

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC-SP

Fabício Mazzaron Orestes

**PROCESSOS CLASSIFICATÓRIOS NA RECEPÇÃO, TRIAGEM E
ENCAMINHAMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES AOS
ABRIGOS: permanências e mudanças após a Ação Civil Pública**

MESTRADO EM PSICOLOGIA SOCIAL

SÃO PAULO

2011



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM
PSICOLOGIA SOCIAL

Fabício Mazzaron Orestes

**PROCESSOS CLASSIFICATÓRIOS NA RECEPÇÃO, TRIAGEM E
ENCAMINHAMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES AOS
ABRIGOS: permanências e mudanças após a Ação Civil Pública**

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Mary Jane Paris Spink

SÃO PAULO

2011

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC-SP

Fabício Mazzaron Orestes

**PROCESSOS CLASSIFICATÓRIOS NA RECEPÇÃO, TRIAGEM E
ENCAMINHAMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES AOS
ABRIGOS: permanências e mudanças após a Ação Civil Pública**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de MESTRE em Psicologia Social, sob orientação da Prof^a. Dr^a. Mary Jane Paris Spink

SÃO PAULO

2011

Banca Examinadora

Dedico este trabalho à Maria Vera Lúcia Mazzaron Orestes, “a Vera”,
pessoa, mulher e minha mãe,
que cuidando e lutando me ensinou a cuidar e a lutar!

Ciranda da Bailarina

Procurando bem
Todo mundo tem pereba
Marca de bexiga ou vacina
E tem piriri, tem lombriga, tem ameba
Só a bailarina que não tem
E não tem coceira
Verruga nem frieira
Nem falta de maneira
Ela não tem
Futucando bem
Todo mundo tem piolho
Ou tem cheiro de creolina
Todo mundo tem um irmão meio zarolho
Só a bailarina que não tem
Nem unha encardida
Nem dente com comida
Nem casca de ferida
Ela não tem
Não livra ninguém
Todo mundo tem remela
Quando acorda às seis da matina
Teve escarlatina
Ou tem febre amarela
Só a bailarina que não tem
Medo de subir, gente
Medo de cair, gente
Medo de vertigem
Quem não tem
Confessando bem
Todo mundo faz pecado
Logo assim que a missa termina
Todo mundo tem um primeiro namorado
Só a bailarina que não tem
Sujo atrás da orelha
Bigode de gcoordenadoralha
Calcinha um pouco velha
Ela não tem
O padre também
Pode até ficar vermelho
Se o vento levanta a batina
Reparando bem, todo mundo tem pentelho
Só a bailarina que não tem
Sala sem mobília
Goteira na vasilha
Problema na família
Quem não tem

Procurando bem
Todo mundo tem...

(Chico Buarque – Edu Lobo /1982)

AGRADECIMENTOS

À minha querida orientadora Prof^ª. Dr^ª. Mary Jane Paris Spink que com sabedoria se manteve perto o suficiente para que eu não me perdesse nessa empreitada acadêmica e distante o suficiente para que eu tivesse espaço para criar.

À Prof^ª. Dr^ª. Jacqueline Isaac Machado Brigagao, a “Jacque”, minha professora e amiga para além dos “muros da escola”, pelo intenso cuidado, incentivo, encorajamento e pelas contribuições preciosas na banca de qualificação.

À Prof^ª. Dr^ª. Maria Cristina Gonçalves Vicentin, a “Cris”, pelas discussões potencializadoras em sala de aula, pareceres no exame de qualificação, convite de “estágio-docência” e, sobretudo, pelo constante gesto libertário-inspirador.

Aos professores do programa de Estudos Pós-Graduados em Psicologia Social, em especial à Prof^ª. Dr^ª. Fúlvia Maria de Barros Mott Coordenadoramborg pelo exemplo de postura crítica e de pesquisadora.

À Marlene pela dedicação e amizade. Seu trabalho se estendeu muito além das questões administrativas de seu cargo na PUC.

Ao Giuliano Cantu de Melo e a Luciana Mastrorosa: amigos inestimáveis com quem compartilho uma aventura feliz há quase duas décadas. A vida tem mais cor e potência com vocês por perto.

À Camila Aleixo de Campos Avarca pelas provocações e cuidados.

Aos companheiros “puquianos”, em especial, Pedro Figueiredo, Milena Lisboa, Estevam Salgueiro, Patrícia D’Elboux, Emanuel Lima, Fernanda Calderaro: com vocês teci boas reflexões e risadas.

À minha atual equipe de trabalho pela compreensão e suporte. Em pouco tempo já me ensinaram muito: Raquel, Célia, Clécio, Elaine, Maria Alice, Dúnia.

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pelo investimento na minha carreira de pesquisador.

À Comissão de Crianças e Adolescentes (CCA) do Conselho Regional de Psicologia de São Paulo (CRP-SP), em especial a Roberta Lemos, pelo espaço de luta e reflexão.

À minha família: Pai-Vorny, Mãe-Vera Tio-Zeca, Tia-Cida, Vó-Maria, Irmã-Bruna e Prima-Angélica por serem o meu chão e meu calor, nas horas fáceis e difíceis.

ORESTES, F. M. **Processos classificatórios na recepção, triagem e encaminhamento de crianças e adolescentes aos abrigos:** permanências e mudanças após a Ação Civil Pública. Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo: São Paulo, 2011.

Orientadora: Mary Jane Paris Spink

Linha de pesquisa: Aportes da Psicologia Social à compreensão de problemas sociais.

RESUMO

Este trabalho insere-se na temática da “medida protetiva abrigo” prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e articulada em seus artigos 98 e 101. O objetivo deste estudo é compreender os mecanismos classificatórios que operam o fluxo de crianças e adolescentes entre as “portas de entradas” e os abrigos na cidade de São Paulo. Para atender este objetivo foram utilizados dois procedimentos: a análise de documentos públicos e produção de entrevistas. Os documentos foram divididos nas seguintes categorias: legais e estatutos; planos orientadores de políticas e livros-relatório. As entrevistas foram realizadas em um abrigo da zona sul do município de São Paulo que efetua atendimento à faixa etária de 0 a 17 anos e 11 meses. Os profissionais selecionados para entrevista compõem a equipe técnica do serviço, a saber, coordenador, psicólogo e assistente social. Totalizaram-se três entrevistas elaboradas com base na metodologia semi-estruturada. A análise das entrevistas e dos documentos seguiu a metodologia das práticas discursivas compreendendo o discurso como linguagem em ação, ou seja, os modos a partir dos quais os conteúdos discursivos produzem sentido sobre o mundo social. Além disso, trabalhou-se com a perspectiva foucaultiana desenvolvida nos conceitos de dispositivos disciplinares e mecanismos de segurança para analisar os processos classificatórios e os ordenamentos das multiplicidades no fluxo entre os abrigos. A partir da análise dos documentos desenhou-se o fluxo institucional tomando como critério o tempo previsto para que cada serviço realize o abrigamento. As modalidades encontradas foram as de “tempo curto” (até dois meses) e de “de tempo longo” (até dois anos) para a realização da institucionalização, a saber, respectivamente as “portas de entrada” e os abrigos. O cotejamento das análises dos documentos com a análise das

entrevistas permitiu reconhecer a prática de critérios de elegibilidade que operam na rede a partir de categorias como histórico de rua, drogadição, infração, saúde mental e faixa etária. Essas categorias, agindo individualmente ou associadas, funcionam como um filtro e seus efeitos classificatórios implicam desde uma maior permanência da criança e do adolescente nas “portas de entrada” até a sua exclusão do sistema de proteção formado pela rede de abrigo. Essas práticas classificatórias, sobretudo, apoiadas nas categorias levantadas, vão na contramão dos preceitos de universalidade e doutrina de proteção integral preconizados no ECA, pois, diminui ou anula os direitos de proteção de crianças e, especialmente, adolescentes que tem histórico de rua, drogadição e infração.

Palavra-chave: crianças e adolescentes, rede de abrigos, processos classificatórios, mecanismos de segurança e dispositivos disciplinares

ORESTES, F. M. **Classification processes at the reception, screening and referral of children and adolescents to shelters: continuity and change after the Public Civil Action.** Master's Thesis. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo: São Paulo, 2011.

Tutor: Mary Jane Paris Spink

Line of research: Approaches used in Social Psychology for comprehending social problems.

ABSTRACT

This work is part of the theme of "under protection measure" under the Child and Adolescent Statute (CAS) and articulated in its Articles 98 and 101. The objective of this study is to understand the mechanisms that operate the flow classification of children and teenagers among the "doorways" and shelters in the city of São Paulo. To meet this goal we used two procedures: the analysis of public documents and production interviews. The documents were divided into the following categories: laws and statutes, policies and guiding plans and reports. The interviews were conducted in a shelter on the southern city of São Paulo that carries out service to the age group 0-17 years and 11 months. The professionals selected for interview in the team's technical service, namely, coordinator, psychologist and social worker. Amounted to three interviews prepared based on semi-structured methodology. The analysis of interviews and documents followed the methodology of discursive practices including language in the speech as action, ie, the modes from which the contents produce discursive sense about the social world. In addition, we worked with the perspective of Foucault developed the concepts of disciplinary mechanisms and security mechanisms to review processes and the classification in the flow between the shelters. From the analysis of the documents drawn up taking institutional flow as a criterion the time for each service they perform in the shelters. The arrangements were found for "short time" (up to two months) and "long time" (two years) for the realization of institutionalization, namely respectively the "gateways" and shelters. Comparison between the analysis of documents with the analysis of the interviews allowed us to recognize the practice of eligibility criteria that operate on the network from categories such as history on the streets, drug addiction, offense, mental health and age. These categories, acting alone or in combination, act as a filter and their effects imply classification provided better retention of children and adolescents in the "gateways" to the exclusion of the protection system formed by the network of shelters. These classificatory practices, especially in the categories analyzed, go against the principles of universality and

integral protection doctrine advocated by the CAS because it reduces or negates the protection rights of children and especially teenagers who have a history of street drug addiction and infringement.

Keyword: children and adolescents, a network of shelters, the classification process, security mechanisms and disciplinary mechanisms

SUMÁRIO

1. APRESENTAÇÃO.....	13
1.1. Estrutura da dissertação.....	21
2. Disciplina e Segurança: as forças centrípetas e centrífugas no governo da infância....	23
2.1. O poder disciplinar.....	24
2.2. O biopoder.....	30
2.3. As forças centrípetas e centrífugas no governo da infância.....	36
3. Breve histórico da assistência à infância abandonada.....	41
3.1. Período caritativo.....	41
3.2. Período filantrópico.....	49
3.3. Estado interventor.....	57
4. O processo de reordenamento institucional e sua atual configuração.....	63
4.1. O desmonte dos grandes complexos.....	68
4.2. Portas de entrada e os abrigos: curta permanência x longa permanência.....	76
5. Objetivos e arcabouço teórico-metodológico.....	81
5.1. Documentos de domínio público.....	84
5.2. Entrevistas com profissionais que trabalham nos abrigos.....	86
5.3. Procedimentos para a análise.....	88
6. Análises.....	94
6.1. Ação Civil.....	94
6.1.1. A ação civil pública como ato jurídico	94
6.1.2. A triagem e seus efeitos.....	97
6.2. A perspectiva dos profissionais.....	101
6.2.1. Os efeitos da Ação Civil Pública.....	102
6.2.2. O cotidiano do abrigo.....	104
6.2.3. O papel do CRECA na Rede de Abrigos.....	109
6.2.4. As dificuldades de receber adolescentes no abrigos.....	113
7. Considerações Finais.....	117
Referências.....	122
APÊNDICE - A Fluxograma I	129

APÊNDICE - B Fluxograma II	130
APÊNDICE - C Termo de Consentimento Livre e Esclarecido	131
ANEXO A - CD-ROM: Transcrição Sequencial e mapas dialógicos	135

LISTA DE TABELAS

Quadro I - Exemplo de um trecho do Mapa dialógico: Ação Civil Pública.....91

Quadro II - Exemplo de um trecho do Mapa dialógico: Assistente Social.....92

LISTA DE SIGLAS

CAPE – Central de Atendimento e de Emergência

CMDCA – Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes

CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

CPC - Código de Processo Civil

CRAS – Centro de Referência da Assistência Social

CREAS – Centros de Referência Especializados em Assistência Social

CRECA – Centro de Referência da Criança e do Adolescente

CT – Conselho Tutelar

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

FEBEM – Fundação Estadual de Bem Estar do Menor

FUNABEM – Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor

PNAS – Plano Nacional de Assistência Social

SAM – Serviço de Assistência ao Menor

SGD – Sistema de Garantia de Direitos

SMADS – Secretaria –Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social

VII – Vara da Infância e Juventude

1. APRESENTAÇÃO

O presente estudo insere-se na temática da proteção oferecida à infância e à adolescência e toma como foco os processos classificatórios que atravessam a medida de proteção “abrigo” prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)¹. As análises desenvolvidas, deste modo, concernem ao persistente processo de institucionalização da infância, sobretudo, no que se refere às práticas de encaminhamento e acolhimento entre as “portas de entradas” e os abrigos no município de São Paulo.

No Brasil, a prática de institucionalizar crianças e adolescentes em abrigos ganhou força a partir do século XIX e permaneceu recorrente durante todo o século XX. Registra-se que o alvo destas práticas, historicamente, têm sido os filhos das famílias pobres (MARCÍLIO, 2006; RIZZINI, 2008).

Adentrando o século XXI, a questão do acolhimento institucional da infância continuou relevante, haja vista o expressivo número de crianças e adolescentes vivendo em abrigos, não só em São Paulo, como em todo o país². Cabe ressaltar que o acolhimento institucional é uma medida de proteção prevista no art. 98 do ECA aplicável sempre que os direitos reconhecidos nesta lei forem ameaçados ou violados “por ação ou omissão da sociedade ou do Estado; por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável; em razão de sua conduta”. Deste modo, verificada qualquer das hipóteses previstas no referido artigo, são determinadas as seguintes medidas:

I - encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade; II - orientação, apoio e acompanhamento temporários; III - matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental; IV - inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente; V - requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial; VI - inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos; VII - abrigo em entidade. (Art. 101 ECA)

¹ Lei n° 8.069, de 13 de julho de 1990

² Segundo a FIOCRUZ (2011), em 2009 identificou-se 2.400 serviços de acolhimento (governamentais e não-governamentais) que teriam a capacidade de acolher aproximadamente 54.000 crianças e adolescentes.

Podemos observar, por meio da análise dos incisos do art. 101, que na concepção do ECA, antes de se executar a medida de abrigo prevista no último inciso, pressupõem-se diversas estratégias para evitar a institucionalização. Estas estratégias estão formuladas do inciso I ao VI, abrangendo desde a responsabilização dos responsáveis até apoio e orientação à família. Contudo, como se verifica no “Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária”³, elaborado em 2006 pela Secretaria Especial de Direitos Humanos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, esta medida esta sendo usada de forma indiscriminada. Ou seja, o abrigo esta sendo interpretado como o caminho mais viável para a proteção à infância e à adolescência.

Além disso, como apontam diversas pesquisas produzidas na década de 2000, a prática da institucionalização da infância, além de expressiva, resulta num longo período de abrigo. Preocupado com a questão de tempo de institucionalização, o ECA, em seu referido art. 101, prevê em parágrafo único: “O abrigo é medida provisória e excepcional utilizável como forma de transição para a colocação em família substituta, não implicando privação de liberdade”. Em outros termos, deve-se utilizar este recurso em questões pontuais e após a tentativa de outras estratégias.

Silva (2004), organizadora do relatório “O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil”, constatou que mais da metade das crianças e adolescentes pesquisados “(52,6%) vivia nas instituições há mais de dois anos, sendo que, dentre elas, 32,9% estava nos abrigos por um período entre dois e cinco anos; 13,3%, entre seis e 10 anos; e 6,4%, por um período superior a 10 anos” (p. 64). Oliveira (2004), com suas pesquisas, demonstrou que em São Paulo, do total pesquisado, 53% dos abrigados permanecem acima de dois anos nos abrigos e 37% até dois anos. E por fim, os dados preliminares divulgados pela FIOCRUZ⁴ (2011) indicam que o período de abrigo em São Paulo é de 1,9 anos. Estes dados revelam que a excepcionalidade defendida pelo Estatuto

³Disponível em <http://www.direitosdacrianca.org.br/midia/publicacoes/plano-nacional-de-convivencia-familiar-e-comunitaria-pncfc>. Acesso em 20.07.11

⁴O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, em parceria com a Fundação Oswaldo Cruz - FIOCRUZ está promovendo o "Levantamento Nacional de Crianças e Adolescentes em Serviços de Acolhimento" cujo objetivo é identificar e caracterizar a rede de serviços de acolhimento existentes no país (abrigos e programas de famílias acolhedoras) bem como as crianças e adolescentes neles atendidos. Os dados trabalhados nessa dissertação são preliminares, pois a pesquisa ainda esta em andamento. Disponível em http://www.sst.sc.gov.br/arquivos/eca20/Ana_Angelica_Melo_MDS_dados_SC.pdf. Acesso em: 17.05.11

não está sendo cumprida. E, buscando-se reverter esta situação, a lei n° 12.010/2009⁵ estipulou o período de dois anos como intervalo máximo de tempo para que ocorra o abrigamento. Entretanto, a mesma lei incorpora dispositivos que ampliam o intervalo de dois anos para os casos onde não haja família ou família substituta *apta*⁶ ao acolhimento da criança e/ou adolescente abrigado.

Compondo o cenário dos abrigamentos, somam-se aos interesses deste estudo os dados que indicam a situação econômica daqueles que são acolhidos em instituições de abrigos. Segundo Silva (2004), os motivos relacionados à pobreza são os mais citados como causa de abrigamento, correspondendo a 52% do total do universo pesquisado. Incluem-se nestes dados a carência de recursos materiais (24,1%), abandono pelos pais e responsáveis (18,8%), a vivência de rua (7,0%) e exploração no trabalho ou mendicância (1,8%). Conforme Oliveira (2004a),

os motivos para o abrigamento, embora variados, concentram-se no abandono e/ou negligência (22,3%) e nos problemas relacionados à falta de políticas sociais que dêem conta da demanda dos problemas populacionais relativos à saúde, à falta de condições financeiras, de trabalho, moradia e, ainda, à miserabilidade (18,8%). (p. 184)

De acordo com Marcílio (2006) e Rizzini (2008), a institucionalização da pobreza ao longo da história vem sendo tensionada pelo discurso ambíguo acerca da proteção da infância. Asseveram as autoras que, em paralelo ao discurso em defesa de crianças e adolescentes, subjazem, também, discursos que expressam um ideal de higienização da sociedade por meio da contenção da infância abandonada e/ou delinquente. Além disso, segundo essas autoras, é comum observar pais que vêem no abrigamento de seus filhos uma alternativa para garantir-lhes acesso a direitos constitucionais como saúde, educação, alimentação, entre outros bens. No entanto, é importante frisar que o capítulo sobre o direito à convivência familiar e

⁵Lei conhecida como “nova lei da adoção” disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12010.htm. Acesso em 14.08.11

⁶Donzelot (2001) descreve a formação daquilo que chamará de “complexo tutelar” capacitado para distinguir as famílias capacitadas à contribuir com o desenvolvimento normal dos seus membros mais jovens daquelas que não são. Estes mecanismos de avaliação da *capacidade protetiva* também são discutidos por Arantes (2007) em “processos de destituição do poder familiar de mulheres-mães pobres, respaldados em laudos técnicos eivados de preconceitos, constituindo-se a equipe técnica em agente acrítico de processos de exclusão social” (p. 1)

comunitária do ECA, em seu artigo 23, dispõe que “a falta ou carência de recursos materiais não constitui motivo suficiente para a perda ou a suspensão do pátrio poder”. E, também, reforça que não havendo outro motivo que por si só autorize a decretação da medida, a criança ou adolescente deve ser mantida com a família de origem, a qual deverá obrigatoriamente ser incluída em programas oficiais de auxílio.

