

37º Encontro Anual da ANPOCS
ST32 Sociologia da adolescência e juventude
Bem me quer, mal me quer:
jovens em situação de risco entre a rua, a casa e o abrigo

Ms. Roberto dos Santos da Silva (NEVIS-UnB)

Dr. Domingos Abreu (UFC)

Manoel Torquato Carvalho de Souza (UECE)

A questão de crianças abandonadas é conhecida desde a Antiguidade, mas foi na chamada modernidade que surgiu uma preocupação maior com estes sujeitos, a partir de uma mudança ocorrida na sensibilidade social e representação sobre a infância, como mostra Ariès (1981). Como exemplo disso, a adoção existe como prática prevista em códigos (ABREU, 2002) há muitos séculos. Segundo Silva (2013), os seus primeiros registros datam do período Pré-Romano, a exemplo do Código de Hammurabi.

Ariès descreve como antes as crianças na Europa ingressavam no mundo do trabalho já aos sete anos e que não existia um sistema escolar obrigatório. Com o advento das sociedades industrializadas se criou uma fase intermediária entre a infância e a idade adulta: a adolescência. O conceito de adolescência só aparece depois do século XVIII e não se difunde antes do século XX. Estas categorias históricas resultaram de um processo de transformações sociais numa escalada de conquistas de direitos que marca a construção da modernidade.

No Brasil as primeiras instituições que atendem a crianças e adolescentes são os seminários, colégios para órfãos, em meados do século XVIII. Essas e todas as instituições que vão realizar esse atendimento até a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente eram de tipo asilar, logo tratavam-se já do que Goffman (2005) define por *instituição total*, em que necessidades de contingentes de indivíduos são administradas dentro de um mesmo espaço no qual estes passam a residir, a desempenhar suas atividades e a vivenciar seu tempo livre.

Tais estabelecimentos caracterizaram-se por dois traços básicos: (a) pela visão caritativa e correcional, tutelar e paternalista sobre os filhos das “classes subalternas”, afastando-os do convívio social para “incutir hábitos morais considerados convenientes à sociedade, bem como preparar as crianças para o trabalho” (FREITAS, 2000) e; (b) deslegitimar as famílias dos assistidos como não apenas economicamente incapazes, mas moralmente inabilitadas a assumirem a criação de seus filhos.

As atuais instituições de acolhimento surgem legalmente com a promulgação da lei 8.069, o Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990, novo marco legal e paradigmático do atendimento a crianças e adolescentes. Esses estabelecimentos se originaram na contraposição às instituições asilares de antanho.

A mudança de sensibilidade social de que trato, de uma política correcional, caracterizada pelo Código de Menores, para outra com vista à inclusão na cidadania e de caráter protetivo se teceu na esteira de mudanças mais amplas ocorridas no Brasil e em outros países. Rizzini e Rizzini (2004) citam o avanço do debate sobre essa política específica entre os que a formulavam e Garland (2005) chama a atenção para fatores socioeconômicos como o desgaste do modelo de *Welfare State* nos países do Ocidente e para mudanças na configuração do aparelho correcional, que abre espaço para uma preocupação preventiva e de restauração de danos.

O presente estudo é o produto final de uma pesquisa demandada pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas (NEP) da Campanha Nacional Criança Não é de Rua (CNER), realizada entre janeiro de 2012 e março de 2013, que buscou identificar continuidades e singularidades do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e Adolescente (SGD) a partir da política de acolhimento e adoção, que integra uma pesquisa de doutorado em curso.

Metodologia

Como passos iniciais dessa investigação procedemos à consulta bibliográfica, envolvendo o Estatuto da Criança e do Adolescente, e outros marcos legais e autores de referência no assunto, entre outros temas que serão abordados.

Como instrumental de coleta de dados para o primeiro momento da pesquisa elaboramos: um roteiro de questões para a condução de entrevistas com os temas a serem focados, pontos a serem esclarecidos, fatos a serem buscados, confirmados ou não e; um roteiro para entrevista semiestruturada.

Buscou-se ampliar um quadro de unidades da federação, envolvendo as cinco regiões do país e a inclusão de representantes do Ministério Público e de Juizados da Infância e Juventude, com prioridade para juízes e promotores.

Seguindo os mesmos passos metodológicos, mas municiados de um correio eletrônico institucional e de ofícios da CNER, foram empreendidas quarenta solicitações por via eletrônica para gestores de programas de acolhimento governamental no âmbito de secretarias de estado e fundações municipais e representantes da Justiça de catorze estados (AM, BA, CE, DF, GO, MG, PA, PE, PR, RN, RJ, RS, SC e SP), buscando assegurar as

capitais de maior porte em suas regiões. Desse esforço pôde-se obter apenas oito respostas de deferimento, que, contudo, propiciaram doze entrevistas.

O saldo final da pesquisa empírica resultou no seguintes números:

- 31 entrevistas de 15 cidades, entre elas 12 capitais, 2 cidades de regiões metropolitanas e 1 grande cidade polo, de 13 unidades da federação, abrangendo todas as 5 regiões;
- 24 de instituições de acolhimento de 13 cidades, entre elas 10 capitais, de 12 estados, de todas as 5 regiões;
- 17 de ONGs de 12 cidades, dentre elas 9 capitais, de 11 estados, de todas as 5 regiões;
- 12 entrevistas do Poder Público de 7 cidades, todas sendo capitais, logo 7 estados, que representam as 5 regiões;
- 7 de organizações governamentais de 4 capitais, de 4 regiões, menos a região sudeste;
- 5 do Judiciário, 3 juízes, 1 promotora e 1 técnica do Judiciário de 4 cidades, todas capitais, logo 4 estados, 4 regiões, a região norte.

Apesar de algumas tentativas, não se logrou resultados muito significativos de quantificação de dados, pois as próprias condições impostas pelo formato de entrevista – por telefone, com um decorrente tempo mais limitado, alcançando em média cerca de uma hora – impossibilitaram que se conseguissem sempre a apresentação de todas as perguntas do roteiro padrão de questões.

Sistema de garantias: a “rede de atendimento” como rede de políticas públicas

O sistema de garantia de direitos a criança e ao adolescente (SGD) constitui-se no que vem sendo tratado por rede de políticas públicas. Em quase duas décadas, tais redes tem sido objeto de abordagens específicas dentro dos estudos sobre políticas públicas (*policy networks*): as teorias sobre redes de políticas públicas. Neste trabalho pretendemos ver como a rede em tela pode se entendida a partir de alguns conceitos das teorias sobre redes de políticas públicas.

Redes de políticas públicas, como alerta Ferrari (2007, p.77), tem se tornado uma designação muito difundida e com usos bem distintos, o que é reconhecido por muitos autores, ressalta, como Koppenjan, Borzel e Kickert e Klijn. Borzel, em um esforço por

sistematizar algumas formas apresentadas dessa noção, transmite a imagem de haver um cenário de *caos conceitual*.

Contudo, conforme Ferrari, pode-se falar de um núcleo duro do conceito que concerne no reconhecimento do envolvimento de um conjunto diversificado de atores no processo de políticas públicas (*policy process*), que influem em seus impactos (*policy outcomes*). Há um certo consenso entre autores como Kriesi, Bonafont, Kickert *et al* (FERRARI, p.78) de que essa percepção é legado de teorias pluralistas e corporativistas, mas também aponta-se a contribuição da teoria das organizações para essa percepção de diversos agentes.

Kickert, Klijn e Koppenjan definem redes de políticas públicas como padrões estáveis de relações sociais entre agentes interdependentes relacionados a problemas ou programas específicos de políticas públicas¹. Menahem segue caminho semelhante, definindo-as como relações integradas, estáveis e duradouras entre atores de governo e da sociedade civil que convergem para a criação de um cenário de definição dos interesses do estado e prevailecimento de um paradigma de política². Borzel, por sua vez, concebe essas redes como conjuntos relativamente estáveis de relações interdependentes e não-hierárquicas entre seus integrantes de perfis diversos, que dividem interesses em comum, consonantes com uma política e que trocam recursos entre si para alcançar seus objetivos, elegendo a cooperação como melhor via para tal³. Em suma, observam-se como constantes nas diferentes definições os seguintes elementos: 1) relações estáveis 2) entre agentes de perfis variados 3) em interdependência 4) em torno de uma dada política. Podemos considerar estes os elementos nucleares da definição, ao qual, em cada vertente, se somarão outros elementos, alguns sendo variações de um mesmo componente.

Borzel sistematizou as diferentes interpretações sobre esse objeto basicamente em duas escolas, a “escola de governança” alemã e a “escola de intermediação de interesse” anglo-saxã. A primeira enxerga as redes de políticas públicas como exercício de governança, mobilização de recursos em contextos de dispersão desses entre agentes governamentais e não governamentais. A segunda toma o mesmo objeto como modos de interação ente grupos de interesse e o Poder Público. Esta também é chamada de escola de interação entre os

¹ KICKERT *et al*, 1997, p. 6 apud FERRARI, 2007, p. 78.

² MENAHEM, 1998, p. 285 apud FERRARI, 2007, p. 78.

