

Cultura de institucionalização de crianças e adolescentes: Um problema para a psicologia

La cultura de institucionalización de niños y adolescentes:
Un problema para la psicología

The culture of institutionalization of children and adolescents:
A problem for psychology

Vinicius Furlan *

vc_furlan@hotmail.com

Aluísio Ferreira de Lima **

aluisiolima@hotmail.com

Resumo

Este ensaio traz para a pauta da Psicologia a problemática acerca da cultura da institucionalização de crianças e adolescentes. Para tanto, seguimos dois caminhos: o da pesquisa bibliográfica e da pesquisa documental. Analisamos o processo histórico da construção das políticas de acolhimento institucional de crianças e adolescentes, desde os anos 90. Identificou-se que se por um lado os textos legislativos e normativos, desde os anos 90, pretendem a desinstitucionalização das crianças e adolescentes, visando garantir-lhes seu direito à convivência familiar e comunitária, por outro, ainda é expressivo o índice de afastamento dos filhos de famílias em situação de pobreza, entretanto, velado como uma cortina de fumaça no discurso da família negligente, o que ainda tem caracterizado as instituições de acolhimento como um lócus da exclusão social e dado manutenção a uma cultura de institucionalização dos tidos “des-ajustados”.

Palavras-chave: Crianças e Adolescentes; Acolhimento Institucional; Psicologia; Políticas Públicas.

Abstract

This essay brings to Psychology's agenda the problem about the culture of institutionalization of children and adolescents. For this purpose, we follow two paths: bibliographic research and documentary research. We analyze the historical process of the construction of institutional policies for children and adolescents since the 1990s. We identified, on one hand, that legislative and normative texts have aimed the deinstitutionalization of children and adolescents since the 1990s, in order to guarantee their right to family and community

* Professor da Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho” (UNESP-Assis). Professor visitante da Universidad Nacional de San Luis (Argentina). Pós-doutor e doutor em Psicologia Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e mestre em Psicologia pela Universidade Federal do Ceará. Membro do Grupo de Trabalho de Psicologia Política da ANPEPP e pesquisador colaborador do “PARALAXE: Núcleo de Estudos Pesquisas e Intervenções em Psicologia Social Crítica”, da UFC, e do “NEPIM: Núcleo de Estudos e Pesquisas em Identidade-Metamorfose”, da PUC-SP. UNESP; UNIMEP

** É psicólogo com pós-doutorado, doutorado e mestrado em Psicologia (Psicologia Social) pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), especialista em Saúde Mental pela Universidade de São Paulo (USP) e especialista em Psicologia Clínica pelo Conselho Regional de Psicologia (CRP/11). Atualmente é professor do Departamento de Psicologia da Universidade Federal do Ceará/UFC, credenciado como professor permanente (M/D) do Programa de Pós-Graduação em Psicologia. Também é Bolsista de Produtividade em Pesquisa (PQ-2) do CNPq (Processo: 314100/2018-0), desde 2016, no âmbito do projeto “Coisas Frágeis”, que tem focado na compreensão, por meio de narrativas de história de vida e imagens, os efeitos dos saberes psi nos enquadramentos contemporâneos da identidade e a sua relação com a (re)produção das formas de vida, desde a perspectiva da Psicologia Social Crítica e das teorias críticas contemporâneas. Universidade Federal do Ceará

coexistence. On the other hand, the rate of children removal from families in poverty is still significant, although it is disguised as a smoke screen in the discourse of the negligent family. This discourse has still been characterizing the hosting institutions as a locus of social exclusion and has been maintained by a culture of institutionalization of the so-called “maladjusted” ones.

Keywords: *Children and Adolescents; Institutional Accompaniment; Psychology; Public Policies.*

Resumen

Este ensayo trae a la pauta de la Psicología la problemática acerca de la cultura de institucionalización de niños y adolescentes. Por lo tanto, seguimos dos caminos: el de la investigación bibliográfica y la documental. Analizamos el proceso histórico de la construcción de las políticas de acogida institucional de niños y adolescentes desde los años 90. Identificamos que, por un lado, los textos legislativos y normativos, desde los años 90, pretenden la desinstitucionalización de los niños y adolescentes, buscando garantizarles su derecho a la convivencia familiar y comunitaria. Por otro lado, todavía es expresivo el índice de alejamiento de los hijos de familias en situación de pobreza, sin embargo, disimulado como una cortina de humo en el discurso de la familia negligente, lo que aún ha caracterizado a las instituciones de acogida como un locus de exclusión social y sostenido en una cultura de institucionalización que los cataloga como desajustados.

Palabras clave: *Niños y Adolescentes; Acogimiento Institucional; Psicología; Políticas Públicas.*

Introdução

Embora o tema da institucionalização de crianças e adolescentes não faça parte das disciplinas obrigatórias nos currículos dos cursos de Psicologia, e, quando aparece, seja apenas nos estágios de último ano - no momento da formação em que o estudante precisa cumprir suas atividades práticas de estágios obrigatórios -, uma parcela significativa de profissionais da psicologia tem se inserido no trabalho social com crianças e adolescentes institucionalizados.

Tal inserção está prevista pelas normativas e legislações que regulamentam os serviços e programas no contexto das políticas públicas, em especial as políticas sociais, as quais prescrevem que suas equipes sejam compostas com profissionais da área de psicologia, dentre elas as que atuam com crianças e adolescentes em situação de acolhimento institucional, alocada na alta complexidade das políticas públicas de assistência social. A questão das crianças e dos adolescentes em situação de acolhimento institucional atravessa, assim, diferentes frentes de atuação da psicologia: dos profissionais que compõem a própria equipe das instituições e programas de acolhimento, daqueles que estão na rede de assistência social, na rede de saúde, na rede de educação, no judiciário, e inclusive na clínica - uma vez que nestes últimos também se realizam atendimentos a essas crianças e esses adolescentes, bem como emitem relatórios com fins de colaborar nos processos e encaminhamentos acerca de suas vidas.

