

# AVANÇOS E DESAFIOS NA GARANTIA DO DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA À LUZ DOS 30 ANOS DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

*ADVANCES AND CHALLENGES IN GUARANTEEING THE RIGHT TO FAMILY AND COMMUNITY COEXISTENCE IN THE LIGHT OF CHILD AND ADOLESCENT STATUTE'S 30 YEARS*

*ADELANTOS Y RETOS EN LA GARANTÍA DEL DERECHO A LA CONVIVENCIA FAMILIAR Y COMUNITARIA A LA LUZ DE LOS 30 AÑOS DEL ESTATUTO DEL NIÑO Y DEL ADOLESCENTE*

Edinalva Severo<sup>1</sup>  
Dayse Mara Bortoli<sup>2</sup>  
Dorival da Costa<sup>3</sup>

## Resumo

O presente artigo traça o histórico das políticas públicas voltadas à garantia da convivência familiar e comunitária para a infância e juventude, à luz dos trinta anos da promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA. O texto resgata, também, a história do trabalho com famílias vulneráveis, as alterações legislativas sobre o direito à família, além de investigar os avanços e dificuldades na construção de um Sistema de Garantia de Direitos (SGD). Esse sistema é centrado na efetivação de diversas políticas públicas, com as seguintes prioridades: fornecer condições adequadas de cuidado e proteção para famílias e prover o afastamento familiar em ambientes que permitam o desenvolvimento, sem danos, às crianças e aos adolescentes.

**Palavras-chave:** Crianças e adolescentes. Convivência. Direito.

## Abstract

This article traces the history of public policies aimed at guaranteeing family and community coexistence for children and youth, considering the thirty years since the promulgation of the Child and Adolescent Statute - ECA. The text also recalls the history of working with vulnerable families, legislative changes on the right to the family, in addition to investigating the advances and difficulties in building a System of Guarantee of Rights (SGD). This system is centered on the implementation of several public policies, with the following priorities: providing adequate conditions of care and protection for families and provide family distancing in environments that allow the health development of children and adolescents.

**Keywords:** Children and adolescents. Coexistence. Rights.

## Resumen

---

<sup>1</sup> Possui graduação em Ciências Contábeis e licenciatura em MATEMÁTICA e Bacharelado em Serviço Social. Especialista em POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENDIMENTO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE e em Auditoria e Perícia Contábil. Chefe de Divisão da Proteção especial de Alta Complexidade da Secretaria de Assistência Social De Foz do Iguaçu-PR. Consultora do Movimento Nacional Pró-Convivência Familiar e Comunitária. Membro do Grupo de Trabalho Nacional Pró-Convivência Familiar e Comunitária. Atuou na gestão do Sistema único de Assistência Social - SUAS, na elaboração de projetos sociais. Membro da Rede Proteger de Foz do Iguaçu-PR

<sup>2</sup> Possui graduação em Psicologia pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (1990) e mestrado em Sociedade, Cultura e Fronteiras pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (2015). Doutoranda em Sociedade, Cultura e Fronteiras pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Atualmente é psicólogo consultor da Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu. Tem experiência na área de Psicologia, com ênfase em Programas de Atendimento Comunitário, atuando principalmente nos seguintes temas: criança, adolescente, violência sexual, autoridade parental e crime contra a dignidade sexual.

<sup>3</sup> Assistente Social, coordenador do Curso de Bacharelado em Serviço Social UNINTER, doutorando no Programa de Pós-graduação em Serviço Social da PUC/SP, coordenador e vinculado ao Grupo de Estudo e Pesquisa em Trabalho, Formação e Sociabilidade – GETFS – Centro Universitário Internacional UNINTER.

Este artículo delinea el histórico de las políticas públicas orientadas a la convivencia familiar y comunitaria para la infancia y la juventud, a la luz de los treinta años de la promulgación del Estatuto del Niño y del Adolescente – ECA. El texto rescata, también, la historia del trabajo con familias vulnerables, los cambios legislativos sobre el derecho a la familia, además de investigar los adelantos y dificultades en la construcción de un Sistema de Garantía de Derechos (SGD). Este sistema se centra en la concreción de diversas políticas públicas, con las siguientes prioridades: ofrecer condiciones adecuadas de cuidado y protección para familias y organizar el alejamiento familiar en ambientes que permitan el desarrollo, sin perjuicios, a los niños y a los adolescentes.

**Palabras-clave:** Niños y adolescentes. Convivencia. Derecho.

## 1 Introdução

A Constituição Federal Brasileira de 1988, em seu artigo 227, assegura proteção integral a crianças e adolescentes. De maneira geral, esse artigo determina que é dever da família, sociedade e do Estado garantir, à criança e ao adolescente, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à convivência familiar e comunitária, entre outras; devem, além disso, colocar esses vulneráveis a salvo a toda forma de negligência, violência ou crueldade. Após 30 anos de exercício do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA - as políticas públicas para a infância e adolescência continuam em constante debate. No Brasil, os processos de mudança nesse âmbito foram contraditórios, pois simultaneamente promoveram tanto avanços quanto retrocessos nas políticas públicas de proteção. Com o avanço do neoliberalismo na América Latina, surge a necessidade, por parte dos movimentos sociais e das elites acadêmicas, de ações que legitimem e protejam o Sistema de Garantia de Direitos.