³ BORZEL, 1998, p.254 apud FERRARI, 2007, p. 77-78.

agentes. Em ambos os casos há o invariante da presença e colaboração entre agentes públicos e privados. Existem outras vertentes, mas não cabem dentro do interesse desse estudo⁴.

O SGD preenche bem esses requisitos. Tal rede é interinstitucional, envolvendo organizações governamentais (OGs) e organizações não-governamentais (ONGs) que desempenham muitos papéis na parte de *proteção social*, entre eles o de abrigo e de abordagem social de rua para a parcela dessa *clientela* que frequenta ou reside e obtém seu sustento na rua. Esse último tipo de atendimento visa assegurar os direitos de seus assistidos nessa situação e encaminhá-los: de volta a suas casas; para outros parentes ou; provisoriamente para abrigos até que se possa viabilizar seu direito de convivência familiar.

Entendemos que essa rede assemelha-se à definição de *redes temáticas (issue networks)*, que são estruturas com interesses diversos envolvidos, reduzido grau de mobilização e assimetria na distribuição de recursos e de poder, conforme o paradigma da interação entre atores. O processo de judicialização dos procedimentos de acolhimento, o avanço do Ministério Público para regradar o trabalho dos chamados abrigos e a crescente dependência ao Poder Público por parte das organizações não governamentais que prestam o serviço de acolhimento ao Estado – cada vez mais os repasses públicos são imprescindíveis para essas organizações – já denotam a assimetria na distribuição de recursos e poder. Tais acontecimentos podem estar conduzindo o SGD para uma nova configuração, em direção a uma rede mais hierarquizada. A abordagem da interação entre atores é especialmente interessante para a análise de assimetrias de poder em uma rede de políticas públicas. Por sua vez, o paradigma de estrutura de governança pressupõe que uma rede de políticas públicas é marcada por relações não hierarquizadas entre seus participantes e, assim, finda por não trabalhar tais diferenças de poder, ao contrário da teoria da interação.

Antes de seguirmos mais com reflexões em diálogo com os estudos de redes de políticas públicas, cabe delinear como concretamente essa rede se apresentou frente a esta investigação nos diferentes cenários aqui abarcados. Mas esta descrição será feita a partir da posição ocupada pelo serviço de acolhimento institucional, que como integrante de uma rede interdependente permite a apreciação dos outros agentes que interessam dentro das demarcações desta pesquisa, a saber, além dos próprios abrigos, a Justiça da Infância e Juventude e outros meios de institucionalização desse público ou medidas que vão em sentido oposto, ao buscarem garantir o seu direito de convivência em um núcleo familiar e comunidade, o que abrange outros serviços como república, acolhimento familiar,

⁴ É o caso da vertente das redes de políticas públicas como uma teoria, a teoria sobre *policy change*, apresentada por Adm e Kriesi (2007).

apadrinhamento afetivo e encaminhamento à adoção. Esse leque de políticas cobrem dois dos três poderes da República, o Executivo e o Judiciário, as esferas municipal e estadual do poder público e as matrizes de pertença pública e privada.

Mapeando o acolhimento institucional hoje

No início deste artigo foi informado o total de instituições que foram pesquisadas. Nesse momento nos interessará apenas as instituições de acolhimento. Dessas foram arguidos 35 profissionais de 24 instituições de acolhimento, das quais 17 são pertencentes a organizações não governamentais de 12 cidades, dentre elas 9 capitais, de 11 estados, de todas as 5 regiões e 7 são organizações governamentais de 4 capitais, estas representando 4 regiões diferentes, sendo a exceção a região sudeste.

Apresento abaixo as características mais comuns encontradas no quadro geral analisado sobre o trabalho das instituições de acolhimento:

- das instituições de acolhimento encontradas em todo o processo de pesquisa entre entrevistadas e só contatadas (logo um conjunto ainda mais numeroso), a maioria declarou não atender a crianças em situação de rua ou atende residualmente a esse perfil;
- A maior parte delas possui um atendimento que, na ausência de um termo melhor, vamos chamar aqui de generalista, acolhendo diversos perfis, a saber, casos de negligência, abandono, conflito familiar, ameaçados na comunidade de origem, meninas exploradas e ou abusadas sexualmente, meninos e meninas institucionalizados, reincidentes, usuários eventuais ou dependentes de substâncias psicoativas, portadores de deficiência ou de distúrbios mentais, jovens mães, objetos de destituição do poder familiar de seus parentes ou egressos de adoções malfadadas e jovens infratores em progressão de medida, como em liberdade assistida⁵ ou sob suspeição de ato infracional⁶, porém, sem haver provas que confirmem tal suspeita, logo, isentos de sujeição à medida socioeducativa;
- a maioria das entidades que atendem a crianças e adolescentes em situação de rua são ONGs e poucas são especializadas nesse atendimento;
- as instituições governamentais, via de regra, são municipais;
- a maioria das ONGs recebem recursos das prefeituras;

⁵ Medida socioeducativa prevista no ECA, ou seja, medida de sanção para jovens infratores que consiste em acompanhamento por parte do Estado e restrições a liberdade do adolescente sob seu efeito.

⁶ Ações delitivas de adolescentes conforme conceituação jurídica do ECA, passíveis de sanção.

- foram encontrados muitos abrigos não estatais que suplantam a ação estatal, como uma terceirização do serviço e que dependem dos recursos do Poder Público para permanecer funcionando, que categorizamos como abrigos interinstitucionais (SILVA, 2007), ou seja, abrigos de uma determinada pertença institucional (pública ou privada) que surgem por demanda de agente de outra pertença, que depende de seu demandante para subsistir e que são condicionados por este na modelagem de seu atendimento, de forma que a própria identidade institucional dessa instituição acolhedora torna-se nebulosa, aparentemente híbrida, mesmo tendo um pertencimento preciso, às vezes negada ou envolta em um esforço de transfiguração desta para assumir a forma de outra pertença, no caso em questão, trata-se de abrigos privados que surgem ou passam a ser mantidos exclusivamente ou de forma determinante pelo Poder Público, para atendimento de sua demanda, suplantando um equipamento governamental que poderia ser criado em seu lugar, não raro, são apresentados como equipamentos públicos;
- predominantemente afirmam que o foco de seu atendimento é a reinserção na família de origem ou extensa;
- e quando essa alternativa é esgotada, trabalham a construção da autonomia dos abrigados, sendo escassos os serviços de república – instituição ou programa de moradia de jovens egressos do acolhimento ou que passaram pelos tipos de situações que esse público vivencia, como abandono, logo é um equipamento pensado para se trabalhar a independência dos abrigados;
- alegaram a falta de contato ou ausência de serviços de acolhimento familiar e de apadrinhamento afetivo, quanto a este último, sendo exceções os poucos abrigos que realizavam eles próprios essa modalidade de atendimento, o que não envolvia todos os abrigados e podia ou não relacionar-se a processos de adoção;
- registrou muitos relatos de reintegrações familiares malsucedidas e reacolhimento, com considerações, em alguns casos, da necessidade de um atendimento mais prolongado para evitar tal situação;
- muitas entidades trabalham com encaminhamento à adoção mas esta raramente ocorre, particularmente para adolescentes, para o perfil de passagem pelas ruas e alguns outros perfis, havendo morosidade, desistências, resistência por parte de atendidos e retrocesso em alguns casos de adoção que são efetivados, aparecendo

comumente como uma das possíveis causas desses fatos choques entre expectativas de famílias substitutas e o comportamento dos assistidos;

“Acho que o que dificulta mais é o ritmo de vida desses meninos, é a dificuldade que eles sempre tiveram com a família... Nas entrevistas mesmo quando se fala em adoção, eles têm dificuldade ou falam que não querem, mas segundo eles, eles não preenchem os requisitos.”

(Gestora de ONG de Curitiba)

“A maioria das pessoas não estava dispostas a ter sob seus cuidados um menino grande e que já tinha vivência de rua”.

(Gestora de OG1 de Curitiba)

- em geral todos os entrevistados que representavam abrigos reconheceram a necessidade de que seu trabalho se torne desnecessário, que abrigos não deveriam existir;

“A nossa preocupação é a formulação, a criação de políticas públicas. A gente vê o abrigamento como uma coisa que não deveria existir, como um acidente.”

