

## A INSTITUIÇÃO ROMÃO DE MATTOS DUARTE: AS MODIFICAÇÕES LEGISLATIVAS E OS DESAFIOS DA JURIDIFICAÇÃO

Philippe Cunha Ferrari<sup>1</sup>

**RESUMO:** Este artigo trata da Instituição Romão de Mattos Duarte, enfocando as transformações, as adequações e os desafios em se reorganizar diante dos novos imperativos legislativos que se operaram na instituição após 1990 e 2009, com o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA, L. n. 8.069/90) e com a Nova Lei de Adoção (L. n. 12.010/09), que inovaram em relação ao Código de Menores de 1979, para analisar como a instituição se organiza hoje, pós 2009. O objetivo principal deste estudo é analisar o espaço de acolhimento da Instituição Romão Duarte, enfocando a nova organização da instituição para atender a essas legislações: no que diz respeito ao atendimento das crianças acolhidas; ao seu espaço físico; à estrutura da sua equipe profissional; à idade das crianças em acolhimento; ao número de crianças acolhidas; bem como esclarecer as relações desses contextos com o tratamento da Juridificação e Judicialização. De fato, essa reorganização da Instituição Romão Duarte não se deu imediatamente, mas foi um processo longo, contínuo e gradual, demorando de 12 a 19 anos para se consolidar totalmente, gerando grandes transformações na forma de organização da instituição.

**Palavras-chave:** Instituição de Acolhimento Romão de Mattos Duarte. Readequação Institucional à legislação pós 1990. Estatuto da Criança e Adolescente. Pobreza. Juridificação.

**ABSTRACT:** This article deals with the Romão de Mattos Duarte Institution, focusing on the transformations, adjustments and challenges in reorganizing itself in the face of the new legislative imperatives that operated in the institution after 1990 and 2009, with the Child and Adolescent Statute (ECA, L. 8.069 / 90) and the New Adoption Law (L. 12.010 / 09), which innovated in relation to the 1979 Code of Minors, to analyze how the institution is organized today, after 2009. The main objective of this paper is to analyze the reception space of the Romão Duarte Institution, focusing on the institution's new organization to comply with these legislations: regarding the care of the children received; to your physical space; the structure of your professional team; the age of the children in care; the number of children received; as well as clarify the relationships of these contexts with the treatment of Juridification and Judicialization. In fact, this reorganization of the Romão Duarte Institution did not take place immediately, but it was a long, continuous and gradual process, taking 12 to 19 years to fully consolidate, generating major changes in the institution's form of organization.

**Keywords:** Host Institution Romão de Mattos Duarte. Institutional readjustment to post 1990 legislation. Child and Adolescent Statute. Poverty. Juridification

---

<sup>1</sup> Professor do Quadro Efetivo Estatutário de História da Rede Pública de Educação Básica do Município de Barra do Piraí-RJ. Doutorando em Ciências Sociais na PUC-Rio, Mestre em Ciências Sociais pela PUC-Rio, Pós-graduado em Docência em História e Práticas Pedagógicas na UCAM do Rio de Janeiro, Graduado em Direito pela PUC-Rio, Graduado em História pela Universidade Estácio de Sá.

## **INTRODUÇÃO**

Pode-se dizer que o principal mote deste trabalho é a análise das transformações na Instituição Romão de Mattos Duarte com o advento do Estatuto da Criança e do Adolescente e outras modificações legislativas posteriores que pressionaram a instituição a se adequar a novas realidades legais e sociais. A história que se transforma, transforma com ela também a organização da instituição e as vidas que residem no seu interior, compreendendo sempre relações com as redes de socioproteção à infância e adolescência da Vara da Infância e Juventude, CRAS, CREAS, Conselho Tutelar, entre outros.

A criança cresce em direção à vida adulta, passando por diversas transformações ao longo do tempo. Ser criança é sonhar com o desconhecido e vislumbrar o impossível para se tornar o adulto possível. Preservando a identidade de cada uma das crianças da instituição no período da pesquisa, as 25 crianças foram numeradas de 1 a 25 para preservar o anonimato, assim como os funcionários da instituição.

A pesquisa foi realizada na instituição Romão de Mattos Duarte durante seis meses, objeto de pesquisa durante o segundo semestre do ano de 2017 e no mês de janeiro de 2018, em regime de “observação participante”, entrevistas e coleta de dados. Os turnos e horários de observação participante foram escolhidos alternado e aleatoriamente entre manhã e tarde, visando variar os turnos da manhã e da tarde observados para captar diferentes relações e percepções, passando pelos funcionários, inclusive do setor logístico, que trabalhavam realizando algum serviço na instituição, atuando de forma mais indireta junto às crianças, como pintor, inspetor, auxiliar de serviços gerais, porteiros.

O objetivo deste artigo é tratar do processo de juridificação como forma de melhorar os cenários da institucionalização e acolhimento de crianças no Brasil. As leis e o Direito, sem dúvida, podem melhorar essas realidades, se usados a favor do social. A sociedade, de fato, pode ter muito a ganhar.

## **UM POUCO DA HISTÓRIA INSTITUCIONAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL**

A origem das Irmandades da Misericórdia remonta à metrópole portuguesa. A Misericórdia era conhecida popularmente como “Santa Casa da Misericórdia”, sendo uma instituição que chegou ao Brasil no século XVI. Segundo Gonçalves (1987, pp.38-40), a “Santa Casa”, inicialmente, era sustentada por doações de caridade, que, muitas vezes, vinham de testamentos deixados como herança, o que era uma forma do indivíduo cristão buscar o perdão para os seus pecados e ganhar o direito de entrar no “Reino dos Céus”, segundo essa crença. Essas doações eram uma via de caridade para a instituição, fomentando uma prática de “doação-perdão” muito comum naquela sociedade.