Como aponta a pesquisa de nível nacional, realizada pela Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Psicologia (ANPEPP), sobre as modalidades de inserção dos profissionais de psicologia, o setor público é o que apresenta a maior concentração, com 40% da amostra, e 25% estão no terceiro setor. Incluem-se nessas estatísticas aqueles que atuam em instituições de acolhimento (Yamamoto, 2012).

Isso revela que um número representativo de profissionais da psicologia está atuando no âmbito das políticas públicas, o que exige atenção à formação política do psicólogo, uma vez que, se a atuação no campo da política é esvaziada do político, as práticas psicológicas nesse contexto tomam caráter estritamente pragmático, objetivista e tecnocrático, e o axioma das práticas enquanto práxis possível se circunscreve como significante atópico – práticas cujo significante não tem lugar.

A temática das políticas sociais públicas, todavia, ainda tem sido tratada com timidez pelos cursos de formação, principalmente quando ligada à alta complexidade das políticas de assistência social, como o caso do acolhimento institucional de crianças e adolescentes. Essa timidez com que se tem tratado alguns temas dentro do trabalho social no seio das políticas públicas - competência dos profissionais de psicologia - produzem uma espécie de experiência de estranhamento das práticas psicológicas, na medida em que os cursos de Psicologia ainda possuem forte marcada formação clínica (Oliveira, 2013).

Esse estranhamento das práticas psicológicas nesse contexto se dá, por um lado, por uma problemática ligada à experiência, pelo não contato com os modos de atuação de uma prática psicológica que trabalhe no âmbito das políticas sociais públicas, e, por outro, por se tratar de uma problemática de questão política, por uma despolítica da Psicologia que, embora esteja buscando incorporar um compromisso ético-político com as questões políticas e sociais, ainda mantém concepções político-ideológicas e práticas ditas não políticas. Como destacam Antunes (2012) e Furlan (2017), se houve uma Psicologia que avançou para uma ampliação em seu espectro de ação e que se consolidou como instância social comprometida com a construção de uma sociedade mais justa e igualitária, há ainda uma psicologia que se submete a concepções tradicionais e ultrapassadas, que não se atualiza e que atua com base em modelos já analisados, criticados e superados há décadas.

Isso ocorre, tanto por questões político-ideológicas, como destacamos, as quais culminam no não interesse dos cursos de Psicologia em integrar em seu corpo curricular de saberes e fazeres uma literatura que aborde tais problemáticas, como também pela própria escassez de literatura, no caso, particularmente da temática da institucionalização de crianças e adolescentes - escassa em outras áreas de saber e principalmente na Psicologia, embora abrangente em suas práticas. Por um lado, as intervenções da Psicologia no campo do acolhimento institucional de crianças e adolescentes são abrangentes, por outro, tais intervenções pouco são levadas a público.

Este texto, escrito a partir das discussões desenvolvidas na dissertação de Mestrado *A História de Davi: metamorfoses da identidade e o (pós)abrigo*, desenvolvida no campo da Psicologia, pretendeu trazer para a pauta questões pertinentes ao campo dos direitos das crianças e dos adolescentes no âmbito das políticas públicas de acolhimento institucional.

A elaboração do artigo seguiu por dois caminhos: o da pesquisa bibliográfica e o da pesquisa documental (conforme Gil, 1987). Assim, realizamos uma análise histórica sobre o acolhimento institucional, desde os anos 90, com base em fontes secundárias já trabalhadas por outros autores, bem como em fontes primárias, como os documentos que regulamentam as políticas de acolhimento institucional dirigidas às crianças e aos adolescentes afastados de suas famílias de origem. Tomamos assim os marcos legais, como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e a Constituição Federal Brasileira; e os marcos normativos, que, para sua aprovação, foram consolidados por meio de consulta pública e organizados por seus Conselhos gestores. Tais documentos foram analisados a partir dos entremeios que circunscrevem as questões acerca do acolhimento institucional e entretecem o texto como recurso ilustrativo da constituição das políticas públicas.

Os anos 90: sujeitos de direitos

No Brasil, foi apenas com a aprovação da Constituição Federal Brasileira em 1988 e, posteriormente, com a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em 1990, que, pela primeira vez em sua história, as crianças e os adolescentes passaram a ser reconhecidos como sujeitos de direitos e em peculiar condição de desenvolvimento, tornando-se prioridade absoluta no âmbito das políticas públicas sociais.

Isso implicou no abandono da “doutrina da situação irregular” instaurada com o Código de Menores de 1927, incorporando ao ECA, em sua plenitude, a “doutrina da proteção integral”, que constitui a base da Convenção sobre os Direitos da Criança. Nesses termos, a ideia de sujeitos significada às crianças e aos adolescentes passou a concebê-los como indivíduos autônomos e íntegros, dotados de vontades próprias, e que não podem ser tratados como um segmento subalterno e passivo aos adultos, devendo ser considerados nas decisões acerca de suas vidas conforme o Conselho Nacional dos Direitos das Crianças e Adolescentes – CONANDA (2006).

Nesse sentido, o ECA preconiza a importância das categorias criança e adolescente, como forma de demarcar o reconhecimento desse segmento como sujeitos portadores de direitos; impondo-se como uma contraposição à categoria estigmatizada do “menor”, a qual carrega, desde o primeiro Código de Menores, a atribuição de uma identidade pública depreciativa¹.

