

A Trajetória das Políticas Públicas Direcionadas à Infância: paralelos com o presente

The Trajectory of Public Policies addressed to Infancy: parallels with the present

Lílian Rodrigues da Cruz
Neuza Maria de Fátima Guareschi

Resumo:

As práticas psicológicas na assistência social, bem como as interfaces com as políticas públicas, tornam-se um eixo de problematização no campo da Psicologia Social. Objetivamos discutir neste texto as formas pelas quais se constituiu a categoria infância no Brasil. Neste sentido, fazemos um resgate histórico a partir da chegada dos jesuítas até a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Concomitantemente convocamos os leitores a estabelecer paralelos com as atuais políticas públicas, problematizando algumas mudanças no que se refere ao atendimento às crianças e adolescentes pobres, bem como suas famílias. Por fim, visibilizamos alguns paradoxos do ECA, bem como interrogamos se, algumas vezes, os programas não fomentam a reprodução daquilo que se destinam a erradicar.

Palavras-chave: Infância, Políticas Públicas, Programas Sociais.

Abstract:

The psychological practices in the social attendance, as well as the interfaces with the public policies, become a problematization axis in the field of the Social Psychology. We aim to discuss in this text the ways in which the category infancy is constituted in Brazil. In this sense, we make a historical rescue starting from the Jesuits' arrival to the promulgation of the Child and Adolescent's Statute (ECA). Concomitantly we convoke the readers to

establish parallels with the current public policies, problematizing some changes concerning to the service to the poor children and adolescents, as well as their families. Finally, we visualize some paradoxes of ECA, as well as we ask if, sometimes, the programs are not fomenting the reproduction of what they should eradicate.

Key-words: Infancy, Public policies, Social programs.

Apresentando a questão

A SOS Casas de Acolhida é uma entidade não-governamental localizada no município de Porto Alegre, considerada “Casa de Passagem”, por ser um abrigo transitório. Abriga crianças de zero a seis anos, consideradas vítimas de maus-tratos, negligência grave e abuso sexual. A partir da experiência da primeira autora como coordenadora técnica na referida entidade, de 1995 a 1998, estranhamentos e inquietações surgiram no que se refere às políticas públicas para a infância. Nesse sentido, o presente artigo é um pequeno recorte da pesquisa intitulada “(Des)Articulando as Políticas Públicas no Campo da Infância: implicações da abrigagem” (CRUZ, 2006), desenvolvida no doutorado, sob orientação da segunda autora.

A partir desta contextualização inicial, objetivamos neste texto discutir as formas pelas quais se constituiu a categoria infância no Brasil. Para tal, fazemos um resgate histórico a partir da chegada dos jesuítas até a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Concomitantemente convocamos os leitores a estabelecer paralelos com as atuais políticas públicas, problematizando algumas mudanças no que se refere ao atendimento às crianças e adolescentes pobres, bem como suas famílias. Estes paralelos baseiam-se na pesquisa referida, bem como na literatura sobre a temática. Também apontamos alguns paradoxos do Estatuto e, por fim, interrogamos se, algumas vezes, os programas

destinados às crianças e aos adolescentes não fomentam a reprodução daquilo que se destinam a erradicar.

A produção da infância no Brasil: traçando paralelos com o presente

Foram os Jesuítas que construíram a primeira “casa de recolhimento” de crianças no Brasil, em 1551. Esta acolhia as crianças indígenas, que eram separadas dos seus pais. Isolando-as de seus progenitores e, conseqüentemente, das tradições culturais, acreditavam que seria mais fácil fazê-las assimilar a cultura e a religião portuguesas. Assim, evidencia-se que a primeira iniciativa de atendimento à criança teve como eixo central a caridade. Esta partiu da Igreja Católica e do pressuposto de que as crianças precisavam modificar seu comportamento “bárbaro” (no sentido de contrário às regras e normas estabelecidas), ou seja, necessitavam de “correção”, que era obtida através das referidas escolas (MARTINS e BRITO, 2001). Podemos pensar ainda que, para além do educativo e do corretivo, ou de diferenças culturais conscientes, para os missionários estava colocada uma questão identificatória (missão de salvar almas). Sair da “barbárie” era, antes de tudo, ingressar numa ordem de filiação ao Pai (entendido como Deus, no caso). Acreditavam praticar, assim, um ato de inclusão. Talvez possamos fazer uma associação à atuação de alguns conselheiros tutelares¹, na atualidade, que têm explícita vinculação às igrejas. Numa desconsideração às diferentes características comunitárias, são criticados por imposição nas decisões de abrigamento, no “julgamento de condutas”, especialmente no que se refere aos “frutos de relações pecaminosas”. Citamos como exemplo a situação de um menino abrigado porque se evidenciou a um conselheiro tutelar, em visita domiciliar, que a mãe mantinha uma relação amorosa com uma mulher. Observe-se que este menino, com história de rua, retornara à casa e à escola, desde o início desta relação, vinculando-se à companheira da mãe. Nesta arbitrariedade, parecem imbuídos da mesma missão de

“salvamento de almas” em relação às comunidades indígenas ou afrodescendentes do período da colonização brasileira.

Ao pensarmos em ações voltadas à infância no Brasil, convém destacar que a Roda dos Expostos foi a primeira instituição oficial de assistência à criança abandonada no país. A Roda constituiu-se como uma das instituições brasileiras de maior duração, tendo sido criada no período colonial e sendo extinta apenas na década de 1950. Importante é salientar que a Roda dos Expostos tinha a intenção de manter o sigilo/segredo do expositor, vivendo à margem da sociedade. Os religiosos, os leprosos, os doentes, os peregrinos e os bebês abandonados viviam em um mundo à parte, marginal. Além disso, as crianças mantinham-se no anonimato (MARCÍLIO, 1999). Venâncio (1999) salienta que a Roda tinha por finalidade não constranger as pessoas, nem quem levava a criança, nem quem a recolhia. Podemos entender isso como uma forma de manter em segredo as origens da criança, bem como de seu destino. Percebemos, assim, como foi sendo construída historicamente uma maneira de pensar e agir sobre a história das crianças. Alguns destes efeitos se conectam com práticas atuais, conforme constatamos na pesquisa de campo (CRUZ, 2006), que exemplificamos, a seguir, com um pequeno recorte.

