

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PELOTAS

CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS, ECONÔMICAS E SOCIAIS

MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL

**DAS INSTITUIÇÕES AOS CAMINHOS COTIDIANOS - A POLÍTICA DE
PROTEÇÃO E O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DE CRIANÇAS E
ADOLESCENTES EM MEDIDA DE PROTEÇÃO.**

Aline Campelo Carvalho

Pelotas, 2012

Aline Campelo Carvalho

DAS INSTITUIÇÕES AOS CAMINHOS COTIDIANOS - A POLÍTICA DE
PROTEÇÃO E O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DE CRIANÇAS E
ADOLESCENTES EM MEDIDA DE PROTEÇÃO.

Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Pós-graduação em Política Social da Universidade Católica de Pelotas como requisito parcial a obtenção do título de Mestre em Política Social sob orientação da profa. Dra. Cristine Jacques Ribeiro

Pelotas, 2012

DAS INSTITUIÇÕES AOS CAMINHOS COTIDIANOS - A POLÍTICA DE
PROTEÇÃO E O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DE CRIANÇAS E
ADOLESCENTES EM MEDIDA DE PROTEÇÃO.

BANCA EXAMINADORA

Orientador Prof. (a). Dr. (a). _____

1º Examinador Prof. (a). _____

2º Examinador Prof. (a). _____

Pelotas, ____ de setembro de 2012.

Sumário

1. Introdução	8
2. Família, Estado e Políticas Sociais	14
2.1. Origem, desenvolvimento, expansão e crise do Estado de Bem-estar Social: a conformação das políticas sociais	14
2.2. Família e Estado	22
3. Da política ao atendimento: atenção a criança e ao adolescente	30
3.1. Processo de institucionalização de crianças e adolescentes: passagens e recortes históricos	30
3.2. Política de Assistência Social	44
3.3. Política de Atenção a Criança e ao Adolescente	53
4. “Reeditando os caminhos compartilhados...”	64
4.1. Dá aproximação ao delineamento: recursos para a viagem...	64
4.2. Instrumentos e materiais	72
4.3. Pistas e movimentos: rastreando e explorando os achados...	77
4.3.1 “A mística do cotidiano aí se associa à disciplina do minúsculo...”	90
5. Considerações finais	102
6. Referências	105
7. Anexos	112

Lista de siglas

ARM – Abrigo Residencia Municipal

CASE – Centro de Atendimento Sócio Educativo.

CBIA - Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência

CF – Constituição Federal

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

FASC – Fundação de Assistência Social e Cidadania

FASE – Fundação de Atendimento Sócio Educativo,

FEAS – Fundo Estadual de Assistência Social e

FEBEM – Fundação de Bem-Estar do Menor

FMAS – Fundo Municipal de Assistência Social,

FNAS - Fundo Nacional de Assistência Social,

FPE – Fundação de Proteção Especial

FUNABEM – Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor

LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social

MDS - Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MPAS - Ministério de Previdência e Assistência Social

NOB – Normativa Operacional Básica

PNAS - Política Nacional de Assistência Social

PNBEM - Política Nacional de Bem Estar do Menor

SAM – Serviço de Atendimento ao Menor

SNAS - Secretaria Nacional de Assistência Social

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

Resumo

O presente estudo suscita uma análise da política destinada ao atendimento e a atenção a criança e ao adolescente em medida de proteção, considerando aspectos do processo de institucionalização no presente frente ao ECA. Para tanto, busca referência na instituição do Estado, da família e das políticas sociais enfocando na organização da política de assistência social e o processo de implementação das leis que normatizam programas de proteção a criança e adolescente em se tratando de medida de proteção. A dinamização deste trabalho utiliza como referência a exploração dos andamentos da realidade cotidiana de um espaço de acolhimento institucional integrante da Rede Própria organizada pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre na tentativa de entender através dos discursos que mobilizam esta cotidianidade, a efetividade da lei. Como auxílio nesta travessia, a perspectiva teórica de Michel Foucault atende à aproximação da multiplicidade de relações agenciadas nesta realidade.

Palavras-chave: Estado; políticas sociais; assistência social; acolhimento institucional; criança e adolescente.

Abstract

This study raises a policy analysis dedicated to the treatment and care to children and adolescents in protective measure considering aspects of this process of institutionalization in front of the ECA. Therefore, search reference in the institution of the state, family and social policies focusing on the organization of social assistance policy and the process of implementation of the laws that regulate protection programs to children and adolescents when it comes to protection policy. The revitalization of this work uses as a reference the exploration of movements of everyday reality of a welcoming institutional member of Own Network organized by the Municipality of Porto Alegre in an attempt to understand through the discourses that mobilize this everydayness, the effectiveness of the law. As an aid in this journey, the theoretical perspective of Michel Foucault approach responds to the multiplicity of relationships agencied this reality.

Keywords: state, social policy, social care, residential care, child and adolescent.

1. Introdução

O presente estudo suscita uma análise da política destinada ao atendimento e atenção a criança e ao adolescente em medida de proteção, considerando aspectos do processo de institucionalização no presente frente ao ECA.

Este estudo tem seu princípio na graduação em Serviço Social, período no qual, através da prática de estágio supervisionado, compartilhei durante dois anos, vivências em segmentos da rede de atenção a criança e ao adolescente e dentre os quais dividi questionamentos, inquietudes e (des) contentamentos, com atores do cenário social de estabelecimentos de acolhimento institucional do município de Pelotas, RS.

Assim, a proposta que agora apresento é continuidade deste processo, no qual retomo a travessia enquanto estudante de pós-graduação em Política Social da Universidade Católica de Pelotas e encontro a possibilidade de explorar outros aspectos tangenciados pelo tema.

O acolhimento institucional é considerado como parte de um leque de recursos utilizados de forma a materializar as prerrogativas do ECA em se tratando de medida de proteção. Seguindo este propósito, a dinâmica dos estabelecimentos de acolhimento institucionais, na atualidade, são apresentados sob os contornos de “casa lar, abrigo institucional para pequenos grupos e casa de passagem” (BRASIL, 2006). Logo, no âmbito destas modalidades será tratada, aqui, a conjuntura que circunscreve os programas de abrigo de pequeno porte e atendimento integral, como política de proteção especial.

A aplicabilidade de medidas de proteção se faz em casos em que a criança/adolescente tem seus direitos ameaçados e/ou violados “por ação ou omissão da sociedade ou do Estado; por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável; ou em razão de sua conduta” (ECA, art. 98). Dentre as medidas

de proteção estipuladas para intervenção junto a estas circunstâncias, situam-se conforme o art. 101:

I - encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade; II - orientação, apoio e acompanhamento temporários; III - matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental; IV - inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente; V - requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial; VI - inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos; **VII - acolhimento institucional**; VIII - inclusão em programa de acolhimento familiar; IX - colocação em família substituta. (Grifo meu)

Observa-se que o acolhimento institucional, enquanto medida específica de proteção está na 7ª (sétima) ordem interventiva, devendo ser aplicada quando esgotadas as possibilidades anteriores de superação das situações que expõe a criança/adolescente à violação de sua integridade física, moral ou psicossocial. No entanto, considerando os níveis de disponibilidade e articulação dos serviços de atenção a este segmento, são recorrentes os casos em que a aplicabilidade desta medida se faz como 1ª (primeira) alternativa. A centralidade desta questão está no exame e relevância que esta norma encarrega junto à organização em que se dispõe.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 227, legitima a criança e o adolescente como *sujeitos de direitos* estando sob ordenamento da Assistência Social. Seguindo esta direção, com o advento do ECA pela Lei nº. 8069 de 13 de julho de 1990, a criança e o adolescente alcançam legitimidade de direitos, amparo e visibilidade pelas singularidades inerentes à pessoa humana em desenvolvimento.

Com o avanço conferido pela CF, a Assistência Social assume um novo papel. Passa a fazer parte de um conjunto integrado de ações e caminha face a face com as políticas de saúde e previdência social, constituindo o sistema de seguridade social brasileiro. Por esta nova concepção, a Política de Assistência Social adquire formato de instrumento de proteção social regulamentada pela Lei Orgânica de Assistência Social, se caracterizando

como política de seguridade social não contributiva, cuja principal diretriz é a garantia de mínimos sociais aos segmentos mais vulneráveis.

Seguindo a contextualização de Geraldo Di Giovanni (2008), na generalidade das políticas públicas,

A proteção social exercida através do Estado é socialmente assumida como função do poder público e representa a existência de um conjunto de garantias, mais ou menos extensas, através de intervenção política e administrativa.

E ainda, o autor configura como sistemas de proteção social,

As formas – às vezes mais, às vezes menos institucionalizadas – que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, a doença, o infortúnio, as privações. (...) Neste conceito, também, tanto as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (como a comida e o dinheiro), quanto os bens culturais (como os saberes), que permitirão a sobrevivência e a integração, sob várias formas na vida social. Ainda, os princípios reguladores e as normas que, com intuito de proteção, fazem parte da vida das coletividades. (DI GIOVANNI, 1998 p. 10)

Evidencio o traço correspondente à função estatal de proteção social e a articulação de políticas e ações instruídas com este propósito, como determinante para o desenvolvimento de práticas direcionadas a suprir as demandas exigidas pelos sujeitos aos quais se direcionam. A superação das condições que dão origem a aplicabilidade da medida de proteção depende principalmente do atendimento à prioridade conferida à criança e ao adolescente na gestão das políticas públicas. Além disso, ressalto que a articulação de políticas sociais básicas concerne uma linha de ação da política de atendimento à criança e ao adolescente. A questão do Estado, enquanto centro regulador das políticas de proteção social será tratada com maior enfoque no transcorrer deste trabalho.

A presente análise tem como espaço de referência a cidade de Porto Alegre-RS e, o desenvolvimento deste estudo, parte de um recorte deste panorama, no que diz respeito aos espaços de acolhimento de ordem

Municipal pela gestão da FASC¹, o que fornece a possibilidade captar os sentidos que compõe os discursos deste cenário e se incluem no amplo tecido de relações que permeiam e caracterizam o processo instituído. Ainda, o preenchimento deste campo e conhecimento de sua trajetória e evolução, reafirma a importância de problematizar a Política de Atendimento a Criança e ao Adolescente, e a materialidade dada por esta ação. Nesta abrangência, com objetivo de conhecer esta realidade e, entender a partir dela, a efetividade da política de atenção a criança e ao adolescente com foco na aplicabilidade da medida de proteção, busco aproximações para a questão central deste trabalho, que envolve a avaliação de supostas transposições de exercícios materializados no passado, e o confronto diante de alterações atuais envolvendo a política de proteção.

De acordo com relatório elaborado por técnicos do Ministério Público, referente à realidade dos abrigos em Porto Alegre-RS, entre os anos de 2006 e 2007, identificou-se 65 espaços de acolhimento destinados a proteção de crianças e adolescentes. Esta composição incluía espaços organizados pela administração estadual, municipal e organizações não governamentais conveniadas à rede pública. Seguindo a avaliação construída, até os períodos dados à elaboração do relatório,

Existiam abrigos reordenados, atendendo aos princípios e diretrizes previstos no ECA, e outros que mantinham estruturas de médio e grande porte. Além disso, o reordenamento das práticas é matéria ainda mais controversa, sendo identificadas abordagens bastante diferenciadas.²

Hoje esta distribuição é um pouco diferente. A proposta de reordenamento se ampliou e aos poucos direciona esforços no sentido de qualificar suas prestações. No entanto, o caminho ainda é longo. A demanda aumentou e o número de espaços de acolhimento mesmo que tenha alargado suas dimensões, não é suficiente.

¹ Fundação de Assistência Social e Cidadania da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, RS, responsável pela materialização da Política de Assistência Social do Município. Esta organização é tratada com mais enfoque na terceira parte deste trabalho.

² TEJADA, S; et all. Rede de abrigos de Porto Alegre: Um olhar sobre a realidade. Em: http://www.mpdft.gov.br/senss/anexos/Anexo_7.30_-_Silvia_e_Silvana.pdf. Último acesso em 28 de agosto de 2012.

No período descrito pelos técnicos do Ministério público, a rede própria municipal contava com a disponibilidade de 03 espaços de acolhimento, em arranjos complexos e distantes da caracterização determinada pelo ECA. Hoje, esses espaços recebem uma estrutura redimensionada e contam com 13 Abrigos Residenciais Municipais com a disponibilidade de 20 vagas em cada um deles. Além destes 13 ARMs a organização municipal gerenciada pela FASC conta com 59 abrigos da rede conveniada, atendendo a outras modalidades de espaços de acolhimento.

A organização tem como porta de entrada no acolhimento de crianças e adolescentes a “casa de passagem” ou “casa de acolhimento”, cuja funcionalidade reporta-se a um atendimento inicial e provisório, com características de triagem que recebe a criança/adolescente, enquanto é realizado trabalho no sentido de redirecioná-la à modalidade de acolhimento apropriada e disponível. Em julho deste ano, a “casa de passagem” contava com 60 crianças e adolescentes num excedente tríplice a sua capacidade de atendimento.

A explicação para essa superlotação é a demanda crescente e a indisponibilidade de vagas nos espaços existentes. Nos últimos três anos o número de crianças e adolescentes que ocupam as vagas dos espaços de acolhimento da rede municipal cresceu de 535 para 754. O aumento da necessidade de aplicação da medida de proteção recai sobre a complexidade do desenvolvimento das cidades e da vida social, das diversas e novas expressões da questão social e despreparo do poder público em efetivar respostas contingentes. As cidades crescem, o desenvolvimento se acentua e solidifica, e o atendimento as necessidades sociais se fragilizam.³

Sendo assim, evidencio a centralidade do objeto deste trabalho na tentativa de reflexão diante do confronto entre a política de atenção a criança e adolescente em medida de proteção e sua realidade cotidiana, pela contextualização do processo de institucionalização de crianças e adolescentes através da experiência que me aproximou do espaço de exploração, de seus sujeitos e de referências teóricas vinculadas a algumas questões norteadoras. O que determina as relações que promovem e vivenciam a política de

³ Ver: <http://zerohora.clicrbs.com.br/rs/geral/noticia/2012/07/abrigos-para-criancas-e-adolescentes-operam-acima-da-capacidade-3815622.html>. Último acesso em 5 de setembro de 2012.

proteção? Estas relações estão de acordo com as necessidades de seu grupo alvo?

Na busca de possíveis respostas para estas questões iniciais, utilizo como metodologia de pesquisa, uma abordagem qualitativa, explorada através de elementos analisadores e produções discursivas vinculados às práticas e relações institucionais pela perspectiva teórica de Michel Foucault, conforme apresentado na quarta parte deste trabalho.

Contribuindo para a confluência de respostas ao tema a segunda parte traz elementos que colaboraram para a origem, expansão e crise do Estado de Bem Estar Social e o desenho das políticas sociais, bem como uma relação entre a formação do Estado e a identificação da família nesse espaço. A proposta desta seleção é pensar sobre as instituições e relações que direcionam o espaço público.

A terceira parte recorre a uma apresentação da política de assistência social, e o processo evolutivo de códigos, instituições legais e serviços destinados a proteção de crianças e adolescentes, traçando através de recortes, um panorama histórico destas construções e identificando possíveis rupturas.

Assim, a partir desta organização pretendo me aproximar de elementos que constituem a formação e produção do dispositivo institucional e de suas relações e que se somam a determinação da materialidade da política de atenção a criança e adolescente em medida de proteção.

2. Família, Estado e Políticas Sociais

O presente capítulo recorre a uma aproximação do movimento que empreende a constituição das políticas sociais evidenciando a origem e desenvolvimento do Estado de Bem-estar Social, a funcionalidade da família para esfera estatal e os diferentes períodos históricos marcados por diferenças ideológicas.

2.1 Estado – Sociedade: Origem, desenvolvimento, expansão e crise do Estado de Bem-estar Social: a conformação das políticas sociais.

De acordo com Silva (2005), pensar em políticas sociais exige a identificação da conformação do Estado de Bem-estar Social e seus reflexos na sociedade capitalista. A ancoragem deste modelo de proteção social se destaca nos países desenvolvidos, principalmente entre os períodos compreendidos entre o pós-guerra e meados da década de 70 e através da visualização de sua origem e desenvolvimento empreende-se a possibilidade de aproximação dos elementos que constituem a função regulatória do Estado no que diz respeito a políticas sociais.

Seguindo a referência dada pela autora, de uma forma geral, o propósito da emergência do Estado de Bem-estar relaciona-se a fatores de ordem econômica, política e social. No plano da economia, dirigia-se tanto às necessidades dos trabalhadores quanto às do capital, uma vez que o atendimento às necessidades daqueles refletiria na produção capitalista. A possibilidade do Estado de Bem-estar sob aspectos sociais é traduzida, também, na intervenção junto à modificação das relações sociais perante as transformações decorrentes do processo de modernização, onde as ações de solidariedade são substituídas pela atuação de pública e emergência de mecanismos públicos de proteção social. E, por último, a origem dada no âmbito político se utilizaria desta atuação, como um mecanismo de poder do Estado.

Considerando várias exposições metodológicas utilizadas para identificar e caracterizar o Estado de Bem-estar, diante de diversificações históricas e conjunturais, existe em seu propósito uma função comum que o centraliza como forma de enfrentamento do Estado junto à classe trabalhadora aos efeitos do desenvolvimento do capitalismo, bem como um instrumento de empoderamento da sociedade como um todo.

Esping-Andersen (1991) apresenta elementos que norteiam o debate sobre o desenvolvimento do Estado de Bem-estar, discute seus limites na sociedade capitalista e busca medir a capacidade da democracia em atuar nos efeitos do capitalismo. Para tanto, o autor ilustra perspectivas políticas e econômicas oferecidas por linhas distintas e contraditórias na abordagem destes elementos.

Na disposição das vertentes liberais, há um ponto de convergência ao acenderem a liberdade do mercado com o mínimo de intervenção do Estado como sendo o caminho para o bem-estar social, diante de uma conjuntura em que se verificavam inúmeras irregularidades estatais. Mostra, também, o obstáculo incutido ao liberalismo na figura da democracia, uma vez que viria ameaçar os “privilégios da propriedade” e inserir princípios do socialismo.

Diante deste quadro, o autor analisa proposições de economistas políticos conservadores e marxistas, dada a vinculação entre Estado, mercado e democracia. Para os conservadores, o absolutismo e a hierarquia imposta por um estado monárquico manteria a harmonia entre a permanente divisão de classes e favoreceria o acúmulo capitalista. A fragilidade imposta ao capital pela democracia atingiria a necessária divisão de classes rompendo com este elemento considerado fundamental para a positividade social e econômica do capital.

De acordo com os marxistas, a crítica se fazia frente ao princípio de igualdade através do mercado, pois o primeiro impulso da lógica capitalista é promover uma acentuada dissonância entre as classes, o que inevitavelmente resultaria em desigualdade e subjugação, nunca harmonia.

Para a social-democracia, a política social é importante tanto para a classe trabalhadora quanto para o desenvolvimento do Estado e resultado de sua progressão econômica, na medida em que fortalece este segmento, e dos resultados deste fortalecimento para a produção capitalista. Através das

políticas sociais e da ampliação dos direitos sociais, mesmo que implicitamente intencionasse o controle da classe trabalhadora pelo capital, gera-se potencialização deste setor. Sendo assim, nesta perspectiva, o Estado de Bem-estar é considerado uma “fonte de empoderamento”.

Sobre o desenvolvimento do Estado de Bem-estar, Esping-Andersen (1991) apresenta, ainda, a abordagem de sistemas/estruturalista e instituição e atores. Na abordagem de sistemas/estruturalista, diz da necessidade do Estado de Bem-estar nas sociedades industriais, dado que as repercussões da modernização exigem um suporte universal que atenda a todos, materializado na figura do Estado. Para a abordagem institucionalista, o autor diz que o Estado de Bem-estar Social se desenvolve em função dos interesses da maioria, ou seja, ora atendendo aos interesses do mercado, ora aos interesses da classe trabalhadora e que o arranjo positivo/harmônico/coeso da sociedade está em aliar economia e política.

De acordo com Draibe e Henrique (1988), O Estado de Bem-estar começa a dar sinais de esgotamento a partir da metade da década de 70 e, no caminho para a superação da crise, admite-se que os setores econômico e político não devem ser dissociados e, para tanto, questiona-se a mobilidade da política e da economia no Estado, indicando a necessidade de revisão de seus objetivos e a preservação de sua característica protetora.

Pela análise dos autores, na crise do Estado de Bem-estar, os setores econômico, político e social recebem uma privilegiada atenção, dada sua relevante proposição e inferência no desenvolvimento do sistema de proteção. Por esta ascensão, o desenrolar da crise de um segmento perpetua-se ao outro.

Seguindo a mesma referência, no pós-guerra há um positivo desenvolvimento econômico nos países capitalistas, aliado a um avanço no sistema de proteção social, os quais são atribuídos, em parte, ao pleno progresso da política keynesiana associada à harmonia conduzida pelo Estado de Bem-estar, visto que atendia à classe trabalhadora e aos objetivos do capitalismo, pois a proteção potencializava o trabalhador, o que refletia como benefício para a produção.

O início da dissolução do Estado de Bem-estar está vinculado a um desequilíbrio de ordem financeira que atingiu a associação entre economia e

política social, fragilizando a estrutura estabelecida no pós-guerra. O Estado de Bem-estar passa a ser considerado como uma ameaça ao desenvolvimento econômico do Estado.

Assim, de acordo com as referências apresentadas, se na década de 80 o debate acerca da crise (e seu conseqüente enfrentamento) do Estado de Bem-estar voltava-se para a necessária articulação entre políticas econômicas e políticas sociais, envolvendo também uma redefinição do papel destes setores junto ao Estado, bem como o objetivo da política nas relações entre Estado–sociedade-mercado, hoje esta discussão adquire um novo escopo: passa-se a problematizar o caráter incutido às políticas sociais.

De pronto, é visto que sua centralidade, enquanto direito social, se desconfigura assumindo uma característica parcial, que se insere como instrumento de combate à pobreza, destinando-se aos grupos sociais mais fragilizados. Assim, torna-se no mínimo como uma ameaça ao seu principal atributo, ou seja, seu caráter universal. Além disso, a política social com foco no indivíduo, como se esse fosse o único responsável por seu próprio desenvolvimento e inclusão, sem considerar o dinamismo estrutural no qual está inserido, afeta o aspecto redistributivo que alimenta o discurso frente às políticas sociais, que se compreende na tentativa de se construir uma sociedade com base em princípios de igualdade.

O que se vê, através da difusão de instrumentos estabelecidos com este fundamento individual, é que esta lógica, cada vez mais vem de encontro com a proposta capitalista. Partindo-se do pressuposto que o indivíduo é responsável por sua condição, desconsidera-se o panorama ao qual pertence e, portanto, este não se altera, mantendo-se padrões estruturais e sociais. Neste sentido, a própria política social é excludente.

A definição de pobreza dá margem à relação do Estado junto às decorrências que este fenômeno provoca. Tal conceito, sendo edificado em uma sociedade com suporte em instituições liberais, tem nestas fundações o indicativo da trajetória e das implicações das ações para o seu enfrentamento. Assim, indiscutivelmente, a agenda de iniciativas e as relações sociais de um país terão como reflexo os princípios teóricos e ideológicos que o regem.

Em vista do que se pode incorrer através das referências dadas, ao caminhar para uma caracterização atual da efetividade das políticas sociais no

Brasil, percebe-se o caráter residual que apresentam, no qual “o Estado só assume a responsabilidade quando a família ou o mercado são insuficientes; procura limitar sua prática a grupos sociais marginais e merecedores” (ESPING-ANDERSON, 1991, p. 100). Esta emergência conduz a um questionamento frente ao caráter universal que subsidia os direitos sociais na sociedade brasileira.

A elaboração das políticas sociais inclui não somente a materialização de propostas com o cunho de enfrentar dilemas sociais, mas também, e principalmente, a defesa e preservação dos preceitos que mobilizaram e sustentaram a luta por direitos sociais. O desempenho do Estado diante de tal contexto também sofre mutações. Além de ser balizado pela economia, se abstém de sua função protetora. O público passa a ser “público-privado”, desviando ainda mais a proposta dos direitos sociais.

De acordo com o Filgueiras (2006), o avanço desta descaracterização das políticas sociais se faz em função da impossibilidade de inovação das políticas sociais anteriores. Para o autor,

[...] ao concentrar parte da ação do Estado nos pobres e ao fazer de maneira assistencial, nos últimos anos se perdeu de vista a importância dos serviços de direito **universal e a responsabilidade que cabia ao Estado promover**. A forma como estes serviços foram desenvolvidos, mais que avançar até a coesão social, incrementou sua fragmentação. Isso se deu em função do pouco que se conseguiu avançar com modelos anteriores de política social.⁴ (FILGUEIRAS, 2006, p. 20)

No entanto, este mesmo autor diz que existe a possibilidade de superação deste cenário e que um dos caminhos está na proposta do universalismo básico. Esta proposta parte do princípio de universalidade e da construção de alternativas com base em avaliações de erros e acertos em sistemas de proteção social. O universal em questão no Brasil se igualaria à política de saúde que aqui se faz (ou se tenta fazer) e se estenderia à assistência social e à previdência.

Cabe, então, questionar a possibilidade do avanço deste tipo de proposta numa sociedade cujo objetivo se reúne à estabilidade da propriedade

⁴ Tradução e grifos meus.

e à necessária exploração para que assim se sobressaia e se mantenha, dado que se as condições não são iguais, colocam-se, de saída, desvantagens na concorrência diante das oportunidades.

As contribuições do debate acerca da origem, desenvolvimento, expansão e crise do Estado de Bem-estar oferecem, através da avaliação do percurso percorrido, respostas que repercutem no rumo das políticas sociais. Tal constatação é análoga ao ciclo do sistema econômico capitalista, ora em expansão ora em declínio e a conjuntura social no qual o sistema de proteção está inserido.

A conformação diante da verificação de que o desdobramento das políticas sociais é proporcional à formação ideológica que embasa as relações políticas e sociais de um Estado, é motivo de, nos últimos anos, haver uma diluição da discussão em favor do caráter das políticas sociais. Em certa medida, os caminhos traçados são aceitos, e a mudança evidencia-se como procedente de um novo (idílico e afastado) tempo; somando-se, ainda, ao conturbado esclarecimento da função política e protetora do Estado.

