

## Criança, família e acolhimento institucional: entre a norma e a constituição psíquica

*Child, family and sheltering institutions: between legal standards and psychical constitution*

*Enfant, famille et hébergement institutionnel : entre la norme et la constitution psychique*

**Gabriela Medeiros Rodrigues de Aguiar, Karla Patrícia Holanda Martins e Miriam Debieux Rosa**

---



### Edição electrónica

URL: <http://journals.openedition.org/configuracoes/6900>

DOI: 10.4000/configuracoes.6900

ISSN: 2182-7419

### Editora

Centro de Investigação em Ciências Sociais

### Edição impressa

Paginação: 90-104

ISSN: 1646-5075

### Referência eletrónica

Gabriela Medeiros Rodrigues de Aguiar, Karla Patrícia Holanda Martins e Miriam Debieux Rosa, « Criança, família e acolhimento institucional: entre a norma e a constituição psíquica », *Configurações* [Online], 23 | 2019, posto online no dia 28 junho 2019, consultado o 30 junho 2019. URL : <http://journals.openedition.org/configuracoes/6900> ; DOI : 10.4000/configuracoes.6900

---

Aguiar, Gabriela Medeiros Rodrigues; Martins, Karla Patrícia Holanda; Rosa, Miriam Debieux – Criança, família e acolhimento institucional: entre a norma e a constituição psíquica. *Configurações*, vol. 23, 2019, pp.90-104.

## **Criança, família e acolhimento institucional: entre a norma e a constituição psíquica**

GABRIELA MEDEIROS RODRIGUES AGUIAR\*

Mestranda em Psicologia Clínica pela Universidade de São Paulo (Brasil)

KARLA PATRÍCIA HOLANDA MARTINS\*\*

Professora Doutora do Departamento de Psicologia da Universidade Federal do Ceará (Brasil) Coordenadora do Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal do Ceará (Brasil)

MIRIAM DEBIEUX ROSA\*\*\*

Professora Livre-Docente do Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo (Brasil)

### **Resumo**

Este trabalho visa discutir a manutenção do ostensivo emprego da medida de institucionalização de crianças e adolescentes no Brasil. Para isso, foi realizada uma análise das normativas que marcaram diferentes períodos históricos, discutidas com o auxílio de autores que se debruçaram sobre a temática. O estudo apontou que, historicamente, a lógica das instituições de acolhimento esteve pautada em propósitos de ordem e contenção social, servindo como ferramenta de intervenção do Estado sobre famílias das camadas mais pobres da população. Este panorama alude a uma desconsideração de aspectos psíquicos, afetivos e culturais envolvidos na complexa trama dos vínculos familiares, e do que estes representam para o processo de constituição psíquica da criança.

**Palavras-chave:** Políticas de atenção à infância e juventude, norma jurídica, acolhimento institucional; constituição psíquica.

### **Abstract**

*Child, family and sheltering institutions: between legal standards and psychical constitution*

This paper aims to discuss the maintenance of the ostensive use of the institutionalization measure with children and adolescents in Brazil. It was made an analysis of the

\*E-mail: gabrielamra1@gmail.com

\*\* E-mail: kphm@uol.com.br

\*\*\* E-mail: debieux@terra.com.br

legal standards that marked different historical periods, with the help of discussions made by authors who studied the theme. The study pointed out that the logic of the sheltering institutions was based historically on purposes of social order and containment, serving as a tool for intervention by the state on families of the poorest layers of the population. This scenario refers to a lack of consideration of the psychological, affective and cultural aspects involved in the complex family ties, and what they represent for the process of psychic constitution of the child.

**Keywords:** Policies of attention to childhood and youth; legal standards; sheltering institutions; psychological constitution.

### Résumé

#### *Enfant, famille et hébergement institutionnel : entre la norme et la constitution psychique*

Cet article vise à discuter du maintien de la mesure ostensive d'institutionnalisation des enfants et des adolescents au Brésil. Pour cela, une analyse des normes qui ont marqué différentes périodes historiques a été faite, avec l'aide d'auteurs qui ont étudié le thème. L'étude a souligné que, historiquement, la logique des institutions d'accueil était basée sur des objectifs d'ordre et de confinement social qui servaient d'outils d'intervention de l'Etat sur les familles des couches les plus pauvres de la population. Ce panorama se réfère à un manque de considération des aspects psychiques, affectifs et culturels des liens familiaux dans leur complexité et ce qu'ils représentaient pour le processus de constitution psychique de l'enfant.

**Mots-clés:** politiques d'attention à l'enfance et à la jeunesse; norme juridique; hébergement institutionnel; constitution psychique.

## 1. Introdução

As políticas públicas de atenção à infância e à juventude no Brasil são norteadas pela Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, popularmente conhecida como Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Sua promulgação é fruto de um processo de redemocratização do país após o fim da ditadura militar, representando um importante marco de participação social e de conquista de direitos fundamentais até os dias de hoje.

O ECA tem seus pilares fincados na Constituição Federal de 1988, e na Convenção Internacional sobre os Direitos das Crianças, de 1989. Dentre seus princípios fundamentais, tem-se o dever compartilhado pela sociedade, o Estado e a família de zelar pela garantia dos direitos fundamentais da criança e do adolescente à proteção, dignidade, saúde, alimentação, lazer, educação, liberdade e convivência familiar e comunitária. Em casos de ameaça ou violação desses direitos, seja por ação ou omissão por parte de qualquer um dos referidos atores, são previstas uma série de medidas de proteção que vão desde providências de orientação, apoio e acompanhamento temporários da criança

e da família, até a colocação em família substituta, através de um processo de adoção.