Em relação às crianças abrigadas na SOS Casas de Acolhida e que foram posteriormente adotadas, predomina a situação de segredo em relação à identificação dos adotantes e ao destino destas. Neste sentido, a equipe de adoção do Juizado faz questão de ocultar informações que possam identificar a “nova família”. Também a família adotante prefere “apagar” a história pregressa da criança. Como exemplo, citamos o primeiro processo de adoção da entidade, ocorrido em 1997, dos irmãos Ricardo e Carolina, que ingressaram na entidade com dois anos e meio e 20 dias, respectivamente. Permaneceram nesta um ano e oito meses², sendo que a técnica do Juizado responsável pela adoção não quis levar as roupas, brinquedos, mamadeira, tampouco as fotos de Ricardo e Carolina, pois “já foi

comprado tudo novo, eles não vão precisar disto". Embora rara exceção, esta foi e é a tônica nos processos de adoção da entidade.

Voltando ao século XVIII, veremos que assistir às crianças abandonadas era uma incumbência aceita com muita resistência pelas Câmaras. Desta forma, estas conseguiram fazer aprovar a "Lei dos Municípios", em 1828, em que se abria a possibilidade de eximir algumas Câmaras dessa pesada obrigação. Assim, "em toda a cidade onde houvesse uma Misericórdia, a Câmara poderia usar de seus serviços para a instalação da Roda e assistência aos enjeitados que recebesse" (MARCÍLIO, 1999, p.60), sendo que a parceria se daria com a Assembléia Legislativa Provincial. A autora enfatiza que, com isto, perdia-se o caráter caritativo da assistência, para inaugurar sua fase filantrópica, associando-se o público e o privado. Salienta-se que esta lei também foi feita para incentivar a iniciativa particular a assumir a tarefa de criar as crianças abandonadas, liberando as municipalidades deste serviço. Neste momento, identificamos as primeiras alianças entre caridade e governo, onde a caridade toma a iniciativa e o governo entra com a verba para a manutenção dos estabelecimentos criados. Logo, constatamos que as alianças/parcerias entre Estado e sociedade civil são antigas e atravessam a história, onde a Igreja católica marca significativa presença³.

O número de Rodas dos Expostos no Brasil foi pequeno e insuficiente em relação à demanda, mesmo se considerarmos toda a sua existência. E qual era a principal demanda? O primeiro objetivo das Rodas era absorver os frutos de relações e amores considerados ilícitos. Assim, a institucionalização da infância visava regular os desvios da organização familiar. Apenas em um segundo momento as Rodas passaram a ser utilizadas também por outros motivos, como pelas pessoas das camadas populares que abandonavam seus filhos por não possuírem meios materiais de mantê-los e educá-los (VENÂNCIO, 1999). Cabe salientar que, na entrega à Roda dos Enjeitados, está em causa uma possibilidade de batismo, que na situação de filho de

uma relação ilícita, “pecaminosa”, não seria possível. Um estudo à parte seria a investigação deste ato, que abre mão do filho enquanto posse (no âmbito privado), para que seja incluído na ordem social, em nome do “Pai” (como observamos anteriormente, com os missionários).

Os dados mostram que muitas das crianças encontradas nas ruas, portas de igrejas ou mesmo em frente a residências, acabavam sendo acolhidas por famílias que as criavam por dever de caridade. A prática de criar filhos alheios está presente em toda a história brasileira. São, inclusive, raras as famílias brasileiras que, mesmo antes de existir o estatuto da adoção, não possuíssem um filho de criação. Assim, as crianças assistidas pelas Rodas não representaram a maioria; contudo, tal circunstância foi a mais bem documentada (MARCÍLIO, 1999). Será muito diferente do século XXI? Segundo Weber (2004), as adoções “legais” correspondem à metade dos processos de adoção, onde as “adoções prontas”⁴ predominam, sendo que os adotantes buscam a Justiça para legalizar suas adoções (ABREU, 2002). Tendo por base a pesquisa de campo (CRUZ, 2006), a equipe do Juizado aponta que esta prática não tem muita visibilidade, mas é muito freqüente, causando indignação nos profissionais que precisam posicionar-se a favor da adoção, pois *“ninguém vai tirar dos pais um bebê de 8 meses, que está com eles desde o nascimento”*. O processo de judicialização da adoção, que teria, inicialmente, o sentido de legitimar, garantir a filiação pela lei, a herança do filho de criação, passa, na institucionalização com matriz disciplinar, a ser um processo de controle dos corpos, como diz Foucault (1999).

Entretanto, é no século XIX que a infância começa a ganhar visibilidade, sendo definida como objeto de ação e intervenção públicas em todo o ocidente, uma vez que as preocupações relativas à preservação e à reserva de mão-de-obra começam a integrar o cenário social e político (SILVA SANTOS, 2004). Segundo a autora, eram preocupações de origem européia, que foram trazidas com a vinda da Família Real, como os conceitos de

trabalho como valor positivo e enobrecedor. Estes conceitos contrastaram com o traço demeritório do trabalho brasileiro, associado aos escravos e às pessoas sem valor na escala social. Para transformar em qualidade o que era percebido como defeito, o poder soberano começou a interferir nos paradigmas sociofamiliares. Para tal, acionou um conjunto de saberes-poderes, como definido por Foucault. Estes se pautaram na introdução das idéias higienistas-eugênicas.

Assim, o período compreendido entre o fim do século XIX e início do século XX caracteriza-se pela introdução das idéias higienistas-eugênicas no país. Nesta época, embora o monopólio no atendimento a menores ainda fosse de entidades privadas, percebe-se o fomento da participação do Estado nesse campo. Cabe assinalar aqui o uso do termo 'menores', o qual remete a uma concepção de infância enquanto menoridade e relacionada a questões de responsabilidade penal. Segundo Bulcão (2002), a preocupação em criar ações voltadas para o atendimento de crianças e adolescentes, neste momento, vinculava-se especialmente à visibilidade de um grande contingente desta população vivendo nas ruas das grandes cidades, como resultado de mudanças econômicas e políticas, como o fim do regime de trabalho escravo e a imigração de trabalhadores europeus, acompanhados de um estreitamento do mercado de trabalho e um crescimento desordenado das áreas urbanas. Desta forma, os chamados menores tornaram-se um problema do poder público. As medidas higiênicas, visando tirar as crianças das ruas e interná-las em instituições apropriadas, denominadas casas de correção, tinham como método a educação pela disciplina do trabalho (MARTINS e BRITO, 2001).

