

Abrigos para adolescentes: lugar social de proteção e construção de sujeitos?

Rosane Janczura*

Resumo – Este artigo aborda o uso indiscriminado da medida de proteção *Abrigos para Adolescentes*, na cidade de Santa Maria, mostrando as dificuldades na transição das antigas orientações da política de atendimento à criança e ao adolescente para a indicada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Sugere um amplo debate e urgente revisão com todos os envolvidos no processo de encaminhamento e acolhimento de adolescentes aos abrigos municipais, para que este seja um efetivo espaço social de proteção para aqueles que necessitam de apoio fora do contexto familiar e comunitário.

Palavras-chave – Abrigos para adolescentes. Direitos das crianças e dos adolescentes. ECA.

Abstract – This article about the indiscriminate use of the shelter and protection measure for adolescents, who are in a situation of social vulnerability in the city of Santa Maria. This shows the difficulties in the transition from the old guidelines in the policy of assistance to the child and the adolescent to the one designated by the ECA– Statute of the Child and the Adolescent. It suggests a wide debate and an urgent review with all the ones involved in the process of guiding and acceptance of these adolescents in the city shelters. Those would be effective social spaces of protection for those that are in need of support apart from the family and community context.

Key-words – Shelter and protection measure for adolescents. Child's and adolescent's rights. Statute of the Child and the Adolescent.

Introdução

Crianças e adolescentes violados ou ameaçados em seus direitos básicos, seja pela ação ou omissão do Estado, seja pela falta ou pela omissão ou pelo abuso dos pais/responsáveis, ou seja em razão da própria conduta, necessitam de proteção e apoio, tendo direito a uma família, a um espaço próprio onde morar e a participar na vida da comunidade.

O abrigo é uma das medidas de proteção indicadas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA, Art. 101, inciso VII, § único), mas provoca várias reflexões e incertezas, primeiro, enquanto medida que vem sendo usada, de certo modo indiscriminadamente, por conselheiros tutelares e, segundo, enquanto lugar social que não vem cumprindo sua função efetiva de proteger e permitir a construção de sujeitos.

* Assistente Social da Secretaria de Assistência Social de Santa Maria (RS), Professora do Curso de Serviço Social da Unifra-SM e Doutoranda em Serviço Social pela PUCRS.

Este trabalho visa a problematizar essa medida de proteção na cidade de Santa Maria (RS), mostrando as dificuldades na transição das antigas orientações da política de atendimento à criança e ao adolescente para a política indicada no ECA.

Na primeira parte, abordaremos, então, o Estado Social Brasileiro; na segunda, a transição paradigmática no campo do Direito da Infância e Juventude; na terceira, o Estatuto da Criança e do Adolescente e a Política de Proteção e, na última, os Abrigos como Lugar Social de Proteção e Construção de Sujeitos. Por fim, tecemos algumas considerações finais, retomando os pontos centrais do trabalho.

1 O Estado Social Brasileiro

O Estado, na acepção moderna, foi concebido como o *locus* para gerir conflitos sociais e econômicos e tratar da gestão e da regulação da vida em sociedade. Foi na era moderna que a noção de Estado de Direito ganhou relevância e, a partir daí, o poder central do Estado foi dividido entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, como forma de controle, assegurando, através de uma Constituição, o ideal de justiça, dos direitos do homem e dos interesses comuns (Pereira, 2001a).

No Brasil, o Estado, como instância política organizadora e reguladora, surge no século XIX como Estado Independente. Ao contrário dos Estados europeus, não surgiu como resultado de pactos entre as classes e os partidos que disputavam o poder. As estratégias regulacionistas foram implementadas aqui por uma elite conservadora originária das oligarquias agrárias, a burocracia estatal e as forças armadas. Assim, a regulação se deu sem a universalização dos direitos sociais e sem a participação das classes subalternas, bem como sem um *Welfare State* democrático, conservando uma estrutura oligárquica, uma enorme concentração de renda, propriedade e recursos de poder presentes até os dias atuais (Abreu, 1999).

A Era Vargas vai trazer um outro cenário sociopolítico, dando início a um sistema de proteção social necessário para dar conta das demandas resultantes da pauperização das classes trabalhadoras, no início da industrialização dos anos de 1930 até 1960. A questão social no período Vargas deixa de ser tratada como questão de polícia e, com a industrialização, o equacionamento desta passa a ser um problema de política do Estado (Iamamoto, 2001).

A partir dos anos de 1970, com a expansão do capitalismo para além das fronteiras nacionais, as políticas estatais de regulação, gradualmente, vão ser desmontadas, agregando outros fenômenos aceleradores da crise econômica mundial, como o enfraquecimento dos movimentos de trabalhadores, considerados os maiores impulsionadores do Estado de bem-estar; as inovações tecnológicas que possibilitaram a reestruturação produtiva, substituindo trabalhadores por máquinas; a recessão econômica, provocando desemprego, crescente déficit fiscal e endividamento público. No início dos anos de 1990, a falência da União Soviética permitiu uma expansão maior do capitalismo, exigindo uma reorganização da política mundial.

Com a economia transnacionalizada, mais nenhum Estado nacional controla a acumulação de capital, e a globalização da economia domina o mundo. Um conjunto de exigências submete o Estado à dinâmica da globalização, transferindo o que era da esfera pública para a iniciativa privada e impondo, entre outras exigências, a redução dos gastos públicos e a desregulamentação das relações de trabalho.

Os ajustes neoliberais impostos aos países periféricos, incluindo o Brasil, vão retirar o papel interventor e regulador do Estado sobre a economia e a sociedade, afrouxando o empreendimento de ações sociais, o provimento de benefícios e serviços sociais universais e de proteção social, considerados como pilares do *Welfare State* keynesiano.