A distância entre os preceitos constitucionais que legitimam direitos sociais e sua materialidade e prática, coloca em destaque a dificuldade para sua efetivação. Dificuldade esta que tem como primeira ordem a estrutura institucional que, além de não concretizar as ações propostas, as descaracteriza.

O direito é produto social e relacional. É manifestação de conceitos e, portanto, sua experimentação se faz pela interpretação de uma norma a qual o preenche. Sendo uma construção social, é fundamentado na representação histórica e cultural que subjaz uma sociedade e valores que, extraídos desta representação, orientam as relações sociais. Desta forma, há de se considerar que a variação do espaço entre a existência de uma lei e o exercício de um direito está condicionada às relações econômicas, sociais e de poder, o que inclui ainda seu acesso e transformação.

Atribuir subsídios que dêem conta do termo “política social” envolve elementos que se constituem de acordo com características de processos históricos, políticos e conjunturais específicos. Nesta perspectiva, destaca-se:

A política social deve ser entendida em sua dimensão política e histórica. E é contemplando estas dimensões, sempre articuladas, que se pode avançar um pouco mais na definição de política social e na identificação de seu objeto. (VIANNA, 2005, p. 1)

A proteção é um dos aspectos da política social e refere-se à intervenção pública no enfrentamento das expressões decorrentes da questão social. Esta atuação vem se transformando e adquirindo novos contornos na medida em que a sociedade também se modifica. No entanto, no presente, mesmo que de forma não aparente, apresenta influências ideológicas de períodos históricos que lhe precedem, o que se reflete tanto na organização do Estado quanto na disponibilização das relações sociais que o perfazem. É a proteção associada a uma extensão política, pública e privada.

Na perspectiva liberal, Adam Smith criticava a intervenção do Estado junto às relações do capital, desde que esta não lhe fosse própria, ou seja, admitia a legitimidade do Estado enquanto estabelecesse bases favoráveis ao mercado; e este, por sua vez, regulava a produção de bens e serviços e, por consequência, as relações que imprimiam. (SILVA, 2005).

No Brasil, como já mencionado anteriormente, características presentes na perspectiva liberal se manifestam no desenvolvimento da sociedade e se refletem na constituição das políticas sociais no presente, acrescidas do prefixo neo. Este traço fica evidente no caráter compensatório dos programas assistenciais de transferência de renda.

Para ter acesso e permanecer usufruindo de direitos materializados através de programas sociais, deve o indivíduo prestar contas ao Estado de ações que este último considera como fundamentais para o crescimento e desenvolvimento do sujeito, ou seja, o sujeito deve merecer. Além disso, desconsidera a emancipação e liberdade do sujeito, as quais incluem empoderamento das dimensões políticas e sociais que perfazem os desdobramentos da sociedade. O enfoque sobre este argumento está no tipo e qualidade de desenvolvimento promovido por intervenções alimentadas por políticas sociais com base neste aspecto residual.

Entende-se a importância e os avanços das políticas públicas e sociais no enfrentamento dos fenômenos decorrentes da questão social e na materialização de direitos. No entanto, as limitações de alcance e efetividade

no plano das ações encontram-se nas características e nas perspectivas liberais (agora remodelado na versão neoliberal) e meritocráticas que se fazem na base de seu desenvolvimento e, ainda que de forma subjacente, orientam as relações sociais.

Ainda, com o objetivo de problematizar a dinâmica das políticas sociais, ilustro, no segundo item deste capítulo, caminhos percorridos pela instituição familiar em momentos sociais distintos. O objetivo desta exploração reside na tentativa de entender a funcionalidade deste espaço social para a dinâmica das políticas sociais e para o Estado.

Para tanto, recorro à compreensão de algumas de suas transformações históricas a partir do período compreendido entre os séculos XVI e XVIII, sem com isso me ater a uma rigorosa delimitação histórica, mas sim visualizar algumas das características que indicam e se encontram no que se refere a dinâmica do papel da família em relação ao poder público. Inicialmente a contextualização recai nas relações elaboradas no Antigo Regime sobre a ordem de um Absolutismo Monárquico. Neste plano, evidencio a relação entre poder familiar e poder público, lançando mão dos papéis estabelecidos por cada um em nome da ordem social.

Da trajetória deste contexto histórico em diante, será possível traçar um paralelo reconhecendo as características que se perpetuam nos dias de hoje e que contribuem para um conceito relacional entre unidade familiar e Estado, ainda que diante de princípios políticos distintos. Esta discussão torna-se relevante para o tema abordado neste trabalho, pois este entrelaçamento intenta ultrapassar uma análise isolada a respeito da família e permite identificar os elementos que se agregam e que elaboram a concepção de família, o papel da unidade familiar para o Estado, a dinâmica desta relação; a influência da instituição familiar na conformação de normas de comportamento, a necessidade social de composição do grupo familiar e sua funcionalidade na constituição das políticas sociais, para assim compreender as exigências postas aos grupos familiares alvos da política de assistência social.

2.2 Família e Estado

Na passagem dada entre os séculos XVI e XVIII, marcado na França pela organicidade do Antigo Regime, a sociedade se dividida em três ordens: Primeiro Estado – Clero; Segundo Estado – Nobreza; e Terceiro Estado – Burguesia e Camponeses. Esta relação estabelecia a ordem dominante, a qual somava as forças inscritas no Primeiro e Segundo Estado, tendo no Absolutismo seu princípio político.

Nesta contextualização histórica, a instituição familiar era concebida como instrumento para exercício do poder social, tanto em favor da regularidade pública, que caminha de encontro aos interesses e manutenção da categoria proeminente, quanto em torno de si mesma. A família é considerada um suporte à manutenção da ordem social em colaboração à perpetuação de um discurso que confere efeito positivo e credibilidade a esta instituição social que, usando de seu arbítrio, mantém seus integrantes adequados aos limites do jogo social. Em contrapartida, possui respaldo na autoridade pública que garante meios de contenção aos casos que fogem à regra, além de proporcionar vantagens e apoio social ao poder central da instância familiar, ilustrado na figura do pai, “chefe de família”. (DONZELOT, 2001).

Logo, testada a parceria entre instituição familiar e Estado, é percebido um desvio na sua instrumentalização, uma vez que, sobrepujando o aspecto coercitivo da esfera pública, esta passa a ser solicitada pelas famílias “muito mais para se livrarem de suas bocas inúteis, de seus mutilados, do que para dar uma lição saudável e momentânea aos indomados da ordem social” (DONZELOT, 2011, p. 52). A disposição desta questão está no papel assumido pelo Estado diante das deliberações em torno da família, visto que desta noção desponta a responsabilidade pelos sujeitos aos quais a família não mais atinge. Outra questão emergente da falta de domínio da família diante de seus integrantes converge-se na resistência destes frente ao exercício de poder do aparelho estatal, o que se manifesta negativamente à força dominante.

Observa-se, neste contexto, um dos motivos que empenham o Estado na promoção da entidade familiar, pois as convenções e poder persuadido por esta entidade funcionam de maneira a manter seus integrantes sob controle. (DONZELOT, 2001).

A aliança entre instância familiar e instância pública apresenta seus primeiros sinais de esgotamento em meados do século XVIII, coroado pela ascensão da Revolução Francesa. Neste cenário, a família perde espaço, pois deixa de responder positivamente ao Estado em razão da diminuição de seu arbítrio diante daqueles que “as manobras sócio-familiares não mais contém, nem consegue mais alimentar e manter” (DONZELOT, 2001, p. 52). Sob influência de divergências relacionadas a fundamentos políticos, o Estado passa a ser chamado a responder frente às necessidades dos cidadãos. Nestes aspectos, a conjuntura formada implica na disputa entre princípios ideológicos antagônicos aspirando à constituição de um novo papel do Estado, o que coloca em discussão também, as atribuições da unidade familiar.

Sobre essa dupla abolição erigiam-se muitos sonhos projetando, a partir dessa tabula rasa da antiga intricação entre os poderes sociais e familiares, um Estado organizador da felicidade dos cidadãos, dispensando assistência, trabalho, educação e saúde a todos, independente das pertinências familiares destinadas ao desuso. (DONZELOT, p. 52, 2001)

E ainda,

A família se encontra assim projetada no cerne do debate político mais central, já que estava em jogo a definição do Estado. Por um lado, os socialistas, os “estatistas”, negadores da família e, portanto, acusados de totalitarismo. Pelo outro os partidários de uma definição liberal do Estado que permitiria a sociedade se organizar em torno da sociedade privada e da família e portanto, acusados de conservadorismo. (*ibidem*, p. 52 e 53)

A partir da definição de Estado Liberal, coloca-se em evidência a organização dos vínculos familiares e sua decorrência para solidificação das sociedades liberais. Os princípios da sociedade liberal estão ancorados na promoção da liberdade e igualdade, elementos considerados Rousseau (1987), como direitos naturais garantidos e conservados com base na instituição de um contrato social e, desta formatação, a constituição de um Estado civil

organizado em torno da propriedade privada. A prerrogativa de um contrato social na instituição dos Estados está na necessidade do estabelecimento da legitimidade de uma Ordem Social, a qual tem como princípios garantir e proteger estes direitos, tendo como parâmetro a instituição de uma regulamentação que acertasse os limites nas relações sociais, políticas e econômicas.

Para Bobbio (2000, p. 7), “por liberalismo entende-se uma determinada concepção de Estado, na qual este tem poderes e funções limitadas e que se contrapõe tanto ao Absolutismo quanto ao Estado que hoje chamamos de social”. No desenrolar do Estado Liberal, chega-se a questionar a utilidade da família para o Estado e sua formulação enquanto ameaça à doutrina liberal. Porém, a entidade familiar nesse contexto recupera sua imagem e se combina à definição liberal de Estado, agindo como uma rede solidária aos menos favorecidos com valorização e foco no coletivo. Esta associação se constitui como elemento de reivindicação por igualdade diante das disputas e problemas elaborados pela trilha liberal, ou seja, outra vez se difunde muito mais em favor da ordem social do que como corpo de resistência. Nesta passagem, a família se consagra e supera a crise que assolou sua dinâmica no final do século XVIII. (DONZELOT, 2001).

Assim, o sistema social e político tem a família como aliado. Jacques Donzelt (2001) discorre sobre a conservação da ordem social pela autoridade e influência proferidas na adequação de vínculos familiares.

A família constitui, portanto, um plexus de relações de dependência indissociavelmente privadas e públicas, um elo de liames sociais, que organiza os indivíduos em torno da posse de uma situação outorgada e reconhecida por setores sociais mais amplos. (DONZELOT, 2001, p. 49)

E ainda,

É, portanto, a menor organização política possível. Incrustada diretamente nas relações de dependência ela é atingida globalmente pelo sistema das obrigações, das honras, dos favores, e desfavores que agitam as relações sociais. Submetida, mas também parte ativa imediata nesse jogo movediço dos vínculos, dos bens e das ações [...] (*Ibidem*, p. 49).

No centro da organização familiar flui um esquema de relações cuja natureza remete à adaptação remanescente das relações de poder, seja pelo vínculo do qual decorre dependência ou pela necessidade de pertinência que encarrega o “sentimento família.” Digo sentimento, pois, assegurada à proposta narrada por esta construção social, se manifesta distintivamente a quem a reconhece e absorve.

Ao tratar das particularidades que envolvem o contexto familiar, Rousseau (1987) apresenta a família como a mais antiga e a única natural das sociedades e diz que “é, pois, se assim se quiser, o primeiro modelo das sociedades políticas” (p. 23). Verifica neste “modelo” sua característica convencional e a distinção do homem enquanto senhor de si, pois até que se torne independente e assim adquira condições de se manter por si só, o filho deve obediência ao pai. Superado este limite, desprende-se, confirmando assim, sua característica natural de auto-conservação. Ou seja, fica sob os cuidados da família para sua própria conservação e, não necessitando do respaldo deste agrupamento, segue por si. A característica da família de se manter unida é uma convenção que se faz por vontade própria, uma vez exaurido o estado de dependência. Nesta exposição também se ressalta a família enquanto instrumento particular de amparo e assistência.

A partir desta passagem histórica e de transformações inerentes ao desenvolvimento político e social, a dinamização do universo familiar recebe novos arranjos, conceitos e papéis que delimitam outros contornos, porém, mantém-se sua centralidade enquanto esfera social naturalizada e principal fonte proteção.

Família X Neoliberalismo

No Brasil, com a superação das quase vinte décadas de Ditadura Militar, ganha fôlego a organização de movimentos por redemocratização e garantia de direitos de cidadania, culminando, em 1988, na promulgação da Constituição Federal vigente. Por este marco fundado na Ordem Social, o Estado passa a ser gestor de políticas públicas e explicita-se a garantia de direitos universais. No entanto, no terreno em que esta nova disposição se

estabelece, se expande também um discurso de cunho neoliberal que, em outro plano, desconfigura os preceitos dirigidos por este instrumento legal (BEHRING, 2007).

A doutrina neoliberal se concentra na redução do papel do Estado tendo o mercado como parâmetro regulador. Como consequência da expansão deste ideário, se constitui um fragilizado espectro de relações nas quais se precede uma marcha de crises de relações com destaque voltado às relações trabalhistas. Relações estas que, conforme especificado pela interpretação da Ordem Social posta pela Constituição Federal, são responsáveis pelo desdobramento do bem-estar e justiça social. (NOGUEIRA, 2005).

Na esteira desta mentalidade mercantil, o neoliberalismo se cristaliza em um espaço aprofundado pela globalização, “adquirindo doses adicionais de individualismo, diferenciação e fragmentação” (NOGUEIRA, p. 25, 2005). Nesta ocorrência societária, as características reconhecidas ao âmbito familiar apresentam uma releitura funcional que se conserva ancorada nas bases de um Estado mínimo que, análogo à configuração concebida a partir da noção Liberal, tem aprimorada a responsabilidade da unidade familiar superando o exercício de prover.

Reconfigurada, cabe à utilidade desta instituição a sustentação de suas relações pela afirmação da integração emocional e manutenção de vínculos socioafetivos, refletida na potência do agir, na responsabilização pelo social e por intervenções fragmentadas diante de expressões da questão social que progridem significativamente. (CARVALHO, 2004).

A situação desencadeada por este discurso solidifica o incentivo às ações individuais e competitivas. Além disso, as necessidades em torno da organização familiar revelam características morais ambíguas, uma vez que sobressai à cultura de poder que encarrega o valor do afeto, proteção, dependência econômica e abertura ao coletivo proporcionada pela aprendizagem de assim se relacionar e pertencer. Este aspecto vem de encontro com as necessidades e exigências postas pela conformação neoliberal e pela exploração da subjetividade enquanto mercadoria.

O contexto em que emerge é o do neoliberalismo, caracterizado por Estado mínimo, capital volátil, crise de

emprego, aumento da miséria, manipulação comercial e publicitária de corpos e sentimentos. As instituições não mais promovem modelos de identificação e confiabilidade e o indivíduo está fechado em si mesmo. Nesse contexto, o Estado, isentando-se dos deveres de prover o cuidado dos cidadãos sobrecarrega a família, conclamando-a a ser parceira da escola e das políticas públicas [...]. (SAWAIA, 2004, p. 42).

Sendo assim, questiona-se a funcionalidade da família enquanto determinante de regras de comportamento.

A família como “lócus do protagonismo social” revela uma amplitude de aspectos que dinamizam a força deste grupo enquanto propulsor de traços e identidades. Destes aspectos destaca-se o valor do afeto como determinante à instituição de regras e de comportamentos. A necessidade de pertinência e de sentir-se amado é reforçada na política atual como fonte especular de corpos, agindo sobre estes de forma disciplinadora e como condição para felicidade. Deste modo, é acentuada a efetivação do poder inculcado nestas relações, pois caminha de forma a adequar seus sujeitos utilizando o afeto como “moeda de troca”. (CARVALHO, 2004). Ou seja, uma vez conformados à necessidade do universo no qual se está inserido, supõe-se aceitação e recompensa.

A conexão desta subordinação, que implica na busca entre dar e receber, à intimidade que compõe a unidade familiar promove ímpetus inerentes e singulares aos sujeitos desta conformação, podendo desencadear sentimentos de raiva, frustração, rejeição, bem como alegria e satisfação. A disputa dada por questões desta natureza reflete fragilidade repercutida em relações vulneráveis e perniciosas. O que também, em se tratando de uma resposta positiva, poderá ser desencadeado como elemento potencializador e de empoderamento.

Conforme as abordagens explanadas, considerando a constituição das políticas sociais, questiona-se a noção de família que embasa a elaboração de tais políticas. O conceito de família remete à abrangência de relações e contextos sociais distintos que, apesar de estar ancorado em uma categoria universal, ultrapassa esses limites. Na passagem entre apreender, elaborar e traduzir o discurso conhecido sobre família, tem-se um processo que resulta da internalização de uma noção externa constituída histórica e socialmente. Desta

internalização, organiza-se um novo discurso com base em sentidos e elementos vividos. (CARVALHO, 2004).

Incide-se sobre a complexidade da organização de políticas sociais que tem como foco atender a demanda repercutida na Assistência Social que busca a superação de situações conflitantes e de vulnerabilidade tendo a família pobre como elemento fundamental. Esta complexidade se situa na amplitude que converge às relações e ao universo familiar e no conhecimento que se tem sobre família, superando a concepção pronunciada pela unicidade de um discurso social. De acordo com Sarti (2005, p. 27),

O discurso social a seu respeito se reflete nas diferentes famílias como um espelho. Em cada caso, entretanto, há uma tradução desse discurso, e cada uma delas, por sua vez, devolverá ao mundo social sua imagem, filtrada pela singularidade das experiências vividas.

Esta centralidade aponta para a necessidade de se conhecer e confrontar a concepção de família para os sujeitos alvos das propostas das políticas sociais, bem como dos responsáveis pela sua formulação.

Desta análise desponta um emaranhado de formulações que se constituem em experiências conjunturais abundantes e diversificadas. Da emergência, desenvolvimento e crise do Estado de Bem-estar Social ao desenrolar das políticas sociais constituídas na atualidade do cenário brasileiro, percorre-se um longo caminho. No entanto, ainda que se questione a vida do Estado de Bem-estar Social no Brasil, não se pode negar o percurso político e social que converge ao sistema de proteção social do país. A comparação que nega a existência deste esquema de bem-estar tem como parâmetro um modelo baseado em aspectos políticos, econômicos, culturais e sociais amplamente distintos. No entanto, no que tange às relações familiares e a conformação da unidade familiar, bem como sua concepção para o Estado, ainda que diante de variadas circunstâncias conjunturais, observa-se que apesar dos rearranjos e transformações da vida familiar, dos debates questionam a naturalização da família, esta instituição conserva sua função protetora. A família é historicamente chamada à berlinda e colocada em evidência no cenário político social. Ora como aliada direta do Estado em prol da conservação da Ordem Social, ora como instância acolhedora e provedora.

Logo, na dinâmica das relações traduzidas na instituição do Estado e na organização de Políticas, passo ao terceiro capítulo deste trabalho, onde apresento a formatação das políticas sociais com foco na Assistência Social no presente e a ramificação ao atendimento a criança e ao adolescente como parte do grupo de atenção.

3. Da política ao atendimento: atenção a criança e ao adolescente

Diante de formulações referentes à política de proteção a criança e ao adolescente no Brasil, organizo este capítulo em três partes principais, as quais observam origens e caminhos percorridos pelo processo de institucionalização de crianças e adolescentes, e o desenho que destaca a atuação da esfera pública nesta profusão. Para tanto, lanço olhares à instituição da política de assistência social e sua pactuação representativa à proteção integral de crianças e adolescentes com enfoque na dinâmica da medida de proteção especial. Nesta relação, tento situar passagens vinculadas a esta formatação na modalidade de atendimento municipal realizado em Porto Alegre, RS.

3.1. Processo de institucionalização de crianças e adolescentes: passagens e recortes históricos no contexto brasileiro.

Ligia Costa Leite (2009) apresenta, em seu livro intitulado “Meninos de rua – A infância excluída no Brasil”, que as primeiras casas para internação de meninos e meninas no Brasil datam de 1551 e nascem por conta da igreja católica que, na figura dos padres jesuítas, não mede esforços em passar os princípios “morais, espirituais e disciplinares” do cristianismo aos índios. À primeira vista, essas casas abrigavam jovens órfãos mandados de Portugal para auxiliar na aproximação e vinculação dos jesuítas junto às tribos indígenas. Por conseguinte, no transcorrer do processo de colonização, passaram a oferecer serviços assistenciais e educacionais (fundamental, profissional e/ou moral), tanto para crianças e adolescentes provenientes de famílias abastadas do cenário social quanto aos jovens desvalidos, “inaugurando-se assim, uma política de recolhimento e internato de menores que vigorou até 1990.” (LEITE, p. 12, 2009).

Baseada na instrução e ordenação eclesiástica, esta política assistencial tinha a transformação pela educação como principal instrumento. No entanto,

seus alvos recebiam atendimento diferenciado em razão de especificidades sociais e étnicas, o que desvirtuava a consecução de seu objetivo. Os filhos nascidos em famílias favorecidas da sociedade eram encaminhados a colégios internos onde, afastados da família, aprendiam a ler e escrever, bem como recebiam capacitação profissional e religiosa. Por outro lado, aos casos que envolviam crianças desvalidas, era dispensada instrução bastante limitada, restringindo sua educação ao domínio da moral e valores do catolicismo, de modo a cristalizar uma sociedade ordeira e submissa.

Enquanto que a educação desenvolvida nos primeiros tinha uma estreita ligação com a vida dos alunos – com conhecimentos das formas de viver, sentir e pensar da própria elite, ou seja, de sua realidade cultural –, no internato dos pobres a educação previa “moldar a alma” dos internos a fim de que aceitassem com submissão suas origens de nascimento. Podemos dizer que uns eram internatos-escolas, os outros internatos-prisões. (LEITE, 2009, p. 25)

Nesse sentido, o processo educacional, como caminho para dinâmica assistencial, se justifica, pois através desta condução renunciava-se um valoroso meio para adequar, modular e controlar os sujeitos de uma sociedade em organização. Enxergava-se na educação uma fonte de transformação social e cultural de crianças, que espontaneamente acabaria por atingir seus pais, facilitando a aceitação da doutrina imposta pelos caminhos da colonização (LEITE, 2009).

Do século XVIII até meados do século XX se desenvolveu no Brasil, à referência europeia, o sistema de “Roda de Expostos”, onde eram recebidas crianças abandonadas que posteriormente seriam encaminhadas para as Casas de Expostos ou para as Casas de Recolhimentos de Órfãos. Esta modalidade de assistência à infância foi mantida pela Santa Casa de Misericórdia em razão do grande número de crianças deixadas às suas portas por famílias que não possuíam condições financeiras de prover seus filhos, por mães de filhos ilegítimos ou por escravas que recorriam à Roda, pois a viam como esperança de liberdade para seus filhos (LEITE, 2009).

A operacionalização da Roda anunciava o acolhimento exclusivo de bebês que permaneceriam sob os cuidados da Santa Casa até que completassem 07 anos de idade. Ao atingir essa idade, a criança era encaminhada a instituições

asilares que teriam de dar conta da assistência necessária ao seu desenvolvimento,

E como só bebês ou crianças muito pequenas eram recebidos na Roda, pouco a pouco diversos abrigos e asilos de caridade, instituições filantrópicas e religiosas foram sendo criados para atender ao número crescente de abandonados e expostos que completavam os 07 anos de idade sem conseguir uma família adotiva. (LEITE, 2009, p. 18)

O sistema de Rodas continuou sendo desenvolvido e se manteve no Brasil até meados do século XX, mesmo quando na Europa esta experiência começava a ser subtraída. Essa diluição se fez em razão dos altos índices de insalubridade, maus-tratos e mortalidade registrados, e pela “suspeita de fomentar o abandono de crianças” (RIZZINI, 2004), aspectos que contribuíam para a construção de um ideário social em torno da Roda e que ressaltava uma conotação negativa atribuída ao sistema.

De acordo com Rizzini (2004, p. 23), a experiência da Roda de Expostos difundida no Brasil recebeu, no período referente a 1852-1853, aproximadamente 630 crianças enquanto que nesta mesma cronologia, em Paris, foram encaminhadas cerca de 17.342 crianças. Em conjunto ao trabalho desenvolvido pelas Casas de Expostos, havia um “sistema de criação externa por amas-de-leite” que recebiam salário pelo serviço prestado. No Brasil, este sistema incluía como amas-de-leite escravas que tinham seu serviço vendido por seus proprietários. Ainda que a demanda brasileira nunca tenha atingido a marca europeia, o número de crianças encaminhadas era significativo para a disposição assistencial que sucedia à época. Assim, quando comparado ao sistema europeu, dentre os limites de difusão do caso brasileiro, registra-se o fato de sua instalação ter inicialmente como lócus as principais capitais brasileiras, o que viria a restringir seu acesso.

A cultura de internação de crianças e jovens no Brasil nasce, portanto, de raízes predominantemente católicas, baseada no recolhimento de crianças naturalizadas nesse contexto como desvalidas, enjeitadas, expostas ou ingênuas, nomes dados a estes que se encontravam abandonados ou desprovidos de proteção familiar afetiva, moral e/ou financeira e, portanto, a mercê da sorte (LEITE, 2009).

No século XIX, o processo de institucionalização ganha contornos específicos, aprimorando e valorizando ainda mais a educação como determinante para incitar o progresso. Progresso este influenciado pelo ideário inovador e visionário que norteava o “século das luzes”, balizado pela Revolução Francesa e, que influenciava fortemente a ação educacional.

A tendência deste provimento supera a intervenção promovida pelas casas asilares do período anterior, indo além da assistência elementar. No desdobramento do século XIX, o governo assume a formação de escolas públicas e privadas, destacando-se o ensino profissional a meninos pobres nas chamadas “Casas de Educandos Artífices”. Essa atenção voltava-se ao desenvolvimento do país pelo trabalho, e sua manutenção, agindo de maneira a conter os elementos que colocariam em ameaça a paz da sociedade.