O interesse do presente trabalho recai sobre a aplicação da medida de acolhimento institucional no contexto brasileiro. De acordo com a lei, ela consiste na suspensão temporária do poder familiar e afastamento momentâneo da criança ou do adolescente do ambiente que possa estar representando uma ameaça à sua integridade. Deverão ser garantidos, nessa determinação, os princípios de excepcionalidade e brevidade da institucionalização, a fim de que se favoreça a manutenção dos vínculos comunitários e familiares. Concomitantemente, deve ser realizado um trabalho de apoio com a família, para que esta possa dispor das condições necessárias para zelar por seus filhos.

Entretanto, a realidade dessas instituições revela, ainda nos dias de hoje, grandes impasses na efetivação das referidas diretrizes. O levantamento nacional mais recente sobre esses equipamentos estima que até o início de 2013, o número de crianças e adolescentes acolhidos no Brasil fosse superior a 30 mil, dos quais 31% estavam institucionalizados há mais de dois anos<sup>1</sup> (Conselho Nacional do Ministério Público, 2013). Além disso, 75% das entidades participantes da coleta de dados, afirmaram estar acolhendo crianças que não recebem visitas dos pais ou familiares há pelo menos dois meses. Outro dado alarmante do mesmo levantamento é que 26% dessas crianças encontram-se acolhidas por motivo de carência material da família, mesmo que há 28 anos a lei tenha determinado que esse aspecto não mais poderia ser razão para institucionalização, mas de inserção da família em programas de assistência. Somam-se a esses uma expressiva parcela de acolhimento sob a detecção de uma suposta “negligência” da família, termo obscuro que encobre arbitrariedades impetradas com esse grupo. Tratam-se de números que evidenciam a dificuldade encontrada em garantir a manutenção dos vínculos familiares para essas crianças, e desse modo, incitam à reflexão sobre essa conjuntura na busca de outros caminhos.

Estudos recentes de abrangência mais local, produzidos em diferentes regiões do país, evidenciam a presença desses fatores. A pesquisa realizada por Boesmans e Martins (2016) buscou analisar comparativamente algumas noções presentes nos campos da Psicanálise e do Direito, a fim de compreender os critérios que embasam aplicação da medida de acolhimento institucional.

Partindo da realidade de serviços socioassistenciais de proteção de uma capital do nordeste brasileiro, as autoras apontam que a situação de pobreza da família é frequentemente o pressuposto central considerado na decisão judicial,

1 Até novembro de 2017, este era o período máximo para a permanência da criança ou adolescente em serviços de acolhimento institucional, salvo casos em que a autoridade judiciária identificasse comprovada necessidade de sua estada por período superior. Essa mudança foi decorrente da aprovação da Lei nº 13.509/2017, que alterou diversos artigos do Estatuto da Criança e do Adolescente e levantou debates em todo território nacional por ter sido aprovada sem ampla consulta pública.

tomada a partir de outras nomeações que vêm a disfarçar esse critério. São priorizados os argumentos relacionados às condições de trabalho e moradia dos familiares, por exemplo, em detrimento da importância dos vínculos afetivos estabelecidos entre estes e a criança. Nesse sentido, indicam que as relações de afeto e confiança são desconsideradas enquanto fatores de proteção também muito significativos.

Já Ferreira (2017) e Bartolomeu (2017) expõem em suas pesquisas a problemática do “desacolhimento” por maioria, fenômeno muito frequente no contexto brasileiro, em que a saída dos adolescentes dos serviços de acolhimento acontece porque eles deixam de ser contemplados pelo ECA ao completarem 18 anos de idade. Isto é, sua saída não necessariamente acontece como resultado de um trabalho de acompanhamento das famílias, fortalecimento dos vínculos e garantia de condições básicas de sobrevivência, tal como previsto pela política pública, mas justamente pela impossibilidade de que esses aspectos tenham se efetivado no período em que a criança ou o adolescente estiveram acolhidos.

Tais exemplos apontam para os impasses encontrados pela rede de atenção socioassistencial em concretizar os objetivos a que se destinam as leis e as políticas de proteção à infância e juventude. Entende-se que apesar das mudanças significativas nas diretrizes de ordenamento dos serviços, o simples fato destes equipamentos se manterem ainda com notória presença no âmbito socioassistencial aponta para uma manutenção - nem que seja de um resíduo - da lógica que os constituiu no princípio, quando a institucionalização de crianças e adolescentes serviu como ferramenta de intervenção e afirmação da autoridade do Estado sobre as camadas mais pobres da população, seguindo propósitos higiênicos de ordem e controle social.

O presente trabalho visa discutir a permanência de discursos normativos em torno da família pobre durante diferentes momentos históricos, com base em um levantamento das principais normativas voltadas à atenção à infância e juventude no Brasil. A fim de problematizar esses achados de pesquisa, será realizada uma discussão com o auxílio de autores que se debruçaram sobre o tema da história social da criança e da família no referido país. Por fim, a partir de uma leitura psicanalítica possível desses fenômenos, será construída uma discussão em torno da função simbólica desempenhada pela família no processo de constituição psíquica da criança, que se distancia de uma perspectiva normativa dessas relações.