Conforme afirma Pinheiro (2006), o fato de as crianças e os adolescentes tornarem-se sujeitos de direitos implica estabelecer a relação entre infância, adolescência e cidadania, isto é, reconhecê-los como cidadãos. Significa reconhecer suas diferenças e igualdade de direitos, bem como implica em uma forma de abrangência do universo da infância e juventude, contrapondo-se com as representações anteriores ligadas exclusivamente às classes subalternas. O fato de terem direitos implica, por sua vez, serem beneficiários por parte de terceiros— conforme prescreve o artigo 227 da Constituição Federal Brasileira de 1988. Cabe, portanto, à família, à sociedade e ao Estado, propiciar-lhes as condições básicas para o seu pleno desenvolvimento.

Neste sentido, com vistas a garantir os direitos das crianças e dos adolescentes, o ECA estabelece parâmetros que passam a nortear uma nova configuração nos modos de acolhimento institucional. Este passa a ser uma medida de proteção, de caráter excepcional e provisório, para crianças e adolescentes considerados em situação de risco pessoal e social. E deve ser garantido, conforme o artigo 92, que expressa:

1 Em que pese esta discussão acerca da desconstrução do estigma de “menor”, dirigida a determinado segmento da população infanto-juvenil, esteja presente desde a década de 1990, ainda predomina fortemente este estereótipo no imaginário social. Podemos citar aqui como exemplo uma matéria publicada na Revista Central do ano de 2013 que tinha por título “Menor mata adolescente de 15 anos”.

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

Embora saibamos que o acolhimento ainda distancie as crianças e os adolescentes de seu convívio familiar e comunitário – conforme veremos mais adiante com dados de algumas pesquisas—, essa orientação promulgada pelo ECA coloca-se como uma contraposição ao modelo de acolhimento dos antigos orfanatos e internatos. Assim, a ideia é associar o abrigo de crianças e adolescentes em situação de risco à tentativa de garantir seu direito à convivência familiar e comunitária.

Novas diretrizes: centralidade na família

Anos depois da tentativa de implementar as políticas de acolhimento previstas no ECA, o CONANDA publica em 2006, após consulta pública, o “Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito da Criança e Adolescente à Convivência Familiar e Comunitária” (PNCFC), seguido pela publicação das “Orientações Técnicas para os Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes”, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS, 2009). Esses documentos se caracterizam como marcos normativos e direcionais de reordenamento nas políticas voltadas para os serviços de acolhimento institucional.

O “Plano Nacional” (CONANDA, 2006) constitui um marco nas políticas públicas sociais no Brasil, pois visa romper com a cultura da institucionalização de crianças e adolescentes, bem como fortalecer a doutrina da proteção integral e a preservação dos vínculos familiares e comunitários preconizados pelo ECA desde 1990. Desse modo, o CONANDA deixa claro no Plano que a manutenção dos vínculos familiares e comunitários está diretamente relacionada ao investimento nas políticas públicas de atenção à família.

As “Orientações Técnicas” (CNAS, 2009) visam estabelecer os parâmetros de funcionamento e oferecer orientações metodológicas para que os serviços de acolhimento de crianças e adolescentes possam cumprir sua função protetiva e de restabelecimento de direitos, compondo uma rede de proteção que favoreça o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, o desenvolvimento de potencialidades das crianças e dos adolescentes atendidos e de suas famílias.

Em que pese essas novas normativas, promulgadas como tentativa de fortalecimento do já previsto no ECA, como apontam Prada, Williams e Weber (2007), o funcionamento interno das instituições de acolhimento ainda permanece apresentando um modelo inadequado àqueles a quem atendem, caracterizando-se por práticas disciplinares exercidas pelo controle coercitivo e a não preservação da individualidade. E, geralmente, a falta de recursos dessas instituições – em sua maioria, do terceiro setor – acarreta um soldo pífio para seus profissionais. Isso, por sua vez, produz um ciclo constante de alta rotatividade de trabalhadores, principalmente de educadores, aqueles que mais diretamente se relacionam com as crianças e os adolescentes em seu dia a dia, sendo os responsáveis pelos seus muitos cuidados, todavia, são os que recebem os menores salários (Furlan & Souza, 2014).

O grande problema da rotatividade, além de revelar a exploração e não satisfação do trabalhador, gera um ciclo inevitável de rompimento dos vínculos que as crianças/os adolescentes estabelecem com aqueles a quem foram delegados seus cuidados, afeto e proteção. Com a convivência diária desses profissionais, as crianças e os adolescentes passam a entendê-los como pessoas significativas em suas vidas, e o desligamento contínuo destes pode levar à reiteração de vivências do rompimento

dos vínculos com as figuras parentais no momento do afastamento, bem como isso pode dificultar a possibilidade de a criança/o adolescente acreditar num vínculo vindouro com o novo educador que chega para trabalhar na casa.

Além dos profissionais, outras figuras com quem as crianças e os adolescentes se relacionam mais diretamente são os próprios colegas que também moram na instituição, os quais, muitas vezes, tornam-se seus outros afetivos — como discutem Berger e Luckmann (2002). Também os padrinhos afetivos podem representar essas figuras de afeto, assim como todos os funcionários da instituição (da cozinha, limpeza, técnicos etc.), voluntários, pessoas da comunidade, colegas da escola e de outros lugares que frequentam, e até mesmo membros da família — dos pais aos laços consanguíneos mais distantes — quando esses contatos são resguardados e permitidos (Souza & Paravidini, 2011).

Dentro da política atual (CNAS, 2009), a configuração de uma instituição de acolhimento deve possuir arquitetura de uma casa, acolher no máximo 20 crianças e adolescentes, de 0 a 18 anos (ou mais quando necessário) e de ambos os sexos. Esse modelo de casa aparece como padrão para desconstruir as antigas formatações que comportavam o modelo de instituição total. Nesse novo ambiente, a criança/o adolescente deve sentir-se inserida efetivamente em um contexto familiar. Desse modo, a política também prevê modelos de acolhimento que mais se aproximem da realidade de uma família, como o caso das Casas-Lares e os Programas de Família Acolhedora.