No século XVIII, surgiu, por iniciativa da Santa Casa da Misericórdia, uma modalidade de atendimento a bebês abandonados que ficou conhecido como o “sistema das Rodas dos Expostos”, que perdurou até meados do século XX. Conforme Gonçalves, (1987, p.6), as primeiras Rodas dos Expostos no Brasil foram criadas em Salvador (1726), Rio de Janeiro (1738) e Recife (1789), sendo as demais criadas no século XIX. Segundo Dicionário da época de 1881, “exposto era criança exposta na roda ou hospício; pessoa abandonada ou enjeitada” (RIZZINI; RIZZINI, 2004, p. 89). Nessas rodas eram depositados e recebidos bebês sem que se identificasse a identidade dos autores do abandono.

No fim do século XIX, após a Abolição da Escravatura de 1888 e com a Proclamação da República de 1889, dando início ao Brasil Republicano. Com a República, o lema passou a ser “salvar a infância brasileira”. No entanto, por trás desse lema, havia também a salvação e a defesa da sociedade contra os “menores delinquentes” que supostamente ameaçavam a ordem pública. Era importante e urgente intervir educando ou “corrigindo” os “menores” para que estes se transformassem em indivíduos úteis ou produtivos para o país, “assegurando a organização moral da sociedade” (RIZZINI, 2009, p. 109).

No século XX, o Estado passa a se fazer presente no planejamento e implementação de políticas de atendimento a esse “menor” – termo utilizado nessa época como marca desse contexto – visando concretizar a meta da construção da nação brasileira, inspirada em um ideal republicano e capitalista, de modernização e de desenvolvimento.

(...) A tônica centrou-se na identificação e no estudo das categorias necessitadas de proteção e reforma, visando ao melhor aparelhamento institucional, capaz de “salvar a infância brasileira no século XX”. Os debates tomaram conta do cenário da assistência à

infância no Brasil, escorados na meta da construção da nação republicana (...) (RIZZINI; RIZZINI, 2001, pp. 28-29).

O Estado marcou sua presença, planejando e implementando políticas de atendimento ao “menor”. No Rio de Janeiro, foi criado o primeiro “Juízo de Menores” e foi aprovado o primeiro Código de Menores em 1927 – Código Mello Mattos. Esse Juizado e essa Lei criaram um sistema de assistência social e jurídica no Brasil. O “Juízo de Menores” era um órgão centralizador do atendimento oficial ao “menor” que fosse recolhido nas ruas ou levado pela família ao órgão. As funções do juízo de menores eram vigiar, regulamentar e intervir sobre esses “menores”, além da internação de “menores” “abandonados” e “delinquentes” (RIZZINI; RIZZINI. 2004, p. 29). Segundo Arantes (2010, p.9), o 1º Código de Menores de 1927 traz um capítulo inteiro dedicado aos expostos, mostrando, assim, a grande importância do tema. Note-se que, mesmo já tendo sido excluído o sistema de depósito nas Rodas, manteve-se a possibilidade da entrega anônima da criança.

Assim, o “menor” foi identificado como alvo de políticas paternalistas voltadas para o controle e a contenção social. Segundo Rizzini, Rizzini,

a infância foi nitidamente “judicializada” neste período. Decorre daí a popularização da categoria jurídica “menor”, comumente empregada nos debates da época. O termo “menor” para designar a criança abandonada, desvalida, delinquente, viciosa, entre outras, foi naturalmente incorporado na linguagem para além do círculo jurídico. (RIZZINI; RIZZINI. 2004, p. 29).

Conforme explica Costa (1993, p.14), na ditadura do Estado Novo, implantada por Getúlio Vargas, tornou-se uma questão de “defesa nacional” a intervenção junto à infância. Em 1941, o governo de Vargas implantou o “Serviço de Assistência a Menores” (SAM), que possuía uma orientação correcional-repressiva. Seu sistema baseava-se em internatos, que eram reformatórios e casas de correção, voltados para adolescentes autores de infrações penais, e patronatos agrícolas e escolas de aprendizagem de ofícios urbanos, para os “menores carentes e abandonados”.

Com a instalação da ditadura militar no Brasil em 1964, no campo do atendimento aos direitos das crianças e jovens, em “circunstâncias difíceis”, a atuação do Estado foi presidida por dois diplomas legais: a Lei 4.513/1964, que estabelecia a Política Nacional do Bem-Estar do Menor, cuja tônica era a integração do “menor” na comunidade e com internação só em último caso; e a Lei 6.697/1979, o segundo Código de Menores, que tratava da proteção e vigilância dos “menores em situação irregular” (COSTA, 1993, p. 18).

“Menor em situação irregular” seria todo “menor” de 18 anos de idade

“privado de condições essenciais a sua subsistência, saúde e instrução obrigatória”, em razão da falta, ação ou omissão dos pais ou responsáveis ou pela impossibilidade dos mesmos em provê-la; vítima de maus tratos ou castigos imoderados; “em perigo moral devido a encontrar-se, de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes”; “exploração em atividade contrária aos bons costumes”; “privado de representação ou assistência legal, pela falta eventual dos pais ou responsável”; com desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária; “autor de infração penal”. (RIZZINI; RIZZINI, 2004, p. 94; Lei n. 6.697 de 10 de out. 1979, art. 2º).