Essas pesquisas também apresentam dados sobre o trânsito de crianças e adolescentes entre instituições de acolhimento. As reflexões oferecidas pelo relatório já referido (SILVA, 2004) problematizam os aspectos negativos das práticas de transferência de crianças e adolescentes entre instituições de acolhimento institucional, pautado no princípio do ECA que determina “evitar, sempre que possível, a transferência para outras entidades de crianças e adolescentes abrigados”⁷ e “o não-desmembramento de grupos de irmãos”⁸. Este princípio leva em consideração que as transferências de uma instituição para outra, bem como a separação de crianças e adolescentes de uma mesma família, podem ser consideradas como causadora de sofrimento e de rompimento afetivo. Todavia, a “exclusividade ou especialidades no atendimento, como, por exemplo, limites máximos e mínimos de idade, exclusividade no atendimento por sexo, não aceitação de determinadas características” (SILVA, 2004, p. 86) podem ser causas que levem a encaminhamentos/transferência entre instituições.

É importante frisar que, segundo os dados levantados em âmbito nacional por Silva (2004), 86,7% das crianças e adolescentes abrigados possuem família e 58,2% mantêm vínculos com ela. E, acerca da mesma questão, Oliveira (2004b) aponta que, em São Paulo, das crianças e adolescentes que estavam abrigados, 67% possuíam família e 65% recebiam visita. Dados como estes sugerem reflexões sobre os múltiplos sentidos que a institucionalização da infância pode tomar já que a manutenção deste tipo de acolhimento institucional não se justifica pela ausência da família ou pela falta de vínculo como apontam as estatísticas na maioria dos casos. Por que, então, crianças e adolescentes estão sendo abrigados?

O estabelecimento e a utilização de programas em regime de abrigo estão previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente devendo seguir os parâmetros dos artigos 90 a 94. O Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC - 2006) adotou o termo “acolhimento

⁷ECA art. 92, inc. VI.

⁸ECA art. 92, inc.V.

institucional” para designar os programas de abrigo em entidade, definidos no Art. 90, Inciso IV, do ECA. Justifica-se o uso deste termo, neste estudo, para auxiliar no entendimento das diferentes designações entre as modalidades de abrigamento como, por exemplo: Abrigo Institucional para pequenos grupos, Casa Lar e Casa de Passagem.

As modalidades de acolhimento institucional diferem pela estrutura e a forma de sua gestão. Deste modo, cabe frisar que o “abrigo institucional” é a modalidade que atende crianças e adolescentes em tempo integral com proposta de tempo de longa duração. “Casa lar” é a modalidade de acolhimento em unidades residenciais, nas quais pelo menos uma pessoa ou casal trabalha como cuidador residente, e nesse sentido, o cuidador residente é o que a difere das demais entidades. E, por fim, a “casa de passagem” é a modalidade de acolhimento institucional de curtíssima duração, onde se realiza diagnóstico, com vista à reintegração à família de origem ou encaminhamento para família substituta ou acolhimento institucional. (SILVA, 2004; OLIVEIRA, 2004; PNCFC - 2006).

A construção dessas modalidades de acolhimento institucional perpassou o processo de reordenamento institucional que, segundo Batista (2002) e Jovchelovitch (1998), foi iniciado com a promulgação da Constituição Federal de 1988, do Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990 (ECA) e da Lei Orgânica da Assistência Social de 1993. Com a promulgação destas leis, colocou-se em pauta a superação dos “grandes complexos” de atendimento que funcionavam num sistema baseado na segregação por idade e gênero e atendimento em massa. Esse processo envolveu alterações no plano político e administrativo das instituições e, segundo Jovchelovitch (1998), a gestão das entidades de abrigo passaria para a esfera da administração municipal onde, por meio de Conselhos, seriam exercitados o controle e a fiscalização dos atendimentos.

Ademais, em relação às mudanças referentes à prática do atendimento institucional, estipulou-se como meta, por exemplo, superar as segregações por faixa etária, sexo, histórico de situação de rua, entre outros critérios. Com isso, paulatinamente, foram extintos os atendimentos realizados em massa nos “grandes complexos” (OLIVEIRA, 2004a, p. 44), a exemplo do Complexo Raposo Tavares que atendia 400 crianças e adolescentes. A superação desses complexos apontava para uma nova proposta de acolhimento regionalizado e em pequenos grupos, com o objetivo de personalizar o atendimento às crianças e aos adolescentes em situação de abrigo.

Em São Paulo, o processo de municipalização da rede de abrigos foi habilitado em 2001, após a criação do Conselho Municipal de Assistência Social, a aprovação do Plano Municipal de Assistência Social e a criação do órgão gestor responsável pelo comando único do sistema, conforme Oliveira (2004a; 2004b).

Por conseguinte, a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) foi instituída como órgão gestor da política social, e por meio de sua atuação iniciou-se a desativação paulatina dos “grandes complexos”, adequando-os em espaços para “atender a grupos de, no máximo, 20 (vinte) crianças e adolescentes, em suas respectivas comunidades, na faixa etária de 0 a 17 anos e 11 meses, de ambos os sexos, não permitindo o desmembramento de grupos de irmãos”.⁹

Durante o processo de reordenamento institucional, o município de São Paulo, além de adaptar as entidades de abrigo, optou por manter o modelo de funcionamento das “portas de entrada”, instituições cuja função era realizar recepção, triagem e encaminhamento de crianças e adolescentes. Exemplos de entidades que realizavam este papel, no período anterior à municipalização dos serviços, eram: o SOS-Criança e a Unidade Sampaio Viana “que por muito tempo [foram] a 'porta de entrada' à infância institucionalizada em São Paulo” (OLIVEIRA, 2004a, p.45).

Todavia, é importante salientar que essa remodelagem dos serviços, após 1990, apoiou-se nas diretrizes e normatizações expressas no ECA e nas deliberações do Conselho Municipal da Criança e do Adolescente (CMDCA), em especial na resolução de número 53/1999¹⁰. E, sustentada nessas orientações, a SMADS define abrigo e suas atribuições como:

[...] um serviço de proteção social especial de alta complexidade, previsto no Sistema Único de Assistência Social – SUAS. [Tendo por objetivo] oferecer acolhida a crianças e adolescentes (...), cujas famílias ou responsáveis encontram-se temporariamente impossibilitados de cumprir sua função de cuidado e proteção, respeitando-se os princípios legais da brevidade e excepcionalidade. Funciona como moradia transitória até que seja viabilizado o retorno à família de origem/extensa ou

⁹Disponível em:

http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/participacao_parceria/conselhos/cmdca/legislacao/resolucoes/index.php?p=6742. Acesso em: 25 nov. de 2010

¹⁰Disponível em:

http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/participacao_parceria/conselhos/cmdca/legislacao/resolucoes/index.php?p=6742. Acesso em 20.08.11.

o encaminhamento para família substituta (procedimento realizado através da Vara da Infância e da Juventude). [Funcionando] 24 horas por dia.¹¹

As “portas de entrada”, no contexto da municipalização e da descentralização político/administrativa, também se adequaram sucessivamente às novas exigências de atendimento pautadas pelo reordenamento institucional, recebendo alterações até consolidar-se, em 2005, nos Centros de Referência da Criança e do Adolescente (CRECA). Segundo a SMADS, os CRECAS têm:

capacidade para 20 atendimentos diários, [acolhendo] crianças e adolescentes de ambos os sexos, em situação de risco pessoal e social. Atende 24 horas, providenciando encaminhamentos adequados, de acordo com a situação diagnosticada em cada caso. É a ‘**porta de entrada**’ na rede de Proteção Social Especial da SMADS para as crianças e adolescentes em casos de abandono, em situação de rua, vítimas de violência, de exploração, trabalho infantil e envolvimento em conflitos familiares. **O período de permanência no local varia de 72 horas a dois meses.** (grifo meu)¹²

Cabe aqui ressaltar que não há uma diferenciação legal entre as “portas de entrada” e as instituições de abrigo, ou seja, ambas são disciplinadas pela mesma legislação. Contudo, por meio das definições atribuídas pela SMADS a estes dois serviços que compõem a rede de abrigos, podem-se destacar dois aspectos para sublinhar a diferente atuação de ambos na rede de atendimento. O primeiro aspecto é o *período de tempo máximo* previsto para a situação de abrigamento em cada um, e o segundo diz respeito às *fontes encaminhadoras* de abrigamento.

Em relação ao período de tempo proposto para a institucionalização de crianças e adolescentes, a SMADS determina que o CRECA avalie a complexidade da situação de abrigamento, **num prazo de até dois meses**, e em seguida proceda com o encaminhamento que, em síntese, apresenta três possibilidades: 1) reintegração familiar ou 2) encaminhamento para instituição de abrigo, 3) desligamento da instituição depois de completada a maior idade e 4) evasão do serviço.

¹¹Disponível em:

http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/rede_socioassistencial/criancas_e_adol escntes/index.php?p=3189. Acesso em 26 nov. de 2010.

¹²Disponível em:

http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/rede_socioassistencial/criancas_e_adol escntes/index.php?p=3189. Acesso em: 25 nov. de 2010

No que diz respeito à dinâmica de funcionamento dos abrigos, a SMADS, a partir de 2009¹³, prevê que período de tempo máximo para o acolhimento institucional seja de dois anos. Dessa maneira, em síntese, existem três possibilidades oficiais para a desinstitucionalização da criança e/ou adolescente em situação de abrigo: 1) reintegração familiar, 2) inserção em família substituta, 3) desligamento da instituição depois de completada a maior idade e 4) a evasão do serviço.

Sob o aspecto referente ao período de tempo, denota-se que o CRECA é marcado pela perspectiva de uma maior transitoriedade em relação ao abrigo no que diz respeito à institucionalização. Isto porque, para o CRECA, é definido o período de dois meses e, para o abrigo, o tempo de dois anos como intervalo máximo para institucionalização.

As possibilidades de recepção e encaminhamento de ambas as instituições as conectam de modo a formar um fluxo de atendimento, pois os casos atendidos pelo CRECA que não resultaram em reintegração familiar até dois meses deverão ser encaminhados para a rede de abrigo para que as iniciativas de incluí-los em família (e/ou família substituta) prossigam.

Entretanto, a partir de 14 de outubro de 2010, parte desta configuração do fluxo de encaminhamentos foi alterada por meio de uma Ação Civil Pública¹⁴ movida pela Promotoria de Justiça de Defesa dos Interesses Difusos e Coletivos da Infância e Juventude da Capital contra o Município de São Paulo. Essa nova configuração dos encaminhamentos assumiu o critério de divisão por faixa etária e por condição de saúde mental. Sendo assim, aos abrigos devem ser encaminhadas crianças de 0 a 12 anos incompletos e portadores de deficiência mental de 0 a 18 anos incompletos. E para os CRECAS são encaminhados adolescentes com 12 anos completos até 18 anos incompletos.

É interessante observar que a Ação Civil reeditou impasses vividos entre as “portas de entrada” e abrigos que antecederam o CRECA e a atual rede de abrigos. Por exemplo, segundo Oliveira (2004a), verificou-se, entre 2002 e 2003, que a maior dificuldade para as “portas de entrada” ao realizar os encaminhamentos aos abrigos era o “estabelecimento de critérios de elegibilidade que dificultam o encaminhamento de adolescentes, principalmente

¹³ Ano da promulgação da “nova lei de adoção”. Antes desse período o tempo para o abrigamento era indeterminado, terminando somente com a “maior idade”.

¹⁴ Processo n. 0036258-54.2010.8.26.0100 – Deste momento em diante toda referência a “ação civil” será relacionada a este processo. Disponível em <http://www.jornal.jurid.com.br/download-anexo?id=1607>. Acesso em 14.08.11

se tiverem histórico de vivência de rua, drogadição, homossexualismo, portadores de deficiência mental ou transtornos mentais” (p. 58). E, igualmente, a mesma pesquisa constatou ainda “que crianças acima de oito anos [tinham] mais dificuldades para serem admitidas nos abrigos. [Pois, apenas] 9,2% dos abrigos pesquisados [destinavam] suas vagas para crianças e adolescentes que contam com oito anos de idade ou mais” (OLIVEIRA, 2004a, p. 95).

A referida pesquisa levanta como hipótese para justificar a preferência dos abrigos pela faixa etária de 0 a 8 anos a “idéia de maior facilidade no ‘controle’ do comportamento da criança” (OLIVEIRA, 2004a, p. 219). E por fim, esta pesquisa relata que, dos abrigos analisados, “6% exigem que a criança ou o adolescente tenha boas condições de saúde. Salienta-se que os entrevistados não expressaram os problemas de saúde que poderiam interferir na admissão dos abrigados” (OLIVEIRA, 2004a, p.102). Ou seja, a referida pesquisa aponta para a existência de uma população de difícil aceitação na rede de abrigos. E, além disso, indica também que esta população vem se concentrando historicamente nas “portas de entrada” em suas diversas configurações.

Deste modo, observando o presente com o olhar da história é possível perceber continuidades e descontinuidades acerca do governo da infância, especialmente sobre aquela que, em algum momento de sua trajetória, faz uso de alguma instituição de abrigo. O sistema baseado em “portas de entrada” e instituição de retaguarda é quase tão antigo quanto as instituições de abrigo, e os critérios de elegibilidade que operam nesse sistema se manifestam de forma singular em cada período histórico, porém, enquanto racionalidade política não cessou de funcionar como a história mostra. Perguntas como *qual a necessidade de “portas de entradas”*, ou em outros termos, *qual o sentido de serviços especializados em realizar recepção, triagem e encaminhamento* atravessam este trabalho. Todavia, são os processos classificatórios que estão presentes na determinação dos abrigamentos e no fluxo das crianças e adolescentes na rede de abrigo que animam este trabalho. Assim sendo, o objetivo desta pesquisa é analisar os processos classificatórios presentes nas “medidas de proteção abrigo”, considerando as diretrizes impostas pela Ação Civil Pública.

1.1 Estrutura da Dissertação

Para proceder a análise do objeto desta pesquisa foram elaborado 6 capítulos.

O *primeiro capítulo* apresenta uma discussão acerca do governo da infância por meio de dispositivos disciplinares e mecanismos de segurança como estratégia para enquadrá-la a partir de noções de normalidade. Para tal serão articulados os referenciais teóricos elaborados por Michel Foucault, sobretudo em suas obras “Vigiar e Punir” (1975) e em seus cursos Segurança Território População (1978) e o Nascimento da Biopolítica (1979).

O *segundo capítulo* abordará a história da assistência à infância tendo como foco as práticas institucionais de conservação de crianças e adolescentes. Os dados históricos foram organizados por meio de três períodos: caritativo, filantrópico, e do Estado Protetor. Como esteio para organizar estas reflexões foram utilizados os referenciais teóricos produzidos por Marcílio (2006) e Rizzini (2008) de modo a traçar o percurso das instituições asilares no Brasil.

O *terceiro capítulo* volta-se à constituição da rede de abrigos no município de São Paulo. Toma-se como base o processo de redemocratização por meio das noções de “descentralização político-administrativa”, “municipalização” e “reordenamento institucional”. Desse modo, contextualizou-se isso que se constituiu como a relação entre “portas de entrada” e abrigos na rede de acolhimento institucional para crianças e adolescentes, no município de São Paulo, principalmente, no que se refere à noção do seu reordenamento institucional após a década de 1980.

No *quarto capítulo* são apresentadas as estratégias metodológicas para a composição deste trabalho, esclarecendo-se as etapas da pesquisa e o referencial analítico. A análise das entrevistas e da Ação Civil Pública foi realizada a partir da perspectiva das Práticas Discursivas e Produção de sentidos desenvolvida por Mary Jane Paris Spink (2004) e Peter Spink (1999). Como estratégia de análise foram elaborados Mapas Dialógicos (Spink, M, 2004).

O *quinto capítulo* consiste na análise das entrevistas e da Ação Civil Pública, ponderando acerca do ordenamento das multiplicidades humanas que determina aqueles que são triados nas “portas de entrada” e, desse modo, caracteriza o fluxo na rede pautado por processos classificatórios.

O *sexto capítulo* apresenta as considerações finais produzidas a partir deste trabalho.

2. **Disciplina e Segurança: as forças centrípetas e centrífugas no governo da infância.**

No Brasil, as instituições asilares produzidas para a infância foram inauguradas no século XVIII (MARCÍLIO, 2006; RIZZINI, 2008; DEL PRIORE, 2009) e, no transcorrer da história, adotaram variadas estruturas e dinâmicas de funcionamento. Conhecidas como orfanatos, educandários, internatos, recolhimentos, casas de passagem, entre outros nomes, guardaram em comum a estratégia de governar a infância por meio de seu “sequestro institucional”¹⁵. (FOUCAULT, 2003)

As forças que operaram esta estratégia, sobretudo a partir do século XIX, podem ser compreendidas num plano ortogonal de uma racionalidade política e econômica, na qual se cruzam dois eixos: um que estabelece as coordenadas da gestão populacional da infância e outro que orienta as práticas de produção dos *corpos úteis e dóceis*. (FOUCAULT, 2005a, 2008a, 2008b).

Estas duas coordenadas oferecem elementos que permitem a análise dos processos classificatórios que operam na atual rede de acolhimento institucional, foco das investigações deste trabalho. Deste modo, para cumprir este objetivo utilizamos, especialmente, o referencial teórico desenvolvido por Michel Foucault em “Vigiar e Punir” (1975) no que tange o *poder disciplinar*. E, em seus cursos Segurança Território População (1978) e o Nascimento da Biopolítica (1979) acerca do que ele denominou como *biopoder*. Ou seja, tratou-se de pensar esses processos classificatórios regulados respectivamente por *dispositivos*¹⁶ *disciplinares e mecanismos de segurança*.

