítima, os padres e os jesuítas ensinavam aos meninos tanto a doutrina religiosa quanto a "ler e a escrever". Em terra, iniciava-se também a doutrina e o aprendizado das crianças indígenas pela educação musical, a incluir nesse processo até os instrumentos indígenas. Os professores se utilizavam das rígidas disciplinas ou palmatórias para a repreensão de algum comportamento indesejável (PRIORE, 2008).

A educação ofertada pelas instituições religiosas tinha como preocupação o caráter e os costumes da época. Em consonância com o pensamento dos humanistas europeus, entendia-se que os ensinamentos deveriam ficar gravados em sua memória, enquanto a leitura da Bíblia servia para provocar a reflexão. Desse modo, a criança se tornaria um adulto de boa índole e moral (MANACORDA, 2010).

A educação das crianças pequenas aos poucos ganhou espaço social, e nela a Igreja impunha nova perspectiva de educação infantil. O monacato, sistema criado pela Igreja, no qual os monges formavam os "jardins de infância" nos mosteiros, acolhia todas as crianças entregues a eles, sem distinção, fornecendo uma educação pautada nos princípios da Igreja; surgindo, dessa forma, as primeiras instituições de educação para crianças (MANACORDA, 2010).

Esta nova forma de educação foi apresentada como uma pedagogia humanista, ou seja, ao educar a criança, era levada em consideração, mesmo que, para a preparação com vistas ao mercado do trabalho, as possibilidades compatíveis à sua tenra idade deveriam ser consideradas (MANACORDA, 2010, p. 222).

Na contramão do princípio humanista, vislumbrou-se o Brasil sendo colonizado pelo sistema capitalista, em um cenário triste e cruel para as crianças e adolescentes, que foram obrigados a abandonar seus universos infantis e enfrentar a vida adulta em tenra idade. Com o advento da modernidade e a real situação, encontramos-os em crescimento, com suas oportunidades cerceadas pelo próprio governo e pela sociedade, a conviver com a ausência regular dos pais e das mães, com carências culturais, psíquicas, sociais e econômicas que se avolumavam e que as instigavam para a criminalidade e as tornavam, em pouco tempo, "delinquentes" (AREND, 2005).

Um dos fatores para resolver o problema do “menor abandonado/delinquente” foi a institucionalização dessas crianças que, pela “docilidade” por elas apresentada, eram recrutadas para o trabalho pelos asilos de caridade. Sob a alegação de propiciar-lhes uma ocupação útil, essas instituições se valiam de uma mão de obra barata, num trabalho de doze horas por dia, em ambientes insalubres, sob rígida disciplina.

Importante ressaltar que, no Brasil, a tradição de internação de crianças e jovens em instituições asilares incluía inicialmente muitos filhos de famílias ricas, que passaram pela experiência de serem educados longe de suas famílias e comunidades. Desde o período colonial, foram sendo criados no país colégios internos, seminários, asilos, escolas de aprendizes artífices, educandários, reformatórios, entre outras modalidades institucionais surgidas ao sabor das tendências educacionais e assistenciais de cada época. Contudo a ampla categoria jurídica dos menores de idade (provenientes das classes pauperizadas) assumiu, a partir da segunda metade do século XIX, um caráter eminentemente social e político. Os menores passaram a ser alvo específico da intervenção formadora/reformadora do Estado e de outros setores da sociedade, como as instituições religiosas e filantrópicas (AREND, 2005).

O recolhimento de crianças às instituições de reclusão foi o principal instrumento de assistência à infância no país. Após a segunda metade do século XX, o modelo de internato caiu em desuso para os filhos dos ricos, a ponto de praticamente ser inexistente no Brasil há vários anos. Essa modalidade de educação, na qual o indivíduo é gerido no tempo e no espaço pelas normas institucionais, sob relações de poder totalmente desiguais, é mantida para os pobres até a atualidade. A reclusão, na sua modalidade mais perversa e autoritária, continua vigente até hoje para as categorias consideradas ameaçadoras à sociedade, como os autores de atos infracionais e aos pobres vítimas de negligência e abandono.

O país adquiriu uma tradição de institucionalização de crianças, com altos e baixos, mantida, revista e revigorada por uma cultura que valoriza a educação da criança por terceiros — cultura que permeia amplos setores da sociedade, desde os planejadores até os grupos sociais de onde saem os internos. As instituições atendiam a grupos diversificados, de acordo com as prescrições de gênero, mas consideravam também as especificidades étnicas. Meninos e meninas índios ou filhos de escravas e libertas passaram por asilos, casas de educandos, institutos e colégios. Entretanto, os meninos pobres e livres das cidades constituíram o grande alvo da intervenção das políticas de internação. Sobre esse grupo, falaremos no decorrer deste texto, enfatizando as políticas públicas engendradas (RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma, 1995).

As instituições para crianças surgiram no Brasil colonial com a ação educacional jesuítica, que implantou escolas elementares (de ler, escrever e contar) para crianças pequenas

das aldeias indígenas e vilarejos, e criou colégios para a formação de religiosos e instrução superior de filhos das camadas mais privilegiadas da população. Os jesuítas constituíam os principais agentes educacionais até meados do século XVIII, quando foram expulsos pelo Marquês de Pombal, em 1729. Outras ordens religiosas instalaram seminários, colégios para órfãos e recolhimentos de órfãs na segunda metade do século XVIII (SCHUELER, 2000).

As primeiras instituições para educação de órfãos e órfãs datam do século XVIII e foram instaladas em várias cidades brasileiras por religiosos (irmandades, ordens e iniciativas pessoais de membros do clero). O regime de funcionamento das instituições seguia o modelo do claustro e da vida religiosa. As práticas religiosas e o restrito contato com o mundo exterior eram características fundamentais dos colégios para meninos órfãos e dos recolhimentos femininos, sendo que, no segundo caso, a clausura era imposta com mais rigor (SCHUELER, 2000). Nas análises de Veronese (2003b) sobre os processos de formação das instituições de abrigo no Brasil, ela assinala:

O processo de formação das instituições que prestavam serviços de assistência a menores, verifica-se que, no período colonial e no império, esta se dava em três níveis: uma caritativa, prestada pela Igreja pelas Ordens religiosas e associações civis; outra filantrópica, oriunda da aristocracia rural e mercantilista; e a terceira, em menor número, resultado de algumas realizações da Coroa Portuguesa (VERONESE, 2003b, p. 33).

Os registros históricos remetem à origem das formas de proteção social à criança, de 1718, quando um representante público do Rio de Janeiro, escreveu uma carta a Portugal pedindo para criar “casas para expostos”, com o fundamento de que crianças eram comidas nas ruas por ratos e cachorros. A partir daí, existem dados sobre a implantação de “casas dos expostos”, uma na Bahia, em 1726, por iniciativa de João Aguiar, e outra no Rio de Janeiro, em 1738, por Romão Marcos Duarte (FUNABEM, 1984).

No século XIX — o chamado “século das luzes”, em que, por influência do ideário da Revolução Francesa, o progresso e a civilização nortearam os programas educacionais do mundo ocidental — os asilos para crianças pobres sofreram mudanças gradativas rumo à secularização da educação. Questionou-se o domínio do ensino religioso em detrimento do ensino “útil a si e à Pátria”, embora o primeiro nunca tenha deixado de fazer parte dos programas das instituições públicas. Percebido como garantia da transmissão dos preceitos morais, dos bons hábitos e das noções de ordem e hierarquia, nunca se cogitou seriamente em excluí-lo dos asilos e das escolas oficiais (VERONESE, 2003).

Se, no século anterior, as instituições de origem religiosa não ignoraram o ensino temporal, por meio da instrução elementar e de ofícios mecânicos, nos oitocentos, ele

predominou, principalmente nos estabelecimentos governamentais masculinos. O Brasil independente de Portugal timidamente iniciou sua caminhada rumo à educação do povo, instalando escolas públicas primárias e internatos para formação profissional dos meninos pobres. No reinado de D. Pedro II, após o ato adicional de 1834 (Lei 16, de 12/8/1834), o qual determinou que a instrução primária seria de responsabilidade das províncias brasileiras, os governos partiram para a criação de escolas e institutos para instrução primária e profissional das crianças e adolescentes das classes populares, os “filhos do povo” (RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma, 1995).

O governo imperial cuidou da educação na corte e das necessidades de suas instituições, especialmente as da Marinha e do Exército, ao criar em todo o país Companhias de Aprendizes Marinheiros e Escolas/Companhias de Aprendizes dos Arsenais de Guerra. Os Arsenais de Guerra recebiam meninos dos colégios de órfãos e das casas de educandos, que lá iam receber treinamento nas oficinas. Já as Companhias de Aprendizes Marinheiros, que eram escolas do tipo internato, são experiências interessantes para este estudo, pois geralmente recebiam meninos recolhidos nas ruas pelas polícias das capitais brasileiras. O número de meninos enviados pelas companhias imperiais aos navios de guerra foi maior do que o de homens recrutados e voluntários (VENÂNCIO, 2004; MARCÍLIO, 2011).

A tradição herdada da Europa católica, fundada na caridade cristã, era acompanhada da roda dos expostos,¹¹ criadas pela conjugação de esforços da sociedade, da igreja e da nobreza para atender os abandonados e pobres (VENÂNCIO, 2004; MARCÍLIO, 2011).

No século XVIII, Salvador, Rio de Janeiro e Recife instalaram as suas Casas de Expostos, que recebiam bebês deixados na Roda, mantendo no anonimato o autor ou a autora do abandono. Até o século XIX, outras dez Rodas de Expostos surgiram no país, tendo o sistema persistido até meados do século XX (MARCÍLIO, 1997, p. 52).

O atendimento a um número elevado de bebês era possibilitado pelo sistema de criação externa de amas de leite, contratadas pela Santa Casa de cada cidade. No Brasil, muitas escravas serviram nessa função, alugadas por seus proprietários. As amas externas eram frequentemente acusadas de maus-tratos aos expostos pelas Santas Casas de Misericórdias e pelos higienistas que passaram a se ocupar do tema no século XIX. No entanto, as estatísticas que começaram a ser organizadas no período mostravam que o aumento da criação externa diminuía a

¹¹ O sistema das rodas de expostos surgiu na Europa católica, em países como França e Portugal, e atendeu milhares de crianças abandonadas. O abandono de bebês no Brasil nunca atingiu as cifras impressionantes das cidades européias (MARCÍLIO, 1997, p. 144), tampouco o número de expostos nas rodas chegou perto ao desses países. A roda dos expostos era uma espécie de ‘roleta’, com uma abertura que unia a rua ao espaço interno da Santa Casa de Misericórdia, onde eram depositadas crianças abandonadas.

mortalidade das crianças. Permanecer na instituição com crianças doentes e sadias, em aglomerações insalubres, era mais pernicioso do que o risco de contratar amas que só visavam ao benefício do parco salário (VENÂNCIO, 2004).

A criação das rodas de expostos evitou que bebês fossem abandonados nas ruas e nas portas das igrejas por mães que buscavam ocultar a desonra de gerar um filho ilegítimo, ou que não tinham condições de criá-lo. A escravidão possibilitou um uso bastante particular do sistema no Brasil: a exposição de filhos de escravas, cujos senhores buscavam receber o pagamento pela sua criação ou quem os criasse, indo posteriormente buscar o pequeno escravo em idade que pudesse ser iniciado nas atividades laborais. Casos de escravização ou comercialização de crianças pardas e negras pelas amas de leite também são registrados pela historiografia (MARCILIO, 1997, p. 152).

Para ilustrar os fundamentos em apoio à implantação das rodas dos expostos existentes à época, bem como o julgamento para o abandono de crianças, Maria Luiza Marcílio (2011) registra transcrição de arquivos da Ata de Mesa da Santa Casa de Misericórdia da Bahia, datada de 21 de julho de 1844, rememorando o feito:

[...] evitar-se o horror e deshumanidade que então praticavão com alguns recém-nascidos, as ingratas e desamorozas mães, desassistindo-os de si, e considerando-as a expor as crianças em vários lugares imundos com a sombra da noite, e de quando amanhecia o dia se achavão mortas, e algumas devoradas pelos cães e outros animais, com laztimoso sentimento da piedade catholica, por se perderem aquelas almas pela falta de Sacramento do baptismo (sic) (MARCÍLIO, 2011, p. 60).

Também eram financiadas pelas Câmaras Municipais as “famílias criadeiras”, certificadas pelos párocos locais, conforme descrição de Renato Venâncio (2004):

[...] todo aquele que encontrasse um recém-nascido na rua ou que o recebesse diretamente dos seus respectivos pais deveria recolher a criança e batizá-la. O pároco redigiria então um certificado explicando que o enjeitado estava residindo no domicílio da pessoa que o acolhera e que por ela era bem tratado. Uma vez com o documento, era possível solicitar ajuda financeira ao presidente da câmara, que julgava o pedido muitas vezes baseado em critérios de amizade ou de clientelismo inscrevendo, caso o mesmo fosse concedido, o nome da criança no Livro de Matrícula dos expostos (VENÂNCIO, 2004, p. 190–191).

Renato Venâncio (2004) realiza importante estudo sobre os motivos que conduzem as crianças a lares substitutos ou ao abandono, no período colonial brasileiro, fundamentado em bilhetes deixados pelas mães. Coloca em questão a interpretação oficial sobre o caráter “desalmado e egoísta” das mães que abandonam os filhos. Reconhece as situações que sugerem o abandono como forma de encobrir filhos ilegítimos e defende a tese da existência dessa prática, como uma forma paradoxal de a mãe proteger a criança” (VENÂNCIO, 2004, p. 211).

Motivadas pela pobreza, a socialização dos filhos ocorria pela circulação¹² entre a rede de vizinhança e da parentela e também pelo uso das alternativas públicas. Segundo Venâncio (2004, p. 213):

Meninos e meninas circulam de lar em lar, de casebre em casebre, de senzala em senzala, estabelecendo relações de “parentesco espiritual, via compadrio, ou informais, como no caso de “filhos de criação” [...] o envio do filho à casa dos expostos consistia em expediente provisório até elas {as mães} recuperarem plenamente a saúde. [...] o abandono podia representar um verdadeiro gesto de ternura. Talvez a evidência mais surpreendente disso seja os casos em que escravas enjeitam o próprio filho, na esperança de que ele fosse considerado livre [...]. (passim) (VENÂNCIO, 2004, p. 213).

Não há dúvida que a estada na casa dos guardiões garantiu a subsistência da maioria dos menores em situação de abandono, pois, como visto, o índice de mortalidade dos infantes foi bastante baixo. No entanto, como salientou Silvia Arend (ARENDA, 2005, p. 418), a maioria das jovens transferidas para os abrigos não conseguiu escapar de sua “sina”, ou seja, de tornar-se empregada doméstica ou prostituta. A prática de acolhimento de crianças e jovens pobres para obter empregados domésticos persistiu ainda por muito tempo, mas também atualmente, sob a feição de “circulação de crianças”.

Para a antropóloga Claudia Fonseca (2002),

O deslocamento da criança é motivado por uma situação de crise — divórcio de pais ou falecimento de um tutor — mas não faltam exemplos em que esta circulação parece plenamente voluntária. As meninas vão trabalhar ‘numa casa de família’ ou ‘fazer companhia’ a uma senhora de idade, os meninos partem em busca da fortuna. Um aterrissa na casa de uma madrinha, outro na da avó. Ainda outros acabam na casa de pessoas não aparentadas e, nesse caso, não é rara a imaginação correrem soltas sobre fulano, recebido como filho numa ‘família de ricos’, ou beltrano ‘feito escravo’ por tutores gananciosos. Entretanto, na maioria de casos, meus interlocutores falavam sem grande comentário sobre suas idas e vindas entre um lar e outro, como se fosse algo banal. Assim, terminei por compreender que, apesar do ditado ‘Mãe é uma só’, de fato, muitas pessoas chamam mais de uma mulher por este título (FONSECA, 2002, p. 49–68).

¹²Para a antropóloga Claudia Fonseca (2006, p. 17), a categoria “circulação de crianças” – uma prática nas classes populares, realizada por meio de uma transação pela qual a responsabilidade de uma criança é transferida parcial e provisoriamente de um adulto para outro — tem sido usada como estratégia de sobrevivência de grupos vulneráveis pelo menos nos dois últimos séculos. Cynthia Sarti (SARTI, 2007, p. 82.), por sua vez, define a circulação de crianças como sendo um padrão legítimo da relação com os filhos e que pode ser interpretada como um padrão cultural, que permite uma solução conciliatória entre o valor da maternidade e as dificuldades concretas de se criarem os filhos, levando as mães a não se desligarem deles mantendo o vínculo por meio de uma circulação temporária. Segundo Sanches (2009, p. 48), mais recentemente, a transferência de crianças oriundas de camadas populares para terceiros ou famílias que não pertencem ao seu grupo de origem, cujos genitores, por pobreza ou outra razão, estão momentaneamente impossibilitados de atendê-los, tem sido identificada pelos antropólogos como “circulação de crianças”, que, em seu sentido mais amplo, inclui diversas situações, como as crianças em situação de rua, institucionalizadas, formalmente adotadas, e os filhos de criação.

Não se pode esquecer que esse fenômeno ainda há pouco tempo no Brasil tratava-se de uma prática existente na medida em que o filho de criação¹³ se inseria como integrante de várias famílias por onde circulava, sem romper os vínculos com sua família biológica e sem pertencer efetivamente ao novo grupo; deixava de ser reconhecido pelo ordenamento jurídico, que não lhe conferia qualquer proteção legal em caso de “devolução”.

As meninas órfãs e desvalidas dos séculos XVIII e XIX podiam contar com a proteção dos recolhimentos femininos, criados por religiosos. Os recolhimentos para órfãs no Brasil são tão antigos quanto as Casas de Expostos. Os do Rio de Janeiro, Salvador, Pernambuco e Maranhão surgiram no século XVIII, voltados para a proteção e educação de órfãs pobres (de ambos os pais ou somente de pai, o que já definia a condição de orfandade), filhas de legítimo casamento. A legitimidade indicava a necessidade de proteção do infortúnio da perda de seu protetor, o pai, que lhe poderia garantir no futuro o lugar social mais valorizado para a mulher: um bom casamento, por meio de uma educação condigna e do dote. O asilo substituiu a tutela do pai, oferecendo os meios necessários para as futuras mães de família reproduzirem o seu lugar na sociedade, tais como a educação para o lar, o enxoval de casamento e o dote. O moço interessado em casar-se podia escolher a órfã e devia ser aceito pela direção da instituição ou pelo presidente da província, quando o dote era pago pelo governo, como ocorria no Recolhimento dos Remédios, no Maranhão (DIAS, 1989, p. 256).