Pode-se observar, ao longo de nossa história, uma clara distinção entre uma política para os filhos da elite ou das classes dominantes e uma política para as crianças e adolescentes pobres. Para as elites houve o favorecimento do acesso à educação formal, às faculdades de direito, medicina e engenharia, às aulas de piano ou de boas maneiras, com formação para os postos de comando, embora à mulher tenha sido destinada apenas a organização da vida doméstica. Para os pobres foram criados os orfanatos, as casas de “expostos”, as casas de correção, as escolas agrícolas, as escolas de aprendizes, a profissionalização subalterna, a inserção no mercado de trabalho pela via do emprego assalariado ou do trabalho informal. (FALEIROS, 2005, p. 171 e 172)⁵.

As meninas órfãs (mesmo que esta privação estivesse vinculada somente à perda do pai) filhas de casamentos legítimos e as meninas abandonadas, desprovidas de proteção familiar, recebiam tratamento diferenciado embasado também numa segregação social e étnica estabelecida como rotina institucional para as Casas de Recolhimento, as quais eram reunidas pela Santa Casa de Misericórdia.

O Colégio Imaculada Conceição recolheu em espaços separados as “órfãs brancas” e as “meninas de cor”, fundando em 1854 o estabelecimento “Órfãs Brancas do Colégio Imaculada Conceição” e em 1872, o Orfanato Santa Maria. Enquanto que o primeiro tinha por finalidade a “formação religiosa, moral e prática de boas empregadas domésticas e

⁵ FALEIROS, V. Políticas para a infância, a adolescência e desenvolvimento. In: http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_11/ENSAIO1_Vicente.pdf. Último acesso em 10 de agosto de 2012.

donas-de-casa”, o segundo se restringia à “formação de empregadas domésticas e semelhantes”. Cada categoria ocupando seus espaços físicos e sociais, de acordo com a rígida hierarquia social da época, com suas distinções entre livres e escravos, brancos e negros, homens e mulheres. (RIZZINI, 2004, p. 27).

Além disso, estas instituições se caracterizam pela predominância de uma rotina altamente restrita e conventual e que só se extinguiu com o casamento⁶, delimitando o final do período de permanência nestas Casas. (RIZZINI, 2004).

Assim, o transcorrer do século XIX teve como destaque a assistência à infância voltada a aspectos educacionais que viriam contribuir e consolidar a emergência do Estado que se organizava na “perspectiva da formação da força de trabalho, desenvolvimento do país e da contenção das massas desvalidas.” (RIZZINI, 2004, p. 28). Iniciava-se, aqui, a assistência à infância e juventude voltada para educação profissionalizante como objeto de salvação da infância pobre, que teria seus preceitos enfatizados no transcorrer do século seguinte.

Ao adentrar o século XX, o olhar se volta para as necessidades impostas pelos sujeitos sociais em decorrência da complexidade, crescimento e transformação que acompanhava essa mudança de cenário.

O interesse pela infância caracterizada como abandonada e delinqüente refletia a preocupação existente com o futuro do país. São inúmeras as referências encontradas na literatura sobre ‘a magna causa da infância’ e sobre a ‘cruzada pela infância’. Afirmava-se que ‘salvar a criança era salvar o país’. Ela era, portanto, vista como ‘chave para o futuro’ da nação. (RIZZINI, 2006)⁷.

Neste espaço se inaugurava o Brasil republicano, tendo início uma aparelhagem normativa que iria dispor sobre o sistema de proteção social à infância e adolescência, grupo que ganha destaque neste período sob a categoria “menor abandonado” (LEITE, 2009).

⁶ O casamento deveria ser autorizado pelo diligente da instituição e em troca era recebido um dote ou favores provinciais.

⁷ Ver RIZZINI, I. Reflexões sobre pesquisa histórica com base em idéias e práticas sobre a assistência à infância no Brasil na passagem do século XIX para o XX. In: http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC000000092006000100019&script=sci_arttext. Último acesso em 10 de agosto de 2012.

Nesta conjuntura, o governo é chamado ao embate pela instrução e materialização de ações centralizadas e legitimadas legalmente em contraponto à intervenção filantrópica que caracterizou até aqui a predominância da gerência assistencial. Assim, em resposta, inicia-se timidamente a formatação da legitimidade que conferia ao poder público responsabilidade “oficial” pela demanda social.

O modelo de intervenção estatal tinha como mote a influência ideológica do positivismo, que se propagava pela vida republicana e colocava em cheque a demarcação assumida explicitamente pelos princípios da educação fomentada, de um lado, pelo Estado e, de outro pela igreja católica. (LEITE, 2009).

Numa primeira ordem, a principal referência institucional para a assistência promovida pelo Estado desponta no serviço oferecido pela “Escola de Aprendizes Marinheiros”, para posteriormente inaugurar a Escola XV de Novembro,

que se tornou um modelo brasileiro na área da educação e assistência social públicas. Essa iniciativa surgiu para suprir o vazio de instituições governamentais destinadas a atender crianças e jovens que vagavam sem destino pelas ruas. Foi a primeira instituição desse tipo a ser totalmente administrada pelo Estado. (LEITE, 2009, p. 24)

Apesar da assistência prestada pela institucionalização destes centros, a oferta do serviço assistencial não era suficiente para atender a demanda que crescia consideravelmente. Nesse intuito, as ações de recolhimento e internação de crianças em situação de desamparo, e que se encontravam expostas nas ruas do Rio de Janeiro, passam a contar também com a firme intervenção policial com objetivo de garantir a segurança pública e manter a ordem social.

Este ciclo foi evidenciado por debates e congressos internacionais que subsidiavam os discursos e ideários institucionais das entidades assistenciais, o que viria convergir nos decretos nº 16.272, de 20 de dezembro de 1923, e nº 17.943, de 12 de outubro de 1927, nos quais a infância passa a ter subsidiadas suas leis de amparo e assistência, materializadas pela figura do primeiro Juizado de Menores em 1923, no Rio de Janeiro, e pelo Código de Menores de 1927 (LEITE, 2009).

O paradigma que norteava a funcionalidade deste conjunto de elementos tinha como referência ações de cunho policialesco, nas quais, seguindo trajetórias já mencionadas, predominava a internação e recolhimento dos chamados “menores” como sinônimo de ação assistencial, servindo também para resguardar e esconder dos olhos da sociedade essas figuras que provocavam sentimentos de ameaça e incômodo.

Nele as crianças e adolescentes são distinguidos entre “menores abandonados” e “menores delinquentes”. Os infantes expostos são as crianças até os 07 anos, em estado de abandono, cujas características incluem desde as precárias condições de habitação, subsistência até a negligência dos pais, exploração e maus-tratos. Os menores são distinguidos entre vadios, mendigos e libertinos. (ARRUDA *apud* SAS, 2004).

E ainda,

Apesar de os discursos defenderem a proteção do menor, tais entidades, na prática, davam proteção à sociedade contra essas crianças, consideradas potencialmente criminosas devido à sua origem cultural e social. Por isso, nada melhor que recolher e retirar as crianças e jovens do convívio social. (LEITE, 2009, p. 33).

A construção do ideário em torno do termo “menor” nasce na profusão de períodos históricos anteriores voltando-se à infância pobre. Porém, chega ao século XX como resultado de uma nova atitude jurídica, evidenciando aspectos pontuados pela delinquência e abandono consagrados nas precedentes diferenças entre crianças advindas de famílias privilegiadas e de famílias desvalidas, cuja repercussão social associava à desordem e marginalização. Assim, a palavra “menor” era utilizada “para se referir a todos os que pudessem se enquadrar nas categorias de “abandonado”, “mendigo”, “explorado”, “infeliz”, “libertino”, “desocupado” ou “vadio”, “delinquente” ou “vicioso”.” (LEITE, 2009, p. 31).

Considerava-se um desajustamento quase natural às crianças nascidas em famílias pobres. A regeneração e “higiene social” realizada através da assistência reformatória seria a única salvação para a “construção” de adultos

alinhados aos valores e bons costumes adequados ao meio social que se almejava. Deste modo, seguindo os preceitos da Europa, a família pobre também passa a ser alvo da política social. (LEITE, 2009)

Na abrangência conferida pelo Código, a atribuição dada aos “menores” imprimia uma marca que os particularizava de modo a dissociá-los de crianças e jovens no geral. A experiência culminava na indistinção entre crianças e adolescentes desamparados e os que eram apontados por infringir algum aspecto que ameaçasse a organização social. De acordo com Irene Rizzini (2004, p. 91), o Código de Menores de 1927,

define o termo em oito itens e seis sub-itens, os quais inclui a pobreza ou a falta da família e suas conseqüências, maus tratos e aspectos morais do comportamento infanto-juvenil e da família. Portanto, menores cujos pais são falecidos, desaparecidos ou desconhecidos, que se encontrem sem habitação certa, nem meios de subsistência por impossibilidade dos pais, que tenham pais ou tutores incapazes de cumprir os seus deveres, ou cujos pais se entreguem à prática de atos contrários a moral e aos bons costumes, são considerados abandonados. Os menores que se encontrem em estado habitual de vadiagem, mendicidade, libertinagem, ou que frequentam lugares de moralidade duvidosa, que sofram maus tratos, negligência ou exploração dos responsáveis, que tenham responsáveis condenados por sentença irrecorrível (Art. 26).”

Esses “menores” eram os principais objetos da política implementada pelo Juízo de Menores, que determinava arbitrariamente o destino de crianças e adolescentes, e que tinha a internação como primordial modelo assistencial. Essa ação se respaldava no movimento que, ao contrário do discurso que empreendia a internação como último recurso a ser empregado, o aceitava como primeira alternativa à contenção deste grupo que colocaria em risco a necessária paz social.

Nessas relações, crianças ou jovens identificados como menores abandonados e/ou delinquentes eram encaminhados às instituições de internação reestruturadas ao formato de “Escolas de Reforma Especiais”. O objetivo desta proposta era aliar educação, trabalho e repressão de forma a prevenir o desajustamento e conseqüente desordem que acometia os extratos sociais desvalidos e estigmatizados pela propensão à criminalidade. Além

disso, diante do discurso que remete valor individual e enaltecimento enquanto frutos do trabalho, a educação profissionalizante se acentua como caminho para o desenvolvimento do país e se acerta sobremaneira como elemento reformador.

[...] para a correção preventiva dos meninos viciosos pelo abandono ou pela má educação familiar, que forma uma classe perigosa, voltada para o crime, seriam necessárias instituições especiais, além das de pura caridade. (MARCÍLIO, 1998, p. 218).

Com objetivo de centralizar o sistema de proteção aos “menores”, em 1941, seguindo a prática do Juízo de Menores, é inaugurado o Serviço de Assistência ao Menor – SAM. Para descrédito da sociedade, o novo Serviço se desenvolve como uma marca a mais ao “menor”. O processo de institucionalização no/do SAM é caracterizado por irregularidades de toda ordem: da gestão administrativa e financeira aos procedimentos diretos para os assistidos, atingindo o *status* de “depósito de menores”. Este serviço se expande aquém do que caberia à assistência e amparo à infância e juventude com foco educativo, pois é predominantemente atravessado por práticas abusivas e exploratórias sem garantias efetivas de direitos e de tratamento comprometido com a integralidade destas crianças e adolescentes. (RIZZINI, 2004).

Ao que pese, a avaliação deste Serviço encontra na figura do menor e de sua família a justificativa pela ineficácia de sua atuação, atentando de forma cega para a incapacidade de desenvolvimento que, para seus aportes teóricos e ideológicos, atinge as famílias pobres. Porém, contrariando o subterfúgio que enunciava a família pobre enquanto bode expiatório, ainda assim, pelas mãos dos meios de comunicação, o SAM se afirma diante da população como uma “máquina de fabricar criminosos”, pelo meio da qual são apontados erros e inabilidades do sistema que, para além do serviço desumano, imprimia estereótipos e incutia medo à figura de quem tivesse essa passagem em sua história. Ao mesmo tempo em que a imprensa realizava denúncias acusando a ineficácia e violência produzidas no interior da instituição em razão dos

métodos utilizados, ressaltava a marginalização, estigmatizando o produto dela. (RIZZINI, 2004).

Em resposta ao infortúnio criado pelo SAM, em 1964, em meio à Ditadura Militar, nasce a FUNABEM, que, com base na PNBEM - Política Nacional de Bem Estar do Menor, viria contrapor ao serviço assistencial até então vigente.

A estrutura assegurada pela PNBEM e implementada pela FUNABEM passa a dispor de unidades para regimes de internatos, semi-internatos e externatos ramificados aos Estados à dimensão FEBEM – Fundação Estadual de Bem Estar do Menor. A FEBEM tem por finalidade "formular e implantar programas de atendimento a menores em situação irregular, prevenindo-lhes a marginalização e oferecendo-lhes oportunidades de promoção social" ⁸.

Segundo Leite (2009), tendo como parâmetro as diretrizes contidas na PNBEM, viu-se a reconstrução dos dispositivos destinados para atenção à criança e ao adolescente, investiu-se em melhorias das Casas de internação, expansão da rede, qualificação de pessoal e igualmente ampliaram-se estudos e discussões envolvendo o "menor". Contudo, recaía a estes componentes muitas das dificuldades em transpor a antiga experiência.

Na prática, não se pode afirmar que a nova proposta tenha alterado em muito os sinais deixados pelo SAM. Com o passar dos anos, a corporificação destes estabelecimentos revelou acentuada característica prisional, sendo considerada em grande parte, até 1990, "internatos-prisões". De acordo com Rizzini, (2004, p. 38) os números existentes sobre a atuação do sistema de assistência promovido por este dispositivo revelam enorme discrepância de informações "não se podendo verificar a fidedignidade de muitos deles", sendo possível análise "com a articulação de dados apresentados de forma isolada e informações apreendidas nas entrelinhas". Assim, o que se tem como indícios desta provação são os rastros deixados por este uso.

Dentre os obstáculos que rondavam o êxito da nova proposta, situavam-se a operacionalização dos espaços, aparelhagem física e recursos humanos que conduziram o SAM. Isso exigia rompimentos estruturais que atingiriam a totalidade do ideário social estimulado durante séculos. Em grande proporção, a desconstrução desses conceitos voltava-se à manutenção da cultura institucional do país, que, apesar de novos rumos no cenário social assinalado

⁸ Ver: <http://www.fia.rj.gov.br/historia.htm>

por distintos momentos históricos e políticos, registra avanços e retrocessos no que diz respeito à assistência e proteção à infância e juventude. Essa cultura faz parte de um movimento dinâmico que se acumula e se refaz gradualmente, porém, carrega marcas de discriminação, reforma, recolhimento, internação e desvalor a crianças e adolescentes pobres. A herança deixada pelo SAM e agora enfrentada pela FUNABEM é o resultado dessa construção histórica.

Não obstante, em meio ao alicerce repressor que invadia a república brasileira, a internação de jovens delinquentes continuava sendo a melhor forma de manter a segurança nacional em contraposição à prerrogativa da PNBEM que “valorizava a vida familiar e a integração do menor na comunidade”. E ainda, o elevado número de jovens encaminhados a estes Centros, na medida em que continha a delinquência presente nas ruas e afastava da sociedade a obrigação de conviver com as adversidades destes elementos, sustentava a ação desempenhada pela FUNABEM, conferindo reconhecimento social e político. No entanto, no interior destes estabelecimentos, a história era outra.

Até aqui, a formulação de políticas assistenciais destinadas à infância e juventude tinha como norte o Código de Menores instituído em 1927, ampliado e revisado durante os anos que se seguiram. Em 1979, impulsionado pelo despertar de novos estudos e subsídios científicos, um novo Código é consolidado e traz a situação irregular como doutrina principal.

O significado dessa doutrina era simples: alegando a proteção dos menores diante dos perigos a que estariam submetidos por força de sua origem social e econômica, qualquer policial estava autorizado a recolhê-los quando estivessem vagando em lugares públicos. (LEITE, 2009, p. 39)

Seguindo este ideário, novas denominações foram criadas para identificar, mais uma vez, o público alvo desta lei. Estes sujeitos passaram a ser classificados em grupos que, teoricamente, os retiravam da categoria “delinquente” e os indicavam à situação de “menor carente”, tendo enfatizada a desassistência familiar. Do mesmo modo como era conduzido no Código anterior, o destaque dado ao desprovimento financeiro não operava na prática encaminhamentos diferenciados dos casos envolvendo jovens infratores. E ainda, conservava a prescrição de “reforma” e “higiene social” diante da

“patologia social” e desajustamento que acometeria famílias pobres, mantendo o recolhimento e internação como direcionadores da política assistencial.

Pela tramitação que repercutia através dos muros dos estabelecimentos, prevalecia tratamento repressor e punitivo, no qual o confinamento era a solução para as questões da clientela desta política. O atendimento institucional em regime de internato, dimensionado na internação sistemática e em condições limitadas, como detalha Fachinetti, (2004, p. 32),

Sem qualquer atividade educacional e formativa, irregularidades, falhas e deficiências, técnicas e administrativas [...] maus tratos impingidos aos menores nos estabelecimentos públicos (desde alimentação de péssima qualidade, superlotação, ociosidade, falta de higiene, precariedade dos estabelecimentos, venda de menores para organizações criminosas e, no caso de meninas, aos prostíbulos); abusos sexuais, castigos corporais que, em muitos casos, levavam à morte dos internos, além de fugas constantes.

Em absoluto, ganha visibilidade e passa a provocar mobilizações envolvendo desde movimentos políticos e sociais, como também a preocupação de profissionais de diversas áreas, somando-se, ainda, a denúncias e relatos de funcionários e das próprias crianças e adolescentes que ali eram atendidos.

Diante da abertura de uma nova cena política e histórica no Brasil, concorrendo às linhas de redemocratização, são impulsionados diversos movimentos em favor de direitos sociais da população em geral, em que se destaca, também, uma inquietação coletiva frente aos efeitos promovidos pela política de assistência à infância. Tem-se aqui, um marco histórico em termos políticos, caracterizado pela superação de limites que continham as ações em sociedade, bem como criavam sentimentos de medo, subjugação e revolta, pautados pelo ensejo (dissimulado) de moderação da consciência e da condição humana.

Neste movimento, a PNBEM e a FUNABEM recorrem à revisão de seus aportes teóricos e práticos na tentativa de acompanhar os novos caminhos que se desenhavam. Com isso, o trabalho no interior desses estabelecimentos passa a privilegiar alternativas para o atendimento fechado, incentivando valorizando a aproximação tanto familiar quanto comunitária. Por este novo

foco, a FUNABEM recebe um novo nome. Passa a ser “Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência – CBIA, assumindo a missão de apoiar a nova legislação que se construía no país”. (RIZZINI, 2004, p. 48)

O ápice deste período é balizado pela Constituição Federal de 1988, que destaca a cidadania e a integralidade da pessoa humana como dever do Estado. Nestas condições, a notória dimensão do interesse da sociedade para a dinâmica de internação de crianças e adolescentes, e a carência de políticas voltadas às singularidades deste segmento, acena nesta CF para a deliberação do art. 227, que legitima a criança e o adolescente como sujeitos de direitos, disposto sob a organização da Assistência Social e expressos pelo ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.

A prática brasileira passa a ter como base,

além das normativas nacionais (Constituição federal e Estatuto da Criança e do Adolescente) as internacionais das quais o Brasil é signatário (Convenção da ONU sobre os Direitos da Criança, Sistema Global e Sistema Interamericano dos Direitos Humanos: Regras Mínimas das Nações Unidas para Administração da Justiça Juvenil – Regras de Beijing –, Regras Mínimas das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade).⁹

Assim, inicia-se um novo processo que redireciona a história da institucionalização de crianças e adolescentes no Brasil. Dos três séculos que se passaram, a educação perdura e se fortalece como palavra-chave no teor das políticas e legislações voltadas ao atendimento à criança e ao adolescente. Isso deixa claro a necessidade de a vida em sociedade evocar elementos ambivalentes à constituição da subjetividade e desenvolvimento humano, como adequação e liberdade. No transcorrer destes séculos a educação assume discursos e verdades diferenciadas. No entanto, poder e controle determinam sua ordem.

Usa-se com frequência o termo “cultura institucional” para veicular os elementos que cristalizaram as relações entre ambientes, normas e ações institucionais que acompanham a trajetória da criança e do adolescente em

⁹ Fonte: Sistema Nacional de Atendimento Sócio Educativo – SINASE. Disponível em: <http://www.mj.gov.br/sedh/ct/spdca/sinase/Sinase.pdf>. Acesso em 26 de maio de 2012

situação de vulnerabilidade social no país. Porém, é possível pensar em formação de cultura sem associá-la a mecanismos de disputa e poder?

Para Mota, (1994, p. 287), a formação cultural “se situa na esfera das formações ideológicas de segmentos altamente elitizados da população”, o que anuncia a tendência das práticas dos grupos sociais e a identifica como manifestação de poder.

Como se pode observar através do recorte histórico que contornou a evolução da política de assistência à criança e ao adolescente, as relações que predominaram no contexto institucional da sociedade brasileira são constituídas de segregação social, controle, conservadorismo, privação, autoritarismo e violências sob os rótulos discursivos de proteção e assistência. A construção deste ideário tem por base a força que resulta no favorecimento dos extratos sociais dominantes. Hoje os discursos são outros. Utilizam-se categorias mais inclusivas, estipulam-se totalidades sociais e considera-se a integralidade do ser humano. No entanto, no plano das ações ainda vivenciamos amplas defasagens, o que evidencia a herança que carregamos.

Não se trata de apontar responsáveis para os rumos seguidos pela sociedade, mas sim de identificar nestas relações históricas as raízes que prenunciam os condicionamentos no presente. Assim, os antagonismos e distâncias que emergem ao andamento de práticas sociais superam a objeção da cultura em si e “relacionam-se ao problema da constituição da hegemonia das classes dominantes e da contra-hegemonia dos dominados”. (OLIVEIRA, 2008, p. 115). É o enaltecimento de discursos com base num saber reelaborado como mecanismo de exclusão e poder.

Para Chauí (1996, p. 22),

[...] não é apenas um conjunto de representações, nem doutrinação e manipulação. É um corpo de práticas e de expectativas sobre o todo social existente e sobre o todo da existência: constitui e é constituída pela sociedade sob a forma da subordinação interiorizada e imperceptível.

Isso fica nítido na análise dos esforços já feitos na busca de alternativas mais humanas e condignas às particularidades dos sujeitos submetidos aos

efeitos dessas políticas, e no amplo espaço que ainda se mantém entre discursos, teorias e o cotidiano que nutre os estabelecimentos institucionais.

Para a continuação desta discussão e apreensão do contexto atual, faz-se necessário conhecer a política assistencial absorvida pela prática de estabelecimentos institucionais e vivenciada por crianças e adolescentes enquanto atores principais deste cenário. Assim, apresento o segundo item deste capítulo que tratará da Política de Assistência Social no presente e suas ramificações à infância e juventude.

3.2 Política de assistência social

Pelo advento da Constituição Federal de 1988, a assistência social, que historicamente se relacionava a ações de caridade, de ajuda e de cunho pessoal, passa a fazer parte das políticas fundamentais dirigidas ao atendimento das necessidades básicas da população em favor do desenvolvimento, integralidade e estabilidade da própria sociedade. (SIMÕES, 2009).

As modificações em torno da assistência social trazem novas configurações às concepções que caracterizavam os destinatários dos serviços assistenciais. Pelo teor da lei, estes saem da condição relegada durante décadas, na qual eram vistos como “merecedores de um favor”, para assumir seu papel enquanto cidadãos detentores de direitos, tendo respaldo na prerrogativa legal que determina a “assistência social como dever do Estado e direito do cidadão” e em regularidade semelhante, difundida como:

[...] política de efetividade e desenvolvimento dos direitos humanos, especialmente no que se refere à garantia dos direitos sociais como direitos de cidadania, de acesso universal, sob responsabilidade do Estado. (SIMÕES, p. 182, 2009)

Ao lado de ações no campo da saúde e previdência social, a assistência social¹⁰ integra o conjunto de subsídios que ordenam a Seguridade Social

¹⁰ De 1974 a 2003 a Assistência Social tinha sua organicidade vinculada à Previdência Social. Nos anos subsequentes, ganha espaço e se dissocia da Previdência Social com a criação de Ministérios próprios. Ver mais em SIMÕES, C. **Curso de Direito do Serviço Social –**

brasileira inaugurada na CF e que “tem por finalidade a garantia de certos patamares mínimos de vida da população, em face de reduções provocadas por contingências sociais e econômicas” (SIMÕES, 2009, p. 88). A dinâmica encarregada por este tripé desponta no texto constitucional “em face de sua complementaridade social”, possuindo regulações e diretrizes específicas com base na natureza, dimensões e conceitos de cada uma delas, as quais, somadas, comungam os objetivos da Seguridade Social e a instituição dos direitos sociais.

A Seguridade Social constitui uma instituição político estatal, com a participação das entidades da sociedade civil, por meio de convênios ou consórcios administrativos com o Poder Público, com o objetivo da ação social que, na saúde, na previdência e na assistência social, assegure à população os denominados mínimos sociais. (SIMÕES, 2009, p.97)

Ao focalizar no alcance da assistência social, observa-se sua formulação voltada à “seleção, prevenção e eliminação dos riscos e vulnerabilidades sociais” (SIMÕES, p.98, 2009) que, articulada às demais políticas públicas, se empenha na redução dos níveis de pobreza e conseqüentes mazelas sociais.

Pelos artigos 203 e 204 da normativa constitucional, são instituídos os sujeitos desta política, seus objetivos e viabilização financeira para sua execução, conduzindo aos preceitos da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS – Lei nº 8742/93, que elenca a disposição da Política de Assistência Social, Plano de Assistência Social e Fundo de Assistência Social. A combinação destas três dimensões distribui a operacionalização de benefícios e serviços assistenciais ramificados ao caráter de programas e projetos definidos por sua natureza socioassistencial. Neste aspecto, a LOAS, enquanto dispositivo que dá organicidade à assistência social como política pública de Estado, é a referência da garantia destes direitos sociais e em seu art. 1º aponta:

A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

Desta abordagem desponta seu caráter de política de proteção social identificada com a distinção dos serviços socioassistenciais que, pelo artigo 23 da Lei Orgânica de Assistência Social, “são as atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas”, atendam aos princípios e diretrizes conjugados entre a LOAS e CF orientados aos fundamentos dos direitos individuais e coletivos, bem como os relacionados à Ordem Social.

