

Cadernos Jurídicos

Ano 22 - Número 59 - Julho/Setembro de 2021

Segurança jurídica e o Direito em tempos de pandemia



Escola Paulista da Magistratura
São Paulo, 2021

Direitos das crianças e dos adolescentes acolhidos institucionalmente durante a pandemia decorrente da Covid-19

*Paulo Roberto Fadigas César*¹
Juiz de Direito no Estado de São Paulo

*Alessandra Biasioli Pignalosa*²
Bacharela em Administração Pública e estudante de Direito

Sumário: 1. Introdução; 2. Sobre a medida socioprotetiva de acolhimento; 2.1. Convivência familiar e comunitária; 3. Órgãos responsáveis pela formulação, implantação e execução de políticas públicas na área da infância e da juventude e a pandemia causada pela Covid-19; 3.1. Consequências da violação das recomendações; 4. Desenvolvimento infantil; 4.1. Conceito; 4.2. Desenvolvimento infantil e acolhimento institucional; 5. Efeitos da pandemia da Covid-19; 6. Conclusão; 7. Referências bibliográficas.

1. Introdução

Com o advento da pandemia decorrente da Covid-19, foram impostas medidas de distanciamento social que impactaram significativamente todos os setores da sociedade. Entre esses, encontramos mais de 30 mil crianças e adolescentes acolhidos (Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento, 2020), que sofreram restrições em meio a uma situação fática e jurídica de limitações de exercício de direitos.

Este texto pretende analisar os efeitos indiretos da pandemia na esfera jurídica e no desenvolvimento dessas crianças e adolescentes, bem como esboçar um prognóstico em relação às políticas públicas referentes à Infância e Juventude para o período pós-pandemia.

A escolha desse grupo decorre de, doutrinariamente, as crianças já serem alijadas de qualquer direito político, excluídas do processo democrático (DAHL, 2012), e poucos são os jovens que exercem a cidadania ativa entre os 16 e 17 anos³. Dessa forma, as crianças e jovens em situação de acolhimento representam uma parcela sensivelmente vulnerável aos influxos normativos emanados de um sistema jurídico-político do qual não participam, e a pandemia catalisou os efeitos deletérios do acolhimento.

¹ Mestrando em Direito Internacional Privado pela Universidade de São Paulo, Líder Executivo em Primeira Infância pela *Harvard University*, Juiz da Vara da Infância e da Juventude de Penha de França e do Setor Anexo de Atendimento de Crianças e Adolescentes Solicitantes de Refúgio e Vítimas Estrangeiras de Tráfico Internacional de Pessoas.

² Bacharela em Administração Pública pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (2019) e estudante de Direito pela Universidade de São Paulo.

³ Cotejando os dados das eleições de 2020 com os de 2018, disponíveis no site do TSE, (<https://bit.ly/2S5stJQ>), podemos aferir que, em 2014, havia 1.638.469 eleitores menores de 18 anos, enquanto em 2020 esse número despencou para 1.030.563, diminuição de aproximadamente 37% no período analisado.

Ante a limitação de espaço e a escassez de dados em relação ao exercício de vários direitos, optou-se por delimitar o objeto da análise, dando-se ênfase ao direito à convivência familiar e comunitária, sem olvidar o desenvolvimento infantil, altamente impactado no contexto do acolhimento.

Por fim, a interdisciplinaridade do tema exige que sejam ultrapassadas as balizas positivistas que geralmente circunscrevem os textos jurídicos, por isso, serão abordados temas de Sociologia e Psicologia.

2. Sobre a medida socioprotetiva de acolhimento

Antes de abordar o tema proposto, se faz mister tecer algumas explicações sobre a natureza e o instituto do acolhimento institucional, para deixar mais claro o escopo deste texto.

O Estatuto de Criança e do Adolescente (ECA) prevê um rol exemplificativo de medidas socioprotetivas em seu art. 101, inclusive o acolhimento institucional (inc. VII) e o familiar (inc. VIII), mas não define o que vem a ser o acolhimento. Tampouco o faz a Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, do Conselho Nacional de Serviço Social, que aprova a “Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais”, prevendo que o acolhimento poderá ser em abrigo ou casa-lar.

A Resolução Conjunta nº 1, de 18 de junho de 2009, dos Conselhos Nacionais de Assistência Social (CNAS) e dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), traz, por sua vez, em seu item 4.1.1., a seguinte definição de caráter descritivo em relação ao abrigo:

Serviço que oferece acolhimento provisório para crianças e adolescentes afastados do convívio familiar por meio de medida protetiva de abrigo (ECA, Art. 101), em função de abandono ou cujas famílias ou responsáveis encontrem-se temporariamente impossibilitados de cumprir sua função de cuidado e proteção, até que seja viabilizado o retorno ao convívio com a família de origem ou, na sua impossibilidade, encaminhamento para família substituta. O serviço deve ter aspecto semelhante ao de uma residência e estar inserido na comunidade, em áreas residenciais, oferecendo ambiente acolhedor e condições institucionais para o atendimento com padrões de dignidade. Deve ofertar atendimento personalizado e em pequenos grupos e favorecer o convívio familiar e comunitário das crianças e adolescentes atendidos, bem como a utilização dos equipamentos e serviços disponíveis na comunidade local. (RESOLUÇÃO CONJUNTA Nº 1 CNAS E Conanda, 2009, p. 68)

O mesmo diploma traz, em seu item 4.2.1, a seguinte definição de casa-lar:

O Serviço de Acolhimento provisório oferecido em unidades residenciais, nas quais pelo menos uma pessoa ou casal trabalha como educador/cuidador residente - em uma casa que não é a sua - prestando cuidados a um grupo de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar por meio de medida protetiva de abrigo (ECA, Art. 101), em função de abandono ou cujas famílias ou responsáveis

encontrem-se temporariamente impossibilitados de cumprir sua função de cuidado e proteção, até que seja viabilizado o retorno ao convívio com a família de origem ou, na sua impossibilidade, encaminhamento para família substituta

Esse tipo de serviço visa estimular o desenvolvimento de relações mais próximas do ambiente familiar, promover hábitos e atitudes de autonomia e de interação social com as pessoas da comunidade. Com estrutura de uma residência privada, deve receber supervisão técnica, localizar-se em áreas residenciais da cidade e seguir o padrão socioeconômico da comunidade onde estiverem inseridas.