(Dirigente de ONG de Curitiba)

- todas as instituições de acolhimento declararam possuir uma boa relação com a Justiça da Infância e Juventude, mas ONGs relatam – e um número menor delas, reclamam – de certo arbítrio por parte da Justiça da Infância e Juventude, particularmente quanto a encaminhamentos de acolhimento de um assistido fora do perfil da instituição, de tensões e atritos com esta, contudo, a maior parcela tende, ainda assim, a considerar a relação com os juizados como positiva e até relativiza as razões de algumas dessas posturas por parte deles, o que permite indagar a distância entre o discurso oficial a ser mantido e a complexidade da dinâmica entre esses agentes;
- constatou-se que o acolhimento parece se dar majoritariamente em pequenos grupos;
- verificou-se que há muita rotatividade dos abrigados entre abrigos-casa e ou abrigos-rua ou abrigos-casa-rua;
- banalização de encaminhamentos ao acolhimento;
- casos de institucionalização prolongada, alguns compreendem toda adolescência e até o início da vida adulta;

- Parece que houve uma redução dos encaminhamentos para acolhimento e consequente redução de número de vagas atendidas depois que tal medida passou a ser exercida pela Justiça da Infância e Juventude, contudo, percebeu-se que Conselhos Tutelares ainda exercem esse papel em algumas cidades e sua atuação foi relatada como fator de acolhimentos desnecessários – outros agentes também chegam a encaminhar para acolhimento segundo entrevistados como prefeituras, procuradores, apesar de hoje essa ação ser atribuição dos juízes da infância e juventude;
- Aparentemente há um movimento por parte de abrigos estatais e não estatais de deixarem de atender a certos perfis específicos de meninos e meninas, como *drogadicto*s e oriundos de situação de rua sob a alegação de evasão destes e de outros acolhidos que os seguem evadindo da instituição;
- Aparentemente existe uma grande pressão sobre as instituições de acolhimento que se relaciona a termos como *desabrigamento*, *desacolhimento* ou *desinstitucionalização*, que parece maior ainda sobre os abrigos governamentais por sua característica de fazerem parte do Estado e isso pode apressar desligamentos desses meninos e ou meninas a esses estabelecimentos e reintegração na família, para além de um movimento endógeno dos abrigos;
- Parece se repetir em muitos cenários diferentes algumas concepções e formatos de acolhimento como um de tipo mais generalista ou especializado, de atendimento integrado a serviços externos ou de atendimento integral dentro do espaço da própria instituição, misto entre esses, de estadia prolongada e ação gradual ou mais preocupada com a celeridade e transitoriedade desse serviço, que podem sofrer influência pela natureza estatal ou não, confessional ou não, que não é uma questão resolvida internamente na rede, dividindo opiniões;
- Esse atendimento, apesar de necessário pode estar incitando um processo de desresponsabilização de famílias em relação aos seus filhos, promovido pelo Estado e organizações da sociedade, se desviando do seu fim e limitando mais ainda vagas para acolhimento.

Encontramos a extensão do fenômeno *abrigo interinstitucional* (SILVA, 2007) em várias capitais. Tal ente é criado por um destes agentes para atender a demanda

do outro, sendo mantido financeiramente pelo demandante que também influi na política de atendimento do abrigo criado, por exemplo, um abrigo ser instalado por uma associação para atender a uma necessidade da prefeitura da cidade. De fato, o demandante tem sido as prefeituras e governos estaduais que veem *terceirizando* o serviço de acolhimento através de convênios com ONGs.

Apresentamos abaixo os dilemas mais comuns apontados nas falas dos representantes das entidades investigadas:

- escassez de recursos para a política de atendimento por parte do poder público, falta de equipamentos sociais, os entrevistados citaram existir poucas unidades de CREAS para a população de sua cidade e até ausência de CAPS-AD;
- pudemos constatar a dependência das organizações não estatais de convênios e repasses do Poder público para a manutenção de seu trabalho;
- foram apontadas vulnerabilidades dos familiares que dificultam o sucesso do retorno familiar e a garantia de condições favoráveis para o pleno desenvolvimento dos seus assistidos no seu meio familiar: miséria, fome, doenças mentais, alcoolismo, dependência química;
- falta de políticas específicas para seu público e familiares, para quando possuem doenças mentais e para os dependentes químicos, como ilustra o depoimento abaixo;

“Hoje, pra mim, a minha grande dificuldade é esse trabalho mais amplo com as famílias. Eu sinto grande dificuldade porque nós não temos pernas, nem condições para isso. Talvez se nós tivéssemos uma equipe maior, com equipamentos disponíveis, e financiamento para se trabalhar com essa família, talvez a gente conseguisse trabalhar melhor... Talvez isso faltasse, essa política pública encaminhada para essa família e a gente tivesse condições de uma equipe maior, que pudesse estar próxima das famílias, conhecendo um pouco mais da realidade, fazendo esse atendimento mesmo paralelo com a família de uma forma sistemática, entendeu, como uma demanda cotidiana, não pontual... Às vezes: ‘ah, vamos encaminhar uma mãe para um médico’... Talvez isso facilitasse mais o nosso trabalho.”

(Assistente social de ONG de Manaus)

- falta de domínio do ECA por parte de membros da rede de atendimento como da Justiça da Infância e Juventude e do Ministério Público;
- morosidade das ações de políticas sociais e da justiça;

- processo de *judicialização* dos procedimentos em geral que envolvem o destino dos abrigados, o que ocasionaria morosidade em encaminhamentos ou processos como reintegração familiar;
- em comparação com outros relatos como os de Rizzini (2006), consideramos poucos números de retornos familiares relatados pelas instituições, sendo estes, em geral, inferiores a metade dos casos atendidos⁷;
- atendidos sem perspectiva de alguma alternativa de encaminhamento, sob a sombra da institucionalização (fora do perfil procurado para adoção, resistência de algumas famílias em os receberem de volta)⁸

“Claro que segundo o Estatuto deveria ser uma passagem provisória, mas em alguns casos, infelizmente, é quase que permanente.”

(Dirigente de ONG de Curitiba)

- assistidos com a vida ameaçada, esta ameaça podendo se estender aos seus familiares e profissionais das instituições de atendimento, em geral em decorrência de envolvimento passado com o crime organizado, o tráfico de drogas mais especificamente;
- rotatividade dos assistidos pelas instituições da rede;
- resistência por parte dos meninos em situação de rua em se submeterem ao atendimento;

“Têm vivência de rua, estive em situação de rua: o serviço se torna muito mais complexo! Como elas mesmas me dizem: ‘tia, eu estive a minha vida inteira fora, eu sempre estive na rua, ninguém me ajudou. Agora vocês vão querer fazer alguma coisa? Não precisa. Eu sei me defender.’ Então elas tem uma outra postura. É um público que não é tão flexível, tão maleável como outros, da violência sexual, por exemplo.”

(Assistente social de ONG de Manaus)

⁷ Como exemplos disso cito dois exemplos. O dirigente da ONG de Curitiba relatou que no ano de 2010 “devolveram” 30 (trinta) garotos de 80 (oitenta). 22 (vinte e dois) “com segurança” e 8 (oito) “meio que oscilam”. Relatou também o número de retornos familiares de 2011, mas sem indicar o total de assistidos naquele momento o que não permite comparação. Assumi pensar que poderiam realizar mais retornos. A ONG de Recife relatou que dezembro de 2011 tinha sob seus cuidados 20 (vinte) assistidos e reintegraram 4 até o início de 2012 –um resultado considerável para esse período de tempo, mas o trabalho de reintegração familiar não se deu a partir do mês de partida referido, sendo apenas uma referência para a informação. Rizzini et alli (2006: 100), em seu estudo com estabelecimentos governamentais e programas de outro tipo que não apenas de acolhimento institucional, informa ter encontrado índices de reinserção ou independência institucional acima de 80% dos casos atendidos pelas entidades que estudaram.

⁸ Na entidade de Manaus há mais um último caso de 10 anos permanência na entidade. Os que estão há mais tempo, além deste, estão há 3 (três) ou 4 (quatro) anos.

Este estudo sobre políticas para crianças e adolescentes não poderia ignorar a questão levantada nessa fala, no que pese se tratar de um público tão específico, que se diferencia dos demais atendidos pelo SGD. Mas para tratar desses meninos e meninas não se pode deixar de falar da dinâmica que os envolvem em cada um dos espaços aqui tratados a casa, a rua e o abrigo.

A rua: universo do lúdico e do perigo ou o esforço por um controle móvel sobre um indivíduo circulante⁹

Para entendermos o trabalho que se realiza nos abrigos deve-se entendê-los como continuidade de um trabalho, que, de forma regular ou com rupturas, inicia-se pelo encaminhamento à unidade, enquanto decorrência de como se dá o encontro do caso do atendido com outros agentes da rede (conselho tutelar, juizado, *educadores de rua*) e de sua posterior avaliação. Pela abordagem social de rua, a partir de um reconhecimento desse público, da construção de estratégias de aproximação, contato e de cativação de sua atenção e interesse é que vai se iniciar todo um processo sociopedagógico no qual o abrigo participa como uma etapa, o momento que pode ser liminar entre a rua e o retorno ao lar. O abrigo é, pois, uma margem social entre o mundo da *rua* e de *situações de risco* e o *mundo da casa*, da *cidadania* e da *proteção integral*. Sua definição legal denota isso e sua ambiguidade inerente só o confirma. Ambiguidade que o torna o *necessário indesejável*, o *se possível evitado* e ao mesmo tempo recurso a que se recorre a todo momento. Vive sobre a tensão desses dois mundos, também eles dicotômicos em si, o *familiar*, visto como inadequado no presente e almejado como sadio num futuro que deve estar próximo e ser construído desde já, e a *rua*, vilanizada como fator de risco e de desvio, contudo, resignificada cada vez mais como direito negado, opção livre que cabe à criança e ao adolescente, terreno que exerce atração e disputa-os ameaçando sugá-los da casa e do abrigo a qualquer instante.

