

**UFRRJ**  
**INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS**  
**CURSO DE GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL**

**TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

**JUDICIALIZAÇÃO E INSTITUCIONALIZAÇÃO:**  
**MECANISMOS ESTATAIS DE ENFRENTAMENTO DA “QUESTÃO SOCIAL”**  
**NO TRATO DA VIOLAÇÃO DE DIREITOS INFANTOJUVENIS NO BRASIL**

**LETÍCIA SANTOS RAMALHO**

**2025**



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL**

**JUDICIALIZAÇÃO E INSTITUCIONALIZAÇÃO:  
MECANISMOS ESTATAIS DE ENFRENTAMENTO DA “QUESTÃO SOCIAL”  
NO TRATO DA VIOLAÇÃO DE DIREITOS INFANTOJUVENIS NO BRASIL**

**LETÍCIA SANTOS RAMALHO**

*Sob a Orientação da Professora*  
**Fabiana Schmidt**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Serviço Social da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, como parte das exigências para obtenção do título de bacharel em Serviço Social.

Seropédica, RJ.  
Junho de 2025

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
Biblioteca Central / Seção de Processamento Técnico

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

Sj Santos Ramalho, Leticia , 2001-  
Judicialização e Institucionalização: mecanismos  
estatais de enfrentamento da "Questão Social" no trato  
da violação de direitos infantojuvenis no Brasil. /  
Leticia Santos Ramalho. - Seropédica, 2025.  
72 f.

Orientadora: Fabiana Schmidt .  
Monografia(Especialização). -- Universidade Federal  
Rural do Rio de Janeiro, Serviço Social, 2025.

1. Acolhimento Institucional. 2. Criminalização da  
pobreza. 3. Negligência Estatal. 4. Judicialização. 5.  
Proteção Social. I. Schmidt , Fabiana, 1974-, orient.  
II Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.  
Serviço Social III. Título.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
DEPARTAMENTO DE HOTELARIA E SERVIÇO SOCIAL



ATA Nº 2760/2025 - DHSS (12.28.01.00.00.00.10)

Nº do Protocolo: 23083.033816/2025-17

Seropédica-RJ, 30 de junho de 2025.

### ATA DE BANCA DE AVALIAÇÃO DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

No dia 25 do mês de junho de 2025, às 11:30h horas, na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ, na sala de reuniões do ICHS, foi instalada a Sessão Pública de Defesa do Trabalho de Conclusão de Curso da/o Aluna/o LETÍCIA SANTOS RAMALHO Matrícula 20210022484 que apresentou o trabalho intitulado **“JUDICIALIZAÇÃO E INSTITUCIONALIZAÇÃO: MECANISMOS ESTATAIS DE ENFRENTAMENTO DA “QUESTÃO SOCIAL” NO TRATO DA VIOLAÇÃO DE DIREITOS INFANTOJUVENIS NO BRASIL”**.

A Banca Examinadora foi composta pela Profa. Dra. Fabiana Schmidt(presidente), pela Profa. Dra. Marisol (examinador 1), pela prof. Dra. Carmen Oliveira Frade e pela Assistente Social Tatiana Figueiredo Ferreira.

Abrindo a sessão, a presidente da comissão, após dar a conhecer aos presentes os procedimentos para a condução dos trabalhos, passou a palavra a aluna/o, que fez a apresentação do seu Trabalho de Conclusão de Curso. Seguiu-se a arguição pelos examinadores. Logo após, a Comissão se reuniu, sem a presença da candidata/o e do público, para julgamento e expedição do resultado final. Sendo a/o candidata/o considerada Aprovada.

O resultado final foi comunicado publicamente à candidata pela Presidente da Banca. Nada mais havendo a tratar, a/o Presidente encerrou a reunião e lavrou a presente Ata, que será assinada por todos os membros participantes da Comissão Examinadora.

Presidente:

Examinadora 1:

Examinador 2:

Examinador 3

Discente

*(Assinado digitalmente em 30/06/2025 18:43)*

CARMEN OLIVEIRA FRADE  
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR  
DHSS (12.28.01.00.00.00.00.10)  
Matricula: ###067#1

*(Assinado digitalmente em 30/06/2025 17:22)*

FABIANA SCHMIDT  
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR  
DHSS (12.28.01.00.00.00.00.10)  
Matricula: ###686#9

*(Assinado digitalmente em 30/06/2025 20:49)*

MARISOL VALENCIA ORREGO  
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR  
DHSS (12.28.01.00.00.00.00.10)  
Matricula: ###437#4

*(Assinado digitalmente em 01/07/2025 10:43)*

LETICIA SANTOS RAMALHO  
DISCENTE  
Matricula: 2021#####4

*(Assinado digitalmente em 03/07/2025 14:26)*

TATIANA FIGUEIREDO FERREIRA CONCEICAO  
ASSINANTE EXTERNO  
CPF: ###.###.077-##

Visualize o documento original em <https://sipac.ufrj.br/public/documentos/index.jsp> informando seu número: 2760, ano: 2025, tipo: ATA, data de emissão: 30/06/2025 e o código de verificação: e6aca087da

## AGRADECIMENTOS

Por se tratar de uma produção acadêmica, síntese e prova da minha formação, dedico os primeiros agradecimentos deste trabalho, e o mais profundo reconhecimento, a todos àqueles que participaram, com carinho e comprometimento, da construção do meu caminho dentro da universidade. Levo comigo, com ternura, cada troca, incentivo e aprendizado.

A todos os meus professores, que contribuíram para minha formação e se dedicam com tanto empenho à construção e à manutenção do curso de Serviço Social na UFRRJ, muitas vezes indo além do que lhes é exigido. Em especial às docentes Marisol, Tatiane e Carmen.

E à minha orientadora Fabiana, que foi responsável pela minha introdução ao que é o Serviço Social, pelo aprendizado dos princípios éticos, da realidade social e pela supervisão de estágio, processo que sustentou o desenvolvimento deste Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), no qual atuou como orientadora, com coragem de embarcar comigo, acreditando na possibilidade de concluir este trabalho, com paciência e cuidado.

Desde já, agradeço à banca pela disponibilidade em participar da avaliação deste trabalho. Sei que as contribuições, o tempo dedicado e o olhar atento de cada um serão fundamentais para o aprimoramento desta pesquisa e para o meu crescimento acadêmico.

Além disso, não poderia deixar de agradecer aos que compuseram minha experiência de Estágio: as minhas supervisoras e a equipe do meu segundo estágio que me integraram, abraçaram na equipe e contribuíram para minha formação.

Ainda no que tange minha trajetória acadêmica, mas agora também pessoal, não poderia deixar de agradecer os amigos que fiz dentro da Rural. O período de graduação é um momento feliz mas conturbado e difícil. No meu caso, em especial, o início da minha graduação foi um momento extremamente delicado para minha vida pessoal e minhas meninas me salvaram. Thaissa, Ana, Marina, Stefanie e Isis: amo vocês e minhas memórias mais felizes do tempo de rural são do nosso tempo juntas. Eu sou imensamente grata. E fico feliz de seguirmos dando um jeito de fazer parte da vida uma da outra mesmo com as mudanças de curso ou de universidade e com as rotinas corridas.

À Thaissa: restamos nós duas. E chegamos até aqui. Eu não poderia deixar de dedicar, no mínimo, um parágrafo à você, que esteve ao meu lado sem cessar desde que nos conhecemos pelas telinhas, ainda no período de graduação online durante a pandemia, até este período de construção dos nossos TCCs, em que estamos lado a lado, dividindo orientadora,

orientação, referências acadêmicas, inseguranças sobre prazos e sobre a escrita, além de muito incentivo nos momentos em que pensamos em desistir.

Além de parceira de graduação, nesses quase quatro anos, que seriam insuportáveis sem você, compartilhamos a vida a ponto de todos que me conhecem acabarem conhecendo você. Agradeço imensamente à Rural por ter proporcionado a construção dessa parceria de vida.

Um agradecimento especial também à Isis, minha “alma gêmea acadêmica” e amiga de vida. Nunca alguém combinou tanto comigo no modo de produzir e se organizar para fazer trabalhos, acho que talvez aprendemos a ser acadêmicas juntas, em várias madrugadas pré entrega de trabalho, enquanto comíamos pipoca e fofocávamos.

Agradeço também a Pedro e Leandra, com quem pude compartilhar momentos importantes dessa jornada. Vocês me apoiaram tanto nesse momento de escrita e na minha vida pessoal. A presença e o apoio de vocês tornou essa caminhada mais leve, sou imensamente grata e amo vocês!

Assim como agradeço à Eduarda, Diego e Mylena. À Duda, em especial, agradeço pela nossa trajetória acadêmica que se entrelaça e é profundamente marcada pela nossa atuação conjunta no movimento estudantil, tanto dentro do curso quanto na universidade. Com você, fui amiga, representante de colegiado, presidente de Centro Acadêmico, integrante de inúmeras comissões, coordenadora de eventos e pesquisadora de iniciação científica. Juntas, colocamos muito cuidado e dedicação em tudo que construímos, chegando, inclusive, a brincar que estávamos gestando e parindo filhos (nossos projetos), e agora, assim como com filhos, entregamos essas construções ao mundo, nas mãos das próximas gerações.

Aos meus amigos de fora da UFRRJ, dedico um agradecimento especial às minhas Marias Eduardas (Mady e Duda), que estão ao meu lado há quase quinze anos, e não só não desistiram de mim em meio às ausências geradas pela busca deste diploma, mas me deram apoio e companheirismo.

Ao meu namorado, Arison, minha profunda gratidão pelo apoio e pela paciência infinita durante todo esse processo de escrita; por estar sempre disponível para me encontrar, me ajudar a distrair a mente e trazer leveza nos finais de dia em que o cansaço parecia esmagar cada neurônio funcional responsável pela minha escrita; por acreditar em mim e no meu potencial de um jeito surreal.

À minha família. Vocês são meu tudo. Não existem palavras possíveis para agradecer a vocês, pois tudo que sou, tenho e construí hoje é graças a vocês. Sem o amor, apoio e

incentivo de vocês nada disso seria possível. Eu os amo demais. Obrigada. Obrigada por todos os meus anos de vida e por todos os anos de graduação. Obrigada pela criação, pelo esforço e empenho na minha educação e pelo amor que me envolve e dá forças e sentido à vida. Obrigada por todas as vezes que pegaram minhas tarefas para que eu pudesse estar sentadinha estudando e escrevendo. Obrigada por lerem meus trabalhos para verificar se estavam bons. Por me ouvirem reclamar dos meus autores e dos dilemas da graduação. Obrigada pelo dengo e carinho quando estava triste e cansada.

À minha mãe, à minha irmã, ao meu irmão, à minha avó e ao meu cunhado: vocês me sustentaram até aqui, é por vocês que eu cheguei até aqui.

Por fim, como base de tudo, agradeço a Deus, que guiou cada passo dessa trajetória e tornou Seu cuidado tão claro que, mesmo nos dias mais escuros, eu pude sentir Sua presença fortalecendo-me para seguir adiante.

## RESUMO

A presente monografia se trata do esforço teórico de compreender criticamente a forma como o Estado brasileiro enfrenta a “Questão Social” no que tange ao trato da violação de direitos infantojuvenis no Brasil. Além do objetivo geral, o trabalho busca compreender por que o acolhimento institucional é acionado como resposta à pobreza, ignorando determinantes estruturais e medidas protetivas, e analisar sua articulação com a judicialização e o familismo na perpetuação de respostas punitivas, para assim, contribuir com subsídios para a atuação profissional comprometida com a totalidade. A justificativa surge a partir da observação, no estágio supervisionado, de que a maioria dos acolhimentos ocorre por suposta negligência dos responsáveis, ignorando os determinantes estruturais da desigualdade e as diretrizes do ECA, revelando a fragilidade da rede socioprotetiva e comprometendo o princípio da proteção integral e a reintegração familiar. A metodologia é qualitativa, combinando revisão bibliográfica, análise documental de políticas públicas e legislações, e estudo de caso com base em registros produzidos durante o estágio supervisionado. O referencial teórico articula contribuições de Behring (2021), Behring e Boschetti (2001), Boschetti (2009), Rizzini e Rizzini (2004), Rizzini e Pilotti (1995), Fávero (2020), Saraiva (2020; 2022), Yazbek (2016), Yamamoto (2006; 2008; 2009; 2021), Netto (1999; 2001; 2005; 2015), Siqueira e Alves (2018), Nun (1969; 2000), Quijano (1973; 1978; 1992) e Marx (1988; 1998). Os resultados apontam que o acolhimento é acionado como resposta padrão à pobreza, sem esgotar as medidas previstas em lei, com atuação fragmentada da rede de proteção. Essa dinâmica reforça uma lógica conservadora e punitiva, que responsabiliza moralmente as famílias pobres e transfere ao Judiciário questões que exigiriam respostas estruturais. Conclui-se pela urgência do fortalecimento das políticas públicas e da atuação profissional crítica e articulada à garantia de direitos.

**Palavras-chave:** Acolhimento Institucional; Judicialização; Criminalização da pobreza; Negligência Estatal; Proteção Social.

## RESUMEN

La presente monografía es un esfuerzo teórico por comprender críticamente la forma en que el Estado brasileño enfrenta la “Cuestión Social” en lo relacionado con la vulneración de los derechos de niños, niñas y adolescentes en Brasil. Además del objetivo general, el trabajo busca entender por qué el acogimiento institucional se activa como respuesta a la pobreza, ignorando determinantes estructurales y medidas de protección, y analizar su articulación con la judicialización y el familismo en la perpetuación de respuestas punitivas, con el fin de aportar insumos para una actuación profesional comprometida con la totalidad. La justificación surge a partir de la observación, durante la práctica profesional supervisada, de que la mayoría de los acogimientos se dan por una supuesta negligencia de los cuidadores, ignorando los determinantes estructurales de la desigualdad y las directrices del Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), lo cual evidencia la fragilidad de la red de protección social y compromete el principio de protección integral y la reintegración familiar. La metodología es cualitativa, combinando revisión bibliográfica, análisis documental de políticas públicas y normativas legales, y estudio de caso basado en registros elaborados durante la práctica profesional. El marco teórico articula las contribuciones de Behring (2021), Behring y Boschetti (2001), Boschetti (2009), Rizzini y Rizzini (2004), Rizzini y Pilotti (1995), Fávero (2020), Saraiva (2020; 2022), Yazbek (2016), Yamamoto (2006; 2008; 2009; 2021), Netto (1999; 2001; 2005; 2015), Siqueira y Alves (2018), Nun (1969; 2000), Quijano (1973; 1978; 1992) y Marx (1988; 1998). Los resultados muestran que el acogimiento se activa como una respuesta estándar frente a la pobreza, sin agotar las medidas previstas por la ley, y con una actuación fragmentada de la red de protección. Esta dinámica refuerza una lógica conservadora y punitiva que responsabiliza moralmente a las familias pobres y traslada al sistema judicial problemáticas que requieren respuestas estructurales. Se concluye con la urgencia de fortalecer las políticas públicas y de promover una actuación profesional crítica y articulada con la garantía de derechos.

**Palabras-clave:** Acogimiento Institucional; Judicialización; Criminalización de la pobreza; Negligencia Estatal; Protección social.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ABEPSS - Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social

AI-5 - Ato Institucional Número 5

CAPS - Caixas de Aposentadorias e Pensões

CAPSi - Centro de Atenção Psicossocial infantil

CAPS AD - Centro de Atenção Psicossocial Álcool e outras drogas

CEAM - Centro Especializado de Atendimento à Mulher

CFESS - Conselho Federal de Serviço Social

CRAS - Centro de Referência de Assistência Social

CREAS - Centro de Referência Especializado de Assistência Social

CRESS - Conselhos Regionais de Serviço Social

CRAM - Centro de Referência ao Atendimento à Mulher

DRU - Desvinculação das Receitas da União

ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente

EUA - Estados Unidos da América

FUNABEM - Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor

FMI - Fundo Monetário Internacional

INPS - Instituto Nacional de Previdência Social

INSS - Instituto Nacional do Seguro Social

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social

NIAM - Núcleo Integrado de Atendimento à Mulher

ONGs - Organizações Não Governamentais

ONU - Organização das Nações Unidas

PAIF - Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família

PAEFI - Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos

PCB - Partido Comunista Brasileiro

PNAS - Política Nacional de Assistência Social

PND - Plano Nacional do Desenvolvimento

PSB - Proteção Social Básica

PSE - Proteção Social Especializada

RGPS - Regime Geral de Previdência Social

SAM - Serviço de Atendimento a Menores

SMAS - Secretaria Municipal de Assistência Social

SCFV - Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos

SGD - Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes

SINPAS - Sistema Nacional de Assistência e Previdência Social

SUAS - Sistema Único de Assistência Social

SUS - Sistema Único de Saúde

SPI - Substâncias Psicoativas Ilícitas

URSS - União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>14</b>
<b>1. PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA: PERSPECTIVA HISTÓRICA E ESTRUTURAL DA FORMAÇÃO SOCIAL DO PAÍS.....</b>	<b>16</b>
1.1. A emergência da “Questão Social” e da Proteção Social na história global.....	16
1.2. Formação Social Brasileira e Proteção Social: lutas, contradições e determinações históricas.....	20
<b>2. O TRATO HISTÓRICO DA QUESTÃO DA INFÂNCIA NO BRASIL.....</b>	<b>30</b>
2.1 Período Colonial e Brasil Império.....	30
2.2 Código de Menores de 1927 e Serviço de Assistência a Menores (SAM).....	32
2.3 Ditadura Militar e o Código de Menores de 1979.....	37
2.4 Estatuto da Criança e do Adolescente e a mudança de paradigmas relacionados à infância.....	40
2.4.1 Acolhimento Institucional de Crianças e Adolescentes.....	44
<b>3. A PRÁTICA DO ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL: ESTUDO DE CASO BASEADO NA EXPERIÊNCIA DE ESTÁGIO.....</b>	<b>47</b>
3.1 Panorama geral dos processos de Acolhimento Institucional, a partir da observação da prática.....	47
3.2 Estudo de Caso.....	55
3.2.1 O Sistema de Garantia de Direitos e Condições Estruturais.....	56
3.2.2 A atuação do Poder Judiciário.....	57
3.2.3 A atuação do Conselho Tutelar.....	57
3.3 Análise Integrada sobre o enfrentamento da violação de direitos infantojuvenis	60
3.4 A visão crítica do Serviço Social em frente à este cenário.....	61
<b>CONSIDERAÇÕES.....</b>	<b>66</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>68</b>
<b>FILMOGRAFIA.....</b>	<b>75</b>

## INTRODUÇÃO

A presente monografia foi motivada por inquietações surgidas a partir da experiência de Estágio Supervisionado em Serviço Social, realizado em uma unidade de acolhimento institucional localizada em um município da Baixada Fluminense, no estado do Rio de Janeiro. Ao acompanhar o cotidiano do equipamento de acolhimento, observou-se um padrão recorrente de acolhimentos motivados por suposta “negligência”, sem que fossem esgotadas outras possibilidades de intervenção previstas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

A partir da compreensão de que por vezes, a pobreza é compreendida como uma forma de negligência; que a persistente desigualdade social brasileira é resultado de um processo histórico de formação social marcado por colonização, escravidão, patriarcado, exclusão e racismo estrutural, cujas heranças ainda incidem sobre a configuração das políticas públicas atuais; e que o Estado está enfrentando entraves no papel de garantia dos direitos sociais e na garantia de condições mínimas de existência para a população, devido ao processo Neoliberal de sucateamento e precarização de políticas públicas e serviços.

Surge a hipótese de que o Estado se omite em garantir os direitos sociais básicos e condições mínimas de existência, transferindo para as famílias a responsabilidade, e, as julga por “inaptas”. Entende-se, assim, que ele penaliza, historicamente, sua pobreza com a separação familiar, a institucionalização das crianças e judicialização dos casos, em vez de construir e garantir um trabalho integrado de proteção social. Essa dinâmica evidencia um familismo punitivo, no qual a centralidade da família nas políticas públicas é mobilizada não para seu fortalecimento, mas para sua responsabilização, estigmatização, culpabilização, e punição – especialmente quando se trata de famílias pobres, negras e periféricas.

Essa realidade se insere em uma lógica mais ampla de judicialização da pobreza, em que o sistema de justiça é acionado para intervir em situações que, na essência, demandariam políticas públicas integradas e intersetoriais – como acesso à renda, moradia, saúde mental, educação integral e apoio psicossocial. Ao resgatar os marcos históricos da proteção social no Brasil, desde a lógica colonial e caritativa até o advento da Seguridade Social pela Constituição Federal de 1988, com especial atenção às contrarreformas neoliberais, o trabalho evidencia que o Estado brasileiro tem historicamente operado sob uma racionalidade seletiva, tutelar e fragmentada.

Ademais, o neoliberalismo impacta no sucateamento das políticas sociais, na desarticulação dos serviços da rede socioassistencial e na fragilidade dos fluxos entre os órgãos que compõem o Sistema de Garantia de Direitos (SGD). A atuação fragmentada desses entes, somada à ausência de acompanhamento sistemático às famílias e à insuficiência de respostas territorializadas, tem contribuído para o agravamento das situações de risco e para o uso recorrente do acolhimento como medida padrão, no que se refere às crianças e adolescentes.

Diante disso, portanto, este trabalho se propõe a analisar os mecanismos estatais de enfrentamento da “Questão Social” no trato da violação de direitos infantojuvenis no Brasil. Objetivando compreender também os motivos que levam o acolhimento institucional a ser acionado como resposta à pobreza, desconsiderando os determinantes estruturais, e outras medidas protetivas, e, como o uso da judicialização, institucionalização se articulam nesse processo. O trabalho busca, ainda, contribuir com subsídios para a atuação profissional comprometida com a totalidade, a análise das determinações sociais e a construção de práticas interventivas que articulem a proteção integral à luta pela universalização de direitos e pela superação das desigualdades.