O serviço deve organizar ambiente próximo de uma rotina familiar, proporcionar vínculo estável entre o educador/cuidador residente e as crianças e adolescentes atendidos, além de favorecer o convívio familiar e comunitário dos mesmos, bem como a utilização dos equipamentos e serviços disponíveis na comunidade local, devendo atender a todas as premissas do Estatuto da Criança e do Adolescente, especialmente no que diz respeito ao fortalecimento dos vínculos familiares e sociais, e oferecimento de oportunidades para a (re) inserção na família de origem ou substituta. (Resolução Conjunta nº 1 CNAS e Conanda, 2009, p. 75)

A diferença entre os serviços, além da estrutura e mão de obra, decorre da especificidade de ser mais adequada a casa-lar para grupo de irmãos, conforme podemos constatar na redação do terceiro parágrafo do item 4.2.2, *in verbis*: “Este equipamento é particularmente adequado ao atendimento a grupos de irmãos e a crianças e adolescentes com perspectiva de acolhimento de média ou longa duração” (Resolução Conjunta nº 1 CNAS e Conanda, 2009, p. 75).

Podemos, portanto, concluir que a medida de acolhimento institucional consiste na colocação da criança ou do adolescente em um local semelhante à residência, que não seja o seu lar natural ou de sua família estendida, tampouco lar substituto. De qualquer maneira, as instituições de acolhimento devem observar o previsto nos arts.⁴ 92, caput, e art. 94, não implicando em privação de liberdade (art. 101, §1º). Além disso, pode ser determinada a medida de acolhimento pela autoridade judiciária (art. 101, § 2º) ou, excepcionalmente, pelo próprio serviço de acolhimento institucional (art. 93, caput), devendo durar no máximo 18 meses (art. 19, § 2º), preferindo o acolhimento familiar ao institucional (art. 34, § 1º).

Além do acolhimento institucional, é importante frisar que há o acolhimento familiar. A definição veiculada pela resolução acima referida é precisa:

Serviço que organiza o acolhimento, em residências de famílias acolhedoras cadastradas, de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar por meio de medida protetiva (ECA, Art. 101), em função de abandono ou cujas famílias ou responsáveis encontrem-se temporariamente impossibilitados de cumprir sua função de cuidado e proteção, até que seja viabilizado o retorno ao convívio com a família de origem ou, na sua impossibilidade, encaminhamento para adoção. [...]

⁴ Neste texto, quando não houver referência expressa ao diploma legal, esse será o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Trata-se de um serviço de acolhimento provisório, até que seja viabilizada uma solução de caráter permanente para a criança ou adolescente - reintegração familiar ou, excepcionalmente, adoção. É uma modalidade de acolhimento diferenciada, que não se enquadra no conceito de abrigo em entidade, nem no de colocação em família substituta, no sentido estrito, porém podendo ser entendido como regime de colocação familiar preconizado no artigo 90 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Além de estar previsto no ECA, o acolhimento familiar encontra-se na Política Nacional de Assistência Social (2004) e no Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa de Direitos de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (BRASIL, 2006).

Em qualquer modalidade, o acolhimento é um serviço público inserido no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), mesmo que seja privado o abrigo ou a casa-lar. Como exige o afastamento do lar natural, esse gênero de medida requer determinação ou confirmação por processo animado pelo contraditório (art. 101, § 2º), desde que algum direito da criança ou do adolescente previsto no art. 4º tenha sido violado. Caso contrário, deverá ser promovida a reintegração familiar imediata (art. 93, parágrafo único).

Se a aplicação de qualquer medida tem como pressuposto a violação ou ameaça a um direito (art. 98), é razoável esperar que o cumprimento da medida não venha a representar violação desses direitos, desde que não tenham sido restringidos por ordem judicial (art. 94, II e §1º). E quais são exatamente esses direitos? O caput do art. 4º do ECA é exemplificativo, mas também elucidativo: direito 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.

2.1. Convivência familiar e comunitária

Especial atenção merecem os direitos protegidos dos acolhidos no art. 92, I: convivência familiar, e VII: participação na vida da comunidade local, ou seja, o direito à convivência familiar e comunitária, que também estão previstos no art. 5º da Lei da Primeira Infância (LPI), Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016. Daí surge a necessidade de entender o que vem a ser convivência familiar e comunitária, prevista no art. 16, inc. V, no art. 19, caput, e no art. 100, caput, assim como no art. 13 da LPI.

O Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, apesar de ter força de lei, ante o previsto no art. 260, § 1ºA, não se configura como um plano propriamente dito, mas como um caderno de doutrina que guia a política pública no tocante ao acolhimento. De qualquer maneira, não define o que vem a ser o direito à convivência familiar ou comunitária, portanto, não será útil para responder à questão proposta.

Pela análise do verbo, conviver é viver junto. Todavia, essa acepção da convivência é imperfeita, porque, no tocante à convivência familiar, se exige que exista relação de poder familiar na família natural (art. 25, caput) ou, na família extensa, laços de consanguinidade, afinidade e afetividade (art. 25, parágrafo único), e “em ambiente que garanta seu desenvolvimento integral” (art. 19, caput, *in fini*). Nas hipóteses de ausência ou inaptidão de família natural e extensa, a criança ou o adolescente passa a ter direito à família substituta (art. 88, inc. VI, *in fini*, e art. 100, inc. X, *in fini*).

Em relação à convivência comunitária, o quadro normativo é escasso. Além da ausência de definição legal, o conceito de comunidade é vago, porque nem se limita ao aspecto físico - um município, bairro ou localidade -, nem a um grupo de pessoas. Por esse motivo passamos a frisar dois pontos significativos: *Gemeinschaft und Gesellschaft* e o senso de comunidade.

Gemeinschaft und Gesellschaft (1887) é o título da obra de Ferdinand Tönnies, que distingue comunidade, *Gemeinschaft*, da sociedade, *Gesellschaft*. O sociólogo alemão do século XIX vislumbrava a evolução da *Gemein* (numa livre tradução, “juntos”) para a *Gesell*⁵ (também numa livre tradução, “sociável”), mas, para os sociólogos mais modernos, como Klaus Lichtblau (2000), ambas as formas de comunhão entre pessoas coexistem⁶. De qualquer maneira, a *Gemeinschaft* traz, em sua acepção, um sentimento de pertencer a algo, ter algo em comum com os demais integrantes de um grupo, ao passo que, na *Gesell*, as relações seriam formais, institucionais. Podemos notar, então, que o senso de comunidade é vital para entender o direito à convivência comunitária.