## **2. Retomada sociojurídica das políticas públicas voltadas à infância e juventude no Brasil**

O contexto socioeconômico brasileiro, no início do século XX, foi marcado por processos de industrialização e crescimento acelerado de áreas

urbanas, os quais contribuíram para que as camadas populares estivessem submetidas a precárias condições de vida. De acordo com Sylvio Costa (1998: 101), a esta altura, “as difíceis condições de habitação, a insalubridade, a promiscuidade, a difícil inserção no mercado de trabalho, uma alta taxa de mortalidade infantil e o grave perigo das epidemias marcam o cotidiano da vida dos pobres”. É a partir desse momento que a questão da infância começa a despontar enquanto uma preocupação social, uma vez que a combinação dos referidos fatores teria sido disparador do crescente número de crianças e adolescentes ditos abandonados, que passam a circular nas ruas das grandes cidades, provocando a inquietação das classes mais abastadas e do poder administrativo. O assunto foi alvo de muitas discussões que, em suma, alertavam sobre uma ameaça à ordem pública e acentuavam a urgência em regularizar a situação dessas crianças, através da concessão de maior poder interventivo ao Estado por meio de órgãos e normativas específicas (Rizzini, 2000).

Foi um período histórico marcado pela primazia da ação médico-higienista sobre a população, em busca do seu aperfeiçoamento físico, intelectual e moral, o que seria possível através da “implementação de uma disciplina e de um regulamento fundamentado na ordem” (Costa, 1979: 181). Estes objetivos se aproximavam daqueles difundidos pelo discurso nacionalista que se instalava desde o século anterior, fundado nos princípios de ordem e desenvolvimento, tendo sido o saber médico uma importante ferramenta de disseminação desse discurso na sociedade, possibilitando crescente intervenção do Estado sobre as famílias. De acordo com Jurandir Freire Costa, em sua obra “Ordem Médica e Norma Familiar” (1979), a política higienista que fincava seus pilares desde o Brasil Colônia dirigia-se, a princípio, para a família de elite, que podia educar seus filhos dentro dos parâmetros estabelecidos. Neste sentido, “os domínios do lar burguês e do trabalho aparecem como baluartes da vida digna, ordeira e atenta aos bons costumes” (Costa, 1998: 102).

Por família burguesa considera-se o modelo de família nuclear e conjugal, centrado na autoridade do pai, que é seu provedor. À mulher, estavam destinadas as tarefas de zelar pela casa e pela educação dos filhos, exercendo através deles uma função central de manutenção do modelo de estrutura familiar. A regulação higiênica do corpo e da sexualidade configura-se como uma preocupação central deste modelo, reduzindo as atividades sexuais masculina e feminina às funções de pai e mãe, respectivamente, de modo a forjar a ideia de homens e mulheres como “reprodutores e guardiões de proles sãs” (Costa, 1979: 14). Desta maneira, é possível observar como o discurso hegemônico vigente, na medida em que estabelece um ideal de modelo familiar, define, portanto, quem fica à margem desse modelo. As camadas mais pobres da população, nesse sentido, passam a representar, além de uma afronta aos preceitos higiênicos, a fonte de todas as degenerações da sociedade, o que vinha a justificar sua exclusão social.

Foi neste contexto que se instituíram no Brasil as primeiras leis voltadas para a infância e a juventude, os Códigos de Menores de 1927 e de 1979. Apesar de terem tido equipamentos de execução de políticas distintos, os dois Códigos se aproximavam em muitos sentidos. Um dos fatores mais relevantes a ser destacado seria a adoção do termo “menor” para referenciar exclusivamente a infância pobre e marginalizada, de modo estigmatizante, não abrangendo crianças e adolescentes como um todo. Esta terminologia esteve presente na realidade brasileira delimitando um campo de atuação específico, quase sempre ligado à esfera da assistência social; como também a um conjunto de políticas para o “menor”, de caráter disciplinatório e controlador (Costa, 1998).

Os Códigos de Menores compartilhavam o embasamento na doutrina da situação irregular, ainda que o primeiro não se utilize diretamente desta terminologia. No Código de 1979, entretanto, suas diretrizes encontram-se bem delimitadas. De acordo com este último, os “menores” considerados em situação irregular seriam aqueles privados das condições básicas à sua subsistência, saúde e instrução; vítimas de maus tratos; aqueles expostos a atividades contra a moral e os bons costumes; que apresentassem desvios de conduta; ou fossem autores de infração penal. Trata-se de uma definição que não apresenta muitas novidades em relação às categorias contempladas pelo decreto de 1927 (que vigorou por um tempo consideravelmente maior), mas que chama a atenção pelo caráter genérico da classificação.

Dessa maneira, ao abranger as mais diferentes situações de vulnerabilidade em uma só categoria, a de situação irregular, permite que qualquer situação possa ser enquadrada como tal e tratada de acordo com as medidas previstas pela legislação. Estas últimas convergiam quase sempre para a institucionalização dos “menores” em grandes orfanatos ou centros de correção, que logo tornaram-se grandes depósitos de filhos de famílias pobres, fortalecendo, juntamente com a legislação, a ideia de controle e autoridade do Estado sobre as crianças em detrimento do poder das famílias, tidas como incapacitadas e desajustadas.