O objetivo deste trabalho é traçar o histórico das políticas públicas voltadas para à infância e juventude, nas quais ainda se observa a reprodução dos discursos de exclusão utilizados no início do século XX. Para tanto, faremos uma revisão da literatura sobre proteção social voltada à criança e adolescente no Brasil, bem como o levantamento da legislação e tratados internacionais implementados nas décadas anteriores. Inicialmente, mapeamos as políticas públicas específicas para a infância com o intuito de vislumbrar a rede de proteção integral à criança e ao adolescente conforme consta no documento das Nações Unidas *Um Mundo para as Crianças*. Neste acordo, líderes mundiais se comprometem a criar ações globais que viabilizem o “desenvolvimento humano sustentável, levando em conta os melhores interesses das crianças”. (ONU, 2002, p 13). Além disso, analisaremos documentos de programas e políticas públicas voltadas para infância nas três esferas do Governo e tratados internacionais nos quais o Brasil é signatário.

## 2 Histórico das políticas para a infância no Brasil

Após longos períodos históricos em que o conceito de infância não possuía limites claros e fixos, alguns elementos facilitaram a transformação do papel das crianças na sociedade, como os processos sociais e econômicos que favoreceram a consolidação do capitalismo no século XIX e o desenvolvimento de teorias científicas que, ao desafiar os paradigmas vigentes, fomentaram a reinterpretação de diversos conceitos para além da compreensão metafísica. No Brasil, a infância foi percebida como um meio de se construir uma política saneadora e civilizatória no país. Rizzini (1997) esclarece que, no século XIX, a criança deixa de ser assunto privado para tornar-se interesse do Estado, na medida em que os indivíduos devem ser moldados e transformados em elementos úteis para o progresso da nação. Esta autora argumenta que a abordagem em questão segue um modelo europeu, higienista e eugênico, através do qual busca-se atuar sobre os focos da doença e da desordem. A questão da pobreza e da suposta degradação das “classes inferiores” são interpretadas como problemas de ordem moral e social; portanto, garantir a paz e a saúde deste corpo social é entendido como uma obrigação do Estado. A criança será o fulcro deste empreendimento, pois constituirá um dos principais instrumentos de intervenção do Estado na família, atingindo os transgressores da ordem em seu mundo privado. (RIZZINI, 1997, p. 26-27)

Na passagem do século XIX para o século XX, o objetivo do Estado era combater o ócio da população, adequando-a desde a infância às solicitações do capitalismo emergente no Brasil. Rizzini (2005) pontua a ambiguidade do discurso relativo à criança - que ora devia ser protegida, ora contida - a fim de não causar danos à sociedade. Segundo a autora, esta ambiguidade na defesa da criança e da sociedade guarda relação com certa percepção da infância, claramente expressa nos documentos da época. Essas representações eram associadas a determinados estratos sociais; a noção de periculosidade, portanto, estava invariavelmente atrelada à infância nas classes populares.

No início do século XX, foi criado o Código de Menores por meio do Decreto nº 17943-A, de 12 de outubro de 1927 (BRASIL, 1927). Este documento

[...] possuía normas voltadas às crianças e aos adolescentes considerados “marginais” ou dispositivos de conteúdo assistencialista, destinados aos que tinham problemas de amparo social e eram economicamente desprovidos (BRASIL, 2006, p 16).

No Brasil, crianças e adolescentes não eram vistos como sujeitos de direitos, mas sim como objetos de posse e ação de adultos. As consequências da postura do estado com relação à criança e ao adolescente foi a miserabilidade, a exclusão e o orçamento desigual para as políticas públicas voltadas para este público (BRASIL, 2006 p 17-18).

Com a revolução<sup>4</sup> de 1930 no Brasil, inicia-se o período do "Estado social", de cariz centralizador e paternalista. Algumas das políticas da época visavam atender certas reivindicações históricas da população: legislação trabalhista, ensino básico obrigatório e seguridade social. Nesse contexto, surge a Constituição Federal do Brasil de 1937 que inclui artigos de proteção à criança e a família, nos parâmetros da moral e dos bons costumes:

Art 124 - A família, constituída pelo casamento indissolúvel, está sob a proteção especial do Estado. Às famílias numerosas serão atribuídas compensações na proporção dos seus encargos.

Art 125 - A educação integral da prole é o primeiro dever e o direito natural dos pais. O Estado não será estranho a esse dever, colaborando, de maneira principal ou subsidiária para facilitar, a sua execução ou suprir as deficiências e lacunas da educação particular. Art 126 - Aos filhos naturais, facilitando-lhes o reconhecimento, a lei assegurará igualdade com os legítimos, extensivos àqueles os direitos e deveres que em relação a estes incumbem aos pais.

Art 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 provê-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. (BRASIL, 1937).