¹⁵Foucault (2003) define-as como instituições do seqüestro: “[...] através destes jogos do poder e saber, poder múltiplo e saber que interfere e se exerce simultaneamente nestas instituições, temos a transformação da força do tempo e da força de trabalho e sua integração na produção. Que o tempo da vida se torne tempo de trabalho, que o tempo de trabalho se torne força de trabalho, que a força de trabalho se torne força produtiva; tudo isto é possível pelo jogo de uma série de instituições que esquematicamente, globalmente, as define como instituições do seqüestro.” (p.98)

¹⁶O dispositivo tem como matriz um imperativo estratégico que representa o momento essencial de sua gênese. Em sua formação esta presente também o processo de constante reajustamento dos elementos envolvidos, em sua função de uma necessidade de preenchimento estratégico. Representado, portanto, uma formação que responde, em determinado momento histórico, a uma necessidade estratégica, os dispositivos aparecem como noções essenciais, a partir desse momento dos trabalhos de Foucault. (Fonseca, 2003, p. 53).

2.1 O poder disciplinar

Para Foucault (2005a):

O poder disciplinar é com efeito um poder que, em vez de se apropriar e de retirar, tem como função maior, ‘adestrar’; ou sem dúvida adestrar para retirar e se apropriar ainda mais e melhor. Ele não amarra as forças para reduzi-las; procura ligá-las para multiplicá-las e utilizá-las num todo. Em vez de dobrar uniformemente e por massa tudo o que lhe está submetido, **separa, analisa, diferencia, leva seus processos de decomposição até às singularidades necessárias e suficientes**. ‘Adestra’ as multidões confusas, móveis, inúteis de corpos e forças para uma multiplicidade de elementos individuais — pequenas células separadas, autonomias orgânicas, identidades e continuidades genéticas, segmentos combinatórios. A disciplina ‘fabrica’ indivíduos; ela é a técnica específica de um poder que toma os indivíduos ao mesmo tempo como objetos e como instrumentos de seu exercício. Não é um poder triunfante que, a partir de seu próprio excesso, pode-se fiar em seu superpoderio; é um poder modesto, desconfiado, que funciona a modo de uma economia calculada, mas permanente. (p.143 – grifo meu).

Foucault, em sua obra, frequentemente refere-se a esse poder utilizando o termo *disciplinas*, no plural, posto se tratar não de uma, mas de várias técnicas que passam a ser utilizadas nas mais diferentes instituições e, especialmente, concentradas em operações que têm por alvo o controle do corpo. Contudo, será em “Vigiar e Punir”, obra de 1975, que o filósofo se deterá de maneira mais privilegiada na análise desse poder.

Esta obra mostra o aparecimento da prisão passando pelas etapas do suplício e daquilo que se designa por punição generalizada, resultantes das Reformas Humanistas da segunda metade do século XVIII. Foucault isola a passagem das punições generalizadas para o aprisionamento, considerando-a como reveladora da formação de um novo exercício de poder. “Com isso, ele quer demonstrar que os procedimentos de uma e de outra das formas de repressão e os resultados de sua aplicação estariam ligados a uma maior rentabilidade nessa economia dos exercícios de poder” (FONSECA, 2007, p. 41). Em outros termos, trata-se de uma primeira amostra do que será o conteúdo geral da narrativa que desenvolverá neste livro: a investigação histórica sobre a emergência das formas modernas de julgamento e punição, sustentadas por uma rede de saberes, técnicas e instituições que se entrelaçam ao funcionamento de um tipo de poder que está muito longe de ser estritamente judiciário: o poder disciplinar.

Para [Foucault], as análises sobre o poder apoiadas exclusivamente em um modelo jurídico (que pergunta pela legitimidade do poder) ou em um modelo institucional (que pergunta pelo significado e pelo papel do Estado e de suas instituições) seriam insuficientes para elucidar as formas complexas pelas quais as relações de poder se estabeleceram nas sociedades modernas – que para [o autor] correspondem aos séculos XIX e XX. [...] O poder será considerado, então, menos como uma ‘propriedade’, uma coisa que se possui e de que se dispõe, do que como uma ‘estratégia’. Para o filósofo, o poder não se esgota nas instituições ligadas ao Estado ou no edifício do direito, mas se configura como uma rede de relações de forças na qual o próprio Estado e o direito encontram-se inseridos. O poder não tem uma essência, é antes operatório. Não atua exclusivamente por violência ou repressão, mas é também produtor de gestos, atitudes e saberes. (FONSECA, 2006, p. 303).

Esse investimento do poder disciplinar busca elevar ao máximo a diminuição dos custos econômicos e políticos das práticas de poder, penetrando em seus aspectos mais ínfimos e contínuos possíveis. Nas palavras de Foucault (2005a), trata-se de:

tornar o exercício do poder o menos custoso possível (economicamente, pela parca despesa que acarreta; politicamente, por sua discrição, sua fraca exteriorização, sua relativa invisibilidade, o pouco de resistência que suscita); fazer com que os efeitos desse poder social sejam levados a seu máximo de intensidade e estendidos tão longe quanto possível, sem fracasso, nem lacuna; ligar enfim esse crescimento ‘econômico’ do poder e o rendimento dos aparelhos no interior dos quais se exerce (sejam os aparelhos pedagógicos, militares, industriais, médicos), em suma fazer crescer ao mesmo tempo a docilidade e a utilidade de todos os elementos do sistema. (p. 179).

Interessa ao autor, deste modo, descrever os mecanismos disciplinares, cujo efeito mais importante é a fabricação de corpos *submissos* e *exercitados*. A disciplina, neste sentido, é o mecanismo que permite aumentar as forças do corpo em termos econômicos de utilidade e de diminuir essas mesmas forças em termos políticos de obediência. Ela será encontrada em funcionamento nas formas institucionais do final do século XVIII e início do século XIX, cujas variações, em maior ou menor grau se estendem aos dias de hoje: nas escolas, no espaço hospitalar, na organização militar, no asilo psiquiátrico, na prisão (FONSECA, 2006) e nos abrigos, entra outras instituições.

A partir desse efeito geral da disciplina de conduzir processos de objetivação e de subjetivação e de produzir determinado tipo de individualidade a partir do controle detalhado sobre cada corpo ao qual se aplica, Foucault identifica quatro dimensões que a

caracterizariam, interligadas e combinadas num mesmo indivíduo: a de ser uma individualidade *celular, orgânica, genética e combinatória*. A cada uma dessas quatro dimensões corresponde o exercício do que Foucault aponta serem as quatro funções básicas desempenhadas pelas relações de poder de tipo disciplinar: *a arte das distribuições, o controle das atividades, a organização das gêneses e a composição das forças*. Essas são funções executadas por meio de diversas técnicas que estabelecem determinadas maneiras de vincular os corpos individuais ao espaço, às atividades que desempenham, ao emprego do tempo e à utilização de suas forças (FOUCAULT, 2005a).

Segundo Foucault (2005a), a “disciplina procede em primeiro lugar à distribuição dos indivíduos no espaço” (p. 121). Daí pensar a *arte das distribuições* como um procedimento disciplinar, um meio de ordenação que permita a análise e a utilização particular e combinatória dos indivíduos.

Com esse objetivo é desenvolvida uma arte de distribuição, marcada pela precisão das posições. **Se houvesse um procedimento totalmente incompatível com a economia da disciplina, ele seria a distribuição aleatória dos indivíduos no espaço ou, melhor ainda, a desatenção para com o problema do espaço.** (FONSECA, 2007, p. 63 – grifo meu).

A principal operação apontada por Foucault (2005a), embora não a única, é a constituição de “quadros vivos” que transformam as multidões confusas, inúteis ou perigosas em multiplicidades organizadas” (p. 127). Em outros termos, sob a forma de taxinomia esses quadros

têm por função caracterizar (e em consequência reduzir as singularidades individuais). Mas sob a forma de repartição disciplinar, a colocação em quadro tem por função, ao contrário, tratar a multiplicidade por si mesma, distribuí-la e dela tirar o maior número possível de efeitos. Enquanto a taxinomia natural se situa sobre o eixo que vai do caráter à categoria, a tática disciplinar se situa sobre o eixo que liga o singular e o múltiplo. Ela permite ao mesmo tempo a caracterização do indivíduo como indivíduo, e a colocação em ordem de uma multiplicidade dada. Ela é a condição primeira para o controle e o uso de um conjunto de elementos distintos: a base para uma microfísica de um poder que poderíamos chamar de ‘celular’¹⁷. (FOUCAULT, 2005a, p.127).

¹⁷O que Foucault chama de ‘celular’, no contexto desta pesquisa, não tem a dimensão de uma cela como projetada no Panopticon de Bentham ou nas divisões minuciosas de um convento. Não é desta precisão que se trata este trabalho. Os espaços são tomados na dimensão e nas diferentes modalidades que os abrigos

A função que compreende o *controle da atividade* refere-se aos modos de codificar, de estabelecer regras para a execução das atividades a serem desenvolvidas pelos indivíduos. Esse controle é realizado fundamentalmente em função de dois pólos: “aqueles em que a atividade é relacionada ao tempo, e outro, em que a atividade é relacionada ao corpo que a realiza e ao objeto de sua realização”. (FONSECA, 2006, p. 65). Para isso, as relações de poder disciplinares realizam o ordenamento das atividades, articulando de determinadas maneiras o corpo de cada um com o tempo, os atos e os objetos da ação, a fim de imprimir a máxima eficiência na realização da atividade em questão. Foucault denominará de orgânico o efeito de individualidade criado por esta função.

A *organização das gêneses*, outra função essencial da disciplina, se refere à constituição de mecanismos para adicionar e capitalizar o tempo. O tempo disciplinar é organizado de tal forma a compor-se de séries múltiplas e progressivas.

Essa composição parte da divisão de uma duração dada em segmentos postos em série. A sucessão obtida deverá partir de elementos simples que irão se combinando num grau de complexidade crescente. A conformação de uma série, que parte do simples para o complexo, permite uma análise completa de todo o encadeamento temporal [...]. (FONSECA, 2007, p. 67).

A essas séries são acrescentadas outras, de forma a conseguir uma rede de realizações, ao mesmo tempo individuais e múltiplas, pontuais e difusas. Os indivíduos estão distribuídos por essas séries e podem ser qualificados em função de seu desempenho junto a elas. Essa função disciplinar realiza uma “colocação em série das atividades sucessivas e permite todo um investimento da duração pelo poder [...]”. (FOUCAULT, 2005a, p. 135). Foucault chamará de *individualidade genética* a dimensão da individualidade que é criada por essas operações e tem nos exercícios seu principal veículo de aplicação. Os encadeamentos impostos ao desenvolvimento das atividades e a meticulosa individualização que proporcionam esse tipo de organização, impõem uma dimensão *naturalizante e evolutiva* aos processos sobre os quais age; uma espécie de marca genética que se enraíza em nosso imaginário na forma de evidências universais, de uma história evolutiva ou de um indivíduo *cada vez mais evoluído* — enfim, de um progresso constante a caracterizar as sociedades (FOUCAULT, 2005a).

ocupam na rede de acolhimento institucional. Sinteticamente podem ser divididos em dois espaços celulares: as portas de entrada e as casas de retaguardas.

Por fim, *a composição das forças* é a função disciplinar que se refere à distribuição no espaço que decompõe e recompõe as atividades, e forma os aparelhos para adicionar e capitalizar o tempo, completa suas principais funções com o desenvolvimento de um sistema de articulação combinada dos menores segmentos a fim de conseguir um máximo de rendimento. Ela realiza uma composição de forças para obter um aparelho com o máximo de eficiência. Por essa composição, a disciplina consegue extrair toda capacidade de cada indivíduo segmentarizado. A exigência sobre cada um reflete sobre todos. O não cumprimento da totalidade de uma exigência compromete todo o sistema. Os mecanismos disciplinares partem do princípio de que é possível extrair forças de todos os momentos da vida de um indivíduo, desde que esses momentos sejam corretamente diferentes e combinados com outros. A essência de uma extração completa está na combinação que, partindo do princípio enunciado, ajusta um segmento ao outro, e o tempo de uns ao tempo de outros. Foucault chama essa dimensão da individualidade de “combinatória”, pois a ênfase das ações disciplinares desenvolvidas recai sobre as várias combinações estabelecidas entre os corpos, o tempo, o espaço e os movimentos a serem executados, articulando-os de forma necessária para maximizar tanto as forças de cada um quanto as do conjunto (FOUCAULT, 2005a).

Contudo, essas funções agem, também, por meio de instrumentos que operam juntamente a elas e de maneira complementar, garantindo o que Foucault (2005a) entende como sendo fator do “sucesso do poder disciplinar [a saber]: o olhar hierárquico, a sanção normalizadora e sua combinação num procedimento que lhe é específico, o exame” (p.143).

O exercício da disciplina supõe um dispositivo que obrigue a vigilância contínua e ampliada pelo jogo do olhar. “Uma vez que o mecanismo disciplinar envolve todo o momento de desenvolvimento das ações, ele deve ter como instrumento essencialmente um procedimento de observação constante” (FONSECA, 2007, p.54). Trata-se de um tipo de *vigilância*, de *olhar*, que veja a todos e simultaneamente a cada um, sem ser visto. Enquanto técnica, é desenvolvida com intensidade cada vez mais significativa no decorrer dos séculos XVIII e XIX à medida que sistemas complexos de disposições espaciais são utilizados para possibilitar uma observação completa da enorme variedade de ações e atitudes humanas. Talvez a descrição mais completa desse mecanismo de vigilância é sua forma de atuação

ao mesmo tempo sutil e abrangente, seja a arquitetura do Panóptico. Descrita detalhadamente por Jeremy Bentham, no século XIX, essa figura arquitetural

consegue materializar a funcionalidade das estratégias disciplinares e, dentre elas, de maneira especial, o instrumento de vigilância. (FONSECA, 2007, p. 55)

A *sanção normalizadora* enquanto instrumento das funções disciplinares pode ser entendida como um conjunto de procedimentos punitivos relacionados a pequenas atitudes e comportamentos, que escapam ao controle dos grandes sistemas de punição. Esse instrumento está ligado a uma forma de vigilância que permite conhecer os menores atos, as menores condutas e os comportamentos mais sutis que ocorrem em qualquer lugar de aplicação da tecnologia disciplinar (FONSECA, 2007). Dito de outro modo, ela incide sobre um espaço vazio que é deixado pelas leis. Os comportamentos e atitudes que são de interesse dessa forma de proceder se interessam pelas sutilezas referentes às maneiras de utilização do tempo, às formas de pronunciamento de discursos, às formas de se usar o corpo e a sexualidade, às maneiras de se expressar e se manifestar.

Tais atitudes seriam os atrasos, as detenções, a imodéstia, a indecência, os gestos considerados não conformes às atitudes esperadas pela instância que vigia, as interrupções de tarefas, as negligências, a falta de zelo. São atitudes que normalmente escapam ao controle dos sistemas penais, mas não deixam de ser significativas para os procedimentos disciplinares. Ao contrário, é sobre essas atitudes sutis que eles incidem por meio do instrumento da sanção normalizadora. (Fonseca, 2007, p. 58).

Por fim, o *exame* surge da combinação dos dois instrumentos anteriores, respectivamente: aquele que vigia e o outro que normaliza. “É um controle normalizante, uma vigilância que permite qualificar, classificar e punir. Estabelece sobre os indivíduos uma visibilidade através da qual eles são diferenciados e sancionados. É por isso que, em todos os dispositivos de disciplina, o exame é altamente ritualizado” (FOUCAULT, 2005a, p. 154).

Segundo Fonseca (2007), é pela reunião de relações de poder de que estão investidos os mecanismos que o constituem e pela produção de um campo de saber que efetuam, que o exame aparece na economia da disciplina como o meio de realização de suas funções enquanto estratégia política. Ao exame cabe inverter o sentido da visibilidade do mecanismo disciplinar. No âmbito do exame são as relações de poder que devem permanecer ocultas e, uma vez que se tornam invisíveis, obrigam a uma visibilidade cada vez maior e mais detalhada aqueles que se submetem à sua atuação. Além disso, o exame faz a individualidade

entrar no campo documentário. Seu resultado é um arquivo inteiro com detalhes e minúcias; “toda extração conseguida pelo exame é registrada e documentada” (p. 61).

Esses instrumentos, que respondem à vigilância, à sanção normalizadora e ao exame, são as engrenagens que, junto às outras peças que Foucault (2005a) chama de *grandes funções disciplinares*, fazem a grande maquinaria do poder disciplinar funcionar.

Em resumo, pode-se dizer que a disciplina produz, a partir dos corpos que controla, quatro tipos de individualidade, ou antes uma individualidade dotada de quatro características: é celular (pelo jogo da repartição espacial), é orgânica (pela codificação das atividades), é genética (pela acumulação do tempo), é combinatória (pela composição das forças). E, para tanto, utiliza quatro grandes técnicas: constrói quadros; prescreve manobras; impõe exercícios; enfim, para realizar a combinação das forças, organiza “táticas”. A tática, arte de construir, com os corpos localizados, atividades codificadas e as aptidões formadas, aparelhos em que o produto das diferentes forças se encontra majorado por sua combinação calculada é sem dúvida a forma mais elevada da prática disciplinar. (FOUCAULT, 2005a, 141).

2.2 O biopoder

Foucault, em seus cursos *Segurança Território População* (1978) e *o Nascimento da Biopolítica* (1979), procurou demonstrar as importantes transformações ocorridas entre os séculos XVI e XIX, sobretudo acerca das racionalidades políticas e econômicas e, igualmente, dos modos de exercício do poder em relação ao sujeito e às suas multiplicidades. Essa transição marca também um novo conjunto de estudos que irá se estender da disciplina dos corpos para os processos de regulação da população.

Esse conjunto de mecanismos terá como foco o controle do corpo-espécie. Em outros termos, o objetivo principal desses “novos” saberes e de suas técnicas terão como alvo a população. E, nesse contexto, ela surgirá como problema científico e político, ou seja, ela será tomada pelas seguintes questões: Como geri-la? Quais suas medidas? Quais suas regularidades? Quais suas flutuações?

Esses mecanismos, simultaneamente opostos e complementares ao poder disciplinar, Foucault chamou de biopoder. Trata-se de um conjunto de operações e táticas pelas quais aquilo que, na espécie humana, constitui suas características biológicas fundamentais, vai poder entrar

“numa política, numa estratégia política, numa estratégia geral de poder”. (FOUCAULT, 2008a, p. 3)

Segundo Fonseca (2007), o biopoder representa uma transformação fundamental nos mecanismos de poder anteriores à época clássica (séculos XVII e XVIII), “pois fazem aparecer mecanismos de incitação, controle e vigilância” (p. 90), cuja elaboração e aperfeiçoamento têm como fundamento o interesse pela gestão da vida do indivíduo enquanto espécie.

Nessa acepção, pode-se entender por segurança as razões e o conjunto de mecanismos pelas quais se busca manter o funcionamento social, dentro de limites que sejam social e economicamente “aceitáveis e em torno de uma média que vai ser considerada, digamos, ótima para um funcionamento social dado” (FOUCAULT, 2008a, p. 8).

Foucault (2008a) explica que a partir da Idade Média há um inflacionamento no conjunto da legislação penal, no código jurídico-legal, para fazer o sistema dos mecanismos de segurança funcionar. E, do mesmo modo,

o corpus disciplinar é amplamente ativado e fecundado pelo estabelecimento desses mecanismos de segurança. **Porque, afinal de contas, para de fato garantir essa segurança é preciso apelar, por exemplo, para toda uma técnica de vigilância dos indivíduos, de diagnóstico do que eles são, de classificação da sua estrutura mental, da sua patologia própria, etc., um conjunto disciplinar que viceja sob os mecanismos de segurança para fazê-lo funcionar**”. (p. 11- grifo meu).