Em 1941 é criado o Serviço de Assistência ao Menor (SAM) (Decreto-Lei nº 3.3799 de 5 de novembro de 1941), de acordo com as diretrizes do Código de 1927. Ele tinha por finalidade coordenar todos os serviços voltados para os “menores” desvalidos e delinquentes, tanto no âmbito jurídico quanto administrativo. Dentre os princípios do decreto que instituiu o SAM, já constavam as funções de recolher e abrigar os menores em detrimento de qualquer menção à manutenção dos vínculos familiares. De acordo com Pinheiro (2006: 122), as práticas de institucionalização largamente difundidas nesse período “estavam sedimentadas na representação social da criança e do adolescente como objetos de repressão social, ao mesmo tempo em que fortaleciam tal representação e a legitimavam”. No período em que esteve ativo, o SAM foi alvo de muitas denúncias de corrupção na sua prestação de serviços e de crueldade no trato que era dispensado aos internos de seus estabelecimentos, que destacavam seu

fracasso na meta de proteção social dos “menores” em todo território nacional (Rizzini e Rizzini, 2004; Pinheiro, 2006). Como consequência do seu desprestígio, o Serviço é substituído, em 1964, pela Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (FUNABEM), que incorpora seu patrimônio e suas atribuições.

A Política de Bem-Estar do Menor (PNBEM), da qual a FUNABEM era o órgão centralizador, inaugura na legislação brasileira sobre a infância aspectos que dão relevo à convivência familiar, tema que terá maior destaque a partir da década de 1980. O artigo 6º da lei que sanciona a PNBEM dispõe sobre as diretrizes para esta política, apontando como prioridade os “programas que visem à integração do menor na comunidade, através de assistência na própria família e da colocação familiar em lares substitutos” (grifo das autoras), além de deliberar o aprimoramento das instituições para “menores” adotando características que remetam à vida familiar. Sabe-se que para a construção da PNBEM foi utilizada como base a normativa internacional voltada para os direitos da criança (Pinheiro, 2006), especialmente a Declaração Universal dos Direitos das Crianças (DUDC)<sup>2</sup>, que consolida a noção da criança enquanto sujeito de direitos especiais, e propõe fundamentos que devem se estender a todas as crianças, sem distinção. Trata-se de um quadro bem distinto do que acontecia no Brasil, onde as crianças – uma parte específica delas – eram objeto da lei, e não sujeitos de direitos.

Assim, não se pode afirmar que a PNBEM tenha atuado ainda na direção da defesa dos direitos das crianças e adolescentes, nem mesmo na direção contrária das violências cometidas pelo SAM. O que pôde ser constatado da aplicação destas diretrizes referentes à integração social e convivência familiar, por via das Fundações Estaduais de Bem-Estar do Menor (FEBEMs), foi o caminho contrário, que se dirigia à intensificação das práticas de exclusão e repressão, que apontam para “uma política deliberada de não só ‘limpar’ as ruas da cidade dos elementos indesejáveis, mas de punição, pelo afastamento da família e de desarticulação, ao retirá-los do seu meio social” (Rizzini e Rizzini, 2004: 38).

Nesse sentido, a adoção das medidas evidenciava o intuito de distanciar o “menor” do contexto que teria causado - ou causaria - uma ameaça à ordem e segurança pública, de acordo com o discurso corrente. Acreditava-se que se permanecessem ociosos e com livre circulação nas ruas, muito provavelmente se inclinariam para a delinquência, de modo que a institucionalização servia ao duplo propósito de manter os “menores” sob a vigilância e o controle do Estado, e de prepará-los enquanto mão-de-obra produtiva (Pinheiro, 2006). Além disso, é possível indicar como a intervenção do Estado na vida dessas crianças e jovens se configurou como uma ferramenta de poder e controle junto a esse estrato populacional, enfraquecendo o poder familiar.

2 Aprovada em 20 de novembro de 1959 pela Assembleia Geral das Nações Unidas.

Cabe salientar, entretanto, o modo como o poder público e a sociedade civil se isentou da responsabilidade pela própria situação dita irregular destas famílias, alvos de leis coercitivas. Era evidente no discurso corrente um ideário de culpabilidade exclusiva das famílias quanto ao “desvio” de seus filhos, acusando sua incapacidade e desinteresse em educá-los e regê-los, o que justificava as internações em massa. As pesquisadoras Irene e Irma Rizzini (2004: 40) apontam que, no entanto, as famílias não permaneceram passivas frente estes estigmas, mas “passaram a dominar a ‘tecnologia do internamento’, interferindo, manejando e adquirindo benefícios do sistema”, buscando as internações com o objetivo de garantir melhores condições de alimentação, habitação e instrução para os filhos.

Durante todo o período em que estiveram ativas as FEBEMs, seu nome esteve associado a graves denúncias de violências, que iam desde a superlotação até maus-tratos e torturas, que eram respondidas pelos jovens internados com frequentes fugas e rebeliões. Além disso, os jovens dessas instituições ficavam marcados de modo estigmatizante pela sua permanência no local, encontrando muitas dificuldades na sua reinserção na sociedade. Mais uma vez, evidenciava-se o fracasso do serviço em atender aos ditos propósitos de “proteção social” e a impossibilidade de sustentar seu funcionamento dentro dos parâmetros em que vinha operando.