A Casa-Lar trata-se de um modelo de acolhimento a crianças e adolescentes na qual há educadores residentes (chamados anteriormente por pai e mãe social) e visa acolher até 10 crianças/adolescentes. A Família Acolhedora conforma outro modelo de acolhimento. Neste, uma família da comunidade é quem acolhe 1 criança/adolescente (ou mais quando grupo de irmãos), e fica responsável por seus cuidados até que se dê seu encaminhamento futuro (CNAS, 2009). Esta última experiência ainda é recente no Brasil, embora nos países norte-americanos e europeus os programas deste modelo remontem como política de assistência desde o século XIX e após as grandes guerras, respectivamente. Este modelo tem por objetivo principal, conquanto este seja o princípio em todos os modelos de acolhimento institucional, a reintegração à família de origem. E, como assinalado por Costa e Rossetti-Ferreira (2009), as experiências dos programas de Família Acolhedora no Brasil têm cumprido este papel de modo mais significativo que as demais formas de acolhimento.

Nesse sentido, como tentativa do fortalecimento dos vínculos familiares, a Lei n. 12.010 de 2009 é incorporada ao ECA. Esta dispõe sobre o aperfeiçoamento da sistemática prevista para a garantia do direito à convivência familiar e comunitária de todas as crianças e todos os adolescentes, e ficou conhecida como “Nova Lei de Adoção”.

Com essa nova Lei fica determinado que devem ser empreendidos todos os esforços para que, em um período inferior a dois anos, seja viabilizada a reintegração familiar — para a família de origem ou extensa, em seus diversos arranjos — ou, na sua impossibilidade, o encaminhamento para família substituta, ou seja, o período do afastamento da criança e do adolescente da convivência familiar não deve exceder a dois anos, bem como a situação de cada criança e adolescente em situação de acolhimento institucional deve ser reavaliada semestralmente. A permanência de crianças e adolescentes em serviço de acolhimento por um período superior a dois anos deve ter caráter extremamente excepcional.

Outro fator importante a ser demarcado acerca dessa nova Lei refere-se ao fato de que ela atribui apenas ao Poder Judiciário o poder para determinar o afastamento da criança e do adolescente de sua família, o qual deve estar respaldado nos relatórios das equipes técnicas que compõem a Rede de Atendimento às Crianças e aos Adolescentes.

Embora a Lei n. 12.010/09 tenha recebido o título de “Nova Lei de Adoção”, preferimos entendê-la como “nova lei da convivência familiar e comunitária”, uma vez que essa Lei prioriza a convivência da criança e do adolescente em sua família e comunidade de origem, visando o melhor para o bem-estar da criança. A prioridade é a reintegração da criança e do adolescente à sua família de origem, e quando, na sua impossibilidade, encaminhamento para família extensa, e, como último recurso, encaminhamento para família substituta (os casos de adoção).

Também vale destacar que alguns artigos que compõem a Lei n. 12.010/09 já foram discutidos anteriormente no Plano Nacional (2006) e nas Orientações Técnicas (CNAS, 2009), bem como no âmbito de outras políticas sociais. Esta Lei ainda altera o termo *abrigo*, que, com a implementação do ECA, foi criado para substituir *internação de menores*, passando agora para *acolhimento institucional*. Tal mudança no termo ocorre pela falência daquilo que se previa para os abrigos, considerando que na prática sua efetivação ainda aponta grandes entraves.

A incorporação da Lei n. 12.010 ao ECA também aparece como uma forma de ressignificar algumas práticas dos Conselhos Tutelares (CTs), criados com o ECA. Embora o Estatuto não delegasse tal poder, os conselheiros tutelares passaram a decidir por conta própria acerca dos destinos da vida das crianças e dos adolescentes, ficando sob sua avaliação pessoal a decisão referente à medida do afastamento ou não, sem consultar nenhuma outra instância do setor público e sem ao menos ter conhecimento sobre a realidade das famílias denunciadas por situações de violação de direitos. Dessa forma, agiam em não conformidade com o Estatuto.

Isso, por sua vez, refletiu numa lógica de abrigo de crianças e adolescentes sem os registros dos motivos da medida. (Oliveira, 2011). Entretanto, embora haja a tentativa de modificar esse cenário, a grande maioria dos casos de abrigo ainda são realizados pelos CTs (Oliveira, 2011) e só posteriormente se recorre ao poder judiciário para decidir sobre a medida.

A família: retratos (im)pertinentes

Apesar de todo o aparato normativo e legislativo para a garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes ao convívio familiar, esses mesmos documentos alegam que podem ocorrer situações de violações desses direitos no contexto das instituições. Tais situações, quando conhecidas pelos dispositivos do Estado, ligados ao Sistema de Garantia dos Direitos das Crianças e Adolescentes, são avaliadas por tais dispositivos (seja Conselho Tutelar, Poder Judiciário etc.), que podem considerar como necessária a intervenção do Estado no cotidiano familiar, afastando a criança/o adolescente de seu convívio, proteção e cuidados.

Conforme determina o ECA no art. 98:

As medidas de proteção à criança e ao adolescente são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos nesta Lei forem ameaçados ou violados: I – por ação ou omissão da sociedade ou do Estado; II – por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável; III – em razão de sua conduta.

Assim, o Estatuto prevê que, verificada qualquer hipótese deste artigo, as medidas aplicáveis, dentre outras, devem ser:

I – Encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade; II – orientação, apoio e acompanhamento temporários; III – matrícula e frequência obrigatória 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 ou toxicômanos; VII – acolhimento institucional; VIII – inclusão em programa de acolhimento familiar; IX- colocação em família substituta. (ECA, art. 101).