No artigo *Sense of Community: A Definition and Theory* (1986), David W. McMillan e David M. Chavis descrevem:

o senso de comunidade é um sentimento que os membros têm de pertencimento, um sentimento de que os membros são importantes para uns aos outros e ao grupo, e uma fé compartilhada de que as necessidades dos membros serão atendidas pelo compromisso deles de estarem juntos. (p. 9)

Os elementos do sentimento de comunidade seriam, portanto, seus integrantes, a influência recíproca e para o grupo, integração e sentimento de necessidades comuns e, por fim, conexões emocionais compartilhadas.

Os serviços de acolhimento institucional formariam uma comunidade? Na acepção do *Gesellschaft*, a resposta seria positiva, porque há laços formais e institucionais entre os acolhidos, além de dividirem a mesma residência pública. Contudo, do ponto de vista do *Gemeinschaft*, a resposta dependerá da existência entre os acolhidos de sentimento comunitário. De qualquer maneira, o legislador não foi preciso ao utilizar o adjetivo “comunitário” como sinônimo de “local”, porque, para o acolhido, os equipamentos locais, como escola, podem estar na localidade em que ele se situa, sem nenhum sentimento de pertencer ao grupo dos demais integrantes.

3. Órgãos responsáveis pela formulação, implantação e execução de políticas públicas na área da infância e da juventude e a pandemia causada pela Covid-19

A Constituição Federal (CF), em seu art. 227, estabeleceu a prioridade absoluta da Infância e da Juventude, reservando a matéria na competência legislativa para a União, os estados e Distrito Federal (art. 24, inc. XV da CF), mas não para os municípios, que acabam executando quase todos os serviços socioassistenciais em razão da atribuição

⁵ Jadir Antunes (2017), em seu artigo “A diferença entre Gemeinschaft, Gesellschaft e Verein (Comunidade, Sociedade e Associação) em Marx”, resume com precisão a distinção entre esses dois conceitos.

⁶ A distinção é mais antiga, mas foi a partir da obra de Ferdinand Tönnies (1995) que se iniciou o debate.

determinada pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS - art. 15 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993) a esse ente da Federação.

Essa disparidade entre atribuição legislativa e execução de políticas públicas decorre do contexto do legislador constituinte: a assistência social não era um direito da população e, principalmente no âmbito da Infância e da Juventude, era atribuída aos Estados e à União. Esse contexto foi sendo sensivelmente alterado com os diplomas legais, inclusive com o ECA. Por meio deste, foi criado um sistema de garantia de direitos, consistente em Conselhos Tutelares e Conselhos de Direitos⁷, que, ao lado do Sistema de Justiça (formado pelas Varas da Infância e da Juventude, pelo Ministério Público e pela Defensoria Pública, todos órgãos dos Estados ou do Distrito Federal), formam uma rede complexa que interage principalmente com o Sistema Único de Saúde (SUS), com o SUAS e com a Educação - sendo que esses três últimos sistemas são predominantemente compostos por órgãos municipais.

A reforma da LOAS pela Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011, introduziu, por sua vez, órgãos municipais de Assistência Social (Centro de Referência de Assistência Social - CRAS) e regionais (Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS). Esses últimos podem ser estaduais ou, como costuma ocorrer, municipais, fenômeno que esvaziou as atribuições dos órgãos federais e estaduais. Dessa maneira, restou evidente que o município, que não tem atribuição legislativa em relação à Infância e Juventude, passou a prestar e fiscalizar todos os serviços socioassistenciais públicos e particulares, assim como os de saúde e educação.

O contexto hodierno é semelhante a uma teia, porque temos órgãos federais, estaduais e municipais que, ao lado do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, mantêm alguma forma de fiscalização para com as entidades que prestam serviços socioassistenciais, inclusive de acolhimento institucional. Por esse motivo, não é atividade simples aferir a constitucionalidade das normas emanadas em tempos de crise decorrente da pandemia.

Há normas de âmbito municipal, estadual ou regional, bem como nacionais, destacando-se, entre essas últimas, a Recomendação Conjunta nº 1, de 16 de abril de 2020, dos Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público com os Ministérios da Cidadania e da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos; as “Recomendações do Conanda para a proteção integral a crianças e adolescentes durante a pandemia do Covid-19”; e a Portaria nº 59, de 22 de abril de 2020, da Secretaria Nacional da Assistência Social, que aprovou a Nota Técnica nº 11/2020.

3.1. Consequências da violação das recomendações

Como destacado alhures (CÉSAR, 2020)⁸, apesar de o texto veicular recomendações, a violação aos comportamentos descritos nas normas não é juridicamente irrelevante - pelo contrário, porque, cotejando o art. 28, caput, da Lei de Introdução às normas do

⁷ É importante ressaltar que a criação dos Conselhos Tutelares, ao lado da criação de Conselhos Municipais de Direitos da Infância e da Juventude, representou inédita municipalização no âmbito da Infância e da Juventude.

⁸ No mesmo sentido, ver: SANTOS, Juliana Viera dos. O pensamento anticientífico e o regime de responsabilidade do agente público durante a pandemia. *Revista do Advogado*, São Paulo, nº 148, p. 159-171, dez. 2020.

Direito Brasileiro (LINDB), com o art. 37, caput, da CF, o agente público poderá sofrer sanção se, injustificadamente, não observar alguma recomendação.

Para evitar a incidência da LINDB, foi editada Medida Provisória de número 966 em 13 de maio de 2020. Teve vida breve a norma, uma vez que caducou em 10 de setembro do mesmo ano, conforme Ato Declaratório do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 123, de 21 de setembro de 2020, e objeto da ADI 6.427, cuja relatoria foi do Min. Luís Roberto Barroso. Mesmo que perfunctoriamente, merece ser analisado o ponto central do acórdão proferido pelo STF no que se refere ao erro grosseiro, ou seja, aquele que permite responsabilizar o administrador público:

[...] na caracterização de erro grosseiro, leva-se em consideração a observância, pelas autoridades: (i) de standards, normas e critérios científicos e técnicos, tal como estabelecidos por organizações e entidades internacional e nacionalmente reconhecidas; bem como (ii) dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção.