Neste sentido, percebe-se a preocupação com a gestão e a tutela dos chamados perigosos, instituindo-se a noção de periculosidade. Deste modo, segundo Foucault (1996), os indivíduos passam a ser considerados pela virtualidade de seus comportamentos e não por infrações efetivas. A partir desta noção, formam-se uma série de instituições por ele nomeadas

“instituições de seqüestro”, cuja finalidade é fixar os indivíduos a aparelhos de normatização, buscando enquadrá-los e controlá-los ao nível de suas virtualidades. Tais formas de organização e controle da sociedade são características do que Foucault convencionou chamar de “sociedade disciplinar”, onde um dos pilares é a “vigilância”. O discurso do modelo disciplinar é fundado na norma, produzindo uma sociedade de normalização, do normal, do padrão, do comportamento que opera em função do modelo. Essa norma serve para que o indivíduo possa balizar seu comportamento pelo comportamento “médio”, codificado como “normal”. Neste contexto, a prevenção ganha força, pois é necessária vigilância constante em relação aos que podem vir a ser perigosos.

Um dos fundamentos da idéia de prevenção apóia-se na eugenia, com a noção de que a purificação da raça evitaria a transmissão dos caracteres nocivos presentes nas “raças inferiores” – entendidas aqui especialmente como negros e mestiços. Esta preocupação estava relacionada com o inchaço das cidades e os riscos que o aumento da população urbana ocasionaria à saúde. Com isto, há uma reorganização da Medicina, que desloca seu foco da doença para a saúde, aumentando sua entrada na sociedade, e sendo utilizada como apoio técnico-científico ao exercício do poder do Estado e de diferentes micro-poderes (BULCÃO, 2002).

A autora refere que a higiene se fez presente através do saber médico, sendo a preocupação higienizar os espaços públicos para melhor controlá-los. Contudo, a limpeza das cidades passava pelos hábitos e comportamentos das famílias, tornando urgente a intervenção dos médicos nesse campo, criando a necessidade de uma educação sanitária para as famílias. A preocupação dos médicos com os altos índices de mortalidade infantil fez com que estes direcionassem campanhas para a formação de um novo modelo familiar. Neste sentido, aponta-se para a redefinição do papel da mulher, uma vez que, através do discurso da valorização desta, visavam convencê-la da importância do cuidado permanente e direto com os filhos. O

discurso científico foi utilizado para persuadir a mulher de sua responsabilidade pela felicidade do lar. A estratégia era tomar a mulher como alvo para atingir toda a família, especialmente as crianças.

Associado à intervenção da Medicina, o campo do Direito também se voltou para a infância, visto que o grande número de crianças que perambulavam pelas ruas passou a ser compreendido como causa do aumento da criminalidade. Conforme Frota (2003), o primeiro código de menores brasileiro data de 1927, sendo destinado aos menores de 18 anos classificados como em *situação irregular*. Este código delegava aos estados a responsabilidade pela execução do atendimento de crianças e adolescentes, caracterizando-se por uma intervenção ativa dos mesmos no controle da população "carente".

Contudo, era preciso um mecanismo legal que firmasse os marcos jurídicos do higienismo, o que ocorreu através da construção da Doutrina da Situação Irregular. Essa foi a prerrogativa legal utilizada para embasar o primeiro Código de Menores do Brasil. Este consolida as leis de assistência e proteção aos menores e, voltando-se exclusivamente para as famílias pobres, transforma a pobreza e o abandono em elementos patogênicos, indicativos das múltiplas doenças que acometem o organismo social (MARTINS e BRITO, 2001). Neste sentido, as autoras mostram a dupla causa alegada para a delinqüência. Uma proveniente de fatores individuais, incluindo a questão psíquica e a hereditariedade; outra advinda dos fatores sociais, como o ambiente familiar desagregado e a falta de educação. Ambos culpabilizam a família pobre pelas condições de miserabilidade biológica, psicológica e social. Tal regulamento legitima a existência de uma outra infância, constituindo diversas identidades: "crianças abandonadas, pervertidas, delinqüentes e anormais". A partir da "invenção desta outra infância", podemos perceber uma oscilação que se mantém até os dias de hoje: ora o foco das discussões incide sobre a defesa da criança, que deve ser protegida; ora sobre a defesa da sociedade contra essa criança, que deve

ser disciplinada, vigiada. Assim, por um lado a criança abandonada, pobre e desassistida; por outro, a criança perigosa, marginal e delinqüente.

Em relação à culpabilização das famílias pobres, o que mudou após Estatuto da Criança e do Adolescente? Talvez tenhamos indícios a partir de algumas pesquisas sobre os motivos de ingresso em entidades de abrigo. Na SOS Casas de Acolhida, a denominada “negligência dos pais” é a responsável por mais de 50% dos ingressos, bem como o que suscita mais discussão entre os técnicos e operadores de direitos sobre a necessidade de abrigamento (CRUZ, 2006). A nível nacional, o recente Levantamento Nacional dos Abrigos (SILVA, 2004) aponta que entre os principais motivos de abrigamento está a carência de recursos materiais da família (24,1%); o abandono pelos pais ou responsáveis (18,85); a violência doméstica (11,6%); a dependência química de pais ou responsáveis (11,3%) e a vivência de rua (7%). Na leitura da autora, 52% dos ingressos estão relacionados à pobreza familiar. Segundo Rizzini e Rizzini (2004), é também a extrema pobreza que tem levado ao aumento (20% entre os anos de 2001-2002) de pedidos de vagas nos abrigos da cidade do Rio de Janeiro. Em Porto Alegre, uma pequena amostra da Fundação de Proteção Especial constata que 78% dos ingressos o foram pelo motivo de negligência (SANTOS, 2004). Podemos ver que, mesmo que não seja de forma hegemônica, a negligência está muito associada às questões socioeconômicas. Então, questionamos: será que o motivo de ingresso denominado “problema socioeconômico” não está sendo substituído pela denominada “negligência dos pais”? Nesse sentido, Fonseca e Cardarello (1999) realizaram um estudo sobre os motivos de ingresso na FEBEM e constataram que 81% das crianças ingressaram por problema socioeconômico e sua decorrência, em 1985. Já em 1994, 75% dos ingressos relacionavam-se com negligência dos pais, incluindo-se nessa categoria maus-tratos, abandono, risco de vida e assistência. As autoras questionam o

“aumento de pais negligentes”, aludindo a uma interpretação equivocada. Nesta, a família pobre é culpabilizada pela situação dos seus filhos⁵.