As irmandades e ordens religiosas que planejaram e fundaram tais instituições não se esqueceram das *indigentes*, as filhas naturais de mães pobres ou órfãs *desvalidas*. Asilos foram criados para acolhê-las, inicialmente separados dos recolhimentos para órfãs legítimas. A Santa Casa da Misericórdia, irmandade que, desde o período colonial, assumiu a assistência aos enfermos e crianças expostas e órfãs em todo o país, mantinha no Rio de Janeiro e em Salvador recolhimentos com atendimento diferenciado para “meninas indigentes” e “órfãs filhas de legítimo matrimônio”. Além desse divisor social, recorreu-se também ao divisor racial. O Colégio da Imaculada Conceição acolheu em espaços separados as “órfãs brancas” e as “meninas de cor”, fundando em 1854 o estabelecimento “Órfãs Brancas do Colégio Imaculada Conceição” e, em 1872, o Orfanato Santa Maria. Enquanto o primeiro tinha por finalidade a “formação religiosa, moral e prática de boas empregadas domésticas e donas-de-casa”, o

¹³Para Maria Fávero Arend (2005, p. 367), mães e pais provenientes das camadas mais pobres da população costumavam transferir seus filhos para lares de parentes, vizinhos, conhecidos ou até mesmo de pessoas ‘estranhas’, residentes no país e no exterior. Essas migrações intrafamiliares aconteciam, com frequência, na informalidade. As crianças eram passadas adiante sem qualquer papel ou registro oficial que documentasse o fato. Tornavam-se ‘crias da casa’, ‘agregados’ ou ‘filhos de criação’, e não era incomum receberem tratamento diferenciado em relação aos filhos legítimos do casal adotante.

segundo se restringia à “formação de empregadas domésticas e semelhantes” (RIZZINI, Irma, 1993, p. 27). Cada categoria ocupava seus espaços físicos e sociais, de acordo com a rígida hierarquia social da época, com suas distinções entre livres e escravos, brancos e negros, homens e mulheres.

No século XIX, alguns estabelecimentos passaram a receber subvenção dos governos provinciais. Nesses asilos, meninas e moças eram educadas nos misteres do seu sexo, ou seja, nos trabalhos domésticos e de agulha e na instrução elementar. O regime conventual seguido por tais instituições impunha às internas um limitado contato com o exterior. De lá só podiam sair casadas, com dote garantido pela instituição, mediante legados e doações, ou pelo “favor” dos governos provinciais.

Até meados do século XX, os asilos femininos mantiveram o regime claustral, que dificultava enormemente o contato das internas com o mundo exterior. O controle sobre a sexualidade feminina foi intensamente exercido nos asilos de meninas, mesmo no século XX, quando foram criados os órgãos nacionais de assistência, como o Serviço de Assistência a Menores (SAM), em 1941, e a Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (FUNABEM), em 1964.

3.1 Brasil Republicano: a especialização dos serviços de assistência a infância

Ao mudar o regime político, o Brasil já possuía uma vasta experiência na assistência à infância desvalida, intimamente relacionada à educação e à instrução populares. Se a grande questão do império brasileiro repousou na ilustração do povo, sob a perspectiva da formação da força de trabalho, da colonização do país e da contenção das massas desvalidas, no período republicano a tônica centrou-se na identificação e no estudo das categorias necessitadas de proteção e reforma, visando ao melhor aparelhamento institucional capaz de “salvar” a infância brasileira no século XX. Os debates tomaram conta do cenário da assistência à infância no Brasil, escorados na meta da construção da nação republicana, e subsidiados pelas resoluções dos congressos internacionais sobre assistência social, médico-higienista e jurídica à já consolidada categoria dos *menores* ¹⁴(RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma, 2004).

¹⁴ O III Congresso Panamericano (1922) teve lugar no Rio de Janeiro, juntamente com o I Congresso Brasileiro de Proteção e Assistência à Infância, coordenado pelo médico Moncorvo Filho, que tinha, desde o início do século, importante atuação na área.

A partir da ampla categoria de *menor abandonado*,¹⁵ definida tanto pela ausência dos pais quanto pela incapacidade de a família oferecer condições apropriadas de vida à sua prole, uma série de subcategorias foi criada ao longo do século XX pelos órgãos oficiais de assistência. Trata-se de um período de forte presença do Estado no planejamento e na implementação das políticas de atendimento ao *menor*.

Os meios especializados cobravam dos poderes públicos a centralização da assistência, acusada de não passar de uma “caridade oficial”, sem uma orientação unificada e dentro dos moldes preconizados pelos avanços das ciências. A movimentação em torno da elaboração de leis para a proteção e assistência à infância também foi intensa, culminando na criação, no Rio de Janeiro, do primeiro Juízo de Menores do país e na aprovação do Código de Menores em 1927, idealizado por Mello Mattos — primeiro juiz de menores do país e de mais longa permanência, de 1924 até o ano de seu falecimento, em 1934. “O Código de Menores de 1927 conseguiu corporificar leis e decretos que, desde 1902, propunham-se a aprovar um mecanismo legal que desse especial relevo à ‘questão do menor’” (VERONESE, 1997, p. 54). Destinava-se a uma parcela da infância bem específica, quais sejam: abandonados e delinquentes, sendo que, na categoria de abandonados, enquadrava-se, segundo o artigo 26, um grande leque: desde os que não tinham habitação certa (ou meios de subsistência), por terem os pais falecidos, desaparecidos ou desconhecidos; os que, negligenciados ou explorados por seus pais, tutores ou guardiões eram vítimas de maus-tratos físicos ou castigos imoderados; também mesmo aqueles que se encontrassem em estado habitual de vadiagem, mendicidade ou libertinagem.

O Juízo de Menores, na pessoa de Mello Mattos, estruturou um modelo de atuação que se manteria ao longo da história da assistência pública no país até meados da década de 1980, funcionando como um órgão centralizador do atendimento oficial ao *menor* no Distrito Federal, fosse ele recolhido nas ruas ou levado pela família. O juízo tinha diversas funções relativas à vigilância, regulamentação e intervenção direta sobre essa parcela da população, mas foi a

¹⁵*Menor abandonado* – O Código de Menores de 1927 define o termo em oito itens e seis subitens, conforme a pobreza ou a falta da família e suas conseqüências, maus-tratos e aspectos morais do comportamento infantojuvenil e da família. Portanto, *menores* cujos pais eram falecidos, desaparecidos ou desconhecidos, que se encontrassem sem habitação certa, nem meios de subsistência por impossibilidade dos pais, que tinham pais ou tutores incapazes de cumprir os seus deveres, ou cujos pais se entregassem à prática de atos contrários à moral e aos bons costumes, eram considerados abandonados. Os *menores* que se encontrassem em estado habitual de vadiagem, mendicidade, libertinagem, ou que frequentassem lugares de moralidade duvidosa, que sofressem maus-tratos, negligência ou exploração dos responsáveis, que tivessem responsáveis condenados por sentença irrecorrível (art. 26). *Abandonados*: “Os expostos e os menores abandonados, cujos pais não fossem conhecidos” (DICCIONARIO..., 1881).

internação de *menores abandonados e delinquentes*¹⁶ que atraiu a atenção da imprensa carioca, abrindo espaço para várias matérias em sua defesa, o que, sem dúvida, contribuiu para a disseminação e aceitação do modelo. Pela crescente demanda por internações desde a primeira fase do juízo, percebe-se que a temática se popularizou também entre as classes populares, tornando-se uma alternativa de cuidados e educação para os pobres, particularmente para as famílias constituídas de mães e filhos (RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma, 2004).

O Juizado consolidou um modelo de classificação e intervenção sobre o *menor*, herdado da ação policial que, por meio das delegacias, identificava, encaminhava, transferia e desligava das instituições aqueles designados como *menores* (VIANNA, 1999). Os juizados estruturaram, ampliaram e aprimoraram o modelo, construindo e reformando estabelecimentos de internação. A instalação de colônias correccionais para adultos e *menores* no início do século foi posteriormente seguida por ações que tentaram abortar o ranço policialesco entranhado na assistência, levando à criação de escolas de reforma especiais para *menores*. A escola de reforma é uma invenção desse período, possivelmente inspirada nas novas tendências da justiça de *menores* dos países ocidentais. Fundamentadas pelas ideias de recuperação do chamado *menor delinquente*, tais instituições passaram a integrar as políticas de segurança e assistência dos Estados (RIZZINI, Irene, 2004).

Em poucos anos, esse sistema saturou-se, pois não chegou a dar conta da demanda que ele próprio criou. Os juízes não conseguiam internar todos os casos que chegavam às suas mãos, a despeito de não recusarem a internação de crianças retiradas das ruas.

Órgãos estaduais e municipais, como juizados de menores, secretarias de promoção do menor, fundações estaduais e órgãos nacionais, como o Serviço de Assistência a Menores (SAM) e a Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (FUNABEM), foram criados na tentativa de conseguir resolver a demanda que só crescia. Os *menores* que passavam pelas mãos da justiça e da assistência eram esquadrihados, classificados, medidos e interpretados. Tratava-se de um enorme esforço de construção de saberes que tentavam dar conta das causas da delinquência e do abandono de crianças, dos comportamentos dos *menores* e das famílias,

¹⁶*Menores delinquentes* – *Menor* indigitado autor ou cúmplice de fato qualificado crime ou contravenção. Segundo o Código de Menores de 1927, art.68, o *menor* de 14 anos não seria submetido a processo penal de espécie alguma (BRASIL, 1927). O *menor* com mais de 14 anos e menos de 18 seria submetido a processo especial (art. 69). Eliminou-se o critério do discernimento como base para julgamento do *menor* e suprimiu-se a aplicação da pena ou medida repressiva. A prisão foi suprimida e adotou-se o “instituto da sentença relativamente indeterminada (MELLO, 1929, p. 85 e 105). No entanto, *menores* entre 16 e 18 anos, considerados perigosos, poderiam ser remetidos para prisões comuns com separação dos condenados adultos na falta de estabelecimento para condenados de menor idade (art.71).

além de dar publicidade às ações institucionais e justificar ideologicamente a necessidade da intervenção nesse grupo social (RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma, 2004).

Desde o início do século XX, autoridades públicas questionavam a falta de método científico no atendimento ao *menor* no país. Com a instauração da justiça de menores, foi incorporado na assistência o espírito científico da época, transcrito para a prática jurídica pelo minucioso inquérito médico-psicológico e social do *menor*. O modelo do inquérito transpôs-se da ação policial, porém o Juízo de Menores incorporou conceitos e técnicas provenientes dos campos profissionais ainda em definição no Brasil, relativos à psiquiatria, à psicologia e às ciências sociais, à medicina higienista e seus desdobramentos.

Com a instauração do Estado Novo, no ano de 1937, percebeu-se uma crescente ideologização dos discursos dos representantes do Estado no atendimento à infância e à juventude. Nesse mesmo ano, o juiz Sabóia Lima anunciou a ameaça comunista a esse grupo na palestra “A criança e o Comunismo”, realizada na Academia Brasileira de Letras, a convite da Liga de Defesa Nacional. Na ditadura implantada por Getúlio Vargas, intervir na infância tornou-se uma questão de defesa nacional (RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma, 2004).

Assim a almejada assistência centralizada foi implantada pelo governo Vargas, em 5 de novembro de 1941, e o Serviço de Assistência a Menores (SAM) foi o primeiro órgão federal a se responsabilizar pelo controle da assistência aos menores em escala nacional. Ele atendia os "menores abandonados" e "desvalidos", encaminhando-os às instituições oficiais existentes, e os "menores delinquentes", internando-os em colônias correccionais e reformatórios. O Serviço de Assistência ao Menor (SAM), tinha como objetivo, conforme explica Wilson Donizeti Liberati (2002), citado por Thalissa Corrêa de Oliveira:

[...] amparar, socialmente, os menores carentes abandonados e infratores centralizando a execução de uma política de atendimento, de caráter corretivo-repressivo-assistencial em todo o território nacional. Na verdade, o SAM foi criado, para cumprir as medidas aplicadas aos infratores pelo juiz, tornando-se mais uma administradora de instituições do que, de fato, uma política de atendimento ao infrator (LIBERATI, 2002 *apud* OLIVEIRA, 2013).¹⁷

Ou seja, o SAM funcionava como um sistema penitenciário, com ênfase no menor abandonado, infrator. Eram internatos, reformatórios ou casas de correção. Para Veronese (1999, p. 32), agregados à função corretiva, o SAM tinha objetivos de cunho assistencial, enfatizando a importância de estudos e pesquisas, aliados ao atendimento psicopedagógico às

¹⁷BRASIL. **Decreto-Lei 5.452 de 1º de maio de 1943**. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decretolei/Del5452compilado.htm>. Acesso em: out. 2019.

crianças e adolescentes carentes e com problemas de conduta, conhecidos como desvalidos e delinquentes.¹⁸

Nem mesmo a existências imultânea dos Juizados de Menores e do SAM resultou eficiente, como aponta Irene Rizzini (1995, p. 141), os indícios eram de que o problema do desvio social infantojuvenil estava se agravando.

Nesta temática, Veronese (1999, p. 32) ensina:

No entanto, o SAM não conseguiu cumprir suas finalidades, sobretudo devido à sua estrutura emperrada, sem autonomia e sem flexibilidade e a métodos inadequados de atendimento, que geraram revoltas naqueles que deveriam ser amparados e orientados (VERONESE, 1999, p. 32).

O SAM, responsável por executar Políticas de Bem-Estar do “menor”, não cumpria sua finalidade, pois, a essa altura, já estava conhecido pela “estrutura autoritária resguardada pela Escola Superior de Guerra”, como ensinam Josiane Rose Petry Veronese (1999) e Wilson Donizeti Liberati (2002).

Nesse momento de transição institucional, o sistema foi avaliado, repeliram-se as incongruências, propuseram-se mudanças. O esforço de identificar os problemas e carências das instituições voltou-se para o *menor* e sua família. As dificuldades de viabilizar as propostas educacionais do Serviço foram depositadas no assistido, considerado “incapaz”, “subnormal de inteligência e de afetividade”, e sua “agressividade”, superestimada.

O novo Serviço herdou o modelo e a estrutura de atendimento do Juízo do Distrito Federal e pouco a alterou nos primeiros anos de sua implantação.

Em 1944, o SAM contava com 33 educandários, sendo quatro oficiais, somente para o sexo masculino. Uma década depois, pelo processo de expansão nacional, os estabelecimentos particulares “articulados” ao SAM eram em número de 300, porém, em situação irregular, pois não havia vínculo contratual com o Serviço, conforme afirmou um ex-diretor, em 1956, (NOGUEIRA FILHO, 1956, p. 199). Os estabelecimentos recebiam um *per capita* para cada *menor* internado do SAM.

Cumprir frisar que, apesar de as veementes críticas ao SAM serem generalizadas, não houve impedimento para que a sua lógica de ação — a internação de crianças e adolescentes carentes, abandonados, em instituições totais — se infiltrasse nas políticas da instituição que o sucedeu. Presumia-se que ali seriam mais bem protegidos se fossem afastados do seu ambiente

¹⁸A renomada autora completa ainda que tinha o SAM a tarefa de prestar em todo o território nacional amparo social aos menores desvalidos e infratores, isto é, tinha-se como meta centralizar a execução de uma política nacional de assistência. Desse modo, portanto, o SAM se propunha ir além do caráter normativo do Código de Menores de 1927 (VERONESE, 1999, p. 32.)

de origem que os predisponha a uma situação de delinquência e marginalidade. A internação significaria, sobretudo, a exposição máxima ao trabalho disciplinado, que resultaria na recomposição da identidade da criança abandonada e infratora, dentro dos padrões convencionais de interação (VERONESE, 1999, p. 32).

Segundo denúncia do ex-diretor, não existia um só educandário no regime do *per capita* que tivesse qualquer vinculação jurídica com o Serviço. Os responsáveis pelos estabelecimentos “[...] internam menores, extraem faturas e recebem as importâncias devidas”. Nos estados e territórios só vigorou o regime do *per capita*. No Brasil existia no máximo uma dúzia de estabelecimentos contratados. Além das consequências de ordem financeira, pela facilidade com que a informalidade jurídica provocava atos de má fé administrativa, a irregularidade do vínculo com o órgão federal trazia consequências diretas sobre a vida dos internos:

Em termos rudes, a realidade é que o SAM entrega mais de uma dezena de milhar de menores por ano a terceiros, para que cuidem de sua vida e educação, sem a mínima garantia jurídica de que lhes seja dispensado um trato razoavelmente humano (NOGUEIRA FILHO, 1956, p. 264).

Paulo Nogueira Filho publicou em 1956, ano em que deixou a direção do SAM, uma extensa obra de denúncias sob o título "SAM: Sangue, Corrupção e Vergonha", em que esmiúça a exploração de menores e a corrupção da “infragang” (nos internatos e na sede) e da “supergang” (no Ministério da Justiça), que transformavam os seus internatos em verdadeiras *sucursais do inferno*, outra representação corrente da instituição.

Desde meados da década de 1950, autoridades públicas, políticos e diretores do SAM condenavam o órgão e propunham a criação de um novo instituto. O anseio por normas mais democráticas evoluiu com a Declaração Universal dos Direitos da Criança, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 20 de novembro de 1959, desejo interrompido pelo Golpe Militar de 1964, ano em que foi criada a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) (Lei 4.513, de 1º de dezembro de 1964), cujo objetivo consistia no amparo, mediante políticas básicas de prevenção e centradas em atividade fora dos internatos, e pela medida socioterapêutica, que compreendia as ações dirigidas aos infratores internados (BRASIL, 1964).

A Fundação tinha por missão inicial instituir o “Anti-SAM”, com diretrizes que se opunham àquelas criticadas no SAM. As propostas que surgiram para a instauração de um novo órgão nacional centraram-se na autonomia financeira e administrativa da instituição e na rejeição aos “depósitos de menores”, nos quais se transformaram os internatos para crianças e adolescentes das camadas pobres.

Cabe ressaltar que, segundo Veronese (1999),

A criação da FUNABEM [...] veio responder ao clamor público que passou a exigir, por parte do Governo, alguma solução diante do descrédito que se tornou o SAM, a própria percepção das elites frente ao problema da infância, bem como aos desajustes interburocráticos nas instituições estaduais de atendimento, Juizado de Menores e policiais, haja vista a ausência de uma política, além das prescrições do Código de Menores, que estabelecesse uma linguagem comum e específica para tal atuação (VERONESE, 1999, p. 33).

No artigo 6º da Lei 4.513, fixaram-se como diretrizes para a política nacional de assistência a cargo da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, além dos princípios constantes de documentos internacionais, a que o Brasil havia aderido, que resguardassem os direitos do menor e da família:

- I – Assegurar prioridade aos programas que visem à integração do menor na comunidade, através de assistência na própria família e da colocação familiar em lares substitutos;
- II – Incrementar a criação de instituições para menores que possuam características aprimoradas das que informam a vida familiar, e, bem assim, a adaptação, a esse objetivo, das entidades existentes de modo que somente do menor à falta de instituições desse tipo ou por determinação judicial.
- III – Respeitar no atendimento às necessidades de cada região do País, as suas peculiaridades, incentivando as iniciativas locais, públicas ou privadas, e atuando como fator positivo na dinamização e autopromoção dessas comunidades¹⁹ (BRASIL, 1979).