Nas décadas de 1930 e 1940, foram enfatizadas políticas assistenciais, as quais se realizavam prioritariamente em âmbito institucional. Na década de 1950, as denúncias de superlotação, maus tratos, corrupção, se fizeram mais fortes (RIZZINI, 1997, p. 44-5), fortalecendo a posição dos críticos das políticas assistenciais, que propunham mudanças. Com o golpe de Estado de 1964 - o qual instituiu a ditadura militar no país - a presença autoritária do Estado nas políticas para a infância tornou-se uma realidade:

A nova política de atendimento organizada para funcionar em âmbito nacional pretendia mudar comportamentos não pela reclusão do infrator, mas pela educação em reclusão - uma educação globalizadora na qual não estava em jogo dar prioridades à correção de desvios de comportamento, mas formar um indivíduo para a vida em sociedade. (PASSETI, 2010, p 357)

O Código de Menores de 1927 foi revisado em 1979. Apesar disso, as arbitrariedades, assistencialismo e repressão contra a população infanto-juvenil persistiram. Neste contexto, a figura do Juiz de Menores ganha importância; logo, ele é a autoridade que determina as ações pertinentes à essa população, desde advertência até internação, sem a necessidade de

---

<sup>4</sup> Os anos de 1930-1945, na história do Brasil, são chamados de a "Era Vargas", momento histórico em que Getúlio Vargas chegou ao poder e permaneceu na presidência da República. Este período é dividido entre: Governo Provisório (1930-1934), Governo Constitucional (1934-1937) e o Estado Novo (1937-1945) (SILVA, 2013)

instauração de processo legal. A lei define como menor em situação irregular aquele que merece as normas da assistência, proteção e vigilância. Essa expressão denomina o menor abandonado, exposto, infrator, com problema de conduta antissocial e que esteja exposto a exploração em atividade contrária aos bons costumes (BRASIL, 1979).

A partir da promulgação da Constituição Federal Brasileira (CF), em 1988, e do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em 1990, crianças e adolescentes tornam-se sujeitos de direitos. A lei passa a ser a garantidora da preservação de seu bem-estar e desenvolvimento integral, tornando família, sociedade e Estado os responsáveis pela proteção dos vulneráveis.

Art. 3º A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade. (BRASIL, 1990).

A partir desse momento, as políticas para a infância tornaram-se mais efetivas com ações no âmbito da saúde integral, como consta no livro *O Sistema Público de Saúde Brasileiro*:

O Brasil se organiza em um sistema político federativo constituído por três esferas e governo – União, estados e municípios, todas consideradas pela Constituição da República de 1988 como entes com autonomia administrativa e sem vinculação hierárquica. (SOUZA, 2001, p. 9).

Atualmente, as políticas públicas são definidas a partir dos princípios da gestão descentralizada e participativa, com conselhos de saúde nas três instâncias de governo. A saúde faz parte dos direitos humanos fundamentais; assim, segundo Faleiros *et al.* (2006, p 17), o Sistema único de Saúde (SUS) se fundamenta “como direito do cidadão e dever do Estado, no marco do processamento dos direitos sociais”. Quanto à assistência social, a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS (BRASIL, 1993), reafirma essa assistência como política de Seguridade Social (saúde, previdência e assistência social)<sup>5</sup>, e deve prover serviços e programas para cidadãos que vivem em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social.

Por sua vez, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) oferece serviços, programas, projetos e benefícios voltados aos indivíduos e às famílias. Esse sistema se organiza por níveis de proteção e por complexidade, atuando por meio da Proteção Social Básica - que busca garantir o acesso a condições mínimas de proteção social - bem como por meio da

---

<sup>5</sup> A CF define a Seguridade Social como um “conjunto de ações por parte dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.” Na prática, a Seguridade Social tem um sistema de proteção social para quem não tem meios para prover suas necessidades pessoais básicas, nem de seus familiares. Isso pode acontecer por diversos fatores, como desemprego, doenças ou invalidez, por exemplo. Seria, assim, uma forma de conseguir amparar o cidadão.

Proteção Social Especial - que atua na situação em que já se registra algum direito violado. A Proteção Especial, por sua vez, se estrutura em dois níveis hierárquicos: Proteção Social Especial de Média Complexidade e Proteção Social Especial de Alta Complexidade, que se diferenciam pela existência de vínculos familiares e comunitários.

### **3 A criança como sujeito de direitos e as políticas públicas**

A Constituição Federal Brasileira de 1988 (CF) assegura proteção integral às crianças e adolescentes. O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) tem especial relevância por ser um conjunto de normas que objetivam proteger a criança desde o seu nascimento, garantir boas condições de desenvolvimento e, principalmente, reconhecer a criança como pessoa humana, com direitos e dignidade. Outra importante ação atribuída ao ECA foi a revisão de paradigmas assistenciais cristalizados na sociedade (BRASIL, 2006, p.16).