Segundo Oliveira (1999, p. 40), “(...) a configuração de ‘situação irregular’ fundamenta-se no exame da conduta da própria criança ou adolescente – no caso, o ‘menor’ – e/ou de sua família (...), eximindo de qualquer responsabilização o Estado”. O enfoque “correcional-repressivo” da época anterior à Ditadura Militar, que via o “menor” como ameaça social, continua nesta época, mas também se soma a um enfoque “assistencialista”, passando a perceber o “menor” como “carente”. A Lei n. 4.513 de 1º de dezembro de 1964 extinguiu a “famigerada Escola do crime” (o SAM) e autorizou a criação da Fundação Nacional do Bem-Estar ao Menor (FUNABEM), cuja missão era instituir o Anti-SAM. O Anti-SAM possuía diretrizes contrárias às diretrizes criticadas do SAM, rejeitando os internatos como um “depósito de menores”.

Segundo RIZZINI; RIZZINI (2004, pp. 36, 37), o “sustentáculo ideológico da FUNABEM” seria a “segurança nacional”, resgatando, assim, a defesa nacional contra a ameaça comunista da Era Vargas. Foi realizada uma reestruturação física e humana nos estabelecimentos do antigo SAM, trazendo melhorias para as condições de vida dos meninos e meninas internados, que antes viviam em condições subumanas.

No final dos anos de 1970, inicia-se o processo de reabertura democrática e entre os educadores e teóricos sociais da área surge um movimento de educação progressista. “O ‘menor’ vai deixando de ser visto como um feixe de carências e passa a ser percebido como um feixe de possibilidades abertas para o futuro, como um sujeito de sua história e da história de seu povo” (COSTA, 1993, pp. 19-20).

Segundo Vianna, Burgos e Salles,

a democratização do país em 1985 – em boa parte resultante das forças federativas em oposição ao governo unitário e centralizador do regime militar – paradoxalmente tem implicado tendências ao retorno de um estilo centralizador que não pode mais ser ignorado. (VIANNA; BURGOS; SALLES, 2007, p. 45).

Os anos de 1980 foram de grandes avanços políticos e institucionais rumo ao estado democrático de direito, apesar das dificuldades e tendências a que Viana, Burgos e Salles fazem alusão. Em meados dessa década, um amplo movimento social em favor das crianças e adolescentes em “circunstâncias difíceis” foi engendrado e vários questionamentos foram feitos sobre as práticas de internação de crianças. Para Rizzini; Rizzini (2004, pp. 46-47), essa foi a década da importante inclusão do artigo 227 sobre os direitos da criança e do adolescente na Constituição Federal que iria surgir e da discussão e redação da lei que viria substituir os Códigos de Menores (1927, 1979) pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

Em todo esse contexto se encaixa a Instituição Romão de Mattos Duarte, fundada em 1738, uma instituição que marcou as páginas da história da institucionalização de crianças e adolescentes no Brasil.

### **DENTRO DA INSTITUIÇÃO ROMÃO DE MATTOS DUARTE**

No que diz respeito aos obstáculos da pesquisa, deve-se apontar a escassa bibliografia sobre o histórico da Instituição Romão Duarte, desde sua fundação, tendo que ser escrito, em grande parte, através de depoimentos de funcionários e ex-funcionários da instituição e com consulta exaustiva a jornais de época na hemeroteca digital da Biblioteca Nacional, desde 1740 a 2009. Além disso, a instituição não me permitiu fazer entrevistas com as famílias das crianças acolhidas, com possíveis famílias adotantes, nem com famílias que concluíram o processo de adoção com êxito, e nem mesmo com famílias que estavam passando por um processo de reintegração ou já tinham concluído tal processo. Também não me foi permitido fazer entrevistas com as cuidadoras das crianças; e os funcionários entrevistados, na sua maioria, emitiram nas entrevistas, uma “visão institucional” elencando as qualidades da instituição. É nessa perspectiva que repousa a crença na dimensão crítica e, ao mesmo tempo, um sincero elogio à instituição, não a entendendo como um “teatro de mentes”, nem como um “laboratório de histórias ou biografias”, mas como uma “residência de vidas”. O objetivo foi analisar a própria instituição e sua transformação após 1990 até os dias de hoje.

Ingressando em uma instituição de aparência muito bem cuidada e com profissionais atenciosos, observou-se que a sua limpeza sobeja e a organização metódica se contrapõem, ou se equilibram, com a “bagunça” típica de crianças que

usam o espaço. Envoltos por inúmeras cores, brinquedos, salas de dança, música, arte e entretenimentos mais, a instituição se transforma em uma grande “casa”, que acolhe, alberga e dá apoio àqueles que são desprovidos de tais cuidados. A quantidade de salas de atividades, maior do que o número de crianças acolhidas, remonta às diferenças com o passado, em que se acolhia um número muito maior de crianças. Salas vazias, diante da coletividade reduzida institucionalizada, se diferenciam da superlotação que existia na mesma no passado. No entanto, o uso de algumas dessas salas é operante, sem serem salas trancadas, sem funcionamento, apenas para a instituição afirmar que elas existem. As crianças as utilizam e a desordem pode ser observada nesses espaços como uma qualidade por denotar o seu uso e função.

No que diz respeito às transformações, desafios, dificuldades, adequações ou continuidades operadas na Instituição Romão Duarte, em relação às inovações legislativas pós-1990, elas foram fruto de um processo de transformação lento e gradual que demorou de 12 a 19 anos para se consolidar. Por exemplo, a saída das Irmãs de Caridade São Vicente de Paulo da instituição só se deu em 2002, demorando 12 anos contados do ECA para tal saída e consolidação de uma profissionalização total dos quadros da instituição. No entanto, desde 1995, já havia equipes profissionais de assistência social, psicólogos, pedagogos, entre outros, trabalhando conjuntamente com as Irmãs.