A metodologia utilizada é qualitativa, com base em revisão bibliográfica e análise documental de legislações, políticas públicas e documentos e registros construídos no período de Estágio Supervisionado em Serviço Social. O referencial teórico da revisão bibliográfica baseia-se principalmente em autores como Behring (2021); Behring e Boschetti (2001), Boschetti (2009), Rizzini e Rizzini (2004), Rizzini e Pilotti (1995), Fávero (2020), Saraiva (2020), Yazbek (2016), Iamamoto (2006; 2008; 2009, 2021), Netto (1999, 2001, 2015), Nun (1969; 200), Quijano (1992; 1973; 1978) e Marx (1988; 1998). Já o referencial teórico da análise documental se baseia no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); leis como os Códigos de Menores (1927 e 1979), a Constituição Federal (1988), no ECA (1990), na Lei de Adoção (2009) e leis que regem a Assistência Social no país; além de documentos redigidos durante o período de estágio supervisionado.

Dessa forma, esta monografia está estruturada em três capítulos: o primeiro aborda a formação histórica e estrutural da proteção social no Brasil, destacando os condicionantes coloniais, raciais e capitalistas que moldam a relação entre Estado e pobreza; o segundo capítulo investiga o tratamento histórico da infância no país, desde o período colonial até a promulgação do ECA, com destaque para os marcos legais e institucionais; e o terceiro, por fim, apresenta o panorama geral do acolhimento institucional no Brasil contemporâneo,

utilizando também a metodologia de estudo de caso, articulando os dados coletados com a revisão bibliográfica e documental, além de trazer reflexões sobre os fundamentos teóricos do Serviço Social, a atuação profissional e os desafios enfrentados no cotidiano da atuação profissional neste campo.

## **1. PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA: PERSPECTIVA HISTÓRICA E ESTRUTURAL DA FORMAÇÃO SOCIAL DO PAÍS**

### **1.1. A emergência da “Questão Social” e da Proteção Social na história global**

De antemão, é fundamental situar que a consolidação da Proteção Social no Brasil, enquanto país historicamente marcado pela colonização e inserido de forma periférica na dinâmica do capitalismo global, é profundamente atravessada por influências externas e condicionada pelo contexto internacional. Neste sentido, torna-se imprescindível, em um primeiro momento, a análise do percurso histórico e das formas de implementação da Proteção Social nos países centrais capitalistas, a fim de compreender como essas experiências incidiram sobre o processo brasileiro.

A partir desta compreensão, é importante considerar que ao mesmo tempo em que o processo de mercantilismo, colonização e escravização consolidam a condição de dependência e subordinação econômica dos países da América Latina no sistema capitalista global, esses mesmos processos conduzem a formação da sociedade industrial europeia, em especial na Inglaterra<sup>1</sup>, entre o final do século XVIII e o início do século XIX.

A Primeira Revolução Industrial marca uma profunda transformação nas dinâmicas econômicas e sociais, consolidando o Capitalismo, impulsionando o desenvolvimento tecnológico e dando origem aos fenômenos inéditos do pauperismo, do aumento sem igual da exploração do trabalhador e o início da “Questão Social”, gerando a necessidade de uma proteção social.

José Paulo Netto (2001, p. 42), ao discorrer a respeito da “Questão Social”, observa que “pela primeira vez na história registrada, a pobreza crescia na razão direta em que aumentava a capacidade social de produzir riquezas”. Ou seja, diferente dos sistemas sociais Pré-Capitalistas, em que a desigualdade estava vinculada à escassez estrutural dos meios de

---

<sup>1</sup> Uma vez que “indivíduos do continente Africano eram escravizados nas plantações das Índias Ocidentais, e essa produção era direcionada para a indústria britânica” (Souza, 2023, p. 20), ampliando o comércio com as colônias e com o continente europeu, contribuindo para que a Inglaterra acumulasse capital, favorecendo o avanço de sua produção interna e permitindo o custeio de inovações tecnológicas (Oliveira, 2004). Demonstrando que a constituição da economia-mundo capitalista dependeu da exploração colonial, sendo intrínseca à formação histórica do sistema (Assis 2014).

produção e das forças produtivas, no capitalismo industrial, quanto mais se intensificava a capacidade produtiva e de acumulação de capital por parte da burguesia, mais se agrava a miséria entre os trabalhadores.

Karl Marx (1818-1883), contemporâneo aos efeitos imediatos e reações sociais à Revolução Industrial, se dedica ao estudo do processo de produção do Capital e explica que os avanços tecnológicos e a produção fabril acelerada em larga escala ocasionam a desvalorização do trabalho manual de artesãos, que não conseguem competir com as indústrias e se tornam seus operários (Marx, 1988). Em conformidade com Marx, Oliveira (2004) aponta que

A Revolução Industrial trouxe a intensidade da exploração da mão-de-obra, o tempo começou a ser controlado por industriais e não mais pelos artesãos. O trabalhador perdeu o saber do produto todo ao ir trabalhar nas indústrias, já que não poderia concorrer com elas, tornaram-se, assim, subordinados às mesmas e expropriados do seu saber (Oliveira, 2004, p. 86).

Não obstante, Marx (1988) reflete sobre o assalariamento reduzido feito aos operários, permitido pelo Exército Industrial de Reserva: a massa de trabalhadores desempregados ou subempregados que permaneciam à disposição das fábricas aguardando para substituição da força de trabalho ativa. A existência dessa reserva exerce as funções estratégicas no interior do sistema capitalista de manter os salários em patamares baixos e atuar como instrumento de coerção sobre os trabalhadores empregados, que reconhecem a facilidade com que podem ser substituídos. Conforme Marx expõe:

se uma população trabalhadora excedente é um produto necessário da acumulação ou do desenvolvimento da riqueza com base capitalista, essa superpopulação se converte, em contrapartida, em alavanca da acumulação capitalista, e até mesmo numa condição de existência do modo de produção capitalista. Ela constitui um exército industrial de reserva disponível, que pertence ao capital de maneira tão absoluta como se ele o tivesse criado por sua própria conta. Ela fornece a suas necessidades variáveis de valorização o material humano sempre pronto para ser explorado, independentemente dos limites do verdadeiro aumento populacional (Marx, 1988, p. 858).

Dessa forma, a força de trabalho se transforma em mercadoria, e o salário, em seu valor reduzido, cumpre apenas a função de garantir a reprodução da força de trabalho, ao permitir apenas a subsistência mínima do trabalhador e a reposição de sua capacidade produtiva. Portanto, a partir das análises de Marx (1988), compreende-se que a lógica do capitalismo, em sua totalidade, tem como fundamentos e, como elementos estruturantes do seu modo de produção, a exploração sistemática e a alienação da classe trabalhadora assalariada.

Portanto, a classe operária vendo-se cada vez mais mergulhada em condições de vida degradantes, foi obrigada, pela miséria e fome, a vender sua força de trabalho em troca de salários baixíssimos, já que não possuíam meios de produção próprios. Nesse cenário, o pauperismo não resulta apenas da carência material, mas do próprio movimento contraditório de um sistema que, ao expandir suas riquezas, aprofunda a desigualdade social.

O resultado disso foi a revolução dos operários. Iniciando pelo “Ludismo” e “Cartismo”, respectivamente os movimentos em que os trabalhadores se reuniram para destruir os maquinários das fábricas, como forma de protesto contra a opressão e contra o maquinismo (Silva, 2008), e movimento que reivindicava direitos políticos e trabalhistas, como voto universal, redução da jornada de trabalho e fim do trabalho infantil, denunciando a exploração capitalista (Marcelice; Leite, 2019).

Continuado pelo movimento político operário que encomendou o Manifesto do Partido Comunista (1848) à Karl Marx e Friedrich Engels (1820-1895), que possibilitou a compreensão e consciência política de que a exploração que os trabalhadores sofriam era parte inerente do capitalismo. Definindo e unificando o proletariado como uma classe, que seria capaz de transformar a sociedade por meio da luta de classes.

Dessa forma, no fim do século XIX, a Europa enfrentava intensos conflitos sociais ocasionados pela Luta de Classes, formando a “Questão Social”, conforme Carvalho e Iamamoto (2006):

A questão social não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. Trata-se da manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção mais além da caridade e repressão (Carvalho; Iamamoto, 2006, p.77).

Nesse período, como pontuado, a Classe Trabalhadora estava constantemente pressionando e reivindicando por seus direitos e por melhoria na qualidade de vida, e a Burguesia utilizando-se do Estado como um Comitê da Classe Burguesa (Marx; Engels, 1998), um instrumento para desenvolver novas maneiras de organizar as relações sociais de maneira que protegesse sua posição. Behring e Boschetti (2011) apontam que, em um primeiro momento, o Estado intervém de forma policialesca e repressiva, mas posteriormente, enfraquecido por uma das crises cíclicas do capitalismo, se viu obrigado a “entregar os anéis para não perder os dedos” (Behring; Boschetti, 2011, p. 67), ou seja, atender as demandas dos trabalhadores para evitar sua radicalização e possível apoio ao comunismo.

Assim, se inicia o enfrentamento da pobreza e da miséria pelo Estado através da proteção social e não da repressão<sup>2</sup>, por meio dos modelos de Seguridade Social, sistema que acaba se tornando um instrumento central na organização das relações sociais, econômicas e políticas desse período histórico.

O primeiro modelo foi desenvolvido durante o governo do chanceler Otto Von Bismarck na Alemanha de 1883. Behring e Boschetti (2011) apuram que a organização das caixas poupança e previdência na Alemanha configuraram um movimento encabeçado pelos trabalhadores do país, como estratégia de fundo de cotização para greve vigente, mantendo e fomentando a organização operária. Entretanto, o chanceler desvirtua a iniciativa e estabelece um seguro social público obrigatório para desmobilizar lutas, posteriormente conhecido como Modelo Bismarckiano, que consistia em um sistema de substituição da renda em momentos de perda da capacidade laboral, seja por doença, acidente de trabalho ou idade.

Contando com um conjunto de seguros de saúde, pensão e de aposentadoria por velhice ou invalidez decorrentes de acidentes de trabalho. O requisito para se receber este seguro era a contribuição compulsória dos trabalhadores, que financiava o sistema em conjunto com as contribuições dos empregadores e do Estado. Consolidando o trabalho formal como condição de acesso à cidadania (Pasinato, 2009)

O benefício concedido era proporcional ao montante contribuído, o que configurava uma estrutura baseada na lógica do seguro, que, como destaca Boschetti (2009), cria uma limitação estrutural dentro do sistema capitalista: a universalização dos direitos sociais só seria possível caso o trabalho formal também se tornasse universalizado, contrapondo-se à necessidade do sistema de manutenção de um Exército Industrial de Reserva.

Todavia, no cenário do segundo Pós-Guerra Mundial, emergiu uma alternativa a esse modelo restritivo de Seguridade Social, o modelo Beveridgiano. Em 1942, William Beveridge (1879-1963) apresentou ao Parlamento Inglês suas recomendações acerca dos sistemas de segurança social já existentes no país, influenciadas pelas ideias keynesianas e no *New Deal* norte americano<sup>3</sup>. Propondo “a integração, em um sistema único de proteção social – a

---

<sup>2</sup> Behring e Boschetti (2011) apontam que o início da responsabilização do Estado pelo enfrentamento da miséria e da pobreza – mesmo que de forma limitada, repressiva e baseada em uma lógica assistencialista – tem suas raízes na Inglaterra, ainda no século XVII, quando foi promulgada a Lei dos Pobres (1601). Entretanto, apenas no fim do século XIX que o Estado passa a tratar esta questão através da proteção social.

<sup>3</sup> Após a Crise de 1929, diante do colapso econômico, o macroeconomista inglês John Maynard Keynes (1883-1946), defendeu a maior presença do Estado na regulação da economia, buscando “portas de saída capitalistas para a crise do próprio capitalismo” (Behring; Boschetti, 2011, p. 84). Suas ideias serviram de base para o modelo Keynesiano-Fordista de Seguridade Social Beveridgiano e para o *New Deal* norte americano, implementado pelo presidente Franklin Roosevelt, que ampliou os direitos sociais e a intervenção estatal, com

Seguridade Social – da assistência e do seguro social, em uma mesma institucionalidade” (Lavinias; Cobo, 2009, p.6).

A proposta de Beveridge se contrapôs ao modelo de Bismarck, que restringia o acesso à proteção social aos trabalhadores formais por meio de contribuições compulsórias, ao defender que a política social deveria funcionar como um direito universal e preventivo, voltado à garantia de condições mínimas de existência a todos os cidadãos, independentemente de sua inserção no mercado de trabalho (Boschetti, 2009).

Benevides (2011) pontua que, após a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 pela Organização das Nações Unidas (ONU), que incorporou os princípios do Plano Beveridge e consolidou o bem-estar social como um direito vinculado à cidadania, esses fundamentos orientaram a maioria dos sistemas de proteção social modernos. Consolidando uma lógica de direitos sociais não vinculados ao trabalho, mas sim à condição de cidadania, marcando um novo momento na história da proteção social e das políticas sociais no mundo.

Já na América Latina, a instauração da proteção social se dá conforme suas particularidades, por ser marcada, pela colonização exploratória, como periferia na dinâmica do capitalismo global. Uma vez que esta coloca os países como servidores do processo de acumulação originária do capital dos países centrais do capitalismo (Behring; Boschetti, 2011), que exercem dominação político-econômica e a exploração territorial das colônias – elementos indispensáveis para o desenvolvimento do capitalismo (Assis, 2014). Portanto, o

exemplo da relação entre exportação de produtos básicos e ingresso de investimento estrangeiro direto clarifica o fato de que a acumulação capitalista está fundamentalmente enraizada na tríade: apropriação de sistemas ecológicos, exploração do trabalho e valorização financeira. Nota-se, portanto, que a inserção brasileira na economia global tem se processado através da dilapidação do patrimônio natural, da degradação e contaminação do meio ambiente, da exploração de mão de obra barata ou em regime de escravidão, da expropriação de populações camponesas e da subserviência aos mecanismos de valorização financeira (Assis, 2014, p. 622).

## **1.2. Formação Social Brasileira e Proteção Social: lutas, contradições e determinações históricas**

Desse modo, a formação histórica e social do Brasil, marcada por sua condição de país colonizado, de capitalismo periférico e de economia dependente, influencia diretamente as dinâmicas que possibilitaram, em outras realidades, a consolidação da proteção social. Conforme argumenta Boschetti (2009), ao afirmar que a forma como a seguridade social se

---

medidas como a previdência, o salário mínimo e a promoção do emprego. O *New Deal*, por sua vez, serviu de base para o *Welfare State*.

estabelece ao redor do mundo está vinculada a fatores estruturais de cada país, como o estágio de desenvolvimento do capitalismo e suas particularidades, e fatores conjunturais, como o modo de organização da classe trabalhadora.

Assim, enquanto os países centrais do capitalismo viviam seus processos de implementação da proteção social (1883), o Brasil Imperial, predominantemente agrário, marcado pelo latifúndio e manufatureiro, com ausência significativa de indústrias, ainda se alicerçava no trabalho escravo, herança do período colonial recente.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2008), ao identificar os espaços ocupacionais da população escravizada nesse período, destaca que muitos atuavam no serviço doméstico, dedicando-se exclusivamente às tarefas da casa, como lavar, cozinhar, cuidar das crianças ou conduzir carruagens, enquanto outros, conhecidos por “negros de ganho”, atuavam nas cidades em nome dos seus senhores, como carregadores, cozinheiros, artesãos, vendedores e em alguns casos, pedintes e prostitutas.

O instituto elenca que existia também uma parcela que possuía habilidades mais específicas e era empregada em atividades que exigiam certo conhecimento técnico, como concertos, produção artesanal e até em fábricas que estavam surgindo com o início da industrialização nas cidades até o meado do século XIX, como no Rio de Janeiro, que possuía algumas dezenas de manufaturas produzindo itens diversos como velas, chapéus, calçados, móveis, papel, metalurgia. Destacando que a partir de 1850, com a proibição oficial do tráfico negreiro, o cenário começou a mudar, pois o valor dos cativos subiu, e muitos foram levados para trabalhar nas lavouras de café do Vale do Paraíba.

Este fato ocorre concomitante à Lei de Terras de 1850, que estabeleceu a compra como única forma legal de acesso à terra, excluindo a posse por ocupação, restringindo o acesso à terra para escravizados libertos e trabalhadores pobres, que não tinham recursos para comprá-la. Assim como foi concomitante ao incentivo à imigração de trabalhadores estrangeiros, conforme pontua: “a substituição da mão-de-obra escrava pela dos imigrantes começou, assim, mais de 30 anos antes da abolição” (IPEA, 2008, p. 24).

Uma série de eventos que se sucederam e forjaram um “cenário no qual a mão-de-obra negra passa a uma condição de força de trabalho excedente, sobrevivendo, em sua maioria, dos pequenos serviços ou da agricultura de subsistência” (IPEA, 2008, p. 34). Não por acaso, pois se insere no contexto do projeto eugenista e racista promovido pelo Estado brasileiro, que visava o embranquecimento populacional. Nos anos finais da escravidão, esse projeto passou a marginalizar a força de trabalho nativa e negra, alegando que lhes faltava

qualificação e que as fugas organizadas por escravizados demonstrava a indolência e inaptidão dos negros a se adaptarem ao regime de trabalho assalariado (IPEA, 2008).

O IPEA (2008), por fim, expõe que a preocupação com uma mão de obra adaptada com o mercado assalariado demonstra também que “a escravidão representaria, no final do século XIX, um obstáculo à acumulação do capital” (IPEA, 2008, p. 31), por a expansão do capitalismo exigir uma força de trabalho adaptada às novas relações laborais, mais flexível e integrada a um mercado de trabalho fluido. Sendo necessário a força de trabalho imigrante, já que para reforçar a ideologia vigente, os pensadores propagavam que

O homem formado dentro desse sistema social [a escravidão] está totalmente desaparelhado para responder aos estímulos econômicos. Quase não possuindo hábitos de vida familiar, a idéia de acumulação de riqueza é praticamente estranha. Demais, seu rudimentar desenvolvimento mental limita extremamente suas “necessidades”, cabendo-lhe um papel puramente passivo nas transformações econômicas do país (Furtado, 1970, p. 140-141).

Diversos autores concordam que a abolição da escravidão no Brasil deve ser compreendida como um processo complexo, propiciada tanto pela resistência dos sujeitos escravizados quanto pelos interesses do capital. Menezes (2009) destaca que a abolição foi resultado das lutas empreendidas pelos próprios escravizados, por meio de fugas, rebeliões, formação de quilombos, organização de fundos de alforria e da ação direta de movimentos populares abolicionistas, como os “caifazes”<sup>4</sup>. No entanto, o autor também enfatiza que esse processo foi conduzido pelo Estado sob fortes pressões externas, sobretudo da Inglaterra, que, visando à expansão do capitalismo industrial, defendia o trabalho livre como economicamente mais eficiente e utilizava o discurso abolicionista como instrumento de influência política e controle naval.

Nessa perspectiva, o IPEA (2008) defende que a abolição integrou uma estratégia mais ampla de reestruturação econômica e social do país, contribuindo para a inserção da economia brasileira na lógica do mercado mundial. Bublitz (2004) complementa ao dizer que “há que se compreender a abolição da escravatura como uma estratégia política com vistas a inserir o Brasil na nova ordem mundial, baseada no liberalismo, no modelo civilizado ocidental e numa Europa ‘aburguesada’” (Bublitz, 2004, p. 4).

Clóvis Moura (1983) argumenta que a transição para o trabalho livre permitiu a formação de um Exército Industrial de Reserva composto majoritariamente pela população

---

<sup>4</sup> Os “Caifazes” foram um grupo abolicionista liderado por Antônio Bento no final do século XIX em São Paulo, conhecido por organizar fugas de escravizados e garantir sua proteção. Com uma ampla rede de apoio, incluindo caixeiros viajantes e ferroviários, conduziam os libertos ao Quilombo do Jabaquara, em Santos. (Azevedo, 1987)

negra, evidenciando os interesses de classe que orientaram a condução do processo abolicionista no Brasil. O autor concorda com os demais e compreende que o capitalismo depende da estratégia de marginalização/estigmatização da população negra como “incapaz” e do direcionamento de políticas de integração aos imigrantes para garantir a exclusão permanente de parte da população e o controle social<sup>5</sup> por meio de um Estado autoritário.

Assim, Florestan Fernandes analisa que a Lei Áurea (1888), que estabelecia o fim tardio da escravidão, concretiza um novo cenário à população negra, uma vez que o processo de abolição da escravidão, como estava sendo implementado no país, “largou a massa dos ex-escravos, dos libertos e dos ingênuos à própria sorte, como se eles fossem um simples bagaço do antigo sistema” (Fernandes, 2017, p. 30). IPEA (2008) aponta que

No Brasil, a abolição significará a exclusão dos ex-escravos das regiões e setores dinâmicos da economia. Em sua grande maioria, eles não serão ocupados em atividades assalariadas. Com a imigração massiva, os ex-escravos vão se juntar aos contingentes de trabalhadores nacionais livres que não têm oportunidades de trabalho senão nas regiões economicamente menos dinâmicas, na economia de subsistência das áreas rurais ou em atividades temporárias, fortuitas, nas cidades (IPEA, 2008, p. 24).

Bublitz (2004) complementa ao dizer que

Após a abolição (1888), a questão tornava-se crônica, alargando a massa de excluídos nas cidades. Conforme Caio Prado Jr. (1999:281-282), tratava-se de um número de pessoas que ia “avultando com o tempo”, composto “dos desclassificados, dos inúteis e dos inadaptados”, sobretudo de “pretos e mulatos forros ou fugidos da escravidão” e de “índios destacados de seu habitat nativo”. Essa situação acaba por levar os “inadaptados” da nova ordem, jogados à própria sorte e deslocados socialmente, à condição de “ralé estrutural”. E provoca, também, uma espécie de “naturalização da desigualdade” (Souza 2003:144), que fermenta e propicia a constituição involuntária e inconsciente da “subcidadania” no Brasil. Ao negro restaram as “franjas marginais do sistema”. Cabe ressaltar, contudo, que essa condição de “ralé nacional”, segundo Souza (2003:159), não é prioridade dos negros, envolvendo também brasileiros de fenótipos variados (Bublitz, 2004, p. 4).

Assim, os ex-escravizados não tiveram acesso a terra ou emprego formal, se tornaram trabalho excedente, sendo empurrados para atividades de subsistência ou para serviços urbanos precários e informais, formando uma massa de excluídos socialmente. Como uma “constante nesse processo histórico-social: o negro foi atirado compulsoriamente aos últimos estratos da sociedade, quer onde foi marginalizado, quer onde foi integrado em uma economia de miséria” (Moura, 1977, p. 35).