O ECA, ao fortalecer o paradigma da proteção integral e da preservação dos vínculos familiares e comunitários, proporcionou o rompimento de paradigmas na institucionalização de crianças e adolescentes; a orientação política que vinha sendo executada no país - da década de 1930 até a promulgação da Constituição Federal em 1988 - passou por importantes mudanças. A promulgação da Constituição Federal de 1988 foi um marco legal no qual as políticas públicas e os grupos de vulnerabilidade obtiveram igualdade de direitos. A partir desse momento, várias discussões, cujas pautas políticas eram a revalorização do espaço público e a democratização das relações entre o estado e a sociedade, passaram a ter grande visibilidade.

Na década de 1990, houve um amplo debate acerca da reforma do Estado no Brasil, conduzida pelo então ministro Luiz Carlos Bresser Pereira. Seus argumentos e propostas estão resumidos no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), concluído em 1995. Segundo o Plano Diretor, na América Latina existiria uma crise do Estado, que se “desviou de suas funções precípua para atuar com grande ênfase na esfera produtiva”, o que gerou distorções crescentes no próprio mercado. O Estado torna-se, então, incapaz de “atender com eficiência a sobrecarga de demandas sociais a ele dirigidas, sobretudo na área social” (PEREIRA, 1997, p. 8). As mudanças e os processos em curso à época eram incertos. Muitos autores apontavam que as intenções das classes dominantes estavam dirigidas à fundação de um modelo de Estado diminuído em sua base social, mas burocraticamente eficaz para servir o capital (BORON, 1994, p. 81). Assim, nos anos 1990, prevalece a concepção neoliberal da reforma: ao firmar parcerias com a sociedade civil imbuído de uma perspectiva privatista, o Estado teria negligenciado suas obrigações para com os direitos dos cidadãos:

A dinâmica do capitalismo internacional - caracterizada pela globalização das economias e dos mercados e pelo acirramento da competitividade - deflagrou, nos anos 80 e 90, simultaneamente a emergência de três movimentos na esfera pública: a redefinição do papel do Estado nacional e suas relações com a sociedade; a incorporação, pelo setor privado, de parcela da produção de bens e serviços públicos antes de competência do Estado; e a emergência de um setor público não estatal - ou terceiro setor - como espaço social autônomo, entre o Estado e o mercado, voltado para atividades sociais sem fins lucrativos (BRESSER; NURIA, 1999, p. 108).

Segundo Pereira (1997), a reforma do Estado seria um ato imprescindível para a estabilização e o crescimento da economia, além de promover a correção das desigualdades sociais. Essa reforma deve ser entendida no contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social - via produção de bens e serviços - para se fortalecer na função de promotor e regulador desse desenvolvimento. Com a execução de tais políticas reformistas, esperava-se que o país estivesse apto para o crescimento econômico. Carinhato (2008) argumenta que a reforma política no Brasil procurava se alinhar à um novo modelo econômico: o neoliberalismo idealizado a partir do Consenso de Washington. Segundo o autor, a reforma não pretendia construir um Estado mínimo neoliberal, mas sim implantar um Estado social liberal que fosse capaz de “estimular e preparar as empresas e o país para uma competição generalizada” (CARINHATO, 2008, p. 42).

No Brasil, as estratégias de reforma foram a privatização, a publicização e a terceirização. Segundo Bresser-Pereira, a privatização é o processo de transferência para o setor privado dos serviços auxiliares ou de apoio que eram de responsabilidade do Estado. A publicização consiste na transferência dos serviços sociais e científicos prestados pelo Estado para o setor público não-estatal; ou seja, significa transformar uma organização estatal em uma organização de direito privado (PEREIRA, 1997). Peroni (2006, p.14) argumenta que:

As políticas sociais foram então enquadradas em serviços não-exclusivos do Estado, se tornando propriedade pública não-estatal ou privada. O papel do Estado para com as políticas sociais é alterado, pois com este diagnóstico duas são as prescrições: racionalizar recursos e esvaziar o poder das instituições, já que instituições democráticas são permeáveis às pressões e demandas da população, além de serem consideradas como improdutivas, pela lógica de mercado. Assim responsabilidade pela execução das políticas sociais deve ser repassada para a sociedade: para os neoliberais através da privatização (mercado), e para a Terceira Via pelo público não-estatal (sem fins lucrativos).

As políticas sociais no Brasil se desenvolveram a partir do século XX, baseadas num modelo de seguridade social na área da previdência que incluía tanto a atenção à saúde, com um modelo assistencial para a população sem vínculos trabalhistas formais. Somente com a Constituição Federal de 1988 houve mudança para um novo modelo de cobertura universal. Mesmo após a reforma, segundo Draibe (2003, *apud* CARINHATO, 2008), a proteção social

continuou com as características do sistema histórico anterior, de base categorial e meritocrática.

A análise histórica tanto das políticas públicas voltadas para a criança e o adolescente quanto das formas como o Estado as organiza e executa, revela um descompasso entre discurso e prática. Ou seja, a narrativa oficial da garantia de direitos nem sempre se verifica na realidade. No Brasil, o marco histórico para a efetivação do Sistema de Garantia de Direitos foi a Constituição Federal de 1988. A partir desse ponto, foram efetuadas reformas administrativas, a elaboração de programas e protocolos nacionais e internacionais, e o fortalecimento do discurso de cidadania plena e inclusão social. Apesar do predomínio do discurso da priorização da questão da infância e adolescência, os problemas vivenciados por essa população ainda persistem: mínimo acesso à recursos essenciais - saúde, proteção social, segurança pública - e intervenções públicas enviesadas por juízo de valor.