Contudo mesmo com a criação de um novo órgão, seguiu-se a concepção institucional, e ela se manteve no Código de Menores de 1979, como observado no art. 9º, que regulamentava como seriam criadas as entidades de assistência e proteção “segundo as diretrizes da Política Nacional do Bem-Estar do Menor, e teriam centros especializados destinados à recepção, triagem e observação e à permanência de menores” (BRASIL, 1979).

Segundo Marlene Bueno Zola (2011),

O assistencialismo e o autoritarismo, ao longo dos anos, foram consolidando a ideologia e a forma de acolhimento para proteção de crianças e adolescentes, realizadas de forma direta ou em parceria com a sociedade civil, baseados na desqualificação e incapacidade das famílias pobres, que promoviam cuidados e educação para os filhos de forma irresponsável, levando-os ao abandono físico e moral. A pobreza, a fome e os valores morais conduziam ao acolhimento nas instituições e não a políticas públicas que fortalecessem a capacidade familiar para o sustento ou para reforço de sua capacidade de provisão de cuidados parentais (ZOLA, 2011).

Veronese (1999) também corrobora esse pensamento:

No entanto, e infelizmente, apesar dos princípios ditos tuteladores que fundamentavam a doutrina da “situação irregular”, as instituições onde deveriam acolher e educar esta Criança ou Adolescente, na maioria das vezes não cumpriam este papel. Isso porque a

¹⁹Lei 6.697 de 10 de outubro de 1979. Institui o Código de Menores (BRASIL, 1979).

metodologia aplicada, ao invés de socializá-los, os massificava, os despersonalizava, e deste modo, ao contrário de criar estruturas sólidas, nos planos psicológico, biológico e social, afastava esse “menor em situação irregular”, definitivamente, da vida comunitária (VERONESE, 1999, p. 96).

Assim se configurou um cenário onde o *menor* e a *defesa nacional*, no período do SAM (Estado Novo, 1941), e o *menor* e a *segurança nacional*, na vigência da FUNABEM, sob a orientação da Política Nacional de Bem-Estar do Menor (Ditadura militar, 1964), perpassaram o surgimento e a existência dos dois órgãos nacionais dirigidos ao *menor* já criados no país. É notório que, calcados na ideologia da segurança do país, seus governantes encamparam a prática de institucionalizar crianças e adolescentes pobres. A retórica da ameaça comunista junto à juventude comparecia aos textos relativos às duas instituições oficiais surgidas para coordenar e fiscalizar o atendimento ao *menor*, em âmbito nacional (RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma, 1995, p. 266).

Os ares democráticos do final do século XX inauguraram novos regimes políticos, o que levou a que praticamente toda a América Latina passasse por um processo de “redemocratização”. A reorganização de movimentos populares e a mobilização da sociedade civil em torno da luta pelos direitos da criança marcaram a década de 1980. A história da institucionalização de crianças e adolescentes tomou outros rumos em meados da década de 1980. A cultura institucional vigente no país por tanto tempo começava a ser nitidamente questionada. Até esse momento, o termo “internato de menores” era utilizado para designar todas as instituições de acolhimento, provisório ou permanente, voltadas ao atendimento de órfãos, carentes e delinquentes, mantendo a concepção de confinamento. Esse momento histórico de transição política rumo ao processo de redemocratização do país trouxe, no tocante à questão em foco, outro nível de conscientização para a mudança, impulsionado por diversos fatores. Segundo Irene Rizzini e Irma Rizzini (2004, p. 46), dentre eles, destacam-se:

- (a) a presença de movimentos sociais organizados, que reinauguraram a possibilidade de manifestação e participação popular no período pós-ditadura;²⁰
- (b) o despontar, a partir dos primeiros anos da década de 1980, de diversos estudos que ressaltavam as consequências da institucionalização sobre o desenvolvimento das crianças e adolescentes e os elevados custos para a manutenção dos internatos;

²⁰ Ainda segundo Irene Rizzini e Irma Rizzini (2004), “Uma das manifestações mais expressivas foi o *Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua*. Vale registrar que o surgimento desse movimento e da figura do “educador de rua” está associado ao Projeto *Alternativas de Atendimento a Meninos e Meninas de Rua*, acima citado, o qual incentivou a análise sobre o fenômeno e a busca de metodologias de ação. Ver, por exemplo, o encontro promovido em outubro de 1985, em São Paulo, entre Paulo Freire e educadores de rua (Projeto *Alternativas de Atendimento aos Meninos de Rua*, 1987).” O *Projeto Alternativas de Atendimento a Meninos e Meninas de Rua teve repercussão nacional* quando representantes de organizações não governamentais que atuavam junto a esses grupos passaram a se reunir e a registrar diversas experiências na área, compondo uma rede de lideranças no país com o apoio do UNICEF.

- (c) o interesse de profissionais de diversas áreas do conhecimento para atuação neste campo também contribuiu para o aprofundamento da reflexão e da produção sobre a questão;
- (d) os protestos dos meninos e meninas internados, expressos nas rebeliões e nas denúncias veiculadas pela imprensa e por depoimentos publicados em diversos livros (RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma, 2004, p. 46).

Foi uma década de calorosos debates e articulações em todo o país, cujos frutos se materializariam em importantes avanços, tais como a discussão do tema na Constituinte e a inclusão do artigo 227, sobre os direitos da criança, na Constituição Federal de 1988. Mas o maior destaque da época foi, sem dúvida, o amplo processo de discussão e de redação da lei que viria substituir o Código de Menores (1927, 1979): o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (1990). Foi com a instituição do ECA que se conquistou a condição de sujeitos de direitos em desenvolvimento a crianças e adolescentes e propuseram-se medidas de apoio familiar em contraposição à retirada da família. Um processo em construção na sociedade brasileira. Nas palavras de Veronese,

A construção de uma legislação que se ocupasse seriamente dos “novos” direitos da infância e da adolescência era de caráter imprescindível, pois havia uma necessidade fundamental de que estes passassem da condição de menores, da semicidadania para a cidadania (VERONESE, 2003b, p. 44).

A criança e o adolescente, na ótica menorista, eram meros objetos de toda uma ideologia tutelar, de uma cultura que coisificava a infância. "Já na ótica desse novo direito, a Criança e o Adolescente são compreendidos como sujeitos, cujas autonomias estão se desenvolvendo, elevando-os a autores da própria história, enquanto autores sociais" (VERONESE, 2003b, p. 32).

A Constituição Federal, de forma inédita, prioriza a proteção da criança e do adolescente como prioridade absoluta, agregando a concepção do ECA, ao assegurar a primazia no que tange às crianças e adolescentes no âmbito judicial, extrajudicial, familiar e social.²¹

Após 1988, a adoção da Doutrina da Proteção Integral ratificou o princípio do melhor interesse da criança, como critério hermenêutico, conferindo-lhe natureza constitucional, como cláusula genérica que, em parte, se traduz pelos direitos fundamentais da criança e do adolescente expressos no texto do art. 227 da Constituição Federal.

²¹Veronese (1997, p. 84) assinala que “[...] o Estatuto da Criança e do Adolescente não privilegia o procedimento com o rito e nem com o nome da ação pela qual determinado assunto deva ser levado à justiça da infância e adolescência, mas sim com a relevância do conteúdo e do direito pleiteado”.

Entre outras garantias do compêndio da Doutrina da Proteção Integral²² o ECA se propõe assegurar o direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária, impõe aos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes a obrigatoriedade de estruturar seu atendimento de acordo com importantes princípios. Denomina-se Doutrina da Proteção Integral, porque estabelece, a partir da Constituição Federal, a integralidade das crianças e dos adolescentes, direitos fundamentais humanos, sem qualquer tipo de discriminação (VERONESE, 1997, p. 92).

Vimos até aqui que as velhas práticas e concepções que fundaram a institucionalização como uma cultura tanto na elaboração das políticas sociais que atendiam o público infantojuvenil quanto na prática dos atores/operadores do direito no atendimento a esses sujeitos foi sendo herdada e perpassada em cada período histórico. Na seção seguinte, veremos que o atendimento institucional sofreu mudanças significativas na história recente, especialmente nesse período que sucedeu a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069 de 13 de julho de 1990) (BRASIL, 1991).

Além das mudanças implementadas com o advento dessas importantes legislações, abordaremos, no capítulo seguinte, também o direito à Convivência Familiar e Comunitária.

²²Para Veronese, essa Doutrina significa: “[...] amparo completo, não só da criança e do adolescente, sob o ponto de vista material e espiritual, como também sua salvaguarda desde o momento da concepção, selando pela assistência à saúde e ao bem-estar da gestante e da família, natural ou substituta, da qual irá fazer parte” (VERONESE, 2015, p. 44).

4 A PREMISSE DO DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA E OS DESAFIOS INERENTES À INSTITUCIONALIZAÇÃO

A história da institucionalização de crianças e adolescentes no Brasil tem repercussões importantes até os dias de hoje. A análise da documentação histórica sobre a assistência à infância no processo histórico revelou que as crianças nascidas em situação de pobreza e/ou em famílias com dificuldades de criarem seus filhos tinham um destino quase certo quando buscavam apoio do Estado: o de serem encaminhadas para instituições como se fossem órfãs ou abandonadas.

Com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em 1990, crianças e adolescentes passaram a ser concebidos como sujeitos de direito, em peculiar condição de desenvolvimento, e o encaminhamento para serviço de acolhimento passou a ser concebido como medida protetiva, de caráter excepcional e provisório (Art. 101, BRASIL, 1991). O ECA assegurou ainda o direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária, prioritariamente na família de origem e, excepcionalmente, em família substituta²³ (Art. 19, BRASIL, 1991).

Em conformidade com as disposições do ECA, deve-se recorrer ao encaminhamento da criança e do adolescente a serviços de acolhimento apenas quando esgotados todos os recursos para sua manutenção na família de origem, extensa ou comunidade. A história brasileira revela, todavia, que, frente à situação de pobreza, vulnerabilidade ou risco, a primeira resposta à qual durante muitos anos se recorreu foi o afastamento da criança e do adolescente do convívio familiar. A promulgação do ECA veio romper com essa cultura, ao garantir a excepcionalidade da medida, estabelecendo, ainda, que a situação de pobreza da família não constitui motivo suficiente para o afastamento da criança e do adolescente do convívio familiar (Art. 23, BRASIL, 1991).

Para garantir a excepcionalidade do afastamento do convívio familiar, o art. 130 do ECA (BRASIL, 1991) estabelece que, nos casos de violência praticada por familiar ou responsável com o qual a criança ou adolescente resida, a autoridade judiciária poderá determinar o afastamento do agressor da moradia comum. De forma a promover a qualidade dos serviços de acolhimento, o ECA prevê, ainda, ações de fiscalização e controle social, ao exigir a inscrição das entidades que ofertam “programas de abrigo” no Conselho Municipal dos Direitos da

²³ O direito à convivência familiar e comunitária e à igualdade entre filhos biológicos e adotivos já havia sido assegurado em 1988 pela Constituição Federal.

Criança e do Adolescente (Art. 90) e estabelecer princípios para sua organização²⁴ (Art. 92). Do mesmo modo, como constituem serviços que compõem a rede socioassistencial, os serviços de acolhimento devem também possuir registro no Conselho Municipal de Assistência Social e submeter-se também à sua fiscalização.

Quando o acolhimento é a única alternativa para garantir proteção integral a uma criança ou adolescente em situação de risco e violência iminente, é importante identificar qual modalidade atende à necessidade e ao direito de eles conviverem em família e em comunidade. A seguir iniciaremos essa análise a partir de importante reflexão sobre a cultura da institucionalização como dialética do abandono; posteriormente, as mudanças nas configurações e concepções familiares e, por fim, uma breve contextualização das modalidades de acolhimento a partir das Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes (BRASIL, 2009a).

4.1 A institucionalização como dialética do abandono e do poder disciplinar: uma cultura instituída

Ao tratar da institucionalização como um desafio frente à garantia do direito à convivência familiar e comunitária, tomamos como referência a perspectiva da Análise Institucional, uma corrente teórica francesa dos anos 60 que contribuiu para a reflexão conceitual sobre a política de proteção à criança realizada a partir do afastamento da sua convivência familiar e da guarda feita pelo Estado, bem como para a compreensão de sua sustentação ideológica na incapacidade de a família pobre educar e proteger seus filhos.

Tendo a antipsiquiatria²⁵ à sua frente — mas também extensiva aos asilos, orfanatos, conventos —, os estudos de Georges Lapassade (1977), Guilhon Albuquerque (1978b) e Marlene Guirado (1997) contribuem para evidenciar a institucionalização da cultura do acolhimento.

²⁴ I - preservação dos vínculos familiares; II – integração em família substituta, quando esgotados os recursos de manutenção na família de origem; III – atendimento personalizado e em pequenos grupos; IV – desenvolvimento de atividades em regime de coeducação; V – não desmembramento de grupos de irmãos; VI – evitar, sempre que possível, a transferência para outras entidades de crianças e adolescentes abrigados; VII – participação na vida comunitária local; VIII – preparação gradativa para o desligamento; IX – participação gradativa para o desligamento.

²⁵ Movimento que questiona a psiquiatria tradicional e a noção de doença mental. As obras de Michel Foucault inspiram as grandes transformações no modelo manicomial de tratamento ao doente mental. A Itália foi precursora do processo de desinstitucionalização com fechamento de hospitais psiquiátricos tendo à sua dianteira Franco Basaglia, diretor do Hospital Psiquiátrico na cidade de Trieste, na década de 1970.

Georges Lapassade (1977), em seu livro: “Grupos, Organizações e Instituições”, permite analisar a realidade social a partir dos conceitos de instituição, instituído e instituinte, elementos constitutivos do processo de institucionalização.

Por instituição, considera ele três níveis ou instâncias da realidade social. O primeiro nível é o grupo, tido como base da organização social, o que mais se aproxima do cotidiano. São exemplos a família, o trabalho, a escola e, nesses grupos, estão expressas marcas institucionalizadas de papéis sociais, de normatizações, que possibilitam manter as rotinas e a reprodução da instituição. Nessa esfera é que se dá a mediatização dos indivíduos com a instituição mais ampla, ou seja, o Estado, considerado como de terceiro nível.

O segundo nível da sociedade, Lapassade (1977) denomina de organização. Por organização entende um nível formalizado, com regimentos, normas jurídicas, legislação, em que se situa a burocracia em sua mais ampla dimensão, não apenas administrativa mas como relação de poder, seja numa empresa ou na relação política. Segundo o autor, é a burocracia que possibilita “a organização da separação”, em que determinados grupos são excluídos da decisão e apenas participam da execução.

A instituição, ou o terceiro nível do sistema social, como já dito, é por ele considerado o Estado, responsável por disciplinar a conduta social das organizações e dos grupos. A instituição nem sempre é localizável, mas é instituição tudo o que é instituído. Tendo como referência as significações de Lapassade (1977), o espaço de acolhimento de crianças e adolescentes é a organização. O que nele é instituído ou, em outra linguagem, o que ele representa e nele é emblemático e simbolizado a partir da cultura arraigada é a instituição do acolhimento. Forma de proteção frente à pretensa e também instituída incapacidade familiar de realizar a proteção de seus filhos. A institucionalização é a ideologia.

Além do conceito de instituição, com sua expressão mais ampla, que é o Estado e suas mediatizações, seja no cotidiano, a partir dos grupos ou das organizações formalizadas, o conceito de instituído é a condição da instituição, sendo instituído o que está estabelecido, arraigado, cristalizado. Marlene Zola (2011) diz que é o homogeneizado, o totalizante, tudo o que é sintetizado. A incapacidade de famílias pobres de cuidar de seus filhos é o pensamento instituído que vem fundamentando a criação das políticas públicas.

O pensamento dialético evidencia a antítese, o heterogêneo, o diferente, o que não é o instituído. O autor denomina para esse movimento o conceito de instituinte. O instituinte é o que possibilita a mudança na instituição, o que abala, faz pulsar e permite o novo. É capaz da promoção das transformações institucionais, a partir de todas as forças que contém (LAPASSADE, 1977).

Marlene Guirado (1997), com importantes contribuições para a análise institucional, acrescenta à definição de instituição as dimensões de legitimação processadas a partir da repetição e sua naturalização, justificada e criada a partir de demandas e necessidades sociais:

[...] um conjunto de práticas que se repetem e que, enquanto se repetem, legitimam-se; sendo a legitimação uma espécie de naturalização daquilo que é instituído. Em algum momento da história e para dar conta de certas necessidades e urgências sociais, os homens foram se organizando de determinada forma, e essa forma de organização ou de relação vai se perpetuando; são as instituições [...] (GUIRADO, 1997, p. 144).

Guilhon Albuquerque (1978a) define instituição a partir dos elementos que a estruturam. Distingue o objeto institucional, o âmbito da ação institucional e os atores institucionais. Por objeto institucional considera “aquilo sobre cuja propriedade a instituição reivindica o monopólio da legitimidade” e justifica sua fala a partir da base psicanalítica, como Lapassade (1977), que o objeto institucional não é material, pois é impalpável. Essa característica imaterial possibilita o “processo de desapropriação dos indivíduos ou de outras instituições, no que se concerne ao objeto em questão” (ALBUQUERQUE, 1978a, p. 70).

O âmbito da ação institucional, segundo o autor, é sustentado nessa polarização pelas relações sociais. São elas que sustentam a propriedade e a guarda do objeto, e os atores institucionais são centrais para o entendimento da estrutura da instituição. Por atores institucionais ele distingue o mandante, a clientela e o público, o contexto institucional e todas as inter-relações existentes entre os diversos atores (ALBUQUERQUE, 1978a).

Não apenas os mandantes e agentes institucionais repetem e legitimam a culpabilização da incapacidade familiar, também a clientela, no nosso caso a família, institui sua incapacidade de cuidar dos filhos gerada pelos sentimentos de culpa e vergonha.

A relação de poder para legitimação da prática e do papel institucional sobre o objeto, aqui destacada por Albuquerque (1978a), é tão bem sintetizada por Guirado (1997):

Sua contribuição fundamental [Guilhon] é a de fazer pensar a instituição como conjunto de práticas sociais que se reproduzem e se legitimam, num exercício incessante de poder; um poder entre agentes, dos agentes com a clientela; um poder na apropriação de um certo tipo de relação como própria, como característica de uma determinada instituição (GUIRADO, 1997, p. 69).

A ideologia do acolhimento institucional e sua ação de proteção, em contraposição à rejeição e à culpabilização da incapacidade familiar, destacadamente da mãe, têm oferecido a sustentação e a reprodução das práticas públicas e sociais. Na atualidade, em escala internacional, é colocada em questão sua incapacidade de assegurar vínculos sociais à criança e, em sua contraposição às convivências familiar e comunitária, é valorizada como essencial para a humanização e socialização de crianças e adolescentes.

A questão é que a vida em família e comunidade constitui-se um direito humano e, por conseguinte, um dever do Estado de garanti-lo; a realidade indica que muitos dos fatores que afetaram o cuidado familiar daqueles que hoje estão institucionalizados são problemáticas que, com a adequada abordagem e apoio, poderiam ser revertidas. Portanto, é necessário, apostar na resposta do sistema de proteção que atenda às problemáticas que ameaçam direitos que fortalecem as capacidades das famílias e reconhecem a necessidade e o direito de ser cuidado quem também tem que cuidar e tem dificuldades para fazê-lo.