---

<sup>5</sup> Neste contexto, é utilizado o controle social não democrático, caracterizado por práticas punitivas, seletivas e repressivas, diferente do controle social democrático, que pressupõe a participação ativa da sociedade na fiscalização e formulação de políticas públicas (Schmidt, 2017).

Sendo este o panorama da formação social brasileira no começo do século XX, momento histórico em que se inicia a politização da “Questão Social” no país e desperta o longo processo de surgimento da proteção social no Brasil (Behring; Boschetti, 2011). A trajetória histórica da implementação da Política Social brasileira, e conseqüentemente da proteção social, será discutida a seguir, a partir de seus principais marcos e transformações, com base no referencial teórico desenvolvido por Behring e Boschetti (2011):

Em uma longa discussão a respeito dos fundamentos e história da formação das Políticas Sociais no Brasil, Behring e Boschetti (2011) elucidaram que a partir da luta dos trabalhadores no Brasil, são formadas as primeiras organizações sindicais, com destaque para os sindicatos de trabalhadores rurais e agrícolas em 1903, seguidos pelos sindicatos urbanos em 1907. Esse processo de organização classista culmina, em 1922, na fundação do Partido Comunista Brasileiro (PCB), fortemente influenciado pelos ideais e desdobramentos da Revolução Russa de 1917.

As autoras apontam que a atuação repressiva do Estado brasileiro, no início do século XX, estava alinhada aos interesses da oligarquia do café, que mantinha o controle político e permitia apenas concessões pontuais aos trabalhadores, geralmente por meio de leis voltadas à iniciativa privada, como a criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs), que ficaram sob responsabilidade das próprias empresas, atendendo categorias específicas como ferroviários e marítimos (Behring; Boschetti, 2011).

Ainda, Behring e Boschetti (2011) pontuam que a crise econômica de 1929 e o declínio da exportação de café, a instabilidade gerou o fim da oligarquia do café e favoreceu a ascensão da oligarquia das agrárias e das indústrias, com a chegada de Getúlio Vargas (1882-1954) ao poder em 1930. Em um contexto marcado pela necessidade de conter o avanço dos movimentos operários, o presidente combinou estratégias repressivas com a institucionalização dos direitos trabalhistas, estabelecendo uma política de conciliação de classes.

Então, o Estado passou a centralizar a mediação das relações de trabalho, criando o Ministério do Trabalho, implantando legislações trabalhistas e assumindo a gestão das CAPS, ampliando sua presença junto à classe trabalhadora. Fortalecendo a atuação governamental na área trabalhista e previdenciária, consolidando as Leis do Trabalho em 1943 e centralizando a previdência no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), que expandiu gradualmente sua cobertura e inclusão de novas categorias até o final do século.

Nesse mesmo período, o país aderiu a um projeto econômico desenvolvimentista, incentivado pelos Estados Unidos da América (EUA) e pela ONU. O enfoque no desenvolvimento, no contexto da Guerra Fria<sup>6</sup>, se dissemina impulsionado por uma atmosfera de temor diante da expansão do comunismo, uma vez que a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) emerge no segundo pós-Guerra como potência mundial. Assim, os EUA e a ONU iniciam um projeto desenvolvimentista na América Latina, pois consideravam que

[...] “povos famintos” estariam mais receptivos a ouvir o apelo comunista e propensos à radicalização. Sendo necessário auxiliá-los no processo desenvolvimentista, através da provisão de instrumentos e tecnologias, para que alcançassem condições sociais e econômicas estáveis, sem adentrar no padrão de “políticas econômicas incompatíveis com o sistema internacional de livre empresa, livre comércio e investimento pelo qual os EUA e o mundo iriam ser salvos (Hobsbawm, 1995, p. 182).

Assim, na década de 1950, o país se alinhava aos interesses dos Estados Unidos, inserido-se na lógica geopolítica da Guerra Fria e sob influência do projeto liberal-modernizante. O governo Kubitschek (1956-1961) promoveu reformas urbanas, agrícolas e educacionais, enquanto se intensificavam as mobilizações sociais, partidárias e operárias, gerando instabilidade política e disputa entre projetos de país, o que limitou o avanço das políticas sociais, marcadas por lentidão e seletividade. A partir dessa conjuntura, o vice-presidente João Goulart (1919-1976) assume a presidência, e suas propostas de reforma agrária e redistribuição de renda acirram tensões com setores conservadores, culminando na articulação de um golpe civil-militar.

O regime foi orquestrado pelos EUA<sup>7</sup> como uma forma de governo que melhor atendia a classe burguesa (Netto, 2015), se tornando, então, uma autocracia burguesa, e consolidando um projeto de modernização de maneira conservadora, articulado aos interesses do grande capital e do latifúndio. Netto (2015) pontua que a repressão aos movimentos sociais e a censura política se articularam a políticas sociais emergenciais e setoriais, voltadas à contenção da desordem e à busca por legitimação do regime junto à população.

Portanto, a “Questão Social” passa a ser enfrentada por uma combinação entre assistência e repressão (Netto, 2015), o que resulta em avanços na gestão previdenciária, centralizada no INPS a partir de 1966, marcando o período por uma evolução constante do

---

<sup>6</sup> Hobsbawm (1995) define a Guerra Fria como um período de rivalidade global entre Estados Unidos e União Soviética, caracterizado por polarização ideológica e conflitos indiretos, evitando confronto nuclear direto, com uma "ordem bipolar" que moldou a política mundial, alimentando guerras por procuração e avanços tecnológicos.

<sup>7</sup> Ver mais em “A história pelo avesso: a reconceituação do serviço social na América Latina e interlocuções internacionais” (Iamamoto; Santos, 2021).

sistema; e nas medidas administrativas e implementações posteriores que culminam também na criação do Sistema Nacional de Assistência e Previdência Social (SINPAS).

De acordo com Coelho (2016), o fracasso do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) ampliou a dívida externa ao apostar na substituição de importações. A elevação dos juros internacionais e a crise do petróleo agravaram o cenário, levando o governo a adotar políticas de ajuste impostas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), com recessão, arrocho salarial e perda de apoio político. Evidenciando o esgotamento do modelo econômico do regime militar, intensificando a crise social e aprofundando a exclusão, especialmente entre a população marginalizada. Essa realidade deu origem a novos conceitos sobre a marginalidade social, que será explorada a seguir:

O aprofundando a exclusão da população marginalizada encorpa a massa excluída e marginalizada da sociedade já existente no país, formada predominantemente pela população negra, como visto anteriormente. Então, a partir de 1970 surge o que pensadores latino-americanos denominaram de “Massa Marginal”, exposta na Teoria da Marginalidade, por José Nun (1969; 2000) e Aníbal Quijano (1973; 1978; 1992).

Os autores desvelam que a partir da década de 1970, com as crises do modelo keynesiano-fordista nos países centrais e do modelo desenvolvimentista na América Latina, consolida-se a crise da sociedade salarial, acompanhada da intensificação do desemprego estrutural, aumento do trabalho informal, causando, conseqüentemente, o enfraquecimento da proteção social. Marcando o esgotamento da Era de Ouro do segundo pós-Guerra Mundial e dando origem ao que passou a ser denominado de “nova pobreza” (Rosanvallon, 1998) e (Castel, 2008).

Assim, Nun (1969) propõe que no capitalismo dependente latino-americano não se manteve apenas um Exército Industrial de Reserva, como indicava a tradição marxista, mas se produziu uma superpopulação relativa que não seria capaz de ser incorporada ao sistema produtivo, mesmo em períodos de expansão: a Massa Marginal<sup>8</sup>. O autor expõe que

o excedente populacional gerado pelo sistema estaria passível às seguintes possibilidades: atuar como um exército industrial de reserva, estando à mercê das necessidades dos setores com incorporação tecnológica, ou atuar como uma massa marginal ao mercado, não sendo apta a suprir as necessidades desse setor, mas não

---

<sup>8</sup> Silva (2016) aponta que os países latino-americanos, por ocuparem uma posição subordinada na hierarquia do capitalismo global, enfrentam obstáculos estruturais que os mantêm afastados de um desenvolvimento autônomo, sendo constantemente situados em uma condição de atraso histórico ou de “eterno estágio de desenvolvimento”. Esse contexto compromete os processos de industrialização favorecendo a existência de grandes contingentes populacionais excluídos das dinâmicas produtivas formais, conglomerados de reserva: as massas marginais.

necessariamente estando em uma situação de carência de emprego, uma vez que pode estar ocupando espaços em outros segmentos (Nun, 2000, *apud* Duarte; Lima, 2024, p.6).

Ou seja, Nun (2000) identifica a existência de dois grupos distintos: o exército industrial de reserva, formado por trabalhadores que poderiam ser integrados conforme as necessidades do capital; e a massa marginal, um contingente disfuncional e estruturalmente excluído do processo de produção, que se tornava excedente aos interesses do capital (Alves; Escorel, 2012). Dessa forma,

A massa marginal, portanto, trata-se da parte não-funcional da superpopulação relativa, podendo ser afuncional ou disfuncional no que concerne à relação dessa população excedente com o setor produtivo hegemônico. “Funcional” seria o excedente da população necessário à continuidade do processo produtivo, uma vez que seu crescimento requeria a incorporação de nova mão de obra. “Disfuncional” seriam os indivíduos que poderiam participar do processo produtivo, mas que pela própria estrutura deste sistema, se tornariam excedentes – por exemplo, a fração da população com qualificação, mas que, por diversas razões, não consegue ser absorvida no sistema, porque excedem a lógica da dinâmica de funcionamento dos setores produtivos dominantes. Por fim, “afuncional” seriam os indivíduos que não são necessários para o funcionamento do sistema produtivo dominante, mas que podem se apropriar do excedente gerado pelo sistema – como, por exemplo, mendigos que podem se alimentar de parte dos alimentos produzidos (Nun, 2000a, *apud* Duarte; Lima, 2024, p.6).

Nesse contexto, Clóvis Moura (1983) coloca que o capitalismo dependente se sustenta pela exclusão sistemática de parcelas da população, ao exigir a manutenção de uma massa marginalizada, que considerada inapta ao trabalho, foi descartada no processo seletivo e, paradoxalmente, preservada à margem para manter o equilíbrio da estrutura econômica.

Portanto, a emergência da massa marginal não apenas expressa a exclusão estrutural produzida pelo modelo econômico e social vigente, mas também evidencia a intensificação das contradições internas do capitalismo dependente na América Latina. Essa realidade se manifesta na crescente desigualdade e marginalização, que moldam o perfil da população mais pobre e impactam diretamente as dinâmicas sociais e políticas do país.

Uma vez que, diante desse cenário de exclusão, do esgotamento do modelo econômico militar e da intensificação da censura e repressão pós-institucionalização do Ato Institucional nº5 (AI-5)<sup>9</sup>, surgem resistências fragmentadas e clandestinas das forças democráticas e de esquerda, ocasionando um florescimento da cultura de esquerda (Batistoni, 2019), e a luta social pela redemocratização do país e ampliação dos direitos sociais.

---

<sup>9</sup> O Ato Institucional nº 5 (AI-5), editado em 13 de dezembro de 1968 e revogado em 1979, foi símbolo do endurecimento do regime e marcou o auge da repressão na ditadura militar brasileira, suspendendo garantias civis, permitindo cassações e institucionalizando práticas autoritárias como censura e tortura.

Conduzindo a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Estado brasileiro assume um papel mais ativo na tentativa de enfrentar a “Questão Social” por meio da garantia de direitos, sendo denominada de “Constituição Cidadã”. Desse modo, a Seguridade Social, enquanto modelo de proteção social, foi definida pela Constituição como um conjunto de ações articuladas entre o Estado e a sociedade, voltadas à promoção de direitos nas áreas de saúde, previdência e assistência social (Brasil, 1988, Art. 194º), estabelecendo o acesso à proteção social como um direito de todo cidadão (Benevides, 2011).

Adotando princípios Beveridgianos na Saúde e Assistência Social, com sua universalização pela criação do Sistema Único de Saúde (SUS) e atribuição da Assistência para todos que dela necessitem. Por outro lado, a Previdência Social manteve características do modelo bismarckiano, atrelando o direito dos trabalhadores formais, com o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), baseado em contribuições obrigatórias de trabalhadores, empregadores, empresas e outras entidades, sendo o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) o responsável pela gestão e concessão dos benefícios previdenciários.

Boschetti (2009) destaca que este modelo de Seguridade Social, apesar de ser um grande avanço no âmbito da proteção social, acaba reforçando a exploração e alienação do trabalhador, por ainda estar ligada ao trabalho assalariado formal. Uma vez que esbarra na questão trabalhista do Brasil, que além de ser atravessada pela limitação estrutural do sistema capitalista de universalizar o trabalho, se trata de um país que possui historicamente um grande contingente de “massa marginal”. Excluindo, assim, grande parte da população ativa que atua na informalidade, fazendo com que muitos dependam da Assistência Social para garantir suas necessidades básicas, gerando uma sociedade de assistidos (Behring, 2009).

As barreiras à universalização e efetividade da Seguridade e Proteção Social, já agravadas por essa limitação estrutural, foram intensificadas com a consolidação do Neoliberalismo no Brasil<sup>10</sup>. Apesar do sólido marco jurídico e institucional estabelecido com a promulgação da Constituição Federal de 1988, as conquistas em relação aos direitos sociais e à Seguridade Social enfrentaram, já na década seguinte, um processo contínuo de desmonte.

A partir do estudo de Behring e Boschetti (2011), se torna nítido que o Estado assumiu o caráter neoliberal ativo e reestruturador, adotando novos padrões de relação com o capital e redefinindo sua função: de promotor do bem-estar para gestor da acumulação e da

---

<sup>10</sup> A implementação do Neoliberalismo no país ocorreu durante os governos de Fernando Collor de Mello e, principalmente, de Fernando Henrique Cardoso, reorganizando o Estado não como ausente, mas como agente das demandas do capital, ou seja, “não se trata de um Estado ausente, mas sim, de um outro Estado, submetido às exigências do mercado” (Sandler, 2014).

financeirização da vida. A partir dessa mudança, os princípios de universalidade e equidade, assegurados pela Constituição, passam a ser alvo de uma contrarreforma permanente, sustentada por um modelo fiscal voltado à austeridade e à produção de superávit primário em detrimento dos gastos sociais (Behring; Boschetti, 2011).

Um exemplo é a Desvinculação das Receitas da União (DRU), que permite o redirecionamento sistemático de recursos da Seguridade Social para o pagamento da dívida pública, evidenciando que o orçamento passou a operar como meio de reprodução do capital, e não como mecanismo de redistribuição de riqueza (Behring; Boschetti, 2011).

Assim, mesmo com os direitos formalmente garantidos, a política fiscal orientada pelas exigências do mercado e da dívida pública dificulta sua concretização e, acabam favorecendo a iniciativa privada, que se estrutura para conquistar maior adesão, sobretudo entre as classes média e alta (Benevides, 2011), enquanto o serviço público debilitado permanece ineficiente para atender adequadamente a população mais pobre.

Sandler (2014) analisa que esse processo de privatização significou a perda de soberania nacional sobre territórios, tecnologias e conhecimentos, aprofundando a dependência estrutural do país e a pobreza da população. O projeto neoliberal transformou os direitos sociais em mercadorias e desestruturou, por dentro, as bases da cidadania social, não pela ausência do Estado, mas pela sua atuação ativa como agente do capital e da exclusão.

Portanto, o longo processo de estruturação da proteção social brasileira, desde seus marcos iniciais, tem sido atravessado por entraves estruturais que refletem a condição de um Estado historicamente submetido às exigências do capital, impedindo a consolidação de um modelo verdadeiramente universal e redistributivo. Esse cenário se intensifica ao longo do tempo e permanece até os dias atuais, marcado por processos contínuos de sucateamento, desmonte das políticas sociais, escassez de investimentos públicos e falta de condições estruturais para o funcionamento adequado dos serviços e equipamentos, além da efetivação de processos democráticos. Como resultado, a Seguridade Social passa a operar de forma precarizada, oferecendo respostas cada vez mais limitadas e ineficientes tanto para os cidadãos usuários quanto para os trabalhadores que atuam em seu interior, comprometendo a qualidade do atendimento e a efetivação dos direitos sociais.

## 2. O TRATO HISTÓRICO DA QUESTÃO DA INFÂNCIA NO BRASIL

### 2.1 Período Colonial e Brasil Império

Fávero (2020) sintetiza que a história da atenção à infância e adolescência no Brasil é baseada em séculos de “práticas caritativas vinculadas à doutrina cristã cujas práticas trazidas pelo colonizador, remontam à segregação e à apartação do convívio social e comunitário como forma de ‘cuidado’” (Fávero, 2020, p. 5).

Essas práticas trazidas pelo colonizador resultaram de um ideário civilizatório e evangelizador que, ao enxergar os povos originários por uma perspectiva desumanizadora, construiu representações desses sujeitos como “gentios”, “povos sem alma” e portadores de maus costumes, que deveriam ser convertidos ao cristianismo e induzidos a adotar os hábitos europeus (Gebara, 2009), rejeitando, assim, sua cultura e religiosidade. Assim, utilizaram a educação das crianças como estratégia central para atingir esse objetivo, pois as consideravam um “‘papel branco’, a cera virgem, em que tanto desejava escrever; e inscrever-se” (Priore, 1996, p.12), sem os “pecados da terra” e que, por conhecerem a língua de seu povo e aprenderem a do colonizador, seriam capazes de levar o evangelho e os “bons costumes” aos adultos (Azevedo; Sarat, 2015).

Daher (2001, p. 50) reforça essa ideia ao afirmar que “tratava-se, antes de tudo, de educar os menores que cuidariam de ensinar – também cotidianamente – a doutrina aos mais velhos”, e complementa ao destacar que esse processo educativo era conduzido “pelo sangue”, por meio de castigos físicos, ensinamentos rígidos e controle comportamental. Irene Rizzini e Francisco Pilotti (1995), atestam ao apontar que a legislação portuguesa legitimava o uso da força contra aqueles que resistissem à catequese, revelando o caráter violento e impositivo desse projeto civilizatório.

Além do viés religioso e disciplinar, o projeto colonizador também estava profundamente atravessado pela lógica capitalista, uma vez que se trata de um processo capitalista. Desse modo, Rizzini e Pilotti (1995) apontam a centralidade do trabalho nas ações assistenciais com crianças à época: crianças indígenas eram catequizadas enquanto trabalhavam, crianças escravizadas serviam aos senhores de escravos; órfãos eram levados aos asilos onde eram doutrinados a amar o trabalho; e crianças abandonadas eram acolhidas nas Casas dos Expostos, onde permaneciam até completar sete anos quando eram inseridas no mundo do trabalho.

De acordo com Irene Rizzini e Irma Rizzini (2004), as Casas dos Expostos se tratavam de instituições importadas da Europa, mantidas pelas Santas Casas de Misericórdia, com uma

prática institucional voltadas ao recebimento anônimo de bebês abandonados nas rodas giratórias instaladas em seus muros, as Rodas dos Expostos, visando evitar o abandono de recém-nascidos em vias públicas e igrejas por mães que pretendiam “ocultar a desonra de gerar um filho ilegítimo, ou que não tinham condições de criá-lo” (Rizzini; Rizzini, 2004, p. 24).

Seu funcionamento se baseava na utilização de amas-de-leite alugadas por seus senhores, a instituição apresentava uma alta taxa de mortalidade infantil e somada à recorrentes denúncias de maus-tratos e negligência (Rizzini; Rizzini, 2004). Além disso, as autoras revelam que, no contexto escravista brasileiro, esse sistema era ainda instrumentalizado por senhores que abandonavam os filhos de mulheres escravizadas, recebiam recursos por sua criação e posteriormente os reaviam como força de trabalho.

A institucionalização dessas crianças era justificada pela alegação de proteção, mas na prática funcionava como um mecanismo de segregação, disciplinamento social e manutenção de lógicas e opressões coloniais e escravistas, moldando uma infância marcada pela exclusão e pela violência institucional.

No século XVIII, surgem as primeiras instituições educacionais voltadas para órfãos, criadas por irmandades e clérigos, seguindo o modelo rígido de educação e a reclusão e segregação dos asilos e casas dos expostos, especialmente nos recolhimentos femininos, onde a separação das meninas órfãs do convívio social e familiar era bastante severa, com o objetivo de prepará-las para o casamento e a maternidade, garantindo uma formação centrada na educação moral e doméstica (Rizzini; Rizzini, 2004).

Portanto, todo esse cenário demonstra o paternalismo colonial, no qual os europeus acreditavam saber o que era melhor para as populações originárias e buscavam moldá-las segundo seus próprios interesses de exploração e à lógica capitalista, lançando mão do controle social, do isolamento, da reclusão e de uma “disciplina de sangue” como instrumentos para atingir seus objetivos. Ademais, evidencia que, embora existissem um imenso foco em iniciativas “educacionais” e algumas ações “assistenciais” de forma asilar, eram todas caritativas, filantrópicas e religiosas. Sendo um período marcado pela ausência de políticas públicas e intervenção governamentais na área da infância.

Rizzini e Rizzini (2004) elaboram que concomitante com a aparição das ideias iluministas de mudanças nas abordagens educacionais para crianças pobres e asiladas, mantendo o ensino religioso para preservação da moral e acrescentando matérias mais “úteis” para si e para a pátria, se dá o início do Brasil Imperial, independente de Portugal, que começa

a instalar escolas públicas primárias e internatos para formação profissional para pobres, mantendo os asilos de órfãos femininos voltados para a mesma formação patriarcal, acrescentando a separação de órfãs brancas das meninas negras ou de cor, com diferentes espaços e finalidades educacionais para cada grupo, reforçando as desigualdades sociais da época.

Dando início ao que Irene e Irma Rizzini (2004) denominam de longa tradição na cultura da institucionalização de crianças e adolescentes no Brasil, nos moldes caritativos, doutrinários cristãos e segregadores, em concordância com o que também apontou Fávero (2020).

## **2.2 Código de Menores de 1927 e Serviço de Assistência a Menores (SAM)**

O início do século XX foi um período histórico caracterizado pela proximidade com a Proclamação da República, em 1889, o que o situa nos estágios iniciais do Brasil republicano, ainda durante a chamada República Velha, quando o país se dedicava à construção de um projeto de nação republicana. Assim como é caracterizado pelo início da industrialização tardia no país, intensa luta de classe, ascensão e institucionalização dos direitos sociais como forma de proteção ao próprio capitalismo, sendo marcada pela institucionalização das demandas sociais dos trabalhadores, conforme exposto no primeiro capítulo.