A expressiva redução do número de acolhidos pela instituição de mais de 300 para o máximo de 20, conforme as “Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes” de 2009, também foi gradual, levando mais de 10 anos para que os destinos dessas crianças fossem solucionados, diminuindo a população da instituição.

Como observa Ariel<sup>2</sup>, profissional da instituição,

*a Romão Duarte já teve acolhimento de mais crianças. Já houve época em que se acolheram mais de 300 crianças ao mesmo tempo, e já passaram mais de 100 mil crianças pelo educandário. Hoje em dia, pelas Orientações Técnicas: Serviço de Acolhimento para Crianças e Adolescentes de junho de 2009 (aprovadas pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA – e pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS), as instituições de proteção à criança só podem acolher 20 crianças ou adolescentes, separadamente, mesmo que a instituição seja grande. Atualmente,*

---

<sup>2</sup> Os nomes dos profissionais que colaboraram com depoimentos neste artigo, à saber Ariel e André, são fictícios.

*acolhemos 25 crianças, porque temos 3 grupos de 3 irmãos e 1 grupo de 2 irmãos que precisam ser mantidos juntos, elevando, por isso, a quantidade permitida.*

O CONANDA é um órgão colegiado permanente de caráter deliberativo e composição paritária que integra a estrutura básica da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR), sendo o principal órgão de garantia de direitos da criança e do adolescente, por exemplo, através da fiscalização das ações de promoção dos direitos da infância e adolescência executadas por organismos governamentais e não governamentais. Além disso, é importante destacar que a CONANDA também define as diretrizes para a criação e funcionamento dos Conselhos Estaduais, Distrital e Municipais, dos Direitos da Criança e do Adolescente e dos Conselhos Tutelares<sup>3</sup>.

Ariel afirma ainda que

*com um número menor de crianças para trabalhar há uma equipe técnica também menor em relação à realidade que se tinha antes de 2009 (sem fisioterapeutas, médicos, voluntários, estagiários e as Irmãs). Contamos só com 2 psicólogas, 1 nutricionista, 1 fonoaudióloga, 2 pedagogas e 1 assistente social, sendo esta a equipe técnica atual. Quando se necessita de um atendimento médico, por exemplo, temos que recorrer à rede pública.*

*(...)*

*Entretanto, essa diminuição do número de funcionários e de crianças acolhidas permite que o trabalho flua melhor, com um atendimento mais pessoalizado e centralizado na criança.*

*(...)*

*Além disso, fica complicado para profissionais como eu, entender porque não podemos atender mais crianças e ficamos tristes por não poder acolher um número maior, porque eu ainda trabalhei na instituição entre 2004 e 2009, quando havia mais crianças. Não podemos atender mais crianças por determinação legal de apenas ser permitido o acolhimento até de 20 crianças, atuando quase como uma Casa-Lar interinstitucional, e não teríamos condição de acolher mais crianças com o número de funcionários que temos.*

Da mesma forma, a instituição que acolhia também adolescentes, passou a acolher apenas crianças de 0 a 6 anos de idade, por conta de uma escolha alçada no plano pedagógico da instituição, que conta com creche e uma escola anexa presente no mesmo terreno, para crianças do Ensino Fundamental I dessa faixa etária. Essa redução da faixa etária das crianças também foi um processo lento e gradual e apesar dessa escolha da idade das crianças ser de 0 a 6 anos, pode haver crianças com idade superior a 6 anos pela determinação do ECA, artigo 92, alínea V, de não poder

<sup>3</sup> Disponível em: <http://www.direitosdacrianca.gov.br/conanda> Acesso em 26/12/2017.

separar irmãos. Por conta da redução do número de acolhidos, o atendimento no acolhimento passou a ser mais pessoalizado e a atenção, mais centralizada e individualizada em cada criança. Apesar disso, com a redução do número de acolhidos, a equipe técnica também foi enormemente reduzida, na mesma proporção da redução da população atendida na instituição.

O tempo de acolhimento também foi reduzido ao máximo possível. Após o ECA, a criança deve ficar acolhida na instituição o menor tempo possível, devendo ficar acolhida pelo período máximo de 18 meses, conforme previsão do seu artigo 19, parágrafo 2º, não havendo um alongamento do tempo de acolhimento na instituição, como acontecia na vigência dos Códigos de Menores, em que muitos acolhidos ficavam na instituição até completarem a maioridade. Sob a análise à luz do ECA e das outras legislações posteriores que o alteraram, permite-se concluir que o espaço é mais do que uma instituição, é um tipo de “casa”, mesmo que uma “casa de passagem”, porque o tempo de acolhimento e permanência na instituição foi bastante reduzido. Até esse prazo, a situação e destino da criança acolhida deve ser solucionado pela equipe da instituição, seja através da reintegração na sua família de origem após tratamento social/psicológico, seja através da perda por parte da família de origem, encaminhando-se a criança para uma família substituta, pelo processo de adoção.

Apesar das dificuldades e desafios, a instituição apresenta um cumprimento do que ordenam o ECA e os diplomas alteradores posteriores – leis posteriores que modificaram legislações anteriores –, adequando-se a essas legislações de modo gradual e processual. Entretanto, não se pode esquecer que a “lei fria” não é tudo, ela “impede as fraquezas e domina os fracos”, mas a sua regulação deve apontar no sentido de aperfeiçoar as relações humanas e pessoais, também entre adultos, famílias e crianças.