Retomando a Doutrina da Situação Irregular, Martins e Brito (2003) apontam que a função primordial desta era a produção de relatórios técnicos, nos quais se enfocavam a etiologia da infração e as causas da suposta “desagregação familiar” destes sujeitos. Os laudos daquele período reproduziam o padrão das elites sociais no que diz respeito a família, trabalho e moradia. Desta forma, a família era encarada como um pilar para a recuperação dos jovens denominados “infratores”. E pelo simples fato de um jovem não contar com a presença do pai na família, esta já era considerada como desagregada ou desestruturada. Evidencia-se, assim, que o fator determinante que permitia incluir (ou excluir) estes jovens em certas medidas de ressocialização era a origem socioeconômica de suas famílias.

Novamente convocamos os leitores a refletir sobre situações atuais cotidianas no campo da infância e adolescência, onde ouvimos de forma recorrente “a família que não se organiza”. Cabe, então, perguntar: o que é a desestruturação familiar, também denominada família desorganizada? Muitos autores, principalmente nas Ciências Sociais, têm feito críticas à noção de “desorganização familiar” nas classes populares, uma vez que é tomado como parâmetro o padrão dominante da família nuclear. No entanto, a concepção de família burguesa não corresponde à realidade de vida das camadas mais pobres da população, nas quais se dão outras formas de sociabilidade. Fonseca (1999) afirma que os modelos familiares com que estamos acostumados a trabalhar (usualmente importados) não têm ajudado muito a entendermos a realidade de grupos populares no Brasil. A antropóloga sugere que descolonizemos o olhar para reconhecer que “numa mesma sociedade complexa, podem coexistir diversas configurações familiares – cada uma com uma lógica interna” (idem: 261).

Entretanto, Passeti (1999: 355) salienta que foi através do Código de Menores que o Estado respondeu com internação, responsabilizando-se pela

situação de abandono e propondo-se “a aplicar os corretivos necessários para suprimir o comportamento delinqüencial”. Para integrá-los ao mercado de trabalho era preciso tirá-los da delinqüência e, então, educá-los com o objetivo de inculcar-lhes a obediência. Dentre os esforços no sentido de definir políticas sistemáticas de intervenção, com o intuito de “recuperar” os jovens e “reinseri-los” no meio social, foi fundado o Serviço de Assistência do Menor (SAM), em 1942. Os reformatórios, que abrigavam “menores delinqüentes”, passam a ser subordinados ao SAM. A estrutura destes era análoga ao sistema penitenciário. Assim, a disciplina e o trabalho eram os meios empregados para corrigir condutas que respondiam a *defeitos morais*. Os idealizadores e defensores do SAM acreditavam que o modelo repressivo, bem como a contenção, faria extinguir a criminalidade. Por outro lado, Martins e Brito (2001) mostram a contraditoriedade, uma vez que tanto a criança como o adolescente autor de ato infracional que chegassem ao Juizado eram considerados delinqüentes natos, dotados de alto grau de periculosidade. As instituições corretivas, através de uma proposta “pedagógica adaptacionista ou, mais tarde, reabilitadora, apenas institucionalizavam a exploração da mão-de-obra de crianças e adolescentes pobres, inviabilizados pela lei” (idem: 246).

As autoras afirmam que o SAM, a partir de 1960, começou a receber muitas críticas, como falta de higiene, instalações inadequadas, superlotação, ensino precário e exploração do trabalho dos internos. Além disto, a crítica mais dura e grave refere-se à acusação de contribuir para a marginalização dos jovens pobres, de ser “ineficaz no combate à criminalidade, exatamente por usar métodos repressivos e arbitrários” (idem: 247). Com o Golpe Militar de 1964, o SAM foi extinto, instrumentalizando-se de fato a intervenção pública sobre as crianças e adolescentes através da Política do Bem-Estar do Menor (PNBEM).

A partir do pressuposto de que o “menor” com conduta anti-social seria um ser “doente” que necessitava de “tratamento”, a ação corretiva da

Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) fundamentou-se em métodos terapêutico-pedagógicos desenvolvidos com a finalidade de possibilitar a “reeducação” e a “reintegração” do “menor” à sociedade. A FUNABEM voltava-se para a utilização de políticas de prevenção capazes de evitar que o “menor” incorresse no processo que levaria à marginalização, na medida em que a marginalidade representaria um fator de risco para a ordem e paz social.

O Código de Menores de 1979 foi o segundo documento legal regulamentado no regime militar no que se refere à política de atendimento à infância e à adolescência. Assim como o anterior, baseia-se na Doutrina da Situação Irregular, mudando pouca coisa no atendimento à criança e ao adolescente. Para Martins e Brito (2001), este assegura proteção para os *carentes* e *abandonados* e vigilância para os *inadaptados* e *infratores*. A tradicional classificação de “menor abandonado” e “delinqüente” é substituída pelo termo ‘situação irregular’, ou seja, pela descrição do estado sócio-econômico-familiar (BULCÃO, 2002). Assim, a equação, “menor = criança + pobreza” permanece inalterada. Por outro lado, surge uma visão mais terapêutica, no sentido de oferecer um tratamento ao adolescente em conflito com a lei.