Ainda, o referido autor toma como exemplo três modalidades de segurança. A primeira está inserida no sistema penal arcaico (código penal com divisão binária – mecanismo legal e jurídico) que se conhece da Idade Média aos séculos XVII – XVIII. O segundo é implantado a partir do século XVIII. Trata-se da lei enquadrada por mecanismos disciplinares baseados na vigilância.

É o mecanismo disciplinar que vai se caracterizar pelo fato de que dentro do sistema binário do código aparece um terceiro personagem, que é o culpado, e ao mesmo tempo, fora além do ato legislativo que cria a lei e do ato judiciário que pune o culpado, aparece toda uma série de técnicas adjacentes, polícias, médicas, psicológicas, que são do domínio da vigilância, do diagnóstico, da eventual transformação dos indivíduos. (FOUCAULT, 2008a, p. 8).

E a terceira modalidade é caracterizada pelo que Foucault chama de dispositivos de segurança que a) insere o fenômeno numa série de acontecimentos prováveis; b) insere o fenômeno num cálculo de custo e c) fixa uma média considerada ótima e, depois, estabelece o limite do aceitável.

Portanto, [se estabelece] uma série na qual os elementos vão se suceder, os que aparecem fazendo seus predecessores desaparecerem. **Não há a era do legal, a era do disciplinar, a era da segurança.** [Não há] mecanismos de segurança que tomam o lugar dos mecanismos disciplinares, os quais teriam tomado o lugar dos mecanismos jurídico-legais. Na verdade, [...] tem uma série de edifícios complexos nos quais o que vai mudar, claro, são as próprias técnicas que vão se aperfeiçoar ou, em todo caso, se complicar, mas o que vai mudar, principalmente, é a dominante ou, mais exatamente, o sistema de correlação entre os mecanismos jurídico-legais, os mecanismos disciplinares e os mecanismos de segurança. (FOUCAULT, 2008a, p.11 – grifo meu).

É importante entender que, para Foucault (2008a), nas tramas do poder “(...) não há uma sucessão: lei, depois disciplina, depois segurança. A segurança é uma certa maneira de acrescentar, de fazer funcionar, além dos mecanismos propriamente de segurança, as velhas estruturas da lei e da disciplina” (p.15). A questão fundamental é a relação entre a economia e a relação econômica entre o custo da gestão do governo e daquilo do que é objeto: manutenção da funcionalidade social.

Para Foucault (2008a), o estudo da segurança trata da “emergência de tecnologias de segurança no interior, seja de mecanismos que são propriamente mecanismos de controle social, como no caso da penalidade, seja dos mecanismos que têm por função modificar, em algo, o destino biológico da espécie” (p.15).

A partir disso, elencam-se quatro características gerais dos dispositivos de segurança: 1) os espaços de segurança; 2) o problema do tratamento do aleatório; 3) a normalização específica da segurança (diferente da normalização disciplinar); 4) a correlação entre técnica de segurança e população. (Foucault, 2008a).

Essas quatro características, aliás, funcionam como instrumental para a análise da ação dos mecanismos de segurança, e seu funcionamento pode ser exemplificado por meio das análises desenvolvidas por Foucault (2008a) ao tratamento dado à varíola no século XVIII. Desse modo, essas características elencadas serão sintetizadas em quatro movimentos: **Primeiro**, a

atuação sobre a doença suportará análises quantitativas. A doença aparecerá como uma distribuição de casos em uma população que por sua vez está circunscrita num tempo e num certo espaço. Trata-se de trabalhar com a noção de caso, relativamente ao surgimento de uma doença como a varíola. Não é o caso individual, mas a individualização de um fenômeno que é coletivo. **Segundo**, tenta-se se conhecer o risco de cada indivíduo que compõe a população ser contaminado se for vacinado ou não, segundo sua idade e sua condição física, e o lugar em que esse indivíduo habita. Qual é o risco desse indivíduo adoecer? Tenta-se calcular esses riscos. Daí o problema do aleatório, ou seja, do que é ponderável por meios estatísticos. **Terceiro**, o cálculo dos riscos mostra que há riscos diferenciais, zonas de alto risco e de baixo risco, situações de alto risco e de baixo risco. Pode-se então perceber o que é perigoso em relação à varíola para certos grupos e menos perigoso para outros grupos. Por exemplo, definia-se na época como “mais perigoso” a varíola para quem tinha menos de três anos e habitasse na cidade e não no campo. Logo, a norma na perspectiva dos mecanismos de segurança é obtida a partir das coordenadas de uma curva de normalidade que indique os riscos mais e menos aceitáveis para a gestão eficiente da população. **Quarto**, podem-se perceber, sobre a categoria geral da epidemia, os tipos de fenômenos gerais que aceleram o crescimento da doença ou ainda aqueles que são capazes de retardá-la ou freá-la. Podem-se perceber as circunstâncias que podem levar a uma crise da doença ou ao seu freio e, daí, tirar as correlações necessárias para sua gestão (FOUCAULT, 2008a).

A passagem que marca o prolongamento das práticas de poder dos dispositivos disciplinares para os mecanismos de segurança revela, segundo Foucault (2008a), profundas mudanças nas racionalidades e práticas governamentais no modo de gerir as riquezas e as condutas humanas. Essas mudanças dizem respeito a tudo aquilo que é necessário e suficiente para gerir o Estado. Trata-se de uma espécie de arte e conjunto de técnicas que possibilitam a conservação, o fortalecimento e o crescimento do próprio Estado ou, em outros termos, numa razão de Estado.

Para denominar essa “nova” racionalidade de gestão, Foucault cunha o neologismo “governamentalidade¹⁸”. Foucault (2005b) tenta demonstrar a relação profunda entre

¹⁸1 - conjunto constituído pelas instituições, procedimentos, análises e reflexões, cálculos e táticas que permitem exercer esta forma bastante específica e complexa de poder, que tem por alvo a população, por forma principal de saber a economia política e por instrumentos técnicos essenciais os dispositivos de segurança. 2 - a tendência que em todo o Ocidente conduziu incessantemente, durante muito tempo, à pertinência deste tipo de poder, que se pode chamar de governo, sobre todo os outros – soberania, disciplina, etc. – e levou ao desenvolvimento de uma série de aparelhos específicos de governo e de um conjunto de

o movimento que abala a constante da soberania colocando o problema, que se tornou central, do governo; o movimento que faz aparecer a população como um dado, como um campo de intervenção, como o objeto da técnica de governo; e o movimento que isola a economia como setor específico da realidade e a economia política como ciência e como técnica de intervenção do governo neste campo da realidade. São estes três movimentos – governo, população, economia política – que constituirá, a partir do século XVIII, um conjunto que ainda não foi desmembrado (p. 291).

Nesse contexto, a população e seus fenômenos naturais passam a ser valorizados. Ela será tomada como uma realidade específica e relativa, com suas próprias leis e processualidades. Com isso, ciências surgem para intervir nessa naturalidade da população, tal como a estatística.

De fato, se a estatística tinha até então funcionado no interior do quadro administrativo da soberania, ela vai revelar pouco a pouco que a população tem uma regularidade própria: número de mortos, de doentes, regularidade de acidentes, etc.; a estatística revela também que a população tem características próprias e que seus fenômenos são irreduzíveis aos da família: as grandes epidemias, a mortalidade endêmica, a espiral do trabalho e da riqueza, etc.; revela finalmente que através de seus deslocamentos, sua atividade, a população produz efeitos econômicos específicos. Permitindo quantificar os fenômenos próprios à população, revela uma especificidade irreduzível ao pequeno quadro familiar. A família como modelo de governo vai desaparecer (FOUCAULT, 2005b, p. 288).

E se o corpo científico, emblematicamente encabeçado pela estatística, aparece como instrumento de cálculo sobre a população, cabe perguntar: quais serão os instrumentos que o governo utilizará para sua gestão? Foucault (2005b) identifica nas campanhas os meios pelos quais se agirá “diretamente sobre [a população] e que permitirão aumentar, sem que as pessoas se dêem conta, a taxa de natalidade ou dirigir para um determinada região ou para uma determinada atividade os [seus fluxos]” (p. 289).

Dentro dessa racionalidade governamental que se expressa, especialmente, por campanhas, a população aparece como fim e instrumento de governo; como sujeito de necessidades, de

saber. 3 – o resultado do processo através do qual o Estado de justiça da Idade Média, que se tornou nos séculos XV e XVI Estado administrativo, foi pouco a pouco governamentalizado (Foucault, 2005b, p. 292)

aspirações, frente ao governo, daquilo que ela quer inconscientemente em relação àquilo que ser quer que ela faça.

“O interesse individual – como consciência de cada indivíduo constituinte da população – e o interesse geral – como interesse da população, quaisquer que sejam os interesses e as aspirações individuais daquele que as compõem – constituem o alvo e o instrumento fundamental do governo da população”. (FOUCAULT, 2005b, p. 289).

A governamentalidade terá como objetivo fundamental agir sutilmente na gestão dos fenômenos que são naturais à população e à economia. O governo se dará por táticas que permitirão definir a “cada instante o que deve ou não competir ao Estado, o que é público ou privado, o que é ou não estatal, etc.” (FOUCAULT, 2005b, p. 292).

Em torno desses pilares históricos, a arte de governar liberal é inventada no século XVIII, ressaltando, em primeiro plano, a naturalidade dos mecanismos econômicos. Essa governamentalidade, que busca incessantemente um princípio de auto-limitação do Estado ancorado num campo de veracidade, é chamada por Foucault de liberalismo. E é nessa arte de governar que nos encontraremos imersos a partir do século XVIII (FOUCAULT, 2008b).

A questão principal para o exercício de um governo adequado passa ser a questão de “como não governar em excesso?”. E é no campo da economia política que a resposta para essa questão será especialmente construída. O regime de verdade oferecido pela economia política oferecerá os subsídios para a construção de princípios de auto-limitação do Estado. Os rumos da administração do estado passam a ser ditados pelas práticas de mercado e pelos fenômenos produzidos pela população (FOUCAULT, 2008a, 2008b).

Se o liberalismo é uma arte que manipula interesses individuais e coletivos, ele não pode fazer isso sem ser ao mesmo tempo gestor de riscos envolvidos na confrontação entre esses interesses, perigos cotidianos, colocados em circulação por uma política que, no século XIX, vai saber identificar, a exemplo da criminologia, todo o fundamento que permite identificar o *indivíduo perigoso* e um *perigo à sociedade* (FOUCAULT, 2008b).

A partir do século XIX, toda a questão da utilidade penetra cada vez mais os problemas jurídicos da legitimidade do poder soberano. Isso usando recursos como, por exemplo, os elementos da estatística, dentro do princípio do *maior bem para o maior número de pessoas*,

supondo necessariamente que parte da população, mesmo que ínfima, lidará com algumas perdas; ou seja, não será alvo dos benefícios produzidos no seio social. O cálculo de uma criminalidade, por exemplo, supõe que um mínimo de infrações vai existir e a sociedade deve lidar com esse mínimo. É um custo em função de um bem maior para um maior número de indivíduos. (FOUCAULT, 2008b)

Foucault (2008b) percebe, na passagem do século XIX para o século XX, crises importantes nesse modelo liberal. O aumento do custo econômico e político na produção da liberdade que se apóia no desenvolvimento de mecanismos de controle são ameaças às próprias liberdades. Essa é uma das situações concretas a que o liberalismo clássico chegou: as ameaças à liberdade representadas pelo aumento do custo econômico gerado pelo próprio exercício da liberdade.

Diante dessa crise do liberalismo, Foucault (2008b) se propõe a discutir duas formas basilares de liberalismo produzidas no século XX: o ordoliberalismo alemão e o anarcoliberalismo americano. O primeiro valoriza a concorrência de mercado e, concomitantemente, agencia algumas ações estatais de intervenção mercadológica (teoria da “política de sociedade”). O segundo estende a racionalidade de mercado a uma pluralidade de campos, inclusive âmbitos tradicionalmente não relacionados à economia (teoria do capital humano).

Na análise do modelo anarcoliberal americano, Foucault (2008b) se detém na produção realizada pela Escola de Chicago acerca do capital humano como um transbordamento das teorias econômicas para todos os domínios da existência. Então é uma extrapolação, um transbordamento daquilo que seria a análise econômica como critério para se organizar a existência em outros domínios dela mesma, como por exemplo, o domínio da educação. A partir dessa extrapolação da análise econômica para outros domínios, para outros campos que não o da economia, apresenta-se a teoria do capital humano como uma possibilidade de reinterpretar, em termos econômicos, todos os domínios da existência dos homens, coletiva ou individual. É como se a economia fosse uma espécie de rede interpretativa para toda e qualquer forma de relação, para toda e qualquer forma de manifestação da existência. E, como veremos nas análises das entrevistas, esse transbordamento também alcançou a lógica do acolhimento institucional

2.3 As forças centrípetas e centrífugas no governo da infância

Como vimos até aqui, Foucault considera o poder em suas extremidades. Ele foi levado a distingui-lo em uma situação central e periférica ou em um nível macro e micro de exercício que atravessa o Estado e seus aparelhos. Trata-se da distinção de um poder que funciona “como uma máquina social que não está situada em um lugar privilegiado ou exclusivo, mas se dissemina por toda estrutura social” (MACHADO, 2009, p. 170).

E é na sístole e na diástole desse poder que pulsa onde podemos localizar as forças que operam o governo da infância. Quando sua pulsação contrai, suas forças vetoriais são centrípetas e seu efeito se manifesta no sequestro institucional dos corpos infantis. Quando sua pulsação dilata, suas forças vetoriais são centrífugas e seus efeitos se materializam em políticas públicas calculadas estatisticamente. São linhas de força que agem de forma capilar, situada nos *lugares institucionais*¹⁹, e de forma expandida no corpo social. São respectivamente, no vocabulário foucaultiano, os dispositivos disciplinares e os mecanismos de segurança.

A disciplina é essencialmente centrípeta porque funciona à medida que ela concentra a forma de atuação sobre um espaço. Ela isola um espaço, determina um segmento, encerra, concentra as ações no interior desse segmento. A distribuição dos corpos infantis obedecerá, nesse caso, a uma distribuição precisa dentro dos equipamentos de acolhimento institucional oferecidos pelo município. A distribuição obedecerá a critérios classificatórios, como veremos, relacionados à faixa etária e às trajetórias de vida (históricos de rua, infração, violência e uso e abuso de drogas, entre outros).

Já os dispositivos de segurança têm uma tendência à amplificação. Eles são, nesse sentido, centrífugos; buscam regularidades, agem por campanhas, formulações de políticas. Sem cessar, são integrados nos elementos novos dados relacionados a comportamentos que, por sua vez, são relacionados com as formas de produção e trabalho, com o consumo e etc (FOUCAULT, 2008a).

No mesmo jogo de poder, o Estado e seus aparelhos se associam e se complementam na costura desses dois poderes. O cotidiano traz diversos exemplos como podemos observar na matéria veiculada pelo jornal Diário de São Paulo (RODRIGUES, 2008). Nesse texto, são descritas as ações da prefeitura de São Paulo que buscou no Poder Judiciário, em 2008, a

¹⁹Segundo Fonseca (2007), “as disciplinas não devem ser identificadas com uma instituição, mas com a conexão de várias técnicas diferentes que seriam aplicadas sobre os lugares institucionais, de tal forma que nunca seriam redutíveis a essas instâncias” (p. 51)

autorização para abrigar compulsoriamente crianças e adolescentes que há três anos moravam nos vãos da passarela que corta a Avenida 9 de Julho. Após julgada a procedência do pedido municipal, foram efetuados diversos recolhimentos e consequentes institucionalizações desses jovens que viviam na rua. O poder disciplinar se escancara, nesse sentido, em seu princípio de distribuição espacial: corpos infantis em situação de rua são “capturados” e levados a Centros de Referências da Criança e do Adolescente (CRECA). Paralelos a esse poder, os mecanismos de segurança se revelam nas estatísticas apresentadas pela matéria que mensura o número de crianças e adolescentes que vivem no centro da cidade, mede os fluxos institucionais desenhados pelas políticas públicas, entre outros exemplos. Aliás, esses poderes não atravessam somente aqueles que estão evidentemente fora de uma norma socialmente aceita, ou seja, vivendo na rua. Esses poderes atuam antes, na gênese familiar. Se pensarmos as políticas de proteção especial à infância nesse sentido, podemos entender porque famílias são inquiridas pela justiça ou recebem outras interdições caso não cumpram o que esteja previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente. O Estado não pergunta por que aquilo deveria ser cumprido e não foi. Ao Estado simplesmente cabe dirigir-se a essa família para garantir que o cálculo estipulado para sua gestão seja cumprido.

A disciplina, por definição, regulamenta tudo. Quanto mais preciso e capilar for o regulamento, mais eficiente será a disciplina. Nada pode escapar à regulamentação disciplinar. As disciplinas, não muito diferente dos sistemas de legalidades, distribuem tudo segundo um código do que é permitido e do que é proibido. Uma boa disciplina é aquela que diz o tempo todo o que deve ser feito. No que concerne aos mecanismos de segurança, a índole é muito mais um "deixar acontecer", do que regulamentar tudo. Trata-se, nessa lógica seguracional, de tomar certo distanciamento dos fenômenos populacionais para se apreender as coisas no plano da sua naturalidade, da sua realidade efetiva. Ambas as forças operam por meio de normas, contudo, de maneiras opostas. A disciplina normaliza na medida em que ela faz o quê?

Ela decompõem em elementos que são suficientes para percebê-los, de um lado, e modificá-los de outro. É isso, esse célebre quadriculamento disciplinar que procura estabelecer elementos mínimos de percepção e suficientes de modificação. Em segundo lugar, a disciplina classifica os elementos assim identificados em função de objetivos determinados. Quais são os melhores gestos a fazer para obter determinado resultado? Qual é o melhor gesto para carregar o fuzil, qual a melhor posição a tomar? Quais são os operários mais aptos para determinada tarefa, as crianças mais aptas para obter determinado resultado? Em terceiro lugar, a disciplina estabelece as sequencia ou coordenações ótimas: como encadear os gestos uns aos outros, como

dividir os soldados por manobra, como distribuir as crianças escolarizadas em hierarquias e dentro de classificações? Em quarto lugar, a disciplina estabelece os procedimentos de adestramento progressivo e de controle permanente e, enfim, a partir daí, estabelece a demarcação entre os que serão considerados inaptos, incapazes e os outros. **Ou seja, é a partir daí que se faz a demarcação entre o normal e o anormal. A normalização disciplinar consiste em primeiro colocar um modelo, um modelo ótimo que é construído em função de certo resultado, e a operação de normalização disciplinar consiste em procurar tornar as pessoas, os gestos, os atos, conformes a esse modelo. É como se na normalização disciplinar se partisse da norma dada previamente, sendo normal precisamente quem é capaz de se conformar a essa norma e o anormal quem não é capaz. Em outros termos, o que é fundamental e primeiro na normalização disciplinar não é o normal e o anormal, é a norma".** (FOUCAULT, 2008a, p. 75 – grifo meu).