A opção neoliberal adotada pelo Brasil consolida e acirra o enfrentamento da desigualdade social e encolhe os direitos sociais e trabalhistas, duramente conquistados pela classe trabalhadora. Esse cenário atualiza a questão social, a qual assume novas configurações, aprofundando os níveis de pobreza, exclusão social e aumento da violência (Pereira, 2001b).

A Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) vão representar a luta pela democratização social, política, econômica e cultural da sociedade brasileira.

Os direitos declarados e garantidos nas leis só têm aplicabilidade por meio de políticas públicas operacionalizadas mediante programas, projetos, serviços e benefícios que atendam as necessidades sociais daqueles que se encontram em situação de risco pessoal e social.

As crianças e os adolescentes são os novos sujeitos na era dos direitos (Bobbio, 1992; Sorj, 2000), amparados por uma política de atendimento que, no ECA, define mudanças de concepção que buscamos desvendar, quando trazemos a questão do uso indiscriminado do

abrigo de adolescentes, colocando o foco no movimento de ampliação e, por vezes, de retrocesso da proteção e da garantia de seus direitos.

2 A transição paradigmática no campo do Direito da Infância e Juventude no Brasil

O trato da questão da criança e do adolescente foi identificado pelos estudiosos do direito, através de, pelo menos, três escolas que operam sistemas jurídicos com referenciais e paradigmas divergentes – a Doutrina do Direito Penal do Menor, a Doutrina da Situação Irregular e a Doutrina da Proteção Integral.

A primeira, Doutrina do Direito Penal do Menor, segundo análise de João Gilberto Lucas Coelho, é uma corrente consagrada em poucos países em que a criança e o adolescente só “interessam ao direito a partir do momento em que praticam ou sofrem alguma ação passível de ser alcançada pela norma penal” (apud Saraiva: 2002a, p. 14). Essa doutrina não distingue a imputabilidade penal entre adulto e criança, e os países filiados a ela carecem de normas específicas de proteção para esse segmento populacional.

A segunda escola, denominada Doutrina da Situação Irregular, adotada pelo revogado Código de Menores de 1979, vê a criança e o adolescente em situação irregular, quando agem de modo a não se ajustar aos padrões estabelecidos pela sociedade vigente. Embora tenha se constituído um avanço em face da Escola anterior, a declaração da situação irregular não distinguiu, com clareza, situações derivadas da conduta pessoal do adolescente, ou seja, infrações por ele praticadas, daquelas que envolviam o seu entorno – como a família, no caso de maus tratos, ou da própria sociedade, nas situações de abandono.

Em decorrência disso, surgiram as instituições para “menores”, reunindo em um só lugar os menores infratores, os abandonados, as vítimas de maus tratos, com autores de atos considerados conduta infracional, tendo como pressuposto que todos estariam na mesma condição, ou seja, em “situação irregular”. Desse modo, as crianças eram vistas dentro de uma perspectiva de que são a própria “patologia social” ou expressão dela, entendida patologia no sentido durkeiminiano de anomalia social, como um estado de desregramento social ou de indisciplina das paixões (Durkheim, 1982, p. 200).

O Código de Menores, promulgado em 1927, surgiu num contexto marcado pela progressiva expansão da ideologia de preparação para o trabalho, em que as práticas de atendimento à criança abandonada vão ser divididas, no início do século XX, entre a Igreja Católica e a Medicina Higienista. Essa última visava à recuperação dos abandonados ou viciosos, por meio da prática do recolhimento, construindo instituições asilares, pois entendia ser necessário educar desde a infância para que os cidadãos estivessem habilitados a se comportar socialmente e a internalizar a ética do trabalho.

Além da Igreja como a grande protagonista na atenção dada à criança, com a criação da *Roda dos Expostos*, Orfanatos, Patronatos, Seminários, até a catequese dos índios, visualiza-se, a partir da década de 1920, a expansão do Judiciário, como outro protagonista no trato da questão do menor no Brasil.

A ideologia subjacente ao Código de Menores dessa época impôs uma política discriminatória, classificatória, excludente e de controle social da pobreza, recolhendo para a reabilitação, correção e instrução menores considerados perigosos para a sociedade, encaminhando-os, assim, para instituições específicas, conforme cada caso.

Na década de 1930, marcada pelo processo de industrialização e organização das políticas sociais e da assistência, na esteira de reformulação do papel do Estado, aconteceram significativas transformações na atenção dada à criança e ao adolescente. Organizou-se o Serviço de Assistência ao Menor (SAM), vinculado ao Ministério da Justiça, instituído como uma política nacional, alicerçada na lógica assistencial-paternalista, que previa receber menores abandonados e delinqüentes nas instituições.

Na década de 1960, mais precisamente em 1964, foi criada, num cenário de “segurança nacional”, a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem). Ela serviu de órgão aglutinador do planejamento, da gerência e da execução da política de assistência ao menor em nosso território.

Ao olharmos para essa trajetória histórica de enfrentamento da realidade social de um grande contingente de crianças e adolescentes submetidos à miséria e pobreza, desde o Código de Menores de 1927, fica evidente que instituições como a Funabem e Febem perpetuaram o ciclo perverso da institucionalização, conduzindo a ação dos diferentes atores sociais frente às suas demandas na “lógica da *internação*, do *seqüestro* a instituições específicas” (Barison, 1997, p. 110).