Assim, esse contexto obriga o governo a direcionar esforços para identificação e intervenção sobre a população considerada “desvalida”, vista como carente de proteção e reforma moral, o que impulsionou o fortalecimento do aparato institucional, fomentando os debates em torno da infância (Rizzini; Rizzini, 2004). Além disso, a industrialização acentuou a necessidade de crianças compondo a força de trabalho, sobretudo pela ideologia dominante que associava a capacidade laboral ao único valor possível para a população empobrecida, e ocasionou a preocupação com a “ociosidade” e marginalização infantil, concebida como uma ameaça à ordem social (Rizzini; Pilotti, 1995).

Dessa forma, se fortalece o ideário de identificação e intervenção com a população infantil desvalida, carente de proteção, por vezes ociosa e marginal, tomando conta dos debates sobre a assistência à infância no Brasil, que passaram a incorporar, cada vez mais referenciais oriundos de congressos e declarações internacionais e , da medicina higienista<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> O higienismo foi um movimento social surgido no Brasil no final do século XIX e início do século XX, impulsionado por médicos e intelectuais das elites, que tinha como objetivo a promoção de melhorias na saúde coletiva por meio de intervenções urbanísticas e mudanças nos hábitos da população, mas que acabava por legitimar práticas de exclusão social e racial ao propor soluções como a demolição de cortiços e a segregação de

(Rizzini; Rizzini, 2004). Propiciando, então, a criação do primeiro conselho da infância, o Conselho de Assistência e Proteção aos Menores (1923), do Juízo de Menores, na figura do Juiz Mello Mattos, e do Código de Menores (1927).

A institucionalização do primeiro conselho da infância no Brasil e do Código de Menores em 1927 marca o início da intervenção pública sistematizada na questão da infância no Brasil. O Código tinha como objetivo “submeter” o “menor abandonado ou delinquente” às autoridades para proteção e assistência (Brasil, 1927, Art. 1º). Definindo este “menor abandonado” como

Consideram-se abandonados os menores de 18 anos: I. que não tenham habitação certa, nem meios de subsistencia, por serem seus paes fallecidos, desaparecidos ou desconhecidos ou por não terem tutor ou pessoa sob cuja, guarda vivam; II. que se encontrem eventualmente sem habitação certa, nem meios de subsistencia, devido a indigencia, enfermidade, ausencia ou prisão dos paes. tutor ou pessoa encarregada de sua guarda; III, que tenham pae, mãe ou tutor ou encarregado de sua guarda reconhecidamente impossibilitado ou incapaz de cumprir os seus deveres para, com o filho ou pupillo ou protegido; IV, que vivam em companhia de pae, mãe, tutor ou pessoa que se entregue á pratica de actos contrarios á moral e aos bons costumes; V, que se encontrem em estado habitual do vadiagem, mendicidade ou libertinagem; VI, que frequentem logares de jogo ou de moralidade duvidosa, ou andem na companhia de gente viciosa ou de má vida. VII, que, devido á crueldade, abuso de autoridade, negligencia ou exploração dos paes, tutor ou encarregado de sua guarda, sejam: a) victimas de máos tratos phisicos habituaes ou castigos immoderados; b) privados habitualmente dos alimentos ou dos cuidados indispensaveis á saude; c) empregados em occupaões prohibidas ou manifestamente contrarias á moral e aos bons costumes, ou que lhes ponham em risco a vida ou a saude; d) excitados habitualmente para a gatunice, mendicidade ou libertinagem; VIII, que tenham pae, mãe ou tutor, ou pessoa encarregada de sua guarda, condemnado por sentença irrecorrivel; a) a mais de dous annos de prisão por qualquer crime; b) a qualquer pena como co - autor, cumplice, encobridor ou receptador de crime commetido por filho, pupillo ou menor sob sua guarda, ou por crime contra estes (Brasil, 1927, Art. 26º).

A lei não reconhecia crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, mas como objetos submetidos à autoridade do Estado, e sua finalidade não era a proteção universal da infância, mas a controle social dos chamados “casos anormais”, ou seja, aqueles que, segundo a ótica dominante, destoavam dos padrões de normalidade burguesa e ameaçavam a ordem social. Desse modo, a noção de “menor” passou a designar a criança tida como desviante, perigosa ou carente de correção. Expressando de forma nítida que o primeiro aparato normativo legal voltado à infância e à adolescência no Brasil ainda se estruturava sob a lógica paternalista, tutelar, moralizante e autoritária para manter o controle social, seguindo a tradição estabelecida pela colonização.

---

grupos marginalizados, usando o discurso de saúde pública e eugenia como justificativa para sustentar interesses das classes dirigentes (Giroldo, 2008).

Ainda, sob o pretexto de proteção, o dispositivo elenca uma série de situações consideradas de “abandono” que, na prática, criminalizavam a pobreza e culpabilizavam as famílias. Revelando a visão higienista, repressora e reformista<sup>12</sup>, que ignorava as determinações estruturais da desigualdade social, ao definir o abandono a partir de circunstâncias como pobreza, falta de moradia formal ou mesmo a prisão dos pais, desconsiderando que tais condições são produzidas e perpetuadas pelo próprio sistema capitalista, que se estrutura na exploração do trabalho e na geração de opressão e empobrecimento. Mas sim, colocando como um problema privado, particular e originado por culpa ou irresponsabilidade da família (Saraiva, 2022), transformando essas condições em justificativa para a ruptura de vínculos familiares e o confinamento da infância.

A tese de Schmidt (2017) aponta que o estabelecimento de categorias de “risco” ou “vulnerabilidade”, como as presentes na lei, associadas à pobreza, se tornam amplamente utilizadas no país nas políticas públicas voltadas à infância e adolescência para justificar ações punitivistas de apreensão policial e recolhimento em abrigos, “expressando uma concepção teórica conservadora e voltada para a individualização, de acordo com a lógica da responsabilização individual das famílias pertencentes às classes subalternas” (Schmidt, 2017, p. 68).

Outro aspecto relevante a ser considerado, que contribui para este cenário, conforme apontam Rizzini e Rizzini (2004), é que a redação do Código confere ao Estado, e em especial ao juiz de menores, poder absoluto sobre a vida da criança e de sua família, legitimando medidas como o abrigamento, a internação e até a destituição do poder familiar (então denominado pátrio poder), com base em critérios subjetivos e pautados por juízos morais. Tais critérios incidiam tanto sobre os arranjos familiares quanto sobre as condutas das próprias crianças e adolescentes, frequentemente classificadas por expressões como “libertinagem”, “vadiagem” ou “moralidade duvidosa”. Essa configuração se materializa ao atribuir ao Juízo e às autoridades competentes o poder de aplicar as seguintes medidas aos chamados “menores delinquentes”:

Si menores de idade inferior a 18 annos forem achados vadiando ou mendigando, serão apprehedidos a apresentados á autoridade judicial, a qual poderá. I. Si a vadiagem ou mendicidade não fôr habitual: a) reprehendol-os o os entregar ás pessoas que os tinham sob sua guarda, intimando estas a velar melhor por elles; b)

---

<sup>12</sup> José Paulo Netto (2001) define o reformismo como uma estratégia dos intelectuais capitalistas de tirar a responsabilidade do Sistema Econômico, afirmando que a pobreza era característica inevitável de qualquer forma de organização social, transferindo a responsabilidade e o enfrentamento desta para os indivíduos, podendo, no máximo, ser objeto de uma intervenção política pontual e restrita.

confial-os até A idade de 18 annos a uma pessoa idonea, uma sociedade em uma instituição de caridade ou de ensino publico ou privada. **I. Si a vadiagem ou mendicidade fôr habitual internal-os até á maioridade em escola de preservação.** Paragrapho único. Entende-se que o menor vadio ou mendigo habitual quando apprehendido em estado de vadiagem ou mendicidade mais de duas vezes (Brasil, 1927, Art. 61º, *grifos meus*).

Utilizando e aprimorando um modelo policial para lidar com menores, que consistia em identificá-los, encaminhá-los e desligá-los de instituições como colônias correccionais e escolas de reforma específica inspiradas em modelos internacionais com intenção de recuperá-los (Rizzini; Rizzini, 2004). Quanto aos considerados “menores abandonados”, a legislação também estabelecia as seguintes medidas específicas:

A autoridade, a quem incumbir a assistencia e pprotecção aos menores, ordenará a apprehensão daquelles de que houver noticia, ou lhe forem presetnes, como abandonados os depositará em logar conveniente, o providenciará sobre sua guarda, educação e vigilancia, podendo, conforme, a idade, instrucção, profissão, saude, abandono ou perversão do menor e a situação social, moral e economica dos paes ou tutor, ou pessoa encarregada de sua guarda, adoptar uma das seguintes decisões. a) entregal-o aos paes ou tutor ou pessoa encarregada de sua guarda, sem condição alguma ou sob as condições qe julgar uteis á saude, segurança e moralidade do menor;; **b) entregal-o a pessoa idonea, ou internal-o em hospital, asylo, instituto de educação, officina escola do preservação ou de reforma;** c) ordenar as medidas convenientes aos que necessitem de tratamento especial, por soffrerem de qualquer doença physica ou mental; **d) decretar a suspensão ou a perda do patrio poder ou a destituição da tutela;** e) regular de maneira differente das estabelecidas nos dispositivos deste artigo a situação do menor, si houver para isso motivo grave, e fôr do interesse do menor (Brasil, 1927, Art. 55º, *grifos meus*).

Portanto, fica evidente que se trata de um aparato jurídico que deslegitima a autoridade familiar, especialmente das famílias pobres, que eram estigmatizadas como incapaz de prover cuidado adequado, reforçando a ideia de que somente o Estado saberia zelar pelos “futuros cidadãos da nação” (Rizzini, 2004). Saraiva argumenta que

O menor em situação irregular era aquele que era privado de condições essenciais a sua subsistência, saúde e instrução obrigatória [...]. E isso, era percebido como um problema privado, da família. Essa compreensão, aliada a ideia produzida de que havia uma ausência e "irresponsabilidade" dos pais ou responsáveis, acirravam a condição do menor. Esse era cada vez mais percebido como desprotegido, em situação irregular, necessitando de intervenção pública, de internação para reajustamento (Saraiva, 2022, p. 38).

Logo, a ideia de proteção à infância, nesse contexto, tornava-se sobretudo uma proteção contra a própria família (Rizzini; Rizzini, 2004). Essa ideologia estigmatizante de incapacidade das famílias se estende do aparato legal e da aplicação da lei, a partir do momento em que, de acordo com Rizzini e Rizzini (2004), a imprensa carioca produziu matérias em defesa do modelo e das internações, buscando garantir sua aceitação pública e

adesão da população às internações. Sendo eficaz, visto que a crescente demanda por internações desde os primeiros anos do juizado, especialmente por famílias compostas por mães e filhos, que passaram a perceber nas instituições uma alternativa de cuidado e educação, assim como muito dos próprios “menores” que solicitaram sua internação (Rizzini; Rizzini, 2004).

Além disso, este trato à questão da infância e às famílias se expande com a criação do Serviço de Assistência a Menores (SAM), em 1941. Ao apresentar a história do SAM, Rizzini e Rizzini (2004), relatam que com a implantação do Estado Novo em 1937, os discursos dos representantes do Estado sobre infância e juventude passaram a ser cada vez mais ideológicos, afirmando que as crianças estariam sujeitas a “ameaça do comunismo”, sendo tratadas como questão de segurança nacional, assim, este órgão foi criado vinculado ao Ministério da Justiça e sem autonomia financeira, com intuito de centralizar o atendimento e resolução deste “problema”.

O SAM logo se tornou símbolo de um modelo autoritário e institucionalizante, voltado à reclusão de crianças pobres em internatos e marcado por práticas de clientelismo político, corrupção administrativa e graves denúncias de maus-tratos e violência contra os internos, sendo acusado de funcionar como uma “escola do crime” e de estigmatizar jovens (Rizzini; Rizzini, 2004).

Contribuindo para a estigmatização da época, o SAM – assim como outros órgãos estaduais e municipais, como juzizados de menores, secretarias de promoção do menor e fundações estaduais – atua na produção e difusão de saberes sobre a infância pobre, incentivando a produção de conhecimento sobre o tema em áreas como Medicina, especialmente na Psiquiatria, Psicologia, Ciências Sociais:

Basta citar um estudo, realizado pela “competente e zelosa psicologista do SAM” junto a 3.000 menores, para se ter uma idéia dessa produção de significados sobre uma população que se pretendia manter submissa a um poder que não se pretendia ver contestado sob hipótese alguma. O resultado da aplicação do teste de Q.I. surpreende: 81% foram rotulados de “sub-normais”. O mesmo estudo foi realizado no Instituto La Fayette, que “acolhe crianças de bom padrão social”, quando somente 26% das 3.000 crianças testadas foram consideradas “sub-normais”, abaixo dos 28% de “super-normais” (Rizzini; Rizzini, 2004, p. 31).

Tratando-se,

de um enorme esforço de construção de saberes que tentam dar conta das causas da delinquência e do abandono de crianças, dos comportamentos dos menores e das famílias, além de dar publicidade às ações institucionais e justificar ideologicamente a necessidade da intervenção junto a este grupo social. [...] A produção discursiva de todo o período da forte presença do Estado no internamento de menores é fascinante, pelo grau de certeza científica com que as famílias populares e seus filhos eram

rotulados de incapazes, insensíveis, e uma infinidade de rótulos (Rizzini; Rizzini, 2004, p. 30-31).

Todas estas medidas buscavam adesão e legitimação e se mostraram eficazes, à medida que dados produzidos posteriormente<sup>13</sup> mostraram que as famílias passaram a participar ativamente dos processos de internação e institucionalização como forma de garantir escolarização, alimentação e segurança para seus filhos, diante da ausência de condições materiais mínimas para assegurar esses direitos em casa, sendo que, em alguns casos, inclusive, eram as próprias crianças e adolescentes que solicitavam sua internação (Rizzini; Rizzini, 2004).

Por fim, concluem a história da instituição expondo que em 1956, o ex-diretor do SAM, Paulo Nogueira Filho, denunciou publicamente os abusos por meio da obra “SAM: Sangue, Corrupção e Vergonha” e diante da crise institucional, o órgão foi extinto em 1964, sendo substituído no mesmo ano pela Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM).

### **2.3 Ditadura Militar e o Código de Menores de 1979**

Em 1964, no primeiro ano da ditadura militar, foi criada a FUNABEM, vinculada ao Ministério da Justiça, a partir da ideologia de segurança nacional, onde crianças e adolescentes estariam suscetíveis à subversão ao comunismo, e com a proposta de substituir o SAM e romper com a doutrina do internamento herdada do período anterior, a partir da valorização da família e internação em último caso, além de prometer planejamento, descentralização e financiamento de ações preventivas, por meio de convênios com entidades públicas e privadas (Rizzini; Rizzini, 2004).

Segundo Rizzini e Rizzini (2004), apesar do discurso de superação, a FUNABEM manteve a ênfase na institucionalização em larga escala, financiando internatos e centros de reeducação em todo o país, que continuaram a funcionar com características prisionais, reproduzindo lógicas assistencialistas e de controle social sobre a infância pobre. Saraiva (2022) explica que isso acontece, pois, a instituição enfrentou entraves estruturais e políticos que dificultaram a efetiva ruptura com o modelo anterior, herdando do SAM uma ampla rede de instituições, compostas por dezenas de internatos públicos e privados, cuja lógica estava fortemente enraizada no cotidiano da política pública da época.

---

<sup>13</sup> Pela FUNABEM.

Para além do número expressivo de unidades<sup>14</sup>, a fundação teve de lidar com práticas historicamente e culturalmente consolidadas de internação sistemática e abusos institucionais, muitas vezes legitimadas pelos Juizados de Menores e até mesmo por famílias pobres que recorriam ao Estado como alternativa de cuidado, e, por vezes, até ricas, que objetivavam se desresponsabilizar do cuidado com seus filhos (Saraiva, 2022).

Saraiva (2022) aponta que estas formas de intervenção, além de apontarem a cultura e história do país, seguiam diretrizes compatíveis com a lógica da ditadura, sendo funcional aos seus interesses e a doutrina de segurança nacional e lógica anticomunista, já que proporcionava controle e manutenção da ordem:

Como podemos inferir, a infância era objeto de troca, de manipulação e de obtenção de lucro. Cabe destaque sobre esse novo modelo de intervenção acerca do "menor", o qual seguia as mesmas diretrizes impostas pelo Estado ditatorial, ou seja, era funcional às necessidades desse Estado, pois as ações nesse campo deveriam garantir a segurança nacional, bem como manter a preservação do capital humano, o qual interessava ao modelo econômico desenvolvimentista que estava sendo introjetado nos países Latino-americanos, como era o caso do Brasil. Isso porque se os recursos humanos de uma nação forem despreparados e, pois, indisponíveis, ou seja, mesmo materialmente existentes, mas espiritualmente, intelectual e fisicamente inaproveitáveis, o próprio Poder Nacional será incapaz de responder às necessidades regionais (Saraiva, 2022, p. 31).

Assim, a FUNABEM incorporou valores e objetivos que ultrapassaram a assistência à infância e visavam ao controle social, conformando políticas orientadas não à superação das desigualdades, mas à formação de sujeitos funcionais à ordem capitalista.

Agravando o cenário e confirmando ainda mais o atendimento às demandas militares, ao reduzir a chamada “questão do menor” à dimensão moral e familiar, esta lógica beneficiou a viabilização de adoções irregulares de filhos de pessoas identificadas como opositoras do regime (Reina, 2019), indicando que o aparato estatal operava como instrumento de repressão política mesmo no campo da infância.

Assim, se torna notório que as ações da FUNABEM, longe de representarem um esforço genuíno de proteção social, consolidaram-se como instrumentos de disciplinamento e de criminalização da pobreza, operando por meio de um aparato institucional normativo e midiático que buscava legitimar essas práticas junto à opinião pública. A manutenção do modelo de institucionalização em massa, evidenciada pelos mais de 53 mil recolhimentos realizados apenas no Rio de Janeiro entre 1967 e 1972, reitera uma política de limpeza social que se perpetua sob novas formas até os dias atuais (Saraiva, 2022).

---

<sup>14</sup> “13 estabelecimentos e a “rede financiada”, com 46 outros, que juntas abrigavam 7.235 crianças em 1966” (Rizzini; Rizzini, 2004, p. 36).

Sendo este o cenário do trato da infância no período ditatorial, quando, cinquenta e dois anos após a promulgação do primeiro Código de Menores, sua reformulação se torna necessária diante da urgência de atualização do aparato normativo voltado à infância. Nesse contexto, é instituído o Código de Menores de 1979, que passa a dispor sobre a assistência, proteção e *vigilância* de crianças e adolescentes em situação irregular, estendendo-se a jovens de até 21 anos, nos casos previstos em lei (Brasil, 1979). Apesar da atualização legal, o novo código mantém a mesma perspectiva menorista presente no texto de 1927, reafirmando a lógica tutelar e seletiva que orientava a intervenção estatal sobre a infância pobre:

Para os efeitos deste Código considera-se em situação irregular o menor: I - privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente, em razão de: a) falta, ação ou omissão dos pais ou responsável; b) manifesta impossibilidade dos pais ou responsável para provê-las; II - vítima de maus tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsável; III - em perigo moral, devido a: a) encontrar-se, de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes; b) exploração em atividade contrária aos bons costumes; IV - privado de representação ou assistência legal, pela falta eventual dos pais ou responsável; V - Com desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária; VI - autor de infração penal (Brasil, 1979, Art. 2º).

Cristalizando uma concepção de infância vinculada à marginalização e ao controle social não democrático, o ordenamento jurídico da época acabava por reafirmar práticas que priorizavam a institucionalização como forma de assistência, normatizando o deslocamento do foco das responsabilidades do Estado para o comportamento das famílias. Saraiva (2022) concorda que o aparato legal reforça uma cultura conservadora, patriarcal e autoritária, em que tais diretrizes acabavam desresponsabilizando o poder público, enquanto mantinham o discurso moralizante sobre as populações empobrecidas.

Ademais, conforme apontado por Saraiva (2022), o sistema da época não promovia qualquer trabalho com as famílias visando a manutenção dos vínculos afetivos, mas, ao contrário, incentivava um processo que resultava no esgarçamento das relações, de modo que a destituição do pátrio poder não garantia às famílias nem o direito à ampla defesa nem a possibilidade de assistência legal adequada, como a atuação da Defensoria Pública, pois as decisões judiciais baseavam-se quase que exclusivamente nos relatórios e estudos de caso produzidos pelas equipes técnicas, sem assegurar mecanismos efetivos para que as famílias pudessem contestar as acusações e preservar seus direitos. Demonstrando a ausência de uma perspectiva que considerasse as particularidades das famílias e o impacto duradouro do afastamento no desenvolvimento das crianças:

Fica visível que ocorria um processo de afastamento do convívio familiar, sem considerar as necessidades e as particularidades das famílias, com risco de afetar negativamente e por toda a vida o processo de desenvolvimento da criança para que

possivelmente pudessem se facilitar processos de adoção no Brasil (Saraiva, 2022, p. 44).

A ausência de dispositivos efetivos de defesa das famílias em “situação de vulnerabilidade” evidencia o caráter seletivo do sistema, que operava não para enfrentar as causas estruturais da pobreza, mas para penalizá-la. Além de demonstrar uma estratégia do Estado Punitivista que coloca o acolhimento institucional como resposta prioritária.

#### **2.4 Estatuto da Criança e do Adolescente e a mudança de paradigmas relacionados à infância**

Durante o declínio do regime ditatorial observa-se uma efervescência e fortalecimento dos movimentos sociais de esquerda (Netto, 2015), cujas forças organizadas, conseguiram impor e articular suas demandas de forma bem-sucedida, assegurando direitos e impulsionando o processo de redemocratização. Nesse contexto, ganham corpo importantes avanços institucionais na área dos direitos sociais, como a implementação do SUS, da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e do ECA, promulgado em 13 de julho de 1990.