4.2 Família ou famílias? A variabilidade histórica da instituição família

A família, por meio de regimes legais de união, teve ao longo dos tempos como principal função social a manutenção e a propagação de bens entre aqueles que descendiam de uma mesma ligação conjugal. Pertencer a uma determinada família era pertencer a uma determinada classe social detentora de um tipo de poder. Mediante papéis delimitados, cabia ao homem o provento e a determinação da moral e dos costumes daqueles que compunham o seu núcleo. À mulher era destinada a reprodução da prole, que pouco ou nada interferia em seu *modus operandi* de vida ou na educação.

Ao longo do tempo, a definição de família tem sido motivo de estudos, pesquisas e alterações legais. Contemporaneamente, alguns profissionais das mais variadas áreas têm buscado suas características universais. Outros nos chamam atenção para as variações que compõem o mundo familiar — palco de múltiplas interpretações.

No caso em questão, remete-se à colonização brasileira, e Priore (2016) lembra um termo muito atual e que compunha a formação familiar à época:

[...] durante mais de quinhentos anos, os casamentos não se faziam de acordo com a atração sexual recíproca ou a paixão. Eles mais se realizavam por interesses econômicos ou familiares. Entre os mais pobres, o matrimônio ou a ligação consensual era uma forma de organizar o trabalho cotidiano (PRIORE, 2016, p. 341).

Em contrapartida, sabe-se que nesse mesmo período, com a chegada dos europeus às terras brasileiras, e preocupados com as ideologias da Igreja, trouxeram outra concepção de família, constituída de pai e mãe, casados perante a Igreja. Esse “modelo ideal” seria a única possibilidade de se educar sua prole, reproduzindo valores do Ocidente e transmitindo de geração em geração suas riquezas e concepções de mundo ideal e correto.

Mesmo no Século XXI ainda se encontram a distinção clara de duas formas de família na sociedade capitalista: uma, tentando reproduzir um modelo nuclear, e outra, que é das

camadas mais populares, se organizando e reorganizando de várias formas para a sua manutenção e sobrevivência frente às adversidades postas nesse cenário capitalista e injusto para com muitos cidadãos brasileiros, principalmente as mulheres, em grande parte provedoras do seu sustento e de seus familiares.

Durante muitos anos a definição universal do antropólogo George Murdock (1949 *apud* BOTTOMORE; OUTHWAITE, 1996), cujo conceito é aplicável tanto para os países em desenvolvimento quanto para o ocidente moderno, era citada como referência, fruto de pesquisas e análises de 500 sociedades.

A família é um grupo social caracterizado pela residência, pela cooperação econômica e pela reprodução. [...] Inclui adultos de ambos os sexos, pelo menos dois dos quais mantêm um relacionamento sexual socialmente aprovado, e um ou mais filhos, próprios ou adotivos, dos adultos que coabitam sexualmente (MURDOCK, 1949 *apud* BOTTOMORE; OUTHWAITE, 1996, p. 297).

A busca de uma família universal aponta para uma elaboração ideológica e social que esconde mudanças históricas ao estabelecer uma ideologia “da família”, que obscurece a diversidade e a realidade da experiência familiar em qualquer tempo e local particular. Segundo Bilac (1995),

O termo família tem designado instituições e agrupamentos sociais bastante diferentes, entre si, do ponto de vista de sua estrutura e funções. Tais grupos e instituições, ao longo da História, não tiveram necessariamente a reprodução cotidiana ou geracional como função específica ou exclusiva e, em muitos momentos, desempenharam simultânea e prioritariamente, funções políticas e econômicas (BILAC, 1995).

Dessa forma, a variabilidade histórica da instituição família desafia qualquer conceito geral de família. Ao mesmo tempo, a generalização do termo “família” para designar instituições e grupos historicamente tão variáveis termina por ocultar as diferenças nas relações entre a reprodução e as demais esferas da vida social, a produção de bens necessários à vida, a instância política, a jurídica, a ideológica (BILAC, 1995, p. 31).

Nesse sentido, precisa-se urgentemente quebrar os preconceitos e resistências em relação à antiga família nuclear no atendimento de crianças e famílias envolvidas em casos de violência, que se encontram fragilizadas e/ou com vínculos rompidos. Deve-se compreender essas pessoas com um olhar antropológico, histórico, social, econômico e cultural. É questão de ética respeitar as multifaces que a diversidade traz como a possibilidade de se enxergar o outro com sua singularidade e, ao mesmo tempo, com sua universalidade e princípios constitucionais.

Na perspectiva de LOSACCO (2003), entende-se por família a célula do organismo social que fundamenta uma sociedade. *Locus nascendi* das histórias pessoais, é a instância predominantemente responsável pela sobrevivência de seus componentes, lugar de pertencimento, de questionamentos, instituição responsável pela socialização, pela introjeção de valores e pela formação de identidade; espaço privado que se relaciona com o espaço público.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, dispositivos legais se colocaram para retratar as famílias brasileiras, principalmente no art. 226, em seu §4o, que afirma ser entidade familiar a comunidade formada por qualquer um dos pais e seus descendentes. Nesse contexto, a família deixa de ser aquela constituída unicamente por meio do casamento formal. Hoje, diversifica-se e abrange as unidades familiares formadas seja pelo casamento civil ou religioso, seja pela união estável; seja por grupos formados por qualquer um dos pais ou ascendentes e seus filhos, netos ou sobrinhos; seja pela via monoparental (mãe e ou pais solteiros); seja pela união de homossexuais (mesmo que ainda não esteja reconhecida em lei) LOSACCO (2003).

Acaba, assim, qualquer discriminação relacionada à estrutura das famílias e se estabelece a igualdade entre os filhos legítimos, naturais ou adotivos. Essa legislação reforçada pelo artigo 25 do Estatuto da Criança e do Adolescente, que transcreveu, quase na íntegra, a Carta Magna:

Art. 25. Entende-se por família natural a comunidade formada pelos pais ou qualquer deles e seus descendentes.

Parágrafo único. Entende-se por família extensa ou ampliada aquela que se estende para além da unidade pais e filhos ou da unidade do casal, formada por parentes próximos com os quais a criança ou adolescente convive e mantém vínculos de afinidade e afetividade (Incluído pela Lei no 12.010, de 2009) (BRASIL, 2009b).

Apesar de se ver hoje a configuração familiar modificar-se profundamente, a representação social de família ainda é o modelo estrutural de família nuclear como norma — e não como um modelo construído historicamente —, aceitando-se e perpetuando-se os valores, as regras, as crenças e os padrões emocionais impressos nessa representação. As interpretações sobre as novas configurações e sobre as inter-relações entre aqueles que a compõem ainda são feitas no contexto estrutural da família monoparental. Quando se apresenta diferente dessa referência, ainda é denominada como “desestruturada” ou “incompleta”, fato considerado a gênese de todo e qualquer problema de ordem emocional e/ou comportamental.

Aos que compõem uma configuração “diferente”, por desviarem das normas instituídas, atribuem-se discursos de caráter estigmatizante que expressam incompetência ou menos valia.

Vale salientar que a família, como organismo natural, não acaba e, como organismo jurídico, requer uma nova representação social e cultural.

Seja qual for a sua configuração, as estruturas familiares reproduzem as dinâmicas sócio-históricas existentes. Assim, movimentos da divisão social do trabalho, modificações nas relações entre trabalhador e empregador e o desemprego estão presentes e influenciam o sentido e a direção das famílias.

Neste século, em que somos receptores de inúmeras transformações socioeconômicas, inseridos em um discurso social e cultural homogeneizado, precisamos refletir e compreender com a máxima urgência os discursos que tendem a não reconhecer as diversas dificuldades e tensões das famílias que têm crianças em situação de acolhimento institucional.

Fonseca (2002) chama atenção para uma questão ainda obscura nas pesquisas acadêmicas com famílias que têm crianças em situação de acolhimento institucional:

A insuficiência de conhecimentos atualizados a respeito dessas famílias tem gerado um discurso que tende a homogeneizar sua realidade e a não considerar as tensões presentes nos diversos planos de suas relações. E, mais ainda, ao desconhecer suas peculiaridades, fortalecem-se os estereótipos e a noção de problema social, tão frequentemente associadas às famílias pobres. (FONSECA, 2002, p. 14).

Nesse sentido, compreende-se que se faz urgente contrapor o que está posto nos discursos recorrentes aos sujeitos que atuam com crianças em situação de acolhimento institucional e que trazem incorporados no discurso, alegando às vezes de forma categórica, sua incapacidade de proverem seus filhos, oferecendo-lhes a proteção e a educação das crianças, reforçando ainda uma trajetória histórica do atendimento à infância brasileira, principalmente as institucionalizadas pelo viés da caridade, benemerência e religião.

Fávero (2008) traz outro elemento, muitas vezes desconhecido ou banalizado:

[...] ao longo do percurso da vida, as famílias pobres tendem a experienciar inúmeras rupturas (corte nas trajetórias educacionais, empregos instáveis, trabalhos precários, alterações de moradias, rompimentos relacionais e outros) capazes de gerar saída (temporária ou definitiva) de seus membros mais jovens, como no caso de abrigamento de crianças e adolescentes. Nessa condição, os papéis masculinos e femininos se tornam vulneráveis e realimenta-se o ciclo perverso de rupturas (FÁVERO, 2008, p. 17).

Evidencia-se assim a importância de levar-se em consideração que crianças e/ou adolescentes institucionalizados têm família, pois sua gênese é produto de uma determinada configuração familiar. Portanto, possuem laços a serem pesquisados e desvelados e suas relações afetivas se estabelecerão ao longo de seu processo de institucionalização. A função de mãe/pai, avós, tios será vivenciada por meio dos papéis virtuais, a partir das diversas relações estabelecidas (SARTI, 2007).

Estabelecer o vínculo é a possibilidade de imprimir ou de recuperar a qualidade dialética, que permite a formação e o desenvolvimento do sujeito como ser social, fator diretamente relacionado ao resgate da história do sujeito/grupo, estrutura, origem, composição, economia, política, ideologia etc.

Portanto, ser família é poder estabelecer relações vinculares, é poder planejar um projeto comum, é conseguir dar um passo em direção ao outro, é poder construir uma história compartilhada por todos do grupo familiar. É ter uma relação de cuidado, cujo significado implica um compromisso em que todos estão envolvidos e com a possibilidade de mudança de protagonistas na estrutura de família (SARTI, 2007).

Entende-se a infinidade de concepções de ser família na atualidade brasileira, bem como as diferenças extremadas entre as relações públicas e privadas. Conclui-se ainda que sejam estruturas acolhedoras de objetividades e subjetividades, e que deverão ser continente para os conteúdos expressos e necessários a uma vida saudável. Como espaço sociocultural, continuamente renovado e reconstruído e, por ser espaço político, deverá inspirar criatividade e apoio às relações humanas para superação de suas dificuldades e alcance de seus direitos (LÖWY, 2006).

A missão da família²⁶ será mais fácil à medida que os vínculos entre seus membros forem mais sólidos e duráveis. Se amparada na sua rede familiar, e a sociedade e o Estado lhe oferecerem serviços de apoio estruturante para sobrevivência digna com seus pares e eliminar um atendimento carregado de preconceitos e estigmas, calcados no desrespeito as suas crenças, credences, superstições e religiosidades, dessa forma impedirá a manutenção de um acolhimento extremamente injusto e desumano e trará possibilidade de vida digna.

4.3 A convivência familiar e comunitária: um princípio e uma estratégia de proteção social a crianças, adolescentes e famílias na política social²⁷ contemporânea

²⁶Compreender as transformações históricas nos permite analisar a família na contemporaneidade, onde ela assume papéis que se vinculam aos processos sociais, políticos, econômicos e culturais. Sobretudo, por ela ter uma função determinante na produção e reprodução capitalista, pois participa da reprodução da força de trabalho (material e ideológico), assim como atua na socialização dos indivíduos e no amparo aos problemas decorrentes da pobreza e da miséria. Nas décadas de 1920, 1930 e 1940, a família passou a ser compreendida como uma peça determinante para cristalização de valores moralizadores, com a intenção de mudar o comportamento indisciplinado dos sujeitos que não se encaixavam nas normas de convivência. Tal concepção tinha o objetivo de difundir ações a serem estabelecidas no ambiente público e privado, reforçando as estratégias de domesticação da classe trabalhadora sob o jugo burguês (ALENCAR; DUARTE, 2011, p. 133–150).

²⁷A concepção de política social utilizada neste trabalho segue a perspectiva dialética pela compreensão do constante movimento da sociedade, o qual que se manifesta na atualidade por meio da sociedade capitalista e de relações sociais contraditórias. Portanto, sob essa perspectiva dialética, a política social não poderá ser entendida como um processo linear, mas como resultado de uma correlação de forças (PEREIRA, 2011). O conceito referido,

A convivência familiar e comunitária é um tema atual no debate acadêmico e na formulação de políticas públicas em âmbito internacional (RIZZINI, Irene, 2006; FAVERO, 2008; BRASIL, 1988, 1990, 1991, 2004, 2009; ONU, 1989). Trata-se de um direito com reconhecimento naturalizado, pessoal e socialmente, à medida que as pessoas nascem, crescem em uma família e constituem novas famílias responsáveis pela reprodução da espécie e proteção de seus membros.

A Convenção Internacional dos Direitos da Criança, ratificada em 1989 por 193 países é, segundo o The United Nations Children's Fund (UNICEF, s/d), o instrumento de direitos humanos mais aceito na história universal. Fundamentada na Doutrina de Proteção Integral, prevê em seu preâmbulo o direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes, reconhecendo a família “[...] como grupo fundamental da sociedade [...] que a criança, para o pleno e harmonioso desenvolvimento de sua personalidade, deve crescer no seio da família em um ambiente de felicidade, amor e compreensão” (ONU, 1989a, art.27, item 2).

A convenção atribui aos Estados-Partes competência para proporcionar as condições para o desempenho das funções de proteção quando a família for desprovida de recursos para tal. Segundo a convenção,

Cabe aos pais, ou a outras pessoas encarregadas, a responsabilidade primordial de propiciar, de acordo com as possibilidades e meios financeiros, as condições de vida necessárias ao desenvolvimento da criança. Os Estados-Partes, de acordo com as condições nacionais e dentro de suas possibilidades, adotarão medidas apropriadas a fim de ajudar os pais e outras pessoas responsáveis pela criança a tornar efetivo esse direito e, caso necessário, proporcionarão assistência material e programas de apoio, especialmente no que diz respeito à nutrição, ao vestuário e à habitação (ONU, 1989b, art. 27, itens 2 e 3).

Na CF/88 brasileira, a família é reconhecida como a base da organização social, sendo definida sua forma de organização, dotada de solidariedade interna, marcada por direitos e deveres de caráter intergeracional e tendo como absoluta prioridade a criança e o adolescente, aos quais é assegurado o direito à convivência familiar e comunitária:

A família é a base da sociedade. [...] Para efeito da proteção do Estado, é reconhecida a união estável entre o homem e a mulher [...]. Entende-se, também, como entidade familiar a comunidade formada por qualquer dos pais e seus descendentes [...] É dever

dessa forma, tem por base a produção teórica de Pereira (2011, p. 166), o qual afirma: “[...] trata-se, portanto, a política social, de uma categoria acadêmica e política, de constituição teórica e prática, que não apenas se dispõe a conhecer e explicar o mundo real, mas também a agir neste mundo, visando mudanças”. Relacionados a essa mesma concepção, têm-se ainda os pressupostos fundamentais para o seu entendimento. Assim, de acordo com referida a autora, “[...] o estudo da política social não pode se separar do exame da sociedade como um todo, no conjunto de seus variados aspectos [históricos, culturais] sociais, econômicos e políticos” (PEREIRA, 2011, p. 171).

da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade {direitos sociais e convivência familiar e comunitária}. Os pais têm o dever de assistir, criar e educar os filhos menores, e os filhos maiores têm o dever de ajudar e amparar os pais na velhice, carência ou enfermidade (BRASIL, 1988, arts. 226, 227 e 229).

No Brasil, além do que consta em sua Lei Magna, a CF/1988, foi promulgada a Lei 8.069, de 13 de julho de 1990, que institui o ECA e define a responsabilidade da família, da comunidade e do poder público em garantir, com absoluta prioridade, os direitos à infância e adolescência, prevendo como um direito fundamental o direito à convivência familiar e comunitária (VERONESE, 2010).

No ECA, está explícito o direito da criança à convivência com a família, prioritariamente na de origem e, em caso de excepcionalidade, numa substituta. Aos adultos são definidas responsabilidades de proteção e educação com os filhos, sujeitas ao cumprimento de determinações judiciais adequadas ao interesse da criança e do adolescente:

Toda criança ou adolescente tem direito a ser criado e educado no seio da família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente livre da presença de pessoas dependentes de substâncias entorpecentes [...] Aos pais incumbe o dever de sustento, guarda e educação dos filhos menores, cabendo-lhes ainda, no interesse destes, a obrigação de cumprir e fazer cumprir as determinações judiciais (BRASIL, 1991, arts.19 e 22).

Parece óbvio afirmar que toda criança e adolescente têm direito a viver em família, no entanto, diante do histórico de institucionalização de crianças e adolescentes, fez-se necessária a criação de mecanismos legais para sua garantia e que normatizem o período de afastamento do convívio familiar e comunitário como excepcional e transitório. Fundamentado na legislação brasileira vigente, Simões (2009) coloca que a família constitui instância básica, na qual o sentimento de pertencimento é desenvolvido e mantido, e também são transmitidos os valores e condutas pessoais. Desse modo, trata-se da mudança do “olhar” e do fazer, não apenas das políticas públicas focalizadas na infância, na adolescência e na juventude mas extensivos aos demais atores sociais do chamado Sistema de Garantia de Direitos,²⁸ implicando a capacidade de ver essas crianças e adolescentes como sujeitos de direitos e de maneira indissociável do seu contexto social, familiar e comunitário. Com o intuito de compreender o tema abordado, concorda-se com Irene Rizzini (2006, p. 34) no que diz respeito ao entendimento da autora

²⁸ O Sistema de Garantia de Direitos é regido pela Resolução 113, de 19 de abril de 2006, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e preconiza que ele se constitui 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. Esse Sistema se articulará com todos os sistemas nacionais de operacionalização de políticas públicas, especialmente nas áreas da saúde, educação, assistência social, trabalho, segurança pública, planejamento, orçamentária, das relações exteriores e promoção da igualdade e valorização da diversidade (BRASIL, 2006).

sobre a Convivência Familiar e Comunitária. Para ela, por convivência familiar e comunitária entende-se a possibilidade de a criança permanecer no meio a que pertence. De preferência junto à sua família, ou seja, seus pais e/ou outros familiares. Ou, caso isso não seja possível, em outra família que a possa acolher. Assim, para os casos em que há necessidade de as crianças serem afastadas provisoriamente de seu meio, qualquer que seja a forma de acolhimento possível, deve ser priorizada a reintegração ou reinserção familiar — mesmo que esse acolhimento tenha que ser institucional.