Exatamente, por esse viés, Foucault, ao denominar “sociedade disciplinar” aquela em que as instituições ocidentais modernas controlam socialmente os comportamentos, gestos e habilidades dos indivíduos, pretendeu evidenciar a constituição dessa sociedade como fruto das necessidades impostas pelas novas formas de acumulação do capital no século XVIII (Barison, 1997). Para o autor, a perspectiva do controle social visa a aumentar a força e utilidade do corpo em termos econômicos e a reduzir a possibilidade de mobilização política. Esse corpo passa então a ser controlado, corrigido, e não mais mutilado e castigado como mecanismo de correção adotado na Idade Média, mas para ser um corpo habilitado a compor a força de trabalho. Daí, esses sujeitos não serem mais excluídos do convívio social, mas submetidos a um processo de produção que dá suporte para que as relações de poder se estabeleçam no corpo social através de orfanatos, fábricas, prisões, asilos que serviram para a fixação e normalização desses sujeitos (Foucault, 1985).

Também Goffman (1974), ao examinar as instituições sociais, e em particular, as chamadas “instituições totais” (manicômios, prisões, asilos e conventos), no caso os internatos para crianças, referiu que acabaram servindo no Brasil como “estufas para mudar as pessoas”.

No sentido de Foucault, ao olharmos para a história da legislação sobre o menor no Brasil, percebemos que os processos de disciplinarização não foram consensuais. A resposta que a sociedade brasileira procurou dar, no enfrentamento da questão do lugar da criança e do adolescente na nossa sociedade, vai ser ancorada por um novo ordenamento no campo do Direito e da Justiça, rompendo, porém não definitivamente, com a arcaica Doutrina Menorista, que presidia o antigo sistema da década de 1960.

A terceira escola na história dos sistemas jurídicos, que promoveu a transição paradigmática no campo do Direito da Infância e Juventude no Brasil, foi a Doutrina da Proteção Integral. Essa orientou o texto do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (Lei 8069/90), que tem como pilar a elevação da criança e do adolescente como sujeitos de direitos, cidadãos titulares de direitos e obrigações, respeitadas suas peculiares condições de pessoa em desenvolvimento.

Entretanto, para os críticos, o ECA trouxe alguns problemas. Em primeiro lugar, ele teria permitido a impunidade penal das crianças e dos adolescentes. Porém, esse é um entendimento equivocado, pois eles continuam a ser responsáveis por seus atos, embora não imputáveis como os adultos (Saraiva, 2002b, p. 50). O reconhecimento desse novo direito, de não serem

imputáveis como os adultos, de fato exige uma atuação maior dos operadores do sistema de justiça (Ministério Público, Judiciário, Segurança Pública, Conselhos Tutelares, profissionais e, acrescentaríamos ainda, o Poder Executivo local) (Saraiva, 2002b). Mas isso não precisa significar que o estatuto permite a impunidade. Como enfatiza Bobbio (1992), na obra *A Era dos Direitos*, o problema dos Direitos Humanos não é tanto a sua fundamentação, mas sim a sua implementação.

Nesse sentido, a Doutrina de Proteção Integral recebeu na Convenção das Nações Unidas para o Direito das Crianças (1979) a sua principal contribuição e, os países signatários, entre os quais o Brasil e grande maioria dos pertencentes à América Latina, devem garantir a satisfação de todas as necessidades das pessoas até 18 anos, não incluindo apenas o aspecto penal do ato praticado pela ou contra a criança. Essa foi, a nosso ver, a mudança mais profícua da história do Direito da Infância e Juventude. A *Doutrina das Nações Unidas de Proteção Integral à Criança* (1979) foi adotada em nosso país pela Constituição Federal de 1988, consagrada em seu artigo 227 e, três anos depois, em 1990, pelo ECA.

O segundo problema, é que essa nova postura no trato da criança e do adolescente, criou também mecanismos visíveis de resistência dentro da sociedade brasileira, por ela estar ainda muito contaminada pelas idéias da Doutrina da Situação Irregular. É importante assinalar que a nova Constituição Federal e o Estatuto, considerado um dos mais modernos do mundo, não foram suficientes para que essa mudança de paradigma no campo do Direito da Criança e do Adolescente acontecesse por completo, mantendo-se uma vinculação ao sistema anterior. Prova disso é que, em 1992, por ocasião do III Seminário Latino-Americano do Averso ao Direito, realizado em São Paulo, constatou-se que, em todos os países da América Latina, a justiça de menores tem sido uma “justiça de menor importância”. Foi afirmado que vários países signatários da Convenção Internacional não vêm respeitando os direitos fundamentais em relação às crianças e adolescentes, inscritos nas suas Constituições e que o sistema de justiça não é tutelar nem promotor de interesses desse público-alvo, mas instrumento de controle social da pobreza. Portanto, essa resistência por parte da sociedade traduz-se na dificuldade de incorporar a nova legislação.

O terceiro problema está vinculado ao segundo. A sociedade brasileira vive hoje um processo de judicialização no qual, em função das reivindicações de direitos não atendidos por meio dos processos políticos e através das instituições políticas da sociedade, passa-se a acionar o

Poder Judiciário como meio de resolução dos conflitos sociais. O Poder Judiciário é demandado pelos atores sociais como guardião dos valores fundamentais (Vianna, 1999, p. 11). Esse processo iniciou-se no Brasil pelos Juizados Especiais Cíveis e Criminais, fez com que os 350 mil processos novos, em 1988, passassem para cerca de oito milhões e meio, em 1998.

Esse fenômeno gera um papel ambíguo para os juízes, porque, por um lado, eles passam a ser executores das políticas sociais, já que o Estado, em grande parte das vezes, está omissivo (Saraiva, 2002b). Nesse caso, o Poder Judiciário coloca-se como agregador do tecido social, como um auxiliar na construção da cidadania e como um facilitador do acesso à justiça, permitindo redefinição da sociabilidade (Vianna, 1999, p. 22) e enfatizando seu caráter contratual (Sorj, 2000, p. 111). Como exemplo, o Poder Judiciário de Santa Maria tem exigido do Poder Público Municipal a inclusão de famílias em situação de vulnerabilidade em programas de promoção, de renda mínima, de geração de trabalho e renda e alimentar para atender as suas necessidades básicas.