No caso da norma seguracional segue-se outra lógica. Ela se organiza por conjuntos de procedimentos que permitem diferentes curvas de fenômenos interagirem. A idéia é de curvas de normalidades menos favoráveis ou mais favoráveis. São movimentos que se distanciam mais ou menos da curva normal. Temos aí, vai dizer Foucault, um sistema que é quase o oposto daquele que se observava na normalização disciplinar.

Temos portanto um sistema que é, creio, exatamente o inverso do que podíamos observar a propósito das disciplinas. Nas disciplinas, partia-se de uma norma e era em relação ao adestramento efetuado pela norma que era possível distinguir depois o normal do anormal. Aqui, ao contrário, vamos ter uma identificação do normal e do anormal, vamos ter uma identificação das diferentes curvas de normalidade, e a operação de normalização vai consistir em fazer essas diferentes distribuições de normalidade funcionarem umas em relação às outras e [em] fazer de sorte que as mais desfavoráveis sejam trazidas às que são mais favoráveis. Temos, portanto, aqui uma coisa que parte do normal e que se serve de certas distribuições consideradas, digamos assim, mais normais que outras, mais favoráveis em todo caso que as outras. São essas distribuições que vão servir de norma. A norma está em jogo no interior das normalidades diferenciais. O anormal é que é primeiro, e a norma se deduz dele, ou é a partir desse estudo das normalidades que a norma se fixa e desempenha seu papel operatório. Logo, eu diria que não se trata mais de uma normação, mas sim, no sentido estrito, de uma normalização (FOUCAULT, 2008a, p.82).

Temos normalização num sentido amplo, ou em outros termos, trata-se da normalização disciplinar e normalização seguracional, que se bifurcam em dois tipos: a normalização disciplinar que seria simplesmente uma normação, um fazer aproximar-se a norma como um dado ideal. E a normalização no sentido estrito que é constituir a norma num jogo entre diferentes normalidades. A norma disciplinar exercitada dentro dos abrigos busca adestrar os corpos e deles extrair o maior número de força a partir de um referencial dado. Por exemplo, deixá-los aptos para a introdução no mundo fabril do trabalho. Já a norma da segurança busca,

na flutuação das expressões estatísticas, as curvas mais promissoras para a manutenção da sociedade, como por exemplo, as políticas públicas que têm como alvo a família (FONSECA, 2002).

3. Breve histórico da assistência à infância abandonada

3.1 Período Caritativo

O período caritativo no Brasil se estendeu da chegada do colonizador português até meados do século XIX. Nesse contexto, as práticas de amparo à população pobre, sobretudo à infância desvalida, foram norteadas pelo discurso cristão, tendo a caridade e a beneficência como formas privilegiadas dessas ações (MARCÍLIO, 2006).

De acordo com Marcílio (2006), Rizzini (2008) e Del Priore (2009), nesse período foi muito comum indivíduos ou famílias acolherem espontaneamente crianças abandonadas, especialmente motivadas pela compaixão e, também, pela crença de que esse gesto pudesse garantir a salvação de suas almas, o paraíso futuro e, aqui na terra, o reconhecimento da sociedade e o ‘status’ de benemérito.

Contudo, Marcílio (2006) também entende que no contexto de uma sociedade escravista o acolhimento de uma criança enjeitada não pode ser explicado somente pela caridade, pois “os expostos incorporados a uma família poderiam representar um complemento ideal de mão-de-obra gratuita” (p. 137), trazendo vantagens econômicas apenas com o ônus da criação.

Além do acolhimento voluntário de crianças realizado por famílias ou indivíduos, também havia a possibilidade de amparo aos expostos por meio de um sistema de amas-de-leite mercenárias mantidas pelas Câmaras Municipais. Todavia, as ações das Câmaras durante o período caritativo foram omissas ou parciais em suas obrigações, pois contratando:

[...] diretamente os serviços de amas-de-leite mercenárias ou estabelecendo convênios com as Misericórdias, [...] raramente assistiram a todas as crianças expostas em seu território. Em sua maioria, essas crianças dependeram da caridade de famílias que as criaram gratuitamente, ou morreram precocemente, ou ainda, circulando de uma casa para outra, acabaram por aumentar o número de pequenos que perambulavam pelas ruas, em busca de proteção, de auxílio, de sobrevivência. (MARCÍLIO, 2006, p. 144).

Talvez o que explique esse comportamento das Câmaras Municipais no trato com os expostos tenha relação com o alto custo da manutenção dessa obrigação que em algumas províncias chegara a 40% do seu rendimento, como foi o caso da Câmara de Mariana em 1840 (MARCÍLIO, 2006). Entretanto, independentemente do meio pelo qual o amparo à infância fosse praticado, aquele que acolhesse “em sua casa uma criança encontrada exposta deveria levá-la à Igreja para ser batizada e, só então, poderia recorrer à Câmara local solicitando o auxílio para sua criação” (MARCÍLIO, 2006, p. 141).

Segundo as observações de Marcílio (2006), no período caritativo minimamente se constituiu um fluxo que regulamentava o acolhimento à infância em situação de abandono. Em outros termos, quem acolhesse uma criança não deveria simplesmente permanecer com ela, pois, os dogmas da fé e as necessidades de gestão dessa população obrigavam o responsável pelo acolhimento a inscrevê-la num circuito entre o poder da Igreja e do Estado.

Esse poder não se dava de modo separado. Ao contrário, havia uma complementaridade entre as duas instâncias. Ao clero cabia o controle sistemático dos acolhimentos, pois, além do batismo, que funcionava como um “senso estatístico”, o pároco também redigia “um certificado no qual dizia que o enjeitado estava residindo no domicílio da pessoa que o acolhera” (MARCÍLIO, 2006, p. 141), e também avaliava se a criança estava sendo bem tratada. Ao mesmo tempo em que esta prática inseria a criança no domínio dos dogmas da Igreja, normatizava os acolhimentos dentro dos padrões morais estipulados por ela, já que era o sacerdote quem tinha autoridade para certificar se o acolhimento ocorria de forma adequada. Igualmente, o certificado emitido pelo vigário introduzia o exposto no âmbito da gestão do Estado, pois de posse desse documento o responsável pelo enjeitado podia solicitar “ajuda financeira ao presidente da Câmara que julgava o pedido” (MARCÍLIO, 2006, p. 141).

Como veremos a seguir, o fluxo que se constituiu para gerir a população de abandonados também oferece subsídios para refletirmos sobre o processo de formação daquilo que gradualmente se tornou a “porta de entrada” de crianças abandonadas em instituições de asilo. E, também, sobre os critérios classificatórios que atravessaram essas práticas de amparo desde as circunstâncias do abandono até o momento do acolhimento do exposto.

Marcílio (2006) observa que a prática do abandono dos filhos foi introduzida na América pelos europeus ainda no período da colonização e intensificou-se com a associação de dois conjuntos de fatores: (1) A situação de miséria aliada à difícil adaptação ao “modelo europeu de família – monogâmica, sacramentada, indissolúvel” (p. 128) – por parte das populações

pobres, mestiças e marginalizadas, fazendo do concubinato a alternativa mais simples para estabelecer as uniões. E, além disso, (2) o preceito da Igreja Católica em relação à virgindade da mulher que determinou um modelo de atitudes sobre a atividade sexual feminina:

A mulher solteira ou sozinha deveria refrear sua vida sexual, mantendo sua virgindade até se casar. Assim, uma mulher solteira que perdesse a virgindade – ou uma esposa adúltera – perdia toda a possibilidade de respeitabilidade, particularmente entre as camadas de proprietários. O conceito de honra da mulher na América Latina, imposto pelo colonizador, não permitia a violação desses padrões, sobretudo no seio da elite, que via na honra o *ethos* que racionalizava a existência da hierarquia colonial. A preservação da honra da moça de elite e a de sua família foram fatores diretamente responsáveis pela exposição de muitas crianças (MARCÍLIO, 2006, p. 129).

Portanto, a articulação desses dois conjuntos de fatores criou um quadro de dificuldades para que as famílias pobres e/ou à margem do modelo moral herdado da Europa pudessem ficar com suas crianças. Logo, a exposição da criança ocorria, em muitos casos, pela falta de recursos materiais que garantissem o seu sustento, obrigando as famílias a praticarem o abandono na esperança de que outros acolhessem seus filhos. E, no caso das filiações fruto de relações extra-maritais, como, por exemplo, o adultério, restava às mães livrarem-se de seus filhos para garantir sua honra e a de sua família. Para se ter idéia da intensidade desses casos toma-se como exemplo, o contexto de Salvador, Bahia, onde a cada duas crianças nascidas livres, ao longo de quase todo o século XIX, uma era ilegítima. Marcílio (2006) salienta que esses “não são casos de exceção, sobretudo nos meios urbanos, embora as variações tenham sido grandes” (p. 128). Assim, em decorrência da complexidade desse quadro, entre os séculos XVI e XVII, já se podia encontrar crianças brancas e mestiças em situação de abandono.

O cenário dos abandonos se intensificou próximo ao final do século XVII, conforme Rizzini (1995), principalmente por questões econômicas, fato que fez com que a sociedade à época começasse a perceber a aglomeração de enjeitados como uma ameaçada à ordem urbana. Além disso, era grande o número de óbito de recém-nascidos devido ao abandono nos logradouros, por consequência da fome e do frio, sem contar os episódios trágicos de crianças que eram devoradas por animais enquanto aguardavam ser encontradas nas soleiras das portas.

A partir do século XVIII, diante do agravo da questão dos abandonos, foi importado da Europa o modelo institucional de amparo às crianças desvalidas. E, desse modo, inauguram-se as primeiras Rodas e Casas dos Expostos no Brasil. Essas duas instituições funcionavam de maneira complementar operando em períodos diferentes da vida da criança. Por exemplo, após o depósito das crianças recém-nascidas na Roda, elas eram triadas e encaminhadas aos cuidados de amas-de-leite mercenárias com quem permaneciam até os 3 anos de idade, período denominado de “criação”. “Em seguida, até os sete anos (período dito de ‘educação’), essas crianças voltavam para a Casa dos Expostos, que buscava formas de colocá-las em casas de família ou meios para criá-las” (MARCÍLIO, 2006, p. 144).

A Roda enquanto sistema de recepção de criança era constituída de um dispositivo que garantia o anonimato daquele que a abandonava. Geralmente o enjeitado era acompanhado de um bilhete que dava informações sobre seu nome de batismo ou sobre a necessidade de ser batizado. Após o depósito na Roda eram registrados os pertences que acompanhavam as crianças, como também marcas de nascença. Esse cuidado era tomado para garantir que, caso o responsável desejasse reaver o infante, fosse possível reconhecê-lo em meio a outros expostos. As Casas dos Expostos eram as instituições de retaguarda que acolhiam as crianças após o período de criação. Segundo Marcílio (2006), esses serviços se caracterizavam pelo baixo investimento, tendo em comum serem locações com pouca luminosidade e sem ventilação.

Depois de instaladas as Rodas, quase a totalidade de crianças abandonadas passaram por esse sistema. Marcílio (2006) explica que na:

[...] cidade de São Paulo, por exemplo, entre 1849 e 1889, 80% dos expostos batizados na Sé foram deixados na Roda, contra apenas 16% encontrados nas portas de casas, e 4% nas ruas [...]. Na cidade de Salvador, na segunda metade do século XIX, quase 100% de todos os bebês expostos foram deixados na Roda e não em portas de casas e de igrejas, ou pelos caminhos e monturos de lixos, como foi comum antes da Roda (p. 146).

Registra-se que essas instituições foram essencialmente urbanas e só se consolidaram porque as Santas Casas de Misericórdias tomaram a iniciativa de administrá-las no início ou foram forçadas a isso mais tarde. Além disso, é importante salientar que nas zonas rurais, “particularmente nas de economia de subsistência, a presença de ilegítimos e de expostos sempre foi mais baixa, pois o controle social nesses ambientes era mais rigoroso”

(MARCÍLIO, 2006, p. 128) e, também, porque havia maior possibilidade das crianças serem absorvidas como força de trabalho.

Nessa primeira configuração da assistência asilar, formada pelas Rodas e Casas dos expostos, é possível apreender alguns critérios classificatórios que indicavam o perfil daquele que teria maior probabilidade de cair nas malhas do abandono no contexto caritativo. Estes tinham em comum o fato de serem recém-nascidos de cor branca ou mestiça e terem nascido em sua maioria no meio urbano. Quando de origem pobre, a razão do abandono estava ligada, na maior parte das vezes, à falta de alimentos, roupas ou presença de doenças. E, quando o exposto era de família abastada, a causa estava ligada geralmente à defesa da honra e da moral da mulher e de sua família. Em contraste com este perfil cabe

assinalar que não era comum, nessa época, as crianças africanas ou descendentes de africanos ficarem expostas: elas tinham um valor de mercado, eram propriedade daqueles que as haviam adquirido ou a seus pais, para serem escravos (BAPTISTA, 2006, p. 26).

Conforme sugere Leite (2001), essa distinção por faixas etárias se fundamentava na concepção do desempenho econômico esperado para a época, pois o período de 0 a 3 anos correspondia a uma fase de maior dependência da criança, já que era comum ela não andar até essa idade. Consequentemente, havia pouco ou nenhum investimento nesse momento do desenvolvimento além da própria amamentação. Contudo, como aponta em seus estudos, na literatura da época “encontra-se a expressão ‘desvalidos de pé’, que designava aqueles que já andavam e, portanto, podiam desempenhar pequenas tarefas” (p. 21), justificando investimentos educacionais.

Além disso, é interessante observar que, mesmo havendo essa compreensão etária baseada na capacidade produtiva, como sugere Leite, até

as primeiras décadas do século XIX, as crianças – tanto as das Rodas dos Expostos como as dos Recolhimentos – não recebiam nenhum tipo de instrução sistemática. Essas Casas funcionavam apenas como abrigos, sem nenhuma atividade educacional, religiosa ou profissionalizante estabelecida. (MARCÍLIO, 2006, p. 169)

Em outras palavras, as crianças que entravam no circuito da Roda viviam numa espécie de limbo institucional, enquanto não lhes fossem dado outro destino, principalmente no intervalo de tempo entre os três e sete anos, período em que se encontravam na Casa dos Expostos. E, após completar sete anos, caso não houvesse possibilidade de colocação em convívio familiar, essas crianças eram devolvidas à rua, sobretudo os meninos.

Contudo, de modo geral, desde a inauguração da primeira Roda em 1726, na Bahia, e em todas as suas edições, houve uma complexificação dos critérios classificatórios de triagem que organizavam seu atendimento asilar. Por exemplo, como demonstra Baptista (2006), em meados do século XIX esses critérios se ampliaram de modo que a situação legal associada ao sexo passou a fazer parte do cálculo de triagem e encaminhamento realizado pela Roda. Como podemos observar, nesse período foram criadas instituições específicas para o amparo de “órfãs pobres, filhas de casamentos legítimos, e outras para indigentes, filhas naturais de mães pobres ou órfãs desvalidas. Havia ainda divisões determinadas pelo critério racial, ou seja, espaços para ‘órfãs brancas’ e, outros, para ‘meninas de cor’” (p.27).

Talvez um dos fatores que explique esse investimento no amparo às meninas, sobretudo àquelas de pele branca e fruto de casamentos legítimos, tenha a ver com a estratégia de povoamento do território. No Brasil colônia, não

se permitia a abertura de conventos de reclusão para mulheres, isto porque as autoridades metropolitanas da colônia não achavam conveniente a existência destas instituições, pois havia a necessidade de se povoar as terras e as mulheres brancas sempre foram em número insuficiente (MARCÍLIO, 2006, p. 165).

Logo, investir na proteção de meninas em Recolhimentos poderia cumprir um papel importante na manutenção de um número ideal de mulheres disponíveis capazes de formar famílias e gerar filhos.

Em contraste com as meninas, sobretudo no período colonial, os meninos não foram alvo das mesmas preocupações, pois aqueles que conseguiam sobreviver ao período de “criação” junto às amas-de-leite e não eram acolhidos por famílias, “poucas eram as saídas que se apresentavam em suas vidas, além da rua, do desamparo ou da morte” (MARCÍLIO, 2006, p. 179).

Nas primeiras décadas do século XIX, acompanhando a complexificação dos critérios classificatórios, também houve uma preocupação com o investimento nas propostas de formação e educação daqueles que estavam institucionalizados. Essa preocupação fica evidente nos discursos que começavam a ser proferidos a respeito de como deveriam ser geridas as instituições de asilo infantil. Por exemplo, o governador Castro de Mendonça em suas *Memórias sobre a Capitania de São Paulo, em meados de 1800*, propunha à coroa portuguesa a necessidade da implantação de uma Roda dos Expostos em São Paulo. E, imbuído das novas ideias iluministas e utilitaristas, estabelecia como novo objetivo para o amparo da infância abandonada a meta de torná-la útil para si e para o Estado. Ele sugeria, segundo Marcílio (2006), que aos meninos deveria ser aplicada uma formação voltada a

diferentes ramos de indústria, ou mesmo aos ofícios mecânicos, pelos quais sempre ganharão para sua subsistência; e as fêmeas, depois de aprenderem aquelas coisas mais necessárias relativas e concernentes a seu sexo e condição, tendo a idade suficiente, se poderão fazer casar (p. 154).

De fato, essas ideias apoiadas nas tradições iluministas influenciaram a produção de instituições rompendo com o modelo basicamente caritativo. Por exemplo, na província de São Paulo, concomitante à criação de sua respectiva Roda, em 1825, no:

[...] mesmo ano, duas instituições complementares à assistência da Roda foram criadas: o Seminário da Glória, para meninas, e o de Santana, para os meninos. ‘Eram os **seminários, escolas internas destinadas aos filhos de militares pobres e aos expostos de Misericórdia**, que, ao deixarem a Santa Casa, depois dos sete anos, ali permaneciam até a maioridade ou até ‘tomar estado’. (MARCÍLIO, 2006, p. 156 – grifo meu).

Contudo, outros discursos além daqueles iluministas nortearam o cenário das instituições e os critérios classificatórios no século XIX. Segundo Rizzini (2008), nas:

[...] três primeiras décadas que seguiram à instauração da República, foram marcadas pela difusão do higienismo, originando expressiva produção de conhecimentos especializados sobre a infância, bem como a penetração da prática médica no âmbito doméstico. Os médicos atuavam junto à família, sobretudo a mãe, treinando-a nos cuidados à criança através de conselhos e normas a respeito de sua boa saúde física e moral. (p. 86).

Essa produção de conhecimentos sobre a infância estava assentada num projeto político de nação republicana. E, nessa lógica, um projeto político que efetivamente transformasse o Brasil numa nação “civilizada” requeria ação direta sobre a infância. Via-se na criança, concebida como facilmente adaptável, a solução para o progresso da nação que sofria com os efeitos de um longo processo de colonização e subsequentemente com um atraso tecnológico e econômico se comparado com o modelo dos países desenvolvidos do norte.