Além do ECA, conta-se com um orçamento voltado à política para a infância, com o objetivo de amenizar os efeitos negativos de tal conjuntura. Tal orçamento é realizado segundo princípios descritos na Lei 4.320 de 1964, que estabelece regras para a elaboração e controle do orçamento da união, dos estados e dos municípios. O orçamento relativo à infância está inserido no Orçamento Criança Adolescente (OCA), pois a Constituição Federal preconiza prioridade absoluta para as questões da área. O OCA constitui, então, um grande avanço na análise do orçamento e das políticas públicas, pois é capaz de demonstrar, claramente, a prioridade dos recursos destinados à infância e a adolescência (BRASIL, 2009, p. 51). Ou seja, o OCA tem como objetivo organizar as informações referentes ao orçamento tornando públicas as ações do governo e o destino dos recursos alocados.

Assim, desde a Constituição Federal de 1988, temos o ECA e as leis referentes à criança e ao adolescente, ações que tornaram o bem-estar dos vulneráveis uma prioridade absoluta. Todos devem participar da manutenção das garantias: família, sociedade e Estado.

As ações voltadas à criança e ao adolescente seguem uma diretriz nacional. Porém, levando em conta as dimensões continentais do país, as especificidades regionais são desconsideradas. A grande extensão territorial brasileira e a desvalorização da pluriculturalidade são elementos de fragilidade na elaboração das políticas públicas, o que acarreta dificuldades no financiamento e execução das ações governamentais. Todas as políticas públicas voltadas a crianças e adolescentes seguem os preceitos do Sistema de Garantia de Direitos (SGD). Esse sistema se constitui na articulação e na 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



da criança e do adolescente, nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal (BRASIL, 2014).

Os programas voltados para a infância e adolescência no país seguem um plano nacional de políticas públicas, que abrangem atendimentos de alta complexidade e especialidades. Essas ações baseiam-se na Constituição Federal de 1988, que assegura à família a proteção do Estado, assim como garante às crianças e aos adolescentes o direito à convivência familiar e comunitária.

#### **4 A convivência familiar e comunitária a partir do ECA**

Segundo o artigo 19 do ECA,

[...] 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, 1990).

Ou seja, o ECA defende que crianças e adolescentes permaneçam na família de origem. Essa abordagem é reforçada pela Lei 13257/16 (BRASIL, 2016), que dispõe sobre políticas públicas para a primeira infância. A lei em questão modifica uma parte do artigo 19: o trecho “[...] ambiente livre da presença de pessoas dependentes de substâncias entorpecentes.” é alterado para “[...]em ambiente que garanta seu desenvolvimento integral”.

O capítulo que versa sobre a convivência familiar é um dos trechos mais longos e com maiores modificações no estatuto - com mais de cinquenta alterações em seus artigos, parágrafos e incisos. Para juristas como Digiácomo (2016), a consolidação do Princípio 6º da Declaração dos Direitos da Criança (1959) e os artigos 9º e 18º da Convenção da ONU sobre os Direitos da Criança (1989) e os artigos 226 e 227 da Constituição Federal foram fulcrais para a proteção dos direitos da criança e do adolescente. Neles, certos direitos fundamentais devem priorizados e assegurados a todas as crianças e adolescentes. Essas leis criam mecanismos para: (a) permitir a manutenção e o fortalecimento dos vínculos com a família natural ou de origem; (b) quando a manutenção de vínculos não é possível, proporcionar a inserção em família substituta de forma criteriosa e responsável, procurando evitar os efeitos deletérios da institucionalização ou de colocações familiares precipitadas, desnecessárias ou inadequadas.

A partir da promulgação do ECA, os esforços foram centrados na sua efetivação e no aprimoramento de serviços do Sistema de Garantias de Direitos (SGD). Estes dispositivos objetivavam dar suporte necessário para que as famílias tivessem condições adequadas de

cuidado e proteção. Nos casos em que o afastamento familiar se fazia necessário, o acolhimento deveria ser feito em ambiente que permitisse o desenvolvimento sem causar danos às crianças e aos adolescentes; além disso, esse afastamento parental deveria ser o mais breve possível.

Para Valente (2013), aprimoramentos na área dos direitos das crianças e adolescentes foram estimulados pela repercussão de uma matéria do jornal *Correio Braziliense*, em 09/01/2002. O texto, contido no caderno especial *Órfãos do Brasil*, versava sobre uma ação da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, a Caravana da Cidadania. A ação objetivava conhecer o perfil das crianças e adolescentes que viviam em abrigos. Em dezembro de 2004, uma pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicada (IPEA), com o apoio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), teve como foco a identificação de ações desenvolvidas por cerca de 670 instituições de abrigamento beneficiadas por recursos do Governo Federal - por meio da Rede de Serviços de Ação Continuada (Rede - SAC).