Temos não uma *casa* e uma *rua*, somente, mas várias *casas* e várias *ruas*, enfim. A casa, e aqui entenda-se sempre como sinônimo amplo de família, pode ser: a

⁹ Todo indivíduo tende a ser circulante, isso é óbvio. No caso aqui a expressão tem por intenção designar que trata-se de um olhar sobre um indivíduo com ênfase nessa circulação e até por conta de como esta se caracteriza, mas também no sentido de um grau maior de margem e imprevisibilidade de seus movimentos, de sua circulação não ser prescrita como ocorre com o sujeito que todo dia útil segue para seu trabalho ou para a escola.

idealizada como o meio natural de desenvolvimento da infância e juventude, tal como preconiza a lei e convenções internacionais e mais ainda, nosso imaginário social; pode ser ambiente de risco para os filhos, quando vítimas de negligência, maus tratos e violência; pode ser ambos os tipos, na medida em que, conforme o caso e em diferentes gradações, se avalie que se pode adequar tal espaço para que ele atenda aquilo que dele se espera. Tratamos enfim com tipos ideais, como são trabalhados por Max Weber, por isso, categorizações que, sabe-se, em seu estado de conceito puro, apenas chamam a nossa atenção para demarcados aspectos da realidade, que na vida concreta, mais dinâmica, vão frequentemente se mesclar em diferentes combinações conforme a situação.

Da mesma forma a rua também é um universo dicotômico em representações. Assim a temos, retratada no Ocidente pela literatura do século XIX, como o espaço das convulsões sociais, da massa de rostos anônimos que passa, de um abandono contrastante com a proteção da casa. Segundo DaMatta¹⁰ *a rua é um lugar perigoso*. Nela somos indivíduos, dissolvidos na impessoalidade, sem identidade – exceto no sentido público-político da rua. Traços estes reforçados com o advento da sociedade capitalista, que mesmo não eliminando de todo as outras formas de sociabilidade que lhe são divergentes, vai imprimir como hegemônicos os valores da privacidade e intimidade a casa e de uma vida pública (também identificável com o mundo da rua) racional, funcional e produtiva, orientada por uma concepção utilitária do tempo, pelo interesse pelo lucro e pela frieza do cálculo contábil. E se estes valores não se entranham em todos os sujeitos que estão na *rua*, em especial naqueles que estão à margem desses mecanismos, como o *malandro*, o mendigo e o menino que se encontra também na *rua* entranham-se naqueles que estão lá de passagem entre o trabalho e a casa, entre o lar e a igreja. Estes novos paradigmas vão se contrapor ao ócio e à *rua* como seu *locus* privilegiado. A *rua* vai ser posta em oposição à fábrica, esta, como local de se fazer *valer* o tempo, como assinala E.P. Thompson (2005), e, evidentemente, em oposição ao lar, este representado como o lugar para repouso do trabalhador. Sobre esta questão DaMatta afirma ainda que:

“ (...) a rua é local de indesejável individualização, de luta e de *malandragem*. Zona onde cada um deve zelar por si, enquanto Deus olha por todos, conforme diz o ditado tantas vezes citado em situações nas quais não se podem mais observar as normas da

¹⁰ DAMATTA, Roberto. *A casa e a rua*. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1991, p.63.

casa e da família. Contextos, repito, nos quais, não se pode mais utilizar como moldura moral a vertente relacional e hierarquizante de nossa constelação de valores. Mas falar que ‘cada um está por si’ equivale a abrir mão de um controle social rígido que de certo modo garante a pacificação dos ânimos e provê a ordem das coisas.”

(DAMATTA, 1991: p. 61)

Como deve estar ficando claro, não há como se falar da *rua* sem se falar da *casa* e vice-versa. E Roberto DaMatta faz esse exercício em sua obra *A Casa e a Rua*, em que se reporta a Gilberto Freyre quando este declarava que *a rua e a casa são inimigos*¹¹. DaMatta prossegue, defendendo que há *uma ligação dramática da casa com a rua* no imaginário do brasileiro, expressa abundantemente em expressões como “já para a rua” ou “vá para o olho da rua”, que para ele soam como expressões que denotam o rompimento drástico com um grupo social. Assim também é considerado o caso da criança e adolescente que estão nas ruas, um desligamento, mesmo que parcial e reversível, com a convivência familiar e comunitária.

Mas junto a esse rompimento com o grupo social *família* dá-se a ruptura também com um tipo de controle social por este exercido, como DaMatta mesmo fala, partindo de uma escala de valores específicos. Trata-se da família como agência de reprodução social. Contudo se a família do adolescente em questão, em geral pertencente à classe do lumpem-proletariado, ou simplesmente pauperizados e excluídos, não realiza a reprodução dos valores dominantes e permite mesmo o desenvolvimento de condutas desviantes que outras agências socializadoras da sociedade concorrerão a conter, socializar e estabelecer controle sobre esses indivíduos. É a este papel que a rede protetiva se propõe, da abordagem de rua ao abrigo, dos programas de assistência às famílias aos centros para jovens em medida de privação de liberdade.

Mesmo quando acolhido no abrigo esta situação permanece até que o atendido retorne à sua família e comunidade de origem, o que mais uma vez reforça o caráter de passagem, de margem social que o abrigo representa. O que é em tese o abrigo moderno, afinal, senão um simulacro caricato de um lar? Senão uma antessala e preparação para a passagem de volta ao mundo familiar? Todo seu trabalho ritualiza essa passagem. E se o abrigo se insere como processo ritual de passagem, trata-se de um momento delicado que envolve riscos, perigos (VON GENNEP, 1978; DURKHEIM, 1989). Esses perigos podem ser desde o abrigado desejar não continuar a ser assistido pela unidade e retornar à rua, como sua reintegração no seu lar de origem não se mostrar possível. A institucionalização ronda-o e

¹¹ DAMATTA, Roberto apud FREYRE, Gilberto, p.60.

envolve-o desde quando está na rua ou quando sua família e ele mesmo já passam a ser monitorados e assistidos por programas sociais. No abrigo encontra acesso a serviços, mais cuidados e muitas vezes mais atenção que em sua casa e isso pode seduzi-lo a ficar. A institucionalização prolongada, conforme atestam Rizzini & Rizzini, podem prejudicar o desenvolvimento do adolescente e leva-o a apresentar dificuldades em se relacionar socialmente, além de outros sintomas preocupantes. Estudos nesse sentido (RIZZINI, 1985; CORRÊA, 2006) são mais frequentes sobre o público infantil, mas o que detectam também ameaça o desenvolvimento do público adolescente dessas instituições, problemas como: limitar as possibilidades de desenvolvimento físico, afetivo, cognitivo e social do sócio educando, principalmente na medida em que sua permanência se prolongar; ao isolar o assistido do convívio familiar e da comunidade, isso repercute sobre a sua construção de vínculos afetivos, identitários e de pertença, entre outros.

Os riscos possíveis no período e situação de abrigamento podem não ser visíveis tanto quanto os da situação de rua, mas podem ser tão concretos quanto os primeiros. Sem falar do risco latente do desvio que cada abrigado novo traz consigo e o perigo de contagiar os outros e *pô-los a perder*.

Tratamos das representações negativas a cerca do mundo da *rua* e buscamos mostrar que entre ele e a o mundo da *casa* existe uma mediação, um tipo de fronteira, que se trata do abrigo, também portador de perigos. Mas uma vez demarcados todos os lugares envolvidos, faz-se necessário ater-nos, no momento, apenas ao binômio *rua-casa*, para entender como o controle social que se exerce dentro do abrigo, seja a contento ou não, ligue-se a um esforço e movimento de controle que se pretende e se exerce entre o antes e depois da medida de acolhimento.

Refiro-me ao mapeamento, monitoramento e intervenções que, como um gigante guarda-chuva, buscam cobrir toda essa população-alvo da rede sócio assistencial em questão. Hoje esse público se encontra mapeado nas capitais, faltando um estudo do tipo de âmbito nacional. Portanto, as crianças e adolescentes que estão nas ruas já estão ou provavelmente serão mapeados, com ficha e histórico, de forma que se pode inclusive desenhar seus trajetos pelas instituições, casa e rua. Os próprios adolescentes, em grande parte, conhecem os juízes (“o menino daquele juiz”), os educadores de rua, as instituições, programas, e os (as) garotos (as) que estão nos abrigos. Ter se alcançado esse nível de eficácia em termos de acompanhamento da circulação desses sujeitos, denota claramente um intuito de controle desses corpos em relação aos espaços sociais. Mas verifica-se, apesar disso, uma insuficiência dessa rede em poder abarcar toda a sua demanda de forma satisfatória.

Vários dos censos de capitais brasileiras apontam que parte significativa desse público não é de filhos de moradores de rua, possuem parentes e casa. Por se verificar essa realidade já há algum tempo é que se passou a utilizar o termo *crianças e adolescentes frequentadores de rua* ou *em situação de rua*, além de outros termos como *menino (a) na rua*, este em oposição a *menino de rua*.