O caminho trilhado foi compatível com o modelo europeu, deslocando-se de uma postura caritativa para a filantrópica, movimento claramente entendido como a substituição de uma ação essencialmente religiosa por uma assistência de cunho social pautado na lógica científica. Contudo, a missão, também, era a de sanear a sociedade por meio do discurso da moralidade e da imposição de uma prática moralizadora que enquadrasse as massas. Desta vez não mais pela contenção com base na fé, porém, pela condução por meio da regulação dos comportamentos pela moral. Desse modo, a missão filantrópica:

[...] era explicitada como requisito básico para o desejável progresso rumo à civilização e a fórmula estava no aperfeiçoamento econômico e moral da sociedade. Moldar a criança para transformá-la em ‘homem de bem’ era um investimento social necessário, sendo a criança pobre, ‘moralmente abandonada’, o alvo prioritário da assistência. (Rizzini, 2008, p. 109).

Entretanto, como aponta Rizzini (2008), havia uma ambiguidade no discurso que focava a infância como fulcro de um novo projeto de nação, pois, subjacente às práticas voltadas à infância havia uma classificação baseada numa escala moral que dividia a infância da infância pobre, e esta por sua vez, era distribuída num segundo subgrupo estendido entre a infância pobre moralmente abandonada e a delinvente. Essa posição coloca em pauta ações voltada à proteção da infância e também direcionadas à proteção da sociedade contra a infância moralmente ameaçadora.

Nessa acepção, afirma Rizzini (2008):

nas primeiras décadas do século XX, a preocupação com a infância, como problema social, refletia a preocupação com o futuro do país. [A] proteção não mais predominantemente caritativa/religiosa, no sentido de ajudar, amparar, abrigar (aos ‘*orfãosinhos*’, aos ‘*desvalidos*’...); porém no sentido laico, crescentemente

ambivalente e judicializado do termo – defender, preservando do mal (a criança e a sociedade). (p. 83).

E, deste modo,

[a] filantropia entrou em cena para atender às demandas impostas pela instituição de uma nova ordem política, econômica e social. A força da filantropia resultou da urgência em ajustar as bases do Estado liberal, na lógica capitalista, à realidade da sociedade moderna, uma espécie de ajuste entre liberdade e ordem; mercado livre e trabalho. (Rizzini, 2008, p. 94).

3.2 Período Filantrópico

Impulsionadas pelos ideais iluministas, sobretudo, a partir da segunda metade do século XIX, muitas instituições serão forjadas numa noção de progresso civilizatório. E, igualmente, o florescimento de um novo modo de pensar a infância marcará o declínio do modelo de assistência do período caritativo.

Conforme Rizzini (2008), ao longo dos séculos XVIII e XIX assiste-se a uma lenta inversão da liderança sobre a assistência dirigida aos pobres, obedecendo a uma visão crescentemente secularizada da sociedade. Há um deslocamento do domínio da Igreja acerca da assistência à pobreza para o domínio do Estado, que passa a estabelecer múltiplas alianças com as instituições particulares.

Nesse contexto, os valores caritativos entram em conflito com os novos ideais filantrópicos. E, conforme Marcílio (2006), esse embate entre os dois modelos de assistência pode ser compreendido como resultante do avanço das ideias iluministas, além de um amplo processo de liberalismo econômico, social e político, que trouxe no bojo a idéia de progresso contínuo e a luta pela laicização da assistência. Corroborando com essa compreensão, Rizzini (2008) entende que esse embate também está inserido nas transformações provocadas pelas ideias higienistas e eugenistas, que se materializaram na prática daqueles que combateram a alta mortalidade de crianças e lutaram por uma infância sadia, questões entendidas como fundamentais para a noção de progresso da nação naquele cenário.

Esse campo de disputas, ao longo do século XIX, segundo Marcílio (2006) e Rizzini (2008), tiveram como efeito o declínio da assistência aos expostos no modelo de funcionamento das Rodas. O primeiro aspecto que contribuiu para o fim desse sistema tem conexões com a diminuição paulatina das doações e heranças deixadas para a criação dos expostos e, também, com a reformulação da lei dos municípios, em 1828, que isentava as Câmaras Municipais de obrigações com os enjeitados. Desse modo, ficou instituído a partir dessa data:

que, onde houvesse Santas Casas, as Câmaras poderiam passar-lhes oficialmente o seu dever de cuidar dos expostos. [E], é nesse período que, face à relutância da municipalidade para dar cobertura às suas necessidades materiais [que] as Assembléias Provinciais acabaram por subsidiar as Santas Casas nessa função. [Como resultado as] Misericórdias foram gradativamente perdendo sua autonomia e, dependendo financeiramente do Estado, passando a estar a seu serviço e sob o seu controle. (OLIVEIRA, 2004a, p. 38).

O segundo aspecto acerca do declínio das Rodas assinalado por Marcílio (2006) ocorreu no final das últimas décadas do século XIX e início do século XX. Nesse período foram atacados dois setores considerados os sustentáculos do modelo de assistência caritativa. O primeiro foi o “sistema de amas mercenárias – acusado de ser a principal causa de mortalidade infantil dos expostos – que foi sendo abolido” (p. 162). O segundo setor foi a adoção de escritórios de admissão aberta nas Casas dos Expostos, ou seja, passou a ser possível saber a origem do adulto que realizava o depósito da criança na Roda. E, com essa mudança, o

Asilo dos Expostos deixou de ser o local utilizado pelo pai, ou pela mãe, de um bebê para desvencilhar-se de um filho não desejado. As crianças deixadas nos novos Asilos dos Expostos já não eram exclusivamente bebês de tenra idade: as mães começaram a deixar filhos maiores (de dois, três, quatro, cinco, seis e até sete anos [...]) e por tempo limitado. (p. 162).

Segundo Marcílio (2006) e Rizzini (2008), a medicina filantrópica travou uma árdua batalha contra os dois sustentáculos responsáveis pelo o declínio da Roda e foi vitoriosa nas duas. Para Rizzini (2008), essas discussões eclodiram na metade do século XIX:

quando começaram a ganhar espaço os debates sobre a higienização das cidades. As teses produzidas na Faculdade de Medicina do Rio de Janeiro por volta de 1830-1870 refletiam as novas preocupações que circulavam: eram debatidos temas

relativos ao tipo de cuidado indicado para crianças, por exemplo, se leite materno ou artificial; se artificial, de que animal), bem como o atendimento mais indicado para os expostos, cuja mortalidade era elevadíssima – se nos asilos ou por criadeiras externas. (p. 111).

Marcílio (2006) também sustenta que os:

médicos higienistas procuraram atacar a questão da infância abandonada em várias frentes: combate à mortalidade infantil; cuidados com o corpo (estímulo à educação física, aos esportes, à amamentação e à alimentação corretas); estudos; importação de conhecimentos e campanhas de combate à doenças infantis; educação das mães; introdução da Pediatria e da Puericultura, como novas áreas do conhecimento; campanhas de higiene pública; etc. (p. 194).

A exemplo do discurso médico saneador da saúde e da moral, os *juristas* também “deixaram seu campo de atuação tradicional e entraram decididamente no setor da infância desvalida e delinquente” (MARCÍLIO, 2006, p. 194). Esses profissionais se inspiraram e importaram as teorias do exterior, sobretudo, “as teorias da escola de Milão, especialmente as de César Lombroso (das taras hereditárias do criminoso, freadas pela disciplina rigorosa e a ordem, que começam na família)” [...] (MARCÍLIO, 2006, p. 194). Defendiam esses juristas, a exemplo do mentor italiano, que uma educação rígida era necessária para refrear a “tendência natural ao crime”.

Rizzini (2008) assevera que as:

[...] leis de proteção à infância, desenvolvidas nas primeiras décadas do século XX no Brasil, também faziam parte da estratégia de educar o povo e sanear a sociedade. As leis visavam prevenir a desordem, à medida em que ofereciam suporte às famílias nos casos em que não conseguissem conter os filhos insubordinados, os quais poderiam ser entregues à tutela do Estado; e, pela suspensão do Pátrio Poder, previam a possibilidade de intervir sobre a autoridade paterna, transferindo a paternidade ao Estado, caso se julgasse necessário (sobretudo quando a pobreza deixava de ser ‘digna’ e a família era definida como sendo contaminada pela imoralidade). (p. 64).

A Medicina e o Direito, nesse contexto, reelaboraram suas propostas de política assistencial, enfatizando a urgência na reformulação de práticas e de comportamentos tradicionais e

arcaicos, com o uso de técnicas “científicas”. Seus adeptos criticavam a velha assistência caritativa e davam ênfase à cientificidade da filantropia (MARCILIO, 2006; RIZZINI, 2008).

É interessante examinar as posições do médico Moncorvo Filho (1926) em relação ao asilo nos moldes da assistência caritativa. Segundo ele:

o asilo, tal qual concebiam os antigos, era uma casa na qual encafurnavam dezenas de crianças de sete a oito anos em diante, nem sempre livres de uma promiscuidade prejudicial, educadas no carrancismo de uma instrução quase exclusivamente religiosa, vivendo sem o menor preceito de higiene, muitas vezes atrofiadas pela falta de ar e de luz suficientes. Via de regra pessimamente alimentadas, sujeitas não raro, a qualquer leve falta, a castigos bárbaros dos quais o mais suave era o suplício da fome e da sede, aberrando, pois, tudo isso dos princípios científicos e sociais que devem presidir a manutenção das casas de caridade, recolhimentos, patronatos, orfanatos, etc., sendo conseqüentemente os asilos nessas condições, instituições condenáveis. (p. 134).

Desse modo, o modelo de instituições coloniais, como, por exemplo, a Roda, os Recolhimentos de meninas e os Seminários para meninos, além de insuficientes não respondiam mais às demandas e às exigências da sociedade liberal. Segundo Irma Rizzini (apud Marcílio, 2006), no início do século XX:

as críticas mais frequentes à caridade dizem respeito à falta de organização, de método do trabalho, de ordem. A filantropia surge para dar continuidade à obra de caridade, mas sob a nova concepção de assistência. Não mais a esmola que humilha, mas a reintegração social daqueles que seriam os ternos clientes da caridade: os desajustados. (p. 196).

Rizzini (2008), em seus estudos, principalmente no que se refere às últimas décadas do século XIX e primeiras décadas do século XX, reconhece a formação de um discurso ambíguo acerca da proteção da infância. Esse discurso coloca a infância como fulcro do progresso civilizatório. Contudo, também a posiciona como ameaça ao desenvolvimento da nação, especialmente a infância pobre, considerada moralmente abandonada e delinquente.

Diante do aparato médico-jurídico-assistencial que se formou, a própria designação da infância mudou com a intervenção da Medicina e das Ciências Jurídicas. De um lado, o termo “criança” foi empregado para o filho das famílias abastadas. E para a infância pobre foi

cunhado o termo “menor” que se tornou discriminativo da infância desfavorecida, delinquente, carente, abandonada. E, é no contraste entre infância alvo de proteção e infância ameaçadora, que Marcílio (2006) e Rizzini (2008) reconhecem a ambiguidade dos discursos e os efeitos das práticas da assistência que se forma na filantropia.

Nesse contexto histórico, às “crianças” era previsto um projeto de desenvolvimento físico, psicológico e moral no contexto familiar; aos “menores” definiam-se metas de assistência em função da prevenção (vigiar a criança e a família), educação (moldar a criança pobre ao hábito do trabalho), recuperação (reabilitar o menor vicioso) e a repressão (conter o menor delinquente). Ou seja, proteger a infância do “menor” era torná-la produtiva, controlável e contida (Rizzini, 2008).

Ainda segundo Rizzini (2008):

A missão ‘saneadora’ do país, no que tange à infância, era elaborada como parte do projeto de construção nacional, desde os primeiros anos de instauração do regime republicano. O discurso predominante continha uma ameaça implícita em suas mensagens; a de que o país seria tomado pela desordem e pela falta de moralidade, se mantivesse a atitude de descaso em relação ao estado de abandono da população, em particular a infância. (p. 77).

Observa-se que até 1900, em geral, não se costumava fazer distinção entre a fase da infância e adolescência, porém, no início do século XX começam a aparecer menções ao “púbere”, ao “rapaz” e à “rapariga”, normalmente em associação ao problema da criminalidade. Gradativamente a infância passou a ser alvo de minuciosa investigação para que se chegasse a uma classificação de seu “caso”, a partir do qual seria definido o tipo de tutela mais indicado. (RIZZINI, 2008; RIZZINI e PILLOTTI, 2009).

Desse modo, em nome da manutenção da ordem social e do futuro da nação, diversas intervenções foram “firmadas de modo a classificar cada criança e colocá-la em seu devido lugar. Será da medicina [...] o papel de diagnosticar na infância possibilidades de recuperação e formas de tratamento. [E] caberá à justiça regulamentar a proteção (da criança e da sociedade) [...]”. (Rizzini, 2008, p. 27).

Nas práticas asilares, essa compreensão classificatória fazia-se notar na condução dos casos eleitos para a institucionalização. Segundo Santos M. (2009), a cidade de São Paulo já contava com institutos privados de recolhimento de jovens desde o final do século XIX. Esses

institutos, fundados por congregações religiosas ou por particulares ligados à indústria e ao comércio, acolhiam filhos de operários e comerciantes. Contudo, apesar de contarem com vagas disponíveis, negavam-se a receber encaminhamentos realizados pelo Estado de meninos e meninas que, de alguma forma, tivessem sido incriminados judicialmente. A justificativa para tal ato era a preocupação de não misturar meninos de boa índole aos de má reputação.

Então, devido à pressão gerada pelas instituições em não querer receber jovens com a pecha de delinquentes, no início do século XX, segundo Baptista (2006), foram criadas instituições de regime prisional para menores de 21 anos e “‘pequenos mendigos, vadios, viciosos, abandonados’ e para maiores de 9 e menores de 14 anos, que lá deveriam ficar até completarem 21 anos” (p. 28). A ideia que norteava a criação dessas instituições, conforme Marcílio (2006), era a de que para a correção preventiva de meninos viciosos pelo abandono ou pela má educação familiar, seriam necessárias instituições especiais, “além das de pura caridade” (p. 218).

No campo da justiça, as intervenções classificatórias se consolidam, sobretudo, no Código de menores de 1927, que se tornou conhecido como Código Mello Mattos. Esse Código foi montado exclusivamente para o controle da infância e da adolescência, dividindo-as em abandonados e/ou delinquentes. Esse código também nomeou quais eram as características que identificam as situações irregulares, como, por exemplo: “as condições de habitação, de subsistência, de negligência, de exploração e de maus-tratos. [E por fim tipificou] os menores em vadios (artigo 28), mendigos (artigo 29) e libertinos (artigos 30)” (BAPTISTA, 2006, p. 29).

O anseio das autoridades em promover uma “profilaxia social” se expressava para além do esforço de classificar a juventude acusada de ser moralmente abandonada e/ou delinquente, encaminhando-a para “tratamento adequado”. Como nos mostra Corrêa (2001), este anseio, na década de 1930, corporificou-se em projeto utópico de se criar uma “cidade para menores”. Segundo a autora, em 1937 o médico e professor Leonídio Ribeiro, fundador e diretor do Laboratório de Biologia Infantil que funcionava no Rio de Janeiro, fora chamado a colaborar num projeto do Ministério da Justiça. A ele foi incumbido, pelo então Ministro Macedo Soares, a tarefa de projetar uma *cidade de menores* (p. 91). O objetivo dessa cidade era de assistir a abandonados e delinquentes, apartando-os radicalmente do convívio social. Para cumprir tal objetivo, o projeto esboçava o modelo de uma pequena sociedade com capacidade

para mil jovens. A intenção era a de que todas as necessidades dos jovens fossem supridas ali dentro para que não houvesse interlocução com o mundo exterior.

Essa utopia da “cidade de menores” não saiu do papel, segundo Corrêa (2001). Porém, como pondera a autora, esse projeto, como tantos outros que não saíram do papel, oferecem subsídios para refletirmos sobre as perspectivas sombrias de controle exercido sobre os indivíduos em instituições educacionais, de saúde e de punição:

Em certa medida elas foram todas muito-bem sucedidas em âmbitos menos espetaculares: nos currículos das escolas de medicina, particularmente na constituição da medicina legal; nos currículos das faculdades de educação e de serviço social, particularmente na constituição da psicologia educacional; nas instituições penitenciárias e naquelas de segregação de crianças, particularmente no que se refere a uma disseminação difusa da idéia de predisposição, tão cara aos ideólogos dos anos 30 e tão presente na nossa vida cotidiana. (p. 96).

Marcílio (2006) compreende que esses projetos de assistência à infância nos moldes de instituições criadas para suprir “todas” as necessidades dos seus usuários, apoiavam-se na noção de incapacidade das famílias (ou na inexistência destas) para criar seus membros. Segundo a autora, para os filantropos desse contexto:

os estabelecimentos de internamento seriam ideais para tirar a criança dos perigos da rua, do botequim, da malandragem, da vadiagem, etc. Retirada da família e da sociedade, nas instituições totais a criança encontraria a educação, a formação, a disciplina e a vigilância que a preparariam para a vida em sociedade, para bem construir sua família, dentro do amor e do preparo para o trabalho. [...] Com a maioridade, a criança sairia desse microcosmo estruturado e profilático e seria devolvida ‘apta’ para viver em sociedade. A filantropia tinha por escopo preparar o homem higiênico (capaz de viver bem nas grandes cidades, em boa forma e com boa saúde), formar o bom trabalhador, estruturar o cidadão normatizado e disciplinado. (p. 207).

Exemplos dessas instituições totais surgiram nas últimas décadas do século XIX “com as novas experiências sócio-pedagógicas (preventivas, correccionais ou disciplinares) [a saber]: as colônias agrícolas e as colônias industriais” (MARCÍLIO, 2006, p. 211). Essas “Colônias Agrícolas para Ingênuos” ou “Colônias Orfanológicas”, como eram conhecidas, mantinham uma forma de organização que submetia os indivíduos a um total controle, sob regime de internato.

As justificativas para que o asilamento da infância fosse no campo era apoiada na ideia de que: a) o regime higiênico é aí muito melhor assegurado do que na cidade; b) a solicitação da rua, do meio deletério em que crescia ao abandono é muito menos intensa; c) a ação educativa do trabalho agrícola é reconhecida como a mais eficaz; d) o sistema de internato em pequenos grupos de regime familiar (*cottage system*), preconizado pelos educadores modernos é só viável no campo. (MARCÍLIO, 2006, p. 212 apud João Pinheiro).

A primeira etapa da construção da assistência filantrópico-científica no Brasil voltada à criança desvalida ocorreu no ano de 1855, conforme Marcílio (2006). Nesse ano, foi criado o primeiro Programa Nacional de Políticas Públicas:

Com esse programa surgiram os Asilos em muitas províncias. O plano geral dessas instituições calcava-se na introdução de Estatutos estruturadores da organização interna, da distribuição dos espaços especializados, das normas do ensino elementar e da difusão do ensino profissionalizante. Os governos provinciais foram seus grandes promotores, tendo, também, de suportar o peso financeiro dessas novas instituições assistenciais que criaram. (p. 203).