Por outro lado, ele não consegue dar conta de todas as demandas, gerando uma crise no próprio Poder Judiciário, devido ao número excessivo de processos que causam morosidade na resolução dos conflitos sociais. Considerando que a emergência de uma nova fase não elimina prontamente os elementos constitutivos da anterior, tem-se que, mesmo com a elaboração do ECA, fundado nos princípios do Estado Protetor e Interventor do Bem-Estar Social, ainda não se consolidaram, na prática, as mudanças contidas no ECA. É sobre esse cenário que vamos nos debruçar, com o intuito de problematizar, por um lado, a aplicabilidade da medida de proteção *abrigo* e, por outro lado, os abrigos enquanto lugar social de proteção e construção de sujeitos. Passemos agora ao primeiro ponto.

3 O ECA e a política social de proteção à infância e adolescência

As Políticas Públicas representam ações coletivas que concretizam direitos sociais declarados e garantidos em lei. É mediante elas que os bens e serviços são distribuídos, como resposta ao enfrentamento da questão social.

A história da infância, como questão política e social, objeto de ações públicas, vai ter um componente de modernidade político-social a partir do Estatuto da Criança e do Adolescente,

com a previsão de políticas sociais básicas, complementares e de garantia e defesa de direitos da criança e do adolescente, consubstanciada num importante conjunto de mudanças de conteúdo, método e gestão.

A implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente, que tem como diretriz básica a Doutrina da Proteção Integral, consagra a criança como prioridade absoluta, e a sua proteção é dever da família, da sociedade e do Estado, impondo uma nova relação entre os atores sociais envolvidos.

Com o Princípio da Prioridade Absoluta, presente na Constituição Federal (Artigo 227), que é reafirmado no Art.4º do ECA, em que são lançados os fundamentos do chamado Sistema Primário de Garantias, estabelecem-se as diretrizes para uma Política Pública que prioriza crianças e adolescentes reconhecidos em sua peculiar condição de pessoa em desenvolvimento.

É necessário explicitar que o ECA se estrutura a partir de três grandes sistemas de garantia: o Sistema Primário, que dá conta das Políticas Públicas de Atendimento à criança e ao adolescente (Arts. 4º e 87); o Sistema Secundário, que trata das Medidas de Proteção dirigidas às crianças e aos adolescentes em situação de risco pessoal ou social (Arts. 98 e 101), e o Sistema Terciário, que trata das medidas socioeducativas, aplicáveis a adolescentes em conflito com a Lei, autores de atos infracionais (Art. 112).

O ECA universaliza as medidas de proteção a toda a população infanto-juvenil e estende a concessão de benefícios como direito a ser garantido, mediante um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais que comporão uma política de atendimento em forma de rede. Com isso, propõe um reordenamento institucional em três eixos: promoção, controle e defesa de direitos (Garcia, apud Andrade, 2000, p. 18).

Em seus Artigos 7º a 69, no Título II, o ECA trata detalhadamente do direito à vida, à saúde, à liberdade, ao respeito e à dignidade, à convivência familiar e comunitária; do direito à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer, à profissionalização e à proteção ao trabalho.

Apresenta mudanças fundamentais na elaboração das políticas públicas para a infância e juventude, prevendo a municipalização do atendimento, a criação de Conselhos de Direitos em esfera municipal, estadual e federal com paridade de entidades não-governamentais (da sociedade civil) e governamentais para elaboração e controle de políticas sociais nessa área, bem como a criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa. Cabe ainda ao Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente alocar os

investimentos dos recursos financeiros, segundo as prioridades detectadas no diagnóstico do Município.

Assim, o espaço político de atenção à criança e ao adolescente configurado no ECA, se expressa através do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), em que a sociedade civil em conjunto com o Executivo Municipal definem as políticas municipais, articulando-se às instâncias estadual e federal. O outro espaço político é o Conselho Tutelar (CT) responsável pela garantia e efetivação dos direitos assegurados a crianças e adolescentes, servindo de mediador entre a comunidade e o Poder Judiciário e entre a comunidade e o Poder Público local. Ambos servem de mecanismos viabilizadores da participação social e da concretização da lei.

Entretanto, para Andrade (2000), os Conselhos Tutelares têm-se constituído mais como uma ação reguladora dos sujeitos, portanto cobradores de deveres dos indivíduos, e menos como um órgão garantidor de direitos, o que nos remete ao controle social previsto na vetusta Doutrina da Situação Irregular. Para o mesmo autor, as práticas dos conselheiros tutelares estão na perspectiva foucaultiana e não se concretizam enquanto mecanismos de exigibilidade de direitos, por não serem reconhecidos na comunidade como um órgão competente na garantia dos direitos preconizados pelo ECA.

Esse estudo do autor acima referido vem se somar às dúvidas e questionamentos que têm permeado o nosso cotidiano profissional, quando constatamos que o abrigo de adolescentes em instituições públicas, na localidade de Santa Maria, tem sido usado como a primeira possibilidade prevista para protegê-los, sem serem esgotadas as seis medidas protetivas anteriores.¹

A aplicabilidade dos princípios do ECA envolve a redefinição de novo modelo de política social, que não é determinado pela letra legal, mas por um jogo de forças vinculado aos interesses

¹ O Art.98 do ECA trata da aplicabilidade das medidas de proteção a crianças e adolescentes, quando os seus direitos forem ameaçados ou violados: I – por ação ou omissão da sociedade ou do Estado; II – por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsáveis; III – em razão de sua conduta. Cabe ao Conselheiro Tutelar aplicar as seguintes medidas protetivas previstas no 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 – abrigo em entidade; VIII – colocação em família substituta.

dos diversos segmentos sociais e o envolvimento de diferentes atores, entre eles, os juizes, promotores, dirigentes dos abrigos, conselheiros tutelares, poder público municipal e profissionais, como assistentes sociais, psicólogos entre outros, que definem o cotidiano e o futuro da vida das crianças e dos adolescentes de determinada comunidade.