Além das transformações e desafios para se adequar à nova realidade legislativa que acompanha as mudanças sociais e históricas, a Instituição Romão Duarte reteve um pouco do seu passado pré-1990: pode-se mencionar o seu amplo espaço físico, que poderia ser redimensionado, transformando-se em duas instituições, acolhendo o dobro de crianças em sua maioria, de setores pauperizados e populares da sociedade do Rio de Janeiro, compondo o público-alvo da instituição: familiares e crianças. Conforme os registros da instituição, a maioria deles são pobres da zona sul e do centro do Rio, podendo ser oriundos de favelas. No entanto, um dado curioso é que

não há nenhum registro de crianças oriundas da comunidade do Morro Azul, favela vizinha à instituição.

A institucionalização cria um espaço para a construção de uma vida em construção: a vida daquelas crianças, intensamente castigadas pelos infortúnios de suas condições desvantajosas econômica, social, familiar e psicológica vividas. Infortúnios, esses, que começam no seu segmento social e na sua família e alcançam a própria criança. Suas histórias-biografias podem ser talhadas pelo sofrimento, pela violência, pela exclusão, pela vulnerabilidade, pela desproteção, pelo risco ou por todos eles combinados, mas o espaço da instituição também pode criar um ambiente de conciliação e harmonia entre as crianças. Sobre essas crianças, organiza-se uma rede de socioproteção, formada pelo Conselho Tutelar, Vara da Infância e da Juventude, CREAS e CRAS, além da Instituição de Acolhimento, que é o último recurso tomado para encaminhar a criança.

Segundo André, conselheiro tutelar do Conselho Tutelar 02 – Zona Sul, localizado na Praça São Salvador, nº 56, Flamengo, Rio de Janeiro – RJ,

*o Conselho Tutelar possui grande importância na mediação da rede de socioproteção à criança e ao adolescente. Mas ele não pega a criança na rua, ele trabalha com medida protetiva dependendo da situação da criança na rua, acompanhando a equipe de assistentes sociais do CRAS e da Prefeitura. Esses assistentes sociais ficam 24 horas diretamente na rua à disposição ou são acionadas por denúncias, mas nenhum deles pode pegar e levar a criança direto para o “abrigo”. Antes, a criança ou o adolescente tem que passar pelo Conselho Tutelar, que faz a guia de acolhimento para a Vara de Infância e Juventude, para onde é encaminhado se não tiver conseguido localizar os pais, família extensa, madrinha, padrinho, acionando a associação de moradores, a clínica da família, outros Conselhos Tutelares, etc. na área de competência do Conselho tutelar ou na área da família da criança, porque a guia de acolhimento dá entrada da criança ou do adolescente no “sistema”, e é a nossa última opção. Só se forem esgotadas todas as outras opções de descobrir a família é que o Conselho Tutelar faz a guia de acolhimento, que é excepcional.*

É interessante observar que André utiliza o termo “abrigo”, mesmo após a Lei n. 12.010/2009, que substituiu tal termo por “instituições de acolhimento”.

Entender a realidade social também envolve a compreensão das leis que a regulam, criticá-las e repensá-las, sem deixar que comandem a dinâmica social sem a participação da sociedade civil. A dinâmica social se transforma peremptoriamente

e deve, com ela, acarretar as mudanças na legislação. Situar o ECA e legislações posteriores, como a Nova Lei de Adoção de 2009, na realidade institucional foram de suma importância para entender as mudanças operadas na Instituição Romão Duarte para se adequar, se reorganizar e superar desafios quanto aos novos imperativos legislativos. A realidade legislativa que se teve no passado com o 2º Código de Menores foi inovada pelas novas legislações, a partir da década de 1990, ganhando ainda mais força e assentamento na Instituição Romão Duarte na virada do milênio de 2000, mais especificamente a partir de 2002.

### **A RESPONSABILIDADE PELA INSTITUCIONALIZAÇÃO DE “MENORES” E AS SOLUÇÕES DE JURIDIFICAÇÃO**

Na pesquisa realizada na Instituição Romão Duarte, observou-se que o não fechamento completo da criança ao mundo externo dentro da instituição não arrefece a ambiguidade e fragilidade dos laços da criança, não melhorando, nem diminuindo a sua vulnerabilidade. Há um esforço em resolver a situação social da criança acolhida o mais breve possível, mantendo-a pelo tempo máximo de 1 ano e meio em acolhimento, o que permite que ela seja mais rapidamente integrada em uma família e comunidade, evitando os problemas gerados por uma “vida de massas” de uma institucionalização de longo prazo (THOMPSON, 2007). A nova institucionalização pós-ECA assegura a brevidade do tempo de institucionalização, reduzindo, portanto, os componentes de vulnerabilidade próprios de uma “instituição total”.

A responsabilidade parece continuar a ser bastante transferida para a família, isentando uma grande parte das responsabilidades estatal e governamental que deveriam dividir essa responsabilidade com a família e a sociedade, conforme o artigo 227 da Constituição Federal. Apesar dessa realidade, o discurso público e legal parece ser fomentado pela ideologia de que promove justamente o oposto ao diminuir e restringir a quantidade de crianças em instituições, para atingir um atendimento mais pessoal e individualizado. Parece-se estar diante de melhoria promovida pela legislação pós-1990, em que muitas crianças em uma instituição – com a “massificação da vida institucional” imperando como um grande problema – não é mais a realidade da instituição.