Temos, portanto, delineados pelo STF os limites da discricionariedade do ato administrativo em tempos de pandemia, o que, *mutatus mutandi*, se aplica à tomada de decisões em relação ao acolhimento institucional.

4. Desenvolvimento infantil

4.1. Conceito

De acordo com Juliana Martins de Souza e Maria de La Ó Ramallo Veríssimo (2015), o desenvolvimento infantil abrange dimensões biológicas, psicológicas e sociais, sendo um processo individual que se estabelece com o início da vida da criança e se prolonga de maneira contínua, dinâmica e progressiva pelos anos subsequentes. As autoras propõem nova análise conceitual do termo a partir da Teoria Bioecológica do Desenvolvimento Humano (BRONFENBRENNER; MORRIS, 2006), composta por quatro elementos interligados: o processo (implicações da relação do indivíduo com o contexto sobre seu desenvolvimento); a pessoa (características biológicas, cognitivas, emocionais e comportamentais); o contexto (ambientes que influenciam o desenvolvimento); e o tempo (temporalidade das mudanças ao longo da vida) (SOUZA; VERÍSSIMO, 2015). A partir desses quatro eixos, analisam os principais fatores de influência sobre o desenvolvimento infantil, que, em sua definição, seria fundamental para o desenvolvimento humano.

Com relação ao processo, foi observado que as interações da criança com as pessoas, objetos e símbolos presentes em seu ambiente imediato são um componente central para o desenvolvimento. Nesse cenário, a pesquisa revelou (simultaneamente, no âmbito da revisão da literatura e da pesquisa de campo) que o papel dos cuidadores primários sobre tais interações possui maior ênfase que o papel ativo da própria criança, especialmente quando imbuído de afeto (SOUZA; VERÍSSIMO, 2015). Disso obtém-se que a atuação do cuidador primário é uma peça essencial para o processo de desenvolvimento infantil no que diz respeito à interação da criança com os elementos do ambiente que a cerca, e que, portanto, merece especial atenção em discussões sobre a temática.

No que diz respeito à pessoa, pode-se dizer que suas características são tanto produtoras quanto produtos do desenvolvimento, uma vez que são um dos componentes que

“[...] influenciam a forma, força, conteúdo e direção dos processos proximais⁹” (SOUZA; VERÍSSIMO, 2015, p. 1102). As análises teóricas evidenciaram que as principais características de influência sobre o desenvolvimento infantil são: a prematuridade e o baixo peso ao nascer, a alimentação, o crescimento e eventuais doenças. Entretanto, deve-se observar que os resultados do trabalho de campo revelaram que os aspectos ambientais prevalecem em relação aos aspectos individuais, reiterando o clássico debate entre *nature* e *nurture*¹⁰.

Em relação ao contexto, constatou-se, tanto na análise teórica quanto no trabalho de campo, que o ambiente é um elemento de destaque para a promoção do desenvolvimento infantil. Bronfenbrenner e Morris (2006) categorizam a análise ambiental em quatro subsistemas: microsistema (relações face a face e nível mais interno de comunicação, incluindo relações familiares, na sala de aula com professores e colegas etc.); mesossistema (interação entre os diversos microsistemas, em que as experiências de um contexto influenciam as experiências de outro contexto, como as interações entre uma família e sua comunidade local, escola, parentes, e, no caso do acolhimento, entre a família de origem, a escola, o abrigo e a comunidade local em que este último se encontra); exossistema (outros ambientes de que a criança participa indiretamente ou que de alguma maneira influenciam seu contexto, como o local de trabalho dos pais); macrossistema (sistema mais amplo que abrange valores, ideologias, cultura, costumes, crenças, instituições sociais e/ou políticas comuns, etc., influenciando as experiências em outros subsistemas)¹¹. No estudo em questão, observou-se que os fatores que influenciam o desenvolvimento infantil perpassam todos estes subsistemas.

Caracterizando o microsistema, foram destacados o ambiente familiar e, em alguns estudos, as instituições de abrigamento. Ficou evidenciada, nesse subsistema, a importância do vínculo e da interação dos pais com a criança, bem como das características do ambiente em que ela vive. No caso do mesossistema, identificou-se a influência dos ambientes onde a criança em desenvolvimento está inserida, como a creche e a escola. Não foi observada, na pesquisa, uma relação entre exossistemas e desenvolvimento, todavia, não se pode ignorar que tais subsistemas influenciam diretamente essa relação, como um acontecimento na escola onde estudam irmãos que repercute em um microsistema. Por fim, no que diz respeito ao macrossistema, foram apontados fatores mais amplos que influenciariam o desenvolvimento infantil, como as condições socioeconômicas e culturais (SOUZA; VERÍSSIMO, 2015).

O quarto elemento da Teoria Bioecológica do Desenvolvimento Humano estudado pelas autoras é o tempo, uma vez que foi confirmado que o desenvolvimento não ocorre logo após a interação das crianças com suas experiências, mas sim como uma construção que se dá ao longo de suas vidas. Contudo, de acordo com os dados obtidos, foram

⁹ “Os processos proximais caracterizam-se pelo estabelecimento de uma interação recíproca, progressivamente mais complexa, entre um organismo humano e as pessoas/objetos do seu ambiente imediato, em que ambas as partes se mantêm ativas e se estimulam mutuamente” (DINIZ; COLLIER, 2010, p. 68).

¹⁰ Como exemplo, tem-se: KEATING, Daniel. P. *Nature and Nurture in Early Child Development*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

¹¹ A teoria de Bronfenbrenner e Morris (2006) ainda prevê um último subsistema, o cronossistema, que incorpora a dimensão temporal, abrangendo as mudanças que ocorrem ao longo da vida de um indivíduo (estejam estas centradas na pessoa ou no ambiente, sejam elas de desenvolvimento abrupto ou gradual). Entretanto, Souza e Veríssimo (2015) não incorporaram esse subsistema ao estudo (provavelmente pelo fato de o fator temporal já ser considerado por meio do elemento “tempo” da Teoria Bioecológica, como será mencionado posteriormente).

referidos apenas os processos individuais de desenvolvimento, sem remeter à ideia de continuidade/mudança sócio-histórica entre gerações (SOUZA; VERÍSSIMO, 2015). Assim, ao se pensar no processo único de cada criança, o tempo decorrido da interação com a experiência pode influenciar seu desenvolvimento.