Vale destacar também que o CONANDA (2006) reconhece que a violação de direitos que têm lugar no seio da família pode refletir, ainda que não necessariamente, uma situação de vulnerabilidade da família diante dos seus próprios direitos de cidadania, do acesso e da inclusão social. Depreende-se, desse modo, que o apoio sociofamiliar é, muitas vezes, o caminho para o resgate dos direitos e do fortalecimento dos vínculos familiares.

Os documentos normativos da política social e o ECA determinam que apenas quando esgotadas todas as possibilidades de garantia da convivência da criança e do adolescente no contexto de sua família é que o Estado pode intervir na realidade familiar para afastar seus filhos de seu convívio, ou seja, a institucionalização deveria ser o último recurso a se recorrer.

Entretanto, como reconhece o CONANDA (2006), na maioria dos casos, nunca se esgotaram todas as possibilidades de intervenção com essas famílias antes do afastamento das crianças e dos adolescentes, assim como reconhece que a Rede de Atendimento à Família - dentro da política social composta pelos equipamentos do SUS (Sistema Único de Saúde) e SUAS (Sistema Único de Assistência Social), que trabalham com situações entendidas como de baixa e média complexidade -, não possui conhecimento da realidade dessas famílias.

Desse modo, uma das grandes problemáticas que se tem encontrado e que resulta na não efetivação das políticas de atenção à família está ligada ao fato de que as situações-problema sempre se apresentam sob a forma de situações-limites, quando todas as possibilidades de trabalho dentro da assistência social e de saúde de baixa complexidade já não dão mais conta, e que já está instaurada uma situação de violação de direitos com os membros do grupo familiar — como aponta a pesquisa de Furlan e Souza (2014).

Como destaca Rossetti-Ferreira et. al. (2012), as famílias de origem de crianças e adolescentes em situação de abrigo permanecem na invisibilidade, traduzida pelo desconhecimento dessas famílias, até mesmo nos prontuários das crianças e dos adolescentes acolhidos nos abrigos, os quais carecem, muitas vezes, de informações básicas.

Essa invisibilidade das famílias pode revelar que se têm mais ações em direção ao acolhimento e poucas para prevenir o afastamento, bem como, após o abrigo das crianças e dos adolescentes, suas famílias novamente são esquecidas e deixadas à própria sorte. Raros são os casos em que a Rede consegue efetiva ou minimamente acompanhar uma família com vistas à ressignificação daquilo que ela está vivendo, seu fortalecimento e revinculação dos laços com os filhos.

Isso está relacionado com a ausência ou insuficiência de políticas públicas que sanem o abismo existente entre sua efetivação e a realidade vivida pela população, a qual reverbera no afastamento de crianças e adolescentes do convívio familiar e comunitário. Para Rizzini e Rizzini (2004), isso ainda se mantém forte por fatores político-ideológicos que levaram o país a optar por políticas e programas que não conduziram à reversão do cenário de pobreza e desamparo a que permaneceu relegada boa parte de sua população.

Não obstante as políticas tenham como foco referenciar o apoio sociofamiliar, colocando a família como centralidade nas políticas sociais, para Mioto (2010), um dos interesses do Estado em sustentar a família como referência na política pública é o fato de que, ao atender suas necessidades, pode se evitar que muitas outras necessidades se tornem demandas para os serviços de políticas de saúde e assistência social.

De acordo com Furlan e Souza (2013), a intervenção do Estado para o afastamento da criança e do adolescente de sua convivência familiar revela um modo de organização social que tem impedido as famílias ao cuidado, à proteção e à socialização de seus filhos pela falta de investimento e insuficiência em políticas que lhes proporcionem o apoio necessário para que possam superar suas vulnerabilidades e exercer suas funções de cuidado. Isso revela também a violação dos direitos das crianças e dos adolescentes por parte do Estado que não garante o direito à convivência familiar, tendo a institucionalização, muitas vezes, como a principal medida para a resolução dos problemas familiares. Assim, cria-se uma *cultura de institucionalizações “des-ajustados”*, por desconsiderar a situação da maioria dessas famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade devido à lógica excludente da estrutura social capitalista que favorece uma minoria e exclui a maioria da população dos bens econômicos e culturais.

Desse modo, nos últimos anos, temos visto duas formas de intervenção do Estado para o afastamento de crianças/adolescentes de suas famílias. Uma delas é já na maternidade, quando algum órgão do governo (geralmente o Conselho Tutelar) retira o recém-nascido de sua mãe logo ao nascer, no geral motivada por dependência química dos pais, fator que tem sido o grande justificador para a determinação judicial pelo afastamento e encaminhamento para acolhimento institucional. Esta prática, por sua vez, como destaca Boesmans (2015), resguarda resquícios das antigas práticas de atendimento à infância, visto que

Se a roda dos expostos foi extinta, por diversos fatores, dos quais trataremos adiante, ela se atualiza nos abrigos mantidos por entes públicos ou privados. Atualiza-se porque neles podemos encontrar, por exemplo, crianças abandonadas ainda na maternidade, que formam fila no Cadastro Nacional de Adoção e que, embora constitua grande avanço na legislação e na política de proteção e promoção da convivência familiar e comunitária, rende pertinentes críticas que revelam outro abismo entre a lei e a realidade. (Boesmans, 2015, p. 33)

A outra principal forma de intervenção é no contexto da vida familiar, quando a criança/o adolescente convive com seus pais ou apenas um deles há alguns anos e, por alguma situação de violação de seus direitos, o Estado, na figura do Poder Judiciário, determina a intervenção da Rede no cotidiano da vida de uma família para afastar a criança/o adolescente de sua convivência. Outro fator importante promulgado no ECA desde 1990 e reforçado no Plano Nacional (CONANDA, 2006) refere-se à determinação de que a carência de recursos materiais da família não constitui motivo para o afastamento da criança/do adolescente de seu convívio familiar. Entretanto, a pesquisa nacional realizada pelo IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2003) revelou que 50,1% das crianças e dos adolescentes foram abrigados por motivos relacionados à pobreza — 24% exclusivamente em função da situação de pobreza de suas famílias.