Questionada sobre se a taxa de fecundidade, a quantidade de filhos e a taxa demográfica poderiam ter decrescido a partir da década de 1960, e principalmente, após 1995, Ariel afirmou que

*questões como essas dependem muito da classe social e eu não acredito que a taxa de fecundidade, por exemplo, tenha decaído nos segmentos pobres e marginalizados pois essa não é a realidade do público institucionalizado dos segmentos pobres e dos pais usuários de drogas de crianças da Romão Duarte.*

No entanto, é importante observar que, a partir da década de 1960, iniciou-se uma grande queda da taxa de fecundidade, mesmo em favelas, que continuou a cair cada vez mais até a atualidade. Conforme dados dos Censos Demográficos do IBGE – Taxa de Fecundidade Total (TFT), Brasil, 1960-2010, analisados por Alves (1994), “existem determinantes estruturais e institucionais que explicam a queda da fecundidade no Brasil. Entre os primeiros destacam-se: Urbanização e transição urbana; Industrialização, assalariamento e ‘proletarização’; Monetarização da economia; Ampliação e diversificação do consumo; Redução da pobreza e queda da mortalidade infantil; Inserção da mulher no mercado de trabalho; Aumento dos níveis de educação formal e maiores exigências de qualificação da força de trabalho.

Enquanto a legislação não possuir a flexibilidade necessária para atender às necessidades e transformações sociais, será apenas uma “gangorra” ou um “jogo de empurra”, que verte de um polo a outro, solucionando um problema através da criação de outro, qual seja, o dilema da “juridificação” versus “judicialização”, em que, se por um lado, a “juridificação” atua como forma de controle e redução do número de crianças em uma instituição a fim de evitar a massificação de crianças institucionalizadas, através do Direito e da nova legislação; o excesso de “judicialização” pode apresentar riscos ao se filiar demasiadamente ao Direito Positivo, afastando-se das demandas sociais. As inovações operadas no ECA expressam-se como uma “juridificação”, na tentativa de solucionar e recompor questões e demandas sociais.

A “juridificação” é caracterizada como um processo de expansão e adensamento do direito positivo na sociedade moderna. A introdução do termo “juridificação”, em voga na Alemanha, vem com os trabalhos de Otto Kierchheimer, (1928, pp. 593-597). Com isso, Kirchheimer queria se referir ao fato de que determinadas questões foram subtraídas à distribuição social de forças e inseridas na esfera do Direito, para que essas questões com incidência social passassem a ser reguladas e solucionadas pela

esfera jurídica. “Após a promulgação da Constituição de 1988, a sociedade brasileira passou a reconhecer e positivar uma ampla gama de direitos, até então negados a seus cidadãos e cidadãs” (OLIVEIRA, 2014, p.9). Dessa forma, continua o autor no sentido de que “uma das formas de garantia da efetivação [desses direitos], reservou ao Poder Judiciário um papel influente na vida republicana”, e, com isso, no contexto atual, a sociedade busca no Judiciário um caminho para solucionar problemas do seu cotidiano.

A “juridificação”, segundo Vianna, Burgos e Salles, ocorre quando

a invasão do direito sobre o social avança na regulação dos setores mais vulneráveis, em um claro processo de substituição do Estado e dos recursos institucionais classicamente republicanos pelo judiciário, visando a dar cobertura à criança e ao adolescente, ao idoso e aos portadores de deficiência física. (VIANNA, BURGOS, SALLES, 2007, p. 41).

Segundo Habermas, quando o Estado social expande sua rede assistencial sobre as esferas da vida privada, são aumentados os efeitos colaterais patológicos de uma juridificação que envolve a burocratização e a monetarização de esferas centrais do mundo da vida. Esta juridificação atinge as mais diversas áreas sociais, políticas e econômicas, como

as áreas de proteção ambiental, segurança nuclear e proteção de dados, assim como os campos do lazer, da cultura, do turismo e recreação que, cada vez mais, adequam-se às regras da economia de mercado e consumo de massa. A própria família burguesa e a escola enquadram-se ante os imperativos sistêmicos (PINTO, 1995).

Segundo Habermas,

(...) de forma alguma, família e escola se constituem enquanto esferas de ação formalmente organizadas. (..) Nestas esferas do mundo da vida, nós encontramos, anterior a qualquer legalização, normas e contextos de ação que, por necessidade funcional, são baseados no entendimento mútuo como um mecanismo de coordenação de ação (1987a, p.369).

Os processos formativos, como os processos típicos que ocorrem na família e na escola, acontecem pela via da ação comunicativa, devendo, portanto, segundo Habermas (1987 a), serem independentes da regulação legal, pois para o autor a lei deve ter um papel complementar nas áreas de integração social.

Habermas (1987 a) é um autor que visualiza um processo de evolução social onde a racionalização do “mundo da vida” se daria através da liberação de um potencial de racionalidade contido na “ação comunicativa”, em um procedimento

sucessivo em que a ação orientada para o entendimento mútuo ganharia gradativa independência dos contextos normativos. Com o desengate entre o sistema – em que os “meios diretores” seriam o dinheiro e o poder – e o “mundo da vida” que marca a sociedade moderna, o sistema social, segundo o autor, romperia com o horizonte do “mundo da vida” e seria afastado do saber intuitivo da prática comunicativa cotidiana. De fato, o crescimento da complexidade do sistema social, o “mundo da vida” é cada vez mais deixado na periferia e perde seu papel de integração social, obrigando uma retroalimentação: “A racionalização do mundo da vida torna possível a emergência e o crescimento de subsistemas cujos imperativos se voltam definitivamente contra o próprio mundo da vida” (1987a, p. 186). Este é um processo de reificação, que Habermas deu o nome de “colonização do mundo da vida”, que será, conforme o autor, o responsável por patologias que atingem as sociedades capitalistas contemporâneas, em especial nas sociedades dos países desenvolvidos.