O Levantamento Nacional investigou 589 abrigos que responderam ao questionário da pesquisa, ou seja, 88% do total de instituições conveniadas. Essas instituições abrigavam, naquele momento, 19.373 crianças e adolescentes. Desse total, 86,7% tinham família; 58,2% mantinham vínculos familiares; 24,2% eram abrigados, principalmente, por falta de recursos; 52,6% permaneciam nos abrigos por mais de 2 anos; 43,4% dos casos estavam sem processo judicial. Os dados levantados na pesquisa impulsionaram a elaboração, em 2006, do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC). Esse plano, por sua vez, estimulou o desenvolvimento de diretrizes nacionais como as Orientações Técnicas - serviços de acolhimento de C/A, em 2009 - promoveu o fortalecimento tanto da Política Nacional de Assistência Social - PNAS com a NOB, NOB-RH SUAS - quanto da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, em 2009. Em 2011, a Lei do SUAS (Lei 12.435/2011) buscou fortalecer a instituição familiar para que esta tenha condições de proteger as crianças e adolescentes.

Tais normativas, cujo objetivo era qualificar o atendimento em pequenos grupos, trouxeram parâmetros para a composição de equipes técnicas e estruturação de serviços. Para Sposati (2013), a qualidade de atendimento na assistência social é o grande desafio, tanto nas unidades de atenção básica como nas instituições especializadas. De acordo com resultados longitudinais do Censo SUAS, o volume de trabalhadores na política de assistência social saltou de 140.000, em 2005, para cerca de 260 mil, em 2012 (BRASIL, 2013).

Nesse período, a implantação de serviços de famílias acolhedoras também foi impulsionada pelas Diretrizes de Cuidados Alternativos para Crianças (ONU – 2009). Essas diretrizes sugerem que, quando for necessário afastar crianças menores de 3 anos do convívio familiar, os vulneráveis devem ter acesso a um acolhimento familiar alternativo. Em 2019, a recomendação foi estendida aos infantes de até 6 anos de idade.

A Lei 12.010/2009 - denominada Lei da Convivência Familiar e Comunitária pelo SGD - e a Lei da Adoção trouxeram avanços ao ratificar a sugestão das diretrizes da ONU e ao limitar os prazos de acolhimento institucional.

art§ 1<sup>o</sup>Toda criança ou adolescente que estiver inserido em programa de acolhimento familiar ou institucional terá sua situação reavaliada, no Máximo, a cada 6 (seis) meses, devendo a autoridade judiciária competente, com base em relatório elaborado por equipe interprofissional ou multidisciplinar, decidir de forma fundamentada pela possibilidade de reintegração familiar ou colocação em família substituta, em quaisquer das modalidades previstas no art. 28 desta Lei. § 2<sup>o</sup>A permanência da criança e do adolescente em programa de acolhimento institucional não se prolongará por mais de 2 (dois) anos, salvo comprovada necessidade que atenda ao seu superior interesse, devidamente fundamentada pela autoridade judiciária (BRASIL, 2009).

Estas inclusões estimularam a prática de audiências concentradas, bem como o estabelecimento do Provimento 36/2014 (CNJ, 2014) que dispõe sobre a estrutura e procedimentos das Varas da Infância e Juventude.

A Lei 13.509/2017 reduziu os prazos de avaliação da situação de vulnerabilidade de crianças e adolescentes acolhidos para cada 3 meses e o tempo máximo de permanência em acolhimento institucional para 18 meses; além disso, reduziu os prazos do processo de colocação em família substituta.

A lei em questão também inclui o Parágrafo 5<sup>o</sup>, que estabelece o acolhimento conjunto da mãe adolescente e seu filho na mesma entidade, com vistas à manutenção do vínculo biológico e o direito à convivência familiar.

O Artigo 19-A, por sua vez, cria um fluxo de trabalho para oitiva das mães que têm interesse em entregar seu filho à adoção. Nesses casos, são levados em consideração o estado gestacional e puerperal e as implicações na decisão de entrega; também é estabelecido que as mães poderão ser acompanhadas pela rede pública de saúde e assistencial. Ou seja, o artigo em questão traz um panorama desde o atendimento às gestantes vulneráveis até os casos de abandono dos filhos.

Outra novidade da Lei 13.509/2017 foi a inclusão do artigo 19-B que trata do apadrinhamento afetivo no ECA na tentativa de torná-lo uma política pública.

Dados do Censo SUAS de 2017 revelam que 31.769 crianças e adolescentes viviam em serviço de acolhimento institucional e 1.896 estavam em família acolhedoras. Já o Cadastro Nacional de Crianças Acolhidas (CNCA), aponta que, atualmente, mais de 47.000 crianças e adolescentes estão sob medidas protetivas, o que revela o crescimento do número de vulneráveis em situação de risco (CNJ, acessado em 01/05/2020).