Com base nesses apontamentos, é possível inferir que as políticas de atenção à infância e juventude no Brasil estruturaram-se de tal maneira que acabaram por fomentar, desde a sua origem, uma cultura de institucionalização no país. Tal direcionamento esteve respaldado por um discurso normativo, que ao estabelecer um modelo familiar ideal regido por preceitos higiênicos, veio oportunamente consolidar um lugar de margem e exclusão para determinado estrato populacional, e assim, fortalecer a autoridade do Estado sobre o mesmo.

O momento de abertura política que levou ao fim do Regime Militar no Brasil, no final da década de 1980, representou uma possibilidade de mudança nesse cenário. Em diversas camadas da sociedade civil, movimentaram-se intensos debates acerca da garantia irrestrita de direitos humanos, os quais reverberaram também na questão da infância e da juventude. Como produto de amplo debate e construção coletiva, foi promulgado em 1990 o referido Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que contempla importantes reivindicações no campo das políticas públicas para a infância e juventude. Em seu cerne, verifica-se o intuito de romper com a tradição penal, de controle social e de objetificação da criança e do adolescente perante a lei, passando a garantir seu lugar enquanto sujeito de direitos.

O ECA institui o caráter de universalidade, passando a lei a contemplar todas as crianças e adolescentes, independente de qualquer aspecto econômico ou social, dimensões estas que já estavam presentes na Constituição Federal de 1988. A lei baseia-se nas diretrizes legitimadas pela Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (1989), ocasião na qual um conjunto de

países, dentre eles o Brasil, procuraram definir quais os direitos fundamentais e comuns a todas as crianças, objetivando compor alicerce para formulação de normativas aplicáveis em qualquer nação. Em linhas gerais, dispõe que a infância deve ser tratada com prioridade absoluta e atenção especial, devendo seus direitos fundamentais ser protegidos em qualquer situação. Estado, sociedade e família devem agir integrados em favor da criança, salvaguardando o princípio do interesse maior desta. A Convenção (1989) ressalta ainda a família como ambiente natural para o crescimento da criança, sendo responsabilidade dela prover cuidado e proteção à criança. Quando na privação destes direitos, é dever do Estado garanti-los, através de instituições e serviços de assistência específicos, bem como proteger e auxiliar a família a exercer seu encargo (Pereira, 1996).

Desse modo, é possível observar o deslocamento que o ECA produz no modo como as políticas públicas para infância se estabeleciam até então. Destaca-se, por exemplo, que passa a ser uma diretriz que a família também seja zelada pelo Estado, de modo que possa ter os recursos necessários para exercer sua função de cuidado e proteção, tendo em vista que lei considera a condição da criança como pessoa em desenvolvimento e a família como lugar a ser priorizado para seu crescimento (Brasil, 1990). Com isso, a situação de carência econômica da família deixa de poder justificar, nos termos da lei, a suspensão ou destituição do poder familiar, como vimos ser ação recorrente em momento histórico anterior.

Além disso, o Estatuto promove uma diferenciação entre medidas protetivas e medidas socioeducativas, estas últimas aplicadas em caso de prática de ato infracional cometido pela criança ou do adolescente, e as primeiras em caso de ameaça ou violação dos direitos fundamentais dos mesmos. Como já referido, a inclusão em serviços de acolhimento institucional configura-se como uma medida protetiva nos termos da lei, e que difere da medida privativa de liberdade para casos de ato infracional.

Pelo Estatuto os equipamentos de acolhimento institucional devem direcionar suas ações no sentido da garantia do direito da criança e do adolescente à convivência familiar e comunitária, sendo portanto de caráter provisório e excepcional, configurando-se como um forma de transição para a reintegração familiar ou a colocação em família substituta. De acordo com o ECA (Brasil, 1990), a aplicação da medida deve acontecer prioritariamente em conformidade com o interesse superior da criança e do adolescente e somente se indispensável à garantia de sua proteção. Além disso, a permanência da criança ou adolescente na instituição não deve exceder o limite de dezoito meses (salvo quando comprovada necessidade que atenda ao seu interesse), e sua situação deve ser reavaliada no máximo a cada três meses durante a sua permanência, devendo a autoridade competente, com base em relatório psicossocial fornecido pela instituição, deliberar acerca da possibilidade de retorno ao lar.

Em 2006, é aprovado o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária

(PNCFC), que possui como objetivo ordenar as políticas públicas em favor da manutenção da convivência familiar e comunitária. O Plano defenderá, em consonância com a Constituição Federal e o ECA, que o direito da criança à manutenção dos vínculos familiares deve ser salvaguardado pelo Estado, e no caso de enfraquecimento ou risco iminente destes, “as estratégias de atendimento deverão esgotar as possibilidades de preservação dos mesmos, aliando o apoio socioeconômico à elaboração de novas formas de interação e referências afetivas no grupo familiar” (Brasil, 2006: 16, grifo das autoras). É a partir deste último aspecto que o PNFCF se propõe a considerar a família em sentido mais amplo, abrangendo laços naturais, afetivos e civis, admitindo diferentes arranjos familiares.