Todos os aspectos elencados a partir dos quatro elementos da teoria supramencionada podem afetar o desenvolvimento infantil positivamente (agindo como protetores quando oferecem influências favoráveis) ou negativamente (tornando-se fatores de risco quando suas influências são potencialmente prejudiciais). Dessa maneira, devem ser considerados como pontos de atenção das políticas públicas, práticas sociais e comunitárias que tenham como público-alvo as crianças (SOUZA; VERÍSSIMO, 2015). Analisa-se, em seguida, a caracterização de tais aspectos no serviço de acolhimento institucional¹² de crianças e adolescentes¹³.

4.2. O desenvolvimento infantil e o acolhimento institucional

Como já mencionado, a “Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais”¹⁴ prevê que o acolhimento institucional se dê por meio de dois serviços: o abrigo e a casa-lar. Em ambos, preconiza-se o favorecimento do convívio familiar e comunitário, sendo um dos deveres dos abrigos “[...] favorecer o convívio familiar e comunitário das crianças e adolescentes atendidos, bem como a utilização dos equipamentos e serviços disponíveis na comunidade local” (Resolução Conjunta nº 1 CNAS e Conanda, 2009, p. 68), e da casa-lar “[...] estimular o desenvolvimento de relações mais próximas do ambiente familiar, promover hábitos e atitudes de autonomia e de interação social com as pessoas da comunidade” (Resolução Conjunta nº 1 CNAS e Conanda, 2009, p. 75). Dessa maneira, como supramencionado, é ponto central do serviço de acolhimento institucional a promoção do convívio familiar e comunitário.

A partir do conceito de “desenvolvimento infantil” traçado por Souza e Veríssimo (2015), depreende-se que o estímulo a esse convívio é essencial. Ele está presente de maneira mais clara em três dos quatro eixos destrinchados pelas autoras: as experiências da criança em termos de interações, vínculos e afeto (processo); os níveis do contexto em que está inserida, que determinam as experiências e o cuidado que recebe (contexto); continuidade e mudanças das habilidades motoras, cognitivas, psicossociais e de linguagem, que também são influenciadas pelo ambiente (pessoa). Para que tais aspectos atuem como potencializadores do desenvolvimento e para que sejam cumpridos os arts. 4º¹⁵ e 7º¹⁶ do ECA, é imprescindível que os burocratas de nível de rua¹⁷ e, no limite, os

¹² No presente texto, “acolhimento institucional” se refere tanto aos abrigos quanto às casas-lar.

¹³ Uma vez que, de acordo com as autoras, o desenvolvimento infantil afeta o desenvolvimento humano como um todo, pode-se dizer que o primeiro influencia toda a vida de um indivíduo, não se restringindo apenas à primeira infância.

¹⁴ Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, do Conselho Nacional de Serviço Social.

¹⁵ 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.

¹⁶ Art. 7º A criança e o adolescente têm direito a proteção à vida e à saúde, mediante a efetivação de políticas sociais públicas que permitam o nascimento e o desenvolvimento sadio e harmonioso, em condições dignas de existência.

¹⁷ Funcionários próprios ou terceirizados da administração pública que interagem com os usuários das políticas públicas. A exemplo: professores, policiais, assistentes sociais, profissionais da saúde, profissionais dos serviços carcerários, das agências de atendimento, das agências de serviço social e encaminhamento para emprego (LIPSKY, 2019, p. 11).

policymakers tenham em perspectiva que as interações das crianças, os vínculos e as relações de afeto e cuidado que estabelecem, bem como as habilidades psicossociais que adquirem, dependem intrinsecamente do ambiente que as cerca e da maneira como se relacionam com os atores¹⁸ e objetos que o compõem. Esse processo é diretamente influenciado pela caracterização e estímulo dados ao convívio familiar e comunitário, que se mostra, portanto, vital ao desenvolvimento infantil.

Nessa mesma linha, Jack P. Shonkoff *et al.* (2011) apontam que as influências ambientais e experiências interagem com pré-disposições genéticas e resultam em diversas disrupções que afetam o aprendizado, comportamento e bem-estar físico e mental ao longo da vida. Citam, a partir disso, três domínios que estabeleceriam um contexto adequado para o desenvolvimento das primeiras raízes desse bem-estar, dos quais destaca-se: “[...] (1) Um ambiente saudável e responsivo de relacionamentos, os quais proveem às crianças consistência, cuidado e interações protetivas com adultos para aprofundar seu aprendizado e ajudá-las a desenvolver capacidades adaptativas que promovam sistemas bem regulados de resposta ao estresse” (SHONKOFF *et al.*, 2011, p. e240, tradução nossa). Entendem, ademais, que as habilidades de familiares, cuidadores e o capital social obtido por meio da vizinhança, associações voluntárias e local de trabalho dos pais ocupam um papel central no fortalecimento da fundação da saúde da criança (e, portanto, de seu desenvolvimento). Mais uma vez, revela-se a importância da convivência familiar e comunitária para o sadio crescimento da criança.

Partindo da acepção de *Gemeinschaft* anteriormente mencionada, resta clara a necessidade de estimular, entre os acolhidos, a rede socioassistencial e os cuidadores primários, o sentimento de pertencimento, a fim de estimular a convivência comunitária. No que tange à convivência familiar, existem diversos serviços públicos com a finalidade de fortalecer vínculos e promover interações entre a criança e seus(suas) cuidadores(as)¹⁹, como o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), o Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias (Paif)²⁰ e o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (Paife)²¹. Entretanto, é preciso pensar também em como estimular a convivência familiar dentro do serviço de acolhimento institucional (seja por meio da família biológica, extensa ou substituta).

É possível dizer que a convivência familiar se encontra alguns passos à frente da convivência comunitária dentro do serviço de acolhimento. Isso porque é estimulada por meio de programas e serviços já estabelecidos, como o Programa de Apadrinhamento Afetivo, o Programa Adote um Boa Noite, o Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora e o próprio processo de adoção. Assim, deve-se pensar no aprimoramento e ampliação destes, bem como na criação de programas cujo foco seja o aprofundamento da qualidade

¹⁸ Cuidadores primários, familiares, amigos, professores, escola, unidades de saúde, instituições de acolhimento, vizinhos (e outros membros da comunidade) etc.