No conjunto destes princípios, priorizam-se prestações voltadas à prevenção, proteção, recuperação e manutenção das relações familiares, à maternidade, criança, adolescente e velhice, à “integração ao mercado de trabalho” e às pessoas portadoras de necessidades especiais. (LOAS, 1993).

No plano das ações, diretrizes, organização e gestão, referencia-se a descentralização político-administrativa a qual tem seus fundamentos pautados por princípios democráticos e participativos. Nesta parte, para fruição destes mecanismos conta-se com ações implementadas pelo governo federal cuja execução é promovida pelos Estados articulados aos Municípios. Desta forma a LOAS destaca:

I - descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo; II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; III - primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo. (art. 5º)

Ao declarar estes princípios democráticos, visualiza-se a instituição de instâncias deliberativas de constituição paritária entre Poder Público e representações organizadas da sociedade civil. Esta disseminação garante a segmentos da população participação e controle na formulação e execução das ações socioassistenciais nas distintas esferas de gestão. Estas instâncias deliberativas são elaboradas ao formato de Conselhos e Conferências tendo como parâmetro a Política Nacional de Assistência Social, hoje coordenada pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, e o Conselho Nacional de Assistência Social, assim, materializando e dando estabilidade à LOAS.

Configurando e acompanhando o novo panorama das provisões socioassistenciais, no caso da Política Nacional de Assistência Social – PNAS tem-se, também em virtude da Constituição Federal de 1988, notáveis proporções diferenciais. Durante quase três décadas, a Assistência Social se manteve vinculada ao Ministério de Previdência e Assistência Social – MPAS, da qual se desloca para Ministério da Assistência e Promoção Social, transforma-se em Ministério da Assistência Social para, então, se concretizar enquanto Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.¹¹ (SIMÕES, 2009).

No ano de 2004, diante do MDS e da Secretaria Nacional de Assistência Social - SNAS, a atual PNAS supera a fragmentação que determinava seus arranjos institucionais.

No município de Porto Alegre, RS, locus referencial de análise deste trabalho, não foi diferente. De acordo com informações obtidas através de documentos oferecidos pela equipe técnica integrante da gestão da FASC, seguindo a evolução nacional das políticas públicas, a Assistência Social se define como espaço político e garante legitimidade pela relevância de sua concepção em 1994, ao se desconectar da Secretaria de Saúde e Serviço Social e ter sua gestão determinada pela Fundação de Educação Social e Comunitária – FESC. Hoje, a política municipal de assistência social de Porto Alegre tem sua gerência realizada pela Fundação de Assistência Social e Cidadania – FASC.

O atendimento prestado por tal Fundação, atualmente, efetua-se em duas grandes áreas: Rede Básica e Rede Especializada. Os serviços que compõe a Rede Especializada fazem, em sua maioria, parte dos serviços propostos como de alta complexidade pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS) atendendo à população que está em maior grau de vulnerabilidade social.¹²

¹¹ Quanto a esta trajetória, ver mais em SIMÕES, C. **Curso de Direito do Serviço Social – Biblioteca básica**. São Paulo: Cortez, 2009

¹² Informação obtida através de consulta a documentos, gentilmente cedidos pela equipe técnica da FASC, os quais determinam o reordenamento dos estabelecimentos municipais de acolhimento institucional. Apresenta ainda, Lei Municipal nº 352, a qual diz respeito ao dispositivo que institui a constituição do CMAS em Porto Alegre, RS, no ano de 1995.

Assim, de volta ao recorte nacional, em decorrência de incompatibilidades e insuficiências organizacionais, a PNAS observava os sujeitos e suas necessidades de forma isolada dentro de um quadro desintegrado de políticas públicas. Por intermédio desta composição, a Assistência Social não condensava em um só Estatuto as várias dimensões individuais e coletivas da população em se tratando de necessidades básicas, riscos e vulnerabilidades sociais. Além disso, existiam cruzamentos de prestações em campos incompatíveis com sua natureza específica e considerava-se, ainda, uma dispersão dos serviços desenvolvidos nos Estados em relação à instância nacional.

Segundo Simões (2009), reformulada pelo CNAS, a PNAS vigente,

Promove, sobretudo, a defesa e atenção dos interesses e necessidades sociais, particularmente das famílias, seus membros e indivíduos mais empobrecidos e socialmente excluídos. Cabem, por isso, à assistência social, segundo essa política, as ações de prevenção, proteção, promoção e inserção; bem como o provimento de um conjunto de garantias ou seguranças que cubram, reduzam ou previnam a vulnerabilidade, o risco social e eventos; assim como atendam às necessidades emergentes ou permanentes, decorrentes de problemas pessoais ou sociais de seus usuários e beneficiários. (p. 296)

Em efeito disso, o desenvolvimento de ações substanciadas em prevenir, proteger, promover e inserir grupos populacionais pela legitimidade de suas demandas, enquanto protagonistas da política de assistência social, se faz em face do entrelaçamento de serviços desdobrados por organizações e entidades de proteção social básica e especial com base em programas e projetos em conformidade com as determinações legais que norteiam esta política.

Seguindo esta construção, pretendendo a viabilidade da Política de Assistência Social, são elaborados Planos enquanto “instrumentos estratégicos” para este fim (SIMÕES, 2009, p. 299). Esta composição permite planejar, sistematizar, racionalizar e avaliar as ações favorecendo a aproximação da efetividade da Política. No entanto, a elaboração de um Plano de Assistência Social deve seguir orientações de acordo com a conjuntura na qual se insere, mantendo sempre sua subordinação estatal e seu aspecto

democrático e participativo. Assim, partindo do princípio da territorialidade, atende às determinações objetivas da Política e, ao mesmo tempo insere ações respeitando as necessidades, diferenças e culturas regionais.

Ainda, colaborando para a consolidação e defesa da Política de Assistência Social, no ano de 2005 é implantado o Sistema Único de Assistência Social – SUAS a partir da Normativa Operacional Básica – NOB/SUAS, cuja “justificativa estabelece o caráter do SUAS, as funções da assistência social para extensão da proteção social brasileira, a rede socioassistencial e a gestão compartilhada de serviços” (SPOSATI, 2006, p. 112).

Deste modo, o SUAS resulta do pacto federativo e da edificação da organização participativa e democrática da sociedade brasileira na busca por respostas eficazes à prestação socioassistencial proposta como estratégia de atendimento às demandas da Assistência Social. Avaliando sua apresentação pela NOB/SUAS, Aldaíza Sposati ainda o ilustra como:

Uma forma pactuada que refere o processo de gestão da assistência social, antes de iniciativa isolada de cada ente federativo, a uma compreensão política unificada dos três entes federativos quanto ao seu conteúdo (serviços e benefícios) que competem a um órgão público afiançar ao cidadão. (SPOSATI, 2006, p. 112).

Somando-se à referência acima observada, Simões, *apud* Paiva (2003), discorre sobre os fins do Sistema como sendo:

A integração de todos os entes interessados na Política Nacional de Assistência Social, gestores, conselheiros, trabalhadores e usuários em um processo participativo e democrático, com base na relação unificada entre Estados e municípios, com padrão único de qualidade, atendimento e recursos municipais.

O SUAS ajusta a estrutura das ações socioassistenciais de acordo com exigências locais e capacidade de atendimento, aprimorando a territorialidade como forma de classificação. Junto a isso tem-se a reiteração da descentralização do poder, na qual a execução de ações no âmbito municipal é primordial na medida em que avalia e reconhece as necessidades da

comunidade e de grupos próximos. A partir do SUAS, a habilitação de municípios fica condicionada à formulação e institucionalização de dispositivos referenciais como Conselho, Política e Fundo, em caráter inicial, e quanto ao nível de gestão (básica e plena). Além disso, ordenam-se quanto à população dispensada em pequeno, médio, grande porte e metrópole (SPOZATI, 2006).

Destarte, em consonância com Couto (2006), o SUAS estabelece como base de sua organização:

I – matricialidade sociofamiliar, recuperando a ideia de grupo familiar e não de indivíduo isolado. II – descentralização político-administrativa, com comando único em cada esfera de governo, imposta desde a LOAS, mas que nesse novo movimento é pactuado pelos entes federados que entendem sua responsabilidade frente à Assistência Social; III – recompõe o debate sobre o financiamento da política há clareza na necessidade de pactuação e de destinação orçamentária para o Fundo pelas três instâncias de governo; IV – informação, monitoramento e avaliação, estabelecendo novos patamares de regularidade, de necessidades de estudos e diagnósticos e de transparência nos dados que devem oferecer subsídios, onde se assentam as propostas para a área; e V – Política de Recursos Humanos, rompendo com a forma tradicional de atendimento na área. É a política pública que requisita serviços de qualidade e profissionais capacitados para oferecê-la e, portanto é necessário e urgente estabelecer parâmetros técnicos substantivos.

Com parâmetro no território e nas demandas da população, articulado à modalidade de proteção indicada pela PNAS, o SUAS inaugura o CRAS – Centro de Referência de Assistência Social e o CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social, cujas atribuições são determinadas pelos níveis de complexidade vinculados à proteção, sendo divididos respectivamente em serviços de proteção social básica e serviços de proteção especial de média e alta complexidade.¹³ Conforme Carvalho (2006), “tais serviços não são novos enquanto prática assistencial, mas sim em sua lógica organizativa, operativa e de financiamento”.

¹³ Segundo Carvalho (2006), os serviços de proteção social básica são desenvolvidos nos CRAS (1 para cada 5000 famílias) localizado em territórios de vulnerabilidade social com função de organizar, coordenar e executar serviços de proteção social básica. Enquanto que o CREAS é eleito como equipamento de proteção social especial de média complexidade o qual é desenvolvido junto a famílias, cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos; e equipamento de proteção social especial de alta complexidade para famílias que se encontram sem referência ou em situação de ameaça. Este último é a alocação de serviços às famílias cujos filhos se encontram em sob medida de proteção, objeto deste estudo.

Quanto ao financiamento, conta-se com o FNAS - Fundo Nacional de Assistência Social, FEAS – Fundo Estadual de Assistência Social e FMAS – Fundo Municipal de Assistência Social, cujo repasse se faz da esfera nacional a suas subsequentes instâncias federativas e a proporcionalidade dos recursos repassados varia de acordo com a situação de vulnerabilidade da região, tamanho da população atendida e indicadores desta demanda. A aplicação dos recursos se inscreve obedecendo a princípios normativos e constitui como instrumento redes informatizadas de inclusão e acompanhamento de dados.

Assim, ao considerar a exposição até aqui empreendida diante da formatação atual da Assistência Social enquanto política pública de Seguridade Social, observa-se que a história recente tem como pano de fundo a mobilização constante de diversos setores da sociedade por uma nova forma de ver, ter e fazer serviços socioassistenciais. A arena de discussão provocada por este novo conceito exige o confronto de elementos até aqui relegados, como pobreza e desigualdade social frente a elaborações culturais que permeiam o espaço das políticas sociais.

Com isso, propõe-se ressignificações envolvendo os grupos alvos da atenção socioassistencial e suas demandas convergindo para disseminação de categorias como vulnerabilidade, riscos, necessidades e mínimos sociais. Para Simões (2009), no âmbito destas políticas, concebe-se vulnerabilidade como “condição caracterizada por processos e situações sociais que gerem fragilidade, discriminação, desvantagem e exclusão da vida econômica, social e cultural”; por situação de risco, o mesmo autor destaca “a dimensão subjetiva na qual o indivíduo contrabalança as condições de vulnerabilidade com suas possibilidades e capacidades de enfrentá-las”; e ainda, no que diz respeito às denominações de mínimos sociais e necessidades básicas, tem-se neste último um indicador do primeiro o qual se define como:

Padrões de garantia de direitos sociais, nos patamares de dignidade, condições de subsistência e qualidade de vida, definidas pela sociedade, numa determinada fase histórica, como imprescindíveis, considerando as conquistas da legislação atual. (SIMÕES, 2009, p. 299)

Ressalta-se que as necessidades básicas envolvem “padrões básicos de inclusão social entre eles a vida familiar e comunitária e de acesso a bens culturais” (SIMÕES, 2009, p. 299).

Pela margem oferecida por estes conceitos, a Constituição Federal de 1988, a LOAS e os dispositivos instrumentais criados para o enfrentamento desta dinâmica social, lançam novas expectativas e ares de transformação à sociedade brasileira, tendo em vista a integralização e intersectorialidade ultrapassando a segmentação característica de pensar políticas públicas.

A fundamentação que aponta a Assistência Social como política pública de responsabilidade do Estado e como direito social é o norte de todo o aparato legal iniciado na CF de 1988, garantido e organizado pela LOAS, a qual dita a organização e execução da assistência social e da sistemática de sua gestão. A totalidade deste delineamento, apesar de suas distintas definições e arranjos, agrega a mesma pauta: a Assistência Social como Política, a garantia e sistematização enquanto direito e a eficácia das prestações por ela organizadas.

Neste eixo são incontáveis os avanços e conquistas assegurados. No entanto, pelo movimento que caracteriza qualquer realidade social, a materialização desta Política é um constante desafio e nisso insurgem as marcas que caracterizam o contexto social, econômico e político da sociedade brasileira e as relações por ela empreendida.

Em vista disso, finalizo esta contextualização, buscando referência nas palavras de Berenice Rojas Couto (2006), ao discorrer acerca dos caminhos colocados à solidificação incisiva e contínua da política de assistência social e como artefato para quebrar a subalternidade que nega a identidade social e legitima a dominação (YASBEK, 1997):

Sem dúvida, incorporar a legislação à vida da população pobre brasileira é necessariamente um dos caminhos, embora insuficiente para incidir na criação de uma cultura que considere a política de Assistência Social pela ótica da cidadania, portanto, é necessário mais que isso, é preciso recolar o debate sobre o espaço da política no campo do acesso ao excedente do capital como forma de garantir vida digna a todos os cidadãos brasileiros. (COUTO, 2006, p. 36)

Por conseguinte, passo a uma apresentação da atual Política de Atenção a criança e ao adolescente como sendo um dos objetos orientadores deste trabalho, referenciando aspectos vinculados à medida especial de proteção e sua afirmação na conjuntura atual como parte instituída deste novo modo de pensar política pública.

3.3 Política de Atenção à Criança e ao Adolescente

Seguindo a marcha democrática instalada no contexto brasileiro, em continuidade à profusão desencadeada pela CF de 1988 e em complementaridade à Assistência Social enquanto espaço político, é aprovado em 1990, com base nos artigos 227 e 228 desta CF, o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA – Lei nº 8069, de 13 de julho de 1990, o qual refere:

A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-lhes por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade (Art. 3º ECA).

O ECA é fruto da mobilização da sociedade como um todo, levando em conta formulações internacionais e as reconhecidas falhas na atenção até então concebidas à infância e juventude. A articulação destes elementos na busca por afirmação, garantia, fiscalização e efetividade dos direitos sociais de criança e adolescentes, tendo em vista a mencionada proteção integral, como pessoas em desenvolvimento e por isso com prioridades absolutas, estabelece, através do dispositivo do Estatuto, a Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente, e legitima a proteção integral a todas as crianças e adolescentes, independente de recursos, condições financeiras ou risco social. (SIMÕES, 2009).

Ao apontar concepções das práticas de atendimento à criança e ao adolescente, José Clemente de Souza Neto (2006) ilustra substancialmente o salto que proporciona novos rumos a esta trajetória:

O empenho de várias forças sociais conquistaram os direitos das crianças e adolescentes, traduzidos na Carta Magna do Brasil. Os embates para alteração do Código de Menores de 1979 estenderam-se por 10 anos contínuos. Ressaltamos a “beleza” com que as crianças, adolescentes e seus aliados conduziram esse processo, a ponto de o ECA não ser uma Lei do Congresso e sim um projeto da sociedade civil. Essa é a novidade contida no ECA e na Constituição de 1988. Estes instrumentos legais deixaram de conceber os meninos empobrecidos com um feixe de carências, de coitadinhos, de bandidinhos, pivetes, como se encontrava subjacente no Código anterior. A lei atual concebe-os como sujeitos de sua história e seres em desenvolvimento (NETO, 2006, p. 185).

A proposta dada por este novo caminho deve, então, engessar as concepções e categorias estigmatizantes veiculadas pelas legislações anteriores e despertar a potência de participação dos protagonistas da política de direitos, sendo colocado por Faleiros (2005)¹⁴ como “uma ruptura com a visão clientelista e repressora até então predominante”.

Assim, em traços gerais,

O ECA institui os direitos fundamentais e as medidas preventivas, socioeducativas e protetivas que objetivam assegurá-los. Estabelece as linhas de ação da política de atendimento, como as políticas e programas sociais, serviços de prevenção, entidades de atendimento, medidas de proteção e organização pública. Prioriza a reinserção familiar, como medida de ressocialização, em vez da tutela de instituições estatais ou conveniadas. Define os atos infracionais, estabelece os direitos e as garantias processuais e as medidas socioeducativas, a remissão e as pertinentes aos pais ou responsáveis. Institui o conselho tutelar e a justiça da infância e da juventude, seus procedimentos, a participação do Ministério Público e destaca o instituto da adoção (SIMÕES, 2009, p. 219).

¹⁴ FALEIROS, V. Políticas para a infância, a adolescência e desenvolvimento. In: http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_11/ENSAIO1_Vicente.pdf. Último acesso em 10 de agosto de 2012.

Diante das linhas de ação e das diretrizes desta política, reitera-se sua consonância com a roupagem que institui a nova fase das políticas públicas iniciadas na CF, descritas pela Seguridade Social e disseminadas no âmbito da Saúde, Previdência e Assistência Social, conforme apresentado no item anterior deste trabalho.

O núcleo da política de atendimento à criança e ao adolescente satisfaz o entendimento de manutenção das necessidades básicas por meio de programas e serviços específicos ao grupo atendido, afluindo ao exercício das políticas sociais. Da mesma forma, no que se refere às diretrizes, evidencia a municipalização do atendimento, a descentralização político administrativa, o trabalho associado entre as entidades de atendimento e a referência de Conselhos e Fundos perante as três Unidades federadas¹⁵. Além disso, sustenta a convivência familiar e comunitária como referência e lócus preferencial para desenvolvimento¹⁶.

Considerando o tema abordado por este trabalho e a amplitude da prerrogativa legal determinada pelo ECA, será dado enfoque à regulamentação vinculada à medida protetiva de acolhimento institucional.

Nessa perspectiva, conforme referenciado nas páginas anteriores deste estudo, os estabelecimentos de acolhimento institucional contornados por práticas ascendentes ao ECA mantinham no mesmo espaço jovens “infratores” e os que para ali eram encaminhados em virtude de violação ou ameaça de suas condições; ou ainda, os que não possuíam familiares que lhes assistissem.

Logo, a internação na esfera propugnada pelo ECA adquire nova conotação, tendo como marco sua diferenciação da proposta de programas de acolhimento institucional regulada pela atualização da política. A internação passa, então, a ser considerada medida socioeducativa e o acolhimento institucional ponderado como medida específica de proteção. Além disso, este

¹⁵ Ver mais em SIMÕES, C. Curso de Direito do Serviço Social – Biblioteca Básica. São Paulo: Cortez, 2009.

¹⁶ Ver Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária. Em: 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: CONANDA, 2006. Disponível em: <www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sedh/.../pncfc.pdf>. Acesso em: 12 de agosto de 2012.

último assume caráter de provisoriedade e excepcionalidade em sua aplicação, sendo resguardada ainda, a não privação de liberdade e o direito à convivência familiar e comunitária, como aponta o art. 92 do ECA:

As entidades que desenvolvam programas de acolhimento familiar ou institucional deverão adotar os seguintes princípios: I - preservação dos vínculos familiares e promoção da reintegração familiar; II - integração em família substituta, quando esgotados os recursos de manutenção na família natural ou extensa; III - atendimento personalizado e em pequenos grupos; IV - desenvolvimento de atividades em regime de co-educação; V - não desmembramento de grupos de irmãos; VI - evitar, sempre que possível, a transferência para outras entidades de crianças e adolescentes abrigados; VII - participação na vida da comunidade local; VIII - preparação gradativa para o desligamento; IX - participação de pessoas da comunidade no processo educativo.

A provisoriedade e excepcionalidade da medida se justificam pela apreensão da importância da família e da comunidade no desenvolvimento psicossocial de crianças e adolescentes, e dos afetamentos que a vivência prolongada em estabelecimentos de acolhimento institucional pode manifestar na vida destes.

O caráter de provisoriedade faz com que seja fundamental a realização de avaliações constantes diante das condições que conduziram ao acolhimento institucional e, ainda, evidencia a importância do acompanhamento técnico e especializado junto à situação que desencadeou a aplicabilidade da medida de proteção. Este fato incide na importância da unificação da ação dos profissionais que atuam nesta área, juntamente com a totalidade dos serviços e políticas voltadas à família, reforçando a magnitude da Política de Assistência Social. Além disso, o atendimento desse aspecto provisório depende também dos motivos que ocasionam à medida protetiva.

Na abrangência de sua excepcionalidade, entende-se que o acolhimento institucional só se faz como medida extrema, em que a criança ou o adolescente tem sua integridade e direitos ameaçados e desde que extintas as possibilidades de que, além de sua família nuclear, a extensão de sua família possa lhe assistir. Nos casos em que não existe possibilidade de a criança ou o adolescente retornar a sua família de origem, dá-se início à tentativa de colocação em família substituta.

O cumprimento do aspecto que garante à provisoriedade e excepcionalidade da medida depende do atendimento à prioridade dada à criança e ao adolescente na gestão das políticas públicas. No entanto, a natureza da provisoriedade repercute na determinação de prazos que a caracterizem. A realidade prática deste plano de ação coloca em evidência a (des)associação que envolve a generalidade de um período de tempo ao considerar a singularidade das situações que envolvem história de vida e contexto familiar de cada sujeito atendido. Ou seja, além dos esforços dimensionados pela rede de ações para superação das condições que originaram a aplicabilidade da medida, a provisoriedade depende também, das especificidades inerentes a cada situação.

No que se refere aos encaminhamentos à medida protetiva de acolhimento institucional, estes se reservam à determinação judicial ou intervenção do conselho tutelar, que previsto a partir do ECA em seu art. 131, “é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente.”

As próprias entidades de atendimento são responsáveis por sua operacionalização, e ficarão sujeitas a fiscalizações periódicas pelos órgãos competentes, como indica o ECA em seus artigos 90 e 95, respectivamente:

As entidades de atendimento são responsáveis pela manutenção das próprias unidades, assim como pelo planejamento e execução de programas de proteção e socioeducativos destinados a crianças e adolescentes.

E ainda, “as entidades governamentais e não-governamentais referidas no art. 90 serão fiscalizadas pelo Judiciário, Ministério Público e pelos Conselhos Tutelares”.

A atualização do ECA dada no ano de 2009, ressalta em seu Título II, Capítulo II, a integração familiar e comunitária e, quando possível, a participação dos pais ou responsáveis na vida no estabelecimento de acolhimento institucional, em favor disso,

O acolhimento familiar ou institucional ocorrerá no local mais próximo à residência dos pais ou do responsável e, como parte do processo de reintegração familiar, sempre que identificada a necessidade, a família de origem será incluída em programas

oficiais de orientação, de apoio e de promoção social, sendo facilitado e estimulado o contato com a criança ou com o adolescente acolhido. (ECA, art. 101, § 7º)

Destaca, também, a elaboração de um “plano individual de atendimento”, contribuindo para o acompanhamento e evolução de cada caso e reitera a constante partilha de informação entre técnicos, criança/adolescente e pais ou responsáveis. Neste ponto se constrói uma intersecção constante e participativa circunscrevendo espaço aos agentes principais de cada situação.

Ao olhar para a cidade de Porto Alegre, RS, por amparar a centralidade exploratória observada neste trabalho, observa-se que, até 1990, o acolhimento institucional tinha como referência a FEBEM/RS, seguindo a trajetória do Código de Menores e da FUNABEM.

Com a instituição do ECA, a internação e o acolhimento institucional recebem legitimidade legal que garante sua distinção enquanto medida socioeducativa e medida de proteção. Assim, atendendo a este propósito, a FEBEM/RS se divide em FPE – Fundação de Proteção Especial e FASE – Fundação de Atendimento Sócio Educativo, cuja amplitude gestora está vinculada à esfera estadual. A FASE distribui a materialização de sua operação aos municípios gaúchos através dos CASEs – Centro de Atendimento Sócio Educativo. A funcionalidade destes novos equipamentos atende a crianças e adolescentes em medida socioeducativa por razão de ato infracional ocasionado por sua própria conduta.

Esta modalidade de atendimento se distingue da medida específica de proteção, em que o Estado acolhe crianças ou adolescentes por terem sofrido algum tipo de exposição que coloque em risco sua integralidade e ameace ou viole seus direitos. Conforme já mencionado, esta medida especial de proteção é o objeto de atenção deste trabalho.

Em atendimento às projeções legais que concedem preferência à execução municipal da política pública de assistência social e, pela articulação entre esta política e o ECA, o município de Porto Alegre passa a cristalizar sua política de atendimento a crianças e adolescentes.¹⁷ Esta articulação entre política de assistência social e ECA concerne à soma de esforços pela superação de

¹⁷ Informação obtida através de consulta a documentos cedidos pela equipe técnica da FASC, os quais determinam o reordenamento dos estabelecimentos municipais de acolhimento institucional.

situações de risco e vulnerabilidades, pelo atendimento às necessidades básicas e pela garantia de direitos, visando à proteção integral de crianças e adolescentes como um todo. No que se refere à proposta da política de proteção enquanto medida específica, a esfera municipal se empenha na organização desta rede de serviços especiais de alta complexidade, oferecendo atendimento a todas as crianças e adolescentes que necessitarem.