Fávero (2020) destaca que a força para a aprovação do ECA emerge da necessidade de atender a um anseio nacional, sendo, portanto, plenamente alinhado ao espírito democratizante do período. Ademais, o ECA também se fundamenta nos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil ao ratificar a Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989, elaborada pela ONU, que apresentou uma série de princípios e normas internacionais para a proteção integral dos direitos de crianças e adolescentes.

Assim, a partir da redemocratização e a promulgação da Constituição Federal de 1988, inaugurou-se um novo paradigma jurídico e político na forma de compreender e intervir na questão da infância no país. A partir da adoção da doutrina da proteção integral, consagrada no Artigo 227º da Constituição<sup>15</sup>, e consolidada pela promulgação do ECA e pelo SGD da criança e do adolescente<sup>16</sup>, estes passam a ser considerados sujeitos de direitos, pessoas em

---

<sup>15</sup>“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 e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão” (Art. 227º, Constituição, Brasil).

<sup>16</sup>O SGD, instituído pela Resolução nº 113 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), corresponde à articulação entre instâncias públicas governamentais e organizações da sociedade civil para a aplicação de instrumentos legais e funcionamento de mecanismos voltados à promoção, defesa e controle da efetivação dos direitos humanos de crianças e adolescentes em nível federal, estadual, distrital e municipal, envolvendo equipamentos como o Conselho Tutelar, o Centro de Referência de Assistência Social, o Centro de Referência Especializado de Assistência Social, o Centro de Atenção Psicossocial Infantil, escolas e demais instituições que atuam no cuidado com esse público, tendo como competência promover, proteger e fiscalizar a efetivação de seus direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais, coletivos e difusos,

condição de desenvolvimento (Art. 6º, ECA, 1990), dotadas de direitos fundamentais próprios, a serem plenamente assegurados pelo Estado, pela família e pela sociedade. Conforme expresso nos Artigos 3º e 4º do ECA:

Art. 3º: A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade. Parágrafo único. Os direitos enunciados nesta Lei aplicam-se a todas as crianças e adolescentes, sem discriminação de nascimento, situação familiar, idade, sexo, raça, etnia ou cor, religião ou crença, deficiência, condição pessoal de desenvolvimento e aprendizagem, condição econômica, ambiente social, região e local de moradia ou outra condição que diferencie as pessoas, as famílias ou a comunidade em que vivem. Art. 4º: É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária (Brasil, 1990, Art. 3º e 4º).

Reconhece-se também o direito à proteção à vida e à saúde, devendo o Estado assegurar tal proteção por meio da implementação de políticas sociais públicas voltadas para essa finalidade (Brasil, 1990, Art. 7º). Em consonância com estes princípios, o Estatuto define que crianças e adolescentes têm direito à liberdade, ao respeito e à dignidade, sendo reconhecidos como sujeitos em desenvolvimento e detentores de direitos civis, humanos e sociais (Brasil, 1990, Art. 15º). Acrescenta, assegurando que o direito ao respeito implica na inviolabilidade da integridade física, psíquica e moral dos sujeitos infantojuvenis, abrangendo a proteção de sua imagem, identidade, autonomia, valores, ideias, crenças, bem como de seus espaços e objetos pessoais (Brasil, 1990, Art. 17º).

Ainda nesse marco legal, destaca-se que nenhuma criança ou adolescente deve ser submetido a qualquer forma de negligência, discriminação, vexação, exploração, violência, crueldade ou opressão, em qualquer situação e em especial na educação, sendo punível por lei qualquer atentado, seja por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais (Brasil, 1990, Art. 5º e Art. 18º). Estabelecendo definições claras para as formas de violência:

I - castigo físico: ação de natureza disciplinar ou punitiva aplicada com o uso da força física sobre a criança ou o adolescente que resulte em: a) sofrimento físico; ou b) lesão; II - tratamento cruel ou degradante: conduta ou forma cruel de tratamento em relação à criança ou ao adolescente que: a) humilhe; ou b) ameace gravemente; ou c) ridicularize (Brasil, 1990, Art. 18º-A, I e II).

Tais normativas os definem como sujeitos de direito, plenamente garantidos como os demais cidadãos brasileiros, e não mais como objetos submetidos à autoridade do Estado e à

---

reconhecendo-os como sujeitos de direitos em condição peculiar de desenvolvimento, garantindo sua proteção diante de ameaças e violações, bem como a responsabilização e reparação dessas situações (Brasil, 2006).

qualquer forma de violência. Essa previsão normativa rompe com paradigmas históricos e culturais de naturalização da violência contra crianças e adolescentes, que por muito tempo se sustentaram em lógicas punitivistas, autoritárias e paternalistas.

Assim, o Artigo 13º obriga que casos de suspeita ou confirmação de castigo físico, tratamento cruel ou degradante e maus-tratos sejam obrigatoriamente comunicados ao Conselho Tutelar, reforçando a responsabilidade de notificar tais violações. O Artigo 98º define medidas de proteção à criança e adolescente em casos de violação de direitos por “ação ou omissão da sociedade ou do Estado; II - por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável; III - em razão de sua conduta” (Brasil, 1990, Art. 98º). Sendo elas:

I - encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade; II - orientação, apoio e acompanhamento temporários; III - matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental; IV - inclusão em serviços e programas oficiais ou comunitários de proteção, apoio e promoção da família, da criança e do adolescente; V - requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial; VI - inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos; VII - acolhimento institucional; VIII - inclusão em programa de acolhimento familiar; IX - colocação em família substituta (Brasil, 1990, Art. 101º, I, à IX).

Além da responsabilização pelo abuso e medidas de proteção aos destinatários da lei, o ECA também estabelece medidas de prevenção à violência, como no Art. 70º-A, que determina que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem atuar de forma articulada na elaboração de políticas públicas e na execução de ações destinadas a coibir o uso de castigo físico e tratamento cruel ou degradante, bem como difundir formas não violentas de educação de crianças e adolescentes (Brasil, 1990, Art. 70º). Algumas das principais ações para promover essa prevenção incluem:

I - a promoção de campanhas educativas permanentes para a divulgação do direito da criança e do adolescente de serem educados e cuidados sem o uso de castigo físico ou de tratamento cruel ou degradante e dos instrumentos de proteção aos direitos humanos; II - a integração com os órgãos do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, com Conselho Tutelar, com os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e com as entidades não governamentais que atuam na promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente; III - a formação continuada e a capacitação dos profissionais de saúde, educação e assistência social e dos demais agentes que atuam na promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente para o desenvolvimento das competências necessárias à prevenção, à identificação de evidências, ao diagnóstico e ao enfrentamento de todas as formas de violência contra a criança e o adolescente; IV - o apoio e o incentivo às práticas de resolução pacífica de conflitos que envolvam violência contra a criança e o adolescente; V - a inclusão, nas políticas públicas, de ações que visem a garantir os direitos da criança e do adolescente, desde a atenção pré-natal, e de atividades junto aos pais e responsáveis com o objetivo de promover a informação, a reflexão, o debate e a orientação sobre alternativas ao uso de castigo físico ou de tratamento cruel ou degradante no processo educativo; VI - a promoção

de espaços intersetoriais locais para a articulação de ações e a elaboração de planos de atuação conjunta focados nas famílias em situação de violência, com participação de profissionais de saúde, de assistência social e de educação e de órgãos de promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente (Brasil, 1990, Art. 70º-A, I, II, III, IV, V, VI).

Sinalizando que, apesar de ainda trazer a possibilidade de institucionalização, como acolhimento institucional (Art. 98º, VII) e colocação em família substituta (Art. 98º, IX), o país já avança ao definir medidas de prevenção, cuidado de fortalecimento de vínculo familiar e integração à órgãos públicos. Assim como define o acolhimento institucional apenas como transição à reintegração familiar, e a alocação para família substituta apenas em caso de impossibilidade (Brasil, 1990, Art. 101º, § 1º).

Este foco na reintegração familiar é fundamental pois a lei define como “direito da criança e do adolescente ser criado e educado no seio de sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente que garanta seu desenvolvimento integral” (Brasil, 1990 Art. 19º). A expressão “excepcionalmente, em família substituta” enfatiza que a prioridade deve ser sempre a reintegração à família de origem, buscando fortalecer os laços familiares e oferecer suporte necessário para superar a violação de direito que ocasionou o acolhimento, antes de se considerar outras alternativas.

Para enfrentar o histórico e cultura nacionais de dinâmicas que desconsideram condições estruturais de pobreza e “vulnerabilidade social”, uma vez que grande parte da população atendida faz parte da massa marginalizada de trabalhadores sobretantes, o ECA define que

A falta ou a carência de recursos materiais não constitui motivo suficiente para a perda ou a suspensão do poder familiar. § 1º Não existindo outro motivo que por si só autorize a decretação da medida, a criança ou o adolescente será mantido em sua família de origem, a qual deverá obrigatoriamente ser incluída em serviços e programas oficiais de proteção, apoio e promoção (Brasil, 1990, Art. 23º, § 1º).

Outro destaque é a aquisição do direito de defesa pelas famílias. Não podendo ser diferente, pois a lei deve estar em consonância ao Art. 5º da Constituição Federal de 1988, que garante “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes” (Brasil, 1988, Art. 5º, LV), mas destacado no ECA ao definir que, dentro dos processos judiciais relacionados ao afastamento da criança ou adolescente do convívio familiar, deve-se garantir “aos pais ou ao responsável legal o exercício do contraditório e da ampla defesa” (Brasil, 1990, Art. 101º, § 2º).

A respeito dos antigos “menores delinquentes”, o Estatuto os define apenas como jovens autores de ato infracional, sem estigmatização, garantindo a estes o amplo direito à defesa, com a aplicação das seguintes medidas, denominadas sócio-educativas:

I - advertência; II - obrigação de reparar o dano; III - prestação de serviços à comunidade; IV - liberdade assistida; V - inserção em regime de semi-liberdade; VI - internação em estabelecimento educacional; VII - qualquer uma das previstas no art. 101, I a VI. § 1º A medida aplicada ao adolescente levará em conta a sua capacidade de cumpri-la, as circunstâncias e a gravidade da infração. § 2º Em hipótese alguma e sob pretexto algum, será admitida a prestação de trabalho forçado. § 3º Os adolescentes portadores de doença ou deficiência mental receberão tratamento individual e especializado, em local adequado às suas condições (Brasil, 1990, Art. 112º).

Sendo a liberdade assistida a medida em que a autoridade destina para acompanhar, auxiliar e orientar o adolescente uma pessoa capacitada (Brasil, 1990, Art. 118º, § 1º), que deverá:

I - promover socialmente o adolescente e sua família, fornecendo-lhes orientação e inserindo-os, se necessário, em programa oficial ou comunitário de auxílio e assistência social; II - supervisionar a frequência e o aproveitamento escolar do adolescente, promovendo, inclusive, sua matrícula; III - diligenciar no sentido da profissionalização do adolescente e de sua inserção no mercado de trabalho; IV - apresentar relatório do caso (Brasil, 1990, Art. 119º, I, II, III, IV).

Havendo ainda a medida de semi-liberdade e internação, em último caso, para delitos graves. Schmidt (2017) crítica que, embora o ECA defina princípios de excepcionalidade da internação e priorização das medidas em meio aberto, e proíba a lógica punitivista e de crueldade institucional, a partir da regulamentação da execução dessas medidas no Brasil, o que se observa é o aumento das privações de liberdade, a persistência de práticas violadoras como a tortura e a precarização do atendimento, geradas pelo sucateamento de políticas públicas no Neoliberalismo, revelando a permanência da cultura punitiva.

#### **2.4.1 Acolhimento Institucional de Crianças e Adolescentes**

Embora este trabalho resgate historicamente as concepções e os tratamentos atribuídos à infância no Brasil, com o intuito de contextualizar e aprofundar a compreensão sobre a construção dos direitos da criança e do adolescente, o foco da análise recai sobre o acolhimento institucional como medida de proteção diante da violação de direitos. Para tanto, investigaremos como a aplicação do ECA se materializa nas políticas públicas voltadas à proteção infantojuvenil.

As “Orientações Técnicas: Serviço de Acolhimento para Crianças e Adolescentes” (Brasil; Conanda, 2009) indicam que os serviços de acolhimento podem ser ofertados em diferentes modalidades, como Abrigos Institucionais, que oferecem acolhimento provisório a

crianças e adolescentes afastados do convívio familiar, em unidades com organização semelhante a uma residência, com atendimento em pequenos grupos; Casas Lares, residências localizadas em áreas residenciais, nas quais um cuidador residente presta cuidados a um pequeno grupo de crianças, buscando reproduzir uma ambiência familiar; Famílias Acolhedoras, em que famílias previamente cadastradas e capacitadas acolhem, em sua própria casa, crianças e adolescentes em situação de medida protetiva, de forma temporária e individualizada; e Repúblicas, moradias destinadas a jovens entre 18 e 21 anos, egressos de serviços de acolhimento, que ainda necessitam de apoio na transição para a vida autônoma.

Estas instituições de Acolhimento Institucional estão localizadas na PNAS, que opera em conformidade com a Lei 12.435/2011 e com o Sistema Único de Assistência Social (SUAS/2004). Em conformidade com a legislação e as diretrizes do SUAS, a Proteção Social da Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS) eixos: a Proteção Social Básica (PSB) e a Proteção Social Especializada (PSE).

A PSB tem como objetivo a prevenção de situações de “risco social” e “vulnerabilidade”, fortalecendo os vínculos familiares e comunitários e promovendo o acesso a direitos. A PSE é destinada a famílias e indivíduos que tiveram seus direitos violados e se encontram em situação de risco pessoal ou social – seja por violência física, psicológica ou sexual, trabalho infantil, negligência, abandono, abuso de substâncias psicoativas, situação de rua, entre outros. E se subdivide entre PSE de Média Complexidade e PSE de Alta Complexidade.

A PSE de Média Complexidade tem como foco o atendimento a indivíduos e famílias cujos vínculos familiares não foram rompidos. Nesse contexto, busca-se interromper ciclos de violações e prevenir novas ocorrências, garantindo proteção e direitos às vítimas. Além disso, o serviço visa fortalecer a autonomia dos usuários, ajudando-os a superar “vulnerabilidades”, enquanto trabalha para impedir que essas situações evoluam para condições mais graves, que demandem medidas de alta complexidade, como o acolhimento institucional.

Ademais, existem serviços de atendimento à mulher como o Centro Especializado de Atendimento à Mulher (CEAM), ou Núcleo Integrado de Atendimento à Mulher (NIAM), ou Centro de Referência ao Atendimento à Mulher (CRAM), alterando a nomenclatura de acordo com cada município, que oferece acolhimento e acompanhamento multidisciplinar para mulheres em situação de violência de gênero.

Dessa forma, os equipamentos da PSB e da PSE de Média Complexidade atuam como uma rede de proteção preventiva ao acolhimento institucional, em conjunto com as demais

políticas setoriais, promovendo o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, a inclusão social por meio de acesso a direitos, a oferta de acompanhamento psicossocial, e o encaminhamento a serviços especializados quando necessário. Essa integração de ações contribui para prevenir o agravamento das “vulnerabilidades” e garantir que as famílias e indivíduos possam superar situações de risco de forma mais autônoma e sustentável.

Entretanto, a PSE de Alta Complexidade ainda se faz necessária, e atua em situações em que os vínculos familiares já foram rompidos ou precisam ser interrompidos para assegurar a proteção e a segurança dos indivíduos. Atuando de forma a oferecer cuidados abrangentes (como abrigo, alimentação, higiene, convivência comunitária, lazer e outros), concomitantemente ao desenvolvimento de estratégias para promoção de reintegração familiar, sempre que possível e seguro.

Além disso, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), institui que, “a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais” (Brasil, 1993, Art. 2º, p. único). Assim como o Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) pontua:

não se pode analisar e planejar a Assistência Social isolada do conjunto das políticas públicas e nem se pode reforçar a perspectiva de que o enfrentamento das desigualdades estruturais pode se dar pela via da resolução de problemas individualizados e que desconsiderem as determinações objetivas mais gerais da sociabilidade. Os desafios que se colocam demandam dos/as profissionais, e dos/as assistentes sociais especialmente, uma articulação na defesa do SUAS e de todas as políticas sociais, a partir de uma leitura crítica da realidade e das demandas sociais (CFESS, 2011, p. 27).

Medeiros (2019) complementa afirmando que a intersetorialidade deve gerar uma integralidade nas políticas, uma vez que

Ao mesmo tempo que incorpora a ideia de equidade, integração e territorialidade, a intersetorialidade perpassa pelas diferentes políticas setoriais como uma lógica de gestão, rompendo com modelos fragmentados de gestão em prol de um novo modelo norteador que vise a superação da fragmentação mediante a articulação entre as políticas públicas, ofertando ações conjuntas com outras políticas setoriais destinadas à proteção e inclusão social, bem como o enfrentamento das expressões da questão social, tendo a participação de todos os atores envolvidos para a consolidação dos direitos sociais (Medeiros, 2019, s/p).

Portanto, esta organização da Política de Assistência e a articulação entre políticas e seus serviços deveria atender as necessidades das crianças e adolescentes, assim como sua família, possibilitando de desenvolvimento integral de seus membros; construção e fortalecimento de vínculo; contato com a comunidade local, estimulando o convívio familiar e

comunitário das crianças e adolescentes; bem como a prevenção à violação de direitos e, conseqüentemente, acolhimento institucional.

Em uma análise de conjuntura da PNAS, compreendemos que ela foi efetivada através da redemocratização e pela instituição da Seguridade Social na Constituição de 1988 (conforme analisado no capítulo um deste trabalho), quando a Assistência Social foi oficialmente reconhecida como um direito social e uma responsabilidade do Estado com uma concepção de assistência social moldada pela noção de Estado Social de direito, comprometido com a cidadania de todos os cidadãos, que

impõe aos trabalhadores da política que estes superem a atuação na vertente de viabilizadores de programas para a de viabilizadores de direitos. Isso muda substancialmente o processo de trabalho. [...] Exige dos trabalhadores da área o conhecimento profundo da legislação implantada a partir da Constituição de 1988 (Brasil, 2004, p. 47).

Entretanto, a conjuntura atual da política de assistência é perpassada pela “destruição dos direitos sociais” (Behring; Boschetti, 2020, p. 72), o projeto de desmonte e sucateamento encabeçado pelo neoliberalismo, com sua reforma fiscal e cortes orçamentários iniciado na década de 1990. Este sucateamento faz a política ser gerida sem verba, e conseqüentemente recursos humanos e condições materiais, afetando a efetividade da política e a integralidade entre atendimentos, ocasionando uma série de problemáticas como a fragmentação dos atendimentos e serviços, ocasionando queda em sua qualidade.

### **3. A PRÁTICA DO ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL: ESTUDO DE CASO BASEADO NA EXPERIÊNCIA DE ESTÁGIO**

#### **3.1 Panorama geral dos processos de Acolhimento Institucional, a partir da observação da prática**

A pesquisa “Judicialização e Institucionalização: mecanismos estatais de enfrentamento da ‘Questão Social’ no trato da violação de direitos infantojuvenis no Brasil” surge a partir da experiência do Estágio Supervisionado em Serviço Social<sup>17</sup>, realizado em uma unidade de Acolhimento Institucional da Baixada Fluminense do Rio de Janeiro. Ao observar, ao longo da experiência na instituição, como o Acolhimento Institucional tem sido utilizado de forma recorrente e prioritária, contrariando a natureza provisória e excepcional preconizada pelo ECA.

---

<sup>17</sup> Portanto, as informações trabalhadas neste capítulo usam como base Diários de Campo, Relatórios e Semestrais de Estágio, produzidos durante o período em campo, no segundo semestre de 2023 e ao longo de todo o ano de 2024.

No recebimento dos casos foi possível observar que a fragmentação dos atendimentos da rede socioassistencial preventiva ao acolhimento (PSB, PSE de Média Complexidade e Conselho Tutelar) com demais políticas setoriais – Como o Centro de Atenção Psicossocial infantil ou álcool e outras drogas (CAPSi; CAPS AD) – somada pela falta de um acompanhamento contínuo e adequado, incluindo os encaminhamentos necessários, por parte do Conselho Tutelar, levou ao agravamento das “situações de risco”, e ao uso recorrente do acolhimento institucional como uma medida prioritária, em vez de ser utilizado como última instância, conforme preconizado. O que contribuiu para o aumento expressivo do número de crianças acolhidas e evidencia a insuficiência da atuação preventiva por parte da rede de proteção social.

Sendo, por si só, um fato passível de análise, já que, uma vez que se identifica que o acolhimento institucional não tem sido uma medida de última instância, a maneira que as políticas de seguridade estão sendo ofertadas fogem do necessário para garantir o proposto pelo ECA, que define o acolhimento institucional como uma medida provisória e excepcional (Brasil, 1990, Art. 101º, § 1º).

Dessa forma, o acolhimento institucional deveria ser uma última alternativa, priorizando-se a aplicação de outras medidas, como o encaminhamento a Serviços de Proteção Social Preventiva (Centro de Referência de Assistência Social - CRAS, Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS) e a inclusão em programas sociais de benefício, como Bolsa Família e recebimento de Cestas Básicas, assim como de convivência familiar, como o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) e o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI)<sup>18</sup>. Esses serviços promovem campanhas educativas, integração institucional, resolução pacífica de conflitos e apoio às famílias, conforme previsto como medidas de prevenção à violação de direitos no Art. 70º do ECA (1990), conforme desenvolvido no item anterior.

---

<sup>18</sup> De acordo com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (Brasil, 2014): o PAIF é um serviço de caráter continuado, ofertado nos CRAS, que realiza trabalho social com famílias em “situação de vulnerabilidade” com o objetivo de fortalecer sua função protetiva, promover o acesso a direitos e prevenir a ruptura de vínculos familiares e comunitários; o SCFV é um serviço ofertado no CRAS, e em unidades referenciadas à ele, que visa o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários a prevenção de “situações de risco social” e o estímulo à convivência e à socialização por meio de experiências lúdicas culturais e educativas organizadas por faixa-etária; o PAEFI é um serviço da proteção social especial de média complexidade, ofertado nos CREAS, destinado ao atendimento de famílias e indivíduos em situação de ameaça ou violação de direitos, articulando ações de apoio psicossocial orientação e defesa de direitos.