Portanto, se realmente há necessidade do afastamento, o acolhimento deve ser provisório, priorizando a reinserção ou reintegração familiar, primeiramente na família de origem e, caso isso não seja possível, em outra família que a possa acolher. Com certeza, a família tem ganhado centralidade dentro das políticas públicas, sendo ela reconhecida como a responsável pelo cuidado e bem-estar de seus membros. No entanto, é preciso ter clareza sobre os limites e possibilidades dessa centralidade, que não pode representar a responsabilização da família como única fonte de proteção. Essa relevância da família no tocante às políticas sociais, segundo Miotto (2009), se deu a partir da década de 1970, devido, entre outros fatores, ao retrocesso do *Welfare State*. A diminuição da ação estatal no campo da proteção social coloca o foco na família como “instância de proteção” ou até mesmo uma “possibilidade de ‘recuperação e sustentação’ de uma sociabilidade solidária”. À medida que o Estado se desresponsabiliza pela proteção social, a família é eleita como a detentora de tal, como espaço privilegiado de seus membros e, conseqüentemente, do bom andamento da sociedade. Há nesse discurso uma carga moral, bem como a culpabilização dos indivíduos por problemas e contextos que foram e são gerados socialmente. Quando a família não tem condições de exercer o papel que lhe foi atribuído, ela precisa ser trabalhada, por meio de políticas e programas sociais efetivos para que a criança e o adolescente possam ser recebidos no ambiente familiar. Nos casos em que o acolhimento é necessário, o direito a convivência familiar deve ser assegurado, sendo criados mecanismos capazes de promovê-lo ou facilitá-lo. (MIOTTO, 2009)

A legislação brasileira vigente reconhece e preconiza a família como estrutura vital, lugar essencial à humanização e à socialização da criança e do adolescente, espaço ideal e privilegiado para o desenvolvimento integral dos indivíduos. Contudo, a história social das crianças, dos adolescentes e das famílias, apresentada no início deste texto, revela que eles encontraram e ainda encontram inúmeras dificuldades para proteger e educar seus filhos. Essas dificuldades foram traduzidas pelo Estado em um discurso sobre a pretensa “incapacidade” de a família orientar os seus filhos, o que subsidiou suas ações de institucionalização de crianças e adolescentes de baixa renda ao longo de vários anos.

Diante desse cenário de mudanças na legislação e de paradigmas, em 2002 foi realizado no Brasil um Colóquio Técnico sobre Rede Nacional de Abrigos, que contou com a participação

de entidades governamentais e não governamentais dos diferentes estados. Nesse evento foram identificadas ações a serem priorizadas, entre elas, a realização de um censo nacional de crianças e adolescentes em abrigos e práticas institucionais e a elaboração de um plano de ação para o seu reordenamento. Para continuação desse processo, foi criado um Comitê Nacional para o reordenamento dos abrigos, que tinha por objetivo estimular mudanças nas políticas e práticas de atendimento para a efetivação do que preconiza o ECA a respeito do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária. No início de 2004, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) elegeu como uma de suas prioridades a promoção do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária. O Ministro Chefe da Secretaria Especial dos Direitos Humanos e o Ministro de Estado de Desenvolvimento Social e Combate à Fome se articularam e propuseram a convocação de outros ministérios e atores nesse movimento. Assim, com essa maior integração intersetorial, ampliou-se o escopo temático para além da proposta inicial de reordenamento dos abrigos, incorporando questões sobre família e adoção. Com isso, a Comissão Intersetorial do Comitê Nacional teve por finalidade superior construir subsídios à elaboração do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC).

4.3.1 O Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária – PNCFC e a busca por romper com a cultura da institucionalização

Elaborado a partir de um amplo processo participativo, o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária – PNCFC, Resolução n.1 de 13 de dezembro 2006, traçou diretrizes, reafirmou os marcos legal e conceitual, planejou ações e controle de resultados visando “romper com a cultura da institucionalização de crianças e adolescentes e fortalecer o paradigma da proteção integral e da preservação dos vínculos familiares e comunitários” (BRASIL, 2006, p. 14).

O PNCFC “reconhece e preconiza a família como estrutura vital, lugar essencial à humanização e à socialização da criança e do adolescente, espaço ideal e privilegiado para o desenvolvimento integral dos indivíduos” e também as mudanças nas configurações familiares presentes na atualidade. Avança na conceituação legal de família e propõe “ultrapassar a ênfase na estrutura familiar para enfatizar a capacidade da família” (BRASIL, 2006, p. 16–24).

Sobre a estrutura familiar, o referido plano problematiza a definição legal de família, com base atual na família nuclear (pais e filhos) e propõe uma definição socioantropológica mais ampliada, considerando a família como um grupo de pessoas unidas pela consanguinidade

dos vínculos conjugais, pelas relações de aliança ou parentesco entre os cônjuges e de afinidade. Considera parentes afins os consanguíneos de um cônjuge ou companheiro(a) em relação com o outro cônjuge ou companheiro(a). Propõe o conceito de família extensa:

[...] a definição legal não supre a necessidade de se compreender a complexidade e riqueza dos vínculos familiares e comunitários que podem ser mobilizados nas diversas frentes de defesa dos direitos de crianças e adolescentes. Para tal, torna-se necessária uma definição mais ampla de “família”, com base socioantropológica. A família pode ser pensada como um grupo de pessoas que são unidas por laços de consanguinidade, de aliança e de afinidade (BRASIL, 2006, p. 25).

Distingue quatro tipos de famílias, além da rede comunitária de afinidade, considerada estratégica para possibilitar a convivência familiar e comunitária. São reconhecidas: a família de origem, ou natural²⁹, já prevista constitucionalmente; a extensa ou ampliada³⁰; a acolhedora³¹ e a substituta.

O Plano corrobora a necessidade de efetivação do direito à convivência familiar e comunitária para todas as crianças e adolescentes, ele faz um corte em três eixos principais: em primeiro lugar, a família de origem e a comunidade na qual está inserida, a importância da preservação dos vínculos familiares e comunitários e o papel das políticas públicas de apoio sociofamiliar; em segundo lugar, a intervenção institucional nas situações de rompimento ou ameaça de rompimento dos vínculos familiares e no investimento no reordenamento dos programas de Acolhimento Institucional e na implementação dos Programas de Famílias Acolhedoras,³² (no PNCFC de 2006 esta modalidade de acolhimento ainda era um Programa,

²⁹Família de origem, ou natural, é compreendida pela união estável entre o homem e a mulher e pela comunidade formada por qualquer dos pais e seus descendentes. Ela tem precedência em relação às demais e são previstas medidas voltadas à sua inclusão em programas de auxílio e proteção sociofamiliar contemplando, entre outras, as dimensões de superação de vulnerabilidades sociais decorrentes da pobreza e privação, fortalecimento dos vínculos familiares, acesso à informação para suprir demandas diversas e inclusão na rede pública e sociocomunitária (BRASIL, 2006).

³⁰ A família extensa, ou ampliada, se estende para além da unidade de pais e filhos ou da unidade conjugal. São considerados membros da família extensa os avós, os tios, os irmãos, os primos, parentes com os quais a criança ou o adolescente convivem e mantêm vínculos de afinidade e afetividade (BRASIL, 2006).

³¹ A família acolhedora é caracterizada por pessoa ou casal cadastrado no programa de acolhimento familiar, definido como um serviço de proteção social alternativo e preferencial em relação ao acolhimento institucional. Acionada quando há necessidade do afastamento da criança ou adolescente de seu convívio de origem, não impede o exercício do direito de visitas pelos pais, conforme decisão judicial. É embasada na excepcionalidade e na provisoriedade da guarda oficial da criança por períodos definidos, revisados pela autoridade judiciária semestralmente para permitir decisões e medidas quanto à reintegração familiar ou colocação em família substituta. O acolhimento familiar é estimulado por meio de assistência jurídica, incentivos fiscais e subsídios (BRASIL, 2009a).

³² Segundo o PNCFC (BRASIL, 2006), o Programa de Famílias Acolhedoras caracteriza-se como um serviço que organiza o acolhimento, na residência de famílias acolhedoras, de crianças e adolescentes afastados da família de origem mediante medida protetiva. Representa uma modalidade de atendimento que visa oferecer proteção integral às crianças e aos adolescentes até que seja possível a reintegração familiar. Ressalta-se que esse Programa não deve ser confundido com a adoção. Trata-se de um serviço de acolhimento provisório, até que seja viabilizada uma solução de caráter permanente para a criança ou adolescente — reintegração familiar ou, excepcionalmente, adoção.

foi a partir de junho de 2009 com as “Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes” que passou a ser um Serviço), com ênfase na excepcionalidade e na provisoriedade dessas medidas e, ainda, na preservação, fortalecimento e restauração dos vínculos familiares; por fim, em terceiro lugar, a necessidade de uma nova família para a criança e para o adolescente que perdeu a sua própria. Historicamente essas instituições, abrigos, orfanatos, casaslares, tinham o objetivo de prevenir ou tratar atitudes ou situações de “desvio” individual e social, o que resultava na institucionalização e na quebra dos vínculos familiares e comunitários. Sob a perspectiva da proteção integral, esses programas e instituições passam a ter um novo foco de ação, diante das condições de vulnerabilidade apresentadas pelas famílias. Dessa forma, o Plano denota a pertinência da convivência familiar como direito e estabelece ações e prazos específicos para sua efetivação. Com certeza, representa um avanço no reconhecimento da criança e do adolescente como sujeitos de direitos. No entanto, reconhece:

[...] A defesa desse direito dependerá do desenvolvimento de ações intersetoriais, amplas e coordenadas que envolvam todos os níveis de proteção social e busquem promover uma mudança não apenas nas condições de vida mas também nas relações familiares e na cultura brasileira para o reconhecimento das crianças e adolescentes como pessoas em desenvolvimento e sujeitos de direitos (BRASIL, 2006, p. 67).

Assim, a materialização do Plano acontece de forma conjunta, coletiva e intersetorial, tendo em vista que prevê a participação das três esferas de governo e institui atribuições e competências específicas a cada esfera. Suas ações estão organizadas em quatro eixos estratégicos: a análise da situação e sistemas de informação, atendimento, marcos normativos e regulatórios e a mobilização, articulação e participação.

O Plano propõe uma mudança no tocante à proposta de atendimento de crianças e adolescentes, substituindo o modelo do abrigamento e da institucionalização pelo “novo paradigma que elege a família como unidade básica da ação social e não mais concebe a criança e o adolescente isolados de seu contexto familiar e comunitário” (BRASIL, 2006, p. 67).

O reordenamento das instituições de acolhimento e os programas criados no sentido de devolver a criança e o adolescente ao convívio familiar e comunitário, que está previsto no Plano, se configura como mecanismo de transformação da situação de crianças e adolescentes cujos vínculos familiares estejam fragilizados ou tenham sido quebrados, diante das condições de vulnerabilidade social a que foram expostos BRASIL, 2006, p. 68).

Para regulamentar no território nacional a organização e oferta dos Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes, no âmbito da política de Assistência Social, foi construído um importante documento: "Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes", por meio da Resolução Conjunta nº 1, em 2009. Sua formulação

levou em consideração diversas discussões sobre essa temática, realizadas em diferentes fóruns — regionais, nacionais e internacionais — cabendo destacar as Conferências Estaduais e Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, realizadas em 2007 e, em especial, os encontros do Grupo de Trabalho Nacional Pró-Convivência Familiar e Comunitária (GT Nacional).³³ Além disso, constituíram importantes subsídios para a elaboração desse documento o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária e o Projeto de Diretrizes das Nações Unidas Sobre Emprego e Condições Adequadas de Cuidados Alternativos com Crianças.³⁴

Esse importante documento apresenta princípios que devem nortear o atendimento em serviços de acolhimento para crianças e adolescentes e apresenta orientações metodológicas a fim de contribuir para que, caso seja necessário o afastamento de criança e adolescente do convívio familiar, os serviços de acolhimento possam exercer a função de proteção e cuidado, de forma excepcional e provisória. Para assegurar a qualidade de atendimento dos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes e a provisoriedade do acolhimento, ele também apresenta orientações para elaboração do Plano de Atendimento Individual e Familiar, para o Acompanhamento da Família de Origem e aborda a articulação intersetorial. Também é nesse documento que encontramos os Parâmetros de Funcionamento das diferentes modalidades de serviços de acolhimento: Abrigo Institucional, Casa Lar, Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora e República.

4.3.2 O aperfeiçoamento do direito à Convivência Familiar e Comunitária de crianças e adolescente a partir da Lei 12.010 de 2009 e os desafios ainda presentes

Vale ressaltar que, em consonância com as mudanças previstas no PNCFC, foi aprovada em agosto de 2009 a Lei 12.010, que altera alguns artigos do Estatuto da Criança e do

³³Iniciado em 2005, por iniciativa do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), com cooperação técnica da Associação Brasileira Terra dos Homens e apoio da Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH), do Instituto Camargo Corrêa e do Instituto C&A, o GT Nacional reuniu representantes governamentais (estados e municípios) e não governamentais para a discussão e proposição de parâmetros nacionais para o atendimento em serviços de acolhimento para crianças e adolescentes.

³⁴Elaborado a partir de um amplo processo de discussão conduzido pelo Comitê dos Direitos da Criança, da ONU, UNICEF e Serviço Social Internacional, o documento contou com a contribuição de especialistas, governamentais e não governamentais, de diversas nacionalidades. Em agosto de 2006, o documento foi discutido no Brasil em uma Reunião Intergovernamental, que reuniu especialistas representantes de mais de 40 países, o Comitê dos Direitos da Criança da ONU, o Serviço Social Internacional e o UNICEF. Em junho de 2009, durante a 1ª Sessão do Conselho de Direitos Humanos da ONU, foi aprovado o Projeto de Resolução sobre Diretrizes para Cuidados Alternativos para Crianças, que seria levado à Assembleia Geral das Nações Unidas. Na ocasião, a União Europeia e o Canadá fizeram agradecimento ao Brasil por ter liderado a discussão do documento com as representações governamentais.

Adolescente e dispõe sobre normas que regulamentam o processo de adoção, assim como preconiza mudanças no atendimento a crianças e adolescentes em instituições de acolhimento com o objetivo de promover a garantia do direito à convivência familiar. O seu primeiro artigo explicita o objetivo para qual foi criada:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o aperfeiçoamento da sistemática prevista para garantia do direito à convivência familiar a todas as crianças e adolescentes, na forma prevista pela Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990, Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 2009b, p. 1).

Segundo seus artigos, a situação de cada criança/adolescente deve ser revista pela autoridade judiciária a cada seis meses, mediante relatório emitido pela equipe interdisciplinar da instituição de acolhimento, decidindo pela reintegração familiar ou colocação em família substituta. Essa lei também estipula um prazo limite para o período de acolhimento, no máximo dois anos, com exceção de casos em que seja necessário um período maior, mediante autorização judiciária (VERONESE, 2009).

Essa nova determinação exige das instituições que formam a rede de proteção à criança e ao adolescente uma mudança de metodologia de ação que vise promover a desinstitucionalização em um tempo menor, fato que ratifica a disposição do Estatuto de que o acolhimento é uma medida excepcional e provisória, que não implica privação de liberdade.

Não se trata apenas da execução da letra da lei ou do alcance de metas e prazos estabelecidos, nem tampouco de afiançar a qualidade dos programas de acolhimento. Diz respeito à necessidade do trabalho social intensivo com as famílias que irão receber os acolhidos, da garantia dos direitos sociais, do trabalho intersetorial, da efetivação da proteção social como dever do Estado. Nesse sentido, o processo de fortalecimento da família, com vistas à reintegração familiar antecede qualquer outra providência a ser tomada em relação à criança/adolescente, conforme versa o art. 19, parágrafo terceiro da referida lei:

§ 3º A manutenção ou reintegração de criança ou adolescente à sua família terá preferência em relação a qualquer outra providência, caso em que será esta incluída em programas de orientação e auxílio, nos termos do parágrafo único do art. 23, dos incisos I e IV do caput do art. 101 e dos incisos I a IV do caput do art. 129 desta Lei (BRASIL, 2009b, p.14).

A Lei atribui à família centralidade no trato e cuidado de crianças e adolescentes em situação de acolhimento, confirmando o que tem sido preconizado pela Constituição Federal, pelo Estatuto e por leis, como a Lei Orgânica de Assistência Social e a Política Nacional de Assistência Social. É importante ressaltar que, para esses artigos da lei serem efetivados, a rede de proteção deve estar articulada, uma vez que se trata de vínculos fragilizados e/ou perdidos

com essas famílias, dado o contexto de violação de direitos a que foram submetidos (VALENTE, 2013).

Deve ser levado em consideração o bem-estar da criança ou do adolescente, atendendo, quando eles forem capazes de opinar, o seu desejo, fazendo valer o papel de sujeito de direitos ressaltado pelo Estatuto, assim como criando mecanismos para a afirmação de sua autonomia e, principalmente, a desinstitucionalização (VALENTE, 2013).

O Estatuto representou um marco para o reordenamento das instituições que acolhiam crianças e adolescentes em situação de risco mediante a perda de vínculos familiares. O aperfeiçoamento trazido pela Lei 12.010 de 2009 contribuiu para a efetivação e manutenção desse reordenamento (VALENTE, 2013). E a mais recente alteração do ECA foi realizada através da Lei 13.509, de 22 de novembro de 2017 que dispõe sobre entrega voluntária, destituição do poder familiar, acolhimento, apadrinhamento, guarda e adoção.

Para que essas mudanças sejam efetivas e alcancem seu objetivo, é necessário um esforço de toda a rede de proteção e, em especial, do Sistema de Justiça, seus operadores e das instituições de acolhimento, no sentido de fazer valer a excepcionalidade e provisoriedade do atendimento, na criação e efetivação de ações que viabilizem a reinserção familiar e torne as instituições de acolhimento espaços de curta permanência, espaços de proteção e garantia de direitos, e antes de tudo, espaços que promovam a convivência familiar, espaços de liberdade.

O prazo estabelecido pela nova lei (no máximo dois anos) para o período de acolhimento aponta um novo norte para crianças e adolescentes em medida protetiva de abrigo, exigindo que as instituições se articulem e tracem um plano efetivo para que a institucionalização seja de fato provisória,

Entretanto, no universo de entidades de acolhimento institucional pesquisado, o percentual de crianças e adolescentes que permaneceram no serviço até o período de seis meses não chega a 20%. Em torno de 50% dos atendidos permanecem no serviço entre 6 meses a 2 anos e um número bastante alto, correspondente a aproximadamente 35% dos acolhidos, são mantidos nas entidades por mais de dois anos, o que corresponde a mais de 10 mil crianças e adolescentes (CEDCA/RJ, 2013, p. 52).

Mesmo diante das mudanças e avanços legislativos, o tempo de permanência nas instituições permanece alto, o que pode ser explicado, em parte, pela dificuldade da superação do contexto que condicionou o acolhimento institucional.