Porém, paralelamente a todas as fundações de espírito filantrópico, as velhas formas missionárias de proteção aos enjeitados permaneceram, mesmo em declínio. Por exemplo, a Roda de Expostos inaugurada na província de São Paulo em 1825 somente teve suas operações encerradas em 1951. Contudo, o avanço do modelo filantrópico paulatinamente ganhou mais espaço, remodelando a rede de asilos e a forma de assistência.

A partir da virada para o século XX, a organização política de diversos segmentos sociais emergentes contribuiu para o surgimento de ações por parte do poder público para alterar as formas de atendimento às crianças abandonadas e carentes. Nesse período a infância abandonada era entendida pelos juristas simplesmente como um caso de polícia e de repressão urbana. Em 1902, Cardoso de Almeida, chefe de polícia de São Paulo, apresentou o projeto de um Instituto Disciplinar que atendesse aos chamados “pequenos criminosos” (MARICONDI, 1997, p. 8). Maricondi (1997) assevera que este projeto, embora com falhas, oferecia um estabelecimento onde podiam ser acolhidas crianças protegendo-as dos efeitos da miséria num espaço diferenciado daqueles oferecidos no sistema penal para os adultos.

Em 1922, foi fundado no Rio de Janeiro, então capital federal, o primeiro estabelecimento público de atendimento a menores. “Cinco anos depois foi outorgado o primeiro código de menores, de autoria de Mello Matos, juiz de menores da capital da república, possibilitando a criação de um sistema público de atendimento” (MARICONDI, 1997, p. 9). Segundo Marcílio (2006), o Estado assumia gradualmente a assistência à criança desvalida por meio de um aparato governamental para atender esta demanda e também controlá-la.

Em 1942, a assistência à infância teve suas atividades ampliadas com a criação do Serviço de Assistência ao Menor - SAM, subordinado diretamente ao Ministério da Justiça e gerado durante o Estado Novo. Seu funcionamento era de baixa qualidade no atendimento dirigido as crianças e adolescentes e se assemelhava ao sistema penitenciário. Todavia, expandiu-se país a fora, estimulando a proliferação de outras iniciativas de mesma natureza. Apesar de manifestações contrárias por parte da sociedade ele funcionou por vários anos (MARICONDI, 1997; OLIVEIRA, 2004).

3.3 Período do Estado Interventor

No Brasil, a partir da década de 1960, ocorreram mudanças no panorama da assistência que justificam a compreensão da emergência de um novo momento para as políticas voltadas à infância. O discurso que serviu de esteio para o período filantrópico, sintetizado no bordão “salvar a criança para salvar a nação”, continuaria a ecoar, porém, em tonalidades e com efeitos práticos diferentes.

Dos primórdios da república até 1960, segundo Marcílio (2006), Rizzini (2008), o Estado brasileiro não teve um posicionamento pautado por iniciativas bem delineadas, quer na assistência ou na proteção da infância desvalida. Nesse sentido, restringia-se às funções de estudo, de vigilância e de controle da assistência à infância, bem como de repressão aos desviantes. E, para cumprir tais funções, criou, ao longo do tempo, órgãos públicos especializados, porém caracterizados, sobretudo, por uma ineficiente e incompetente ação política marcada pela descontinuidade. Inscrevem-se nessa ordem, por exemplo, o Departamento Nacional da Criança criado em 1919 com o objetivo de controlar toda a assistência à infância pobre e o já citado SAM que, além da infância pauperizada, também, administraria a população delinquente-juvenil (OLIVEIRA, 2004; MARCÍLIO, 2006).

Segundo Baptista (2006), o ano de 1964 foi marcado por mudanças radicais na conjuntura política. E, com a assunção militar do governo, por meio do golpe, o Estado brasileiro passou a deter o “papel de interventor e principal responsável pelas medidas referentes à criança e ao adolescente infrator. Os militares procuraram capitalizar o descontentamento geral, mostrando-se aptos a dar uma resposta radical” (p. 31), e como primeira ação no âmbito da infância fundaram, no mesmo ano, a FUNABEM – Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor – por meio da lei n^o 4.513.

A FUNABEM tinha por objetivo “formular e implantar a política nacional do bem-estar do menor, mediante o estudo do problema e do planejamento das soluções”, e também a orientação, coordenação e fiscalização das entidades que compunham o corpo dessa política (OLIVEIRA, 2004, p. 41). Sua fundação também significou a extinção do SAM, que se tornou impopular devido aos métodos repressivos que utilizava. Segundo Vogel (2009), “o novo órgão pretendia ser o reverso de seu predecessor, mais ou menos como o novo regime pretendia opor-se ao antigo, isto é, como sua antítese” (p. 288).

Em pleno movimento de se opor ao antigo modelo, o regime militar começou investindo na qualificação institucional da FUNABEM. De acordo com a lei n^o 4.513, a FUNABEM seria uma entidade autônoma, tanto na esfera administrativa quanto na financeira. “Pensava-se, desse modo, afastar o fantasma da burocracia e da corrupção, que tinha caracterizado o funcionalismo do SAM”. Além disso, o regime militar conferia a essa nova política “legitimidade nacional e âmbito irrestrito, na matéria, coisa que a sua antecessora jamais tinha alcançado de fato” (VOGEL, p. 288)

Contudo, parte importante do patrimônio da nova entidade foi herdada do acervo do já extinto SAM. Essa herança se manifestou, logo, pesada, devido à carga simbólica desse legado. Com efeito, a péssima memória do SAM estava indelevelmente associada ao acervo assumido pelo novo órgão. Segundo Vogel (2009), “a imagem da FUNABEM padecia de um mal originário, pois, sendo herdeira dos bens do SAM, era, em princípio, suspeita de ter herdado também os seus métodos” (VOGEL, 2009, p. 290).

Muitos discursos apoiados no período filantrópico que esboçavam uma preocupação com o processo de marginalização da infância e nos desdobramentos que isso poderia acarretar foram retomados na política que nascia no regime militar, como, por exemplo, a intensa

preocupação com a perturbação da ordem social ou a perda lastimável de capital humano para garantir o progresso econômico da nação.

Dentro dessas prerrogativas, a estratégia adotada pela FUNABEM tinha como meta romper com as práticas repressivas do fracassado dispositivo de controle social erigido pelos modelos anteriores do seu antecessor. Em consequência, a Fundação, como previa seu Estatuto, tentou “adotar meios tendentes a prevenir ou corrigir as causas de desajustamentos” (VOGEL, 2009, p. 294) da questão da infância, como, por exemplo, a pobreza, o abandono, maus-tratos, exploração, entre outros, como recurso para evitar internações.

Prevenir, nesses moldes, significava atuar por meio de um conjunto de medidas legislativas, administrativas e políticas que enquadrassem a infância marginalizada e designada pelo termo “menor”. O objetivo era “recuperá-la e restituí-la à vida social”. Em outros termos, prevenir tinha o sentido de “combater o abandono, o perigo moral e a inadaptação do menor, para transformá-lo novamente em ‘cidadão útil à sociedade’”. (VOGEL, 2009, p. 301). E nessa acepção, para preservar a infância tornava-se necessário:

atacar as causas exógenas da marginalização do menor que provêm do ‘meio ambiente’. Uma delas é a rua, ‘fonte de todos os vícios’, lugar dos ‘perigos variados’ que rondam o menor. A outra é o lar em estado de desequilíbrio, pois o menor é, antes de tudo, vítima do mal-estar doméstico”. (VOGEL, 2009, p. 301).

É interessante observar que, nas propostas da FUNABEM, houve a intenção de tornar os internamentos casos de exceção, apostando na manutenção da família como estratégia de se manter a ordem urbana, diferentemente do que ocorreu no período filantrópico, segundo Rizzini (2008), onde a estratégia para se garantir o controle sobre a infância moralmente abandonada foi a de sequestrá-la em abrigos, por meio de mecanismos legais que permitissem ao Estado a destituição do “pátrio poder”.

Tocava-se, aí, num ponto crucial do ideário proposto pela Fundação: a questão do internamento. Internar era uma prática de inúmeros aspectos negativos. Em primeiro lugar, debilitava a família, estatizando o que lhe pertencia, contribuindo, dessa maneira, para afastá-la do ideal da ‘família bem constituída’. E em segundo, onerava a Nação, dando origem ao ‘menor filho do estado’. (, VOGEL, 2009, p. 293, apud ALTENFELDER, 1965).

Baptista (2006) aponta que o problema da infância nesse momento passou a ser abordado como questão de segurança nacional. Porém, segundo a autora, pouco tempo depois da implantação da lei nº 4.513 ficou claro que suas diretrizes não se concretizariam principalmente em razão da estrutura altamente centralizadora e da permanência da Priorização da internação como medida de segregação dos menores marginalizados. Além disso, Maricondi (1997) adverte que, mesmo com os aparentes esforços do regime militar em afastar o fantasma do SAM, a FUNABEM acabou por herdar todas as suas práticas repressivas no trato com a infância e, apesar das diversas reformulações em seus programas, acabou por sucumbir.

Nesse ínterim, para atender às demandas de um Estado interventor, foi elaborado um novo Estatuto do Menor (Lei nº 6.697) em 1979 que, da mesma maneira que o Código Mello Mattos, não se dirigia a todas as crianças e adolescentes brasileiros, mas àqueles que se encontravam em “situação irregular”, ou em outros termos, à infância pobre considerada moralmente abandonada (OLIVEIRA, 2004).

De acordo com esse Código, em seu artigo 2º, os menores eram considerados em situação irregular quando:

privados de condições essenciais à sua subsistência, saúde, instrução obrigatória; em perigo moral; privados de representação ou assistência legal, pela falta eventual dos pais ou responsáveis; com desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária; respondendo por prática de ato infracional. (BAPTISTA, 2006, p. 31).

Segundo Batista (2006) e Marcílio (2006), o Código de 1979 determinava que as entidades de assistência e proteção ao menor seriam criadas pelo Poder Público e disporiam de centros especializados “destinados à recepção, triagem e observação, e a permanência de menores”. Essa determinação do Código ratificava os princípios da FUNABEM quando elegeu “como Prioridade a melhoria da condição dos internatos, com a implantação de serviços de Recepção e Triagem” (FIGUEIREDO, 1987, p.134).

Entretanto, as metas da FUNABEM de atacar as causas exógenas da marginalização da infância e fortalecer a família tiveram efeito contrário. No que tange às práticas de internamento, elas não só se intensificaram como também houve um investimento ingente sobre as práticas de triagem. O investimento, nesse período, em criar instituições que

realizassem recepção, triagem e encaminhamento chama a atenção. Não que entidades com função semelhante não existissem antes, pois a própria Roda foi um protótipo dessa lógica de se tratar a infância. Entretanto, é curioso notar que, no século XX, os saberes, sobretudo, médicos e jurídicos, entraram em sinergia e produziram efeitos diretos sobre a prática classificatória e a criação de serviços de recepção, triagem e encaminhamento.

Além de todos os saberes médicos e psicológicos que se prestaram à classificação da marginalidade, estas também se materializaram na letra da lei. Exemplos disso podem ser observados no Código de 1927 que tratou da infância pobre pelas categorias de abandonada e/ou delinquente, tipificando-as como “menores, vadios, mendigos, libertinos”, e também classificou as situações consideradas como irregulares que, na maioria das vezes, culpabilizava a família de origem pobre. E, igualmente, o Código de 1979 reproduziu essa lógica classificatória, porém, com o adendo de determinar que “as entidades de assistência e proteção ao menor seriam criadas pelo Poder Público e disporiam de centros especializados ‘destinados à recepção, triagem, e observação e à permanência de menores’”. (MARCÍLIO, 2006, p. 226).

Ou seja, esse código oficializava os centros de seleção da infância pobre. Essa preocupação com as práticas de triagem que reverberam nos discursos do século XX, sobretudo na década de 1970, foram problematizadas por Camargo (1972) em uma pesquisa intitulada “A criança O adolescente A cidade”. Nessa pesquisa, o autor reflete sobre o processo que envolve a classificação e a triagem de jovens na rede pública e privada de abrigos.

Camargo (1972) chama a atenção para o processo de encaminhamento que envolve a entrada de um jovem numa instituição de abrigo e os efeitos classificatórios que atravessam esta prática. Diz ele que a forma pela qual um jovem

é encaminhado a uma entidade pode ser um primeiro indicador da nova situação social na qual irá encontrar-se. Isto é, ele começa a ser classificado como marginal deste ou daquele tipo a partir do momento e da maneira pela qual é levado à entidade que passa a abrigá-lo. O modo pelo qual o menor é encaminhado já pode ser um indício do tipo de ‘desajustamento social’ revelado em seu comportamento; e do grau de pauperismo em que se encontra sua família. Nota-se, por exemplo, que as crianças e adolescentes provenientes de famílias de classe média raramente são levadas às entidades públicas ou privadas, para abrigo e internamento corretivo. (p. 67).

Ao chamar a atenção a esse processo, Camargo (1972) demonstra sua preocupação com os efeitos que as práticas institucionais, sobretudo as de classificação, podem gerar na trajetória de vida da população jovem e o quanto isso determinará as possibilidades de “ressocialização” de crianças e adolescentes. Todavia, Figueiredo preocupa-se com o modo como o encaminhamento é realizado e com seus efeitos classificatórios e não com a própria prática de classificação posto que, para ele:

somente o trabalho rigorosamente científico de classificação social, realizado por uma equipe multidisciplinar de especialistas, pode evitar equívocos e distorções nocivos à ressocialização do menor. Os críticos de semelhança e diferença que distinguem pessoa ‘normal’ de ‘marginal’ não podem nem ser definidos nem ser aplicados por pessoas que trabalham inspiradas pelo ‘bom senso’, a ‘prática’ ou o ‘altruísmo’. (CAMARGO, 1972, p. 72)

Em outros termos, Figueiredo não problematiza a necessidade de triagem. Ele defende sua existência desde que balizada pelo conhecimento científico. Porém, ficam as questões: *classificar para quê e com qual objetivo?* Posto que o próprio autor identificou no crivo da questão econômica a base da triagem, *qual é o sentido de matematizar a pobreza em tipos?* Essa discussão, nesses termos, vai ser proposta quase vinte anos depois por Costa (1990). Defende esse autor que a “triagem, na vida das crianças e adolescentes das camadas pauperizadas de nosso povo, começa na concepção” (p. 76). Ou seja, é o acesso aos direitos básicos que determinará a seleção daqueles que farão uso da rede de abrigos e aqueles que não farão.

Por fim, é importante ressaltar que essas concepções de classificação corporificada nos sistemas de triagem institucional atravessaram as décadas de 1980 e 1990 tendo como foco privilegiado as “portas de entrada” da rede de abrigo que ganharam diversas versões até chegarem ao que ficou conhecido como Centros de Referência da Criança e do Adolescente (CRECA).

4. O processo de reordenamento institucional da rede de abrigos e sua atual configuração

A atual configuração da rede de acolhimento institucional, no município de São Paulo, pode ser compreendida no contexto da redemocratização do país iniciado na década de 1980. Esse processo, sobretudo, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, redesenhou profundamente a estrutura organizacional e institucional do Sistema de Proteção Social Brasileiro (ARRETCHE, 1996)

A Carta Magna de 88 estabeleceu diretrizes que orientaram a proteção e a assistência à infância, desdobrando-se nos dispositivos que compõem o Sistema de Garantia de Direitos e naqueles que regulamentam e incorporam a Assistência Social ao Sistema de Proteção Social. E, também, estabeleceu os parâmetros de descentralização político-administrativa e de municipalização dos serviços, especialmente os de abrigo. Esses parâmetros resultaram no remodelamento da gestão da coisa pública, e conseqüentemente, na configuração das instituições de acolhimento (BAPTISTA, 2002; BIERRENBACH e BAPTISTA, 2004).

A ratificação desses parâmetros constitucionais deu origem a duas leis distintas. A primeira reafirmou o artigo 227²⁰ presente na Carta Magna dando origem à lei nº 8.069 de 13 de julho de 1990 (ECA). E a segunda ratificou os artigos constitucionais 203²¹ e 204²² criando a lei nº

²⁰Art. 227 – É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (Caput do art. 227 da Constituição Federal de 1988.)

²¹Art. 203 – A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II – o amparo às crianças e adolescentes carentes; III – a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV – a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V – a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

²² Art. 204 – As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: I – descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social; II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. Parágrafo único – É

8.742 de 7 de dezembro de 1993 – Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Salienta-se que ambas as leis, também, incorporam as diretrizes de descentralização e municipalização previstas na constituição, orientando, a partir delas, as políticas públicas e programas voltados à infância. (JOVCHELOVITCH, 1998; OLIVEIRA, 2004a; BIERRENBACH e BAPTISTA, 2004)

Dito isto, este capítulo refletirá acerca do reordenamento institucional apoiado nas noções de descentralização e municipalização que orientam as políticas públicas e os programas de atendimento à infância institucionalizada, apresentando o desmonte dos “grandes complexos” de atendimento sob os parâmetros legais do ECA e da LOAS. Contudo, sem perder de vista o que aponta Baptista (2002):

A compreensão do processo de construção de políticas públicas relacionadas à crianças e ao adolescentes, especificamente daquelas voltadas a dar proteção aos segmentos mais pauperizados da população pela vida do abrigo, só [é possível levando-se] em conta que o mesmo ocorre em um campo dinâmico e contraditório de tensões e em conjunturas sócio-históricas [...] (p. 9).

No contexto da década de 1980 será pautado, sobretudo, o ideário produzido no regime militar, e proposto um reordenamento das instituições de acolhimento asilar. E, esse movimento se dará em paralelo ao próprio processo de reivindicação democrática provocada pela imposição totalitária do regime militar que se instalara na década de 1960.

Conforme Jovchelovitch (1998), “o Estado do pós-guerra se agigantou, assumindo fortes características intervencionistas no plano da economia, nos padrões de reprodução social de seus cidadãos e, fundamentalmente, na manutenção de relações de dominação” (p. 37).

E, especialmente, no período que correspondeu ao golpe militar em 1964, as relações intergovernamentais do Estado brasileiro tornaram-se muito mais próximas às formas que caracterizam um Estado unitário, distanciando-se daquelas que caracterizam as federações mais adaptadas aos interesses do povo (ARRETCHE, 1996). Esse período foi marcado por intensas mobilizações da sociedade por cidadania, poder local e participação na administração

facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de: I – despesas com pessoal e encargos sociais; II – serviço da dívida; III – qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados.

pública, colocando em questão este modelo de governo totalitário e centralizador. E, como corolário dessas reivindicações populares, houve a criação de novos espaços de atuações democráticas (BAPTISTA, 2002; OLIVEIRA, 2004a).

As mobilizações que marcaram esses novos espaços de atuação apoiaram-se em noções de **descentralização** e **municipalização** como propostas para o **reordenamento** da gestão da coisa pública. Para Jovchelovitch (1998) e Baptista (2002), essas propostas tomaram particular importância no contexto da promulgação da Constituição Federal de 1988 e das mudanças ocorridas no posicionamento dos governos face às questões sociais e ao redimensionamento das relações entre Estado e sociedade civil.