Os entraves ao reordenamento institucional têm como eixo de sustentação a dificuldade de implementação e interpretação do ECA com baixa adesão à Doutrina da Proteção Integral, colocando em risco o enfrentamento da questão social inscrita no grande contingente da população infanto-juvenil que se encontra em situação de risco pessoal e social e, conseqüentemente, fragilizando o sistema de proteção social como uma política que deve responder às demandas da sociedade.

4 Abrigos – um lugar social de proteção e construção de sujeitos?

Na abordagem da questão das instituições de abrigo, na sociedade brasileira atual, que têm como fim proteger as crianças e os adolescentes ameaçados ou violados em seus direitos, encontram-se alguns estudos com posições antagônicas. Uns reafirmam a importância do papel desempenhado por estas instituições de atendimento que compõe a rede de apoio social; outros mantêm uma posição conservadora e até pessimista de ver possibilidades de ações que possam vir a alterar a realidade dessas crianças e adolescentes que solicitam o abrigamento ou são encaminhados pelo Conselho Tutelar ou pelo Judiciário, por meio de uma ordem judicial.

Marin (1999), no seu estudo intitulado “Febem, família e identidade – o lugar do outro”, investiga se essa instituição poderia dar condições para que uma criança adquirisse uma “identidade” própria, desenvolvendo-se, mesmo sendo privada de uma convivência familiar e indagando se a instituição deveria se colocar como substituta total da família.

A autora, ao demonstrar a definição do espaço do outro, na diferenciação entre o que é meu e o que é do outro e na definição de papéis e funções, assume que a criança encontra na Instituição os limites para aquisição de sua identidade, colocando-a como um sujeito ativo.

Ela constata ainda que a própria instituição, ao idealizar a família, ao ter como referência os padrões familiares, colocando-se no lugar da família e, na ausência de um projeto educacional que discuta alternativas de trabalho para com a criança institucionalizada, evita, como defesa,

qualquer possibilidade de mudanças, impedindo assim a vivência da demanda, da falta e da criança poder fazer sua própria história, questionar sua origem, seu abandono e quem nesse momento está ocupando os lugares de proteção. Para ela, a desmistificação desses aspectos abre espaço para que a Instituição seja uma alternativa e possibilidade viável ao desenvolvimento integral da criança.

Centurião (1999) nos coloca outra visão sobre crianças e adolescentes em risco social que freqüentam abrigos, lançando mão da abordagem interacionista, para iluminar e sustentar uma maior e melhor compreensão do cotidiano, das histórias de vida, da psicodinâmica oriundas do grupo familiar, e das próprias crianças e adolescentes de rua.²

Nesse contexto, o autor referenda a importância decisiva dos aspectos psicológicos que caracterizam crianças e adolescentes de rua e os grupos aos quais eles estão vinculados (família ou outros) mais precisamente, o processo de construção de uma realidade imaginária, e não “real”, criada por eles, ou mesmo fruto do contato com outras pessoas, sejam ou não de seu grupo familiar.

Centurião (1999) entende ser imprescindível uma posição transdisciplinar de quem atua com esses grupos, levando em consideração o fato de que as relações interpessoais dessas crianças e adolescentes de rua estão repletas de ambigüidade, ambivalência e conflitos, exigindo que se dê conta dos aspectos psicogenéticos e sociogenéticos das vivências pessoais das crianças e adolescentes.

Ao chamar a atenção para a patologia familiar desses grupos “como construtora de um modo de ser, de tipos de conduta que dificilmente irão alterar-se” (p. 247), reluta em aceitar que, mesmo havendo mudanças significativas no meio ambiente, isso não afetará positivamente a psicodinâmica, “servindo de alerta para o falso otimismo que algumas experiências supostamente bem sucedidas têm causado nos profissionais da área” (p. 247).

Não podemos deixar de lembrar, no entanto, que a resiliência,³ conceito relativamente novo no Brasil, deve ser incluída nas discussões atuais, por ser pertinente ao mundo que traz

² Há uma vasta literatura com diversas definições, mas Koller e Hutz (1996) sugerem a terminologia *crianças e adolescentes em situação de rua*, pois entendem que a definição “meninos de” e “na rua” não contempla todas as categorias de crianças e adolescentes que se encontram nas ruas, levando em consideração a complexidade do espaço da rua, a diferença de pessoas que dele se utilizam e as diferenças regionais. Adotaremos também essa terminologia, respeitando a opção dos autores dos textos aqui referidos no artigo.

³ Vide estudos do pioneiro Michael Rutter, apud Yunes; Szymanski. In: Tavares, 2001.

ameaças e faz com que as pessoas desenvolvam a capacidade de ter um desenvolvimento sadio em ambientes socioeconômicos adversos ou doentios. A resiliência é, exatamente, o resultado de uma interação entre a pessoa e seu ambiente e, quando lidamos com crianças e adolescentes em situação de rua, que fogem de casa pela violência familiar, partem para a rua no auge de sua resistência, tal fuga de casa pela violência familiar deixa a criança ou o adolescente vulnerável pela situação de *stress*, caracterizando uma típica situação de resiliência (Socal et al., 2003, p. 37).

Consideramos que, dado seu potencial, é um conceito significativo não só para as áreas da Psiquiatria, Psicologia e Educação, mas para as práticas interventivas do Serviço Social, principalmente na formulação de políticas públicas, visando a atender a criança e o adolescente, vítimas de violência (Yunes e Szymanski, in: Tavares, 2001, p. 42).