A partir do processo de abertura política, a PNBEM começou a sofrer severas críticas, sendo a FUNABEM identificada como uma *escola do crime*. Tornava-se visível a eficiência do Estado na produção de *menores abandonados*, *menores de rua*, *menores em situação de risco*, mediante políticas/práticas de exclusão social. Considerando este contexto, bem como a divulgação e a repercussão dos dados da FUNABEM que apontava que a cada dois brasileiros menores de 19 anos, pelo menos um encontrava-se em situação de carência (SILVA, 1998), outra estratégia de assistência à população infanto-juvenil vem sendo gestada (PINHEIRO, 2001), culminando no período atual, denominado de Democratização e Crise.

Este é demarcado pela promulgação do ECA, Lei Federal 8.069/90. Através da Constituição de 1988, vários dispositivos legais foram estabelecidos para inibir as arbitrariedades do Estado quanto ao cidadão. Para a proteção dos direitos da criança, a Lei impôs a regulamentação do seu artigo 227⁶, do qual originou-se o ECA⁷. Importante é destacar que após a promulgação da Constituição, ainda em 1988, os setores da sociedade civil envolvidos até então nesta “questão nacional” mantiveram-se unidos e organizados, através do Fórum Nacional Permanente de Entidades Não-Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, conhecido como Fórum-DCA. Pinheiro (2001) reconhece duas motivações para a sua implantação, a partir da congregação de ONGs: alteração do panorama legal, no que tange à questão da criança e do adolescente, e necessidade de uma articulação a nível nacional de entidades atuantes na área da defesa e promoção dos direitos da infância e da juventude, por entidades representativas – o Fórum contribui para o fortalecimento da organização da sociedade civil.

Já no campo governamental, os dirigentes e técnicos ligados à articulação Criança e Constituinte desempenharam também um importante papel. Gomes da Costa (1993) ressalta a importância do protagonismo político e social do Fórum Nacional de Dirigentes Estaduais de Políticas Públicas para a Criança e Adolescente (FONACRIAD). Esta articulação de lideranças do setor público desempenhou um significativo papel na mobilização dos governos das unidades federadas e das bancadas dos Estados nas duas Casas do Congresso Nacional.

De toda essa articulação é sancionado o ECA, que estabeleceu o caminho para a intervenção popular nas políticas de assistência e sobre as diretrizes da política de atendimento: criação de conselhos municipais, estaduais e nacionais dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas,

segundo leis federais, estaduais e municipais. Assim, com base nesses preceitos da descentralização político-administrativa, bem como na participação da população, a sociedade passou a dispor de instâncias responsáveis por zelar pela garantia de direitos da criança e do adolescente, com poderes para aplicar medidas de proteção sempre que estes direitos, reconhecidos na Lei, forem ameaçados ou violados. Importante é ressaltar que, a partir do ECA, coube aos municípios a coordenação local e a execução direta das políticas e programas destinados à infância e adolescência, em parceria com as entidades não-governamentais. Para isto, estabeleceu-se o Conselho de Direitos como fórum de discussão e de formulação da política social da criança e do adolescente, numa co-responsabilidade dos poderes públicos e da sociedade civil.

Alguns Paradoxos do ECA

Embora o ECA incorpore uma série de questionamentos em relação às políticas sociais para a infância, pode-se dizer que perdura uma noção compensatória no que se refere às crianças e adolescentes pobres, ou seja, estes são compreendidos como carentes e em situação de risco. Constrói-se, assim, uma infância dita 'normal' em oposição a uma infância *de risco* – o que se entrelaça com a noção de uma essência infantil, vista como natural e, portanto, fixa e imutável. Deste modo, na medida em que se pretende igualar infâncias desiguais – tomando-se aqui a classe social como foco de análise – sua lógica é formulada dentro de princípios científicos que historicamente caracterizam as crianças a partir de um modelo hegemônico, integrando-se aos valores defendidos pelo liberalismo (CRUZ; HILLESHEIM; GUARESCHI, 2005).

Os fins protetores da lei parecem estar sendo exercidos através de maior controle social; contudo, apenas quando há visibilidade. Neste sentido, embora dirigido a todas as crianças, apenas as pobres chegam ao Conselho

Tutelar, vítimas de maus-tratos e negligência familiar, o que leva a pensar que, na inexistência de carência material, não se dá visibilidade a esta questão. Embora o ECA afirme que a criança não pode ser retirada de sua família por motivo socioeconômico, no cotidiano o quesito pobreza ainda determina muitos abrigamentos (CRUZ, 2006). Considerando que 22% das famílias vivem com renda per capita inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, como as famílias poderiam assegurar os direitos de acesso à saúde, educação, alimentação, esporte e lazer, conforme disposto no artigo 4º? Fonseca e Cardarello (1999) apontam uma contradição interna entre o referido artigo e o 19º, que garante às crianças o direito de serem criadas e educadas no seio de sua própria família.

Neste sentido, o ECA parece expressar este limite ao positivar como fundamentais muitos direitos econômicos, sociais e culturais, sem ter-se preocupado em normatizar as condições de fato para sua garantia material. Assim, o Estatuto limita-se a afirmar direitos e a atribuir responsabilidades, distribuídas entre a família, a sociedade e o Estado. Portanto, não entra na lógica do possível, apenas enfatiza os direitos da criança como prioridade absoluta.

Além disto, ao afirmar as crianças como seres *em desenvolvimento*, a infância é tomada a partir da ótica adulta, isto é, como uma etapa de vida a ser superada e que necessita de *proteção integral*, na medida em que é compreendida como frágil e incapaz. Apesar dos inegáveis avanços representados pelo ECA, a própria definição de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos tidos como inerentes à pessoa humana, isto é, universais, relaciona-se também a uma proposta liberal (principalmente a partir do pressuposto da igualdade), que os caracteriza como portadores de uma determinada essência. Ao tratar os conceitos infância e família como universais, o ECA desconsidera outras formas de ver e viver a infância, assim como outros modos de sociabilidade. Para explicitar tal aspecto, trazemos a discussão de Fonseca (1999), que critica as práticas profissionais calcadas

em modelos familiares que pouco auxiliam a entender a realidade de grupos populares no Brasil. Nesses grupos, por exemplo, as redes de ajuda mútua e as lealdades duradouras se explicam através do 'sangue'. Como exemplo, podemos trazer a chamada "circulação de crianças" em famílias brasileiras (FONSECA, 2002). Esta se refere a uma tradição histórica conforme a qual as crianças transitam entre diferentes *mães*, tais como avó, madrinha, mãe biológica e até vizinha. A partir disto, poder-se-ia imaginar que o ECA, ao tratar de modalidades de família substituta, contemplasse estes casos. Não há, porém, nenhuma referência a tal prática. As sessões que versam sobre guarda e tutela ocupam pouco espaço no texto do Estatuto, havendo uma evidente valorização do tema referente à adoção plena (FONSECA, 2004).