Contudo, ainda perdura o costume de chamar essas crianças e adolescentes de meninos ou meninas de rua. No entanto, além do fato dessa expressão ser equivocada, uma vez que nesse caso o *de* tem sentido de pertença, de procedência, mas todos sabemos que toda criança e adolescente advêm de uma família, de uma comunidade e não da rua, essa nomenclatura é considerada pejorativa, já que traz uma ideia estigmatizante sobre essa população. De qualquer forma diferencia-se hoje os que são *moradores* e os que são *frequentadores de rua*. Os *frequentadores de rua* são, na verdade, garotos que têm se apropriado do *seu direito de circular* em espaços públicos de forma a *violar seu direito à convivência familiar e comunitária*, estabelecido pelo artigo 19 do Estatuto da Criança e do Adolescente. Mas se o fazem têm seus motivos, de forma que na verdade, não se tratam dos verdadeiros responsáveis por tal violação.

A situação de *frequentador de rua* é caso comum de negligência ou conflito familiar (SILVA, 2007), ou por faltar aos responsáveis por esses adolescentes uma alternativa de cuidado para os seus filhos, enquanto têm que garantir o sustento da casa, questão que poderia ser resolvida se existissem creches suficientes ou uma escola pública de tempo integral. Se o pai ou mãe desses adolescentes os levam quando vão trabalhar, podem ser imputados por exploração de trabalho infantil e de adolescentes, conforme a idade de seus filhos e a atividade que cumpram. Se deixam seus filhos em casa, devido à própria precariedade da mesma podem ser imputados de negligência. A rua oferece possibilidades e se seus filhos cedem a tais apelos também esta situação tende a se enquadrar como *negligência*¹².

A situação de *morador de rua* já tende a estar ligada a casos mais sérios como os de orfandade, abandono, maus tratos, abuso e violência física, psicológica e ou sexual. Alguns desses problemas também compõem a *situação de frequentadores de rua*.

Na rua esses garotos e garotas hipoteticamente não precisam comunicar ou informar quando querem ir a qualquer parte e não estão de fato submetidos a nenhuma forma de controle e autoridade regular, direta e permanente – apesar da rua não se tratar de um

¹² Mas nada escrito aqui nega que existam e se combinem às situações relatadas atos que possam ser considerados como negligência sem dubiedade, mas não nos propomos a fazer valorações, apenas ilustrar a complexidade que envolve tais eventos.

território sem regras ou exercício do poder. Nela eles dividem espaço entre si, com mendigos, ladrões, *garotas de programa*, policiais, comerciantes ambulantes e fixos e inclusive com os próprios transeuntes. Outros que vivem na rua ou tiram seu sustento nela demarcam espaços que podem defender ferozmente. Liberdade e risco se delimitam e se confundem mutuamente.

Algo interessante sobre a especificidade citada anteriormente sobre esses meninos e meninas pode ser mapeado nas falas dos profissionais que lidam com eles, cujos relatos apontam para o que parecem ser alguns traços gerais desses jovens, ou ao menos, sua representação dominante aos olhos dos pesquisados: uma noção particular de tempo que leva esses meninos e meninas ao imediatismo, como desejar atendimento quase imediato aos seus anseios; ressignificação da rua como *locus* de aventura e liberdade; maior resistência ao atendimento, especialmente em espaços fechados; precocidade e poder de liderança, são traços que aparecem como núcleo duro desse olhar sobre os assistidos.

Outra questão importante é que esse público enfrenta uma difícil transição para a idade adulta, pois fica sem a cobertura de políticas assistenciais. Uma alternativa para apoiá-lo se denomina república, ou seja, possibilitar que esses assistidos morem em grupos em residências alugadas com apoio inicial ou mais duradouro por parte de programas assistenciais. Mas verificamos a incipiência desse mecanismo, além de dificuldades relativas à inserção desses garotos e garotas em políticas de habitação, educação, saúde, emprego e renda, conforme relatos de pesquisados das mais variadas posições – da Justiça, educadores, técnicos de programas e unidades de acolhimento, gestores.

Trabalho com as famílias

As entidades pesquisadas, através de seus representantes entrevistados relataram realizar como parte de seu trabalho junto às famílias dos seus assistidos: visitas domiciliares, levantamento de caso, estudo social do acolhido, de sua trajetória e vínculos familiares.

“Então é de suma importância pro serviço, pro atendimento da menina que a gente entenda, até mesmo dentro desse percurso que ela percorre, se existe algum vínculo, se existe alguma família, se existe alguma instituição que dê esse suporte para que a gente possa estabelecer esse direito da menina no convívio familiar.”

(Assistente social de ONG de Manaus)

Conforme informaram, procedem à realização de estudo da situação, problemas, demandas, relação dos seus atendidos com seus parentes e comunidade, das possibilidades de retomada e fortalecimento dos vínculos na perspectiva da reintegração familiar. Orientariam

a família sobre como cuidar de seus filhos, marcariam reuniões com ela, a chamariam para dentro da unidade. Buscariam engajar a família de seu público em programas sociais, às vezes para recebimento de benefício social como o Benefício de Prestação Continuada (BPC), ou e a empreender o enfrentamento de seus dilemas como *drogadição*, problemas de saúde mental, condições precárias de vida, em termos de moradia, renda familiar e empregabilidade, a título de exemplos.

Os Centros de Referência em Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializados em Assistência Social (CREAS) junto com os Conselhos Tutelares são os equipamentos que podem auxiliar os familiares no enfrentamento dessas dificuldades para que possam reunir condições de cuidar de suas crianças e adolescentes.

No entanto, as críticas dos pesquisados aos Conselhos Tutelares foram muito frequentes, basicamente acerca de não possuírem uma apreensão adequada sobre como devem agir e banalizarem o recurso à medida de acolhimento. Os CRAS e CREAS não foram alvo de muitas críticas, apenas comentários de que devem ser fortalecidos ou de que não se tinha muito contato com eles e mesmo assim foram pouquíssimas as observações desse tipo.

Foram citados como parceiros que atuam junto às famílias dos acolhidos o posto de saúde mais próximo – esta também sendo a instituição mais criticada no que concerne ao atendimento aos acolhidos, em termos de não oferecer a prioridade absoluta aos educandos dos abrigos e de até discriminá-los –, Ministério Público e Juizado da Infância e Juventude.

Houve muitos apelos para que exista alguma política de habitação, profissionalização e de geração de emprego e renda, equipamentos para tratamento de desintoxicação e para dependência química e melhoria no atendimento à Saúde.

Mas a observação mais frequente foi que a política para cuidar da família, incluída a criança e o adolescente já existe. Faço abaixo um compêndio das várias falas que convergiram nesse mesmo ponto, para reunir o que, segundo os entrevistados, faltaria para concretizar esse objetivo:

- integração e diálogo entre os serviços e políticas públicas;
- efetividade da política;
- mais profissionais;
- que estes fossem compromissados, melhor capacitados, vocacionados;
- trabalho contínuo, sistemático e na comunidade e;
- mais recursos.

Quando questionados sobre que parcerias poderiam existir para facilitar a consecução dos seus objetivos, os pesquisados de instituições de acolhimento citaram principalmente o Poder Público, mais precisamente os sistemas de Saúde, Educação e políticas de Habitação, além de se mencionar a necessidade dos Conselhos Tutelares acompanharem melhor o grupo familiar dos seus educandos.

No tocante a realização do retorno familiar, retomando elementos já apresentados, buscando uma síntese, foram relatadas como principais dificuldades: a família não querer receber o assistido; o atendido ou a família estarem sob ameaça; envolvimento do abrigado com drogas; família encontrar-se em diversas situações de vulnerabilidade, não colocando em questão aqui a situação de pobreza, que não justifica perante a lei o acolhimento, mas referindo-se a problemas que envolvem doença mental, dependência de álcool e outras substâncias psicoativas etc, e outras dificuldades mais específicas do trabalho de fortalecimento dos vínculos familiares fragilizados.

Destituição do poder familiar, adoção e seus possíveis efeitos perversos

“Eu ouvi de um promotor: ‘é muito fácil, a caneta é muito leve pra que um juiz possa sentenciar a destituição do poder familiar, mas o menino ficaria na instituição por muitos e por muitos anos.’”

(Gestor de abrigo ONG de Belém)

Apresentamos no início desta exposição um conceito que cabe agora ser retomado, trata-se do termo efeito perverso, que tomo aqui tal como Boudon (1995) define¹³:

“Sabe-se muito bem hoje em dia que, por exemplo, quando se procura proteger o locatário através do congelamento de aluguéis, tende-se a criar uma situação tal que muitos proprietários se veem instigados a retirar do mercado as casas que possuem, uma vez que o aluguel pode ser inferior às despesas de manutenção. Esse efeito é indesejável. E é perverso – traduz-se no *inverso* do fim pretendido (...).”