Até o ano de 2007, a rede municipal de proteção especial de alta complexidade contava com três estabelecimentos diretamente executados e geridos pela FASC¹⁸, classificados como parte da Rede Própria Municipal. Formando outro grupo e somando-se à rede de proteção especial, apresenta-se a Rede Conveniada, composta por organizações da sociedade civil em parceria com a FASC. Na formatação da rede conveniada, a unidade gestora compra vagas, supervisiona e assessora “abrigos de médio porte, em formato residencial ou casa lar”, todos devidamente habilitados junto ao CMAS e CMDCA.¹⁹

Inicialmente, a Rede Conveniada foi estruturada para oferecer acolhimento à crianças de 0 a 7 anos de idade, para as quais a esfera pública não possuía estrutura para atender. Enquanto isso, por convenção, a Rede Própria acabava voltando-se a atendimento dos casos envolvendo maior complexidade. No entanto, com a aceleração e desenvolvimento social, a passos largos as demandas socioassistenciais se agigantam e se reconfiguram, trazendo obstáculos a esta operacionalidade.

A leitura deste contexto oferece um panorama que remete à forma comum do processo histórico de institucionalização de crianças e adolescentes no Brasil. As trilhas percorridas na capital do Estado gaúcho não foram diferentes. A estrutura construída até o ano de 2007, mesmo diante de tentativas e adaptações legais, continuava reproduzindo a violação de direitos, porém agora com um agravante: diante de todo um cenário legalmente configurado.

De acordo com pesquisa encomendada no ano de 2006 pelo CMAS à Universidade Federal do Rio Grande do Sul, com objetivo de diagnosticar a

¹⁸ A FASC – fundação de Assistência Social e Cidadania é unidade que reúne a gestão municipal da política de assistência social em Porto Alegre, conforme apresentado no item anterior deste capítulo.

¹⁹ De acordo com dados apresentados no Projeto Figueira, organizado pela equipe técnica da FASC e que determina o reordenamento dos espaços de acolhimento de ordem municipal em Porto Alegre, RS. O projeto foi enviado a mim, via email pela equipe da FASC.

estrutura e composição dos abrigos municipais de Porto Alegre, pode-se afirmar as principais características que contornavam estes espaços como sendo:

Sobrelotação, estruturas inadequadas, atendimento no modelo de grande instituição, concentração de casos que apresentavam comprometimento comportamental grave, drogadição e acolhimentos atendendo a medida sócio educativa em meio aberto.²⁰

Por esta constatação verifica-se a descaracterização da conjuntura protetiva pela generalidade e massificação do atendimento que continuava exigindo a convivência entre medidas legitimadas pela distinção entre suas naturezas (medida socioeducativa e medida de proteção).

É impossível, então, não questionar: que alterações estes equipamentos empreendem diante do marco promovido pela nova política de atendimento? Do que estas alterações dependem?

Mesmo diante de um abrangente e positivo arcabouço legal e de tentativas e intenções valorosas, a história se reproduz em alguns (e determinantes) pontos. É certo que com virtuosas alterações. Porém, observa-se que em sua profundidade conserva traços até então de difícil, mas de possível acesso.

Em busca disso, está o trabalho e movimento de pessoas que fazem parte desta trajetória; que discutem, problematizam, estudam e qualificam olhares diante desta realidade. É a construção de saberes e verdades produzindo discursos, determinando relações e realizando cotidianidades. Assim, nesta dinamicidade crítica, após diversificadas avaliações com base em construções de diagnósticos e índices locais, profissionais da área, sob a gestão da FASC, lançam, no ano de 2007, o seguinte projeto: “Projeto Figueira – Reordenamento da rede de abrigagem infra-juvenil própria da Fundação de Assistência Social e Cidadania da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, RS”.

O Projeto Figueira traz uma nova proposta para ordenação de espaços de acolhimento de âmbito municipal em Porto Alegre. Sempre com foco nas prerrogativas legais, caminha no sentido de articular soluções para as

²⁰ FONSECA, Cláudia, SCHOCK, Patrice, URIARTE, Pilar e SOARES, Diego. Estrutura e Composição os Abrigos para Crianças e Adolescentes de Porto Alegre Vinculados ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e participantes da Rede Própria, Conveniada e Não Conveniada. Pesquisa encomendada pelo Conselho Municipal da Criança e do Adolescente de Porto Alegre. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Janeiro de 2006.

insuficiências e lacunas que sempre acompanharam esta prática. Neste sentido tem como objetivos:

1) Adequação do número de vagas/metasp da Rede de Abrigagem Própria Infante-Juvenil da FASC/PMPA a população já efetivamente abrigada nessa Fundação; 2) Adequação de recursos humanos, proporcional ao número de vagas/metasp; segundo diretrizes do SUAS (NOB RH); 3) Otimização dos recursos da FASC, visando a qualificação gestão das políticas que envolvem criança e adolescente; 4) Mudanças estruturais nos espaços físicos dos equipamentos através da criação de modalidades distintas de abrigos; 5) Mudanças na metodologia de trabalho, buscando privilegiar trabalho individualizado, em pequenos grupos, com alto investimento no fortalecimento dos laços familiares e oferecimento de um espaço que se aproxime da realidade de um lar, com condições adequadas ao bom desenvolvimento da criança e do adolescente.²¹

Em atendimento a estes objetivos, se deram as seguintes linhas de ação:

- Criação de abrigos de pequeno porte, com, no máximo, 12 vagas cada, no Modelo Residencial - ARs, mistos, para atendimento de crianças e adolescentes entre 0 e 17 anos que possam beneficiar-se desta modalidade de atendimento.
- Instituição de um Núcleo de Casas de Passagem com características diferenciadas: CASA QUERO-QUERO: casa de passagem, de pequeno porte, com 10 vagas, em regime de coeducação, para recebimento de adolescentes para pernoite, ou estadia muito breve, visando atendimento das solicitações e determinações de acolhimento de adolescentes advindos do Plantão do Foro Central (PFC) vinculadas a atos infracionais e Justiça Instantânea (JIN). CASA JOÃO DE BARRO: casa de passagem, de pequeno porte, com 10 vagas, em regime de coeducação, visando acolhimento e atendimento de adolescentes que apresentem Transtorno de Conduta Grave e/ou envolvimento profundo com drogas, que necessitem, no momento, de cuidados intensivos no sentido de preservação física, psíquica e moral.²²

O estabelecimento de acolhimento institucional, cuja realidade foi a principal fonte da pesquisa a seguir apresentada, enquadra-se no grupo dos abrigos de pequeno porte de modelo residencial categorizado como ARM - Abrigo Residenciais Municipais integrante da Rede Própria. O espaço acompanhado enquanto referência para a pesquisa atende crianças e adolescentes de ambos

²¹ Projeto Figueira – Reordenamento da rede de abrigagem infante-juvenil própria da Fundação de Assistência Social e Cidadania da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, RS. Porto Alegre: 2007.

²² Igualmente retirado do Projeto Figueira, conforme referência anterior.

os sexos e sem restrições com relação à faixa etária, como possibilidade para manter em um mesmo local, grupos de irmãos.

Assim, esta nova configuração é a base atual da rede de atendimento especial a crianças e adolescentes em Porto Alegre, RS. Além das unidades da rede própria, o atendimento municipal mantém sua parceria com a rede conveniada.

Com o passar dos anos, o trabalho e os projetos vêm se reavaliando, atualizando e se aperfeiçoando na tentativa de diminuir marcas e oferecer um atendimento adequado e digno a crianças e adolescentes.

A intenção desta análise é situar a conquista dos direitos de crianças e adolescentes a partir da instituição do ECA, e neste conjunto entrelaçar ao ordenamento que legitima a nova proposta das medidas provisórias e excepcionais de proteção. Neste aspecto, também houve uma tentativa de evidenciar o panorama que colaborou para a formação da esfera municipal da rede de proteção situando neste enfoque elementos que participam da questão central deste trabalho.

É reconhecida e reverenciada a amplitude do avanço promovido pelo reconhecimento de direitos sociais de crianças e adolescente e, principalmente, pelo rompimento com a invisibilidade que estrategicamente rejeitava suas singularidades e tinha implícita uma suposta improbabilidade de superação de adversidades. Porém, entre discursos, determinações legais e ações efetivas existe um grande espaço, revelando um dos desafios a ser enfrentado pelas políticas sociais. Este espaço é atravessado por contradições e heranças culturais marcadas por conservadorismo, autoritarismo, preconceitos e exploração que ainda fazem parte do ideário da sociedade brasileira. Em concordância com Neto, reafirma-se: “enquanto prevalecem a desigualdade e a exploração, os direitos sociais só aparecem no discurso e nas leis, sem realizar as transformações sociais” (2006, p. 187).

Assim, frente às conquistas já efetivadas e dos discursos concorrentes, é urgente sua ininterrupta manutenção, com formação humana “na política da vida, nas relações de solidariedade, amizade, justiça e confiança” (NETO, 2006) realizando forças qualificadas, alargadas e aglutinadas em razão da potência política da sociedade.

Diante disso, adianto o próximo capítulo no qual tento explorar aspectos da “realidade cotidiana” da política de proteção especial de atendimento a crianças e adolescentes executada pela FASC utilizando movimentos desta realidade conformados durante o período em que pude acompanhar o cotidiano de um dos ARMs. Apresento assim, a metodologia de pesquisa adotada e a contribuição de aparições discursivas que expressam algumas ordenações da dinâmica desta realidade.

4. “Reeditando os caminhos compartilhados...”

Aqui não se tem uma preocupação com o falso ou verdadeiro, mas com o vitalizante, o ativo [...] e o critério é quanto ao grau de abertura para a vida que cada um se permite a cada momento. (ANDRADE, 2006, p. 219)

4.1 Da aproximação ao delineamento: recursos para a viagem...

As páginas que se seguem trazem observações que vêm se conformando desde o período de graduação em serviço social concluído no ano de 2009. Período no qual, durante dois anos, pela prática de estágio supervisionado, tive uma valorosa aproximação com espaços institucionais constituídos em favor da proteção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes no município de Pelotas, RS. Em virtude deste mecanismo pedagógico de formação participei, quase que diariamente, da rotina que conforma o cotidiano de um estabelecimento de acolhimento institucional, transitei pelos órgãos que congregam a materialização dos direitos tratados e, em paralelo, também enquanto estagiária, conheci o trabalho realizado pelos técnicos do Ministério Público na Promotoria da Infância e Juventude no município de Pelotas, RS.

A experiência diante desta realidade contribuiu para minha formação acadêmica despertando olhares, instigando a abertura para novos conhecimentos e para uma iniciação de vida profissional. Era também nítida a mobilização exercitada ao espaço institucional diante de questionamentos compartilhados e construções elaboradas em um processo conjunto e contínuo de aprendizado. Porém, sobretudo, as marcas deste período foram os afetos despertados em seu sentido mais amplo, impulsionando redescobertas, (des)paixões, recuos, potências e o arejar de espaços acomodados.

Rubem Alves²³ (2002) diz que “Afeto, do latim 'affetare', quer dizer 'ir atrás'. É o movimento da alma na busca do objeto de sua fome. [...] a fome que faz a alma voar em busca do fruto sonhado”. Nas extensões e conexões dadas pela existência do outro e pelas relações nascentes desta flutuação, se insinuam imersões suaves traduzidas em exercícios de trocas, misturas, partilhas e paralelismos sucessivos que impulsionam ao mesmo tempo, aproximações e vontade de uma superação sobrejacente a formalismos instrumentais.

²³ ALVES, R. <http://www.jornaldaciencia.org.br/Detailhe.jsp?id=5692>, último acesso em 28 de agosto de 2012.

E por estes afetos, passados quase dois anos do encontro inicial com esta realidade, retomo essa trajetória a partir de minha vinculação como estudante de pós-graduação do Mestrado em Política Social da UCPel - Universidade Católica de Pelotas. Nesta nova etapa, tenho a oportunidade de verificar novos aspectos tangenciados pelo tema e exercito esta travessia tentando refletir sobre uma possível superação da objetividade cotidiana da Política de Atendimento a Crianças e Adolescentes em medida específica de proteção, onde acesso como referência à organização dada pela FASC - Fundação de Assistência Social e Cidadania da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, RS.

Pela direção relacional do tema, durante a imersão atual no universo pesquisado, foi impossível não recriar os caminhos já conhecidos e, durante grande parte da incursão, me observei num processo interno de comparação entre esta experiência e outras já conhecidas. Até os momentos finais da pesquisa e na sequência dos procedimentos de elaboração deste trabalho, foi custoso não assemelhar as situações vividas empreendendo um crítico processo de descodificação²⁴ sempre em sentido de fazer-se movimento.

Após a definição do problema de pesquisa, - que envolvia a avaliação de supostas transposições de exercícios materializados no passado através de um confronto diante das alterações atuais envolvendo a política de proteção a criança e ao adolescente na realidade cotidiana de estabelecimentos de acolhimento enquanto medida de proteção - foram analisadas algumas possibilidades, enquanto procedimentos metodológicos como suporte para aproximação junto à realidade investigada de forma a tentar responder a esta questão central.

Logo, pelo teor deste arranjo, foi reconhecido no método qualitativo um expressivo caminho para significar, compreender e testemunhar a história que determina o trabalho de um grupo de pessoas que “se encontram perante o desafio de ajudar a elaborar projetos pessoais e sociais que recuperem toda uma cadeia de perdas e danos pessoais e sociais”. (NETO, 2006, p. 200)

²⁴ Na apresentação do livro, *Pedagogia do Oprimido* (Freire, 1987), o Professor Emani Maria Fiori, diz sobre o processo de conscientização, aprendizagem e processos de dominação, reverenciando o trabalho do autor e, aponta a ação de descodificar como sendo: “análise e consequente reconstituição da situação vivida - reflexo, reflexão e abertura de possibilidades concretas de ultrapassagem. Mediada pela objetivação, a imediatez da experiência lucidifica-se, interiormente, em reflexão de si [...]”.

Para Minayo, 2008, p. 21:

A pesquisa qualitativa trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis.

Reafirmando a proposta, a autora ainda diz que o método qualitativo reúne um

[...] conjunto de fenômenos humanos entendidos como parte da realidade social, pois o ser humano se distingue não só por agir, mas por pensar sobre o que faz e por interpretar suas ações dentro e a partir da realidade vivida e partilhada com seus semelhantes. (MINAYO, 2008, p. 21)

Sendo assim, a pesquisa de abordagem qualitativa é a que melhor se insere ao meio analisado, pois as questões que norteiam os sentidos, apreensões e significados da realidade em torno dos estabelecimentos de acolhimento institucional assumem um caráter específico e permeado por relações. Uma vez subsumido à atividade humana, adquire aspectos valorativos e individuais de seus repressores.

Seguindo esta trilha, de forma a acompanhar e empreender a análise qualitativa, foi adotado como norte inicial o referencial oferecido pela perspectiva teórica de Michel Foucault, pela amplitude de subsídios com que o autor problematiza elementos e relações que se localizam no centro do objeto de exploração. Além disso, esta perspectiva ampara em certas pontualidades a dimensão reflexiva que estimula e responde “à minha visão de mundo” neste momento, pois, também de acordo com Minayo (2008, p. 34) “o pesquisador opera escolhas (mesmo sem ter a percepção clara disto), tendo como horizontes sua posição social e a mentalidade de um momento histórico concreto”.

Portanto, a exploração do que foi encontrado através desta experiência, dar-se-á através da apresentação destes achados e de sua vinculação a elementos analisadores²⁵. Porém, a exploração empreendida parte das formas desenhadas nesta realidade em que assume possibilidades de aproximações e problematizações. E para tal, seguindo o norte qualitativo de técnicas de análise textual e admitindo que “mesmo que possam ser examinadas a partir

²⁵ Seguindo a referência de Andrade (2006), os elementos “analisadores são dispositivos espontâneos usados tanto para trazer à luz a problematização como sua possível solução”.

de um eixo comum de características, também apresentam diferenças que variam mais em grau e intensidade do que qualidade” (MORAES, 2007, p. 140), busco auxílio na Análise de Discurso pela perspectiva de Michel Foucault, com intenção de “explorar as práticas discursivas e os poderes que as permeiam” e que oferecem um pouco do alcance desta realidade conjuntural. (FOUCAULT, 1987).

Incide na análise a relevância em considerar as aparições discursivas em seu “lugar social”, por abranger espaço de disputa em que as relações acontecem e, traduzir seus limites. Sendo assim, de acordo com Vilas Boas (2002, p. 10) a Análise do Discurso é também uma análise da ação social em que “a decodificação dos discursos significa um desvelamento dos horizontes históricos politicamente estruturados e a enunciação do discurso equivale à enunciação do poder enquanto objeto de desejo”.

Para Foucault (1988, p. 9), “em toda a sociedade a produção do discurso é ao mesmo tempo controlada, selecionada, organizada e redistribuída por certo número de procedimentos que têm por função conjurar seus poderes [...]” conversando as entrelinhas de uma produção institucional.

A Análise de Discurso tem como preocupação primeira a interpretação, especialmente uma interpretação crítica, fundamentada em alguma “teoria forte” e assumida a priori como referencial interpretativo e crítico. (MORAES, 2007, p. 144)

Porém, mesmo que seja reconhecida a rigorosidade da ênfase interpretativa dada à Análise de Discurso, esse fechamento não é uma preocupação constante e permanente deste trabalho. A interpretação que aqui se procura caminha em direção aos sentidos conduzidos pela fluidez transversal da natureza de um híbrido conjunto de relações, focalizando, deste modo, na rede de instituições empregadas em suas elaborações.

Para Moraes (2007),

[...] esse tipo de investigação se concentra na análise de mensagens, da linguagem, do discurso, ainda que seu “corpus” não seja necessariamente verbal, podendo também referir-se a outras representações simbólicas (MORAES, 2007, p. 141).

Para Foucault (1988), a análise das condições, jogos e efeitos do discurso compreende questionar suas condições de produção e institucionalização, dando margem a procedimentos internos e externos de controle de discurso. São esses procedimentos que condicionam os discursos e, que determinam práticas institucionalizadas.

Os procedimentos externos, dimensionados pelo autor, atuam como sistemas de exclusão operando na elaboração e manifestação da prática discursiva. Tentam controlar os poderes do discurso e, neste âmbito, são apresentados como sistemas de interdição, separação e rejeição e, vontade de verdade.

O sistema de interdição coloca em evidência o tabu do objeto, o ritual das circunstâncias e o direito do sujeito que fala. Nas palavras do autor é observada “a palavra proibida”. No que se refere à separação e rejeição colocam-se em oscilação e oposição parâmetros de valor e descrédito à palavra proferida. Foucault ilustra este sistema através da observação da “segregação da loucura”. Logo, a vontade de verdade, anseia o “consenso da verdade”. Confere legitimidade aos discursos.²⁶ (FOUCAULT, 1996).

Essa vontade de verdade se apoia sobre um suporte institucional, sendo reforçada e reconduzida por um conjunto de práticas e, pelo modo como o saber é aplicado à sociedade, como ele é valorizado, distribuído, repartido e de certo modo atribuído. (FOUCAULT, 1996, p.17)

Já, os procedimentos internos “funcionam como princípios de classificação, ordenação e distribuição” e consideram os discursos como executores de seu próprio controle. Revelam dimensão de acaso e acontecimento ao discurso e nisso relacionam-se como princípios limitadores na figura do Comentário, do Autor e da Disciplina. (FOUCAULT, 1996).

Através do Comentário, têm-se textos primeiros e segundos, “criadores e que se repetem” permitindo acesso a novos discursos. Pelo princípio do Autor tem-se um complemento ao do Comentário. É o “agrupamento do discurso” que dá singularidade além da repetição. É essa singularidade do Autor que

²⁶ Para observação detalhada destes procedimentos ver: Foucault, M. A ordem do discurso. Loyola: São Paulo, 1996.

limita o acaso do discurso. E por fim, na variação dos princípios internos de controle do discurso, a disciplina controla a produção por meio de um jogo entre verdades e erros lhes conferindo limites. (FOUCAULT, 1996).

De acordo com metodologia do autor, ainda, como andamentos de separação e limitação do discurso, aparecem procedimentos de sujeição que elaboram seu funcionamento e, as condições de seu sujeito. São os rituais da palavra, as sociedades do discurso, os grupos doutrinários e as apropriações sociais. Estas restrições fixam lugares, acessos, posições, gestos e circunstâncias determinando sujeições para que se possa acompanhar e fazer parte do discurso. (FOUCAULT, 1996).

A maior parte do tempo, eles se ligam uns aos outros e constituem espécies de grandes edifícios que garantem a distribuição dos sujeitos que falam nos diferentes tipos de discursos e a apropriação de certas categorias de sujeitos. (FOUCAULT, 1996, p. 44).

Seguindo a referência de análise diante destas articulações de exclusão e limitação do discurso, Foucault (1996), propõe o questionamento da vontade de verdade do discurso, a restituição de seu caráter de acontecimento e a suspensão da soberania do significante, dirigindo uma reflexão diante das reais necessidades, utilidades e objetivações subjacentes a elaborações e controles discursivos.

Nesse sentido, o autor busca caminho nos princípios de inversão que tenta ir além da expansão e continuidade dada por princípios internos; princípios de descontinuidade, considerando que o acaso não é contínuo: “práticas descontínuas que às vezes se cruzam e, em outras se ignoram” (p. 53); princípio da especificidade que retira dos discursos à ordem de previsibilidade; e princípio de exterioridade que “a partir do próprio discurso, passa às suas condições externas de possibilidade. Aquilo que dá lugar à series aleatórias de acontecimentos e fixa suas fronteiras” (p. 53).

Nestes princípios de aproximação metodológica, observam-se as noções de acontecimento, série, regularidade e condições de possibilidade, em respectiva contradição à noção de criação, unidade, originalidade e significação, como determinantes para constituição de novas formas de relações. (FOUCAULT, 1996).

Na perspectiva do autor, esses procedimentos e princípios²⁷ se observam como cruzamentos complementares para consideração de uma “sistematicidade descontínua” da realidade, promovendo representações de utilidade, cuja essência interrogativa está em “mostrar como se formaram, para responder a que necessidades, como se modificaram e se deslocaram, que forças exercem efetivamente e em que medida elas foram contornadas²⁸”.

Assim, por aproximações direcionais, chega-se aos princípios críticos que fornecem possibilidade de exploração das interdições e exclusões na produção dos discursos que, revelam apropriação e distribuição da institucionalização da política de atendimento a criança e adolescente em medida de proteção, considerando seu espaço social de realização.

Logo, na atribuição direcionada ao espaço de análise, os elementos que nele contribuem, resultam de movimentos em torno de observações de partes de um (suposto) “todo”, ofertadas por relações que o constituem, destacadas e reunidas no cotidiano que dá vida à política de atenção à criança e adolescente em medida de proteção e, se colocam como parte dos caminhos para sua implementação. Para isso, confio no princípio que aponta a superação de uma fragmentação e, nisso, a conjunção dos elementos analisados, onde “fragmentar e categorizar não significa necessariamente a mesma coisa” (MORAES, 2007, p. 153).

Embora seja considerada a amplitude das relações, e o reconhecimento de recortes provisórios das interlocuções que as constituem como “partes de um único sistema complexo”, concordo com Moraes (2007), “diante da impossibilidade de concretamente atingir o todo [...] a explicitação de uma compreensão é sempre apenas parte de um todo” (p. 153).

Pode-se exercitar um movimento entre o todo e as partes, de modo que se consiga ampliar a compreensão do todo, inclusive das interações que o constituem, focalizando temporariamente nas partes e em suas interconexões. (MORAES, 2007, p. 153).

²⁷ Além da referência obtida através de FOUCAULT, M. A ordem do Discurso. São Paulo: Edições Loyola, 1996, foi observada a sistematização destes princípios de exclusão e limitação, apresentada por Wilson Correa, em: Um discurso para a crítica do discurso - Leitura de uma aula de Foucault. Disponível em <http://meuartigo.brasilecola.com/filosofia/um-discurso-para-critica-discurso-leitura-uma-aula-.htm>. Último acesso: 25 de agosto de 2012.

²⁸ Ver <http://www.filoczar.com.br/foucault/resenha.pdf>. Último acesso em 25 de agosto de 2012.

E ainda,

Num certo sentido, as categorias estão presentes em toda a Análise de Discurso. Isso ocorre na seleção dos focos ou categorias teóricas empregadas na análise. Assim, ainda que não tenha a pretensão descritiva e, portanto, não categorize elementos do discurso analisado, quando propõe seu exame do discurso o faz com base em categorias teóricas previamente selecionadas. (*ibidem*, p. 154).

Pela qualificação destas articulações implícitas, a partir da abrangência de Foucault contribuindo para a caracterização de um “olhar externo”, espero caminhar em favor da distinção que acena para visualização das tramas compostas e difundidas na imersão de um espaço de acolhimento institucional, somada à vivência dos dispositivos que nele concorrem. Porém, apesar do enfoque especial conferido ao aporte teórico deste autor, será construído um diálogo aberto com outros autores também examinados nesta etapa.

Sendo assim, após a amarração dos capítulos anteriores, estruturados pelas conexões que propiciam em termos de sociedade e por constituírem o processo histórico cujos reflexos iniciam, propagam e agregam respostas ao tema, apresento o objeto pesquisado, os sujeitos da pesquisa, os achados na conciliação deste mosaico e as direções que conduzi e outras tantas que me deram caminho. E, utilizo como desfecho desta apresentação e como um “lembrete para viagem” a ideia retratada por Minayo (2008), na qual refere o reconhecimento de que “todo conhecimento científico tem sempre caráter aproximado, provisório, inacessível em relação à totalidade do objeto; é vinculado à vida real e condicionado historicamente”.

4.2 Instrumentos e materiais

Para conformação dos recortes desta realidade, tive como meios para aproximação e alcance, um cruzamento de informações coletadas a partir de um emaranhado de componentes. Assim, de forma a ilustrar o entendimento destas fontes na disposição deste trabalho, apresento, na sequência, a

compreensão de cada uma delas, na qual, como tentativa de ultrapassar a objetividade de sua utilização, relaciono sua aplicabilidade com a vivacidade encontrada neste percurso.

Participantes e instrumentos para coleta de dados

As entrevistas e observações foram realizadas em um estabelecimento municipal de acolhimento institucional integrante da Rede Própria Municipal de Porto Alegre, RS.

A condução a este local se deu através de submissão de processo administrativo junto a FASC e a Coordenação dos Serviços Municipais de Alta Complexidade, o qual solicitava autorização para realização desta aproximação, junto à rede municipal de estabelecimentos de acolhimento institucional.