Contudo, é fundamental reconhecer que, diante da incongruência entre a aplicação de medidas preventivas, ocorre o agravamento dos casos. Fazendo com que, por vezes, seja necessário o acolhimento, e que, com a uma rede socioassistencial e políticas setoriais fragmentadas, surgem obstáculos significativos para a reintegração familiar, porque a reintegração exige um trabalho articulado e integrado, que depende da colaboração dos diferentes serviços e políticas públicas que já não conseguiram atuar de forma efetiva na prevenção, conforme preconizado no Estatuto.

Agravado a isto, a maioria dos casos recebidos possuíam como justificativa ao acolhimento a “negligência” associada ao uso de substâncias psicoativas ilícitas (SPI) e lícitas (como medicamentos e álcool), sem uma explicação aprofundada de qual seria a negligência sofrida. Nascimento (2012) define negligência familiar como

definida pela negação, a família negligente é considerada “culpada” por suas estratégias de sobrevivência, atuada pelo que “não fez”, por uma falta de ação no provimento das necessidades da criança. A família negligente é a que não faz coisas esperadas, e não se encontra potência de vida nas coisas que faz, que em geral não são aquelas que se espera que ela faça. Não se potencializa o que existe, já que o valor maior está no mundo das ideias, e não nas práticas vivas (Nascimento, 2012, p. 43).

Essa definição é comumente aplicada a famílias pobres, cuja realidade é atravessada por múltiplas expressões da “Questão Social”. As estratégias de sobrevivência construídas por esses grupos, muitas vezes marcadas pela precariedade e pela informalidade do trabalho, são desconsideradas ou invalidadas frente a padrões idealizados de cuidado. Assim, práticas que expressam resistência e esforço cotidiano passam a ser vistas pelos profissionais como sinais de violação, sem aprofundamento da realidade familiar, reforçando a culpabilização das famílias pela ausência de ações consideradas “adequadas”.

Batista (2021), ao pesquisar vínculos familiares em sua dissertação, percebeu falas de algumas técnicas do CREAS que demonstravam a presença do preconceito com as estratégias de sobrevivência no dia a dia do trabalho, sendo estas: “elas não têm cultura suficiente pra um emprego, são acomodadas” [...] “nunca frequentaram escola, não têm uma cultura” [...] “Tinha uma família que a gente chamava de ‘os porquinhos’, porque pegamos eles dentro de um chiqueiro(...)” (Batista, 2021, p. 82, *grifos meus*).

De acordo com Siqueira e Alves (2018), esta culpabilização é oriunda da noção de que a pobreza é uma opção, escolha pessoal, patologia, desajuste individual, preguiça – ou como nos relatos observados, “falta de cultura” – sugerindo que as condições de vida podem ser mentalmente controladas e administradas por cada indivíduo. Essa visão é alimentada por

concepções positivistas e funcionalistas<sup>19</sup> que levam os profissionais a utilizar estratégias de enfrentamento como “o higienismo, educação e ‘refuncionalização’, adaptação (ou ajustamento corretivo) e ‘inclusão social’. A solução da pobreza mediante a ‘auto-ajuda’ e religião. O combate à pobreza mediante a ‘criminalização da pobreza’” (Siqueira; Alves, 2018, p. 26), em busca de uma “ordem social”.

As autoras pontuam que a suposição de igualdade de oportunidades é expressa na falaciosa afirmação de que “há trabalho para todos, basta querer” (Siqueira; Alves, 2018, p. 26), individualizando o problema e reforçando a lógica de subalternidade. Enquanto, na realidade, ao observar o problema à luz das teorias marxistas, nota-se que a pobreza não é meramente um subproduto residual ou temporário do capitalismo, mas sim uma característica estrutural e inerente ao seu próprio desenvolvimento.

Ou seja, a negligência ainda é confundida com condições de pobreza familiar, através das mesmas dinâmicas históricas, que supostamente deveriam ter sido superadas pelo ECA (Brasil, 1990, Art. 23º, § 1º) e que desconsideram as condições estruturais da pobreza. Dessa forma, fica evidente que, na realidade, a negligência não é familiar, mas sim estatal, manifestada tanto nas lacunas em assegurar uma proteção social integrada que efetive os direitos da população, conforme orienta o ECA, quanto na insuficiência do Estado em implementar políticas públicas robustas voltadas para a geração de emprego e a ampliação dos direitos sociais, com políticas alinhadas ao fortalecimento de legislações trabalhistas que garantam, entre outros aspectos, a ampliação do salário mínimo, contratos dignos e estáveis, proteção contra demissões arbitrárias e a universalização de benefícios sociais – elementos essenciais para assegurar condições justas e promover qualidade de vida.

Assim, essa negligência estatal reflete a ausência de iniciativas estruturadas que poderiam prevenir a necessidade de acolhimento e a judicialização dos casos, reforçando a importância de um comprometimento efetivo com as demandas sociais. Especialmente

---

<sup>19</sup> De acordo com Cabral (2004), o positivismo formulado por Auguste Comte constitui uma filosofia que busca explicar os fenômenos naturais e sociais por meio da observação empírica, da experimentação e da formulação de leis objetivas, rejeitando as explicações metafísicas e religiosas, com a finalidade de organizar racionalmente a sociedade sob a autoridade da ciência, concebida como instrumento de regulação e progresso; enquanto Durkheim, ao desenvolver o funcionalismo, aplica essa lógica à sociologia ao propor que os fatos sociais sejam tratados como coisas – externos, coercitivos e mensuráveis – e que a sociedade seja compreendida como um organismo cujas partes exercem funções interdependentes voltadas à manutenção da ordem e da coesão social, devendo o sociólogo identificar tais funções, distinguir o normal do patológico e oferecer respostas para eventuais rupturas na regulação social. Embora apresentadas como cientificamente neutras, essas abordagens acabam por naturalizar estruturas sociais desiguais sob a aparência de neutralidade científica (Cabral, 2004), legitimando a ideia de que fenômenos como a pobreza exercem uma função no sistema e sustentando práticas que tendem a adaptar ou forçar os sujeitos a se ajustarem aos padrões definidos como normais, desconsiderando as determinações históricas e sociais que condicionam suas existências.

considerando a formação social brasileira, marcada por uma desigualdade racial estrutural e pela constituição de uma massa marginal, essas dinâmicas se refletem de maneira acentuada na Baixada Fluminense, em um contexto em que “o padrão de urbanização no território de periferia exibe todas as características conhecidas: área de expansão, existência de autoconstrução, falta de infraestrutura, ausência de atuação do estado (em suas múltiplas esferas) e violência” (Silva, 2017).

E agravada pela retirada do Estado na garantia dos direitos básicos no atual contexto neoliberal de contrarreformas, austeridade fiscal e suas consequências nas políticas públicas e sociais como sucateamento, falta de verba, perspectiva individualista e culpabilização da pobreza, conforme visto no capítulo anterior, em um processo que leva à “remercantilização de direitos sociais, e fortalece-se a defesa da tese de que cada indivíduo é responsável por seu bem estar. Assim o Estado passa à defesa de alternativas privatistas que envolvem a família, as organizações sociais e a comunidade em geral” (Yazbek, 2016, p. 9).

Rebatendo na centralidade familiar<sup>20</sup> presente nas políticas públicas, em que a concepção da política como ajuda pública que se coloca como uma intervenção do Estado no momento em que ocorre a “falha” de uma família em prover o bem-estar de seus membros. Baseando-se na ideia de que a família e o mercado são os principais provedores de bem-estar social, e a intervenção pública só é acionada quando essas instituições falham, resultando na estigmatização das famílias consideradas “disfuncionais” ou “desestruturadas” (Mioto, 2011), e na punição do estado ao retirarem as crianças do seio familiar, perpetuando práticas respaldadas na perspectiva dos Códigos de Menores, superadas pelo ECA.

Assim, o Judiciário torna-se o recurso central para garantir direitos de minorias, como crianças e adolescentes, consolidando uma perspectiva punitiva na qual o Estado Penal prevalece sobre o Estado Social. Ao longo das últimas décadas, especialmente após a promulgação do ECA, o ordenamento jurídico brasileiro avançou na superação da doutrina da situação irregular ao reconhecer crianças e adolescentes como sujeitos de direitos.

Contudo, de acordo com Lima (2021), embora a elaboração do ECA represente um avanço ao impor limites ao protagonismo do juiz, especialmente ao redistribuir responsabilidades entre os diversos atores do SGD, esse movimento foi parcialmente

---

<sup>20</sup> Em um diário de campo, redigido durante o período de estágio supervisionado, foi constatado que a centralidade da família nas políticas públicas é agravada pela “sobrecarga imposta às mulheres, especialmente no papel de mães, vistas como as principais responsáveis pela manutenção e cuidado da família. Essa lógica transfere toda a responsabilização judicial e social para as mulheres, reforçando desigualdades estruturais, a penalização e a culpabilização destas, enquanto exonera outros atores, como os pais e o próprio Estado, de suas obrigações” (Ramalho, 2024).

revertido com alterações legislativas, como a “Lei da Adoção” (Lei nº 12.010/2009), que reintroduz a centralidade do Poder Judiciário na aplicação da medida de acolhimento institucional, esvaziando a competência do Conselho Tutelar, que havia sido fortalecido pelo Estatuto. Tal mudança é considerada “preocupante”, pois retoma uma lógica de judicialização que desresponsabiliza as instâncias sociais e políticas da efetivação dos direitos (Lima, 2021).

A judicialização da infância é entendida, nesse contexto, como uma manifestação da “judicialização da questão social”, processo que implica a transferência de conflitos estruturais para a esfera do Judiciário, que tende a operar por meio de decisões individualizantes e punitivas, como observa Lima (2021),

Uma espécie de fetiche do Poder Judiciário, uma panacéia para resolução de desiguais relações sociais, onde o mesmo passou a exercer, como na cultura estadunidense, uma grande influência na tomada de decisões e um punitivismo na implementação de políticas sociais, reforçando uma lógica individualista, focalizada no acesso dos segmentos sociais com maior poder financeiro e capacidade de mobilização ou de dispor de canais de comunicação para reivindicação de direitos (Lima, 2021, p. 119).

Essa primazia do Judiciário nos conflitos da infância também está articulada a um processo mais amplo de criminalização da pobreza e de seletividade penal, que recai de forma intensa sobre as famílias empobrecidas. Dessa forma, é possível afirmar que a centralidade atribuída ao Poder Judiciário no campo da infância e adolescência, especialmente no que se refere ao acolhimento institucional, expressa um retrocesso em relação aos princípios fundantes da proteção integral. Ao privilegiar a via judicial como mecanismo de resolução dos conflitos sociais, enfraquece-se a dimensão coletiva, intersetorial e preventiva das políticas públicas, deslocando o centro das decisões para arenas pouco transparentes e de difícil controle social.

O que reflete no outro aspecto crítico no que tange a judicialização e institucionalização dos casos: as justificativas para a suposta “negligência” são acompanhadas pelo uso de SPI. Dado que essa questão se mostra recorrente, é pertinente realizar uma contextualização que permita compreender suas implicações de forma mais abrangente:

De acordo com o CFESS (2016), o uso de substâncias psicoativas, ao longo da história, é uma prática social motivada por diversas necessidades humanas, com diferentes variedades de padrões de consumo – podendo ser esporádicos, ocasionais, recreativos, abusivos ou dependentes. As substâncias naturais ou sintéticas desempenham papéis diversos com diferentes motivações, socialmente determinadas e influenciadas pela lógica mercantil da

sociedade capitalista, sendo descrito como uma prática que atende a diversas necessidades, como

tratar doenças; **aliviar “sofrimentos” do corpo e da “alma”**; alterar a disposição física e mental; melhorar o humor; controlar a ansiedade; regular o sono, o apetite; alterar os sentidos e a percepção; estimular a criatividade e a sensibilidade; compor ritos culturais, religiosos, de interação social ou de convivência (CFESS, 2016, p. 8, *grifos meus*)

A "guerra às drogas", também conhecida como proibicionismo, é uma abordagem internacionalmente adotada, baseada na crença de que a proibição é a melhor alternativa para lidar com os danos sociais e de saúde derivados do uso de psicoativos ilícitos, sendo legislada no Brasil pela Lei Federal 11.343/2006, “que institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (Sisnad) e define penas para quem adquire, guarda, transporta ou porta substâncias não autorizadas, mesmo que para uso próprio” (CFESS, 2016, p. 11).

Em sua série “Assistente Social no Combate ao Preconceito”, o CFESS (2016) aponta que essa estratégia é questionada por diversos pesquisadores, profissionais da saúde e defensores dos direitos humanos, pois o proibicionismo não conseguiu erradicar a oferta e a demanda por psicoativos ilegais, contribuindo para o crescimento do mercado ilícito internacional, associado a redes de corrupção, criminalidade e violência. A perspectiva proibicionista, assim, surge como um componente da barbárie contemporânea, contribuindo para a violação dos direitos humanos e a perpetuação de disparidades sociais

E, conseqüentemente, a ideologia da "Guerra às Drogas" também serve mais à coerção, à criminalização da pobreza e à militarização de territórios classificados como perigosos, à adoção do extermínio de jovens pertencentes às camadas socioeconomicamente menos favorecidas e ao crescimento desproporcional das populações carcerárias – se mostrando como um instrumento de legitimação da diminuição do papel do Estado Social e da expansão do aparato estatal penal, resultando em um aumento expressivo nas taxas de encarceramento, especialmente impactando os estratos da classe trabalhadora economicamente desfavorecida (CFESS, 2016).

Além desta questão judicial de criminalizar a pobreza, este dado evidencia a ausência de uma estratégia efetiva no cuidado da saúde mental e do uso das substâncias psicoativas. Durante o período de estágio, foi possível que

muitos dos pais e responsáveis dos acolhidos recorrem aos CAPS AD com o objetivo principal de obter medicamentos, enquanto o acompanhamento terapêutico, essencial para o tratamento, é negligenciado. Outro problema identificado são os casos em que pacientes recebem altas prematuras, sem ter concluído o tratamento ou

o acompanhamento necessário, impossibilitando melhora nas condições de uso de substâncias psicoativas que levaram à ocorrência de casos de negligência, impossibilitando a reintegração familiar (Ramalho, 2024A, p. 9).

Embora tenha sido constatada a busca frequente por medicamentos em detrimento do acompanhamento terapêutico, evidenciando lacunas na estratégia de cuidado adotada, é importante destacar que, durante uma audiência concentrada, também emergiu uma reflexão crítica acerca da não utilização da medicação como recurso terapêutico. Relevando nuances importantes sobre as práticas clínicas e as decisões dos profissionais, especialmente no que tange à avaliação dos sintomas de abstinência e à forma como esses aspectos são considerados no planejamento do tratamento:

Durante a discussão do caso, com escuta aos pais, ficou evidente que apesar de estes estarem frequentando regularmente o CAPS AD, ainda estavam fazendo uso de álcool e drogas, porém alegando ser em doses menores, por estarem sem dinheiro. Fora da presença dos pais, a juíza perguntou para a equipe presente do CAPS AD se havia a possibilidade de entrar com alguma medicação e estes informaram que a medicação seria apenas para tratar sintomas de abstinência e que os genitores não estavam apresentando estes sintomas. Então a juíza listou para os pais os sintomas de abstinência e o pai informou que sentia alguns, e a mãe informou que não sentia. Assim, mais uma vez fora da presença dos pais, a juíza pediu para que a equipe tivesse mais cuidado e atenção nestes detalhes, pois se tivessem tendo o tratamento adequado, o pai poderia estar melhor e o caso poderia ter avançado (Ramalho, 2023, p. 2).

A atuação dos CAPS AD demonstra uma abordagem superficial que desconsidera as demandas dos usuários, como os sintomas de abstinência, evidenciando uma gestão fragilizada e pouco responsiva às complexidades dos casos que compromete a eficácia do atendimento aos usuários e, conseqüentemente, compromete os cuidados necessários para os processos de reconstrução de vínculos familiares rompidos pela violação de direitos – tanto de forma preventiva, pré-acolhimento, quanto para reintegração familiar, pós-acolhimento.

Esse cenário ressalta o desafio de construir um cuidado centrado na integralidade, evidenciando a necessidade de fortalecimento das políticas setoriais e dos processos técnicos para garantir intervenções mais adequadas e efetivas. Além disso, reforça a importância de evitar a dependência de intervenções judiciais para a resolução de questões que deveriam ser tratadas no âmbito das políticas setoriais, a fim de impedir a perpetuação de paradigmas históricos, como os instituídos pelos antigos Códigos de Menores, que conferiam ao Juízo de Menores poder absoluto sobre a vida da criança e de sua família.

Para somar na ilustração das discussões teóricas apresentadas, será exposto a seguir um estudo de caso observado durante o Estágio Supervisionado em Serviço Social. As situações analisadas evidenciam todo o exposto.

### 3.2 Estudo de Caso

O presente caso refere-se ao acolhimento institucional de um grupo de irmãos que residiam com o genitor. O documento de determinação do acolhimento apresentava informações incompletas sobre o contexto familiar, mas indicava como justificativa “Negligência Familiar” e informava que as crianças estariam “largadas na rua” em decorrência ao uso prejudicial de Substância Psicoativa Ilícita (SPI) do responsável. A medida foi aplicada pelas técnicas da Equipe Técnica Interdisciplinar Cível (ETIC) do Tribunal de Justiça, que buscaram as crianças no colégio e as levaram para a unidade de acolhimento.

Em atendimento com a equipe técnica da unidade de acolhimento, o pai negou que os filhos estivessem sozinhos ou em condições precárias de higiene, apresentando, inclusive, documento emitido pela escola que comprovava a presença regular das crianças no período citado. Relatou estar abstêmio e realizar acompanhamento semanal da família pelo Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), onde recebiam benefícios como o Bolsa Família e cestas básicas. Informou que as crianças moravam com ele e que contratava uma vizinha, mediante pagamento, para cuidar delas durante seu expediente como pedreiro – vizinha esta que confirmou as informações.

Quanto ao acompanhamento do Conselho Tutelar, o genitor relatou que não recebia visitas há bastante tempo, e que o acompanhamento era mais ativo durante o período em que estava morando com a genitora das crianças, dois anos antes. Reconheceu que, naquele período, ambos negligenciavam os cuidados com os filhos em razão do uso de SPI. Afirmou, no entanto, que sua prioridade havia mudado e que ele havia se reestruturado e se reorganizado, e que agora seus filhos eram sua prioridade, com uma vida que se limitava a trabalho e estar com as crianças,

Portanto, manifestou estranhamento e sensação de injustiça quanto à medida, indagando por que o acolhimento ocorreu no momento em que ele já havia resolvido as questões que violavam os direitos de seus filhos, e não ocorreu anteriormente, quando de fato fazia uso de SPI. Questionou ainda a seletividade do Estado ao “escolher quem punir” (sic), observando que muitas crianças em situação mais grave, como em situação de rua, permanecem sem intervenção.

Em contato com o CRAS de referência, as profissionais confirmaram as informações trazidas pelo genitor. E acrescentaram que as ações descritas na denúncia feita pelo Conselho Tutelar, que motivou o acolhimento, ocorriam, de fato, meses antes, em um momento de

fragilidade da rede de apoio, quando a cuidadora anterior se afastou e as crianças ficaram sozinhas durante o horário de trabalho do pai.

Durante a evolução do caso, constatou-se que a família havia sido alvo de denúncias no Conselho Tutelar por anos, sem que fossem realizadas intervenções preventivas eficazes ou encaminhado ao acolhimento no momento oportuno. A medida de acolhimento só foi efetivada quando a situação familiar já havia se tornado segura para as crianças, devido a ausência prolongada de acompanhamento por parte do Conselho.

Por fim, em decorrência do acolhimento, o genitor apresentou intenso abalo emocional, vivenciando a separação dos filhos como um momento de dor, injustiça e insegurança. A situação familiar, que anteriormente se encontrava em relativa estabilidade, passou a se deteriorar, resultando no rompimento dos vínculos do pai com sua rede de apoio, o que o deixou sem alternativas para o cuidado das crianças; no retorno ao uso de SPI; e na progressiva ausência às visitas, configurando abandono parental.

Neste caso, existem alguns pontos a serem analisados. A começar pela efetivação do SGD, pela aplicação da medida de proteção de forma abrupta, pelo Poder Judiciário, sem verificação dos fatos denunciados e desconectada da realidade atual da família, pela ausência de acompanhamento continuado e sistemático por parte do Conselho Tutelar:

### **3.2.1 O Sistema de Garantia de Direitos e Condições Estruturais**

A situação evidencia uma falha grave na articulação entre os órgãos que compõem o SGD e a rede socioassistencial protetiva e preventiva, no caso, evidenciado pela falta de comunicação entre o Conselho Tutelar, o Ministério Público, o Poder Judiciário e o CRAS de referência da família, que realizava acompanhamento semanal. Uma vez que, apesar de o CRAS acompanhar sistematicamente a família, e dispor de informações atualizadas sobre a reorganização da dinâmica doméstica, a superação da situação de negligência anterior e a existência de estratégias de cuidado, tais informações não foram consideradas na tomada de decisão que resultou no acolhimento institucional.

Essa desarticulação institucional revela um déficit de fluxo de atendimentos e de práticas integradas, contrariando os princípios da intersetorialidade e da proteção integral, que deveriam nortear as ações da rede de proteção à infância. Conforme preconiza a Resolução nº 113/2006 do CONANDA, é dever dos órgãos do sistema garantir a articulação entre serviços e instâncias, de forma a assegurar decisões fundamentadas, dialogadas e em consonância com o melhor interesse da criança.

Além disso, a situação revela questões estruturais centrais ao debate sobre a judicialização da pobreza. O genitor, trabalhador informal da construção civil, não contava com acesso a equipamentos públicos como creches e escolas em tempo integral, que garantissem um espaço seguro para seus filhos durante sua jornada laboral. Essa ausência de suporte estatal obriga famílias em vulnerabilidade a dependerem de redes de apoio informais e precárias, que, em caso de rompimento – como no afastamento temporário da cuidadora anterior –, expõem as crianças a riscos momentâneos, logo classificados como negligência. Trata-se de um exemplo claro de como a negligência frequentemente não decorre de descaso familiar, mas da precariedade das condições objetivas de vida e da omissão do Estado em garantir direitos sociais básicos.