(Idem, *ibidem*, 53)

¹³ Não acolho a discussão que o autor promove sobre essa noção possuir como desvantagem não evitar a ideia de que o efeito de que trata possa ser desejável ou não, tal como não sigo a recomendação do autor de, em lugar dessa definição, se empregue a noção de efeito de composição ou efeito emergente por razão de que não me apoio numa suposta neutralidade que o autor advoga como motivo para o não uso do termo efeito perverso. Não obstante, intento perseguir fidedignamente a objetividade que se faz necessária a uma investigação sociológica. Inclusive, visio investigar efeitos que se comprovados, seriam apreciados como antagônicos ao esperado pelos agentes pesquisados conforme seus objetivos formalmente explícitos, a saber, a garantia da convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes em lugar de sua prolongada institucionalização, ou seja, permanência extensa em instituições de acolhimento.

Investigamos a hipótese de que existem efeitos perversos oriundos da configuração da política de atendimento ao segmento em tela. Boudon (1979: 7), logo no início de seu *Efeitos Perversos e Ordem Social*, chama a atenção para como esses fenômenos são corriqueiros e imperceptíveis no nosso cotidiano. Supomos a existência de um efeito dessa natureza em particular no universo pesquisado: que um dado esforço por desacolher crianças e jovens das instituições de abrigo visando sua (re?) colocação familiar poderia estar em alguns momentos surtindo o efeito contrário, o de reforçar a institucionalização prolongada dos mesmos nesses estabelecimentos.

O referido esforço seria o de redução do tempo de acolhimento e aceleração do tempo para se considerar a destituição do poder familiar, ou seja, quebra da guarda do grupo parental de origem dos abrigados e seu encaminhamento para o cadastro nacional de adoção¹⁴. Tal hipótese se assentou na convergência em torno de alguns fatos apresentados por duas fontes: i) primeiramente em constatações de alguns estudos nessa área informadas na literatura especializada e; ii) apoiada em dados empíricos coletados já nas primeiras entrevistas que este estudo realizou junto a instituições de acolhimento, impulsionando a permanência dessa questão até o encerramento desta investigação.

Abreu e Oliveira (2007) relatam que *a maioria das adoções no Brasil aproveita uma oferta informal de crianças (ou seja, não é mediada pelo Estado)* e dessa maneira os adotantes

“podem escolher uma (criança) que se enquadre no seu “kit” de preferências que (...) é, em geral, composto por crianças saudáveis, de sexo feminino, brancas e recém-nascidas. (...) Quando gerenciadas pelo Estado, as adoções são caracterizadas por um conjunto de regras que, em princípio, opera uma triagem entre candidatos, aprovando e autorizando, como futuros pais, apenas os sujeitos que estejam em consonância com o perfil exigido institucionalmente. Nessa dinâmica os adotantes não podem, de modo direto, escolher uma criança em particular.”

(2007, 125)

Inversamente a maioria das crianças e adolescentes que são oriundas da dita *situação de rua* são do sexo masculino, negras e evidentemente não se aproximam do

¹⁴ O Cadastro Nacional de Adoção (CNA) consiste numa ferramenta criada para auxiliar juízes da infância e juventude a agilizarem os processos de adoção, por meio do mapeamento de informações unificadas em todo país. O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) administra o sistema em nível nacional. O pretendente à adoção é inserido no CNA por determinação judicial, após prévia sentença de habilitação proferida pela Vara da Infância e da Juventude da Comarca em que reside, conforme o art. 50 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

perfil de recém-nascidas (ABREU, XAVIER e OLIVEIRA, 2009¹⁵; CONANDA, 2011). O próprio Estatuto da Criança e do Adolescente sofreu modificação em 2009 para incluir no seu art. 87, que define as ações da política de atendimento, a seguinte nova atribuição, de realização de

“campanhas de estímulo ao acolhimento sob forma de guarda de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar e à adoção, especificamente inter-racial, de crianças maiores ou adolescentes, com necessidades específicas de saúde ou com deficiências e de grupo de irmãos.”

(Lei 12.010/2009)

Em outro estudo, de espectro mais amplo, abordando trinta programas espalhados por quatro regiões do país, de diferentes modalidades, governamentais e não governamentais, todos orientados para garantir o direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes, Rizzini et alli (2006, 105), mesmo não focalizando a questão da adoção, também trazem o eco desta como uma medida que não se viabiliza para a maioria dos atendidos¹⁶ em acolhimento institucional. O Levantamento Nacional de Abrigos da Rede de Serviços de Ação Continuada, realizado pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) em 2003, pesquisou o impressionante número de 626 estabelecimentos do tipo e chegou mesma conclusão semelhante: os abrigos continuavam sendo o destino dos seus assistidos, que não conseguiam ser encaminhados para nenhum tipo de convívio em família, o que inclui a adoção¹⁷ (IPEA/CONANADA, 2004).

E o perfil *situação de rua* é apresentado como particularmente difícil de ser compatibilizado com o encaminhamento à adoção segundo a maioria dos profissionais de instituições já entrevistados.

¹⁵ A partir de censos dessa população realizados em oito capitais e reunidos pelos autores, em todos se verificou o número de meninos superar o de meninas (Idem, 51-52). Em Porto Alegre 79% eram do sexo masculino em contraposição a apenas 21%, em São Paulo a relação era de 77,7% de meninos para 22,3% de meninas e em João Pessoa, de 81,8% para 18,2%, para citar apenas alguns exemplos dos dados que coletaram e que apontam esse perfil.

¹⁶ Em uma das entrevistas é relatado *que aproximadamente 78% dos abrigados não vão para a família natural nem família substituta (adotante), embora seja esse o comando da lei, (eles) ficam nos abrigos até os 18 anos.*

¹⁷ Esses encaminhamentos podem ser também a reintegração na família natural, para a família ampliada (tios, avós, irmãos maiores, padrinhos etc), família acolhedora ou acolhimento familiar, “acolhimento” da família natural com o assistido e apadrinhamento afetivo. O “acolhimento” da família natural basicamente se refere a proporcionar a ela uma ampla cobertura de serviços que contornem suas vulnerabilidades quando esta são as razões desta não cuidar do assistido e apadrinhamento afetivo é uma medida provisória para casos de difícil (re) colocação familiar em que se alia uma instituição de acolhimento e famílias dispostas a proporcionar momentos de convívio familiar para seus assistidos.

“Quanto à adoção, essa prática é possível, mas difícil de acontecer, mesmo porque nós não trabalhamos com crianças tão pequenas. Então geralmente nós temos aqui jovens e adolescentes e a gente sabe que isso dificulta muito o processo.”

(Gestora de Abrigo OG de Brasília)

“É muito difícil você visualizar uma família... Nós tivemos um caso de uma menina de 17 anos e ela retorna ao abrigo. Essa questão da adoção. Principalmente menina que vem da exploração sexual, da violência sexual, e vem da situação de rua, não tem quem queira. É mais o convívio com família acolhedora no sentido de substituir. Uma família que é amiga do abrigo que leva a menina para passar o final de semana para passar feriado prolongado em férias, mas para adotar ninguém quer.”

(Assistente social de ONG de Manaus)

“Difícilmente as famílias procuram meninos nessa faixa etária para adotar, de 12 (anos) para cima. É muito mais comum eles procurarem recém nascidos para adotar e crianças bem pequeninhas. (...) É até mais fácil as crianças serem adotadas por famílias estrangeiras, por incrível que pareça, do que por famílias brasileiras. É mais comum.”

(Gestora de OG de Belém)

“O perfil que as famílias querem é de crianças recém-nascidas – isso é uma questão cultural no Brasil todo – do sexo feminino, branquinhas, que não sejam portadoras de nenhuma deficiência e alguns chegam a dizer “que se pareçam com ele”. Então isso aí é cultural, diminuiu depois de muitas campanhas, mas existe ainda.”

(Juiz da Infância e Juventude de Natal)

A esse perfil de vivência de rua somam-se outros fatores de dificuldade para o sucesso de um processo de adoção, tais como a idade avançada, outras vulnerabilidades como uso eventual ou dependência de substâncias psicoativas e a cor dos assistidos não ser a buscada por famílias candidatas à adoção. E, ainda, quase todos os pesquisados informam também haver certas especificidades desse público que podem tornar-se óbices para o sucesso de uma adoção: eles teriam muita resistência a aceitar a imposição de “limites” e dificuldade de romperem com, digamos, vínculo com a rua.

Também foi pontuado por magistrados e profissionais do acolhimento a existência do que seria um grande despreparo por parte de muitas famílias substitutas, adotivas, e que estão ocorrendo muitos casos em que estas retroagem e desistem da adoção por dificuldades em lidar com o comportamento dos adotados.

“Adoção, tem ninguém. Tem uma adoção frustrada, que a mãe adotiva devolveu.”

(Gestor de abrigo OG 3 de Curitiba)

Foi também colocado por pesquisados da Justiça da Infância e Juventude a necessidade desse poder de instituir mais varas de infância e juventude, ter mais profissionais e promover cursos de preparação para famílias substitutas, mas que isso não

é tão comum e ainda é considerado uma *burocracia*, no sentido corrente. Colocações que, não obstante de poderem possuir procedência, tendem a ser comuns entre profissionais de qualquer serviço que estão submetidos a uma cobrança externa ou pública.