Neste transcórper acompanhei a rotina do espaço em turnos e plantões²⁹ diferentes, sem que houvesse um horário determinado para minha chegada. Neste momento, ressalto a relevância da abertura ao espaço físico e disponibilidade da equipe ao acolher a mim e meus questionamentos diante de uma realidade cotidiana que lhes é própria. As visitas foram feitas durante um período de 15 dias.

Assim, apesar da possibilidade de aproximação junto a outros ARMs, considerando o período de tempo, prazos a serem cumpridos e a organização central deste núcleo institucional, que compreendia a mesma equipe, optei por conhecer a realidade de um deles e centralizar as observações a este recorte, na tentativa de conhecer melhor o espaço, ao invés de lançar olhares difusos a outras partes. Ressalto que isso se fez sem perder de vista a amplitude que concerne o agrupamento destes espaços.

O fluxo desta abordagem sinaliza para os sentidos que promovem o movimento a partir desta realidade à evolução e abrangência onde se insere. Ou seja, o exame a partir desta proposta não exclui a relevância e a força da ligação deste campo à magnitude do cenário tratado.

²⁹ Os plantões têm um período de 12 horas de duração e contam com o trabalho de três educadores por plantão que trabalham em dias alternados.

Neste caminho, os participantes diretos envolveram nove sujeitos entre técnicos e funcionários (coordenadora do núcleo/gerente do ARM, assistente social, supervisora do núcleo e educadores). De forma indireta, através de observações, conversas informais e participação em reuniões, o estudo também teve contribuição da equipe de enfermagem e da coordenação dos educadores.

A abordagem para participação junto às entrevistas envolveu apresentação dos objetivos e tema central de estudo, o que incluía termo de consentimento e esclarecimento. Os participantes foram delimitados conforme aceitação espontânea dos mesmos, desde que sua função estivesse diretamente vinculada ao atendimento diário às crianças e aos adolescentes acolhidos, sem considerar critérios mais específicos para participação. Com isso, posso adiantar alguns limites desta aproximação, pois o atendimento a algumas questões solicitava experiência temporal perante o percurso da institucional. Estas questões não foram respondidas por alguns dos participantes em razão da margem de tempo em que estão inseridos na função.

Consulta a documentos

A consulta aos documentos que determinam a organização e estrutura atual do atendimento municipal de proteção especial de alta complexidade em Porto Alegre, RS, integrou o estudo e levantamento bibliográfico iniciado na construção do projeto de pesquisa.

O resultado da natureza bibliográfica deste trabalho se faz presente desde sua introdução, incentivada pelo princípio investigador que coordena o exercício de pesquisar.

O trabalho de pesquisa deverá dar conta dos elementos necessários para o desenvolvimento do raciocínio demonstrativo, recorrendo assim a um volume de fontes suficientes para cumprir essa tarefa, seja ela relacionada com o levantamento de dados empíricos, com ideias presentes nos textos ou com intuições e raciocínios do próprio pesquisador. (SEVERINO, 2007, p. 133).

Assim, dentre os documentos estrategicamente consultados com objetivo de conhecer a norma que difunde o trabalho realizado na extensão destes estabelecimentos, se situam:

- **Projeto Figueira**, concluído em setembro de 2007 e que atribui o reordenamento da rede de abrigagem infanto-juvenil própria da Fundação de Assistência Social e Cidadania da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, RS, sendo este um marco referencial na alteração de estrutura física e executiva na modalidade de atendimento;
- **Programa de Abrigagem na Modalidade Casa Lar**, aprovado pelo CMAS e CMDCA em agosto e setembro de 2009 respectivamente;
- **Orientações Técnicas** de caráter nacional que determinam os serviços de acolhimento a crianças e adolescentes;
- **Projeto Técnico de Acolhimento Institucional**, elaborado em março de 2011, conjuntamente entre grupos de trabalho da FASC envolvendo a Coordenadora da PSEAC, Servidoras do Núcleo de Acolhimento, Servidoras do Serviço de Acolhimento Institucional e Equipe de supervisão.

Não distante disso, à observação ao ECA.

Ressalto que esta aproximação se restringiu ao estudo dos documentos que regem a prática do serviço realizado nestes estabelecimentos, não atingindo a uma verificação de documentos e guias de atendimento e das histórias que elucidam a vida das crianças e adolescentes em acolhimento institucional.

Esta decisão partiu, primeiramente, do fato de não ser este o objetivo principal deste trabalho, seguida da avaliação que contribuiu para delimitar este objetivo principal, e que remete a um questionamento íntimo diante de meus direitos enquanto pesquisadora. Pois, apesar de meu papel e princípios éticos,

sobretudo enquanto assistente social, considero limites na aproximação de histórias particulares de vida sem o prévio consentimento de seus protagonistas. Estando, penso eu, este conteúdo limitado e confiado aos técnicos e responsáveis pelo trabalho que envolve o desenrolar destas histórias.

Diálogos informais e observação

A observação diante da realidade que constitui este cotidiano e a elaboração de um diário de campo como ferramenta organizacional de questionamentos e ideias foram primordial para o desenvolvimento e conclusão deste trabalho. Através de minha inserção no cenário pesquisado, pude acompanhar os andamentos que se dão no dia a dia institucional e compreender aspectos que dificilmente seriam atendidos apenas com respostas a perguntas pré-determinadas.

Posso dizer que minha aproximação conjuntural não foi tarefa fácil, pois uma vez ali, eu também fazia parte do contexto e seu acesso provocava interferências mútuas. Porém, a observação participante não descarta este desafio e, em algum ponto permite a aproximação a uma infinidade rara de descobertas. Minayo (2008, p.70) descreve o sentido prático da observação participante:

Ela permite ao pesquisador ficar mais livre de prejulgamentos, uma vez que não o torna necessariamente, prisioneiro de um instrumento rígido de coleta de dados ou hipóteses testadas antes, e não durante o processo de pesquisa.

O desenrolar da observação permitiu avanços que trouxeram conversas enriquecedoras diante da perspectiva de quem vive a realidade, contribuindo para “vincular os fatos a suas representações e a desvendar as contradições entre as normas e regras práticas vividas cotidianamente pelo grupo observado” (*ibidem*, p. 71).

Como será visto a seguir, a observação foi determinante para a positividade da formulação das entrevistas e suas questões orientadoras.

Entrevistas

As entrevistas seguiram um procedimento constante e simultâneo de avaliação e reconstrução. Inicialmente, as perguntas foram formuladas atendendo ao transcorrer da construção do projeto de pesquisa, de acordo com os objetivos do trabalho, sua questão central e elaboração teórica. No entanto, diante dos primeiros contatos, ao ingressar no ambiente investigado, através de conversas informais e pela observação da realidade que se fazia, considerei, antes mesmo de iniciar a técnica de entrevista, a necessidade de conhecer um pouco mais a dinamicidade daquela conjuntura e reavaliar as questões que seriam propostas.

As entrevistas podem oferecer “informações diretamente construídas no diálogo com o indivíduo entrevistado e tratam da reflexão do próprio sujeito sobre a realidade que vivencia” (Minayo, 2008, p. 65). Assim, de antemão, as perguntas iniciais foram consideradas insuficientes à efetividade prática da realidade. Atendiam a questões teóricas e de cunho acadêmico, porém considerando a ênfase qualitativa da pesquisa, pareciam distantes do que se fazia realidade, revelando certa desatenção com as particularidades e subjetividades que compunham o espaço.

Desta forma, posso dizer que as entrevistas tiveram como norte, além do referencial teórico, a observação da realidade que contribuiu para elaboração de questões³⁰ de caráter aberto e focalizado no tema de pesquisa, em que se postulava sempre priorizar um diálogo promovido e estimulado por trocas, que traziam, em grande parte das vezes, emergências espontâneas de perguntas e respostas sobre o tema.

Estas questões foram atendidas por nove participantes da prática cotidiana do estabelecimento para o qual fui apresentada. Dentre estes nove sujeitos foram colocados tanto técnicos quanto funcionários cujo critério de participação envolvia aceitação espontânea diante da abordagem e, que sua função dentro do espaço institucional estivesse diretamente vinculada ao atendimento diário às crianças e adolescentes acolhidos.

³⁰ As perguntas estão disponíveis no anexo I deste trabalho.

Os achados das entrevistas serão apresentados no item seguinte deste capítulo compatibilizados à exploração que desenhou os resultados da pesquisa.

4.3 Pistas e movimentos: rastreando e explorando os achados...

Conforme já apresentado, a partir do que foi possível observar diante da realidade que acompanhei, trago para este trabalho reflexões frente à cotidianidade de um estabelecimento institucional norteado pela atual política de atendimento a crianças e adolescentes no que se refere à medida de proteção especial.

A marca desta análise será a observação diante de dispositivos relacionais que determinam o cotidiano vivido pela aplicabilidade desta medida, refletindo sua ação social.

Assim, por abraçar (em um de seus aspectos) as demais relações aqui entrelaçadas, e por ser um dos elementos cuja estruturação também é determinada pela política de proteção, inicio esta exposição explorando a natureza deste estabelecimento institucional enquanto espaço físico.

Para isso, utilizo como fio condutor as expressões encontradas junto aos participantes desta travessia, articuladas à perspectiva teórica anteriormente apresentada. As demais categorias de análise surgiram no movimento que conduzia a aproximação junto ao espaço e, desta mesma forma, serão expostas aqui.

No prefácio do Livro de Irene e Irma Rizzini (2008): “A institucionalização de crianças no Brasil – Percurso histórico e desafios no presente”, o então Oficial de Projetos da UNICEF, Alison Sutton, associa os termos “muro que isola... teto que protege” ao designar características do processo de institucionalização. Pela ponderação diante desta relação, chego mais perto da concepção e sentido deste “estabelecimento social”, confrontando as tendências que o acompanham e o aspecto residencial assumido pelo cenário central deste estudo.

Para Erving Goffman, “os estabelecimentos sociais – instituições, no sentido diário do termo, - são locais, como salas, conjuntos de salas, edifícios ou fábricas em que ocorre atividade de determinado tipo” (2010, p. 15).

Enquanto para Gregório Barembliitt, instituição e estabelecimento são elaborações distintas, apesar de serem igualadas pela recorrência popular. Para o autor, estabelecimentos constituem parte dos dispositivos destinados à realização de códigos, leis e normas, - que são instituições - compreendendo espaços concretos.

Para vigorar, para cumprir sua função de regulação da vida humana, as instituições têm de realizar-se, têm de “materializar-se”. E em que elas se materializam? Em dispositivos concretos que são as organizações. As organizações, então, são formas materiais muito variadas que compreendem desde um grande complexo organizacional até um pequeno estabelecimento. (BAREMBLITT, 2002, p. 27)

E nesta dimensão, instituições:

São lógicas, são árvores de composições lógicas que, segundo a forma e o grau de formalização que adotem, podem ser leis, podem ser normas e, quando não estão enunciadas de maneira manifesta, podem ser pautas, regularidades de comportamentos. [...] As leis, em geral estão escritas; as normas e os códigos também. Mas uma instituição não necessita de tal formalização por escrito [...] (*Ibidem*, p. 27).

Já para Michel Foucault, “geralmente se chama instituição todo o comportamento mais ou menos coercitivo aprendido. Tudo que em uma sociedade funciona como sistema de coerção [...]” (1999, p. 247).

Por esta concepção, os espaços de acolhimento para crianças e adolescentes em medida de proteção agrupam-se na totalidade que determina os dispositivos institucionais utilizados para realizar a política de proteção. Logo, para refletir sobre a natureza destes espaços, parto da referência de “entidade social total” dada por Goffman.

Um local de residência e trabalho onde um grande número de indivíduos com situação semelhante, separados da sociedade mais ampla por considerável período de tempo, levam uma vida fechada e formalmente administrada. (GOFFMAN, 2010, p. 11)

Seguindo a descrição feita pelo autor, o espaço acompanhado por este estudo pode ser identificado pela natureza de uma “entidade social total”?

Se for observada a instituição legal que postula os princípios, linhas de ação e diretrizes que o organizam, enfoca-se a fundamentação que determina a preservação dos vínculos familiares, a participação na vida comunitária e regime de atendimento que não inclua a privação de liberdade. Estas bases se colocam em sentido oposto ao aspecto que enfatiza “a separação da sociedade mais ampla...” desajustando a concepção deste dispositivo à idéia inicial oferecida por Goffman. No entanto, verificaremos a efetividade dessa realização cotidiana.

No primeiro dia em que cheguei ao espaço institucional, encontrei as portas abertas e as crianças brincando nas imediações da casa, numa dinamicidade distinta da que eu conhecia através da experiência anterior. Claro que estavam sendo supervisionadas pelos educadores, mas todos (crianças e educadores) se incluíam em um contexto domiciliar que, apesar do cuidado, colocava as crianças em contato com um desenho semelhante ao que se vê em comunidades e bairros residenciais de um modo geral: crianças brincando e acessando seus universos infantis, entre amigos e irmãos, e dentre a vizinhança referencial de suas casas.

Diante disso, questionei sobre a existência de cadeados, chaves e as possibilidades de fugas. Supondo eu, a predeterminação de contrariedades por parte das crianças em estarem ali, em um espaço constantemente vigiado, longe de suas famílias e de seus vínculos, e a preferência as suas casas ou as ruas, aos estabelecimentos institucionais, ainda que tenham passado por relações caóticas (segundo aspectos valorativos gerais), variadas exposições, negligências, abandono e violências. Neste momento inicial, deveria ser entendido que os cadeados existem, mas muito mais para proteção diante de elementos externos, como roubos e assaltos, do que para mediar uma preocupação constante com fugas; que estas fugas estão presentes, mas, em grande parte, as crianças e adolescentes têm “a casa” como referência³¹.

Assim, na tentativa de obter melhor compreensão do caráter do espaço institucional e de suas permissões, passei a observar sua estrutura física e a disponibilidade de seus acessos, procurando situar neste ponto avanços reais,

³¹ Leitura obtida após conversa com dirigentes do espaço institucional.

cujos acertos vão além de determinações legais, no que diz respeito à ruptura com o aspecto fechado que historicamente acompanha a cultura destes ambientes e se estabelece como herança social.

Para ilustrar esta etapa, um dos entrevistados dá um exemplo:

[...] é a gente tenta aproximar ao máximo da rotina da uma casa. Agora eles têm um espaço mais deles, roupas que são deles... De uso só deles. Antes da reordenação era tudo misturado. Existia um armário grande que a gente separava as roupas por tamanho. Aí chegava lá identificava um tamanho com uma criança e ela vestia. Depois, passou a se colocar nomes dentro das roupas. Também não se usa mais isso. Não era bom. Agora cada um tem um espaço. Eles ganham muita coisa também, né. Da mãe que vem visitar, da gente mesmo... E guardam.

A vida sob a perspectiva de um estabelecimento institucional ganha uma dimensão coletiva que gradativamente impõe suas necessidades, desrespeitando as singularidades do sujeito. A dimensão de um armário coletivo, onde tudo pertence a todos é uma marca disso, pois flagela privacidade, individualidade e o eu íntimo de cada sujeito. A distinção de um espaço para que a criança possa guardar seus pertences e preservar objetos seus e de sua história, faz parte da estrutura institucional a ser perseguida, pois também se inclui na perspectiva de direito que garante a integralidade como pessoa em desenvolvimento.

Seguindo os andamentos do espaço institucional, as crianças e adolescentes realizam atividades escolares, profissionalizantes e de lazer em ambiente externo ao estabelecimento; e quando necessitam, recebem atendimento médico, odontológico e psicológico também em outros locais. Para isso conta-se com a rede de serviços e políticas públicas municipais, com organizações não governamentais e com a participação da comunidade que assume papel de padrinhos e madrinhas da casa.

Eles realizam atividades tanto de lazer quanto cursos profissionalizantes fora do abrigo. As atividades são oferecidas pela comunidade que de certo modo atua como padrinho dos abrigos. No verão passado foi oportunizada a ida a parque aquático... Eles vão também a espetáculos culturais, teatro, cinema... Sempre proporcionado pela comunidade ou por

empresas. E os cursos profissionalizantes são arranjados da mesma forma.

O objetivo é aproximar da organização de uma casa, então a gente não traz psicólogo para fazer atendimento aqui. A gente leva a criança. Normalmente psicólogo não vai na casa de ninguém. A gente é que vai até ele... E para isso conta com a rede.

Assim, através da perspectiva de Erving Goffman,

Uma disposição básica da sociedade moderna é que o indivíduo tende a dormir, brincar e trabalhar em diferentes lugares, com diferentes co-participantes, sob diferentes autoridades e sem um plano racional geral. O aspecto central das “instituições totais” pode ser descrito com a ruptura das barreiras que comumente separam essas três esferas da vida (GOFFMAN, 2010, p. 17).

Sob esta ótica, visualiza-se o esforço em segregar estas esferas, dando um passo adiante para a materialização do aspecto residencial do estabelecimento numa dinâmica mais aberta e um pouco mais distante das atribuições impostas pela realidade de um espaço de acolhimento institucional.

De acordo com as palavras de grande parte dos agentes participantes, a organização deste espaço, que no momento acolhe 14 crianças e adolescentes de ambos os sexos e sem exclusão de faixa etária, exige o estabelecimento de regras mais intensas que contribuam para o andamento positivo da rotina institucional. A abrangência e delimitação do público acolhido foram formatadas no sentido de não separar grupos de irmãos, o que seria de difícil cumprimento se estipulasse sexo e idade como elemento organizacional dos ARMs. Pelos discursos praticados, isso parece partir da ideia de que os ARMs devam ser adequados a partir das necessidades das crianças e adolescentes, e não o sentido inverso, pois outra formulação, que os separassem em função de idade e sexo, sem dúvida facilitaria o trabalho diário exercido por seus agentes,

porém, colocaria em exposição pontos de fragilidade e força³² da criança, pela intensificação do afastamento de seus vínculos.

Antes do reordenamento³³ os abrigos eram casas bem grandes. Acolhiam cerca de 100 crianças e adolescentes com um número bem pequeno de funcionários. Era outra coisa. Agora esse novo formato permite um cuidado maior e respeita bem mais as condições da cada criança

No entanto, seguindo o arranjo do espaço, os dormitórios são divididos tendo como parâmetro idade e sexo; algumas atividades são feitas em grupos, outras não; e o atendimento a horários para estudo (reforço e tarefas escolares), lazer (dentro do espaço institucional – brincar, assistir a televisão e filmes), refeições e banho, se faz dentro de regras planejadas. Resolvem-se, também, sobre a entrada de objetos e dinheiro na casa, autorizações para saídas, recebimento de visitas e acesso a brinquedos coletivos fora do horário de lazer.

É preciso anular os efeitos das repartições indecisas, o desaparecimento descontrolado dos indivíduos, sua circulação difusa [...]. Importa estabelecer as presenças e as ausências, saber onde e como encontrar os indivíduos, instaurar comunicações úteis, interromper as outras, poder a cada instante vigiar o comportamento de cada um, apreciá-lo, sancioná-lo, medir as qualidades ou os méritos. Procedimento, portanto, para conhecer, dominar e utilizar. (FOUCAULT, 1987, p. 123).

Os comportamentos considerados inadequados e contrários às regras do espaço são registrados num “caderno-livro” utilizado como ferramenta de trabalho, o qual comunica os fatos aos plantões subsequentes e à coordenação do estabelecimento. E ainda, considera-se a aplicação de “exercícios reflexivos” e privações no que se refere à manutenção quanto aos “desvios” ou

³² Fragilidade pelas incertezas e medos provocados pelas separações como um todo, e força pelo elemento propulsor e acolhedor em se reconhecer num vínculo afetivo.

³³ O Reordenamento ocorreu após a aprovação do Projeto Figueira no ano de 2007, 16 anos após a instituição do ECA, conforme explicitado no capítulo anterior.

“condutas impróprias” às regras. Nesse contexto, dada sua abrangência e espontaneidade, a mínima inobservância pode ser subdimensionada.

Quanto a isso, Foucault ilustra a sutileza de uma “infrapenalidade” que acompanha processos disciplinares, cuja positividade de uma adequação normaliza seu alvo num esquema comparativo e excludente. Dá reconhecimento e exaltação ou denigre e desqualifica.

O fato de se estar adequado à disciplina do estabelecimento institucional também confere uma dimensão de poder ao “disciplinado”, ele adquire mais facilmente a aceitação pela conjuntura; algumas possibilidades se fazem ao assinar um tratado de obediência e “bom comportamento”, ao contrário da não obediência. (CARVALHO, 2009, p. 17)

Sobre a absorção das regras destaca-se:

Eles resistem um pouco né. Tem dias que aceitam mais. Em outros reclamam de tudo... Acho que como todo mundo. Ainda mais aqui com esse monte de regras.

Eles não ficam nos quartos sozinhos... A gente tem que tá sempre cuidando... Eles brigam muito e tem a questão da sexualidade também né.

Mesmo existindo procedimentos para cuidado diferente, as regras são as mesmas para todos. Então não tem muita diferença não... Entre criança e adolescente.

O abrigo é um abrigo. É o lugar onde eles moram, mas é diferente de um lar de verdade... De uma casa. Era para ser igual, mas não é. Tem um monte de regras.

Aqui eles têm tudo na mão. Não precisam lavar uma cueca que tem a lavanderia. Não aquecem um leite que tem a cozinheira... Se eles tivessem em casa iam ajudar nessas coisas...

Pela veiculação dada por estas expressões, verifica-se a significação das regras por sua natureza limitadora. Percebem-se contrariedades envolvendo conformação e resistência. Conformação, diante do entendimento da necessidade de elaboração destes limites, e resistência, em razão da

absorção de seu caráter exacerbado subjetivando a codificação de uma segunda funcionalidade localizada na gênese e continuidade que define sua utilidade. Parece que esta particularidade é uma das principais responsáveis pela dicotomia entre o aspecto residencial e a sistematização institucional.

O dispositivo se constitui como tal e continua sendo dispositivo na medida em que engloba um processo de sobredeterminação funcional, pois cada efeito positivo ou negativo, desejado ou não, estabelece uma relação de ressonância ou contradição com os outros, e exige uma rearticulação, um reajustamento dos elementos heterogêneos que surgem dispersamente [...] (FOUCAULT, 1999, p. 245).

E ainda,

A ordem [...] tem como função desfazer todas as confusões [...] ela prescreve a cada um seu lugar, a cada um seu corpo, a cada um seu bem, por meio de um poder onipresente e onisciente que se subdivide ele mesmo de maneira regular e ininterrupta até a determinação final do indivíduo, do que o caracteriza, do que lhe pertence, ou do que lhe acontece (FOUCAULT, 1987, p. 164).

Em grande maioria, nos andamentos da rotina de uma casa, enquanto lar, seguindo figurações conhecidas, existe normas. No entanto, são feitas em menores proporções, com mais liberdade e abertura, respeitando e atendendo as necessidades singulares e longe de uma “coletividade arregimentada”. A organização que condiciona os sujeitos no espaço institucional contribui para a transformação deste arranjo: “ela individualiza os corpos por uma localização que não os implanta, mas os distribui e os faz circular numa rede de relações” (FOUCAULT, 1987, p. 125).

Nesta diferença são observados elementos que compatibilizam a tendência de fechamento institucional impressa aos espaços de acolhimento.

Cada fase da atividade diária do participante é realizada na companhia imediata de um grupo relativamente grande de outras pessoas, todas elas tratadas da mesma forma e obrigadas a fazer a mesma coisa em conjunto; todas as atividades diárias são rigorosamente estabelecidas em horários e toda sequência é imposta de cima, por um sistema de regras formais explícitas e um grupo de funcionários; as várias atividades obrigatórias são reunidas num plano racional único,

supostamente planejado para atender aos objetivos formais da instituição. (GOFFMAN, 2010, p. 18).

E ainda,

O controle de muitas necessidades humanas pela organização burocrática de grupos completos de pessoas – seja ou não uma necessidade ou meio eficiente de organização social nas circunstâncias – é o fato básico das instituições totais. (*ibidem*, p. 18).

A conotação atribuída ao aspecto “residencial” está vinculada ao local onde se habita, utilizado para proteção de um modo geral. Num primeiro plano, se restringe a uma construção física com sentido de abrigar. Porém, por se tratar de condição humana, contempla a absorção de subjetividades. Nisso posto, ao longo de relevos culturais, associa-se esta edificação a “um espaço para se alimentar, dormir, amar, proteger-se contra as intempéries do clima, reproduzir capacidades e manter relações” (SEGALEN, 1996).

Assim, pela apreensão do espaço de acolhimento institucional como instrumento de proteção a crianças e adolescentes, é reconhecido o atendimento parcial de sua funcionalidade residencial: “é um híbrido social, parcialmente comunidade residencial, parcialmente organização formal” (GOFFMAN, 2010, p. 22).

A garantia de proteção integral ultrapassa acolhimento físico, diz respeito à abertura de olhares diante da “condição peculiar como pessoa em desenvolvimento”, na qual cada fase deve ser admitida e respeitada diante de suas singularidades, e “cada etapa considerada, à sua maneira, como um período de plenitude que deve ser compreendida pelo mundo adulto, ou seja, pela família, pela sociedade e pelo Estado”³⁴. Esta competência parece algo difícil, pois “a tendência do coletivo institucional é engolir a identidade individual [...]. Os esforços de apropriar-se do eu digno acabam cedendo às exigências que o convívio em coletividade delimita” (SILVEIRA, 2002, p. 61).

³⁴ Ver MENDES, M. Novidade utópica ou realidade esquecida. Disponível em http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2257. Último acesso: 15 de agosto de 2012.

Diante da significação destas singularidades e etapas de desenvolvimento, marcam-se aparições frente ao reconhecimento e diferenciação entre infância³⁵ e adolescência, como segue:

Existe diferença, mas eles com a convivência vão seguindo muito uns aos outros. Os pequenos têm os mais velhos como referência. Tem uma menina de 3 anos de idade que muito pouco brinca de boneca... Ela está sempre com os meninos que são maioria aqui... Dança como eles, brinca como eles...

Existe preocupação com as diferenças de idade e a gente observa o comportamento... Mas o dia a dia mesmo não deixa a gente ter mais cuidado... Muitas vezes não dá para alcançar a situação.

Acho que tem sim características diferentes. Eles não são a mesma coisa que as crianças que moram com a família.