Com base em Claus Offe, Habermas apresenta que só resta ao Estado de bem-estar social fazer frente aos problemas crônicos, tentando apenas evitá-los. Nesta tarefa “preventiva”, o Estado passaria a ficar restrito à ação técnica e administrativa, visando garantir o funcionamento de um sistema regulado. No entanto, os problemas não são de ordem técnica, mas de ordem prática, não se encontrando na esfera de uma “ação racional teleológica” (voltada para uma finalidade), mas na “ação comunicativa”. (Habermas, 1987c). Habermas, com isso, propõe uma organização em que as esferas públicas autônomas atingiriam uma espécie de combinação entre poder e autolimitação, sendo “mecanismos de auto-regulação do Estado e da economia, visando uma formação radicalmente democrática da vontade”. (PINTO, 1995).

O ECA, de fato, não é uma legislação estanque, sendo alterado, sempre, por outras leis. Por isso, esta pesquisa não está terminada e nunca estará, diante das novas modificações legislativas que virão e que exigirão novas adequações, transformações e superações de desafios por parte da instituição. A pesquisa tem um caráter aberto e deverá ser reexaminada à luz das próximas inovações legais vindouras.

Ao mesmo tempo, estratégias de sobrevivência proliferam-se entre as famílias dos segmentos populares através de proteções recíprocas e redes de solidariedade e autoajuda. Um exemplo dessas estratégias é a “circulação de crianças”, que, no entanto, não foi um vetor do objeto da pesquisa na instituição. Esse panorama permite

concluir que o distanciamento do Estado, com a crescente diminuição de suas responsabilidades ou de sua presença na vida das famílias e das crianças, faz com que as famílias tenham que ser um fator de suprimento de lacunas, vácuos e carências, como já demonstrou muito bem Giddens.

No entanto, é importante salientar que, pelo menos na esfera legislativa, o Estado tem se mostrado mais presente quando se trata de crianças e adolescentes, presença, esta, que corrobora a “juridificação”. Todavia, essas estratégias continuam existindo com a introdução de um Estado mais proativo e presente na vida dos cidadãos e das crianças, adolescentes e famílias, com o advento da “Constituição Cidadã” de 1988 e do ECA. Diferentemente, durante os Códigos Menores, visava-se diminuir os laços das crianças com as famílias; enquanto a partir da vigência do ECA, visa-se, ao máximo, não desmanchar esses laços.

Embora a institucionalização de hoje não corresponda mais ao fechamento a que Goffman e Foucault se referiam, não se tratando mais de um modelo de instituição total, algumas características do fechamento “intra-institucional” continuam, mas por um curto transcurso de tempo.

A baixa articulação dos componentes da rede de proteção das crianças – refém de uma realidade antiquada e privatista que pregava que a questão da criança – era uma preocupação da família sem a participação proativa do Estado e da sociedade, que vigorava no passado anterior à Constituição de 1988 e ao Estatuto (1990). Após 1990, com continuidade pelos dias de hoje, tal realidade altera-se, lentamente, no sentido de uma articulação maior e mais bem desenvolvida entre os diferentes pontos da rede de socioproteção à criança e ao adolescente, formada pela Vara da Infância e da Juventude, pelo CREAS, pelo CRAS, pelo Conselho Tutelar e pela Instituição de Acolhimento – como é o caso da Instituição Romão Duarte – que representa o último nível dessa rede.

No que diz respeito à experiência de campo, a “alma da instituição” está nas pessoas e, de alguma forma, se impregna nas suas paredes, nos seus corredores, na sua forma de organização, no seu espaço e que se articula com as legislações e com os polos da rede de socioproteção à criança e ao adolescente. Estar no seu interior é estar com “as suas pessoas”, é sentir a presença das crianças que se infunde na instituição. Observa-se a mudança de pequenas realidades ou pequenas melhoras na vida do seletivo grupo de 20 crianças ali acolhidas, mesmo que não se consiga

transformar os agudos problemas sociais estruturais, como a pobreza e a desigualdade, arraigados na sociedade brasileira.

Ao mesmo tempo, quase a totalidade dessas crianças é oriunda de famílias pauperizadas, o que é um grande fator que obriga a continuação dos estudos e pesquisas em torno da pobreza, da pobreza infantil e da pobreza de famílias. As instituições de acolhimento existem, em grande medida, devido à pobreza de famílias que acarreta a ida de suas crianças de origem a uma instituição, embora ela não seja uma causa para a institucionalização. A criança que é institucionalizada, desde a Roda dos Expostos até hoje, em sua maioria, é advinda de classes pobres. Durante os Códigos de Menores, o objetivo era afastar a criança institucionalizada de seus familiares, já que os familiares eram considerados os causadores das “deformações” nas crianças. Após o ECA, o maior objetivo passou a ser reintegrar as crianças na família de origem, dando um “tratamento específico” à família e às crianças.

A dinâmica social, e hoje em dia ainda mais, transforma-se cada vez mais rapidamente. O tempo social precisa ser acompanhado pelo tempo legislativo e o tempo legal também pode ter um papel socialmente educativo no Brasil (VIANNA, 2007). A “juridificação” insculpe-se nas sociedades modernas como fenômeno do direito para regular a sociedade. A lei não pode apenas dominar os fracos e controlar os feridos, pois a lei sempre será mais “fria” do que a “quente” realidade social. As crianças enquanto pessoas serão sempre o adulto e depois os idosos do futuro, posicionadas em um estágio do “ciclo da vida”. As crianças do presente serão o futuro de um país.