## **5 Considerações finais**

A partir do levantamento das políticas públicas voltadas para a infância e adolescência, observamos que os marcos históricos para a efetivação do Sistema de Garantia de Direitos foram a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto Da Criança e do Adolescente em 1990. A partir dessas leis, programas e protocolos nacionais e internacionais foram criados e o discurso da cidadania plena e inclusão social foi valorizado. No Brasil, “o Estado tem uma tradição colonialista, resultado de um amálgama entre poder público e privado que é capaz de impor, de cima para baixo e coercitivamente, normas e diretrizes; em contrapartida, distribui prebendas e benefícios” (MENDONÇA, 2011, p 21-22). Historicamente, houve uma gradativa preocupação com as questões da infância; contudo, os problemas vivenciados por essa população ainda persistem na forma de acesso precário às áreas de saúde, proteção social, segurança pública. Além disso, em muitos casos, as intervenções governamentais estão repletas de juízo de valor.

Com esta análise, foi possível constatar que as alterações sofridas pelo ECA ao longo dos últimos 30 anos trouxeram avanços e percalços. A Lei 12.010/09 buscou aprimorar o Capítulo III que trata da convivência familiar e comunitária, estabelecendo prazos para evitar que crianças e adolescentes sejam abandonados nos serviços acolhimento. Em contrapartida, a redução dos prazos processuais proporcionada pela Lei 13.509/2017 parece ter ignorado certos procedimentos judiciais. Concordamos com Mendonça (2011, p. 23), que argumenta que o “Estado emergiria para assegurar os interesses e a própria reprodução dos proprietários através da Lei e demais instrumentos coercitivos que garantisse, ao mesmo tempo, a subordinação e não constatação dos despossuídos.”

Considerando que as verdades são sempre provisórias, a análise não se esgota com o presente trabalho. Pretende-se o aprofundamento das questões relativas à infância num futuro artigo que desenvolva a questão do avanço do neoliberalismo no Brasil e as consequências nefastas para as políticas públicas voltadas à infância e adolescência.

## **Referências**

**BRASIL. Lei nº 13.509, de 22 de novembro de 2017.** Dispõe sobre adoção e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil). Brasília: Presidência da República Secretária-geral, 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13509.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13509.htm). Acesso em: 28 maio 2019.

**BRASIL. Lei nº 12.010, de 3 de agosto de 2009.** Dispõe sobre adoção; altera as Leis nos 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, 8.560, de 29 de dezembro de 1992; revoga dispositivos da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, e da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República Secretária-geral, 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/112010.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112010.htm). Acesso em: 28 maio 2019.

**BRASIL. Lei Nº 12.435, de 6 de julho de 2011.** Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Brasília: Presidência da República Secretária-geral, 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm). Acesso em: 28 maio 2019.

**BRASIL. Decreto nº 17.943-A de 12 de outubro de 1927.** Revogado pela Lei nº 6.697, de 1979. Brasília: Presidência da República Casa Civil, 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1910-1929/D17943A.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/D17943A.htm) Acesso em: 28 maio 2019.

**BRASIL. Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016.** Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei no 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei no 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei no 12.662, de 5 de junho de 2012. Brasília: Diário Oficial da União, 2016. Disponível em: [http://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21172863/do1-2016-03-09-lei-no-13-257-de-8-de-marco-de-2016-21172701](http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21172863/do1-2016-03-09-lei-no-13-257-de-8-de-marco-de-2016-21172701). Acesso em: 28 maio 2019.

**BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.** Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília: Presidência da República Casa Civil, 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm) Acesso em: 28 mai. 2019.

**BRASIL. Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979.** Institui o Código de Menores. Brasília: Câmara dos deputados, 1979. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6697-10-outubro-1979-365840-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 1 mai. 2020.

**BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o estatuto da criança e do adolescente, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos deputados, 1990. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1990/lei-8069-13-julho-1990-372211-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 28 mai. 2019.

BRASIL. **Orçamento público:** orientações para incidir em políticas públicas. Belo Horizonte: Oficina de Imagens, 2009.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Violência faz mal à saúde.** 1. ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2006. Disponível em: [http://bibliotecadigital.puc-campinas.edu.br/services/e-books-MS/06\\_0315\\_M.pdf](http://bibliotecadigital.puc-campinas.edu.br/services/e-books-MS/06_0315_M.pdf). Acesso em: 28 mai. 2019.

BRASIL. **Levantamento nacional das crianças e adolescentes em serviço de acolhimento.** Organizador: Simone Gonçalves de Assis; Luís Otávio Pires Farias. São Paulo: Hucitec, 2013. Disponível em: [http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/dicivip\\_datain/ckfinder/userfiles/files/LIVRO\\_Levantamento%20Nacional\\_Final.pdf](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/dicivip_datain/ckfinder/userfiles/files/LIVRO_Levantamento%20Nacional_Final.pdf). Acesso em: 28 mai. 2019.

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

BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. **Orientações Técnicas Para os Serviços de Acolhimento Para Crianças e Adolescentes.** 2.ed. Brasília: CONANDA, 2009.

PEREIRA, Luiz Carlos; NURIA, Grau Cunnill (org.). **O público não-estatal na reforma do Estado.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. 1997.

CARINHATO, Pedro Henrique. Neoliberalismo, reforma do estado e políticas sociais nas últimas décadas do século XX no Brasil. **Aurora**, São Paulo, v. 3, n. 2, p. 37-43, 2008. Disponível em: <http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/aurora/article/view/1192>. Acesso em: 28 mai. 2019.