¹⁹ Vide o Caderno de Atividades do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (2018), do Ministério de Desenvolvimento Social, disponível para acesso eletrônico em: <https://bit.ly/2THFjP4>.

²⁰ Tem o objetivo de apoiar famílias em situação de vulnerabilidade, a fim de prevenir a ruptura de laços familiares e comunitários, promover o acesso a direitos e a uma melhor qualidade de vida. São feitas visitas domiciliares para orientação e encaminhamento a outros serviços e políticas pelos técnicos do Centro de Referência de Assistência Social (Cras).

²¹ Voltado para pessoas em situação de risco ou que já tiveram seus direitos violados, tem como objetivo fortalecer a família em seu papel protetivo, incluí-la no sistema de proteção social, acabar com e prevenir as violações de direitos na família, sendo ofertado pelo Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas).

e consistência do vínculo estabelecido entre a criança e o(a) cuidador(a) (algo que pode ser feito, sem prejuízo, dentro dos programas já existentes).

A convivência comunitária, entretanto, não goza de medidas de estímulo similares dentro do serviço de acolhimento. A realidade é que sua promoção acaba dependendo da discricionariedade de cada serviço em realizar atividades que trabalhem o sentimento de pertencimento dos acolhidos. Como supramencionado, o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (BRASIL, 2006) estabelece diretrizes, conceitos, resultados e metas gerais que orientariam a criação de planos estaduais e municipais mais detalhados e adequados ao contexto local. Todavia, até a data de publicação do presente artigo, tais planos não foram encontrados nos portais eletrônicos do Governo do Estado²² ou da Prefeitura²³ de São Paulo, constando apenas a instituição da Comissão Estadual Intersetorial para acompanhamento da implementação do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (Decreto Estadual nº 55.718/2010) e da Comissão Intersetorial de Convivência Familiar e Comunitária (Portaria da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social nº 32/2018)²⁴.

Sem a existência de um plano em âmbito local que estipule e uniformize as metas e atividades a serem desenvolvidas para a promoção da convivência comunitária nas instituições de acolhimento, as crianças e adolescentes ficam à mercê da boa vontade e habilidades pessoais dos técnicos e orientadores dos serviços (que nem sempre recebem a capacitação adequada para tanto). Fica em risco, nesse cenário, o desenvolvimento infantil, que, como visto, depende do estímulo à convivência comunitária para ser concretizado e potencializado. É necessário, portanto, trazer a temática (juntamente da convivência familiar) ao centro da agenda pública do acolhimento, a fim de que as crianças e jovens institucionalizados realmente tenham a garantia de uma vida e um desenvolvimento plenos. Como se verá a seguir, essa realidade, com a pandemia, tornou-se ainda mais frágil e deficitária, ressaltando a urgência do debate público a esse respeito.

5. Efeitos da pandemia decorrente da Covid-19

A pandemia afetou significativamente o direito à convivência familiar e comunitária, conforme podemos aferir no “Levantamento nacional sobre os serviços de acolhimento para crianças e adolescentes em tempos de Covid-19” (BERNARDI, 2020). No referido documento, comprovou-se que foram impostas medidas restritivas de contato com a família aos acolhidos (p. 132), e, diferentemente do que as recomendações previam, as saídas para padrinhos afetivos ou funcionários dos serviços de acolhimento representaram um comportamento minoritário. De outro lado, a não alteração do fluxo para saída dos

²² O Plano Estadual de Assistência Social (2016-2019) previa a finalização e publicização do referido plano até 2017, entretanto, não foi encontrado no portal eletrônico do governo durante a realização da pesquisa. Tampouco foi encontrado o Plano Estadual de Assistência Social (2020-2023), o que impossibilitou a verificação do andamento da meta estabelecida no plano anterior.

²³ O Plano de Assistência Social da Cidade de São Paulo (2018-2021) não menciona, em nenhum momento, a criação de um plano sobre a temática.

²⁴ Note-se que, no âmbito estadual, tardou quatro anos a criação de uma Comissão com o objetivo de elaborar um plano, ao passo que, no âmbito municipal, essa demora foi de doze anos.

acolhidos, que é de aproximadamente um terço, deixou claro a fragilidade do sistema, visto que, perante uma situação totalmente nova, não houve nenhuma reação.

Ainda na mesma pesquisa, é possível constatar que os dois maiores desafios percebidos pelos acolhidos foram a limitação das atividades e o fechamento das escolas. Em relação à educação, não se pode desconsiderar que tanto as escolas públicas quanto os serviços de acolhimento institucionais não contavam com a tecnologia necessária para o ensino à distância, o que agravou os prejuízos decorrentes do distanciamento social.

Maria Beatriz Martins Linhares e Sônia Regina Fiorim Enumo, no artigo “Reflexões baseadas na Psicologia sobre efeitos da pandemia COVID-19 no desenvolvimento infantil” destacam esse prejuízo:

Além das grandes perdas do processo de aprendizagem formal, as crianças estão sendo privadas da necessária socialização com os pares, em que ocorrem aprendizados significativos para o desenvolvimento humano, tais como: experiências lúdicas compartilhadas, que implicam em interações proximais face a face; cooperação; convivência com as diferenças; compartilhamento de decisões; enfrentamento de desafios; negociação de conflitos; adiamento de gratificações; espera da sua vez; exercício de controle de impulsos; entre outras habilidades. No caso da Educação Infantil, tem-se a grande limitação de não poder ser realizada à distância e, no caso do Ensino Fundamental, o fato de o aprendizado ser realizado exclusivamente à distância gera um excesso do uso de telas, o que pode ser prejudicial ao desenvolvimento e saúde das crianças (Holmes et al., 2020; Sociedade Brasileira de Pediatria, 2020). A educação feita à distância requer adaptações da estrutura e do currículo com incorporação de recursos tecnológicos e de comunicação. No caso da Educação Infantil, a educação à distância priva a criança de experiências concretas em um espaço coletivo compartilhado e de relações proximais. Pode-se verificar que a ausência do suporte educacional ou a realização do ensino fragmentado feito à distância, sem prévia estruturação e organização adequada, pode se constituir em um fator de risco ao desenvolvimento das crianças que merece ter os seus efeitos adequadamente investigados (Holmes et al., 2020) (LINHARES; ENUMO, 2020, p. 5).