### **3.2.2 A atuação do Poder Judiciário**

Tal situação evidencia também uma contradição na atuação do Poder Judiciário, que teria a responsabilidade de avaliar a necessidade da medida com base em elementos técnicos atualizados. Uma vez que o ECA, em seu Artigo 101, §2º, dispõe que

Sem prejuízo da tomada de medidas emergenciais para proteção de vítimas de violência ou abuso sexual e das providências a que alude o art. 130 desta Lei, o afastamento da criança ou adolescente do convívio familiar é de competência exclusiva da autoridade judiciária e importará na deflagração, a pedido do Ministério Público ou de quem tenha legítimo interesse, de procedimento judicial contencioso, no qual se garanta aos pais ou ao responsável legal o exercício do contraditório e da ampla defesa (Brasil, 1990, Art. 101º, § 2º).

Nesse sentido, a medida aplicada, sem observância dos fatos do aprofundamento da realidade dos fatos e da evolução familiar, revela negligência no dever judicial de verificar a atualidade do risco e a adequação da medida, caracteriza uma resposta protetiva ineficaz e o comprometimento do princípio da excepcionalidade previsto na legislação, violência institucional contra a família.

### **3.2.3 A atuação do Conselho Tutelar**

O Conselho Tutelar é um órgão integrante da administração pública local, com a responsabilidade de zelar pelos direitos das crianças e adolescentes (Art. 132º, ECA, 1990). Cada município e região administrativa do Distrito Federal deve contar, no mínimo, com um Conselho Tutelar, composto por cinco membros, escolhidos por votação da população local. O mandato desses membros é de quatro anos, sendo permitida a recondução por meio de novos processos eleitorais (Art. 132º, ECA, 1990).

Além disso, determina os requisitos necessários para a candidatura ao cargo de membro do Conselho Tutelar, tendo entre os únicos critérios exigidos a “I - reconhecida idoneidade moral; II - idade superior a vinte e um anos; III - residir no município” (Art. 133º, ECA, 1990).

Segundo o art. 136º (Brasil, 1990), o Conselho Tutelar possui atribuições que visam garantir a proteção integral dos direitos de crianças e adolescentes em situação de ameaça ou violação; entre suas principais funções estão: atender crianças e adolescentes nas hipóteses previstas no ECA e aplicar medidas de proteção, como o encaminhamento aos pais ou responsável mediante termo de responsabilidade, a orientação e acompanhamento temporários, a matrícula obrigatória na escola, a inclusão em programas de apoio à família, o tratamento médico ou psicológico, o acolhimento institucional ou familiar e, em casos extremos, a colocação em família substituta (Brasil, 1990, Art. 101º).

O Artigo 136 (Brasil, 1990) também prevê o aconselhamento de pais ou responsáveis e aplicar medidas previstas no art. 129º (Brasil, 1990), como o encaminhamento a programas de proteção e promoção da família, o tratamento para uso de álcool e outras drogas, o acompanhamento psicológico ou psiquiátrico, a obrigação de matricular e acompanhar o filho na escola, a advertência, a perda da guarda, a suspensão ou destituição do poder familiar; promover a execução de suas decisões, inclusive requisitando serviços públicos essenciais ou representando à autoridade judiciária em caso de descumprimento.

Assim como encaminhar ao Ministério Público ou à autoridade judiciária as situações que configurem infrações ou exijam medidas judiciais; cumprir determinações judiciais aplicadas a adolescentes autores de ato infracional; expedir notificações e requisitar certidões; assessorar o poder público na formulação de políticas e orçamentos voltados à infância e à adolescência; representar legalmente crianças, adolescentes e suas famílias em casos de violação de direitos, inclusive quanto à programação midiática; adotar medidas de enfrentamento à violência doméstica e familiar, podendo solicitar o afastamento do agressor, medidas protetivas de urgência e a proteção de vítimas e denunciante (Brasil, 1990, Art. 136º).

Por fim, define que, quando entender necessário o afastamento da criança ou adolescente do convívio familiar, o Conselho deve comunicar imediatamente o Ministério Público, informando os motivos e as providências adotadas para orientar, apoiar e promover a família (Brasil, 1990, Art. 136º).

Toda essa atuação do Conselho Tutelar deve estar pautada nos princípios do ECA, que rompem com a lógica historicamente fiscalizatória dirigida à infância pobre, marcada por uma compreensão moralizante da pobreza e pela desresponsabilização do Estado diante das condições sociais que afetam crianças, adolescentes e suas famílias, substituindo a prevenção e promoção de políticas públicas voltadas à inclusão social e ao fortalecimento dos vínculos familiares, por respostas punitivas, reforçando a estigmatização da pobreza como negligência. Entretanto, Digiácomo (2015) aborda que não é raro o Conselho Tutelar assumir o papel e estigma de

"máquina de abrigar" crianças ou adolescentes e/ou uma espécie de "intermediário" para sua colocação em família substituta, que a pretexto de "proteger", tantos malefícios têm causado à população infanto-juvenil e à própria credibilidade e respeitabilidade do órgão, que como instrumento de garantia de direitos, tem o dever de fazê-lo também em relação ao direito fundamental à convivência familiar, junto à sua família de origem (Digiácomo, 2015, p. 13-4).

Esse cenário se intensifica a partir da ascensão de governos de direita no país (Lopes, 2016), que reforçam discursos conservadores e moralizantes sobre família, infância e pobreza, impactando diretamente as políticas públicas e a atuação de órgãos como o Conselho Tutelar. Tais observações são evidenciadas no caso pela falta de acompanhamento do Conselho Tutelar, que fere o estabelecido nas Resoluções do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) nº 113/2006 e nº 170/2014, que definem o acompanhamento do caso e dos serviços da rede de proteção como fundamentais para a garantia da proteção integral. Segundo as Orientações para criação e funcionamento do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e do Conselho Tutelar, elaboradas pelo próprio CONANDA (2001), cabe ao Conselho não apenas a aplicação de medidas, mas também a atuação reivindicativa, preventiva e avaliativa, com foco na efetividade das políticas públicas.

Nesse contexto, é possível a compreensão que o despreparo de muitos conselheiros tutelares está diretamente relacionado à falta de capacitação. Diante da competência constitucional atribuída aos municípios para legislar sobre a criação e funcionamento dos Conselhos Tutelares, conforme estabelece a Carta Magna em seu Artigo 24, inciso XV (Brasil, 1988), é fundamental que a sociedade civil e os profissionais da rede de proteção se mobilizem em defesa da permanente capacitação desse órgão.

Prestes (2001) destaca que, excetuando-se a obrigatoriedade de composição por cinco membros, as demais diretrizes são normas gerais que devem ser adaptadas à realidade de cada

município, sendo a institucionalização do Conselho um processo que precisa ser construído com base nas especificidades locais e essa perspectiva reforça a ideia de que a municipalização do atendimento à infância e à adolescência só se concretiza plenamente quando a própria comunidade assume essa responsabilidade como um problema coletivo. Nessa direção, Willig (2002) sustenta que os municípios não apenas podem, mas devem legislar sobre a matéria, o que evidencia o dever do Estado e das instâncias públicas de assegurar políticas de formação continuada aos conselheiros tutelares, como forma de qualificar sua atuação e fortalecer os princípios do ECA.

A partir do fortalecimento das competências do Conselho Tutelar, por meio da capacitação continuada de seus membros e da efetiva implementação de políticas públicas que valorizem a prevenção e a promoção da convivência familiar e comunitária, é possível consolidar sua atuação como um órgão eficaz na garantia dos direitos de crianças e adolescentes. Reduzindo a dependência excessiva à judicialização dos casos e à primazia do juízo, promovendo uma atuação mais humanizada e integrada à rede de proteção, em consonância com os princípios do ECA e as diretrizes do CONANDA. Tal avanço não apenas contribuiria para o fortalecimento da credibilidade e respeitabilidade do Conselho, mas também para a construção de um enfrentamento mais justo à questão da violação de direitos da infância e adolescência.

### **3.3 Análise Integrada sobre o enfrentamento da violação de direitos infantojuvenis**

Dessa forma, ao integrar os elementos históricos, estruturais e práticos analisados, evidencia-se que a institucionalização e a judicialização não são respostas aleatórias, isoladas e neutras diante das violações de direitos infantojuvenis, mas sim expressões de um Estado que, historicamente, negligencia a construção de uma proteção social universal, articulada e efetiva.

O primeiro capítulo demonstrou como a proteção social brasileira foi moldada por interesses econômicos e lógicas excludentes, gerando uma massa marginalizada estruturalmente afastada dos direitos sociais. Possibilitando a compreensão sobre quais são os determinantes históricos que constituem as vidas das famílias e das crianças que acabam no acolhimento, assim como compreende o funcionamento e entraves do sistema de proteção social que vai atendê-los.

O segundo capítulo revelou que o trato com a infância no país sempre esteve atrelado a práticas de controle, repressão, institucionalização, punitivismo e estigmatização, que se perpetuam mesmo após a promulgação do ECA, que tenta vencer quatro séculos desta cultura. Esse panorama se concretiza no enfrentamento da “Questão Social” no que tange ao trato da violação de direitos de crianças e adolescentes, e é evidenciado nas experiências de estágio trazidas e no estudo de caso, onde se constata que o acolhimento institucional, acionado majoritariamente por alegações genéricas de “negligência”, ocorre sem que se esgotem as alternativas legais previstas – como os encaminhamentos às políticas públicas e a atuação preventiva da rede.

A ausência de fluxos intersetoriais efetivos, a desarticulação entre os equipamentos da proteção social e a atuação imprecisa do Conselho Tutelar revelam um cenário de responsabilização das famílias e omissão estatal. Essa configuração reforça uma lógica punitiva que criminaliza a pobreza, transfere ao sistema de justiça a resolução das expressões da “Questão Social” e fragiliza o direito à convivência familiar e comunitária, esvaziando o sentido de proteção integral.

### **3.4 A visão crítica do Serviço Social em frente à este cenário**

A profissão é inserida na história do Brasil de forma conservadora, com uma instrumentalização empírica e acrítica, respondendo a demandas imediatas; ético-politicamente liberal, visando o controle moral dos usuários como atividade fim do ser, através da coerção e da busca de aparente “consenso” e “harmonia”; e demonstrando ausência da dimensão Teórico-Metodológica; tendo uma compreensão reformista a respeito da “Questão Social”, conforme trabalhado anteriormente. Assim, o Serviço Social da época foi denominado como Serviço Social Tradicional, que o autor José Paulo Netto designa como:

[...] A prática empirista, reiterativa, paliativa e burocratizada, orientada por uma ética liberal-burguesa que, de um ponto de vista claramente funcionalista visava enfrentar as incidências psicossociais da “questão social” sobre indivíduos e grupos, sempre pressuposta a ordenação capitalista da vida social como um dado factual ineliminável” (Netto, 2005, p. 6).

De acordo com Netto (2015), a profissão se manteve assim, sendo utilizada como instrumento da burguesia e do capitalismo, até ocorrer o processo de renovação profissional, fazendo com que, entre a década de 1960 a década de 1970, a profissão fosse repensada e revisada, para se adequar a realidade atual e local. O processo de renovação inteiro criou as bases para a ruptura com o tradicionalismo e conservadorismo dentro da profissão, como a já

mencionada efervescência dos movimentos sociais e a decadência do modelo ditatorial, assim como o pluralismo e ecletismo de teorias e as discussões críticas que proporcionaram a profissão; o amadurecimento da categoria e sua relação com outras profissões nas equipes multiprofissionais; a influência de setores de esquerda católica progressista; os movimentos estudantis; e a inserção de elementos do marxismo na formação profissional (Netto, 2015).

A intenção de ruptura teve início no quadro da estrutura universitária brasileira, na metade da década de 1970, especialmente na Escola de Serviço Social da Universidade Católica de Minas Gerais (ESS/UCMG), através do projeto “Método de Belo Horizonte”, com uma iniciativa que visava superar abordagens tradicionais tanto na teoria quanto na prática profissional, optando por uma abordagem fundamentada em análises críticas para instigar mudanças (Netto, 2015).

Culminando no Congresso da Virada (1979), considerado um “marco no processo de politização e mobilização de profissionais e estudantes de Serviço Social e na reativação das entidades sindicais em todo o país” (Yazbek et al, 2008, p.21). Essa ruptura influenciou diretamente na formulação do Código de Ética do Assistente Social de 1993, na Lei de Regulamentação da Profissão de 1993, e também na criação das Diretrizes Curriculares de 1996, ou seja, todo o Projeto Ético Político atual da profissão, que defende

reconhecimento da liberdade como valor central – a liberdade concebida historicamente, como possibilidade de escolha entre alternativas concretas; daí um compromisso com a autonomia, a emancipação e a plena expansão dos indivíduos sociais. Conseqüentemente, este projeto profissional se vincula a um projeto societário que propõe a construção de uma nova ordem social, sem exploração/dominação de classe, etnia e gênero. A partir destas opções que o fundamentam, tal projeto afirma a defesa intransigente dos direitos humanos e o repúdio do arbítrio e dos preconceitos, contemplando positivamente o pluralismo, tanto na sociedade como no exercício profissional (Netto, 1999, p. 15/6).

Desse modo, o Serviço Social como uma profissão interventiva e com posicionamento ético-político atua através de uma apreensão crítica dos processos sociais e identificação das demandas presentes, visando a formular respostas profissionais para o enfrentamento da “Questão Social”, considerando as articulações entre a rede intersetorial, conforme pontua a Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS, 1996). Sendo assim, o assistente social, através da devida “apreensão crítica dos processos sociais de produção e reprodução das relações sociais numa perspectiva de totalidade” (CFESS, 2011, p. 18), não deve reproduzir preconceitos e estigmas com o usuário.

Portanto, todo esse processo possibilitou a compreensão crítica a respeito da "Questão Social", o objeto de intervenção dos assistentes sociais, como a representação do

desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso na esfera política da sociedade, demandando o reconhecimento empresariado e pelo Estado e outras formas de intervenção para a desigualdade e o pauperismo, conforme já trabalhado.

Segundo Yamamoto (2008), esse processo também possibilitou a compreensão da dupla função dos assistentes sociais: a primeira, voltada para o atendimento das necessidades da classe trabalhadora, configura-se como uma atividade concreta orientada pela busca de autonomia relativa, ou seja, um trabalho não alienado que constitui o ser social, pautado no Projeto Ético Político da Profissão; enquanto a segunda refere-se ao trabalho enquanto mercadoria, sujeita às dinâmicas e divisões do mercado de trabalho, isto é, a venda da força de trabalho como mercadoria que aliena o trabalhador, pautada na submissão do trabalhador ao estatuto assalariado.

Neste panorama reconceituado da profissão, o CFESS e os Conselhos Regionais de Serviço Social (CRESS) participaram com afinco da luta pelo estabelecimento e fortalecimento da Assistência Social como política pública e responsabilidade do Estado. Os conselhos participaram enquanto entidades representativas da categoria, que se encontrava no meio de seu processo de ruptura com a visão conservadora, assistencialista e pragmática do Serviço Social Tradicional, aderindo a uma visão crítica social, influenciada pelo Projeto Ético Político.

Entretanto, conforme abordado nos capítulos anteriores, o neoliberalismo surge no Brasil na década de 1990 com os princípios de Estado mínimo e manutenção da propriedade privada, o neoliberalismo emerge como uma forma de sociedade que possui dimensões históricas, políticas, econômicas, sociais e culturais, condicionando as relações sociais.

Com base nas análises de Yamamoto (2009), é possível identificar consequências significativas do impacto do neoliberalismo no trabalho do assistente social: a primeira consequência identificada do impacto do neoliberalismo no trabalho do assistente social é a autonomia relativa. Inserido na divisão social do trabalho como trabalhador assalariado, o assistente social vivencia a lógica da venda de sua força de trabalho, o que, segundo a autora, significa que “durante o período em que trabalha, sua atividade é socialmente apropriada por outro: o sujeito que trabalha não tem o poder de livremente estabelecer suas prioridades, seu modo de operar” (Yamamoto, 2009, p. 14).

Essa autonomia relativa, sob a égide do neoliberalismo, está diretamente ligada à contradição das relações sociais, manifestando-se em condições de trabalho precarizadas, como contratos instáveis, vínculos temporários ou terceirizados. Nessas condições, a ausência

de estabilidade deixa o profissional suscetível à dispensa caso não atenda às expectativas dos empregadores, refletindo a subordinação do trabalho às demandas mercadológicas, evidenciando a fragilidade e a vulnerabilidade que marcam a prática profissional nesse contexto.

A segunda consequência refere-se à burocracia que permeia a atuação dos assistentes sociais, um elemento que, conforme Yamamoto (2009), transforma o profissional em mero operador das políticas sociais ao restringir sua prática a atividades mecânicas e repetitivas, como preencher fichas, arquivar documentos e registrar informações, limitando o espaço para análises críticas mais profundas e dificultando a construção de conexões mais abertas e humanizadas com os usuários, impondo uma relação distanciada e abstrata onde o usuário é desumanizado, enquanto a lógica burocrática prioriza a eficiência técnica e administrativa e relega a segundo plano o compromisso ético e político com as classes populares.

Nessa mesma perspectiva, por fim, a neoliberalização dos serviços públicos condiciona o imediatismo institucional e a alienação, exigindo respostas pontuais e imediatas às demandas dos usuários, assim, o assistente social encontra-se constantemente inserido em um contexto de correlação de forças em que, pelas mesmas atividades, deve atender simultaneamente aos interesses do capital, que o submete a prazos rígidos e o transforma em um profissional mecânico com respostas imediatas, que por vezes, não atendem às demandas da classe trabalhadora, que exigem uma atuação crítica, com atenção às especificidades e processos – orientada pelo projeto ético político da profissão, conforme analisa Yamamoto (2009).

Além destas problemáticas, nas últimas décadas, observa-se um avanço significativo do conservadorismo na América Latina, intensificado por transformações estruturais do capitalismo global. Esse movimento conservador tem impactado de forma direta a formação, atuação e organização política das<sup>21</sup> profissionais de Serviço Social, exigindo uma resistência articulada e comprometida com os fundamentos históricos de ruptura contínua com o conservadorismo.

Segundo Lopes (2016), o atual avanço conservador deve ser compreendido no contexto da reestruturação produtiva do capital sob a hegemonia do capital financeiro, que promoveu uma metamorfose nas condições objetivas e subjetivas das lutas sociais. Tal

---

<sup>21</sup> Segundo pesquisa do CFESS (2005), 97% dos assistentes sociais no Brasil são mulheres, essa predominância se relaciona à construção social da subjetividade feminina, marcada pela abnegação, cuidado com o outro e valorização de papéis como o de mãe e esposa (Rocha-Coutinho, 1994). Por isso, este trabalho trata as profissionais do Serviço Social no feminino.

reestruturação resultou na precarização do trabalho, fragmentação da classe trabalhadora e esvaziamento dos espaços clássicos de organização como sindicatos e partidos de esquerda (Lopes, 2016).

No campo do Serviço Social, esse contexto conservador coloca em xeque o projeto ético-político da profissão, gerando tensões internas na categoria, sobretudo pela crescente adesão de algumas profissionais a perspectivas conservadoras que retomam raízes superadas com a reconceituação crítica da profissão, fenômeno potencializado pela expansão de cursos de graduação em Serviço Social em instituições privadas desvinculadas da ABEPSS, o que compromete a formação crítica e política necessária para enfrentar os desafios atuais (Lopes, 2016).

A autora destaca, ainda, que essa ofensiva conservadora compromete não só as conquistas históricas da classe trabalhadora, mas também ameaça a hegemonia da teoria crítica marxista no Serviço Social, ao redirecionar as lutas sociais que antes buscavam transformações estruturais para uma resistência focada na defesa contra a retirada de direitos, revelando assim uma perda do horizonte emancipatório (Lopes, 2016).

Tornando evidente que o avanço do conservadorismo não representa apenas uma ameaça externa ao Serviço Social, mas também um desafio interno à sua organização, formação e prática. A sustentação do projeto crítico exige não só a preservação da memória histórica do Movimento de Reconceituação, como também o aprofundamento teórico e político das profissionais e estudantes diante das novas formas de dominação e exploração impostas pelo capitalismo contemporâneo.

Conforme sintetiza Lopes (2016), a resistência à ofensiva conservadora está na reafirmação do compromisso com a emancipação humana, centralidade da luta de classes e crítica à ordem vigente, reafirmando o legado do movimento crítico latino-americano como atual e necessário.

Dado o exposto durante todo o trabalho e do exposto neste capítulo, a respeito da ética do Serviço Social, fica evidente, portanto, que a postura das profissionais de Serviço Social diante do cenário nacional marcado pela negligência estatal, destituição de direitos uso das estratégias de institucionalização e judicialização – para transferir à responsabilidade do enfrentamento da violência infantojuvenil às famílias, criminalizando-as – como formas de enfrentamento da “Questão Social”, deve ser marcada por uma atuação crítica, comprometida e articulada, através do reconhecimento de todo o exposto neste trabalho, com uma atuação que vá além do cumprimento mecânico de rotinas burocráticas e respostas imediatistas.

O assistente social, cujo objeto de trabalho é a própria “Questão Social”, não pode se submeter ao senso comum que orienta práticas simplistas e punitivas no enfrentamento das expressões da desigualdade. A utilização acrítica das estratégias colocadas pelo Estado, como o punitivismo, a institucionalização e a judicialização, desvirtua o compromisso ético-político da profissão e contribui para a reprodução das mesmas desigualdades que se pretende combater. É fundamental que o assistente social atue a partir de uma leitura crítica e propositiva, enfrentando as raízes estruturais da “Questão Social” e priorizando ações que promovam a emancipação e os direitos da população, em qualquer área de atuação.

Ainda, é preciso que as profissionais reconheçam as limitações estruturais que atravessam a rede socioassistencial e as políticas públicas, e assumam o protagonismo na defesa das políticas públicas, sobretudo neste contexto destituição de direitos sociais e individualização das problemáticas, que fragilizam a efetivação prática do ECA. Fortalecendo uma atuação que integre a defesa dos direitos humanos, o fortalecimento das famílias e a promoção da justiça social, isso é, investir na articulação entre os diferentes serviços e políticas setoriais, buscando construir redes efetivas de proteção social que priorizem a prevenção, o acompanhamento contínuo e o apoio integral às famílias, minimizando a necessidade do acolhimento institucional como última instância.