Através da contribuição de diversos campos de conhecimento, a categorização contemporânea dada à infância assume uma infinidade de desdobramentos e se faz flexível. Abrangendo intercâmbios entre áreas como psicologia, sociologia, história, antropologia e filosofia, empreendem-se rupturas com formalismos teóricos que resumiam a infância ou a um período biológico; ou a segmentava dentro de limites históricos e sociais; ou lhe impunham consolidação natural em situação desfavorável. Sempre em terrenos separados e de rara comunicação. É a produção discursiva atuando diante da categoria infância.

Segundo Nascimento (2006, p. 161), “diante dessa multiplicidade de áreas do conhecimento e diante da diversidade de linhas teóricas dentro de cada área, a infância hoje é um campo temático de natureza interdisciplinar”.

Assim, pela combinação e abertura entre caminhos investigativos, é permitida a compreensão de que “o sujeito é constituído com o outro e no contexto, sendo ao mesmo tempo ativo e criativo neste processo” (NASCIMENTO, 2006, p. 161).

A perspectiva adotada neste trabalho considera que as variações da significação conferida à infância se desenvolvem num processo sócio-histórico,

³⁵ Foi dado enfoque à exploração da categoria infância pelas manifestações mais presentes no espaço de aproximação.

geral e particular, dinâmico e subjetivo, no qual se absorvem e transmitem-se expectativas e experiências culturais. É um processo relativo a “coordenadas existenciais qualitativas que variam de acordo com seu ponto de surgimento e, ordenam-se em constelações que podem se fazer e desfazer à mercê de agenciamentos de subjetivação.” (GUATTARI, 2010, p. 382). A infância, muito mais do que uma fase da vida, deve ser pensada como um sentimento³⁶, o qual permite, ou não, sentir-se criança.

Deste ângulo, é observado como uma conjuntura pode ditar este sentimento, como aponta Sztutman *apud* Cohn, “as concepções do que vem a ser criança, desenvolvimento e capacidade de aprender não podem ser dissociadas do contexto sociocultural e histórico de onde provêm”; e ainda, deve-se considerar a influência na interação entre adulto e criança.

A criança atua na criação de relações sociais e nos processos de aprendizagem e produção de conhecimento. A partir de sua interação com outras crianças - por exemplo, por meio de brincadeiras e jogos - ou com os adultos, elas acabam por constituir seus próprios papéis e identidades.³⁷

E ainda,

Isso porque as crianças estruturam e transmitem suas construções simbólicas de forma sistemática: as culturas da infância possuem, antes de mais nada, dimensões relacionais, constituem-se nas interações de pares entre crianças e adultos, estruturando-se nessas relações formas e conteúdos representacionais distintos. (CABRAL *et al*, *apud* SARMENTO 2004, p. 21).

Ao situar o sentimento de infância no contexto que vem sendo apresentado neste trabalho, ou seja, crianças institucionalizadas, com hábitos produzidos pela conjuntura de estabelecimentos institucionais onde residem, e pela vivência particular que as origina e acompanha, dirige-se a compreensão de suas especificidades. No entanto, este entendimento não desaloja e tampouco coloca barreiras ao sentimento de infância destas crianças.

³⁶ De acordo com Sztutman *apud* Cohn, “o sentimento de infância é considerado um modo particular de pensar a criança.” Disponível em:

<http://pphp.uol.com.br/tropico/html/textos/2636.1.shl> , acesso em 25 de julho de 2012.

³⁷ Sztutman *apud* Cohn. Por uma antropologia da criança. Disponível em

<http://pphp.uol.com.br/tropico/html/textos/2636.1.shl> , acesso em 25 de julho de 2012.

Exatamente por ser um sentimento, se manifesta da maneira como é sentido na vida de quem o resguarda, sendo absorvido e construído pelos afetamentos que lhe são repercutidos (Carvalho, 2009).

Assim, recorro a observações já construídas diante de experiência semelhante em utilizo como referência o trabalho de Rubem Alves:

Assimilo aflições em ter como “casa”, temporariamente ou não, um estabelecimento institucional. Desfrutar da infância nesta conjuntura. Época de não resistir, sonhar, temer... Rubem Alves faz um recorte de uma clássica história infantil em “Pinóquio às avessas”, dirigindo-se ao papel desempenhado pelas escolas em contraponto ao desenvolvimento da criança. Pois enxergo o processo de institucionalização em abrigo com algumas características semelhantes a esta figuração. “Um menino que nasce de carne e osso e, à medida que estuda na escola, vai virando uma outra coisa...” (Carvalho *apud* Alves, 2009, p. 19).

Sob a ótica de alguns agentes, a tradução do significado da “casa” para as crianças e adolescentes se dá em seu aspecto referencial e como fonte de oportunidades, diante da qual existe a possibilidade de organização. Para outros, a “casa” é sinônimo de sofrimento, como ilustrado a seguir:

É uma referência para eles. Teve um que fugiu no final de semana para ir numa festa porque não teve autorização. Na segunda-feira ele voltou para cá.

Eles não se importam em dizer que moram num abrigo. Se eles se apertam e tem um problema, ligam para cá... Aqui eles podem estudar, fazer cursos, viajar...

Eles não gostam de morar aqui. Acho que alguns até sim... Tem gente que está aqui há mais de 5 anos... Se acostumam... Eles não estão aqui porque querem... Se pudessem não estavam.

Os aspectos positivos do processo de institucionalização não são descartados, mas certamente o que muitos apontarão como positivo, pois “pelo menos no ‘abrigo’ as crianças estão alimentadas; pelos menos no ‘abrigo’ as crianças têm agasalhos; pelo menos no ‘abrigo’ elas não sofrem violência

física”, é o mínimo a ser oferecido diante do que deve ser garantido como direito aos sujeitos que são.

Neste sentido, de forma preliminar, concluo que, apesar das tentativas de desconstrução de um caráter totalmente fechado, historicamente atribuído ao espaço institucional de proteção, tanto de forma concreta quanto através do imaginário social, conservam-se em seu bojo, necessidades e exigências organizacionais, cujas respostas são constituídas através de experiências e discursos, que negam o acesso progressivo de características mais abertas.

É certo que hoje, o traço mais evidente deste aspecto residencial é a reorganização que constitui nova estrutura física e regulamentar de atendimento a pequenos grupos, proporcionando uma conjuntura um pouco mais acolhedora e acessível. No entanto, para além desta adequação que mobiliza assentamentos físicos, se mantém viva a expectativa cotidiana por criativas e arejadas práticas que se estabeleçam com sentido de atender a integralidade das necessidades de seus sujeitos e não de isolá-los sob um discurso protetor dentro de uma conjuntura institucional esmagadora.

4.3.1 “A mística do cotidiano aí se associa à disciplina do minúsculo...” (FOUCAULT, 1998, p. 120).

A partir deste ponto, questiona-se: como organizar e manter “sob controle” uma atmosfera tão ampla e diversificada, constituída por pessoas até então desconhecidas entre si, possuidoras de enunciações e códigos distintos e colocadas em convivência constante e coletiva?

Tal discurso pode aparecer como programa de uma instituição ou, ao contrário, **como elemento que permite justificar e mascarar uma prática que permanece muda**; pode ainda funcionar como reinterpretação desta prática, dando-lhe acesso a um novo campo de racionalidade. Em suma, entre estes elementos, discursivos ou não, existe um tipo de jogo [...]. (FOUCAULT, 1979, p. 244; grifo meu).

Na medida do possível, a busca por “retornos” diante do que parece intransponível, me aproxima cada vez mais da ideia que demarca a natureza da relação que pode existir entre elementos heterogêneos que compõe dispositivos de poder (FOUCAULT, 1979).

No movimento empreendido pela rotina institucional, originam-se e perpetuam-se “mecanismos de dominação” centralizados em um “aparelho dispositivo” tendo, por fim a organização do espaço e, com isso, a adequação de corpos e o andamento positivo da organização. Incluem-se neste dispositivo institucional as relações instrumentadas pelas já mencionadas regras ritmadas e pela estrutura física que acolhe estas relações.

Seguindo a abordagem de Foucault,

Um dispositivo é um conjunto decididamente heterogêneo que engloba discursos, instituições, organizações arquitetônicas, decisões regulamentares, leis, medidas administrativas, enunciados científicos, proposições filosóficas, morais, filantrópicas. Em suma: o dito e o não-dito são os elementos do dispositivo. O dispositivo é a rede que se pode estabelecer entre esses elementos (1979, p. 244).

A noção de dispositivo que aparece neste trabalho se encontra nas análises de Foucault principalmente pela natureza abstrata e relacional em que constitui estratégias de assujeitamento: dispositivo enquanto ponto de encontro de “táticas moventes” e heterogêneas de elaboração de poder.

Judith Revel diz que Michel Foucault

nunca trata do poder como uma entidade coerente, unitária e estável, mas de “relações de poder” que supõem condições históricas de emergência complexas e que implicam efeitos múltiplos. (REVEL, 2005, p. 67)

Seguindo a perspectiva de Foucault, o alcance das mobilizações engendradas por relações de poder exige o reconhecimento das articulações que o perfazem, sem com isso responder à necessidade de construção de uma teoria específica e restrita sobre o poder. Isso porque se trata de um “feixe aberto de relações, mais ou menos organizado, mais ou menos coordenado, mais ou menos piramidalizado” (FOUCAULT, 1999, p. 248). Portanto, por conceber esta abertura e heterogeneidade relacional, uma aproximação da

consideração do poder exige um exercício analítico em torno do conhecimento das relações que o determinam.

[...] se o poder não existe senão em ato, então é a questão do “como” que ele retorna para analisar suas modalidades de exercício, isto é tanto à emergência histórica de seus modos de aplicação quanto aos instrumentos que ele se dá, os campos onde ele intervém, a rede que ele desenha e os efeitos que ele implica numa época dada. Em nenhum caso, trata-se por consequência, de descrever um princípio de poder primeiro e fundamental, mas um agenciamento no qual se cruzam as práticas, os saberes e as instituições, e no qual o tipo de objetivo perseguido não se reduz somente à dominação, pois não pertence a ninguém e varia ele mesmo na história (REVEL, 2005, p. 67).

No caso da organização que envolve a modalidade da medida proteção em acolhimento institucional, a análise das relações caracterizadas no processo verifica a emergência de um mecanismo de diferenciação que situa cada elemento destas relações em um lugar determinado. E em primeira instância, é esta fixação e o objetivo dela que concede os acessos e determina as ações dos corpos e sobre eles. É um movimento empreendido entre saber, disciplina, discurso e poder.

Neste conjunto, discursos, instituições legais e normativas, regras e a espacialidade de que resulta a estrutura física são “modalidades instrumentais e formas de institucionalização do poder”. Nesta caracterização inclui-se a herança histórica do processo de institucionalização e modelos práticos que podem servir à racionalização de exercícios futuros de onde é possível agenciar designações do discurso que “possuem, portanto, funções normativas e reguladoras e colocam em funcionamento mecanismos de organização do real por meio da produção de saberes, de estratégias e de práticas” (REVEL, 2005, p. 37).

As disciplinas, organizando as ‘celas’, os ‘lugares’ e as ‘fileiras’ criam espaços complexos: ao mesmo tempo arquiteturais, funcionais e hierárquicos. São espaços que realizam a fixação e permitem a circulação; recortam segmentos individuais e estabelecem ligações operatórias; marcam lugares e indicam valores; garantem a obediência dos indivíduos, mas também uma melhor economia de tempo e gestos [...]. A primeira das grandes operações da disciplina é então a constituição de

‘quadros vivos’ que transformam as multidões confusas, inúteis ou perigosas em multiplicidades organizadas. (FOUCAULT, 1987, p. 126)

Foucault considera presente a compatibilidade entre poder e liberdade elevando às relações pelo aspecto propulsor encadeado à resistência. E este fato pode se estender aos agentes que, pela disposição hierarquia e condicional de suas funções, são os dirigentes deste dispositivo e também alvos dele. Nesta linha, vem a propósito o posicionamento dos participantes da pesquisa ao subjetivarem em suas falas, aceitação e resistência diante da desaproximação referencial resultante das regras que eles próprios executam.

A análise foucaultiana destrói, portanto a ideia de um paradoxo/contradição entre o poder e a liberdade: é precisamente tornando-os indissociáveis que Foucault pode reconhecer no poder um papel não somente repressivo, mas produtivo (efeitos de verdade, de subjetividade, de lutas), e que ele pode inversamente, enraizar os fenômenos de resistência no próprio interior do poder que eles buscam contestar, e não improvável exterior. (REVEL, 2005, p. 68).

Michel Foucault diz também sobre a tendência de processos disciplinares na busca do controle do “tempo, do espaço e dos movimentos”, registrados nas coerções sobre gestos, comportamentos e atitudes, e na frequência marcada pela organização interna de corpos que os torna gradativamente úteis. As disciplinas fazem parte de uma “anatomia política” onde a mecanização do poder é fruto de um processo político de coerção que atua sobre os corpos os tornando dóceis e úteis. Essa docilidade se reflete na aceitação que o processo disciplinar elabora estrategicamente.

O momento histórico das disciplinas é o momento em que nasce uma arte do corpo humano, que visa não unicamente o aumento de suas habilidades, nem tampouco aprofundar sua sujeição, mas a formação de uma relação que no mesmo mecanismo o torna tanto mais obediente quanto é mais útil, e inversamente. (FOUCAULT, 1987, p. 127)

A cotidianidade do espaço institucional é permeada por rotinas institucionais encontrados nos horários de banho, de dormir, nos momentos de refeição, no coletivo para todas as atividades... É a “elaboração temporal dos

atos”, onde tão logo, na administração da vida, o poder demarca lentamente seu lugar. Alimenta-se do exame, da construção de saberes e do controle de corpos desenhados pela imposição de processos disciplinares impressos por produções discursivas. Neste processo, surge uma readequação, que na mesma medida examina, desconstrói e elabora novos sentidos e sujeições. Quando os “hábitos” começam a fazer parte dos sujeitos e ditam regras sobre o seu corpo, que por si só já as executa, o que não se limita unicamente à esfera em questão, porém esse espaço fechado é um investimento perfeito para esta “anatomia política”. (REVEL, 2005).

O processo disciplinar e seus instrumentos impõem a recondução gradativa e discreta de reorganizações íntimas. Este dispositivo se consolida lentamente, provocando mutações singulares e em seguida plurais. É um treinamento no sentido de ser/estar apropriado, e esse efeito promove conversões subjetivas.

Vejamos as observações de um educador e de um técnico do espaço de exploração, onde surge também a influência do tempo na adequação e diminuição de resistências, e a utilidade incutida como resultado desta adequação à verdade institucional. A centralidade desta conversa insurgia sobre a existência, ou não, de um confronto entre os “ensinamentos” oferecidos pelo abrigo e os que as crianças trazem de casa.

Tem muitas que tão há mais de cinco anos aqui... Eles agora têm outros valores...

Principalmente no que diz respeito às oportunidades que eles têm no abrigo. Eles gostam de estudar e de podem fazer um monte de atividades que não teriam a chance se estivessem em casa...

O futuro é incerto para todo mundo. Mas para eles é mais. Tem criança que só conta consigo mesma e com o abrigo. A gente faz o que pode e fala o tempo todo que eles têm que estudar, trabalhar, aproveitar as oportunidades que tem aqui dentro para se organizar.

Um dos desafios colocados à organização desta cotidianidade se estabelece na tentativa de romper com alguns aspectos quase invisíveis

produzidos pela rotina destes lugares e que se manifestam na formação e transformação dos sujeitos neles inseridos. Invisíveis, pois passam praticamente despercebidos pelo olhar externo que os naturaliza no contexto em que estão e que, no entanto, são significativamente sentidos por quem os reconhece, vive e absorve.

A redução dos acessos e as oportunidades de organização oferecidas atuam também no campo de transformações de detalhes em que o dispositivo institucional opera. Durante a composição das conversas com os agentes, difundiam-se observações quanto ao nível de aproveitamento das crianças e adolescentes diante destas oportunidades. Nesse deslocamento surge a necessidade de se considerar limiares singulares a propriedade subjetiva de cada um, seus limites, tempos, registros e experiências que conduziram histórias. Nisso, aponta-se o déficit escolar como uma realidade presente no espaço de acolhimento institucional. De uma forma geral, as crianças e adolescentes estão em séries inferiores à sua idade.

Este atraso escolar está diretamente relacionado ao histórico de repetência destas crianças que, muitas vezes, são rotuladas como alunos com dificuldades de aprendizagem, indisciplinados, descomprometidos, com baixíssima auto-estima e com problemas emocionais e de ordem familiar. Em suas famílias de origem, muitos não receberam incentivos, nem uma base segura para o desenvolvimento de suas potencialidades cognitivas, emocionais e sociais. Os fatores de risco, responsáveis pelo ingresso na instituição, [...] agravam a situação de fracasso e evasão escolar. (SILVEIRA, 2002, p. 62 e 63)

Há um descompasso entre as oportunidades de organização e as condições de aproveitamento disponíveis para tal. E isso independe do esforço institucional em modular e exigir o que considera retorno positivo.

Quando se pensa nos aspectos legais que determinam a provisoriedade e excepcionalidade da medida, insurge-se na ponderação de um saber disciplinar, que os elabora como meio de buscar neste princípio uma diminuição dos afetamentos provocados pela incidência de longos períodos em regime de proteção, reafirmando a negatividade dos reflexos e mutações embutidas nas entrelinhas do processo e que vão desde os afastamentos forçados de seus vínculos familiares, de referências ativas na vida de cada um,

às marcas produzidas pelo território institucional. Esta totalidade também contribui para organizações emocionais e potencialidades de desenvolvimento.

No que diz respeito a realidade do caráter provisório e excepcional expresso na regularidade do ECA, pode-se dizer que essa atuação infelizmente não depende e tampouco se determina de acordo com imperativos legais. É parte de um complexo de relações que envolvem a particularidade de cada situação. Tem como determinante idade, situação familiar, recursos judiciais, vontade política, rede de atendimento e a importância à dimensão que faz da assistência social política de proteção. Seguem observações conformadas em momentos diferentes de conversa ampliada com técnicos e funcionários do espaço de acolhimento:

A provisoriedade não se concretiza como dizem. Na verdade é mais um norte para atuação dos técnicos. A atualização da lei que determinava dois anos como período máximo para permanência no abrigo gerou muita confusão. Chegou para as crianças aqui, que as que já tivessem dois anos na casa teriam que sair. Imagina para eles como foi?! Na prática é bem diferente... Depende de um conjunto de coisas e não só de vontade. E às vezes nem é só da articulação da rede. Por exemplo, a criança cuja família foi destituída do pátrio poder... Eles não podem voltar para casa, nem sair do abrigo e ir viver por sua conta muito menos... Eles precisam de uma família substituta, e isso depende de quê? De outras pessoas, até da criança mesmo... ela pode não querer...

As famílias das crianças abrigadas recebem atendimento da rede especializada – CRAS e CREAS e são acompanhadas diretamente pelo serviço social...

Existe dificuldade em tudo. Não vejo que acontece da família receber ajuda direito. Essas crianças ficam anos aqui.

Têm umas mães que vêm aqui visitar. Tem uma que não falta um final de semana. E quando ela não vem, ela liga. Ela só não leva os filhos com ela porque não tem onde morar... Ela diz que tá morando com uma amiga. E eu não vejo ninguém ajudar ela se organizar... Têm outras na mesma situação. Elas só recebem o TRI³⁸ e dizem... “ó vai lá ver teu filho” e tchau. Pode colocar isso aí mesmo... Pode ser que mude alguma coisa... Senão eles ficam aqui anos...

³⁸ TRI é um cartão para transporte coletivo utilizado em Porto Alegre, RS.

Existem adolescentes que entraram crianças aqui. Acompanharam toda reformulação dos abrigos, não sabem da família e nem conseguiram outra. O que vai acontecer com eles? Procurar a família que abandonou eles antes é que não dá. Nem se sentem mais parte. Estão sozinhos. Os técnicos acompanham durante um tempo com ajuda da rede, mas é difícil.

Eles não podem ser adotados e não podem voltar para a família... aí ficam anos aqui e não é bom.

Dependendo da situação da criança e do adolescente, do motivo que encarregou a aplicabilidade da medida de proteção, e da disponibilidade de seus familiares, é incentivado o recebimento de visitas por parte destes familiares às crianças, e também se dá a possibilidade de encontro destes vínculos em seus locais de origem. Essa possibilidade de saída da “casa”, também participa das estratégias utilizadas para assegurar bom comportamento.

Têm mães que vem aqui... Ficam com os filhos no domingo e depois vão embora... Umas 3 fazem isso. E tem os que vão para casa no final de semana. Ficam com a família e voltam...

As mães aqui não são vigiadas... Nós cuidamos, normal. Só uma vez que uma quis levar a criança... Tentou, sabe?! Aí a gente ficou cuidando mais durante um tempo... Isso foi só no começo... Agora não precisa... Ela já entendeu.

As crianças vão para casa em alguns finais de semana... Dependendo do caso... Do motivo do abrigamento. Se o familiar não foi o motivo principal que ocasionou o abrigamento. Nos casos de abuso, por exemplo, não dá. Aí eles não têm contato.

Com este andamento atende-se em parte a um direito da criança dirigido à ramificação do aspecto familiar e comunitário, e se tenta contribuir para a manutenção entre os vínculos que ela possui.

As referências que participam do processo de desenvolvimento destas crianças e adolescentes são os adultos, - técnicos e funcionários - com os quais convivem. E os afetos ativos são os encontrados na ocorrência

espontânea do estreitamento destas relações caracterizando a concepção de vínculo que, para Pereira (2002, p. 307),

É uma relação que se estabelece entre sujeitos, entre o sujeito e o mundo, através de duas forças fundamentais: o amor e o ódio (agressividade)³⁹. É a maneira particular pela qual cada indivíduo se relaciona com outro ou outros, criando uma estrutura particular, uma estrutura singular a cada caso e a cada momento.

Para a quase totalidade dos participantes das conversas, o estabelecimento de vínculos é também parte do processo. Os próprios agentes se enxergam como referências para as crianças e adolescentes.

Claro que a gente se vincula. Tanto da parte deles como da nossa. As pequenas tão sempre atrás de mim. E os meninos vem nos educadores uma referência. Admiram os “prof”.

Acho que por isso mesmo é que os educadores mudam com frequência. Tem gente que acha isso ruim outros não.

Apesar do vínculo, o dia a dia exige uma postura diante das situações. Às vezes o vínculo atrapalha nisso. Permite preferências e tratamento diferenciado, o que desorganiza um pouco.

Nesse apontamento, faz-se necessário pensar sobre as condições de trabalho, qualificação e entendimento diante da política de atenção à criança e adolescente por parte dos agentes, dada a essencialidade de sua participação no processo, como segue:

Eu cheguei aqui e os outros educadores só me mostraram a rotina da casa. Não recebi nenhuma qualificação nem nada do tipo. Nem vi lei nenhuma. Eu sei que tem alguma coisa ali na FASC... Tipo um curso... Tá ali no mural...

A FASC dá qualificação sim. Eu faço.

A FASC oferece um curso em diversos turnos e dias para favorecer a participação dos funcionários, mas a adesão é

³⁹ De acordo com Pereira *apud* Zimerman (2000), agressividade pode ser entendida tanto no sentido “destrutivo como também, estar a serviço da vida e da construtividade.”

pouca. Os cursos são construídos com base nos temas principais.

Tem serviço de psicologia para atender casos de funcionários diante das situações do abrigo.

Tem uma conselheira⁴⁰ que vem aqui visitar com frequência né... Eu até vi um ECA novo com ela... Para conhecer mais né... Até para saber mais dos direitos deles e dos nossos também...

Os funcionários que trabalham na condição de educadores realizam atendimento direto às crianças e adolescentes, em grupos de três educadores por plantão de 12 horas em dias intercalados, em que cada educador é responsável pelo cuidado de um número que deveria ser de quatro crianças. A rotina institucional conta, ainda, com a colaboração de um técnico de enfermagem por plantão.

Esse conjunto trata das questões práticas do dia a dia das crianças e adolescentes, e são responsáveis pelo andamento positivo da “casa”. Dentro desta jornada incluem-se situações complexas diante da individualidade de cada um.

A elaboração do trabalho destas pessoas atende às normas e regras do espaço institucional as quais qualificam ordenações artificiais combinadas às de ordem espontânea, diante do exame e construção de um saber sobre cada sujeito submetido à ordem. De acordo com Foucault, “a superposição das relações de poder e das de saber assume no exame todo o seu brilho visível” (1987, p.154).

O exame combina técnicas de hierarquia [...] é um controle normalizante, uma vigilância que permite qualificar, classificar e punir [...] Nele vêm-se se reunir a cerimônia do poder e a forma da experiência, a demonstração da força e o estabelecimento da verdade (*ibidem*, p. 154).

O trabalho desta equipe implica a responsabilidade de concretizar um dos espaços que constituem a esfera reticular de proteção social destas crianças e adolescentes. O que ancora também a “responsabilidade temporária” por seu desenvolvimento positivo dentro de expectativas sociais e,

⁴⁰ Integrante do Conselho Tutelar.

neste ponto, nasce também à necessidade de adequação, adestramento, docilidade e utilidade inculcada ao processo disciplinar.

Portanto, a percepção diante da exploração de movimentos localizados na realidade cotidiana deste espaço, permite certa visibilidade de cruzamentos que dão a realização de acontecimentos discursivos. É na prática que os discursos acontecem. Essas produções são e colocam em movimento uma cadeia de mecanismos de relações de poder elaborando o dispositivo institucional.

Assim, pelos aspectos desta totalidade e em comunhão à observação dos capítulos anteriores, chego ao final desta análise situando o entendimento de que a atualidade cotidiana da organização do processo de institucionalização de crianças e adolescentes é parte de um movimento histórico que se refaz como acontecimento e acaso de um desafio diário. Isso porque nessa dinâmica articula-se a racionalização de experiências já conhecidas para os acessos e andamentos institucionais, constituindo disciplinas, saberes e verdades em produções discursivas.

Logo, isso não significa tratar as relações no seio da unicidade de reproduções históricas. As relações são complexas, e os discursos constituídos na elaboração destas práticas são parte de acontecimentos singularizados a partir deles mesmos: “os discursos devem ser tratados como práticas descontínuas, que se cruzam por vezes, mas também se ignoram ou se excluem” (FOUCAULT, 1996, p. 53).