O processo de que trato aqui, *acolhimento-falta de respostas da família-destituição do poder familiar-encaminhamento para a adoção*, decorre de um reordenamento em curso na rede de atendimento ao referido público desde a aprovação da lei nº 12.010/2009, ou “nova lei de adoção” como ficou conhecida. Esta lei realinha a política de atendimento para uma maior ênfase em medidas que possam vir a assegurar a convivência familiar em detrimento do acolhimento institucional, tais como ênfase na prioridade à reintegração do acolhido na família de origem, instituição das categorias *família extensa e acolhimento familiar*, entre outros. A primeira categoria refere-se aos parentes externos à família nuclear, como tios e avós. O acolhimento familiar surge como modalidade do referido atendimento presente nessa expressão em que um núcleo familiar suplanta o espaço institucional como unidade acolhedora.

A mesma lei também prevê que uma criança ou adolescente não deve permanecer mais que dois anos em uma instituição de acolhimento – art. 2 alterando o art.19, § 2º do Estatuto da Criança e do Adolescente. Caso sua permanência na instituição alcance essa duração, deve ser apresentado um estudo por uma equipe técnica multidisciplinar da instituição que aponte quais as perspectivas concretas de recolocação do assistido no seu núcleo familiar original ou ampliado, o que será avaliado e decidido por um juiz da infância e juventude¹⁸. Caso não seja indicada a possibilidade de retorno à família a lei em questão orienta a destituição do poder familiar e o encaminhamento do atendido para a alternativa de colocação em família substituta, ou seja, sua inserção no cadastro de adoção.

É prescrito que deve haver um trabalho prévio para evitar que a situação de um acolhido ou acolhida chegue a esse ponto, ou seja, que se busque um abreviamento do tempo de abrigo, se comparado com as situações de institucionalização prolongada que até hoje são relatadas.

Essa nova orientação permite que se pergunte: mas e se alguns desses meninos e meninas que estão em abrigos não contemplarem o perfil que as famílias

¹⁸ Resguardados o amplo direito de defesa dos responsáveis, considerado o interesse do acolhido etc.

candidatas à adoção buscam? Ou se, simplesmente, muitas dessas crianças se depararem com uma longa espera até chegar a sua vez de serem adotadas – pois existe uma *fila* – e, assim, elas atingirem uma idade que as exclua do perfil aspirado pelas famílias candidatas à adoção, o que será delas? Nesses casos, todo esse movimento que compõe um processo mais amplo visando à redução da quantidade de crianças e adolescentes em abrigos pode, ao contrário, ocasionar que tal medida não minimize a tendência à institucionalização desse segmento, mas, ao contrário, que a reforce e ainda corte os laços com aquela que poderia vir a ser a única família que esses assistidos pudessem dispor. Eis aí um efeito perverso confirmado nessa pesquisa, mas não o único, conforme enumeramos abaixo, inclusive situações já apresentadas acima:

a) Caso 1 – destituição do poder familiar seguida de institucionalização até a maioridade enquanto se espera a adoção que cada vez se torna mais improvável;

“Adoção é uma coisa muito rara. Até hoje eu nunca peguei um caso de adoção. Peguei de destituição, de adoção não, até por causa da idade do nosso público, um público que é esquecido e que nem todo mundo quer adotar.”

(Gestor de abrigo OG de Fortaleza)

b) Caso 2 - destituição seguida de adoção que retrocede com desistência de família substituta e assim o acolhido ou acolhida segue institucionalizado (a) e marcado (a) por essa experiência malfadada;

c) Caso 3 - destituição seguida de posterior verificação de interesse e ou condições de reintegração na família de origem num quadro em que o abrigo não deve mais proceder por essa alternativa em favor do assistido no que se referir aquele núcleo familiar ou parente, configurando-se como única saída uma improvável colocação em família substituta ou a institucionalização que vai se estendendo.

A destituição do poder familiar proíbe a família de ver a criança ou adolescente alvo dessa medida, então se perde esse contato sem que, necessariamente, se tenha uma alternativa de convívio familiar. Essa interdição é válida até a idade adulta, mas nem sempre ocorre tendo por causa a família de origem ou extensa representar perigo para o assistido. Se esta é considerada negligente e não se consiga mudar essa sua atitude frente ao assistido, por exemplo, isso pode ser considerado uma razão para a quebra o poder familiar.

Conquanto, foram informados alguns casos de adoção exitosas com crianças que tiveram trajetória pelas ruas e uma minoria de entrevistados demonstraram não ver contradição entre esse perfil e a possibilidade de êxito dessa medida.

Acolhimento, desacolhimento e outros efeitos perversos

Os efeitos perversos da destituição do poder familiar e mesmo de uma tentativa de adoção, como a desistência dela e o reacolhimento podem ser os capítulos posteriores de um processo que já envolva outros efeitos que partam de outras ações e características ou dinâmicas da rede de atendimento e que podem igualmente incidir como problemas para os acolhidos e suas famílias. É o caso do desacolhimento a que chamaremos de incompleto ou malsucedido. Este ocorre quando, depois do desligamento da unidade de acolhimento, o assistido retorna à sua família e as mesmas razões ou fatores similares aos que o fizeram chegar ao abrigo o levam a retornar à instituição ou a outra do mesmo tipo, depois de decorrido algum tempo do seu retorno à sua casa.

Alguns entrevistados apontaram o que segundo eles seria uma ação cada vez mais comum por parte de instituições de acolhimento: na contramão do discurso dominante e oficial, colocar como problemático o desligamento apressado de um abrigado, ou seja, um acolhimento de curta duração que não seria suficientemente eficaz para reforçar os vínculos familiares e ou trabalhar acerca do que mais fosse necessário empreender para assegurar a reintegração familiar do acolhido. De fato, esta ação pode encerrar um efeito perverso: aparente resolução do caso atendido em questão, o que pode agravar alguns dos problemas enfrentados por esse menino ou menina, como em casos em que:

- a) os familiares representem risco a ele ou ela, além do possível reacolhimento;
- b) a família (ainda) não esteja preparada para lidar com o adolescente;
- c) o adolescente (ainda) não estiver pronto para esse retorno;
- d) fatores de risco externos à família que possam ter motivado sua saída de casa (ameaça de morte, por exemplo) não tenham sido resolvidos, etc.

“Agora que precisa da parte técnica da coisa... (...) Porque tem hora que você fala “não é possível”: é pegar uma criança abusada e botar “retorno familiar”, se quem abusou foi o padrasto, o pai, o pessoal lá da casa. Eu acho isso um crime! A menina voltar pra onde ela foi abusada, porque botaram “voltar pra casa”, isso não existe! E a

gente vê pessoas que cuidam de crianças ficarem revoltadas, contrariadas, porque a criança é muito boa, passiva, ela vai para onde mandarem. Agora fica ao critério de escolherem muito bem. E tem hora que não acontece isso não.”

(Gestora de abrigo ONG 2 de Goiânia)

“Mais importante do que verificar o número de retornos para a família é verificar em quantos desses retornos não houve o retorno da criança para o abrigo meses depois. Porque nós temos um dado (referente a retornos familiares em Santa Catarina): a criança entra no abrigo, às vezes na ideia de se dizer que o acolhimento, por ser excepcional, ele precisa ser rápido, não se faz um diagnóstico correto e se entrega a criança para o primeiro parente que aparece como se a certidão de nascimento fosse título de propriedade de alguém. E a lei é muito clara, dá prioridade para a família extensa desde que haja vínculo de afetividade e de afinidade da criança para com aquela pessoa, porque a ideia é que a criança se sinta resguardada e assegurada e não que a família tenha um direito sobre aquela criança acima do bem e do mal.”

(Juíza da Infância e Juventude de Florianópolis)

Neste caso se dá uma sucessão de efeitos perversos: acolhimento por tempo abreviado, desligamento precoce, diagnóstico falho, insucesso na colocação familiar, retorno ao abrigo. A magistrada de Florianópolis da citação apresentou espontaneamente a mesma crítica a se querer a qualquer custo entregar a familiares a guarda dos assistidos e assim realizar um acolhimento de curto prazo que pode resultar em colocar a criança ou adolescente em um meio em que esta ou este não estará protegida, mas exposta a: situações de maus tratos; ou abuso infligidos; ou para ficar aos cuidados de outros parentes que tenham interesse em encobrir tais fatos; ou com parentes que não tenham em vista uma atenção voltada para os assistidos. Informou que no seu estado passarão a trabalhar com mais tempo para realizar uma colocação familiar exitosa, que não se transfigure em retorno posterior ao abrigo.

Assim, pela própria fala de magistrados e profissionais de abrigos, derruba-se a ideia de que na rede essa questão do acolhimento rápido deva ser um tabu. A destituição do poder familiar às vezes pode estar ocorrendo em casos em que poderia haver a reintegração familiar, caso fosse investido esforços em um acolhimento e outras medidas de apoio a família mais graduais e que por isso mesmo demandassem mais tempo do que apenas dois anos, como mais de um entrevistado apontou.

“Existem esses casos. E a lei quando delimita o prazo de acolhimento para dois anos deve ceder à realidade, mas os casos que exigem isso são raros. Também fala da mutabilidade dos casos, família de origem se reestruturar para receber a criança, família substituta voltar atrás.”