Outro exemplo refere-se à aplicação das medidas socioeducativas ao adolescente autor de ato infracional. Estas não são atribuições do Conselho Tutelar; ao contrário, permaneceram como competência do Juizado da Infância e Juventude. Além desta divisão de origem, podemos lembrar a distinção histórica entre as categorias "menor" e "criança" e nos interrogamos se a criação de um Juizado específico para examinar os processos de adolescentes em conflito com a lei (como nas cidades de Porto Alegre e Rio de Janeiro, por exemplo) não é uma forma de perpetuação da clássica divisão entre as crianças que precisam de proteção e as que precisam de correção, uma vez que remete o jovem autor de ato infracional para um atendimento jurídico diferenciado. Junto a isto, nos deparamos com o fato de que o adolescente infrator é ainda aquele pertencente a um grupo social específico, originário das favelas, ao passo que o adolescente da classe média/alta, quando comete delitos, tem destino singular, tanto no que se refere à aplicação das penas quanto à cobertura da mídia sobre o assunto.

Em Porto Alegre a Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor (FEBEM) não existe mais, desde 2000. O atendimento foi dividido, novamente, em duas categorias: a Fundação de Proteção Especial (FPE) ficou com as crianças e os adolescentes que precisam de proteção, e a Fundação de

Atendimento Sócio-Educativo (FASE) com os adolescentes em conflito com a lei. Este é um campo de permanente tensão. Tensão que se acirra quando acontece uma rebelião na FEBEM de São Paulo, por exemplo, retornando propostas de retrocesso legal, como a redução da idade penal, bem como a defesa de um sistema prisional para adolescentes semelhante aos dos adultos.

A partir disto, embora o ECA possibilite um prisma diferente sobre a infância em relação às leis que o antecederam, esta continua sendo compreendida no singular, delineando modos de viver, sentir e agir e posicionando crianças e adultos como sujeitos em suas comunidades, a partir da determinação de direitos e deveres para uns(as) e outros(as). Neste sentido, Vianna (2002) alerta para a tensão entre a tradição universalizante dos direitos humanos e as diferenças entre os sujeitos em termos de classe social e referências culturais.

A doutrina de proteção integral é clara em relação a seu destinatário - a criança e o adolescente -, mas não em relação ao seu método nem aos objetivos - como e por que agir. Pode-se apontar a ambigüidade do Estatuto, visto que ao mesmo tempo em que conceitua a criança e o adolescente como sujeitos de direito, o que pressupõe uma ênfase na autonomia, também se apóia em um enfoque intervencionista, tutelar (FAJARDO, 2002).

Analisar o ECA significa, portanto, perguntar sobre a infância que este produz e sobre os efeitos das práticas propostas/prescritas pelo mesmo. Nesta perspectiva, entendemos que diferentes práticas engendram objetos sempre diversos, sendo necessário desnaturalizar quaisquer noções totalizantes sobre a infância que se pretendam permanentes e universais, provocando-se, assim, um contínuo questionamento sobre as relações entre saber, poder e verdade (CRUZ; HILLESHEIM; GUARESCHI, 2005).

Para onde estamos indo?

Os programas sociais para crianças e adolescentes se especializam cada vez mais numa identificação ao discurso do negativo: família sem condições, incapazes, negligentes, maltratantes etc. O conceito de protagonismo virou palavra vazia, associada ao ativismo. Os discursos são os da falta. Contudo, não a falta constituinte, que faz o sujeito ir em busca de seu desejo. É o discurso da falta que lamenta a castração, a impossibilidade da completude idealizada – dito de outra forma, do ideal de felicidade.

Somam-se as faltas do cotidiano, a falta de recursos humanos, a falta de verba, e nunca houve tantos profissionais na rede e recursos aplicados. É quase como se os programas fomentassem a reprodução daquilo a que se destinam erradicar. Colocar o filho para trabalhar (pedir dinheiro nas sinaleiras, por exemplo) é uma possibilidade de ingressar nos programas da assistência social que fornecem uma bolsa-auxílio (dinheiro) para que, em contrapartida, o filho não trabalhe. É uma forma de sobreviver e ainda manter algo da ordem da dignidade: “Tô pedindo, Dona, não tô robando”.

A proposta de construir uma rede solidária é um discurso politicamente correto que se esvai no discurso que delinea a vida pelas suas manifestações. Temos, como exemplo, aprovado em primeira instância, o retorno do projeto de redução da idade penal. O discurso comporta quase tudo, mas conviver com a diferença é incômodo. A sociedade se incomoda com o jovem que invade o vidro do carro, “escancarando” a diferença. E ele te diz: “Tá cansada, hoje, tia? Tá enchavida da vida?”, com um sorriso acolhedor. É difícil entender como ele pode preferir a rua nas limitadíssimas opções ou desprezar a “grande oportunidade” de ir para um abrigo, onde a primeira coisa obrigatória é tomar banho, onde o primeiro olhar é para a sujeira, a loló, a “inadaptação”. Na sinaleira, ele desespera no “dia ruim”, agride com cuspe o vidro que se fecha num ato sem palavras ou olhar, e sorri compreensivo à resposta “Bah! Cara! Hoje tá ruim!”. Apesar das diferenças...

Na proteção à infância há um pressuposto dado sobre o que é ser família, ser mãe, ser pai, ser companheiro(a), ser filho, as parentalidades. A lei aponta as obrigações, responsabilidades... A diferença é reconhecer o lugar, escutar a diferença para que o sujeito possa se contar para além da identificação a um objeto ideal. É preciso considerar as implicações... de quem representa, quem está neste lugar, por desejo ou obrigação, por culpa ou missão, com primeiras, segundas ou tantas outras intenções.