Os efeitos psicológicos deletérios da quarentena e da pós-quarentena já estão devidamente documentados pela ciência. Nesse sentido, importante é o estudo publicado na revista Lancet por Brooks et al. (2020). Os fatores estressantes do período identificados foram: a duração da quarentena, o temor de infecção, frustração e tédio, fornecimento de insumos de forma insuficiente e informação inadequada; em relação ao pós-quarentena, o impacto nas finanças e o estigma de estarem em contato com o vírus. Uma das conclusões que merece ser destacada é a de que o sentimento de altruísmo deve ser incentivado para estimular quarentenas promovidas de forma espontânea.

O estudo do Comitê Científico do Núcleo Ciência pela Infância (2020), intitulado “Repercussões da Pandemia de COVID-19 no desenvolvimento Infantil”, destaca um ponto que também foi abordado em outros documentos: o senso de pertencimento, ou seja, sentir-se aceito e compreendido pelos outros e ter relações próximas estáveis,

seguras e duradouras. Esse sentimento, que já vimos mencionado antes, está presente na *Gemeinschaft*, e é importante para lidar com o estresse tóxico.

O afastamento do convívio familiar ampliado, dos amigos e de toda rede de apoio, agravando vulnerabilidades, foi destacado em estudo da Fundação Oswaldo Cruz (BRASIL, 2020) entre os efeitos indiretos da Covid-19. Esse afastamento provoca um sentimento próximo ao luto, como se observa:

Em crianças e adolescentes, o conhecimento sobre o desenvolvimento esperado torna-se um grande aliado nessa avaliação, em que alguns desvios e regressões podem ocorrer como reações agudas às adversidades ambientais. A proposição de Bronfenbrenner (1996) do modelo bioecológico para o desenvolvimento ilustra como os diferentes ambientes e relações sociais no tempo e no espaço se interrelacionam e são constituintes fundamentais na equação fatores de risco x fatores de proteção para o entendimento da influência dos estressores ambientais em nossa espécie. O estresse pode ser um desafio importante para o desenvolvimento - estresse positivo -, pode ser um estresse tolerável ou ainda aquele que ultrapassa nossa capacidade de lidar - estresse tóxico (SOCIEDADE BRASILEIRA DE PEDIATRIA, 2017). Ninguém é forte o tempo todo e os momentos emocionais difíceis devem ser compreendidos e respeitados. Existe um processo de luto pela perda da liberdade, pela ausência da escola, dos amigos que é necessário ser vivido. Medos, preocupações, alterações de sono, apetite e no humor são esperados em algum momento durante esse período (FEGERT et al., 2020). (BRASIL, 2020) Uma forma possível de prevenir repercussões negativas na saúde mental é através da intervenção sobre os estressores ambientais do contexto de cada jovem. Identificar as vulnerabilidades, os fatores de risco e os de proteção torna-se uma estratégia preciosa (THAPAR et al., 2015). A resiliência, capacidade de dar sentido e de transformar positivamente suas experiências de vida ainda que negativas, é singular e deve ser buscada (CYRULNIK, 2004). A promoção da saúde mental nesse grupo etário inclui cuidados com o sono, atividade física e adaptação ao estresse (WHO, 2005); tríade que, respeitando as normas de segurança, deve estar na agenda do cuidado dessa população. (BRASIL, 2020, p. 21)

A mitigação dos efeitos diretos e indiretos da pandemia demanda programas efetivos em relação à infância e juventude. Todavia, em relação à primeira infância, o quadro é deveras desalentador.

Conforme o Relatório de Avaliação nº 816125, Exercício 2020, publicado em 22 de janeiro de 2021 pela Controladoria Geral da União (CGU), inexistem tanto uma política que integre as ações de todos os ministérios quanto uma instância de coordenação intersetorial que articule as políticas setoriais. Além disso, há significativa fragilidade na articulação de ações intersetoriais entre os ministérios envolvidos, gerando riscos de sobreposição, duplicação e fragmentação de ações voltadas à primeira infância. Não surpreendentemente, 48% das ações avaliadas pela CGU não têm nem coleta de dados, e 79% das ações avaliadas não divulgaram seus resultados. Violando frontalmente o princípio da transparência, 88% das ações avaliadas não disponibilizam dados sobre os valores aplicados.

Considerando o contexto pré-pandêmico, o prognóstico para o período pós-pandêmico não é alvissareiro. Milhares de crianças e adolescentes que estiveram ou ainda estão acolhidos institucionalmente sofrerão os efeitos da pandemia sem que nenhuma medida mitigatória seja planejada, tampouco executada, o que lhes causará sensíveis prejuízos a longo prazo.

6. Conclusão

Os entes municipais, apesar de não contarem com competência legislativa, são os responsáveis pela execução das políticas públicas em relação à infância e juventude, inclusive pelas medidas socioprotetivas de acolhimento institucional e familiar, cujo cumprimento já compromete de alguma forma o direito à convivência familiar e comunitária. Esse direito sofreu mais restrições com a pandemia provocada pela Covid-19, porque uma das formas de evitar o contágio foi justamente proibir o contato direto com a família, diminuindo a circulação de pessoas nos serviços de acolhimento institucionais. Tal fato, junto ao estabelecimento do ensino a distância, provocou esfacelamento dos laços familiares e comunitários.

Considerando que esses laços já são fragilizados antes do acolhimento institucional, houve majoração dos efeitos deletérios da institucionalização, principalmente para as crianças menores. O impacto em relação a esse grupo não é passível de medição imediata, mas ficou evidenciada a diminuição das relações pessoais. Pelos estudos existentes, não se pode afirmar que a privação ou diminuição das interações diminuirá a velocidade do desenvolvimento das redes neurais ou ampliará a neuropoda (algo que apenas poderá ser verificado com estudos de médio e longo prazo). Ao mesmo tempo, sabendo que o desenvolvimento infantil está fortemente atrelado às interações, vínculos e relações que a criança estabelece com o ambiente imediato que a rodeia, não se pode negar que a diminuição da ocorrência dessas experiências prejudicará, em alguma medida, o processo de desenvolvimento. Devem ser realizados estudos para que se compreenda exatamente quais serão esses prejuízos e em que profundidade se darão.