O desligamento deve ocorrer de forma gradativa e, nesse processo, o trabalho social envolvendo a família é primordial para essa superação. A medida de acolhimento, embora seja necessária, não pode ser a única atitude protetiva, ela deve ser acompanhada do acionamento da rede de proteção para que o retorno da criança/adolescente alcance resultado satisfatório,

caso contrário, o acolhimento pode perdurar e, ainda assim, a reintegração familiar não ocorrer de forma exitosa (VALENTE, 2013).

Apesar do grande avanço jurídico-institucional expresso na legislação específica e da existência de vários estudos em que são reconhecidos os avanços das políticas públicas direcionadas à infância e juventude, nas duas últimas décadas (VOLPI, 1999; ZOLA, 2005; RIZZINI, Irene, 2006), concernentes ao direito à convivência familiar e comunitária, o marco situacional demonstra que crianças e adolescentes, via de regra, pertencentes a famílias pobres, permanecem em despersonalizadas instituições ou são negligenciadas em situação de rua.

Além disso, o aumento do número de crianças e adolescentes acolhidos no país nos últimos anos demonstra que ainda há muito a ser feito. A diminuição do número de atendimentos por unidade de acolhimento levou ao aumento do número de unidades, uma vez que, embora haja ocorrido significativos avanços na qualidade do atendimento, as causas não são facilmente combatidas. Conforme o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), pelo Cadastro Nacional de Crianças Acolhidas (CNCA) no ano de 2018, existiam 46.146 crianças e adolescentes em Serviço de Acolhimento Institucional (SAI) e 1.820 crianças e adolescentes em Serviço de Acolhimento Familiar (SAF).

Ainda segundo dados do Conselho Nacional de Justiça – CNJ (2018), existem atualmente 2.624 unidades de acolhimento institucional e 2.754 unidades de acolhimento familiar em todo o país, que atendem juntamente mais de 45.000 crianças e adolescentes.

O Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e publicado em 2004 apontava que havia um universo de cerca de 20 mil crianças e adolescentes vivendo nos 589 abrigos, sendo que 86,7% deles possuem famílias, e a permanência nas instituições de mais de 1/3 dessas crianças brasileiras é de dois a cinco anos. Apenas 11,3% das crianças não possuem família ou têm família desaparecida, e a pobreza, representada por 24,1% das situações, aparece como o principal motivo do acolhimento institucional. O abandono vem a seguir, com 18,8%; a violência doméstica, com 11,6%; a dependência química dos pais, com 11,3%; e a orfandade representa apenas 5,2%.

A primeira Pesquisa Censitária Nacional sobre Crianças e Adolescentes em Situação de Rua,³⁵ lançada em março de 2011, identificou 23.973 crianças e adolescentes em situação de

³⁵A pesquisa realizada em 75 cidades do país, abrangendo capitais e municípios com mais de 300 mil habitantes, é de autoria do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SNPDCA), com a parceria do Instituto de Desenvolvimento Sustentável (Idest).

rua. Desse total, 60,5% têm contato com familiares, 52,2% dormem na casa da família, e 47,2% estão nas ruas de um a cinco anos. Os meninos são a maioria, com 71,8% dos pesquisados, e a faixa etária mais comum, com 45,13%, é a de 12 e 15 anos.

Conforme o IPEA (SILVA, 2004), entre os principais motivos do acolhimento das crianças e dos adolescentes estão a carência de recursos materiais da família (24,1%), o abandono pelos pais ou responsáveis (18,8%), a violência doméstica (11,6%), a dependência química de pais ou responsáveis (11,3%), a vivência de rua (7,0%), a orfandade (5,2%), a prisão dos pais ou responsáveis (3,5%) e o abuso sexual praticado pelos pais ou responsáveis (3,3%).

Em consonância com esses dados, o relatório do Ministério Público mostrou que os principais motivos para o acolhimento institucional em 2012 e 2013 são:

Negligência dos pais e/ou responsável (mais de 80%); Dependência química/alcoolismo dos pais e/ou responsável; (mais de 80%); Abandono dos pais e/ou responsável (em torno de 77%); Violência doméstica; (próximo a 60%); Abuso sexual praticado pelos pais e/ou responsável (em torno de 45%) (CDECA/RJ, 2013, p. 43).

Os dados percentuais do Conselho Nacional do Ministério Público aqui apresentados agregam os motivos das duas modalidades de acolhimento institucionais pesquisadas, abrigo e Casa Lar, não sendo destacado apenas o principal, como nas outras pesquisas, por isso são valores aproximados que estabelecem um *ranking* com as principais causas para acolhimento institucional.

Os dados de ambas as pesquisas demonstram que os motivos que causaram o acolhimento pouco alteraram, estando ligados à violação de direitos pela ação/omissão do Estado, da sociedade ou da família, como prevê o Estatuto. Destaca-se o crescimento considerável da dependência química e a diminuição da quantidade de casos onde a ausência de recursos financeiros teve como motivo para a medida de proteção:

Com base na constatação dos motivos que levam ao acolhimento, pode-se dizer que a violação de direitos básicos, em geral por parte do poder público, destaca-se como gerador da inclusão das crianças, adolescentes e famílias pobres no sistema de Justiça. O abrigo é, na verdade, o espaço no qual são canalizadas as situações resultantes das faltas e das omissões originadas por muitos. Entretanto, oscilamos em responsabilizar um polo ou outro desse sistema — o Judiciário, o Executivo, os abrigos, o Ministério público e, especialmente, as próprias famílias — pela situação provisória do acolhimento. Com isso, deixa-se de construir estratégias de acordo com a realidade da rede de atendimento local, as quais pressupõem compartilhar a missão do desacolhimento e da reintegração familiar (OLIVEIRA, R. 2006, p. 47).

Os motivos que conduzem ao acolhimento estão ligados diretamente às situações de violação de direitos, que podem ser atreladas ao contexto de desproteção a que estão submetidas as famílias. A medida de acolhimento tem caráter provisório, no entanto as ações no sentido de

reinsere as crianças e adolescentes devem ter caráter permanente, caso contrário, não é possível considerar a convivência familiar e comunitária como direito. A convivência familiar e comunitária é o direito assegurado às crianças e adolescentes de serem cuidados por uma família, dentro de uma comunidade, quer seja sua família de origem ou substituta. Rizzini *et al.* (2007) entende a convivência familiar como:

[...] a possibilidade da criança permanecer no meio a que pertence. De preferência junto à sua família, ou seja, seus pais e/ou outros familiares. Ou, caso isso não seja possível, em outra família que a possa acolher. Assim, para os casos em que há necessidade das crianças serem afastadas provisoriamente de seu meio, qualquer que seja a forma de acolhimento possível, deve ser priorizada a reintegração ou reinserção familiar — mesmo que este acolhimento tenha que ser institucional (RIZZINI *et al.*, 2007, p. 22).

O Estatuto especifica que o acolhimento institucional como uma medida protetiva só deve ser aplicada quando esgotadas todas as possibilidades de manutenção dos vínculos familiares ou quando o ambiente familiar se constitui ameaça ao desenvolvimento e bem-estar da criança e do adolescente.

Esse direito deve ser assegurado não apenas pelas instituições responsáveis pelo acolhimento como também pelos órgãos que compõem a rede de proteção, que incluem o poder Judiciário (Juizado e Curadoria da Infância e Juventude), os Conselhos Tutelares, o Poder Executivo nas três esferas — federal, estadual e municipal. A ineficiência das políticas públicas em um contexto de diminuição de investimentos na área social, somada à desproteção social a que estão submetidas as famílias, causam situações de violação de direitos que o avanço legal e normativo não é, sozinho, capaz de resolver. O investimento em serviços de caráter universal, em programas de proteção social, pode ser considerado o início das respostas que precisam ser dadas pelo Estado para a alteração dessa conjuntura.

Há descompasso entre as diretrizes da política pública expressa na legislação e a capacidade operacional em dar respostas para assegurar a proteção e a convivência familiar e comunitária a crianças, adolescentes e famílias com demanda de proteção social especial. Elas possibilitam visualizar três principais indicadores que afetam e comprometem a convivência familiar e comunitária: a pobreza, a violência intrafamiliar e a inadequação de políticas públicas quanto à capacidade de prevenção ou mesmo de reparação da situação, ainda marcadas pela institucionalização do conceito da incapacidade familiar.

Rizzini *et al.* (2007, p. 18) mostra que as condições precárias de vida das famílias atingem especialmente as crianças, mas enfatiza o equívoco de associar a pobreza à incompetência das famílias para exercerem suas funções: “Há muito a se aprender sobre as

famílias que sobrevivem com poucos recursos e enorme dificuldade para atender às necessidades básicas dos filhos”.

E continua a autora:

O que se deseja ressaltar aqui é o equívoco na compreensão do problema, cuja origem ficou, não por acaso, reduzida à incapacidade da família. Na atualidade, ressaltam-se as competências da família, mas, na prática, com frequência, cobra-se dos pais que deem conta de criar seus filhos, mesmo que faltem políticas públicas que assegurem as condições mínimas de vida digna: emprego, renda, segurança e apoio para aqueles que necessitem. (RIZZINI *et al.*, 2007, p. 18).

Entendemos que ao lado da mudança dos paradigmas, no que concerne às atribuições e deveres das famílias e do Estado frente às crianças e aos adolescentes, ainda persiste a compreensão de que as famílias pobres são incapazes de cuidar de seus filhos, o que acaba por justificar a aplicação da medida de acolhimento institucional, reforçando a velha prática da institucionalização calçada no mito de que elas [crianças] estariam protegidas e em melhores condições longe de suas famílias, consideradas 'desestruturadas'".

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Percebemos, a partir dos estudos realizados nesta pesquisa, que as concepções de criança e infância foram construídas ao longo da história e, em cada época, esse modo de pensar a criança e a infância foram compreendidos de acordo com o contexto social, momento político e interesses econômicos. A partir das representações "do que é ser criança e ter infância", identificamos que as vivências de infâncias e a compreensão sobre o ser criança foi, e ainda é, apesar das novas legislações, experienciadas de diferentes formas a depender de sua cor, raça, gênero e classe social.

A partir desse ponto, nosso esforço foi dar visibilidade a como, em cada época, crianças e adolescentes pobres foram vistos pelas legislações e de que maneira eram atendidas em suas necessidades pelo Estado, família e sociedade. No decorrer da pesquisa, nos deparamos com uma infância pobre, marginalizada e institucionalizada. Os grandes muros foram sofrendo alterações ao longo da história, contudo as mudanças ainda não deram conta de tirá-los. De Orfanatos e Santas Casas de Misericórdia, passaram a ser Instituições Correcionais e Disciplinares; depois, de Fundações, passaram a ser instituições de abrigo e ainda hoje se busca a superação dessa cultura de institucionalização.

Por um longo período, os direitos da criança e do adolescente mantiveram-se quase inexistentes, com pouca ou nenhuma inserção no cenário jurídico mundial. A existência de um

sistema protetivo pouco eficaz passou, ao longo do tempo, a ser motivo de preocupação para a população mundial, que via o índice de crianças e adolescentes abandonados e explorados aumentar cada vez mais. A exposição quanto à situação deplorável a que, por vezes, crianças e adolescentes eram submetidos, fez com que essa questão ganhasse cada vez mais espaço na sociedade.

Faz-se imprescindível assinalar que a desconstrução dos altos muros dos antigos edifícios dos orfanatos foi acompanhada de mudança profunda na compreensão do lugar social e político das crianças e dos adolescentes. De "menores abandonados" e "desvalidos" ou "menores delinquentes", conquistaram na Convenção Sobre os Direitos da Criança, ratificada pelo Brasil, representada na Constituição Federal de 1988 e posteriormente reconhecida com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, de 1990, o direito de serem sujeitos de direitos. E é nesse lugar, onde crianças e adolescentes em condição peculiar de desenvolvimento, com prerrogativa de proteção integral, ainda que pobres e situadas no interior de famílias desprovidas de capacidade protetiva, que se pretendeu evidenciar a importância da garantia de um desses direitos, o da Convivência Familiar e Comunitária, àquelas que se encontram sob medidas de proteção, em quaisquer das modalidades de acolhimento, sejam institucional ou familiar.

Infelizmente, quando analisamos os dados levantados e os discursos presentes nos livros, teses, dissertações e artigos que tratam do tema deste trabalho se, por um lado, temos um discurso libertário, de outro, parece construir-se novos muros menos palpáveis, que separam as famílias "estruturadas" daquelas "não estruturadas", e o direito à convivência familiar parece não atingir a todos. A ressalva de que a pobreza não é motivo para a retirada das crianças e dos adolescentes do convívio familiar trouxe amparo legal às famílias, mas ainda não produziu a superação total do preconceito que atinge as famílias pobres.

O direito à Convivência Familiar e Comunitária representa avanço na legislação, porém ainda em meio a dúvidas e, como decorrência, muitas vezes ser visto como responsabilidade das próprias famílias. O trabalho social nos serviços de acolhimento deve privilegiar a reintegração familiar, o que remete à necessidade de um trabalho com as famílias de origem, envolvendo a rede de serviços e o Sistema de Garantia de Direitos.

Entretanto, a reinserção familiar é uma prática que desafia o trabalho social com famílias tanto nas instituições de acolhimento institucional quanto familiar, considerando a fragilidade da rede de serviços, que poderia promover a inclusão das famílias, e os reduzidos objetivos dos serviços e das intervenções profissionais. Embora se reconheça o avanço legal nas regulamentações, uma vez que elas norteiam os serviços e favorecem melhor controle social,

há necessidade de ampliação da oferta de serviços públicos associados ao trabalho socioeducativo emancipatório.

Afirma-se, portanto, que a reinserção de crianças e adolescentes na vida familiar não constitui tarefa fácil, principalmente pelo recuo do Estado na provisão de bens e serviços, o que torna complexa, na maioria das vezes, a resolução dos problemas sociais (a exemplo de drogadição, álcool, doenças, desemprego, falta de moradia, etc.) presentes tanto na família de origem quanto na família extensa. O trabalho centrado nas mudanças de relações pessoais de comportamentos e de atitudes pode fomentar não somente a responsabilização da família pela não reinserção mas também, em muitos casos, a atrocidade da destituição total do poder familiar, sem ter oferecido suporte necessário às mudanças requeridas. Superar tais desafios é suplantar a cultura histórica do pragmatismo, de naturalizações e criminalizações da pobreza e das variadas formas de violência e, principalmente, da violação de direitos de crianças e adolescentes pela sociedade e pelo poder público.

A institucionalização dialeticamente fundada no abandono ou incapacidade familiar de prover proteção de seus filhos sintetiza múltiplas situações não identificadas pelas políticas públicas. Nessa visão se encerra uma aspiração a direitos de cidadania relacionada a uma história de ausência de proteção pública que vise atender famílias na singularidade das necessidades de seus membros.

Questionar o acolhimento institucional e familiar possibilita também desvelar diferentes expressões de violação de direitos sociais com demanda de proteções específicas.

Analisar como essas medidas de proteção se dão ao longo da história recente permite desvelar como crianças e adolescentes que necessitam de proteção integral, são sujeitos de direito em condição peculiar de desenvolvimento e que família, sociedade e Estado precisam assumir conjuntamente a responsabilidade a eles atribuída.

A prática cotidiana de aplicação da medida protetiva de acolhimento institucional tem mostrado que os operadores da medida, de certa forma, são eficazes na proteção da criança e do adolescente em situação de risco pessoal e social, oferecendo-lhes uma alternativa, um "ambiente seguro", promovendo atendimento à saúde, à escolarização, o acesso ao lazer e às práticas culturais. No entanto, as entidades de acolhimento têm tido grandes dificuldades para efetivar a restauração dos vínculos familiares, por várias razões — uma delas, pela crença compartilhada em um modelo ideal de família e pela descrença na potencialidade das famílias que tiveram seus filhos acolhidos institucionalmente.

Embora os documentos que explicitam o direito à convivência familiar enfatizem a pluralidade dos modelos de família, na sociedade brasileira contemporânea, diversas

configurações familiares coexistem: nuclear, conjugal, reconstituída, monoparental feminina, monoparental masculina, extensa, homoparental, homoafetiva, colateral. Assim, persiste um ideal imaginário de família nuclear conjugal heterossexual e, com as lentes desse ideal, é que muitas vezes as outras configurações familiares são vistas como “desestruturadas”. Sem dúvida esse não é o único problema, e certamente não se esgotam aqui nossos desafios como executores das políticas sociais, mas, com certeza, é um pilar determinante compreender e respeitar essa variabilidade de famílias para aqueles que pretendem ser ponte para as famílias e seus membros, e, entre eles, a Política de Assistência Social, com seus mínimos sociais.

Além das dificuldades de ordem material, essas famílias são vistas como frágeis do ponto de vista simbólico. Em sua maioria, são famílias monoparentais femininas ou reconstituídas, nas quais o companheiro da mãe nem sempre é o pai biológico das crianças ou investido de autoridade frente aos filhos da companheira. Nesse contexto, as famílias pobres também são consideradas desestruturadas do ponto de vista das relações de autoridade.

Nesse contexto, encontramos dois grandes obstáculos na potencialização dos recursos da família. O primeiro, na efetividade das medidas anteriores ao acolhimento institucional, em decorrência da desconexão entre os diversos pontos da rede de proteção social, o que acarreta ações desencontradas e, por vezes, superpostas. A segunda dificuldade é a descrença na possibilidade de que a família deseje e possa mudar de posição e se transformar. A instituição acolhe a criança e o adolescente, mas, muitas vezes, não tem recursos para acolher a família — não no sentido de abrigá-la —, mas de oferecer um espaço para que ela possa expressar e elaborar suas vivências. A rede é composta de muitos equipamentos de atendimento psicossocial, mas frequentemente esses pontos estão desconectados, e a família os percorre, recebendo a difícil tarefa de ela própria integrar todas as propostas.

É interessante notar que a única interpretação corrente para a atitude de algumas famílias (e prevalentemente das mães) de deixar que os filhos fiquem abrigados e de não se moverem para que eles retornem às suas casas tem sido o abandono, a negligência, a falta de afeto e responsabilidade para com os filhos. Não se percebe, muitas vezes, que essa atitude pode revelar, de um lado, a internalização do sentimento de impotência e incompetência dessas mães e dessas famílias, despontualizadas e desvitalizadas diante de suas condições de existência. Por outro lado, esse comportamento também pode conotar a certeza de que elas estão oferecendo aos filhos, por meio da Casa de Acolhimento, o melhor que podem: um espaço seguro, a garantia da escola, o atendimento à saúde, uma boa alimentação e o acesso ao lazer.