De forma em que a atuação do Serviço Social reafirme seu compromisso ético-político de enfrentar a “Questão Social” em sua raiz, resistindo às pressões do neoliberalismo e às contrarreformas que fragilizam o Estado de bem-estar, contribuindo para a construção de políticas públicas mais integradas, inclusivas e democráticas, que garantam a proteção integral e a promoção da dignidade de crianças, adolescentes e suas famílias.

## **CONSIDERAÇÕES**

Diante do que foi exposto ao longo deste trabalho, conclui-se que os mecanismos estatais de enfrentamento da “Questão Social”, especialmente no que se refere à violação de direitos de crianças e adolescentes, ainda operam, em grande medida, sob a lógica da criminalização da pobreza, da individualização dos conflitos e da desresponsabilização do Estado. Em vez de se constituir como um Estado Social, garantidor de direitos, conforme determina a Constituição Cidadã e o ECA, o Estado frequentemente adota uma postura penalizante, materializada na judicialização e institucionalização dessas questões, sobretudo no contexto do neoliberalismo, que promove a retração da ação estatal e o fortalecimento da responsabilização individual. Confirmando a hipótese de pesquisa.

Portanto, a luta contra o neoliberalismo exige um posicionamento coletivo, que vá além da simples resistência às suas consequências imediatas, buscando reverter o desmonte estrutural das políticas públicas e sociais. É imprescindível enfrentar a lógica de austeridade fiscal que prioriza o capital financeiro e a financeirização da vida em detrimento da garantia de direitos e da equidade social, o que inclui a defesa de um orçamento público orientado para a redistribuição de riquezas, o fortalecimento de serviços públicos universais e a rejeição de privatizações que aprofundam desigualdades e precarizam o acesso a direitos fundamentais.

A defesa da equidade racial e da dignidade humana também se coloca como eixo fundamental na resistência ao familismo punitivo, sobretudo em regiões como a Baixada Fluminense, onde a população negra, já historicamente relegada à desigualdade estrutural, é alvo recorrente do descaso estatal. Reconhecer a historicidade do racismo estrutural e sua articulação com as expressões contemporâneas da “Questão Social” é imprescindível para compreender o processo de criminalização das famílias e a fragilidade dos vínculos comunitários diante das violações de direitos.

Além disso, a partir da experiência de estágio e da análise crítica da formação social brasileira, observou-se que práticas historicamente punitivas ainda se perpetuam, mesmo com os avanços legais representados pelo ECA. Sendo, fundamental, portanto, reafirmar a defesa do ECA em sua integralidade, combatendo a tendência de retorno às lógicas tutelares e moralizantes do passado e da primazia do judiciário, nas quais a pobreza é compreendida com negligência e a responsabilização recai exclusivamente sobre as famílias.

Nesse sentido, torna-se urgente também a ampliação das pesquisas conduzidas por profissionais do Serviço Social que atuam diretamente nos campos da proteção de crianças e adolescentes, promovendo conhecimento crítico e qualificado que possa subsidiar estratégias eficazes de intervenção e incidência política, fortalecendo a profissão e ampliando o impacto social de sua atuação. Principalmente, é preciso incentivar a análise crítica, baseada no projeto ético-político e no processo formativo, que desmistifique a confusão entre negligência e pobreza, desafiando as interpretações simplistas que culpabilizam as famílias e reforçam o familismo punitivo presente nas políticas públicas.

Sendo necessário que os(as) assistentes sociais reconheçam as limitações estruturais que atravessam a rede socioassistencial e assumam o protagonismo na defesa das políticas públicas, fortalecendo a atuação que integre os direitos humanos, o fortalecimento das famílias e a promoção da justiça social. Isso implica investir na articulação entre os diferentes serviços e políticas setoriais, buscando construir redes efetivas de proteção social que

priorizem a prevenção, o acompanhamento contínuo e o apoio integral às famílias, minimizando a necessidade do acolhimento institucional como última instância. Assim, a atuação do Serviço Social reafirma seu compromisso ético-político de enfrentar a “Questão Social” em sua raiz, resistindo às pressões do neoliberalismo e contribuindo para a construção de políticas públicas mais integradas, inclusivas e democráticas, que garantam a proteção integral e a promoção da dignidade de crianças, adolescentes e suas famílias.

Por fim, todo o enfrentamento dessa problemática só será possível por meio da articulação dos movimentos sociais, da academia e de profissionais comprometidos com um projeto coletivo que reafirme o papel do Estado como promotor da cidadania, da soberania e da justiça social, priorizando a dignidade humana sobre os interesses do mercado, com base nas reflexões desenvolvidas ao longo deste estudo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABEPSS. *Diretrizes Curriculares da Área de Serviço Social*. 1996. Disponível em: <  
<https://abepss.org.br>>. Acesso em 16 de Junho de 2025.

ALVES, H.; ESCOREL, S. Massa marginal na América Latina: mudanças na conceituação e enfrentamento da pobreza 40 anos após uma teoria. Rio de Janeiro: *Physis Revista de Saúde Coletiva*, v. 22, p. 99-115, 2012

ASSIS, Wendell. Do Colonialismo à Colonialidade: expropriação territorial na periferia do capitalismo. *CADERNO CRH*, Salvador, v. 27, n. 72, p. 613-627, Set./Dez. 2014

AZEVEDO, G.; SARAT, M.. História da infância no Brasil: contribuição do processo civilizador. *Educação e Fronteiras On-Line*, Dourados/ MS, v.5, n. 13 p. 19-33, jan./abr. 2015.

BATISTA, Gabriella. *Avaliação sobre vínculo e reinserção familiar em centros de referência especializada em assistência social na Baixada Fluminense do Rio de Janeiro*. 2021. 129 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia) - Instituto de Educação, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2021.

AZEVEDO, Celia Marinho de. *Onda Negra, Medo Branco: O negro no imaginário das elites — século XIX*. São Paulo: Paz e Terra, 1987. (Coleção Oficinas de História, v. 6. p. 216).

BATISTONI, Maria Rosângela. O projeto da Escola de Serviço Social de Belo Horizonte — 1960-1975: uma reconstrução histórica. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 136, p. 538-558, set./dez. 2019. Disponível em: <  
<https://www.scielo.br/j/sssoc/a/PCVBqNLRKdpcgV5TTY6Ff7y/?format=pdf>>. Acesso em: 31, Jul. 2024.

BEHRING, E.; BOSCHETTI, I. *Política Social: fundamentos e história*. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

\_\_\_\_\_. *Fundo Público, Valor e Política Social*. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2021.

BENEVIDES, Claudia. *Um Estado de Bem-Estar Social no Brasil?*. Tese (Mestrado em Economia) - Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal Fluminense. Rio de Janeiro, p. 98. 2011.

BOITEMPO. *Privatizações: a distopia do capital*. Youtube, 17 de Out. de 2014. Disponível em: < <https://youtu.be/xJPCKjT0XXk>. > Acessado em 16 de Dez. de 2022.

BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação. In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL; ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESCOLAS DE SERVIÇO SOCIAL. (org.). *Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais*. Brasília: CFESS, 2009. p. 323-340.

BRASIL. Decreto nº 17.943-A, de 12 de outubro de 1927. *Consolida as leis de assistência e proteção a menores*. Rio de Janeiro, 1927. Disponível em: < [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1910-1929/d17943a.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/d17943a.htm) >. Acesso em 16 de Junho de 2025.

\_\_\_\_\_. Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968. Dispõe sobre a manutenção da Constituição de 1967, institui medidas de exceção, cassações, censura e suspensão de garantias. *Diário Oficial da União*, seção 1, p. 10801, 13 dez. 1968. Disponível em: < <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/atoins/1960-1969/atoinstitucional-5-13-dezembro-1968-363600-publicacaooriginal-1-pe.html> >. Acesso em: 1 jul. 2025.

\_\_\_\_\_. Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979. *Dispõe sobre assistência, proteção e vigilância a menores*. Disponível em: < [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/l6697.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l6697.htm) >. Acesso em 16 de Junho de 2025.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. *Estatuto da Criança e do Adolescente*. Disponível em: < [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm) >. Acesso em 16 de Junho de 2025.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [3, 11]. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) >. Acesso em 16 de Junho de 2025.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. *Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social*. Brasília, DF, 2011.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. *Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências*. Brasília, DF, 1993

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). *Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004 e Norma Operacional Básica – NOB/SUAS*. Brasília: MDS, 2005.

\_\_\_\_\_. CONANDA. *Resolução nº 113*, de 19 de abril de 2006.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Orientações para criação e funcionamento do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e do Conselho Tutelar*. Brasília: CONANDA, 2001.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Resolução nº 113, de 19 de abril de 2006. Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e o fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 abr. 2006. Seção 1, p. 13.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Resolução nº 170, de 10 de dezembro de 2014. Dispõe sobre as Diretrizes de Acolhimento para Crianças e Adolescentes e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 19 dez. 2014. Seção 1, p. 16.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. CNAS. *Orientações técnicas para serviços de acolhimento para crianças e adolescentes*. MDS. 2009. Disponível em < [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Cadernos/orientacoes-tecnicas-servicos-de-acolhimento.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/orientacoes-tecnicas-servicos-de-acolhimento.pdf) >. Acesso em 24 de Março de 2024;

BUBLITZ, Juliana. *Da escravidão à exclusão: a constituição da subcidadania no Brasil*. Coimbra, 2004.

CABRAL, Augusto. *A sociologia funcionalista nos estudos organizacionais: foco em Durkheim*. Cadernos EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 1–15, jul. 2004. Disponível em: [www.ebape.fgv.br/cadernosebape](http://www.ebape.fgv.br/cadernosebape). Acesso em: 13 jun. 2025.

CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. 7ª ed. Petrópolis: Vozes, 2008. 611p.

CFESS. *Parâmetros para a Atuação de Assistentes sociais na Política de Assistência Social*. Brasília, DF, 2011. (Série: Trabalho e Projeto profissional nas Políticas Sociais).

\_\_\_\_\_. *Assistente social no combate ao preconceito: o estigma do uso de drogas*. Brasília, 2016

\_\_\_\_\_. *Assistentes sociais no Brasil: elementos para o estudo do perfil profissional*. Brasília: CFESS, 2005. Disponível em: < [http://www.cfess.org.br/pdf/perfilas\\_edicaovirtual2006.pdf](http://www.cfess.org.br/pdf/perfilas_edicaovirtual2006.pdf) >. Acesso em 04 de Julho de 2025.

COELHO, Rodrigo Pereyra de Sousa. *A economia da Ditadura Militar brasileira: notas didáticas da disciplina formação sócio-histórica do Brasil III*. Universitas, Ano 10 - N - Ano 2 - Nº 3 - Julho/Dezembro 2009 19 - Julho/Dezembro, 2016.

DAHER, Andréa. A conversão do gentio ou a educação como constância. In: VIDAL, Diana Gonçalves e HILSDORF, Mátria Lúcia Spedo. *Brasil 500 anos: tópicos em história da educação*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001.

DIGIÁCOMO, Murillo. Conselho Tutelar e a medida de abrigo. *Ministério Público do Estado da Bahia*, 2015. Disponível em: <https://www.mpba.mp.br/biblioteca/detalhes/18223>. Acesso em: 16 jun. 2025.

DUARTE, P. H. E.; LIMA, I. G. *Superpopulação relativa e marginalidade social: uma análise do Brasil no período 1980-1991*. 2004.

FÁVERO, E. T. ; SOUZA, N. O. ; MATIAS, D. S. G. ; OLIVEIRA, R. C. S. *30 anos de Estatuto da criança e do adolescente: (re)encontrando algumas marcas de sua construção, tramitação e implementação*. 2020.

FERNANDES, Florestan. *O significado do protesto negro*. São Paulo: Expressão Popular, Fundação Perseu Abramo, 2017.

FURTADO, Celso. *A formação econômica do Brasil*. 10. ed. São Paulo: Editora Nacional, 1970. (Coleção Biblioteca Universitária, Série 2a , Ciências Sociais, v. 23).

GEBARA, Ademir. Civilização e descivilização na América Latina: o caso brasileiro. In: GOETTER, Jones e SARAT, Magda (Orgs.). *Tempos e espaços civilizadores: diálogo com Norbert Elias*. Dourados, MS: Editora UFGD, 2009.

Giroldo, Ramiro. Higienismo na ficção científica brasileira: da utopia à distopia. *Literatura E Autoritarismo*, 2008.

HOBBSAWM, Eric. *Era dos Extremos: O breve século XX: 1914-1991*. Tradução de Marcos Santarrita. 2.ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IAMAMOTO, M. V.; SANTOS, C. M. *A história pelo avesso: a reconceituação do serviço social na América Latina e interlocuções internacionais*. São Paulo: Cortez Editora, 2021. Ebook. ISBN 9786555550634. Disponível em: < <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555550634> >. Acesso em 17 de Junho de 2025.

\_\_\_\_\_. CARVALHO, R. *Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação teórico-metodológica*. 19 ed. São Paulo: Cortez, 2006.

\_\_\_\_\_. *O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional*. São Paulo: Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_. Os espaços sócio-ocupacionais do assistente social. *Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais*. Brasília: CFESS/ABEPSS, p. 341-375, 2009.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição / Mário Theodoro (org.), Luciana Jaccoud, Rafael Osório, Sergei Soares . – Brasília : Ipea, 2008. 176 p. : gráfs., tabs. Disponível em: <*

[https://www.mpdft.mp.br/portal/pdf/Livro\\_desigualdadesraciais\\_-\\_IPEA.pdf](https://www.mpdft.mp.br/portal/pdf/Livro_desigualdadesraciais_-_IPEA.pdf) >. Acesso em 26 de Maio de 2025.

LAVINAS, L.; COBO, B. O Direito à Proteção Social: perspectivas comparadas. In: *Análises e Propostas*, Fundação Friedrich Ebert, nº37, novembro de 2009.

LIMA, Rodrigo Silva. Três décadas do ECA: alterações, tendências e desafios para proteção integral. In: SEMINÁRIO NACIONAL: *Serviço Social em defesa das Infâncias, Adolescências e Juventudes*. Relatório do seminário realizado remotamente entre 3 e 6 de novembro de 2021. Brasília: CFESS, 2024. Disponível em: < <https://www.cfess.org.br/arquivos/Livro-sem-infancias-2024.pdf> >. Acesso em: 16 jun. 2025

LOPES, Josefa Batista. *50 anos do movimento de reconceituação do Serviço Social na América Latina*: a construção da alternativa crítica e a resistência contra o atual avanço do conservadorismo. *Revista de Políticas Públicas*, v. 20, n. 1, p. 237–252, 2016. Universidade Federal do Maranhão.

MARCELICE, T. R. F.; LEITE, J. L. Desvelando o trabalho intermitente e seus defeitos. *Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana*, 2019. Disponível em: < <https://www.eumed.net/rev/oel/2019/11/trabalho-intermitente-defeitos.html//hdl.handle.net/20.500.11763/oel1911trabalho-intermitente-defeitos> >. Acesso em 26 de Maio de 2025.

MARX, Karl. *O Capital*: à crítica à economia política. 3 ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

\_\_\_\_\_. ENGELS, F. *Manifesto do Partido Comunista*. São Paulo: Cortez, 1998.

MEDEIROS, Juliana. *Os desafios da intersetorialidade no âmbito do SUAS*. Blog do GESUAS, 7 mar. 2019. Disponível em: < <https://blog.gesuas.com.br/intersectorialidade-suas/> >. Acesso em: 16 jun. 2025.

MENEZES, J. M. F. *Abolição no Brasil*: a construção da liberdade. Campinas: Revista HISTEDBR. N. 36, p. 83-104. 2009.

MIOTO, Regina. Trabalho do Assistente Social no SUAS: Família, Gênero e Assistência Social. IN: *CFESS. Seminário Nacional: O Trabalho do Assistente Social no SUAS*. Brasília: CFESS, 2011.

MOURA, Clóvis de. *Brasil*: raízes do protesto negro (Vol. 28). São Paulo, SP: Global Editora. 1983.

\_\_\_\_\_. *O negro*: de bom escravo a mau cidadão? Rio de Janeiro, RJ: Tavares & Tristão. 1977

NASCIMENTO. Abrigo, pobreza e negligência: percursos de judicialização. *Psicologia & Sociedade* 2012; 24 (n. spe.):39-44.

NETTO, J. P. *Cinco Notas a propósito da “questão social”*. *Temporalis – Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social – ABEPSS*. Brasília: Ano II , nº3 – Janeiro a Junho de 2001.

\_\_\_\_\_. *Ditadura e serviço social: uma análise do serviço social no Brasil pós-64*. 17.ed. São Paulo: Cortez, 2015.

\_\_\_\_\_. A construção do projeto ético-político contemporâneo. In: *Capacitação em Serviço Social e Política Social*. Módulo 1. Brasília: CEAD/ABEPSS/CFESS, 1999.

NUN, José. *O futuro do emprego e a tese da massa marginal*. Novos Estudos CEBRAP, número 56, páginas 43-62, 2000.

\_\_\_\_\_. Superoblação relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal. *Revista Latinoamericana de Sociología*, Santiago, v. 5, n. 2, p.180-225, 1969.

OLIVEIRA, Elisângela. *TRANSFORMAÇÕES NO MUNDO DO TRABALHO, DA REVOLUÇÃO INDUSTRIAL AOS NOSSOS DIAS*. Caminhos de Geografia, Uberlândia, v. 5, n. 11, p. 84–96, 2004. DOI: < [10.14393/RCG51115327](https://doi.org/10.14393/RCG51115327) >. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/caminhosdegeografia/article/view/15327> >. Acesso em: 26 maio. 2025.

PASINATO, M. T. *Envelhecimento, ciclo de vida e mudanças socioeconômicas: novos desafios para os sistemas de Seguridade Social*. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

PRIORE, Mary Del (Org.). O papel branco, a infância e os jesuítas na colônia. In: PRIORE, Mary Del (Org.). *História da criança no Brasil*. 4. ed. São Paulo: Contexto, 1996.

PRESTES. *Requisitos à candidatura de Conselheiro Tutelar competência municipal para Legislar*. 2021.

QUIJANO, A.; WALLERSTEIN, I. “Americanity as a concept, or the Americas in the modern world-system”. *International Social Science Journal*, v. 44, n. 4, p. 549–557. 1992

\_\_\_\_\_. Redefinição de la dependencia y proceso de marginalización social. In: WEFFORT, F., y QUIJANO, A. Populismo, marginalización y dependencia. *Ensayos de interpretación sociológica*, San José, Costa Rica, Universidad Centroamericana, 1973, pp. 180-213.

\_\_\_\_\_. Notas sobre o conceito de marginalidade. In: PEREIRA, L. (Org.). *Populações marginais*. São Paulo: Duas Cidades, 1978.p.11-72.

RAMALHO, Letícia. *Relatório de Estágio Supervisionado III*. Seropédica: UFRRJ, 2024A.

\_\_\_\_\_. *Diário de Campo V*. Seropédica: UFRRJ, 2024B.

\_\_\_\_\_. *Diário de Campo II*. Seropédica: UFRRJ, 2023.

REINA, Eduardo. *Cativeiro sem fim: as histórias dos bebês, crianças e adolescentes sequestrados pela ditadura militar no Brasil*. São Paulo: Alameda. 2019.

RIZZINI, I.; PILOTTI, F. (orgs.). *A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. São Paulo: Cortez editora; Rio de Janeiro: CIESPI/PUC-Rio, 2011 (3ª ed.), 384p.

\_\_\_\_\_. RIZZINI, I.. *A institucionalização de crianças no Brasil*. Percurso histórico e desafios do presente. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2004. 288p.

ROCHA-COUTINHO, Maria Lúcia. *Tecendo por trás dos panos: a mulher brasileira nas relações familiares*. Rio de Janeiro: Rocco, 1994.

ROSANVALLON, P. *A nova questão social: repensando o estado providência*. Brasília, DF: Instituto Teotônio Vilela, 1998. 170p.

SARAIVA, Vanessa. *Serviço Social e acolhimento institucional de crianças e adolescentes*. Rio de Janeiro: Mórula, 2022.

SCHMIDT, Fabiana. *Medidas socioeducativas e cultura punitiva: o recrudescimento do controle das expressões da questão social no Brasil*. 2018. 198 f. Tese (Doutorado em Política Social e Trabalho) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

SILVA, E. V. *Máquinas e Bombas*. Verve (PUCSP), v. 13, p. 234-254, 2008.

SILVA, Henrique de Aro. *Perspectivas do Desenvolvimento Capitalista na América Latina: o caso dos Onventillos de Buenos Aires a partir das Teorias da Marginalidade*. Pelotas: História em Revista, 2016. V. 22

SILVA, Lúcia. *Entre laranja e gente: Notas preliminares sobre urbanização na Baixada Fluminense*. São Paulo, 2017.

SIQUEIRA, L. ; ALVES, G. *Pobreza e Desigualdade Social: uma breve reflexão Brasil e América Latina*. Direitos, Trabalho e Política Social. Mato Grosso: Cuiabá. 2028.

SOUZA, Ágatha Aguiar de. *Da revolução industrial ao trabalho uberizado: condições, lutas e alternativas*. Ágatha Aguiar de Souza. - UNESP, Franca, 2023, 66 p. Disponível em: < <https://repositorio.unesp.br/server/api/core/bitstreams/8429a2c3-b37c-4faa-b023-aa842d955fab/content> >. Acesso em 26 de Maio de 2025.

WILLIG, Wanderlei José Herbstrith. *Conselho Tutelar: participação, mobilização, homogeneidade – um novo paradigma*. Cachoeira do Sul: ULBRA, 2002.

YAZBEK, Maria Carmelita. O desafio da defesa das políticas públicas para o Serviço Social. *Argumentum*, Vitória (ES), v. 8, n. 1, p. 6-13, jan./abr. 2016.

\_\_\_\_\_. et al. *O Serviço Social brasileiro em movimento: fortalecendo a profissão na defesa de direitos*. Serviço Social & Sociedade. S. Paulo: Cortez, ano XXIX, n. 95, setembro de 2008.

**FILMOGRAFIA**

PRIVATIZAÇÕES: a distopia do capital. Direção: Silvio Tendler. Brasil: Caliban, 2014. Youtube (56 min.). Disponível em: < <https://www.youtube.com/watch?v=A8As8mFaRGU> >. Acesso em 22 de Fevereiro de 2023.