Seguindo as manifestações aqui apresentadas, pelas posições dos discursos e nas relações entrecruzadas por eles, é identificado através de trocas entre caminhos críticos, o dispositivo institucional como fonte de manifestação de princípios de sujeição, ritualização, qualificação e fixação de papéis onde através de regras e estruturas determinadas por relações disciplinares e seus mecanismos elaboram-se acontecimentos discursivos como fonte de poder. Nestas condições, tem-se no transcorrer da história do processo de institucionalização de crianças e adolescentes incidências discursivas mediadas pelo agenciamento que imprime limites e pausas gerando ao mesmo tempo, e em alguns momentos, descontinuidade. São combinações singulares entre passado, presente e futuro.

A recondução do saber sobre necessidades básicas, desenvolvimento e o nascimento do conceito de proteção integral constitui função de controle, limitação e exclusão na produção, que rearticula discursos e práticas.

Contudo, nesta análise os discursos se mostram como práticas regulares apesar de não lineares, exigidas em todos os momentos e aquém de uma previsibilidade latente passando às suas condições externas de possibilidade e dando lugar a uma série aleatória de acontecimentos.

É neste movimento contraditório entre “regularidade, casualidade, descontinuidade, dependência e transformação” que os acontecimentos discursivos ganham materialidade e vão além do dito e do não dito, cuja necessidade situa-se na esfera da ordem.

É ele igualmente que, para além do tempo, funda horizontes de significações que a história não terá senão de explicar em seguida e onde as proposições encontrarão afinal seu fundamento. (FOUCAULT, 1988, p. 47).

Parece que é a busca da ordem através do poder que estabelece o ponto de criação destes acontecimentos discursivos. As ligações entre desejo e poder na dinâmica das interdições e exclusões colocam a ordem do discurso. (FOUCAULT, 1996). O que determina essas elaborações discursivas em torno desta realidade é o poder enquanto objeto de desejo.

Nisso tudo, emergem mecanismos para utilidade e ajustamento que caracterizam as relações de poder, visto que conformadas por condição humana, envolvem disputas, subjetividades e resistências. Aqui, estes instrumentos têm como pano de fundo a instituição de um saber criado e recriado na Política de Atenção à criança e ao adolescente (nela e por ela) e, nesta materialidade, a interpretação da lei conformando programas e projetos constituídos e suscetíveis a condições sociais e que dão a realidade da apropriação dos discursos a partir da institucionalização destes dispositivos.

Na apreensão das ferramentas que desenham estas relações nascem questões opostas às determinações legais e que expõem a singularidade dos sujeitos de atenção da política, “que não são ideias, mas pessoas exercitando repressões ou dela se libertando, reproduzindo castigos em nome da superioridade ou os abolindo para inventar outras maneiras horizontais de experimentar liberdade.” (PASSETTI, 2004, p. 14). E, por uma inversão desta

ordem que tem o poder na centralidade do discurso, se coloca a abertura de caminhos para novas bases de saber, acenando para comunhão inovadora de relações.

5. Considerações finais

Pelo exposto frente aos encontros proporcionados pela realidade, tempos e espaços referenciais de estudo, me arrisco a apresentar estas considerações finais com uma tentativa de estabelecer um breve paralelo entre as relações constituídas pela rotina acompanhada, e uma específica contextualização oferecida por Michel Foucault, como segue.

Na quarta parte do livro “Vigiar e Punir” (1987), Michel Foucault apresenta no capítulo III, “O Carcerário”, uma referência ao nascimento de Mettray, em 1840. Mettray era uma colônia francesa destinada ao abrigo de crianças e adolescentes que, ou pela avaliação de seus pais, ou do Estado, necessitavam de correção. Por considerações ao período histórico, os motivos para encaminhamento não abrangiam regulamentações nem distinções rigorosamente determinadas, acolhendo tanto situações agora conhecidas como ato infracional, quanto às de medida de proteção, o que refletia também compreensões sociais e culturais estabelecidas.

A Colônia Mettray não constituía “uma estrutura fechada”. Foi planejada à moda de um vilarejo, cuja distribuição organizacional continha basicamente à disposição de casas edificadas a partir da centralidade de uma igreja. No entanto, apesar de não atender a uma “estrutura fechada”, o modelo tinha “alguma coisa do claustro, da prisão, do colégio, do regimento. [...] era a forma disciplinar em seu modelo mais intenso” (Foucault, 1987, p. 243).

É certo que a proposta inicial de Mettray se localiza num esquema organizacional que se aproximaria muito mais do que hoje sustenta os locais para internação socioeducativa, do que de espaços residenciais destinados à medida de proteção. Mas no fim de tudo, em uma época em que institucionalização era uma coisa só, Mettray era uma das modalidades conhecidas (e uma referência) para abrigo de crianças e adolescentes como um todo.

Nisso, chama atenção algumas semelhanças entre o arranjo que organiza a Colônia e determina suas relações em 1840, e o desenho assumido pela contemporaneidade dos espaços de proteção ditado pela política de atendimento vigente.

Apesar do que se busca transparecer com a finalidade atual, e dos olhares que instituem a primazia da criança nesse contexto sob a bandeira da proteção integral, observam-se encontros entre operacionalidades e discursos diante do que o público alvo desta atenção tem de mais específico.

Assim, ao descrever a proposta de Mettray, Foucault destaca a organização de pequenos grupos, relações hierárquicas, com referência à modelagem da família, do exército, da oficina, da escola e do judiciário e ressalta que é “esta superposição de modelos diferentes que permite determinar a função de adestramento” (1987, p. 244). As relações reconhecidas no dia a dia de Mettray ilustram-se:

Os chefes e subchefes não devem ser exatamente nem juízes, nem professores, nem contramestres, nem “pais”, mas um pouco de tudo isso e num modo de intervenção que é específico. São de certo modo técnicos do comportamento. [...] controlam as nove ou dez horas de trabalho cotidiano, dirigem as paradas, os exercícios, o recolher, verificam a limpeza, presidem os banhos. Adestramento que é acompanhado por uma observação permanente; [...] é um saber organizado como instrumento de apreciação [...] (FOUCAULT, 1987, p. 244).

E não é assim que continuamente tem-se dado o cotidiano de relações destes espaços institucionais? Não descartam-se a existência de notáveis diferenças na intensidade e grau de aplicação de elementos de controle. No entanto, a natureza organizacional e disciplinar prevalece. É utilidade que se busca. Ressalto, que, apesar do paralelo traçado neste recorte histórico, não anulo a condição de acontecimento dos discursos e práticas. Não coloco nesta referência, sinônimo de esgotamento, como se justificasse um princípio único. É, somente, uma relação, na qual respeitando novos agenciamentos e surgimentos, há alguns cruzamentos entre saber e verdade, desenvolvidos no transcorrer do processo histórico de institucionalização de crianças e adolescentes.

O nascimento e perpetuação do controle através da disciplina são justificados pela legitimidade justaposta a um “poder-saber” associado a consideráveis áreas do conhecimento, que, também se inserem nesse processo acessório de agenciamento do poder: “servindo-lhes de vínculo, ou de lugar de troca, desenvolve-se até hoje uma técnica refletida do controle das normas.” (FOUCAULT, 1987, p. 245).

O processo de institucionalização possui princípios próprios “homogeneizados por mecanismos disciplinares”, e se hoje “o aparelho do grande enclausuramento clássico foi em parte desmantelado (e só em parte), foi muito cedo reativado, reorganizado, desenvolvido em certos pontos.” (FOUCAULT, 1987, p. 246).

Foucault faz uso da análise da Colônia de Mettray pela representação referencial do modelo a uma série de relações institucionais que se estendem em cruzamentos históricos, no que diz respeito a acolhimento de crianças e adolescentes. Desde firmamentos legais, até organizações arquitetônicas.

O projeto que recoloca o reordenamento dos abrigos municipais em Porto Alegre, e desfaz a ideia dos grandes espaços massificados, arregimentados, sem distinção entre modalidades de atendimento, dá sinais de concretização quando o ECA possuía já, 16 anos de existência. Até então, mesmo na vigência da lei, reproduziam-se experiências esmagadoras e

deturpadas. Mesmo atendendo a proposta de reordenação, o caminho ainda é longo.

Por que o acolhimento institucional deve sempre vir acompanhado deste adestramento, que mutila e transforma? Isso não coloca em contradição a defesa à integralidade e respeito às singulares do sujeito como pessoa humana em desenvolvimento?

No caminho desejante por intenções que revitalize sonhos e reticências, encerro este trabalho dispensando o fechamento dado por um ponto final... Nos elos e contradições entre (re)pensar e (re)fazer, ou simplesmente desfazer, abrem-se novas portas. É por encantamento e afetamento que impulsionam-se potencialidades, e é esta transformação andante que aponta lugar.

6. Referências

ALVES, R. **Pinóquios as avessas**. 2005

ADELANTADO, José; NOGUERA, J.A. y RAMBLA, X. **El marco de análisis: las relaciones complejas entre estructura social y políticas sociales. Cambios en el Estado del Bienestar**. Barcelona: Icaria. 2000, p. 63

ALVES, R. **Pinóquios as avessas**. 2005

ANDRADE, M. **Liberdade dos corpos e processo de subjetivação em adolescente**. In: Infância: violência, instituições e políticas públicas. NASCIMENTO, M; NETO, j. (orgs). São Paulo: expressão e arte, 2006.

ARRUDA, I. **O cotidiano de abrigos para crianças e adolescentes: uma realidade complexa**. Dissertação de mestrado apresentada à PUC/SP, 2006.

AZEVEDO, C. **A representação da infância como “tempo de direitos”**. In: Infância: violência, instituições e políticas públicas. NASCIMENTO, M; NETO, J. (orgs). São Paulo: expressão e arte, 2006.

BAREMBLITT, G. **Compêndio de análise institucional e outras correntes: teoria e prática**. 3 ed. Rio de Janeiro: Editora Rosa dos tempos, 1992.

BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2006.

BOBBIO, N. **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Brasiliense, 2000.

BORTOLI, A . **O Serviço social, as políticas sociais e a construção da subjetividade familiar**. Santa Maria: PUCRS; proposta de pesquisa apresentada à Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação - Faculdade de Serviço Social, 1997.

BRANDÃO, H. **Introdução à análise de discurso**. Campinas, SP: Editora UNICAMP, 2006.

BRASIL. Lei 8.069, de 13 de julho de 1990. **Estatuto da Crianças e do Adolescentes**. Brasília.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Plano Nacional de Promoção, Defesa e Garantia do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária**. Brasília, 2006a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Política Nacional de Assistência Social. Sistema Único de Assistência Social**, Brasília, 2006b.

CABRAL, G. et all. **Concepções de infância e imaginação: O menino maluquinho, o livro e o filme**. Disponível em http://www.unesc.net/~gedest/seilacs/meninomalquinho_gladir.pdf, acesso em 17 de julho de 2012.

CARVALHO, M. **Assistência Social: reflexões sobre a política e sua regulação**. In: Revista Serviço Social e Sociedade 87. São Paulo: Cortez, 2006.

CARVALHO, M. Famílias e Políticas Públicas. In: ACOSTA, Ana Rojas; VITALE, M^a Amália Faller (Org.). **Família: Redes, Laços e Políticas Públicas**. 5. ed. São Paulo: Cortez: Coordenadoria de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais – CEDPE – PUC/SP, 2010

CARVALHO, A. **“o que o abrigo me deu?” – Um olhar sobre o processo de crianças e adolescentes sob medida de proteção e a proposta do programa de apadrinhamento afetivo**. Pelotas: UCPel; Curso de Serviço Social: Trabalho de Conclusão de Curso, 2009.

CEPAL - **Prioridades para a América Latina**. 2009. Internet

CHAUI, M. **Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas**. São Paulo : Ed. Moderna, 1980.

CHAUÍ, Marilena. **Conformismo e resistência: aspectos da cultura popularno Brasil**. São Paulo : Brasiliense, 1996.

COSTA, Lucia Cortes da. **Os impasses do Estado Capitalista: uma análise sobre reforma do Estado no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2006, p. 53 - 80.

COUTO, B. A assistência social com política pública: do sistema descentralizado e participativo ao Sistema Único de Assistência Social. In: Capacitação sobre PNAS e SUAS. MENDES, J. et all (orgs). Porto Alegre: EDIPUCRS, 2006.

DI GIOVANNI, G. **Sistemas de Proteção Social: uma introdução conceitual**. In: Reforma do Estado – Políticas de empregos no Brasil. Campinas: Instituto de Economia/GDF/SETER, 1998.

DONZELOT, J. **A Polícia das famílias**. Rio de Janeiro: Graal, 2001.

DRAIBE, S. & HENRIQUE, Wilnês. (1988) **Welfare State, crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional**. NEPP – UNICAMP. Internet. ESPING-ANDERSEN, G. (1991) **"As três economias políticas do Welfare State"**. Lua Nova, No. 24, set. pp. 85-116.

FILGUEIRAS, Fernando. **Universalismo básico**. BID. 2006. Internet.

FACHINETTO, N. **Medida Protetiva de Abrigo: análise dialética e sua transformação social**. Monografia apresentada no Curso de Pós-graduação em Direito da Criança e do Adolescente. Fundação Escola Superior do Ministério Público.. Porto Alegre, 2004.

FALEIROS, V. **Estratégias em Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 1997.

FALEIROS, V. Políticas para a infância, a adolescência e desenvolvimento. In: http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_11/ENSAIO1_Vicante.pdf. Último acesso em 10 de agosto de 2012.

FERNANDÉZ, A .M. **Do imaginário social ao imaginário grupal**. Em: FERNANDÉZ, A . M. e BRASI, J. C. (comp.) , *Tiempo histórico y campo grupal: masas, grupos e instituciones*, Buenos Aires: Nueva Visión, 1993.

FOUCAULT, M. **A Arqueologia do Saber**. Editora Vozes, 1971 – São Paulo 1969.

FOUCAULT, M. **A ordem do discurso**. São Paulo: Edições Loyoloa, 1996

FOUCAULT, M. **Microfísica do Poder**. Rio de Janeiro: Graal, 1999.

FOUCAULT, M. **Vigiar e punir**. Petrópolis, RJ: Editora vozes, 1987.

GHIGGI, D. **Laudo Social – Reverbéro de relações de poder-emoção-saber - Uma abordagem foucaultiana**. Pelotas: Editora Livraria Mundial, 2008.

GHIRALDELLI JR., P. **As Concepções de Infância e as Teorias ducacionais Modernas e Contemporâneas**. Em: http://www.carlosmota.info/docs/concepcoes_infancia.pdf .

GOFFMAN, E. **Manicômios, prisões e conventos**. São Paulo: Perspectiva, 2010.

GUATARRI, F. **Micropolítica - Cartografias do desejo**. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.

GUINDANI, M. **Tratamento penal: a dialética do instituído e do instituinte**. Revista Serviço Social e Sociedade n. 67, ano XXII. São Paulo: Cortez, 2001

JARDIM, A . **Cartografias Familiares: Um olhar sobre vínculos sócio – afetivos no presídio Regional de Pelotas**. Pelotas: UCPel; Curso de Serviço Social: Trabalho de Conclusão de Curso, 2007.

JOBIM & SOUZA. **Re-significando a psicologia do desenvolvimento: uma contribuição crítica à pesquisa da infância.** In: Kramer, S. e Leite, M. (org.) *Infância: fios e desafios da pesquisa.* Campinas, Papirus, 1996 a

KALOUSTIAN, S. (org.) **Familia Brasileira – a base de tudo.** São Paulo: Cortez, 2004.

LEAL, B. **Leituras da infância na poesia de Manoel de Barros.** Em: KOHAN, W. *Lugares da infância.* Rio de Janeiro: DP&A editora, 2004.

LEITE, L. **Meninos de rua. A infância excluída no Brasil.** São Paulo: Atual, 2009.

MACHINEA, Jose Luis; CRUCES, Guillermo. **Instituciones de la política social: objetivos, principios y atributos.** CEPAL. 2006.

MAURIEL, Ana Paula Ornell. **Combate à pobreza e (des)proteção social.** In *Praia Vermelha*, nº 14 e 15. 2006. Internet

MERRIEN, François-Xavier. **Em direção a um novo consenso pós-Washington na América Latina?** In.: CARVALHO, D.B.; DINIZ, D. ; STEIN, R. SOUZA, P. *Política Social, justiça e direitos de cidadania na América Latina.* Brasília, , UnB, 2007. p. 47-74.

MINAYO, M.C.S. (org.) **Pesquisa social: teoria, método e criatividade.** Petrópolis: Ed. Vozes, 2008.

MORAES, R; GALIAZZI, M. **Análise textual discursiva.** Ijuí: Ed. Ijuí, 2007.

NETO, J. **Apontamentos para reflexão sobre as concepções das práticas de atendimento à criança e ao adolescente.** In: *Infância: violência, instituições e políticas públicas.* NASCIMENTO, M; NETO, j. (orgs). São Paulo: expressão e arte, 2006.

NOGUEIRA, M. **Um Estado para a sociedade civil. Temas éticos e políticos da gestão democrática.** São Paulo: Cortez, 2005.

OCAMPO, José Antonio. **Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización.** In. *Nueva Sociedad.* nº 215. 2008. Internet

PAIVA, A. Beatriz, OURIQUES, Nildo. **Uma perspectiva latino-americana para as políticas sociais: quão distante está o horizonte?** Revista Katalysis, vol.10. n.1, Florianópolis: UFSC, jan/jun, 2007, p.166-175.

PASSETTI, E. **Curso livre de abolicionismo penal.** Rio de Janeiro: Revan, 2004.

PEREIRA, P. **Mudanças estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo de bem-estar.** In: Política social, família e juventude. LEAL, M. et all. (orgs.) São Paulo: Cortez, 2010.

PEREIRA, P. **Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania.** In: BOSCHETTI, I et all. Tendências contemporâneas da Política social no capitalismo. São Paulo: Cortez, 2008.

PEREIRA, POTYARA A. **Pluralismo de bem-estar ou configuração plural da política social sob o Neoliberalismo.** In: Política Social: alternativa ao Neoliberalismo. (Orgs. BOSCHETTI, I. ; PEREIRA, P.A.P.; CÉSAR, M.A.; CARVALHO, D.B.B. UnB, 2004.

REVEL, J. **Foucault – conceitos essenciais.** São Paulo: Claraluz, 2005.

RIZZINI, I. **A institucionalização e criações no Brasil – Percursos histórico e desafios do presentes.** São Paulo: Loyola, 2004.

ROSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social – Ensaio sobre as línguas.** São Paulo: Nova cultura, 1987.

SALIBA, M. **O Olho do poder – Análise crítica da proposta educativa do Estatuto da Criança e do Adolescente.** São Paulo: UNESP, 2006.

SARTI, C. A. **A família como espelho – Um estudo sobre a moral dos pobres.** São Paulo: Cortez, 2007.

SAWAIA, B.B. **Família e afetividade: a configuração de práxis ético-política, perigos e oportunidades.** In: ACOSTA, A.R.; VITALE, M.A.F. (org). Família: redes, laços e políticas públicas. SP: IEE/PUC, 2004.

SEGALEN, M. **Sociologia da família.** Portugal: Terramar, 1996.

SEVERINO, A. **Metodologia do Trabalho Científico.** São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, Maria Ozanira Silva. **Teorias explicativas sobre a emergência e o desenvolvimento do Welfare State**. In. Revista Política e Trabalho. 15. UFPE. <http://www.cchla.ufpb.br/ppgs/politica/index15.html> Aula Expositiva sobre Welfare State. 2005.

SIMÕES, C. Curso de Direito do Serviço Social. Biblioteca Básica. São Paulo: Cortez, 2009.

SILVA, R. **Os filhos do governo – A formação da identidade criminosa em crianças órfãos e abandonadas**. São Paulo: Editora Ática, 1997.

SPOSATI, A. **O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social**. In: Revista Serviço Social e Sociedade 87. São Paulo: Cortez, 2006.

SOUZA & FERREIRA. **Infância, conhecimento e contemporaneidade**. Texto retirado da pasta da disciplina de sociologia da família do curso de serviço social. Cópias Santa Cruz.

Universidade Católica de Pelotas. Pró-Reitoria de Graduação. **Proposta de Normalização para trabalhos técnico-científicos da Universidade Católica de Pelotas** Pelotas: UCPel, 2006.

VICENTE, C. **O direito a convivência familiar e comunitária: uma política de manutenção do vínculo**. Em: KALOUSTIAN, S. (org.) Família Brasileira – a base de tudo. São Paulo: Cortez, 2004.

VIANNA, Maria Lúcia T.W. **A nova política social no Brasil: uma prática acima de qualquer suspeita teórica**. In. Praia Vermelha, 13, 2º semestre 2005.

VIANNA, Maria Lucia Werneck. **Em torno do conceito de Política Social: Notas introdutórias**. Aula ENAP. 2005. Internet.

VILAS, C. **Para ler Foucault**. Imprensa Universitária da UFOP, 2002.

YAZBEK, M. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo: Cortez, 1993.

ZIMERMAN, D. **Fundamentos psicanalíticos: teoria e clínica . Uma abordagem didática**. Porto Alegre: Artmed, 1999.

7. ANEXOS

Anexo I – Questões orientadoras: diálogos/entrevistas:

- O que é o abrigo? É uma referência? É considerado um lar? Rotinas de uma casa?
- A instituição oferece outros valores? Transforma os valores que as crianças trazem de casa?
- Atividades fora do abrigo?
- Reconhecem e diferenciam características do processo adolescência – infância, visto que residem crianças de diferentes faixas etárias?
- A aceitação de normas. Como é?
- Tem características diferentes? “Adolescente abrigado” – “criança abrigada” ...
- Tem momentos de privacidade? Principalmente para o adolescente?
- Como é o desligamento? Como acontece? Há uma preparação?
- Evasão?
- Qual procedimento utilizado pela instituição quando alguém é encontrado com algo “proibido”?
- O que conduz ao abrigamento? Causas?
- Provisoriamente existe? O que determina que uma criança mude de abrigo? Dificuldades para atingir a provisoriamente da medida?
- A família tem acesso ao abrigo? Visitam? Como são as visitas? Condicionadas? Acontecem com frequência?
- Como vê a política de atendimento a criança e adolescente? Reordenação dos abrigos?
- Qual a perspectiva de futuro que enxergam para as crianças e adolescentes?
- Recebe recursos de forma devida?
- Qualificação profissional é a que vocês precisam? Participam da construção de cursos? Opinam sobre temas e assuntos?
- O número de educadores é suficiente? O quadro é suficiente?
- Trabalho pós-abrigamento? Existe?
- estabelecem-se vínculos?
- O comportamento indesejado é registrado em algum lugar?
- Como é o momento de chegada de uma criança no abrigo?

- Elas têm objetos pessoais? De uso exclusivo? Onde ficam?
- Como é a documentação? Todos tem RG? CPF? Os que podem votar já votam?
- Cuidado médico, odontológico, psicológico e farmacêutico?
- A criança recebe periodicamente informação sobre sua situação?
- O espaço para eles aqui é bom? Área de lazer? Recreação? Segurança?

Anexo II – Termo de Consentimento Livre e Esclarecimento.

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PELOTAS
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS, ECONÔMICAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL
CURSO DE MESTRADO

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Vimos por meio deste, na condição de mestrandos do Programa de Pós-Graduação em Política Social - Curso de Mestrado da Universidade Católica de Pelotas (UCPel), com vistas à preservação dos critérios éticos relativos às atividades de pesquisa, prestar-lhe as informações que seguem e solicitar seu consentimento para que, através de entrevistas de coleta de dados, integre o grupo de sujeitos da pesquisa, esclarecendo.

Título da Pesquisa: Análise da Política de Atenção à Criança e ao adolescente sob medida de proteção e caracterização do processo de institucionalização frente ao ECA.

Objetivos:

O presente projeto de pesquisa suscita uma análise da política destinada ao atendimento e a atenção à criança e ao adolescente sob medida de proteção, considerando aspectos do processo de institucionalização frente ao ECA. A relevância deste estudo refere-se principalmente aos desdobramentos do processo de institucionalização de crianças e adolescentes sob medida de proteção como resposta à consolidação de direitos na implementação das políticas sociais destinadas a este segmento.

Metodologia da Pesquisa:

Coleta de dados, com gravação magnética ou digital, através de conversas individuais e coletivas seguida de análise qualitativa.

As conversas se darão através de grupo focal, entrevistas orientadas por questões abertas somado a observação do pesquisador ao emergir no

ambiente estudado. Este agrupamento de informações se desolidifica com sua posterior análise qualitativa.

Garantias aos sujeitos da pesquisa:

Os pesquisadores se comprometem com as seguintes garantias aos sujeitos da pesquisa:

a) prestar todo e qualquer esclarecimento acerca da pesquisa, em qualquer momento de sua ocorrência.

b) manter o sigilo sobre a identidade do sujeito da pesquisa. Assim, na divulgação dos resultados, eventuais transcrições de trechos das entrevistas ou das conversas realizadas em outras técnicas, terão a fonte indicada somente por nomes fictícios ou números e dados sobre a pena que não permitam que sua identidade seja revelada.

c) admitir que o sujeito da pesquisa se retire da mesma em qualquer fase dos procedimentos de coleta de dados.

Esclarecimentos finais:

O sujeito da pesquisa pode, a qualquer tempo, para solicitação de esclarecimentos, buscar contato com a mestranda Aline Campelo Carvalho pelo contato (51) 93817970 ou (53) 99478984 ou com a orientadora da pesquisa (Profa. Dra. Cristine Jaques Ribeiro) através da secretaria do mestrado em Política Social da Universidade Católica de Pelotas pelo telefone: (53) 21288291.

Eu, _____,
(documento de identidade _____), tendo sido informado de todo o conteúdo acima constante desse documento e sentindo-me esclarecido sobre o mesmo, consinto em participar da pesquisa “Análise da Política de Atenção à Criança e ao adolescente sob medida de proteção e caracterização do processo de institucionalização frente ao ECA”, realizada pela mestranda em Política Social, Aline Campelo Carvalho, da UCPel.

Porto Alegre, de de 2012.

Assinatura do sujeito da pesquisa

Assinatura do pesquisador