Entendeu-se como relevante trazer à tona essa discussão para o interior da Pós-Graduação do curso de Serviço Social dada a ausência de estudos sobre a temática. Os

assistentes sociais estão inseridos tanto na gestão quanto na execução das políticas públicas sociais. Nesse caso, equipes técnicas referenciadas na Política de Assistência Social no âmbito do Sistema Único de Assistência Social, nos equipamentos de Serviços de Alta Complexidade — sejam Abrigos, Casas Lares e Serviços de Família Acolhedora —, são os profissionais que dão a tônica aos atendimentos às famílias, que elaboram o Plano Individual de Atendimento (PIA) das crianças e adolescentes, e ainda, que fazem relatórios a serem encaminhados ao Poder Judiciário subsidiando as decisões da justiça acerca do futuro dessas crianças e adolescentes. Ou seja, é necessário falar sobre o tema e desvelar o porquê de se perpetuar a cultura da institucionalização como dialética do abandono ou mesmo como única forma de proteção a crianças vítimas de violência intrafamiliar.

Importante lembrar que a interpretação da mudança de ótica em torno dos direitos da criança e do adolescente são fartas de críticas; o que é essencialmente importante, visto que as leis, nesse caso, protetivas, não nascem por acaso, mas não se pode perder de vista que as conquistas realizadas estão continuamente sob ameaça de retrocessos avassaladores. Então, além de garantir a prevalência delas, é necessário seguir avançando, se considerarmos a incompletude na materialização de direitos pela ausência de políticas públicas efetivas. A exemplo disso, recentemente, o atual governo realizou profundas mudanças que trazem retrocessos e riscos aos avanços históricos e às conquistas de longa jornada, conforme visto ao longo deste trabalho.

O principal órgão de proteção a crianças e adolescentes, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), previsto pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), esteve ameaçado, e ainda está, pois, em setembro de 2019, o presidente Jair Bolsonaro publicou o Decreto Presidencial 10.003/2019, que dispensava todos os representantes da sociedade civil, eleitos democraticamente em dezembro de 2018, e alterava o seu funcionamento, dando poder absoluto ao Estado. A medida sofreu reações, como o pedido de suspensão do decreto ao Supremo Tribunal Federal (STF) por Raquel Dodge, já no fim de seu mandato como Procuradora-Geral da República, e o Projeto de Decreto Legislativo (PDL) 608/19, enviado em novembro de 2019, que anulava o decreto do atual presidente. A mudança prevista pelo presidente é inconstitucional por violar o direito de participação popular direta, sendo assim um retrocesso. O que dá segurança jurídica ao CONANDA é o fato de ele ter sido criado por lei de maneira específica. Para ele ser extinto, é necessária uma alteração legislativa, o que só pode acontecer por meio de aprovação no Congresso Nacional. No entanto, deve-se reconhecer que o CONANDA vem sendo sistematicamente enfraquecido, assim como os demais mecanismos de participação e controle social dos direitos da criança e do adolescente.

Vale lembrar que o CONANDA, nesses quase 30 anos, foi responsável por diversos avanços, como a aprovação do Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infantojuvenil e a elaboração do Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente, cujo Conselho também tem a função de acompanhar e deliberar metas para as propostas se concretizarem, sem contar a defesa e promoção de direitos para os povos e comunidades tradicionais, crianças e adolescentes em situação de rua, entre outras realidades que vivem os meninos e meninas brasileiros. É ele o guardião desses direitos na medida que edita as diretrizes, as políticas e é quem atua para garantir o orçamento para crianças e adolescentes, o que é requisito chave para garantia desses direitos.

Percebe-se que os retrocessos democráticos no mundo atual não decorrem mais de golpes de Estado com o uso das armas. Ao contrário, as maiores ameaças à democracia e ao constitucionalismo são resultado de alterações normativas pontuais.

REFERÊNCIAS

ACOSTA, Ana Rojas; VITALLE, Maria AmaliaFaller (org.). **Família: redes, laços e políticas públicas**. São Paulo: IEe / PUC-SP, 2003.

ALBERNAZ JÚNIOR, Victor Hugo; FERREIRA, Paulo Roberto Vaz. **Convenção sobre os Direitos da Criança**. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 87.

ALBINO, Priscilla Linhares (coord.). Ministério Público de Santa Catarina. Centro de Apoio Operacional da Infância e Juventude (CIJ). **Manual do Promotor de Justiça da Infância e da Juventude: o ato infracional e o sistema socioeducativo**. Florianópolis: MPSC, 2013. (Suporte Técnico-Jurídico, v. 3)

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon de. **Instituição e poder: a análise concreta das relações de poder nas instituições**. 2. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1978a.

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon de. **Metáforas de desordem**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978b.

ALENCAR, Mônica Maria Torres de; DUARTE, Marco José de Oliveira. **Famílias e famílias: práticas sociais e conservações contemporâneas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

ANDRADE, LucimaryBernabé Pedrosa. **Tecendo os fios da infância**. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/h8pyf/pdf/andrade-9788579830853-06.pdf>>. Acesso em: 27 dez. 2019.

AREND, Silvia Maria. **Filhos de Criação: uma história dos menores abandonados no Brasil (década de 1930)**. 2005. Tese (Doutorado em História) — Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2005.

ARIÈS, Philippe. **A história social da criança e da família**. 2. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1986.

ARIÈS, Philippe. **História social da criança e da família**. Rio de Janeiro: LTC, 1981.

ARIÈS, Philippe. **História social da criança e da família**. Rio de Janeiro: LTC, 2014.

ARRIAGADA, Irma. Estruturas familiares, trabalho e Bem-Estar na América Latina. In: ARAÚJO, C., PICANÇO, F., SCALON, C. (org.). **Novas conciliações e antigas tensões?** Gênero, família e trabalho em perspectiva comparada. Bauru, SP: EDUSC, 2007. p. 223–268.

ASSIS, Simone Gonçalves de; FARIAS, Luís Otávio Pires (org.). **Levantamento nacional das crianças e adolescentes em serviço de acolhimento institucional.** São Paulo: Hucitec, 2013.

BAPTISTA, Myrian Veras e VOLIC, Catarina. Aproximações ao conceito de negligência. **Revista Serviço Social e Sociedade.** São Paulo: Cortez, n. 83, especial, ano XXVI, 2005.

BARBOSA, Maria Carmem Silveira. **Por amor e por força:** rotinas na educação infantil. Porto Alegre: Artmed, 2006.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo.** Lisboa: Edições 70, 1977.

BILAC, Elisabete Dória. Família: algumas inquietações. In: CARVALHO, M. C. B. (org.). **A família contemporânea em debate.** 3. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

BOTTOMORE, Tom; OUTHWAITE, William. **Dicionário do pensamento social do século XX.** Rio de Janeiro: Zahar, 1996.

BRASIL. Conaeti. **Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador.** 1. ed. 2003. Disponível em: <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilvia/documents/publication/wcms_233716.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Orientações Técnicas:** Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes. Brasília-DF: CNAS, 2009a.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009.** Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília, MDS: 2009c.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: out. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil:**1988. Brasília: Centro Gráfico do Senado, 1988.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: out. 2019.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: out. 2019.

BRASIL. **Decreto-Lei 5.452 de 1º de maio de 1943**. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decretolei/Del5452compilado.htm>. Acesso em: out. 2019.

BRASIL. **Decreto n. 17.943-A, 12 de outubro de 1927**. Código de Menores. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacoes/publicacoes/república>>. Acesso em: 19 dez. 2020.

BRASIL. Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil. **O trabalho infantil no Brasil: uma leitura a partir da Pnad Contínua (2016)**. Brasília, jun. 2017.

BRASIL. Governo Federal. **Prevenção e erradicação do trabalho infantil e proteção ao trabalhador adolescente: Plano Nacional**. Brasília, 2004c. Disponível em: <<http://www.tst.jus.br/documents/2237892/0/Plano+Nacional+-%20Prevenção+e+Erradicação+do+Trabalho+Infantil+e+Proteção+ao+Trabalhador+Adolescente+-+2004>>. Acesso em: 20 dez. 2019.

BRASIL. Governo Federal. **III Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador (2019-2022)**. 2018. Disponível em: <http://www.mdh.gov.br/todas-as-noticias/2018/novembro/lancado-3o-plano-nacional-de-prevencao-e-erradicacao-do-trabalho-infantil/copy_of_PlanoNacionalversosite.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2019.

BRASIL. **Lei n. 4.513 de 1º de dezembro de 1964**. Autoriza o Poder Executivo a criar a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, a ela incorporando o patrimônio e as atribuições do Serviço de Assistência a Menores, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4513impresao.htm>. Acesso em: out. 2019.

BRASIL. **Lei n. 6.697, de 10 de outubro de 1979**. Institui o Código de Menores. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6697impresao.htm>. Acesso em: out. 2019.

BRASIL. **Lei n. 8.069 de 13 de julho de 1990.** Estatuto da Criança e do Adolescente. Brasília: Centro Gráfico do Senado, 1991.

BRASIL. Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 set. 1990a, Seção 1.

BRASIL. Lei n. 8.142 de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 dez. 1990b.

BRASIL. **Lei n. 12.010 de 03 de agosto de 2009.** Dispõe sobre o aperfeiçoamento da sistemática prevista para garantia do direito à convivência familiar e sobre adoção. 2009b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112010.htm> Acesso em: 15 out. 2019.

BRASIL. **Lei n. 16 de 12 de agosto de 1834.** Ato Adicional de 1834. Faz algumas alterações e adições à Constituição Política do Império, nos termos da Lei de 12 de Outubro de 1832. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM16.htm>. Acesso em: jan. 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Contra Crianças e Adolescentes**, 2000. Disponível em <<https://www.mdh.gov.br/biblioteca/crianca-e-adolescente/plano-nacional-de-enfrentamento-da-violencia-sexual-contra-criancas-e-adolescentes.pdf/view>>. Acesso em: 12 nov. 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **LOAS: Lei orgânica da assistência social: legislação suplementar**. 5. ed. Brasília: MDS, 2004a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social PNAS/2004**. Brasília: CNAS, 2004b.

BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária**. Brasília: CONANDA, 2006.

BRUSCHINI, Maria Cristina; RICOLDI, Arlene Martinez. Família e trabalho: difícil conciliação para mães trabalhadoras de baixa renda. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 39, n.136, p. 93–123, jan./abr. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-15742009000100006&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 20 fev. 2018.

CAMPOS, Marta Silva; MIOTO, Regina Célia Tamaso. Política de Assistência Social e a posição da família na política social brasileira. **Ser Social**, Brasília, n. 12, p. 165-190, 1998.

CEDCA/RJ — Conselho Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente do Estado do Rio de Janeiro. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Lei Federal n. 8.069 de 13/07/1990. 12. ed. Rio de Janeiro: MEC/RJ, 2002.

CNMP — Conselho Nacional do Ministério Público. **Relatório da Infância e Juventude** – Resolução no 71/2011: Um olhar mais atento aos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes no País. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2013. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Destaques/Publicacoes/Res_71_VOLUME_1_WEB_.PDF>. Acesso em: 08 mar. 2018.

CORAZZA, Sandra Mara. **Infância & Educação**: era uma vez... quer que conte outra vez? Petrópolis: Vozes, 2002.

COSTA, Antônio Carlos Gomes. **De menor a cidadão**: nota para uma história do novo direito da infância e juventude no Brasil. Brasília: Editora do Senado, 1993, p. 11.

DAHLBERG, Gunilla; MOSS, Peter; PENCE, Alan. **Qualidade na educação da primeira infância**: perspectiva pós-moderna. Porto Alegre: Artmed, 2003.

DECLARAÇÃO Universal dos Direitos Humanos. Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris. 10 dez. 1948. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>>. Acesso em: 26 jun. 2019.

DIAS, Antônio Gonçalves. Instrução pública em diversas províncias do Norte. Rio de Janeiro, 29 de julho de 1852. In: ALMEIDA, José Ricardo de. **História da instrução pública no Brasil (1500–1889)**: história e legislação. São Paulo/Brasília: EDUC/INEP/MEC, 1989.

DICCIONARIO contemporaneo da linguaportugueza feito sobre um plano inteiramente novo. Lisboa: Imprensa Nacional, 1881.

DIGIÁCOMO, Murillo José e DIGIÁCOMO, Ildeara Amorim. **Estatuto da Criança e do Adolescente**: Anotado e Interpretado. Brasília: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, 2012.

DONZELOT, Jacques. **A polícia das famílias**. 3. ed. Rio de Janeiro: Graal, 2001.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta. As três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova**, São Paulo, n. 24, set. 1991.

FÁVERO, Eunice Teresinha. Famílias de Crianças e Adolescentes abrigados em São Paulo: Uma aproximação a quem são, como vivem, o que pensam e o que desejam. In: FÁVERO, Eunice Teresinha; VITALE, Maria Amália Faller; BAPTISTA, Myrian Veras. **Famílias de crianças e adolescentes abrigados: quem são, como vivem, o que pensam, o que desejam**. São Paulo: Paulus, 2008.

FÁVERO, Eunice Teresinha; VITALE, Maria Amália Faller; BAPTISTA, Myrian Veras. **Famílias de crianças e adolescentes abrigados: quem são, como vivem, o que pensam, o que desejam**. São Paulo: Paulus, 2008.

FONSECA, Cláudia. A certeza que pariu a dúvida: paternidade e DNA. **Revista de Estudos Feministas**, v. 12, n. 2, ago. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-026X2004000200002&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 11 mai. 2018.

FONSECA, Cláudia. **Família, fofoca e honra**. Etnografia de relações de violência e gênero em grupos populares. Porto Alegre: UFRGS, 2000a.

FONSECA, Cláudia. Mãe é uma só? Reflexões em torno de alguns casos brasileiros. **Psicologia USP**, v. 13, n. 2, 2002, p. 49–68. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-65642002000200005&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 17 abr. 2018.

FONSECA, Cláudia. **Os caminhos da adoção**. São Paulo: Cortez, 1995.

FONSECA, Cláudia. **Os caminhos da adoção**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

FONSECA, Cláudia. Ser mulher, mãe e pobre. In: DEL PRIORE, Mary. **História das mulheres no Brasil**. São Paulo: Contexto/UNESP, 2000b, p. 510–533.

FREITAS, Marcos Cezar de (org.). **História social da infância no Brasil**. 5. ed., rev. e ampl. São Paulo: Cortez, 2003. 334 p.

FULLGRAF, Jodete Bayer Gomes. **A infância de papel e o papel da infância**. 2001. 141 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Ciências da Educação, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001.

FUNABEM. FUNABEM de ontem, de hoje e de amanhã. **Espaço**. Número Especial. Rio de Janeiro: FUNABEM, 1984.

GAMA, Andréa de Souza. O conflito trabalho e vida familiar na produção/ reprodução social capitalista. In: GAMA, Andréa de Souza. **Trabalho, Família e Gênero: Impactos dos direitos do trabalho e da educação Infantil**. São Paulo: Cortez, 2014. Cap. 1. p. 29–94.

GARRIDO, Aguinaldo. **Crianças em acolhimento institucional no Estado de Mato Grosso. Cáceres/MT: UNEMAT**, 2016. Dissertação (Mestrado) — Universidade do Estado de Mato Grosso. Programa de Pós-Graduação em Educação, 2016.

GIDDENS, Antony. **A transformação da intimidade**. São Paulo: UNESP, 1993.

GIDDENS, Antony. **Mundo em descontrole o que a globalização está fazendo de nós**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

GOLDANI, Ana Maria. Família, gênero e políticas: famílias brasileiras nos anos 90 e seus desafios como fator de proteção. **Revista Brasileira de Estudos de População**. v. 19, n. 1, 2002, p. 29–48.

GONÇALVES, Francisco de Paula Lazaro. **Sobre as Casas de Expostos**. Rio de Janeiro: Faculdade de Medicina do Rio de Janeiro, 1855.

GOUVÊA, Maria Cristina Soares. Infância, sociedade e cultura. In: CARVALHO, Alysson; SALLES, Fátima; GUIMARÃES, Marília (org.). **Desenvolvimento e aprendizagem**. Belo Horizonte: Ed. PROEX-UFMG, 2003.

GUIRADO, Marlene. **Instituições e relações afetivas: o vínculo com o abandono**. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2004.

GUIRADO, Marlene. Vértices da Psicologia Clínica. **Instituto de Psicologia USP**, v. 8, n. 1. São Paulo, 1997.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. 16. ed. São Paulo: Loyola, 2008.

HOLANDA, Terre desHommes. **Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança**. São Paulo: Escritório Nacional Brasil, 2007.

IAMAMOTO, Marilda Vilela.; CARVALHO, Raul de. **Relações sociais e serviço social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. São Paulo: Cortez, 2008.

JAVEAU, Claude. Criança, infância(s), crianças: que objetivo dar a uma ciência social da infância? **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 91, p. 379-389, ago. 2005.

JESUS, Maurício Neves. **Adolescente em conflito com a lei**: prevenção e proteção integral. Campinas: Savanda, 2006.

KRAMER, Sônia. A política da pré-escola no Brasil: a arte do disfarce. Rio de Janeiro: Achiamé, 2003a.

KRAMER, Sônia. Direitos da criança e projeto político pedagógico de educação infantil. In: BAZILIO Luiz Cavalieri, KRAMER, Sônia. *Infância, educação e direitos humanos*. São Paulo: Cortez, 2003b.

KRAMER, Sônia (org.). *Infância e educação infantil*. Campinas: Papyrus, 1999.

KUHLMANN JÚNIOR, Moysés. *Infância e educação infantil: uma abordagem histórica*. 2. ed. Porto Alegre: Mediação, 2001.

LAPASSADE, Georges. **Grupos, organizações e instituições**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1977.

LEFEBVRE, Henri. Estrutura social: a reprodução das relações sociais. In: FORACCI, M. M.; MARTINS, J. S. **Sociologia e Sociedade**. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1977. (Leituras de Introdução à Sociologia)

LEFEVRE, Fernando; LEFEVRE, Ana Maria Cavalcanti. O sujeito coletivo que fala. **Interface** — comunicação, saúde, educação, v. 10, n. 20, jul./dez, 2006. p. 517–524.

LÉVI-STRAUSS, Claude. **As estruturas elementares do parentesco**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1982.

LIBERATI, Wilson Donizeti. Adolescente e ato infracional — Medida socioeducativa e pena? São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002. In: OLIVEIRA, Thalissa Corrêa. *Evolução histórica dos direitos da criança e do adolescente com ênfase no ordenamento jurídico brasileiro*. Faculdade

de Direito de Valença. **Revista Interdisciplinar de Direito**. vol. 10. n. 02. 2013. p. 339–358. Disponível em: <http://faa.edu.br/revistas/docs/RID/2013/RID_2013_24.pdf>. Acesso em: set. 2019.

LIBERATI, Wilson Donizeti. **O Estatuto da Criança e do Adolescente** — Comentários. São Paulo: IBPS, 1991.

LIMA, Telma Cristiane Sasso; MIOTO, Regina Célia Tamaso. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. **Revista Katálysis**, v. 10, nº especial. Florianópolis: Editora da UFSC, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802007000300004>. Acesso em: 06 jul. 2018.

LOSACCO, Silvia. O jovem e o contexto familiar. In: ACOSTA, A. R. e VITALLE M. A. F. (org.). **Família: redes, laços e políticas públicas**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2003.