Centurião (1999) destaca que a necessidade de ações preventivas, por parte das instituições públicas e privadas, exige de profissionais competentes a capacidade de rever conceitos, parâmetros e atitudes diante da complexidade das interações humanas e a necessidade de uma percepção mais exata e completa das crianças e adolescentes de rua e de seu contexto. Conclui que esses são os caminhos facilitadores para a compreensão e intervenção profissional nessa realidade tão complexa e multifacetada.

Segundo nossa experiência, não basta identificarmos a utilização e propósito da medida de abrigamento para adolescentes; é necessário compreendermos a trajetória da institucionalização com vistas a qualificar o debate, o serviço prestado e servir para a formulação de uma política emancipatória e afirmativa de direitos de cidadania.

A análise aqui está centrada na cidade de Santa Maria,⁴ município pertencente à região central do Estado do Rio Grande do Sul, que se origina em 1777, através do Tratado de Santo Idelfonso, entre Portugal e Espanha, quando a Comissão Demarcadora de Limites estabeleceu o seu acampamento militar nessa região. Localizada entre dois conjuntos fisiográficos (o Planalto Basáltico e a Depressão Central), Santa Maria está sob as águas subterrâneas do Sistema Aquífero Guarani, considerado atualmente uma reserva estratégica do planeta. A paisagem

⁴ A rede de medidas de proteção no município de Santa Maria é composta de cinco abrigos para crianças e adolescentes que se encontram em situação de risco social, sendo dois pertencentes ao setor público, ou melhor, à Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania, que ilustram a análise deste estudo. Os dois abrigos municipais têm capacidade para doze adolescentes de 12 a 18 anos, em cada um, e está em fase de unificação.

urbana é rodeada por elevações do Planalto Basáltico ao norte e por plataforma levemente inclinada e pouco acidentada, drenada pelos Arroios Cadena e Rio Vacacaí Mirim. Os limites da cidade estão delimitados, ao oeste, pelo referido Arroio, ao norte, pelo Cadena, ao leste, pelo Rio Vacacaí Mirim e, seguindo a encosta do morro do Cechela, ao sul está delimitada por um afluente da margem esquerda do Cadena e por duas elevações: o Cerrito e o Mariano da Rocha.

O atendimento institucional destinado aos adolescentes em situação de risco pessoal e social,⁵ em entidade pública do município de Santa Maria, indica que atualmente predominam acolhimentos de adolescentes que transitam entre a casa, as ruas e os abrigos. Este fato foi estudado por outros pesquisadores que observaram as crianças e adolescentes em situação de rua.

Rizzini e Rizzini (2004) afirmaram que a alta mobilidade que caracteriza as trajetórias desses adolescentes é provocada por fatores ligados ao contexto de violência, diferentemente, se comparada com o fenômeno da institucionalização de crianças e adolescentes do passado. Antes, na sua maioria, a “*clientela* das instituições era internada pelas próprias famílias, sendo as crianças retiradas dos internatos e transferidas de tempos em tempos para outras instituições, de acordo com a sua faixa etária, sexo, perfil e comportamento” (2004 p. 16).

Esses adolescentes, que, na sua maioria, saem das suas casas, vivem experiências de vida pelas ruas, quando já não fizeram o rompimento dos elos familiares ainda crianças, passando por várias instituições: eles são os sujeitos que transitam pelos abrigos de nossa cidade.

Em recente pesquisa concluída no município de Santa Maria acerca das crianças e dos adolescentes em situação de risco pessoal e social (Socal et al., 2003, p.218), foi levantado que 81,6% voltam para casa todas as noites. Isso permite afirmar que, apesar da situação de rua, os vínculos familiares ainda se mantêm. No atendimento dos jovens que freqüentam os abrigos do município, constatamos que eles vivem, em geral, com suas famílias ou ainda mantêm, mesmo que esporadicamente, algum contato com sua família de origem.

Essa realidade tem sido apontada nos resultados de pesquisas como a de Santana e Koller (2004)⁶ e confirmada na vasta literatura disponível. Rizzini e Rizzini (2004, p. 55), entretanto, chamam a atenção para a descontinuidade de vínculos de jovens acolhidos nos abrigos por

⁵ Neste texto, utilizamos a expressão “de risco”, pois é o termo usualmente empregado para designar crianças e adolescentes que se encontram em situações de vulnerabilidade. Vide: Yunes, M. A. M; Szymanski, H. Resiliência: noção, conceitos afins e considerações críticas. In: Tavares, J. (Org.). *Resiliência e educação*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

⁶ A partir daqui, por motivos de economia, citaremos somente Santana (2001).

manterem um ritmo impressionante de deslocamento entre as ruas, as casas dos pais ou familiares e múltiplas instituições.

Para Santana e Koller (2004), o círculo vicioso de trajetória do adolescente entre a família, o Conselho Tutelar, o Juizado da Infância e Juventude, a rede de instituições e o abrigo, esvazia o papel de responsabilidade de cada um desses, e o adolescente passa a ser de “ninguém”. Isso fica evidente quando o Conselheiro Tutelar, no momento do abrigamento, informa os profissionais e funcionários que o adolescente foi colocado na instituição “para levar um susto”, deixando de fazer contatos ou visitas, a não ser quando é solicitado pelo próprio adolescente ou pelos funcionários do abrigo.

O cenário atual que se descortina no processo de encaminhamento e acolhimento de adolescente nos Abrigos Municipais tem que ser urgentemente, a nosso ver, revisto e amplamente discutido com todos os envolvidos na questão da criança e do adolescente em vulnerabilidade social. Está certo que os abrigos pós-ECA devam garantir a convivência familiar e comunitária, bem como a preservação dos vínculos familiares (Capítulo II, Seção I, Artigo 92), mas como não estão sendo aplicadas as medidas anteriores, o ato de abrigar reedita o passado da doutrina da situação irregular e confirma os obstáculos à implementação do ECA. Ou seja, o abrigo deixa de cumprir a função protetiva, pois acaba acelerando o afrouxamento dos laços afetivos do adolescente com sua família e comunidade.