## **CONCLUSÃO**

As crianças são o principal valor social. Afastar-se das crianças também implica afastar-se de um desenvolvimento social. Sem utilizar conceitos economicistas de desenvolvimentismo, entende-se o desenvolvimento sempre, também, como um movimento de regressão, pois, como dialoga Walter Benjamin, o futuro nunca vem sem o passado, a construção da modernidade nunca vem sem o antigo que causa dores e sofrimentos para se transformar, e que, por isso, precisa se adequar a novas realidades legislativas, sociais e históricas, como a Instituição Romão Duarte, aqui analisada, teve que enfrentar, passando por um processo gradual de transformação e reorganização. Olhar para o passado para entender o presente como processo, de fato, ajuda a projetar o futuro.

Expostas as várias faces que compõem este objeto poliédrico – o Educandário Romão Duarte – fica o convite para girar novamente o “artefato”, captando-lhe uma outra face, síntese das discussões aqui propostas, ou produto de novas angulações, compostas pelo jogo de luz e sombra da experiência individual ou coletiva de cada um. Beijar o futuro não é dizer adeus ao passado, mas é integrá-lo no presente para projetar o amanhã. Pensar a mudança envolve mudar o pensamento e se debruçar sobre o adulto de hoje envolve pensar a criança que ele foi. O salto na direção do adulto de amanhã faz assentar-se sobre o presente que a criança está vivendo hoje e compreender que a sociedade passa por todas essas transformações, todas essas espirais que se presenciam como a “alma” de um tempo e de um espaço, de uma instituição, da sociedade ou do século XXI, no presente que se tem, para o futuro que se terá.

O objetivo deste estudo foi apresentar os principais resultados de pesquisa sobre a Instituição Romão de Mattos Duarte, quanto às principais transformações, desafios e superação de obstáculos para transformar sua estrutura política, administrativa, assistencial e de atendimento diante dos novos imperativos legais da Constituição “Cidadã” de 1988 e do ECA, a fim de compreender as leis e a realidade social em um duplo processo de diálogo dinâmico da juridificação.

148

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, J. E. D. *Transição da fecundidade e relações de gênero no Brasil*. Belo Horizonte, 1994. 145 p. (Tese de Doutorado), Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, UFMG. Disponível em: [http://www.cedeplar.ufmg.br/demografia/teses/1994/Jose\\_Eustaquio\\_Diniz\\_Alves.pdf](http://www.cedeplar.ufmg.br/demografia/teses/1994/Jose_Eustaquio_Diniz_Alves.pdf)

ARANTES, E. M. M. Arquivo e Memória sobre a Roda dos Expostos do Rio de Janeiro. *Revista Pesquisa e Práticas Psicossociais*, São João del-Rei, 5(1), pp. 5-16, jan./jul. 2010.

COSTA, A. C. C. *De Menor a Cidadão*. Notas para uma história do novo direito da infância e da juventude no Brasil. Brasília: Editora do Senado, 1993.

GONÇALVES, M. A. Expostos, Roda e Mulheres: A Lógica da Ambiguidade Médico-Higienista. In: ALMEIDA, A.M. *Pensando a Família no Brasil*. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo/UFRJ, 1987. pp. 37-52.

HABERMAS, J. *The theory of communicative action. Lifeworld and system: A critique of functionalist reason*. Vol 2. Boston: Beacon Press, 1987 (a).

\_\_\_\_\_. *Técnica e ciência como "ideologia"*. Lisboa: Edições 70, 1987 (b).

OLIVEIRA, A.C. *Descaminhos na implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente*. Rio de Janeiro, 1999. 118 p. (Dissertação de Mestrado). Departamento de Psicologia. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC/Rio.

\_\_\_\_\_. Judicialização das relações sociais. In: *O Social em questão – Ano XVIII – nº 31*, 2014.

PINTO, J. M. R. A teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas: conceitos básicos e possibilidades de aplicação à administração escolar. *Paidéia*: Ribeirão Preto n. 8-9, Fev. /Ago., 1995.

RIZZINI, I. O Ensino profissional no Brasil Imperial. *Cadernos do Ceam/UNB*. Ano II, n. 5, 2001. pp. 101-126.

RIZZINI, I. Crianças e menores – do Pátrio Poder ao Pátrio Dever. Um histórico da legislação para a infância no Brasil. In: RIZZINI, I. & PILOTTI, F. (Orgs.). *A arte de governar crianças*. A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil, 2ª edição. São Paulo: Cortez, 2009. pp. 97-149. 19

RIZZINI, I; RIZZINI, I. *A Institucionalização de Crianças no Brasil*. Percursos Históricos e Desafios do Presente. Rio de Janeiro: Puc-Rio, São Paulo: Loyola, 2008

SANTOS, S.M.A.; RIFIOTIS, T. Cuidadores familiares de idosos dementados: um estudo crítico das práticas cotidianas e políticas sociais de judicialização e reprivatização. In: GROSSI, M.P.; SCHWADE, E. *Política e cotidiano: estudos*

antropológicos sobre gênero, família e sexualidade. Florianópolis: Nova Letra, 2006. pp. 95-114.

THOMPSON, A. *Quem são os criminosos?* - O Crime e o criminosos: entes políticos. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007.

TRINDADE, J.M.B. O abandono de crianças ou a negação do óbvio. *Revista brasileira de História*. São Paulo, v.19, n.37, set. 1999. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-01881999000100003> Acesso em: 29/04/2017.

VIANNA, W.; BURGOS, B.; SALLES, P. M. Dezesete anos de judicialização da política. *Tempo Social, revista de sociologia da USP*, São Paulo, v. 19, n. 2, nov. 2007. pp. 39-85.

<http://www.direitosdacrianca.gov.br/conanda> Acesso em 26/12/2017.