MANACORDA, Mário Aliguiero. **História da educação: da antiguidade aos nossos dias**. 13. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

MARCÍLIO, Maria Luiza. A lenta construção dos direitos da criança brasileira. Século XX. **Revista USP**, São Paulo, n. 37, p. 46–57, mai. 2011.

MARCÍLIO, Maria Luiza. A roda dos expostos e a criança abandonada na História do Brasil. 1726 — 1950. In: FREITAS, Marcos Cezar de (org.). **História social da infância no Brasil**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

MARCILIO, Maria Luiza. Amas-de-Leite mercenárias e crianças expostas no Brasil oitocentista. In: **Olhares sobre a criança no Brasil** — séculos XIX e XX. Rio de Janeiro: EDUSU, 1997.

MARCÍLIO, Maria Luiza. **História social da criança abandonada**. São Paulo: Hucitec, 2006.

MARX, Karl. **Para a crítica da economia política**. Salário, preço e lucro. O rendimento e suas fontes. São Paulo: Abril Cultural, 1982. (Os economistas.)

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. 11. ed. São Paulo: Hucitec, 1999.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **O capital**. Crítica da economia política. 23. ed. Livro I. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **O Capital**: crítica da economia política. Tradução por Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. Livro 1, v.1, t.1. São Paulo: Abril Cultural, 1985. (Os economistas). Disponível em:

<http://www.histedbr.fe.unicamp.br/acer_fontes/acer_marx/ocapital-1.pdf>. Acesso em: 08 jul. 2018.

MELLO, Mattos. Anotações ao projecto do regulamento n. 16.272, de 20 de dezembro de 1923. In: MINEIRO, Beatriz Sofia. **Código dos Menores dos Estados Unidos do Brasil commentado por Beatriz**. Prefaciado pelo juiz Mello Mattos. São Paulo: Cia. Ed. Nacional, 1929.

MENDONÇA, Ângela. **Aspectos históricos das políticas para a infância no Brasil**. 2012. Disponível em: <<http://slideplayer.com.br/slide/1853478>>. Acesso em: 23 out. 2018.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Fundamentos, percalços e expansão das abordagens qualitativas. In: SOUZA, Daysi Neri de *et al* (org.). **Investigação Qualitativa**: Inovação, Dilemas e Desafios. Cap. 1. p. 16–47. Aveiro: Ludomedia, 2016.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social**: Teoria, Método e Criatividade. 18. ed. Petrópolis: Vozes, 2001. Disponível em: <<https://wp.ufpel.edu.br/franciscovargas/files/2012/11/pesquisa-social.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2018.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.); DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu. **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 33. ed. Petrópolis: Vozes, 2013. (Coleção Temas Sociais)

MIOTO, Regina Célia Tamasso. A centralidade da família na política de assistência social: contribuições para o debate. **Políticas Públicas**, Maranhão: UFMA, v. 8, n. 1, p. 133–142, jan./jun., 2004.

MIOTO, Regina Célia Tamasso. Cuidados sociais dirigidos à família e segmentos sociais vulneráveis. In: **Capacitação em serviço social e política social**. Módulo 4 — O trabalho do assistente social e as políticas sociais. p. 211–224. Brasília: Unb, 2000.

MIOTO, Regina Célia Tamasso. Família e Políticas Sociais. In: BOSCHETTI, I. *et al.*(org.). **Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

MIOTO, Regina Célia Tamasso. Política social e trabalho familiar: questões emergentes no debate contemporâneo. **Serviço Social & Sociedade**, [s.l.], n. 124, p. 699–720, dez. 2015.

MIOTO, Regina Célia Tamaso. **Processo de construção do espaço profissional do assistente social em contexto multiprofissional:** um estudo sobre o Serviço Social na estratégia saúde da família. Florianópolis: 2006. Projeto de Pesquisa: UFSC/CNPq.

MONTEIRO, Lígia Cláudia Gonçalves. **Educação e direitos da criança:** perspectiva histórica e desafios pedagógicos. 2006. Dissertação (Mestrado em Educação) — Universidade do Minho, Braga, 2006.

MORAES, PatriciaMaccarini; ABRÃO, Kênia Cristina Lopes; MIOTO, Regina Célia Tamaso. Conciliação entre Trabalho e Vida Familiar: um debate necessário. **Serviço Social e Saúde**, Campinas, v. 14, n. 1, p.105–118, jun. 2015.

MORAIS, Vanessa. **Conheça as 7 Constituições brasileiras.** 2014. Disponível em: <<https://www.megajuridico.com/conheca-7-constituicoes-brasileiras>>. Acesso em: out. 2019.

MOREIRA, Eliana Monteiro; VASCONCELLOS, Kathleen Elane Leal. Infância, infâncias: o ser criança em espaços socialmente distintos. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 24, n. 76, p.165-180, nov. 2003.

MORENO, Jacob Levy. **Psicodrama.** São Paulo: Cultrix, 1975.

NASCIUTI, Jacyara C. Rochael. A instituição como via de acesso a comunidade. In: R.H.F., Campos (org.), **Psicologia Social e Comunitária:** Da solidariedade à autonomia. p. 100–126. Rio de Janeiro: Vozes, 1996.

NOGUEIRA FILHO, Paulo. **Sangue, corrupção e vergonha:** S.A.M. Rio de Janeiro: Revista Dos Tribunais, 1956.

NOGUEIRA, Maria Alice; NOGUEIRA, Claudio M. Martins. **Bourdieu & a educação.** 3. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

OLIVEIRA, Rita de Cássia. A história começa a ser revelada: panorama atual do abrigamento no Brasil. In: BAPTISTA, Myrian Veras (coord.). **Abrigo:** Comunidade de Acolhida e socioeducação. São Paulo: Instituto Camargo Corrêa, 2006. (Coletânea abrigar: 1).

OLIVEIRA, Thalissa Corrêa. Evolução histórica dos direitos da criança e do adolescente com ênfase no ordenamento jurídico brasileiro. Faculdade de Direito de Valença. **Revista Interdisciplinar de Direito.** vol. 10. n. 02. 2013. p. 339–358. Disponível em: <http://faa.edu.br/revistas/docs/RID/2013/RID_2013_24.pdf>. Acesso em: set. 2019.

ONU — Organização das Nações Unidas. Assembleia Geral das Nações Unidas. **Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança**. 1989b. Disponível em <[ww.onu-brasil.org.br/doc_crianca.php](http://www.onu-brasil.org.br/doc_crianca.php)>. Acesso em 27 de dezembro de 2018.

ONU — Organização das Nações Unidas. Gabinete de documentação e direito comparado. Comitê dos Direitos da Criança. **Os Direitos da Criança: as Nações Unidas, a Convenção e o Comitê**. 1989a. Disponível em: <<http://www.gddc.pt/direitos-humanos/onu-proteccao-dh/orgaos-onu-estudos-ca-dc.html>>. Acesso em: 20 nov. 2018.

ONU — Organização das Nações Unidas. **Sua Pesquisa**. s/d. Disponível em <<http://www.suapesquisa.com/geografia/onu.htm>>. Acesso em: 29 out. 2018.

PASSETTI, Edson. Crianças carentes e políticas públicas. In: DEL PRIORE, M. **História das crianças no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Contexto, 2004.

PASSETTI, Edson. O menor no Brasil republicano. In: DEL PRIORE, M. (org.). **A história da criança no Brasil**. São Paulo: Contexto, 1991.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. A utilidade da Pesquisa para o Serviço Social. **Revista Serviço & Saúde**, Campinas, SP, 2005, v. 4, n. 4, p. 1–156, maio 2005.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Mudanças estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo de bem estar. In: SALES, Mione Apolinario; MATOS, Maurílio Castro de; LEAL, Maria Cristina. **Política Social, Família e Juventude: uma questão de direitos**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2010. p. 25–42.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **Política Social: temas e questões**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

PEREIRA, Tânia da Silva. **Direito da Criança e do Adolescente: uma proposta interdisciplinar**. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

PEREZ, José Roberto Rus; PASSONE, Eric Ferdinando. Políticas sociais de atendimento às crianças e aos adolescentes no Brasil. *Cad. Pesqui.*, São Paulo, v. 40, n. 140, p. 649-673, ago. 2010. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742010000200017&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 24 abr. 2020. <https://doi.org/10.1590/S0100-15742010000200017>.

PRIORE, Mary Del. **História da criança no Brasil**. 5. ed. São Paulo: Contexto, 1998.

PRIORE, Mary Del. **Histórias da gente brasileira**. vol. I. São Paulo: Leya, 2016.

PRIORE, Mary Del (org.). **História das crianças no Brasil**. São Paulo: Contexto, 1999. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/vfgfh/pdf/jaco-9788579820601-16.pdf>>. Acesso em: 08 mar. 2018.

PRIORE, Mary Del (org.). **História das crianças no Brasil**. 6. ed. São Paulo: Contexto, 2008.

RAMOS, Fábio Pestana. A história trágico-marítima das crianças nas embarcações portuguesas do século XVI. In: PRIORE, Mary Del (org.). **História das Crianças no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2007.

RAMOS, Fábio Pestana. A história trágico-marítima das crianças nas embarcações portuguesas do século XVI. In: PRIORE, Mary Del (org.). **História das crianças no Brasil**. 7. ed. 1ª reimpressão. São Paulo: Contexto, 2013.

RENAUT, Alain. **A Libertação das crianças: a era da criança cidadão**. Lisboa: Instituto Piaget, 2002.

RIZZINI, Irene. **O século perdido: Raízes Históricas das Políticas Públicas para a Infância no Brasil**. 2. ed. rev. São Paulo: Cortez, 2008, p. 116.

RIZZINI, Irene. **O século perdido**. Rio de Janeiro: EDUSU, AMAIS Ed, 1997.

RIZZINI, Irene. Pequenos trabalhadores do Brasil. In: DEL PRIORE, M. **História das crianças no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Contexto, 2004.

RIZZINI, Irene *et al.* (org.). **Acolhendo crianças e adolescentes: experiências de promoção do direito à convivência familiar e comunitária no Brasil**. São Paulo: Cortez; Brasília: UNICEF; Rio de Janeiro: PUC-RIO, 2006.

RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (org.). **A arte de governar crianças: história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. Rio de Janeiro: IIN/ EDUSU/ Amais, 1995.

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

RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma. **A institucionalização de crianças no Brasil: Percorso histórico e desafio do presente**. Rio de Janeiro: PUC/RIO, 2004.

RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma. Meninos desvalidos e menores transviados: a trajetória da assistência pública até a Era Vargas. In: PILOTTI, Francisco, RIZZINI, Irene (org.). **A arte de governar crianças**. Rio de Janeiro: IIN/ EDUSU/ Amais, 1995.

RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma, NAIFF, Luciene; BATISTA, Rachel (org.). **Acolhendo crianças e adolescentes**: experiências de promoção de direito à convivência familiar e comunitária no Brasil. São Paulo: Cortez, 2007.

RIZZINI, Irma. **Assistência à infância no Brasil**: uma análise de sua construção. Rio de Janeiro: EDUSU, 1993.

ROUDINESCO, Elizabeth. **A família em desordem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

SANCHES, Helen Crystine Corrêa. **Adoção socioafetiva**: a (des)proteção legal da CRIANÇA e do adolescente filhos de criação. 2009. Dissertação (Mestrado em Direito) — UFSC, FLORIANÓPOLIS, 2009.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós- modernidade. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

SARACENO, Chiara; NALDINI, Manuela. **Sociologia da Família**. 2. ed. Actualizada. Lisboa: Editorial Estampa Ltda, 2003.

SARMENTO, Manuel Jacinto. As crianças e a infância: definindo conceitos delimitando o campo. In: PINTO, Manuel; SARMENTO, Manuel Jacinto. As crianças: contextos e identidades. Braga, Pt: Centro de Estudos da Criança da Universidade do Minho, 1997.

SARMENTO, Manuel Jacinto. As culturas da infância nas encruzilhadas da segunda modernidade. In: SARMENTO, Manuel Jacinto; CERISARA, Ana Beatriz (org.). Crianças e miúdos: perspectiva sociopedagógicas da infância e educação. Lisboa: ASA, 2004.

SARMENTO, Manuel Jacinto. Geração e alteridade: interrogação a partir da Sociologia da infância. Educação & Sociedade, Campinas, v. 26, n. 91, p. 361-378, maio/ago. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v26n91/a03v2691.pdf>>. Acesso em: 03 nov. 2019.

SARMENTO, Manuel Jacinto. Visibilidade social e estudo da infância. In: SARMENTO, M. J.; VASCONCELLOS, Vera, M. R. (org.). Infância (in)visível. Araraquara: Junqueira & Martin, 2007.

SARMENTO, Manuel Jacinto; PINTO, Manuel. *As crianças: contextos e identidades*. Braga, Pt: Centro de Estudos da Criança da Universidade do Minho, 1997.

SARTI, Cynthia Andersen. **A família como espelho**. Um estudo sobre a moral dos pobres. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SARTI, Cynthia Andersen. Famílias Enredadas. In: ACOSTA A. R.; VITALE M.A. F. (org.). **Famílias: redes, laços e políticas públicas**. São Paulo: IEE/PUC, 2003.

SCHENKER, Miriam; ASSIS, Simone Gonçalves de Assis; FARIAS, Luís Otávio (coord.). **Levantamento Nacional de Crianças e Adolescentes em Serviços de Acolhimento**. Realizado pela CLAVES/FIOCRUZ. Brasília: MDS, 2010.

SCHONS, Selma Maria. **Assistência Social entre a ordem e a “des-ordem”**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

SCHUELER, Alessandra Frota Martinez. Os jesuítas e a educação das crianças: século XVI ao XVIII. In: RIZZINI, Irma. **Crianças desvalidas, indígenas e negras: cenas da Colônia, do Império e da República**. Rio de Janeiro: Editora Universitária Santa Úrsula, 2000.

SÊDA, Edson. **Infância e sociedade: terceira via**. São Paulo: ADÊS, 1998.

SIERRA, Vânia Morales. **A judicialização da infância: o processo de implantação e execução do Estatuto da Criança e do Adolescente nas cidades do Rio de Janeiro, Niterói e Maricá**. 2004. Tese (Doutorado) — Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

SILVA, Enid Rocha Andrade da. Família e individualidade: um problema moderno. In: CARVALHO, Maria do Carmo Brandt de (org.). **A família contemporânea em debate**. São Paulo: EDUC/Cortez, 2002.

SILVA, Enid Rocha Andrade da (coord.). **O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil**: IPEA/CONANDA, 2004. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5481>. Acesso em: 18 jul. 2018.

SIMÕES, Carlos. **Curso de direito do serviço social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

TEIXEIRA, Solange Maria. Política Social contemporânea: a família como referência para as políticas sociais e para o trabalho social. In: ENCONTRO Nacional de Pesquisadores em Serviço Social XIII, **Anais do ENPESS**, Juiz de Fora, 2012.

TRINDADE, Jorge. **Manual de psicologia jurídica para operadores do Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. Disponível em: <<https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/55601>>. Acesso em: 04 ago. 2018.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987. 175p. Disponível em: <http://www.hugoribeiro.com.br/biblioteca-digital/Trivinos-Introducao-Pesquisa-em_Ciencias-Sociais.pdf>. Acesso em: 07 jul. 2018.

UNICEF — Fundo das Nações Unidas para a Infância. **A Convenção sobre os Direitos da Criança**. Para todas as crianças saúde, educação, igualdade, proteção. 2004. Disponível em: <https://www.unicef.pt/docs/pdf_publicacoes/convencao_direitos_crianca2004.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2018.

UNICEF — Fundo das Nações Unidas para a Infância. **UNICEF no Brasil**. s/d. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/pt/overview.html>>. Acesso em: out. 2019.

VALENTE, Jane. **Família acolhedora: as relações de cuidado e de proteção no serviço de acolhimento institucional**. São Paulo: Paulus, 2013.

VENÂNCIO, Renato Pinto. Maternidade negada. In: DEL PRIORE, Mary (org.). **História das mulheres no Brasil**. p. 189–222. São Paulo: Contexto, 2004. Disponível em: <<https://portalconservador.com/livros/Renato-Venancio-Uma-Breve-Historia-do-Brasil.pdf>>. Acesso em: 01 jul. 2018.

VERONESE, Josiane Rose Petry. **Direito penal juvenil e responsabilização estatutária: elementos aproximativos e/ou distanciadores?: o que diz a Lei Sinase, a inimputabilidade penal em debate**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

VERONESE, Josiane Rose Petry. Humanismo e infância: a superação do paradigma da negação do sujeito. In: MEZZARROBA, Orides (org.). **Humanismo latino e Estado no Brasil**. Florianópolis: Fundação Boiteux; Treviso: FondazioneCassamarca, 2003a.

VERONESE, Josiane Rose Petry. Os Direitos da Criança e do Adolescente: Construindo o conceito de sujeito-cidadão. In: WOLKMER, Antônio Carlos; LEITE, José Rubens Morato.

(org.). **Os “Novos” Direitos no Brasil: Natureza e Perspectivas** — Uma visão básica das novas conflituosidades jurídicas. São Paulo: Saraiva, 2003b.

VERONESE, Josiane Rose Petry. **Os direitos da criança e do adolescente**. São Paulo: LTR, 1999.

VERONESE, Josiane Rose Petry. **Temas de Direito da Criança e do Adolescente**. São Paulo: LTr, 1997. p. 7–118.

VERONESE, Josiane Rose Petry; CORRÊA, João Felipe. **Adoção Internacional e Mercosul: aspectos jurídicos e sociais**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004. Disponível em: <<https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/2214>>. Acesso em: 03 ago. 2018.

VERONESE, Josiane Rose Petry; RODRIGUES, Walkíria Machado. A figura da criança e do adolescente no contexto social: de vítimas a autores de ato infracional. In: VERONESE, J.R.P.; SOUZA, M.P.; MIOTO, R.C.T. **Infância e adolescência, o conflito com a lei: algumas discussões**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2001.

VIANNA, Adriana de Resende B. **O mal que se adivinha: polícia e minoridade no Rio de Janeiro, 1910–1920**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 1999.

VOLPI, Mario. O compromisso de todos com a proteção integral aos direitos da criança e do adolescente. In: ZILIOOTTO, M. C. Guará; SPOSATTI *et al.* **Caderno Prefeito Criança**. Políticas Públicas Municipais de Proteção Integral a Crianças e Adolescentes. Fundação ABRINQ UNICEF, p. 21-30, 1999.

ZOLA, Marlene Bueno. **A câmara do grande ABC e o movimento criança prioridade 1: Espaços democráticos e estratégicos à construção de políticas públicas para a infância e juventude**. 2005. Tese (Mestrado em Serviço Social) — Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo: PUC-SP, 2005.

ZOLA, Marlene Bueno. **Convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes** — a questão das políticas públicas/sociais em relação à família: estudo acerca de suas possibilidades em diferentes cidades. 2011. Disponível em: <<https://tede.pucsp.br/handle/handle/17555>>. Acesso em: 09 ago. 2018.

ZOLA, Marlene Bueno. O sistema único de assistência social – SUAS no estado de São Paulo: avanços e desafios. **Revista Social São Paulo**. São Paulo: SEADS, 2010. p. 49–58.