Com isso, o Plano visa favorecer o rompimento com a cultura de institucionalização de crianças e adolescentes no Brasil, de modo que se propõe a articular políticas, programas e serviços com esta finalidade. Dentre outros aspectos – como o aprimoramento dos procedimentos de adoção e a implementação do programa de famílias acolhedoras –, essa iniciativa aponta diretrizes para a reformulação e qualificação dos serviços de acolhimento institucional, com base no que já fora instituído pelo ECA anos antes. De acordo com o Plano (Brasil, 2006: 40), “todas as entidades que desenvolvem programas de abrigo devem prestar plena assistência à criança e ao adolescente, ofertando-lhes acolhida, cuidado e espaço para socialização e desenvolvimento”, trabalhando, sobretudo, no sentido da preservação dos vínculos familiares e da promoção da reintegração familiar. As entidades devem também priorizar o atendimento em pequenos grupos, procurar atender diversas faixas etárias e ambos os sexos, de modo a evitar o desmembramento de grupos de irmãos e favorecer a participação na vida da comunidade local (Brasil, 2006).

### **3. Entre a proteção e a violação: algumas considerações da Psicanálise**

Como já adiantado nas considerações iniciais do presente trabalho, as estatísticas revelam que, a despeito dos avanços no campo do Direito, ainda são encontrados impasses muito significativos na concretização dessas diretrizes. O que se verifica na prática é uma grande dificuldade no acompanhamento das famílias, que passa tanto por critérios de ordem prática e material (como na garantia de condições mínimas de moradia, saúde, trabalho, segurança) como critérios de ordem discursiva, quando se atribui a essas famílias, por exemplo, o caráter de fracasso, incapacidade ou mesmo desinteresse de exercer as funções parentais. O apoio no mito da família estruturada e no mito da maternidade, que têm como ponto de partida a família patriarcal brasileira, e de chegada, a família conjugal moderna (Corrêa, 1994), despreza a diversidade de organização da família brasileira. Ancorada na autora acima, a antropóloga Cláudia Fonseca (1999) sugere a descolonização do olhar sobre as famílias reconhecendo a dinâmica social e familiar das camadas populares tais como as

práticas de circulação de crianças em redes extensas de compadrio, nem sempre ancoradas em relações de parentesco. Tais práticas nada contêm de negligência ou abandono - modo como são lidas nas práticas de assistência social e que têm como efeito a emergência de novas classificações e terminologias para respaldar a medida de acolhimento. Dentre elas se destaca, por exemplo, a de “negligência”, termo generalista utilizado correntemente nos serviços socioassistenciais para designar condutas em que as diretrizes do ECA não foram seguidas, englobando as mais variadas situações, com diferentes níveis de gravidade.

A partir da análise de Nascimento (2012: 41) sobre essa categorização, seria possível inferir que

*para que exista a condição de negligente é preciso que exista antes um modelo de proteção. Existindo esse modelo, qualquer desvio a ele é negligência. Portanto, embora as construções subjetivas afirmem a negligência como algo a ser sanado, como um problema, no sentido de algo ruim, o que aqui se coloca como um problema [...] não é propriamente a negligência de maneira isolada, mas o par proteção-negligência.*

A autora, nesse sentido, chama a atenção para duas questões fundamentais. A primeira, de que a classificação se constrói a partir da negativa de um modelo idealizado, e a segunda, de que se deve atentar para a possibilidade de produzir violências e violações na tentativa de se fazer o contrário. Em nome da proteção da criança e do adolescente, pode se apressar a aplicação de uma medida sem que haja uma análise mais detalhada da complexidade da vida familiar e que leve em conta, além dos fatores materiais e factíveis, os aspectos psíquicos e afetivos, assim como hábitos e tradições culturais envolvidos nas relações entre a criança ou o adolescente e suas figuras de referência.

Isso nos interessa a partir de um olhar psicanalítico sobre o processo de constituição psíquica, que considera a condição de desamparo que é própria do ser humano no início de sua vida, requerendo a presença e o encargo de outras pessoas junto aquele ser durante tempo considerável para que ele possa sobreviver. O traçado das primeiras relações da criança com o mundo se dá por meio da satisfação de suas necessidades essenciais (como a alimentação, por exemplo), cuidados que além de suprir uma necessidade vital, estão ligados também à delimitação de uma função simbólica que permite o acesso da criança às leis da cultura e da linguagem. Tais aspectos foram amplamente explorados no campo da Psicanálise, a partir de diferentes leituras empreendidas pelos pós-freudianos. Neste trabalho, é ressaltada a contribuição de Jacques Lacan acerca do referido processo.

Destaca-se, nesse domínio, o que Lacan (1969/2003:369) nomeou como a “irredutibilidade de uma transmissão” que seria sustentada pelas figuras de referência primordiais da criança, que implica a relação com um desejo que não seja anônimo. Isto é, requer que o desejo do adulto que se encarrega pela

criança esteja implicado na cena, produzindo assim “a marca de um interesse particularizado” (Lacan, 1969/2003:369) sobre aquele ser singular, supondo nele um sujeito - sujeito de desejo -, antes que ele próprio possa se reconhecer como tal. Ainda que não exista uma predeterminação de quem deveria ocupar esses lugares - ideia que diverge da delimitação de um modelo familiar ideal, uma vez que se tratam, precisamente, de funções - é necessário que exista de fato alguém neste lugar, pois implica “a relação com um desejo que não seja anônimo” (Lacan, 1969/2003: 369). Trata-se de uma função de antecipação que garante à criança um lugar de pertença em uma linhagem, o que não acontece sem falhas e equívocos que são próprias da transmissão.