CNJ (Conselho Nacional de Justiça). **CADASTRO NACIONAL DE CRIANCAS ACOLHIDAS.** 2020. Disponível em: [www.cnj.jus.br/cnca/publico](http://www.cnj.jus.br/cnca/publico). Acesso em: 1 maio 2020.

CNJ. (Conselho Nacional de Justiça). **PROVIMENTO N.º 36.** 2014. Dispõe sobre a estrutura e procedimentos das Varas da Infância e Juventude. Disponível em: [www.tjsp.jus.br/.../InfanciaJuventude/Provimento36\\_2014](http://www.tjsp.jus.br/.../InfanciaJuventude/Provimento36_2014). Acesso em: 12 maio 2020.

DEL PRIORE, Mary. **História das Crianças no Brasil.** São Paulo: Contexto, 1999.

DIGIÁCOMO, Murillo José; DIGIÁCOMO, Ildeara Amorim. **Estatuto da criança e do adolescente:** anotado e interpretado. 7. ed. Curitiba: Ministério Público do Estado do Paraná, 2013. Disponível em: [http://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/caopca/eca\\_annotado\\_2013\\_6ed.pdf](http://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/caopca/eca_annotado_2013_6ed.pdf). Acesso em: 28 maio 2019.

FALEIROS, V. P. *et.al.* **História da Saúde no Brasil.** Brasília: Ministério da Saúde, 2006.

GADELHA, Graça. **Faça Bonito:** Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Contra Crianças e Adolescentes. Brasília: Secretaria de direitos humanos, 2013. Disponível em: [http://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/sedh/08\\_2013\\_pnevsca.pdf](http://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/sedh/08_2013_pnevsca.pdf). Acesso em: 28 maio 2019.

LIMA, Cláudia Araújo de (coord.) **Violência faz Mal à Saúde**. 1. ed. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2006. 298 p. Disponível em: [http://bibliotecadigital.puc-campinas.edu.br/services/e-books-MS/06\\_0315\\_M.pdf](http://bibliotecadigital.puc-campinas.edu.br/services/e-books-MS/06_0315_M.pdf). Acesso em: 28 mai. 2019.

LOPES, Márcia. RIZZOTTI, Maria Luiza. Gestão compartilhada no Sistema Único de Assistência Social-SUAS. In CRUS, José F. *et al* (org.). **Coletânea de artigos comemorativos dos 20 anos da lei Orgânica de Assistência Social**. Ministério do desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília: MDSCF, 2013.

MENDONÇA, Sonia. A Pesquisa sobre Estado e Poder: balanço historiográfico. In: SILVA, Carla I., CALIL, Gilberto G., KOLING, Paulo J. (org.). **Estado e Poder: questões teóricas e estudos históricos**. Cascavel: Edunioeste, 2001. 21-22 p.

PERONI, Vera Maria. Mudanças na configuração do estado e sua influência na política educacional. In: PERONI, Vera; BAZZO, Vera Lucia; PEGORARO, Ludimar (org.) **Dilemas da educação brasileira em tempos de globalização neoliberal: entre o público e o privado**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

RIZZINI, Irene. **O século Perdido: raízes históricas das políticas públicas para infância no Brasil**. Rio de Janeiro: Cortez, 1997.

SILVA, Michelle Oliveira. A Revolução de 1930: os trabalhadores brasileiros e seus ganhos materiais. In: ENCONTRO INTERNACIONAL, HISTÓRIAS E PARCERIAS, 2., 2013. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: Universidade Salgado de Oliveira, 2013.

SOUZA, Renilson Rehem de. **O sistema Público de Saúde Brasileiro**. São Paulo: Ministério da Saúde, 2002.

SPOSATI, A. Os 20 anos da LOAS: a ruptura com o modelo assistencialista. In: COLIN, D. R. A. *et al*. (org.) **20 anos da Lei Orgânica de Assistência Social**. Brasília: MDS, 2013.

ONU (Organização das nações unidas). **Um Mundo para as Crianças: Relatório do Comitê Ad Hoc Pleno da vigésima sétima sessão especial da Assembléia Geral**. Nova Iorque: Nações Unidas, 2002.

ONU. **Assembléia da Organização das Nações Unidas: diretrizes para Cuidados Alternativos à Criança**. Nova York-EUA: Conselho de Direitos Humanos, 2010

ONU. **Assembléia da Organização das Nações Unidas: diretrizes para Cuidados Alternativos à Criança**. Nova York-EUA: Conselho de Direitos Humanos, 2019.

PASSETI, Edson. Crianças carentes e políticas públicas. In: PRIORE, Maryl Del (org.). **História das crianças no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Contexto, 2016. 347-375 p.

UNICEF. **De olho no orçamento criança: atuando para priorizar a criança e o adolescente no orçamento público**. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

VALENTE, Jane. **Família Acolhedora: relações de Cuidado e Proteção no Serviço de Acolhimento**. 1. ed. São Paulo: Paulus, 2013.