A pesquisa identificou que as causas que motivaram o abrigamento da expressiva parcela das crianças e dos adolescentes encontrados nas instituições de abrigos estavam relacionadas à pobreza, consequência da falha ou inexistência das políticas complementares de apoio aos que delas necessitam. Entre os principais motivos destacaram: a pobreza das famílias (24,2%); o abandono (18,9%); a violência doméstica (11,7%); a dependência química dos pais ou dos responsáveis, incluindo o alcoolismo (11,4%); a vivência de rua (7,0%); orfandade (5,2%); prisão dos pais ou responsáveis (3,5%); e abuso sexual praticado pelos pais ou responsáveis (3,3%). Para 35% das crianças e dos adolescentes, a principal dificuldade para o retorno ao convívio familiar era também a situação de pobreza de suas famílias.

O levantamento do IPEA (2003) ainda revelou — contrariando a ideia de que são órfãos crianças e adolescentes que vivem nos abrigos — que 86,7% dessas crianças e desses adolescentes tinham família, sendo que 58,2% mantinham vínculos com os familiares. Apenas 5,8% estavam impedidos judicialmente desse contato e somente 5% eram órfãos. Essas crianças e esses adolescentes viviam, portanto, a paradoxal situação de estar juridicamente vinculados a uma família que, na prática, já há algum tempo, não exercia a responsabilidade de seus cuidados, principalmente por motivos relacionados à pobreza.

Na última pesquisa sobre acolhimento, a nível nacional, realizada pelo CNMP (Conselho Nacional do Ministério Público, 2013), foi identificado que, dentre os principais motivos que levaram ao afastamento, estão: negligência dos pais e/ou responsável (mais de 80%); dependência química/alcoolismo dos pais e/ou responsável (mais de 80%); abandono dos pais e/ou responsável (em torno de 77%); violência doméstica (próximo a 60%); abuso sexual praticado pelos pais e/ou responsável (em torno de 45%). (A somatória ultrapassa o percentual de cem, pois, no geral há vários motivos em cada caso).

A pesquisa ainda aponta: vivência de rua (35%); ausência dos pais ou responsáveis por prisão (30%); carência de recursos materiais da família ou responsável (26%); orfandade (25%); exploração sexual

(prostituição, pornografia) (23%); exploração no trabalho, tráfico e/ou mendicância (17%); ausência dos pais ou responsáveis por doença (14%); pais ou responsáveis portadores de deficiência (7%); outros (6%).

Considerando os dez anos que datam o período de ambas as pesquisas, podemos observar algumas similaridades e diferenças entre os dados: na pesquisa de 2003, vemos um quadro o qual apresenta que 24% das crianças/dos adolescentes foram abrigados por motivo de carências materiais ou pobreza, dado semelhante ao atual que aponta 26%; diferente disso, a orfandade, que aparecia em 2003 em apenas 5,2% dos casos, aparece em 2013 em 25%; já a dependência química dos pais é apontada em 2003 em 11,4% dos casos, enquanto na pesquisa de 2013 aparece em mais de 80%, ou seja, a grande maioria; o abandono dos pais ou responsáveis aparece em 2003 em 18,9%, enquanto em 2013 é identificado em cerca de 77%; em 2003, a vivência de rua se constata em 7% e em 2013, 35%; abuso sexual praticado pelos pais é identificado na pesquisa de 2003 em 3,3%, enquanto em 2013 aparece em torno de 45%; pais em situação de presídio, em 2003, aparece 3,5% e em 2013, 30%.

É possível inferir várias justificativas para as diferenças e similaridades entre os dados, que podem ser desde algumas mudanças no cenário social até os modos como foram desenvolvidas tais pesquisas e ainda como foram identificados tais dados pelos pesquisadores. Além disso, podem também ser considerados os recursos financeiros e, em especial, as fontes de coletas de dados dispostas para o levantamento destes, uma vez que há dez anos, tais fontes fossem mais difíceis de serem encontradas.

Assim, é interessante olharmos para alguns desses dados: a diferença dos casos que apresentam a dependência química como motivador do afastamento, 11,4% em 2003 e mais de 80% em 2013; e ainda podemos olhar para o fato de que, na pesquisa do IPEA de 2003, a negligência aparece apenas nas discussões do texto, mas não nos dados que apontam os motivadores do acolhimento, enquanto que, em 2013, a negligência aparece como um dos principais motivadores atingindo um dado acima de 80%. Como já dito, as inferências para pensarmos essas diferenças podem ser muitas, mas retomaremos a discussão sobre a negligência mais adiante, o que talvez possa nos dar alguma pista.

Considerando, porém, esses dados que nos apontam um possível cenário, as políticas sociais deveriam ir ao encontro dessas realidades a fim de alcançar as famílias dessas crianças e desses adolescentes e tentar contribuir para que pudessem ressignificar as situações que levaram as instâncias do governo a decidirem pelo afastamento de seus filhos, para que, assim, estes possam retornar à convivência familiar dentro do prazo máximo de dois anos, ou possam viver com a família extensa ou substituta.

Entretanto, as pesquisas atuais têm revelado que, embora o ECA determine que o tempo máximo para uma criança/um adolescente ficar afastado de sua família seja de dois anos, a grande maioria ainda tem permanecido em situação de abrigamento por tempo muito superior, podendo chegar a até dez anos, ou mais, de vivência em abrigos, e, muitas vezes, transitando entre a rua e um abrigo e outro (Conselho Nacional de Justiça – CNJ, 2013; CNMP, 2013).