Conforme devassado pela CGU, em relação à Primeira Infância, não há transparência das ações, tampouco articulação dos órgãos envolvidos ou uma instância articuladora, ou seja, falta coordenação e comunicação. Urge a todos os envolvidos nas políticas públicas da infância e da juventude, principalmente da primeira infância, formularem novas políticas para a pós-pandemia direcionadas às crianças e adolescentes acolhidos, com medidas que diminuam os efeitos deletérios do isolamento social e que promovam o convívio comunitário e familiar, principalmente para aqueles que ficaram institucionalizados durante a pandemia decorrente da Covid-19.

7. Referências bibliográficas

ANTUNES, Jader. A diferença entre *Gemeinschaft*, *Gesellschaft* e *Verein* [comunidade, sociedade e associação] em Marx. *Eleutheria - Revista do Curso de Filosofia da UFMS*, Campo Grande, v. 2, n. 3, p. 38-49, 28 dez. 2017.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Decreto nº 55.718, de 19 de abril de 2010*. São Paulo: Alesp, 2010. Disponível em: <https://bit.ly/3wElGog>. Acesso em: 28 jan. 2021.

BERNARDI, Dayse Cesar Franco. *Levantamento nacional sobre os serviços de acolhimento para crianças e adolescentes em tempos de Covid-19: apresentação dos resultados: vol. 1*. São Paulo: NECA: Movimento Nacional Pró-convivência Familiar e Comunitária e Fice, 2020. *E-book*.

Brasil. Ministério da Saúde. Fundação Oswaldo Cruz. Instituto Nacional de Saúde da Mulher, da Criança e do Adolescente Fernandes Figueira. Covid-19 e Saúde da Criança e do Adolescente. *Portal de Boas Práticas em Saúde da Mulher, da Criança e do Adolescente*, Brasília, DF, 11 ago. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3vzV9bF>. Acesso em: 27 jan. 2021

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. *Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária*. Brasília, DF: Presidência da República, 2006.

BRONFENBRENNER, Urie; MORRIS, Pamela. The Bioecological Model of Human Development. In: DAMON, William; LERNER, Richard M.; PEARSON, Eisenberg; van der Veere, Christine N. (ed.). *Handbook of Child Psychology*. Hoboken: Wiley, 2006. p. 793-828. Disponível em: <https://bit.ly/3iPvoBu>. Acesso em: 27 jan. 2021.

BROOKS, Samantha K. *et al.* The psychological impact of quarantine and how to reduce it: rapid review of the evidence. *The Lancet*, Londres, v. 395, n. 10227, p. 912-920, mar. 2020.

CÉSAR, Paulo Roberto Fadigas. Melhor interesse da criança e do adolescente acolhidos institucionalmente em tempos de pandemia decorrente do COVID-19. In: CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Careniro da; ARRUDA, Carmen Silvia L. de; ISSA, Rafael Hamse; SCHWIND, Rafael Wallbach (org.). *Direito em tempos de crise*. São Paulo: Quartier Latin, 2020. v. 5.

COMITÊ CIENTÍFICO DO NÚCLEO CIÊNCIA PELA INFÂNCIA. *Repercussões da Pandemia de COVID-19 no Desenvolvimento Infantil*. São Paulo: Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ. SNA detalha estatísticas da adoção e do acolhimento no Brasil. *CNJ*, Brasília, DF, 31 mar. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3zBdIEP>. Acesso em: 27 jan. 2021.

DAHL, Robert Alan. *A democracia e seus críticos*. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

DINIZ, Eva; KOLLER, Silvia Helena. O afeto como um processo de desenvolvimento ecológico. *Educar*, Curitiba, n. 36, p. 65-76, 2010. Disponível em: <https://bit.ly/2TI5q8e>. Acesso em: 27 jan. 2021.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Secretaria de Desenvolvimento Social. *Plano Estadual de Assistência Social do Estado de São Paulo 2016-2019*. São Paulo: Governo do Estado, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3xyZ5Lh>. Acesso em: 27 jan. 2021.

LICHTBLAU, Klaus. „Vergemeinschaftung“ und „Vergesellschaftung“ bei Max Weber: Eine Rekonstruktion seines Sprachgebrauchs. *Zeitschrift für Soziologie*, Munique, v. 29, p. 423-443, dez. 2000.

LINHARES, Maria Beatriz Martins; ENUMO, Sônia Regina Fiorim. Reflexões baseadas na Psicologia sobre efeitos da pandemia COVID-19 no desenvolvimento infantil. *Estudos de Psicologia*, Campinas, v. 37, e200089, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3zzqzLF>. Acesso em: 27 jan. 2021.

LIPSKY, Michael. *Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos*. Tradução de Arthur Eduardo Moura da Cunha. Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública, 2019.

MCMILLAN, David W.; CHAVIS, David M. Sense of Community: A Definition and Theory. *Journal of Community Psychology*, [s. l.], v. 14, n. 1, p. 6-23, jan. 1986. Disponível em: <https://bit.ly/2SFuGMg>. Acesso em: 27 jan. 2021.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social. *Portaria n° 32, de 26 de julho de 2018*. Dispõe sobre a constituição municipal de Convivência Familiar e Comunitária. São Paulo: Prefeitura de SP, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3gFokV9>. Acesso em: 28 jan. 2021.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social. *Plano de Assistência Social da Cidade de São Paulo 2018-2021*. São Paulo: Prefeitura de SP, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3zxt6wB>. Acesso em: 28 jan. 2021.

SANTOS, Juliana Viera dos. O pensamento anticientífico e o regime de responsabilidade do agente público durante a pandemia. *Revista do Advogado*, São Paulo, n° 148, p. 159-171, dez. 2020.

SHONKOFF, Jack P. *et al.* The Lifelong Effects of Early Childhood Adversity and Toxic Stress. *Pediatrics*, Itasca, v. 129, n. 1, p. 232-246, 26 dez. 2011.

SILVA, Soraia. Modelo Ecológico de Desenvolvimento. *Nota Positiva*, [s. l.], 18 set. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3wDv3Wm>. Acesso em: 20 jan. 2021.

SOUZA, Juliana Martins de; VERÍSSIMO, Maria de La Ó Ramallo. Child development: analysis of a new concept. *Revista Latino-Americana de Enfermagem*, Ribeirão Preto, v. 23, n. 6, p. 1097-1104, dez. 2015.

TÖNNIES, F. Comunidade e sociedade: textos selecionados. In: MIRANDA, Orlando de (org.). *Para ler Ferdinand Tönnies*. São Paulo: EDUSP, 1995. p. 231-352.