Nesse sentido, importa saber o valor que é dado no contexto social às suas referências simbólicas, históricas e familiares, assim como a implicação junto à criança de quem a ela enuncia os discursos orientadores de nosso tempo. No caso das crianças e adolescentes em situação de acolhimento institucional, advindas de contextos sociais críticos e de famílias que não se encaixam nos modelos hegemônicos de estrutura, essa dinâmica ganha ainda outra faceta preocupante, uma vez que “há efeitos disruptivos na transmissão dos pais dessas famílias desvalorizadas, e tais discursos, que singularizam a criança, são substituídos pelo discurso social e genérico que incide na constituição do laço social da criança” (Rosa, 2016:102). A parentalidade exercida pela família, seja qual for a sua configuração, é colocada em questão, e passa a ser fiscalizada (quando não substituída) por agentes sociais que não necessariamente estão implicados de modo subjetivo àquela criança ou adolescente de modo particular. Há, portanto, uma destituição do lugar da criança enquanto filha, passando a ser tratada como uma criança generalizada, que é alvo das ações político-institucionais. Esse deslocamento que tem um sem-número de consequências desfavoráveis para a constituição psíquica desses sujeitos, conforme o discurso social se antepõe ao discurso familiar que singulariza a criança. De acordo com Rosa e Lacet (2012: 368-369),

*Nessas situações, constata-se a prevalência do discurso adulto-criança e o apagamento do discurso familiar, seja em razão de condições sociais, seja por impossibilidades do desejo. Para esse par, o enunciado é diluído em vários “outros”, encarnados aleatoriamente por agentes sociais descomprometidos. A eles é oferecido apenas o discurso sobre a criança; uma criança que não lhes diz respeito, que não é filho. Esse discurso, carregado de expectativas culturais, desqualifica a criança e a legitimidade de seu discurso e de seus atos.*

No cotidiano das instituições de acolhimento, as crianças encontram-se enredadas em complexas formas de poder, que incluem a construção de um saber universal sobre elas, o qual não considera a dimensão singular de suas histórias. Desse modo, cabe a elas um lugar que não é o de sujeito de desejo,

tal como ressalta a Psicanálise, mas uma posição de assujeitamento diante dos ditames jurídicos, institucionais e sociais. Na prática, é sabido que uma vez que a criança e a família adentram o sistema socioassistencial, suas possibilidades de saída dessa malha discursiva são muito reduzidas. Isso pode ser percebido, por exemplo, na defasagem entre o tempo que se leva para avaliar a aplicação da medida, e o tempo para o retorno familiar, quando este acontece.

Sob a perspectiva da Psicanálise, acompanhamos a proposição do psicanalista Gilles Garcia (2015)<sup>3</sup> de retomar em três tempos lógicos - a saber, o instante de olhar, o tempo para compreender e o momento de concluir (Lacan, 1945/1998) - o processo que vai da identificação de um problema à formulação de um diagnóstico situacional do campo da assistência social. Para Lacan (1945/1998: 205), o instante de olhar é aquele em que se formula um enigma, que “introduz a forma que, no segundo momento, cristaliza-se como hipótese autêntica, pois vem a visar à verdadeira incógnita do problema”, que é o tempo para compreender. Este, por sua vez, não possui um limite definido entre o primeiro e o terceiro tempo, que é sua conclusão, movida por uma urgência e representada por um ato.

A partir desse direcionamento, é possível apontar no campo das políticas socioassistenciais brasileiras uma supressão do tempo para compreender na pressa em concluir através de um ato, prática muito comum na alçada jurídica. Com base no que foi visto até aqui, é possível inferir que esse ato, representado pela aplicação da medida de acolhimento institucional, parece se fundamentar em motivos que vão além da proteção social da criança, e que remetem à atualização do momento histórico trabalhado inicialmente, marcado por mecanismos de exclusão e controle social. Entendemos que tais práticas são ancoradas por discursos estigmatizantes e excludentes que desconsideram formas potentes e organizadoras da vida e do cuidado com as crianças e adolescentes, as quais antecipam a diversidade de noções de configuração da família contemporânea, pautadas por vínculos afetivos e pelo interesse particularizado em relação à criança, garantindo seu processo de subjetivação orientado pelo desejo.

Ignorar formas diversas de conceber os laços estruturantes alinha certas práticas de assistência social a práticas de controle e submissão das camadas populares. Constata-se os efeitos desorganizadores da destituição de valor das trajetórias familiares, principalmente de mulheres, na luta por superação das carências econômicas e pela emancipação da lógica patriarcal e domínio dos parceiros masculinos - circunstâncias que, muitas vezes, levam à migração do campo para a cidade, pelo menos inicialmente sem os

3 Tal proposição foi apresentada pelo psicanalista em comunicação na mesa redonda “A criança em risco: relatos de experiências de psicanalistas em instituições francesas”, promovida pelo Laboratório de Estudos sobre Psicanálise, Cultura e Subjetividade (LAEPCUS) da Universidade de Fortaleza (UNIFOR), realizada nessa instituição no dia 18 de agosto de 2015.

filhos. Faz-se urgente uma prática pautada pela descolonização do olhar sobre as famílias reconhecendo a dinâmica social e familiar das camadas populares. Tal prática supõe estender o tempo de compreender para além da urgência que remete à repetição de modelos já superados na própria letra da lei.