Os traços comuns encontrados nos adolescentes acolhidos nos abrigos municipais são a descontinuidade de vínculos, uma alta reincidência de abrigamentos e rotatividade citados pelas autoras referidas e, o mais crucial na era pós ECA, a perda do caráter provisório e emergencial do abrigo, o que nos leva a considerar muitos dos abrigamentos como *equivocados*, pois *abrigar porque brigou com a mãe* ou *não se acertou com a madrasta*, denuncia o uso indiscriminado da medida protetiva abrigo, já que os adolescentes deveriam ser afastados de seus contextos em situações extremas. Para eles, muito pouco resta a ser feito, considerando que vão perdendo as referências, fragilizando os vínculos afetivos e não acreditando que é possível mudar. Para os profissionais e funcionários do abrigo fica a frustração de não ter cumprido com a sua proposta de trabalho, distanciando-se, assim, as possibilidades de reinserção familiar.

Concordamos com Santana e Koller (2004), pois as instituições de atendimento juntamente com seus funcionários desempenham um papel importante na vida das crianças e adolescentes em situação de rua, desde que haja preparação adequada do pessoal que atende esse

grupo social. Entretanto, a ausência de investimento no trabalho educativo e social é outra característica dos nossos abrigos, e fica visível quando o município opta por educadores sociais que não fazem parte do quadro funcional, pois são estudantes da área das ciências humanas (Psicologia, Pedagogia, Serviço Social) que ainda estão em processo de formação. Em consequência, aumenta também a rotatividade de educadores nos abrigos e há mais ruptura de vínculos na interação com os adolescentes.

O outro problema encontrado nos abrigos do município é o fato de termos adolescentes já altamente comprometidos, misturados com outros que teriam condições de ser ajudados a retornar à sua família.

Todos esses problemas decorrem do despreparo e das deficiências da administração pública local, que não prioriza a capacitação e qualificação de recursos humanos, omitindo-se das suas responsabilidades. Nas palavras do Secretário da Assistência Social, “os educadores sociais são verdadeiros heróis” (os abrigos são equipamentos da Secretaria Municipal de Assistência Social).

As inúmeras saídas sem autorização dos adolescentes dos abrigos, o seu retorno várias vezes, a perda do caráter provisório da instituição, entre outros motivos, demonstram a amplitude da problemática e não só a inoperância do sistema primário de proteção que não oferece suficientemente políticas públicas preventivas e básicas, mas do sistema secundário, que acaba não protegendo os adolescentes ameaçados ou violados na garantia de seus direitos, porque banaliza o uso da medida protetiva abrigo. E, além dessas dificuldades, os fatos acima acabam por evidenciar também a inoperância do sistema terciário, amplamente discutido e presente na pauta da atualidade.

Considerações finais

Ao finalizarmos, percebemos que a cultura de institucionalização vigente coloca o desafio ao Município e aos atores sociais envolvidos para transformar, ao mesmo tempo, o abrigo em importante apoio social aos adolescentes que dele necessitam, tornando-se um espaço de construção de novas possibilidades de vida. Para isso, é necessário desvendar as resistências que dificultam essa nova construção, evidenciando-se os mecanismos que inviabilizam o início de

novas ações, na área da criança e do adolescente, orientadas no ECA. Isso significa pensar no presente e futuro, assumindo efetivamente como prioritários os interesses e necessidades da criança e da juventude em situação de vulnerabilidade, que circulam no sistema sociojurídico, prestando-se um serviço de qualidade que garanta direitos e proteção a essa população.

A falta de um sistema articulado de atendimento entre os diversos profissionais e instituições coloca em risco a viabilização dos serviços prestados. Rever a prática do atendimento às crianças e aos adolescentes, estimulando-se a elaboração de políticas públicas, deveria constituir-se numa meta para poder apoiar-se à família e à comunidade na manutenção e cuidado de seus filhos.

Segundo nossa experiência, não basta identificarmos a má utilização e o correto propósito da medida de abrigamento para adolescentes, mas compreendermos a trajetória da institucionalização com vistas a melhorar a qualidade do atendimento dos adolescentes nos abrigos. A existência de outras modalidades de atendimento no Município, como repúblicas, entre outras soluções, poderia satisfazer as demandas atuais e ampliar o leque de atendimento específico dos jovens com diferentes problemas.

Cremos que as posições teóricas e práticas apresentadas ainda são incompletas, e nos parece que uma investigação mais aprofundada da aplicabilidade dos princípios do ECA, assim como de sua implementação, possam trazer contribuições efetivas em relação ao lugar social de proteção dessas instituições de abrigamento para adolescentes, que necessitam de apoio fora do contexto familiar na sociedade atual.

Referências

- ABREU, H. B. As novas configurações do Estado e da sociedade civil. In: *Capacitação em Serviço Social. Mod. I*. Brasília: CEAD, 1999. p. 35-44.
- AMARO, Sarita. *Crianças vítimas de violência: das sombras do sofrimento à genealogia da resistência. Uma nova teoria científica*. Porto Alegre: AGE/EDIPUCRS, 2003.
- ANDRADE, J. E. *Conselhos Tutelares: sem ou cem caminhos?* São Paulo: Veras, 2000.
- ARPINI, Dorian Mônica. *Violência e exclusão: adolescência em grupos populares*. Bauru, SP: EDUSC, 2003.
- BARISON, Mônica Santos. Disciplina ou cidadania? O Estatuto da Criança e do Adolescente e as representações de agentes sociais de um abrigo. *O Social em Questão*, Rio de Janeiro, PUC, Departamento de Serviço Social, v. 2, n. 2, p. 107-117, 1997.