Vale destacar aqui que, no ano de 2011, foi publicada uma matéria na Folha de São Paulo, a qual relatava que uma Força-Tarefa que reuniu Juizes da Vara da Infância e Juventude de todo o país reanalisaram os casos de encaminhamentos de crianças e adolescentes para abrigamento e mais de 7 mil crianças e adolescentes retornaram para suas famílias de origem, pois os motivos que levaram ao abrigamento não eram legislativamente justificáveis.

A cortina de fumaça: pobreza velada por negligência

Para Nascimento, Cunha e Vicente (2008), apesar de, com o ECA, não ser mais possível alegar o afastamento de crianças e adolescentes tendo a pobreza como justificativa da intervenção do Estado - como na época em que vigorava a doutrina de situação irregular do Código de Menores do regime militar -, ainda são as famílias em situação de pobreza que continuam a ver seus filhos sendo afastados e encaminhados para o acolhimento, embora sob a alegação de outros motivos: abandono, negligência, maus-tratos etc.

Para as autoras, a família pobre deixa de ser criminalizada pela sua condição, mas ganha uma nova política de identidade: a de família negligente. E isso passa a justificar a intervenção do Estado na vida

dessas famílias. Como não há mais pena para as famílias em situação de pobreza, constrói-se um novo discurso, que as desqualifica e as considera incompetentes para cuidarem de seus filhos.

As autoras alertam para o fato de que se tem feito uma associação entre situação de pobreza das famílias e as situações de negligência e maus tratos, como se não houvesse tais situações em outras classes, sendo uma maneira de burlar o ECA, afastando as crianças dos cuidados de seus familiares. Boesmans (2015) acredita que isso se refere também ao fato de que se associou a ideia de capacidade de cuidado com os filhos da “família estruturada” à ideia de funcionalidade, ou seja, de “família disfuncional” - aquela que não dá conta de exercer suas funções de cuidado.

A autora afirma que o cuidado como princípio que norteia os argumentos jurídicos se apresenta sob as formas de negligência e abandono, o que, para ela, surge como consequência das iniquidades sociais e desigualdades de direitos de uma grande camada da sociedade brasileira. Isso é revelado em sua pesquisa quando identifica a associação que conforma a negligência como motivo que justifica o acolhimento de crianças e adolescentes e a situação de pobreza de suas famílias.

Nascimento (2012) destaca que esse discurso da família negligente, portanto, aparece como

práticas de punição que podem ser localizadas nas diversas ameaças que esses pais sofrem ao circularem em órgãos públicos como conselhos tutelares, abrigos e juizados. Instala-se uma espécie de máquina punitiva que vai definindo a perda do poder familiar (deixa-se de ter direito sobre o filho), a adoção por família dita estruturada (porque a pobre é desestruturada), a colocação em abrigo (tido como o melhor lugar para ficar o filho do negligente), o calendário restrito de visita aos filhos abrigados e tantos outros castigos destinados àqueles julgados como pais negligentes. (Nascimento, 2012, p. 41)

A autora assinala que os pais são considerados negligentes quando agem em não conformidade com as normas de proteção instituídas. E que, todavia, não se considera que tais normas como a boa higiene, o bem cuidar, o bom tratamento etc., foram construídas historicamente e socialmente em compatibilidade com a lógica capitalista e estão delineadas por interesses e valores de classes. A família negligente é considerada “culpada” por suas estratégias de sobrevivência pelo que ela “não fez”, ou pelo fazer que foge ao modelo de proteção instituído que orienta as políticas sociais, o qual está amparado num modelo familiar em particular: o de família nuclear monogâmico burguês.

Isso nos mostra que, apesar de se buscar redefinir os grupos nos quais as políticas se incidem, esses grupos continuam sendo os mais vulneráveis aos efeitos da pobreza e da exclusão social e acabam sendo entendidos como algum tipo de ameaça à sociedade, o que é incompatível com as propostas de garantia de direitos em pauta.

Furlan e Souza (2013) observam que a negligência, em suma, ocorre por parte do Estado em direção às famílias, o que, a par da lógica da estrutura social, produzida sob a forma capitalista, gera consequências que repercutem diretamente no cotidiano familiar e que refletem na institucionalização de crianças e adolescentes. A institucionalização, sob a forma de proteção, por sua vez, portanto, exprime a marca da exclusão social, pois os abrigos têm revelado a pobreza e a desvalorização social presentes na sociedade, as quais reverberam na vida dessas famílias, que, ideologicamente, são camufladas na sua estigmatização e também de suas crianças e de seus adolescentes como se fossem seres marcados pela delinquência e irresponsabilidade individual.

Considerações finais

Como vemos, a Psicologia ainda se depara com grandes desafios diante da temática da institucionalização de crianças e adolescentes. Os anos 90 marcam uma época de luta pelo reconhecimento

das crianças e dos adolescentes como sujeitos de direitos, em condição peculiar de desenvolvimento, legitimada como prioridade absoluta no âmbito das políticas públicas. Desde o ECA e as novas diretrizes, como o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (2006), as Orientações Técnicas para os Serviços de Acolhimento Institucional (2009), a Lei n. 12.010/09, dentre outras, busca-se enfatizar o direito à convivência familiar e comunitária e o processo de desinstitucionalização das crianças e dos adolescentes afastados de suas famílias de origem, tomando a família como centralidade nas políticas públicas sociais.

O retrato da família brasileira, por outro lado, como centralidade nas políticas públicas, tem se emoldurado por enquadres em que a intervenção do Estado no contexto familiar toma forma de intervenção de classe, uma vez que ainda é demasiado expressivo o afastamento de crianças e adolescentes de famílias em situação de pobreza, embora hoje sustentado no discurso da família negligente, o qual aparece como uma espécie de cortina de fumaça que camufla a pobreza velada por negligência.