À guisa de conclusão, podemos lançar o seguinte questionamento, inspirado nas proposições de Rosa e Lacet (2012): o que o modo como tratamos nossas crianças diz sobre os laços sociais na contemporaneidade? Trata-se de uma pergunta a ser mantida no horizonte das práticas no campo da assistência, a fim de que possa suscitar uma postura de constante crítica e desconfiança das práticas bem intencionadas e das políticas instituídas.

## Referências bibliográficas

- BARTOLOMEU, Gabriel (2017), *O trabalho do psicanalista na Política de Assistência Social: escuta do sujeito e problematização de discursos e práticas*, Dissertação de Mestrado em Psicologia Clínica, Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo, São Paulo/SP.
- BRASIL, Decreto nº 17.943, de 12 de outubro de 1927, *Consolida as leis de assistência e proteção a menores* [Online], 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)> [consultado em: 26 de novembro de 2017].
- BRASIL, *Decreto-lei nº 3.799, de 5 de novembro de 1941, Transforma o Instituto Sete de Setembro, em Serviço de Assistência a Menores e dá outras providências* [Online], disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-3799-5-novembro-1941-413971-publicacaooriginal-1-pe.html>> [consultado em: 25 de novembro de 2017].
- BRASIL, *Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979, Institui o Código de Menores* [Online], disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/L6697.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6697.htm)> [consultado em: 25 de novembro de 2017].
- BRASIL, *Constituição da República Federativa Do Brasil de 1988* [Online], disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm)> [consultado em: 25 de novembro de 2017].
- BRASIL, *Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências* [Online], disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm)> [consultado em: 25 de novembro de 2017].
- BRASIL, Presidência da República. Secretaria Especial dos Direitos humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. *Plano Nacional para Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária* (2006). Brasília: CONANDA, 2006.
- BOESMANS, Emílie; MARTINS, Karla Patrícia Holanda (2016), “Acolhimento institucional: realidade, causalidade e singularidade na Psicanálise e no Direito”, *Gerais: Revista Interinstitucional de Psicologia*, v. 9 (n. 1), p. 03-16.
- CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (2013), *Um olhar mais atento aos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes no país - Relatório da resolução nº71/2011* [Online], disponível em: <[http://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Destaques/Publicacoes/Res\\_71\\_VOLUME\\_1\\_WEB\\_.PDF](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Destaques/Publicacoes/Res_71_VOLUME_1_WEB_.PDF)> [consultado em: 28 de novembro de 2017].
- CORRÊA, Mariza (1994), “Repensando a família patriarcal brasileira”, in *Colcha de retalhos: Ensaios*, Campinas, Editora UNICAMP.
- COSTA, Jurandir Freire (1979), *Ordem médica e norma familiar*, São Paulo, Graal.

- COSTA, Sylvio de Sousa Gadelha (1998), *Subjetividade e menor-idade: acompanhando o dever dos profissionais do social*, São Paulo, Annablume; Fortaleza, Secretaria da Cultura e Desportos.
- FERREIRA, Mariana Belluzzi (2017), *Impasses do desacolhimento institucional por maioria: Psicanálise e articulação de rede territorial*, Dissertação de Mestrado em Psicologia Social, Departamento de Psicologia da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo/SP.
- FONSECA, Cláudia (1999), “O abandono da razão: a descolonização dos discursos sobre a infância e a família”, in SOUZA, Edson (org.), *Psicanálise e colonização*. Porto Alegre, Artes e Ofícios.
- LACAN, Jacques ([1945] 1998), “O tempo lógico e a asserção de certeza antecipada”, in *Escritos*, Rio de Janeiro, Jorge Zahar.
- LACAN, Jacques ([1969] 2003), “Nota sobre a criança”, in *Outros Escritos*, Rio de Janeiro, Jorge Zahar.
- NASCIMENTO, Maria Lívia do (2012), “Abrigo, pobreza e negligência: percursos de judicialização”, *Psicologia & Sociedade*, Florianópolis, v. 24 (n. especial), p. 39-44.
- PEREIRA, Tânia da Silva (1996), *Direito da criança e do adolescente: uma proposta interdisciplinar*, Rio de Janeiro, Renovar.
- PINHEIRO, Ângela (2006), *Criança e Adolescente no Brasil: Porque o abismo entre a lei e a realidade*, Fortaleza, Editora UFC.
- RIZZINI, Irene (2000), *A criança e a lei no Brasil: revisitando a história (1822-2000)*, Brasília, UNICEF; Rio de Janeiro, Editora Universitária USU.
- RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma (2004), *A institucionalização de crianças no Brasil: percurso histórico e desafios do presente*, Rio de Janeiro, Editora PUC-Rio; São Paulo, Loyola.
- ROSA, Miriam Debieux (2016), *A clínica psicanalítica em face da dimensão sociopolítica do sofrimento*, São Paulo, Escuta/Fapesp.
- ROSA, Miriam Debieux; LACET, Cristine (2012), “A criança na contemporaneidade: entre saber e gozo”, *Estilos da Clínica*, São Paulo, v. 17 (n. 2), p. 359-372.