- BECKER, Maria Josefina. A ruptura dos vínculos: quando a tragédia acontece. In: *Família brasileira: a base de tudo*. São Paulo: Cortez; Brasília: UNICEF, p. 60-76.
- BRAGAGLIA, Mônica. Conselho tutelar: que agente social é esse? In: NAHRA, Clícia M. Leite; BRAGAGLIA, M. (Org.). *Conselho tutelar: gênese, dinâmica e tendências*. Canoas: Ulbra, p. 81-100, 2002.
- BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- PEREIRA, P. A. Sobre a política de assistência social no Brasil. In: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara A. (Orgs.). *Política social e democracia*. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2001, p. 217-233.
- CARDARELLO, Andréa Daniella Lamas. A transformação do internamento “assistencial” em internamento por “negligência”: tirando a cidadania dos pais para dá-las às crianças. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 19, n. 2, p. 306-331, 1998.
- CARVALHO, Maria do Carmo Brant de et al. Trabalhando abrigos. *Cadernos de Ação*, São Paulo, IEE/CBIA, n. 3, mar. 1993.
- CENTURIÃO, Luiz Ricardo Michaelsen. Alguns aspectos do menor de rua e seu contexto. *Sociologias*, Porto Alegre, UFRGS/PPGS, ano 1, p. 244-250, jan./jun. 1999.
- CEZAR, T. Michel Foucault, por uma reflexão à beira da falésia. *Zero Hora*, Porto Alegre, 12 jun. 2004. Caderno de Cultura, p. 6-7.
- DINIZ, A.; CUNHA, J. R. (Orgs.). *Visualizando a política de atendimento à criança e ao adolescente*. Rio de Janeiro: Lutteris, Kroart, Fund. Bento Rubião, 1998.
- DURKHEIM, E. *O suicídio*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. *Lei Federal nº 8.069* de 13/07/90, 1990.
- FILGUERAS, Marília. *Abrigos de proteção ou de exclusão?* Um estudo sobre os critérios de elegibilidade de crianças e adolescentes nos abrigos de proteção de Porto Alegre. Dissertação de Mestrado, UNISINOS, out. 2002.
- FOUCAULT, M. *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Graal, 1985.
- GUEIROS, Dalva A.; OLIVEIRA, Rita de Cássia S. Direito à convivência familiar. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Cortez, ano 26, n. 81, p.117-134, 2005.
- GOFFMAN, E. *Manicômios, prisões e conventos*. São Paulo: Perspectiva, 1974.
- GUIRADO, Marlene. *Instituição e relações afetivas: o vínculo com o abandono*. São Paulo: Summus, 1986.
- HUTZ, C. S. (Org.). *Situações de risco e vulnerabilidade na infância e na adolescência: aspectos teóricos e estratégias de intervenção*. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2002.
- IAMAMOTO, M.V. A questão social no capitalismo. *Temporalis*, ano 2, n. 3, p. 9-31, jan.-jun. 2001.
- KAMINSKI, André Karst. Conselhos tutelares: perspectivas. In: NAHRA, Clícia M. Leite; BRAGAGLIA, M. (Org.). *Conselho tutelar: gênese, dinâmica e tendências*. Canoas: Ulbra, 2002. p. 133-148.
- MARIN, Isabel da Silva Kahn. *FEBEM, família e identidade: o lugar do outro*. 2. ed. São Paulo: Escuta, 1999.
- PAUGAM, Serge. Fragilização e ruptura dos vínculos sociais: uma dimensão essencial do processo de desqualificação social. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Cortez, ano 20, n. 60, p. 41-105, jul. 1999.

PEREIRA, P. A. Questão Social, Serviço Social e Direitos de Cidadania. *Temporalis*, ano 2, n. 3, jan.-jun. 2001a.

———. A. questão social, Serviço Social e Direitos de Cidadania. *Temporalis*, ano 2, n. 3, jan.-jun. 2001b.

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

SACOL, Eliane et al. *Pesquisa e diagnóstico sobre crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social em Santa Maria/RS: construindo cidadania*. Santa Maria: Pallotti, 2003.

SANTANA, J. P.; KOLLER, S. H. As instituições de atendimento e as famílias dos jovens em situação de rua: funções complementares ou excludentes? In: AZAMBUJA, M. R. F et al. (Orgs.). *Infância em família: um compromisso de todos*. Porto Alegre, Instituto Brasileiro de Direito de Família, 2004.

SANTOS, Lucinete. Adoção ou abrigos de tipo ideal? *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Cortez, ano 2, n. 62, p. 77-93.

SARAIVA, J. B. C. *Direito Penal Juvenil: adolescente e ato infracional*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002a.

———. *Desconstruindo o mito da impunidade: um ensaio de Direito (Penal) Juvenil*. Brasília: CEDEDICA, 2002b.

SILVA, Enid A. (Org.). *O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil*. Brasília: IPEA/CONANDA, 2004.

SORJ, B. *A nova sociedade brasileira*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

SPOSATI, Aldaíza et al. *Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 1985.

TAVARES, J. *Resiliência e educação*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

TIBURI, M.; KEIL, I. Michel Foucault e a invenção do homem. *Zero Hora*, Porto Alegre, 12 jun. 2004. Caderno de Cultura, p. 8.

VIANA, Luiz V. et al. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revam, 1999. p. 45-71; 149-157.

VICENTE, Cenise Monte. O direito à convivência familiar e comunitária: uma política de manutenção do vínculo. In: *Família brasileira: a base de tudo*. São Paulo: Cortez; Brasília: UNICEF, p. 47-59.