Falta tempo para reuniões, discussões de caso, reflexão. Se não há espaço para estranhar-se, descolonizar olhares, o risco é ficar no ativismo que, em dado momento, não sabe mais a sua origem, os sentidos, valores e ideais que caem no esquecimento, mas movem, impulsionam atos. Interessantes também são os sentidos possíveis da palavra descolonizar: está posta aí uma saída do lugar comum para outros sentidos, saída da submissão ao que é dado como verdade inquestionável. Também é possível pensar que, para isso, seja necessário voltar às origens da história e entender como se deu a colonização, que forças e motivações foram "esquecidas", sob que valores e construções idealizadas se constituiu determinada "cultura".

Enfim, não há como impedir a morte, mas há como cuidar da vida. Não há como impedir o sofrimento, mas há como acolhê-lo no mais amplo sentido das nossas próprias limitações.

Lílian Rodrigues da Cruz
Doutora em Psicologia (PUCRS)
Docente do Departamento de Psicologia e do Programa de Pós-Graduação em
Letras na Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC)
Co-editora da revista *Barbarói* (UNISC)
liliancruz2@terra.com.br

Neuza Maria de Fátima Guareschi
Doutora em Educação (University of Wisconsin – Madison)
Docente do Departamento de Psicologia e do Programa de Pós-Graduação em
Psicologia (PUCRS)
Coordenadora do grupo de pesquisa Estudos Culturais e Teorias Contemporâneas

Coordenadora do Comitê de Avaliação Psicologia e Educação da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul
Editora da revista Psico (PUCRS)
Editora Associada da Revista de Psicologia e Sociedade da Abrapso
nmguares@pucrs.br

Referências Bibliográficas:

ABREU, Domingos. *No bico da cegonha*: histórias de adoção e da adoção internacional no Brasil. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002.

BRASIL. *Constituição*. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília/DF, Senado, 1988.

BRASIL. Lei 8.069. *Estatuto da Criança e do Adolescente*. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília/DF, 13 jul. 1990.

BULCÃO, Irene. *A produção de infâncias desiguais*: uma viagem na gênese dos conceitos 'criança' e 'menor'. In: NASCIMENTO, M.L. (Org.). *Pivetes*: a produção de infâncias desiguais. Niterói: Intertexto; Rio de Janeiro: Oficina do Autor, 2002.

CRUZ, Lílian Rodrigues da. *(Des)Articulando as Políticas Públicas no Campo da Infância*: Implicações da Abrigagem. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006.

CRUZ, L.; HILLESHEIM, B.; GUARESCHI, N.M.F. *Infância e políticas públicas*: um olhar sobre as práticas psi. *Psicologia & Sociedade*, set/dez, v.17, n.3, p.42-49, 2005.

FAJARDO, Sinara Porto. *Retórica e realidade dos direitos da criança no Brasil*. In: NAHRA, C.M.L.; BRAGAGLIA, M. (Org.). *Conselho Tutelar*: gênese, dinâmica e tendências. Canoas: ULBRA, 2002.

FONSECA, Claudia. *Os direitos da criança* - dialogando com o ECA. In: FONSECA, C.; JR TERTO, V.; ALVES, C. F. (Org.). *Antropologia, diversidade e direitos humanos*: diálogos interdisciplinares. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

FONSECA, Claudia. *Os caminhos da adoção*. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2002.

FONSECA, Claudia. *O abandono da razão: a descolonização dos discursos sobre a infância e a família*. In: SOUSA, E.L.A. (Org.). *Psicanálise e Colonização: leituras do sintoma social no Brasil*. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1999.

FONSECA, C.; CARDARELLO, A. *Direitos dos mais e menos humanos*. Horizontes Antropológicos, v.10, p.83-122, 1999.

FOUCAULT, Michel. *A verdade e as formas jurídicas*. 10.ed. Rio de Janeiro: NAU Editora, 1996.

FOUCAULT, Michel. *História da sexualidade I: a vontade de saber*. 13.ed. Rio de Janeiro: Graal, 1999.

FROTA, Marie G. *A cidadania da infância e da adolescência: da situação irregular à proteção integral*. In: CARVALHO, A.; et al. (Org.). *Políticas Públicas*. 2.ed. Belo Horizonte: Editora UFMG;PROEX, 2003.

GOMES DA COSTA, Antonio Carlos. *É possível mudar: a criança, o adolescente e a família na política social do município*. Série Direitos da Criança 1. São Paulo: Malheiros, 1993.

MARCÍLIO, Maria Luiza. *A roda dos expostos e a criança abandonada na história do Brasil*. In: FREITAS, M.C. (Org.). *História social da infância no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1999.

MARTINS, C.F.; BRITO, L.M.T. *Resgatando a história da política de atendimento ao adolescente em conflito com a Lei no Brasil*. In: JACÓ-VILELA, A. M., CEREZZO, A.C.; RODRIGUES, H.B.C. (Org.). *Clio-Psyché ontem: fazeres e dizeres psi na história do Brasil*. Rio de Janeiro: Relume Dumará: FAPERJ, 2001.

MARTINS, C.F.; BRITO, L.M.T. *A inserção do psicólogo no sistema de atendimento ao adolescente em conflito com a lei no Brasil*. In: JACÓ-VILELA, A. M.; CEREZZO, A.C.; RODRIGUES, H.B.C. (Org.). *Clio-Psyché paradigmas: historiografia, psicologia, subjetividades*. Rio de Janeiro: Relume Dumará: FAPERJ, 2003.

PASSETTI, Edson. *Crianças carentes e políticas públicas*. In: DEL PRIORE, M. (Org.). *História das crianças no Brasil*. São Paulo: Contexto, 1999.

PINHEIRO, Ângela de Alencar. *A criança e o adolescente como sujeitos de direitos: emergência e consolidação de uma representação social no Brasil*. In: CASTRO, L.R. (Org.). *Crianças e jovens na construção da cultura*. Rio de Janeiro: NAU Editora: FAPERJ, 2001.

RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma. *A institucionalização de crianças no Brasil: percurso histórico e desafios do presente*. São Paulo: Loyola, 2004.

SANTOS, Maria Ignez. *Mapeando a realidade de um trabalho voluntário: levantamento estatístico*. In: AZAMBUJA, M.R.F.; SILVEIRA, M.V.; BRUNO, D.D. (Org.). *Infância em família: um compromisso de todos*. Porto Alegre: Instituto Brasileiro de Direito de Família, 2004.

SILVA, Enid Rocha A. *O perfil da criança e do adolescente nos abrigos pesquisados*. In: SILVA, E.R.A. (Org.). *O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil*. Brasília: IPEA/CONANDA, 2004.

SILVA, Enid Rocha. A.; MELLO, S.G. *Um retrato dos abrigos para crianças e adolescentes da Rede SAC: características institucionais, forma de organização e serviços ofertados*. In: SILVA, E.R.A. (Org.). *O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil*. Brasília: IPEA/CONANDA, 2004.

SILVA, Roberto. *Os filhos do governo: a formação da identidade criminosa em crianças órfãos e abandonadas*. São Paulo: Ática, 1998.

SILVA SANTOS, Erika P. *(Des)construindo a 'menoridade': uma análise crítica sobre o papel da psicologia na produção da categoria "menor"*. In: GONÇALVES, H.S.; BRANDÃO, E.P. (Org.). *Psicologia Jurídica no Brasil*. Rio de Janeiro: NAU, 2004.

VENÂNCIO, Renato Pinto. *Famílias abandonadas*. Campinas: Papyrus, 1999.

VIANNA, Adriana de R. B. *Quem deve guardar as crianças? Dimensões tutelares da gestão contemporânea da infância*. In: LIMA, A.C.S. (Org.)

Gestar e gerir: estudos para uma antropologia da administração pública no Brasil. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002.

WEBER, Lidia Natalia D. *O psicólogo e as práticas de adoção.* In: GONÇALVES, H.S.; BRANDÃO, E.P. (Org.). *Psicologia Jurídica no Brasil.* Rio de Janeiro: NAU Editora, 2004.

¹ Conforme o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei Federal 8.069, os Conselhos Tutelares são órgãos autônomos, de caráter não-jurisdicional, encarregados de zelar pelo respeito aos direitos da infância e encaminhar os casos de violação destes, bem como acionar o Poder Judiciário e o Ministério Público quando necessário, solicitar a prestação de serviços públicos etc. O processo de escolha varia de acordo com o município, bem como sua inserção na máquina pública (remunerado ou não, dedicação exclusiva ou não etc). É sugerido que os conselheiros tutelares sejam escolhidos diretamente pelas comunidades em sua área de abrangência.

² Na situação referida, o conselheiro tutelar responsável sentiu-se orgulhoso da rapidez do processo de adoção, uma vez que foi ele que levou os pais biológicos ao Juizado para assinarem a desistência da guarda dos filhos, ou seja, utilizou-se do artigo 45 do ECA: “a adoção depende do consentimento dos pais ou do representante legal do adotando”. Contudo, os processos de destituição do poder familiar levam, em média, três anos, conforme dados da entidade, confirmados através do levantamento realizado por Santos (2004). A pesquisa de campo realizada corrobora tais informações à medida que a equipe multiprofissional do Juizado afirma que os processos de destituição do poder familiar são morosos, levando três anos ou mais. Quando os pais são localizados (endereço) com asserção, facilitando, assim, as notificações, bem como não havendo muitos recursos, pode levar dois anos e meio.

³ No Levantamento Nacional dos Abrigos para Crianças e Adolescentes, predominam as instituições não-governamentais (68,3%). De acordo com os dados, a grande maioria (67,2%) dos abrigos possui vínculo ou orientação religiosa, sendo que 62% seguem a religião católica. Outros 22,5% declaram ligação com crenças evangélicas, enquanto 12,6% seguem a doutrina espírita e 8,3% se declaram ecumênicos (SILVA e MELLO, 2004).

⁴ Juridicamente denominada *intuitu personae*, ou seja, burla o cadastro. Nestes casos, desconhece-se como o casal conseguiu a criança, pois o candidato chega ao Juizado com a criança e diz que “ela estava abandonada”, que ao abrir a porta de casa encontrou “uma criança dentro de uma caixa de presente” (ABREU, 2002, p.55). Os casais buscam o serviço da justiça para legalizar suas adoções.

⁵ Importante é destacar que o ECA explicita que a “falta ou carência de recursos materiais não constitui motivo suficiente para a perda ou suspensão do pátrio poder” e que “não existindo outro motivo que, por si só, autorize a decretação da medida, a criança ou adolescente será mantido em sua família de origem, a qual deverá obrigatoriamente ser incluída em programas oficiais de auxílio”.

⁶ “É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, 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; à convivência familiar ou comunitária. Além de colocá-los a salvo de toda forma de: negligência; discriminação; exploração; violência; crueldade; opressão” (*Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988).

⁷ Cumpre dizer que as discussões sobre a temática da infância tiveram influência direta das normativas internacionais, uma vez que as principais inovações foram incorporadas pelo

novo sistema. Em 1985, com a edição das Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude (Regras de Beijing-Pequim), são estabelecidas exigências procedimentais, com o objetivo de diminuir a arbitrariedade na aplicação de medidas aos infratores juvenis. O documento normativo de maior relevância, nesse âmbito, é a Convenção sobre Direitos da Criança, de 1989, que incorpora finalmente a Doutrina da Proteção Integral e que repercute como novo paradigma a ser incorporado pelas legislações internas dos países, processo esse ainda não concretizado plenamente. Esta Doutrina afirma o valor intrínseco da criança como ser humano; a necessidade de especial respeito à sua condição de pessoa em desenvolvimento; o valor prospectivo da infância e da juventude, como portadoras da continuidade do seu povo, da sua família e da espécie humana e o reconhecimento de sua vulnerabilidade, o que torna as crianças e os adolescentes merecedores de proteção integral por parte da família, da sociedade e do Estado, o qual deverá atuar através de políticas específicas para o atendimento, promoção e a defesa de seus direitos (GOMES DA COSTA, 1993).