(Juiz de São Paulo)

Parece que esse prazo determinado pela lei não pode ser implementada *ipsi litteris*, uma vez que alguns casos possam ser excepcionais dentro do que ela prevê. O mesmo juiz da citação acima confirmou que o perfil buscado pela maioria das famílias candidatas a adotantes destoa das características dos meninos que necessitam de uma família e se encontram em instituições, sendo mais fácil ocorrer casos de adoção internacional para esse público acolhido.

A juíza de Florianópolis preferia a permanência ou na família ou no abrigo do que essa circulação entre casa, abrigos e, em determinados casos, como os aqui examinados, rua, pois cada saída de um desses meios de convivência tem repercussões no atendido que pode se sentir rejeitado e se culpar por cada ruptura dessas.

O próprio acolhimento é um efeito perverso da política de atendimento, por isso há todo um esforço para evitá-lo e efetivar o desacolhimento. Ao querer se proteger crianças e adolescentes, que em muitos casos necessitam de alguma proteção, esta pode se converter em uma excessiva proteção e pode suscitar um isolamento de sua família, assim fragilizando os elos parentais. Os abrigos oferecem o que seus assistidos não encontrarão em sua família ou comunidade, devido esta se encontrar em situação de pobreza e pela falta de políticas públicas e garantia de direitos fundamentais.

Lacunas, incoerências e redundâncias: outra leitura é possível

Uma vez analisado o funcionamento dos atendimentos da rede aqui em foco, consideramos oportuno retomar as contribuições dos estudos sobre redes de políticas públicas. Nesse sentido, Peters, segundo Costa et alli (2011), pode nos ajudar, na medida em que este autor considera que as atividades das redes guardam em algum nível os tipos de fenômenos que podem perfeitamente ser interpretado por efeito perverso. Esses efeitos inesperados são o que chama por: redundâncias, lacunas, e incoerências. Redundâncias ocorrem quando mais de um componente da rede efetuam as mesmas ações dirigidas a uma mesma clientela, enquanto lacunas, como se pode imaginar, correspondem à falta de políticas para uma pauta ou segmento social relevantes e a incoerência trata-se de quando as políticas direcionadas para um mesmo público se distinguem em objetivos e requerimentos.

O caso de redundância pode ser elencado para situações como o caso de Fortaleza, até o início dos anos 1990 quando todas as organizações realização abordagem

social de rua para os mesmos meninos e meninas e isso cegava a causar incômodo nas organizações a ponto de formação um espaço de diálogo e planejamento de ação conjunta nesse campo, a Equipe Interinstitucional de Abordagem de Rua. Articulações semelhantes vem sendo construídas em várias capitais. Ainda assim algo semelhante persiste, mas como complementaridade de ações no mesmo tipo de atendimento para assegurar maior cobertura de todo o público alvo, os abrigos são exemplo disso, uma vez que passou a vigorar a concepção de acolhimento em pequenos grupos.

As lacunas são associadas ao estabelecimento de que problemas devem ser enfrentados, chamado de agenda de políticas públicas. A formação da agenda revela quais questões estão chamando a atenção dos agentes da rede e de seus públicos. Esta pesquisa desvelou muitas lacunas em vários municípios, como as alternativas ao abrigo: apadrinhamento afetivo; acolhimento familiar; adoção para o perfil de grande parte dos acolhidos e; repúblicas para aqueles que caminham institucionalizados para a maioria. Abrigos públicos também apareceram como lacunas em algumas cidades, como em Goiânia e Belo Horizonte. Abrigos para determinados perfis como os meninos (as) em situação de rua também apareceram como ausências de muitas redes locais do SGD.

As incoerências são muito comuns, tendo por chão um dos elementos inerentes e constituintes das redes, sua composição heterogênea de agentes com valores, concepções e interesses diversos. Um exemplo de incoerência que encontramos no SGD foi o fato de concorrerem propostas para: que crianças e adolescentes em abrigos tenham um abrigo breve e sua rápida recolocação familiar e; ao mesmo tempo, que tenham um acolhimento mais prolongado e uma maior cautela frente à reintegração na família como melhor alternativa para o assistido. Mas maior exemplo de incoerência é a constatação da coexistência de diferentes concepções que se desdobram em diferentes modalidades de atendimento, todos sendo legitimados pelo consenso guarda-chuva do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Conclusão

Este artigo nasce de um percurso investigativo de dez anos de estudos sobre as políticas para crianças e adolescentes em situação de risco, depois de uma recente pesquisa de âmbito nacional. Propomo-nos aqui a estudar a questão de uma determinada infância, adolescência e juventude, a partir das políticas que são pensadas para esses sujeitos.

Além disso, acreditamos que este artigo aponta para questões como: a ausência de uma política para crianças e adolescentes em situação de vivência nas ruas; na inconsistência percebida pelo conjunto dos pesquisados sobre se pensar na garantia de convivência familiar e comunitária saudável sem o atendimento básico das garantias mais fundamentais; de como mesmo as iniciativas mais acordes com a concepção de atendimento atual podem ainda não resolver de forma concreta os problemas a que se propõem e ainda surtir efeitos não previstos e indesejáveis. Isso não diminui o valor da militância e da causa da defesa dos direitos das crianças, adolescentes e jovens. Quem sabe possa talvez ajuda-las.

Referências

- ABREU, D. **No bico da cegonha**: histórias de adoção e da adoção internacional no Brasil. Rio de Janeiro: Relume Dumará / Núcleo de Antropologia da Política, 2002.
- _____ e OLIVEIRA, J. A. . **Fugindo da regra, entrando na lei**: famílias que adotam no juizado da infância da cidade de Fortaleza. In: Revista de Ciências Sociais vol.XXXVIII n° 1. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará. 2007.
- _____ , _____, XAVIER, N. P. **Censo da exclusão ou falta de inclusão nos censos?** A (in) visibilidade de meninos e meninas em situação de moradia nas ruas nas capitais brasileiras. Fortaleza: Assembléia Legislativa do Estado do Ceará, 2009.
- ARIÈS, P. **História social da criança e da família**. 2 ed. Rio de. Janeiro: LTC, 1981.
- BOUDON, R. **Efeitos perversos da ordem social**. São Paulo: Zahar, 1979.
- Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA)**. Disponível em: <http://www.direitosdacrianca.org.br/pesquisa-do-conanda-revela-as-condicoes-de-vida-de-criancas-e-adolescentes-em-situacao-de-rua>. Acesso em: 17 ago, 2011.
- CORRÊA, Laiane Da Silva, Crianças institucionalizadas em ambiente de Abrigo In: **Crianças institucionalizadas e crianças de creches: Os educadores e suas Crenças**. Relatório Técnico – Científico. UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ. 2006. DAMATTA, Roberto. **A casa e a rua**. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1991.

- COSTA, A. T. M. (Coord.), MACEDO, A. de O., MONTEIRO, C. D. e GROSSI, B. C. **Estado, segurança pública e governança: uma análise das secretarias estaduais de segurança pública (relatório)** julho de 2011.
- DURKHEIM, Émile. **As formas elementares da vida religiosa: o sistema totêmico da Austrália.** São Paulo: Paulinas, 1989.
- FERRARI, R. M. O que são, afinal, redes de políticas públicas? In: **Res Pública**. V. 6 n.2. 2007.
- FREITAS, I. C. M. de. **Da Periferia ao Palco—A ressocialização de crianças e adolescentes da periferia de Fortaleza através da arte.** Dissertação (Mestrado em Sociologia) –Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2000.
- GARLAND, D. **La Cultura del Control: crimen y orden social en la sociedad contemporánea.** Barcelona: Gedisa Editorial, 2005.
- GOFFMAN, E. **Manicômios, conventos e prisões.** São Paulo: Editora Perspectiva, 2005.
- RIZZINI, Irene (coord). **Acolhendo crianças e adolescentes: experiências de promoção do direito à convivência familiar e comunitária no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2006.
- _____. A internação de crianças em estabelecimentos de menores: alternativas ou incentivo ao abandono? In: Rizzini, I.(org.). **O menor em debate. Cadernos de Cultura** USU. CESME/VCR. Rio de Janeiro: Editora Universitária Santa Úrsula, 1985.
- _____; RIZZINI, Irma. **A institucionalização de crianças no Brasil.** São Paulo: Loyola. Rio de Janeiro: PUC-RIO/ CIESPI; Brasília: UNICEF, 2004.
- SILVA, R. A. O. **A adoção de crianças no Brasil: os entraves jurídicos e institucionais.** Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br/pdf/cips/n4v2/21.pdf>. Acesso em 7 de jan. 2013.
- SILVA, R. S. **Abrigos juvenis: proteção e controle social em situação de risco.** Monografia (Graduação em Ciências Sociais) – Departamento de Ciências Sociais, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2007.
- THOMPSON, E. P. **Costumes em comum.** São Paulo: Companhia das Letras, 2005.
- VON GENNEP, Arnold. **Os ritos de passagem,** Petrópolis, Vozes, 1978.