A partir da análise, identifica-se que, se por um lado, os textos legislativos e normativos, desde os anos 90, pretendem a desinstitucionalização das crianças e dos adolescentes, visando garantir-lhes o direito à convivência familiar e comunitária, por outro, ainda é expressivo o índice de afastamento dos filhos de famílias em situação de pobreza, o que ainda tem caracterizado as instituições de acolhimento como um locus da exclusão social e dado manutenção a uma cultura de institucionalização dos tidos “des-ajustados”. Frente a esse quadro, a Psicologia será estrita avaliadora da intimidade ou lembrar-se-á de que essas crianças e esses adolescentes e suas famílias são sujeitos-cidadãos?

Referências

- Antunes, M. A. M. (2012). A Psicologia no Brasil: um ensaio sobre suas contradições. *Psicologia: Ciência e Profissão*, 32(nspe.), 44-65. <https://doi.org/10.1590/S1414-98932012000500005>
- Berger, P. & Luckman, T. (2002). *A Construção Social da Realidade: tratado de sociologia do conhecimento*. Petrópolis, RJ: Vozes.
- Boesmans, E. F. (2015). *O Acolhimento Institucional: o paradoxo entre o interesse da criança e a aplicação da lei à luz da psicanálise*. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Psicologia. Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, CE.
- Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. (2009). *Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes*. Brasília, DF: Autor.
- Conselho Nacional de Justiça - CNJ. (2013). *Encontro e Desencontros da Adoção no Brasil: uma análise do Cadastro Nacional de Adoção do Conselho Nacional de Justiça*. Brasília, DF: Autor.
- Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP. (2013). *Um Olhar Atento aos Serviços de Acolhimento de Crianças e Adolescentes no País*. Brasília, DF: Autor.
- Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA. (2006). *Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária*. Brasília, DF: Autor.
- Costa, N. R. A. & Rossetti-Ferreira, M. C. (2009). Acolhimento Familiar: uma alternativa de proteção para crianças e adolescentes. *Psicologia: Reflexão e Crítica*, 22(1), 111-118. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-79722009000100015>
- Furlan, V. (2017). Psicologia e a Política de Direitos: percursos de uma relação. *Psicologia: Ciência e Profissão*, 37(nspe.), 91-102. <http://dx.doi.org/10.1590/1982-3703070002017>
- Furlan, V. & Souza, T. R. P. (2013). Inclusão/Exclusão Social: políticas públicas de acolhimento institucional dirigidas à infância e juventude. *Diálogo*, 23, 35-48. <http://dx.doi.org/10.18316/909>
- Furlan, V. & Souza, T. R. P. (2014). Família, Acolhimento Institucional e Políticas Públicas: um estudo de caso. *Psicologia Política*, 14(31), 499-516. http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-549X2014000300006
- Gil, A. C. (1987). *Métodos e Técnicas em pesquisa social*. São Paulo: Atlas.
- IPEA. (2003). O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil. *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*. Brasília, DF: Autor.
- Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. (1990). Estatuto da Criança e do Adolescente. *Diário Oficial*, República Federativa do Brasil. Brasília, DF. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm

- Mioto, R. C. T. (2010). A Família como Referência nas Políticas Públicas: dilemas e tendências. In Leny Bomfim (Org.), *Família Contemporânea e Saúde: Significados, Práticas e Políticas Públicas* (pp. 51-66). Rio de Janeiro: Fiocruz.
- Nascimento, M. L., Cunha, F. L., & Vicente, L. M. D. (2008). A Desqualificação da Família Pobre como Prática de Criminalização da Pobreza. *Psicologia Política*, 7(14), 18-32. [://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-549X2007000200006](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-549X2007000200006)
- Nascimento, M. L. (2012). Abrigo, Pobreza e Negligência: percursos de judicialização. *Psicologia e Sociedade*, 24(nspe.), 39-44. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-71822012000400007>
- Oliveira, E. (2011). Força-Tarefa tira 7 mil crianças de abrigos. *Folha de São Paulo*. Recuperado de <https://ibdfam.org.br/noticias/na-midia/4494/For%C3%A7a-tarefa+tira+7+mil+crian%C3%A7as+de+abrigos>
- Oliveira, M. V. (2013). Entrevista com Marcus Vinícius de Oliveira. In Conselho Federal de Psicologia – CFP. *A verdade é revolucionária: testemunhos e memórias de psicólogas e psicólogos sobre a ditadura civil-militar brasileira (1964-1985)* (pp. 59-77). Brasília, DF: CFP.
- Pinheiro, A. (2006). *Criança e Adolescente no Brasil: porque o abismo entre a lei e a realidade*. Fortaleza: Editora UFC.
- Prada, C. G., Williams, L. C. A., & Weber, L. N. D. (2007). Abrigos para crianças vítimas de violência doméstica: funcionamento relatado pelas crianças e pelos dirigentes. *Psicologia: teoria e prática*, 9(2), 14-25. http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1516-36872007000200002
- Rizzini, I. & Rizzini, I. (2004). *A institucionalização de crianças no Brasil: percurso histórico e desafios do presente*. Rio de Janeiro: PUC-Rio; Loyola; UNICEF; CIESP.
- Rossetti-Ferreira, M. C. et. al. (2012). Acolhimento de Crianças e Adolescentes em Situações de Abandono, Violência e Rupturas. *Psicologia: Reflexão e Crítica*, Porto Alegre, 25(2), 390-399. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-79722012000200021>
- Sousa, K. K. & Paravidini, J. L. L. (2011). Vínculos entre crianças em situação de acolhimento institucional e visitantes da instituição. *Psicologia: Ciência e Profissão*, 31(3), 536-553. <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-98932011000300008>
- Yamamoto, O. H. (2012). 50 anos de profissão: responsabilidade social ou projeto ético-político? *Psicologia: Ciência e Profissão*, 32(nspe.), 6-17. <https://doi.org/10.1590/S1414-98932012000500002>

Recebido em: 26/03/2019

Aprovado em: 18/11/2019