De acordo com Jovchelovitch (1998), Baptista (2002) e Souza (2004), no que diz respeito às questões sociais, a Carta Magna registra, em seu artigo 204, como diretrizes da Assistência Social, a descentralização político-administrativa e a participação popular, por meio de organizações representativas na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (União, Governo e Município). E, além disso, essas autoras salientam a importância que essas noções tiveram registrando suas respectivas ratificações em legislações posteriores, como, por exemplo, as que são regulamentadas no ECA²³ e na LOAS²⁴.

Arretche (1996) questiona em seus estudos o que chamou de “significativa convergência de opiniões” (p. 1) no que tange à importância dada ao tema da descentralização para a reforma do Estado, observando que correntes à direita e à esquerda do espectro político enfatizaram de forma exagerada. Em outras palavras, a autora indica que a partir de perspectivas políticas distintas se produziu um grande consenso em torno da descentralização, supondo que formas descentralizadas de prestação de serviços públicos:

seriam mais democráticas e que, além disso, fortaleceriam e consolidariam a democracia. Igualmente, tal consenso supunha que formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais eficientes e que, portanto, elevariam os

²³ O ECA em seu artigo 88, respectivos incisos I e III, coloca como orientações de sua política e linhas de ações de atendimento: a municipalização do atendimento e a criação e a manutenção de programas específicos observando-se a descentralização político-administrativa.

²⁴ A LOAS, no âmbito da Assistência Social, em seu artigo 5 propõem: I - descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo; II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; III - primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência.

níveis reais de bem-estar da população. Portanto, reformas do Estado nessa direção seriam desejáveis, dado que viabilizaria a concretização de ideais progressistas, tais como equidade, justiça social, redução do clientelismo e aumento do controle social sobre o Estado. (ARRECTCHE, 1996, p. 2)

Contudo, a autora problematiza esse consenso demonstrando que as associações positivas que foram estabelecidas em relação a ele não se sustentam nem do ponto da lógica dos argumentos e nem empiricamente. E conclui, sobre a expectativa da descentralização como condição necessária à democratização, afirmando que:

qualquer que seja o conteúdo da proposta de democracia ao qual se esteja filiado, os princípios e valores que o sustentam devem se encarnar em instituições concretas, as quais têm variado ao longo do tempo. Dado que permanecerão existindo questões que devem ser processadas pelos distintos níveis de governo, o caráter democrático do processo decisório depende menos do âmbito no qual se tomam decisões e mais da natureza das instituições delas encarregadas. (ARRETCHE, 1996, p. 18).

Para Guimarães (2002), o tema descentralização, enquanto fenômeno político, tem se colocado como estratégico, na contemporaneidade, para os projetos de Reforma do Estado. A partir do levantamento bibliográfico que realizou, reconhece, a exemplo de Arretche (1996), a presença de um “consenso em torno da sua necessidade, pertinência, oportunidade e capacidade estratégica para a superação dos conflitos de distribuição de poder, de serviços e de recursos entre esferas de governo e/ou setores da sociedade” (p. 11). Além disso, também defende que o tema da descentralização está presente em diversos campos de saberes. A autora assevera que, no campo das ciências políticas, esse tema é tratado como mecanismo democrático que permite autonomia política dos níveis locais e regionais, com vistas ao aprofundamento da democratização. Já no campo das ciências econômicas, ele é visto como transferência de responsabilidades das atividades econômicas públicas para o setor privado. No entanto, no campo da sociologia, a descentralização é tida como um mecanismo para o empoderamento (“empowerment”) da sociedade civil, com o objetivo de incrementar a cidadania. E, por fim, no campo da Administração Pública, este tema constitui uma política para se diluir o poder decisório e administrativo dentro das agências públicas centrais, através da desconcentração, ou seja, da transferência de responsabilidade administrativa sobre os serviços básicos públicos do nível nacional para os governos regional e local. Além disso, a autora identifica que essa discussão sobre a descentralização fundamenta-se em dois planos: um jurídico e um político-institucional. No plano jurídico, a descentralização é concebida

como ruptura de um vínculo hierárquico preexistente e relaciona-se basicamente à ideia de competências exclusivas. Nesse caso, descentralização implica na ausência de intervenção de qualquer outro órgão ou instância. No plano político-institucional, a descentralização é concebida como desagregação do poder público, por meio de diversas modalidades, que vão de uma simples desconcentração de atividades até a descentralização de poder decisório, ou seja, da transferência de competências ou poderes do centro para a periferia.

Segundo Baptista (2002), a descentralização é um processo que se desdobra em aspectos técnicos e políticos. Como processo técnico, tem como instrumento a descentralização administrativa efetuando ações em três eixos: deslocamento de centros de poder decisório, delegação de atribuições e responsabilidades, e execução orçamentária regionalizada para financiar essas atribuições. E “como processo político é associada à redemocratização e ao reconhecimento da sociedade civil organizada como capaz de interferir e influenciar nos rumos da política” (p. 29).

Conforme Jovchelovitch (1998) e Baptista (2002), no bojo da concepção de uma nova divisão de atribuições e responsabilidades entre os entes da União, a noção de municipalização concretiza, no âmbito do município, a proposta de descentralização do poder em seus aspectos técnicos e políticos. Em outros termos, nessa nova divisão, é conferida ao município maior atribuição e responsabilidade, muito embora esteja claro que Estado e a União devem compartilhar com ele a responsabilidade pela solução dos problemas. Além disso, no que tange às políticas de assistência à infância, o município tornar-se-á o “locus” da gestão das políticas públicas de atendimento.

Para Yazbek (2004):

a descentralização político-administrativa na gestão da Assistência Social, como forma de ampliar os espaços de participação democrática, reconfigura essa política em um novo patamar no âmbito municipal, para contribuir para a inclusão social nas esferas locais, sem perder de vista a integração nacional. O reconhecimento da autonomia da esfera local não exclui as responsabilidades do nível federal pela direção e condução geral da política e por sua integração nos diversos níveis de governo. Esse processo contribui ainda para o reconhecimento das particularidades e interesses próprios do município e como possibilidade de levar os serviços para mais perto da população. (YAZBEK, 2004, p. 11)

Baptista (2002) adverte que municipalização não deve ser confundida com “prefeiturização”, caracterizada pela transferência pura e simples de competência entre órgãos públicos (estado/prefeitura), dando exclusividade à administração municipal da gestão do processo. Na municipalização, estado e municípios têm competências concorrentes (co-compartilhadas):

para preservar a unidade do atendimento, o estado detém a responsabilidade do estabelecimento das normas gerais e da assistência técnica e financeira para a execução das atividades, **enquanto que aos municípios cabe a formulação e operação das políticas públicas de âmbito local para enfrentamento da questão infanto-juvenil, seja por administração direta, seja por convênios com instituições de âmbito privado.** Nessa nova perspectiva, a política pública já não se restringe à política governamental: é uma política que nasce do diálogo, do entendimento maduro entre o executivo municipal e as organizações locais representativas da população (Conselhos, ONGs). (p. 31- grifo meu).

Como podemos observar, no plano técnico e político, as noções que sustentaram o reordenamento institucional dirigido à infância se apoiaram nas noções de descentralização e municipalização. A partir do exame dessa questão por alguns autores, como, por exemplo, Arretche (1996), Guimarães (2002), Souza (2004), é possível perceber que essas noções estão distantes de um consenso conceitual, porém, politicamente foram usadas como bandeira para um ideal político de democracia em oposição direta ao regime militar. Para Blanco (1994 apud Arretche, 1996), esse ideal político foi tomando forma enrijecida a tal ponto que qualquer oposição a ele era reconhecido como contestação “a uma sociedade aberta e livre” (p. 11). Nos aspectos técnicos, como observou Guimarães (2002), as áreas do conhecimento que mais contribuíram foram a Administração Pública e as Ciências Políticas. Os efeitos desses aspectos técnicos influenciaram diretamente, na forma de gestão dos serviços, a dimensão das instituições, entre outras questões que veremos a seguir.

4.1 O desmonte dos “grandes complexos”

Guardadas as devidas proporções, as experiências sócio-pedagógicas conhecidas como “colônias agrícolas ou industriais”, inauguradas no final do século XIX, chegaram “vivas e operantes” até as últimas décadas do século XX. Segundo Baptista (2006), na década de 1980 ainda era:

comum as crianças e os adolescentes serem abrigados em complexos de atendimento, semelhantes aos antigos reformatórios e orfanatos, isolados da malha urbana e distantes da vida em comunidades. Suas estruturas eram montadas de forma a impedir o contato com o mundo externo, mantendo, no seu interior, escolas, quadras esportivas, piscinas, núcleo profissionalizante, além de atendimento médico, odontológico e enfermarias. (BAPTISTA, 2006, p. 31)

Além disso, a referida autora salienta que nessas instituições totais o:

[...] sistema de funcionamento era baseado na segregação por gênero e por idade, e na massificação: as crianças e adolescentes eram distribuídos por módulos (com capacidade para abrigar mais ou menos 100 em cada um), de acordo com o sexo e faixa etária, separando irmãos e parentes. A superlotação era constante, bem como as ‘saídas não autorizadas’ (fugas). (BAPTISTA, 2006, p.31).

Altoé (1990) realizou um estudo em um grande complexo localizado no Estado do Rio de Janeiro e identificou práticas de separação de irmãos e parentes calcadas num sistema institucional de transferência orientado por regras que qualificou como “burocráticas administrativas” (p. 55). E, como resultado dessas práticas, ela identificou a produção de sofrimento devido ao rompimento de vínculos entre crianças, adolescentes e profissionais²⁵. E, além disso, também verificou efeitos disciplinadores, “despolitizantes e despotencializantes” que diminuíam as perspectivas de autonomia dos atendidos e as possibilidades de se rebelar.

A década de 1990 instalará mudanças nos modelos institucionais de atenção à criança e ao adolescente num ritmo mais intenso e com diretrizes orientadoras mais precisas no que tange ao processo de desmonte dos “grandes complexos”. O ECA, em seu artigo 92, estabelece como princípios para o atendimento em abrigos:

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 grupos de irmãos; VI- evitar, sempre que possível, a transferência para outras entidades de crianças e adolescentes abrigados; VII- participação na vida da comunidade

²⁵Educadores Sociais e/ou Cuidadores.

local; VIII- preparação gradativa pra o desligamento; IX- participação de pessoas da comunidade no processo educativo. Parágrafo único. O dirigente de entidade de abrigo é equiparado ao guardião, para todos os efeitos de direito. (BRASIL, 1990 – grifo meu).

Como podemos observar, esses princípios, orientados pela lei n^o 8.069, dão outra dimensão ao atendimento institucional. Pretendem evitar que os abrigamentos sejam realizados distantes da origem geográfica da criança em seu inciso I, pois a intenção é não deixar a criança perder o vínculo com sua família e sua comunidade. Orienta, em seu inciso III, que os atendimentos sejam realizados em pequenos grupos, buscando-se estruturas residenciais, mais próximas ao modelo de família, intentando à personalização do atendimento. Determina a superação da segregação por sexo e faixa etária em seus respectivos incisos IV e V.

Balizado por esses princípios:

em 1992, a FEBEM/SP foi incorporada à secretaria do Menor por intermédio de um departamento específico (DT-2 Divisão de Atendimento Integral à Criança e ao Adolescente), responsável pelo atendimento às crianças e adolescentes denominados “carentes e abandonados”, na faixa etária de zero a 18 anos, foi sendo construído o projeto de transformação do atendimentos. (OLIVEIRA, 2004a, p. 44).

Conforme Maricondi (1997), nesse período a FEBEM/SP, por meio da DT-2, “assumiu o desafio de construir uma proposta educacional que de fato alterasse profundamente a modalidade de atendimento nos “grandes complexos” (p. 16). Como resultado desse desafio, foi elaborado o projeto “Casas de Convivência” que consistiu em uma modalidade de acolhimento institucional em dimensões menores, tendo como referência instalações residenciais no modelo familiar. Sendo assim, em outubro de 1992 foi iniciado o processo de transferência do Complexo Imigrante para “Casas de Convivência” instaladas na comunidade.

A meta seguinte era a desativação dos Complexos Raposo Tavares e Sampaio Viana. Contudo, devido a uma rebelião de grandes proporções, ocorrida em 22 de outubro de 1992, no Quadrilátero do Tatuapé, esse processo foi interrompido (Maricondi, 1997). O resultado foi a alteração no curso do andamento dos desmontes que só foi retomado em 1995. Porém, dessa vez norteada pela nova diretriz, que definia que cabia à FEBEM/SP a execução de medida de internação ao adolescente autor de ato infracional e ao Município, o atendimento em abrigo (OLIVEIRA, 2004a).

No ano de 1995, o Complexo Raposo Tavares, que abrigava 400 crianças e adolescentes foi terceirizado, porém, como problematiza Baptista (2002), sem a preocupação de desconcentrar a população abrigada e sem prévio preparo das novas entidades para assumir a demanda do atendimento. Segundo a referida autora, as novas entidades perderam

o controle da situação, gerando insegurança e revolta dos abrigados. Muitos fugiram e as famílias perderam as condições de localização de seus filhos. Finalmente, após um processo difícil e conturbado, os abrigados foram sendo transferidos para diferentes entidades que foram sendo conveniadas (BAPTISTA, 2002, p. 23)

A etapa seguinte foi a desativação do Complexo Sampaio Viana²⁶, em 1997, que por muito tempo foi a “porta de entrada” à infância institucionalizada em São Paulo. Essa unidade atendia em média 500 crianças de até 7 anos de idade. Funcionava como local de transição, realizando triagem e encaminhamentos. Diferentemente do que ocorreu com o Complexo Raposo Tavares, a descentralização dessa unidade foi fruto de um longo processo, planejado de forma a garantir uma estrutura que desse conta da demanda, mantendo os princípios de universalidade do atendimento, ou seja, sem critérios de faixa etária e com a garantia de atendimento integral. (BAPTISTA, 2002; OLIVEIRA, 2004).

Desse modo, em substituição à Unidade Sampaio Viana, foram criadas três unidades de abrigo e encaminhamento regionalizadas, com capacidade para 250 vagas, denominadas Solar da Alegria, situadas no bairro do Belém, em Artur Alvim e Jardim Umuarama, com capacidade de recepção de 70, 100, e 80 crianças respectivamente. E o restante das vagas foi garantido pelo atendimento de quatro unidades conveniadas, que funcionavam como retaguarda exclusiva das unidades de recepção e encaminhamento, com capacidades de vagas distribuídas para 25, 60, 80 e 100 crianças.

Oliveira (2001) afirma que o desmonte da Unidade Sampaio Viana era um projeto antigo, sobretudo dos movimentos progressistas pró-infância. No entanto, salienta que não foi um processo vivido sem contradições: “seu desmonte apesar de significar uma ruptura com um

²⁶A história da Unidade Sampaio Viana remonta ao recolhimento do exposto pela Santa Casa de Misericórdia de São Paulo. Em 1896 era chamada de Casa dos Expostos e, posteriormente, passou a chamar-se Educandário Sampaio Viana.

modelo perverso de atendimento, também representou para muitos a quebra de vínculo com um trabalho comprometido com a causa da criança” (p. 29). E, por fim, reconhece que o processo de desmonte foi coerente, permitindo que os envolvidos pudessem se preparar para a mudança.

Ao refletir sobre o encerramento de *instituições totais* de acolhimento, na cidade de São Paulo, Oliveira (2004) também entende que a “superação do atendimento nos “grandes complexos” teve como semente a instalação de pensionatos (1984) para o atendimento específico de adolescentes que deveriam ser preparados para o trabalho e o futuro desligamento institucional” (p. 44). Ela avalia que ainda era um projeto que restringia o atendimento por faixa etária e por sexo, contudo, considera essa iniciativa como o “embrião” de um novo tipo de atendimento.

Paralelo ao processo de desmonte das grandes unidades, em 1987, a então Secretaria Estadual do Menor, criou o serviço SOS-Criança que tinha como finalidade prestar atendimento à criança a partir de informações de situação de risco. Em outubro de 1990, esse serviço assumiu o papel de central de triagem e encaminhamento em situações que requeriam o abrigo de crianças e adolescentes em situação de risco. Cotidianamente chegavam à instituição crianças em situação de vulnerabilidade encaminhadas pela polícia, educadores sociais de rua, conselheiros tutelares, Varas da Infância, entre outros.

Tal programa contava com unidades de retaguarda para onde eram encaminhadas especialmente **as crianças que não eram mais recebidas na Unidade Sampaio Viana em função da idade**. Além do encaminhamento para os abrigos que funcionavam exclusivamente como sua retaguarda, o SOS-Criança também se utilizava das vagas em instituições particulares ou conveniadas. A própria sede do SOS-Criança tinha estrutura física para **abrigar provisoriamente aqueles para os quais não se encontrava vaga em outros locais e aos que viviam nas ruas**, a quem se oferecia atendimento no que se refere à higiene, alimentação e alguma atividade educativa, objetivando um trabalho com vistas à reintegração familiar. Isso constituía um dos problemas de sua realidade, pois ali chegaram a ficar crianças com necessidades especiais sem receberem atendimento especializado, convivendo com grande quantidade de crianças e adolescentes para os quais (por diversos motivos) não se efetivava a transferência para os abrigos. **Foi bastante veiculada a dificuldade quanto ao atendimento de crianças e adolescentes com vivência de rua, sendo divulgada, especialmente, a ineficácia do trabalho com essa população**. (OLIVEIRA, 2004a, p. 47) (grifo meu).

Salienta-se que o volume de atendimento prestado por esse serviço era imenso. Por exemplo, de junho de 1996 a março de 1999, foram realizados 158.063 atendimentos, sem contar os

simples encaminhamentos e orientações. Em 2001, o SOS-Criança foi desativado, tendo sido passadas suas funções para a Prefeitura do Município de São Paulo. Entretanto, essa passagem não foi objeto de um processo planejado que possibilitasse uma transferência sem prejuízo ao sistema de atendimento ao usuário. A municipalização desse serviço foi realizada abruptamente, sem previsão de substitutos imediatos. E, por sua falta, muitas crianças voltaram para as ruas da capital (BAPTISTA, 2002).

Os jornais noticiaram as consequências drásticas dessa medida. A partir do caos, os Conselhos da Infância entraram com uma ação junto ao Ministério Público, pedindo a reativação de um serviço de triagem e recepção permanente. Houve uma revisão da decisão e o governo estadual, provisoriamente, resolveu a situação abrindo em outro local, com menor capacidade, uma central de atendimento 24 horas que passou a funcionar também como abrigo provisório – CARE - Casa de Acolhimento, Recepção e Encaminhamento. (OLIVEIRA, 2004a, p. 48).²⁷

Em 2001, a cidade de São Paulo foi habilitada para a gestão municipal da assistência social durante o Governo da Prefeita Marta Suplicy e com a Prof^ª. Dr.^a Aldaíza Sposati à frente da SMADS. As condições formais para essa habilitação envolveram a derrubada de vetos da lei para plena implantação do Conselho Municipal de Assistência Social (COMAS) e do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS). Por conseguinte, a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) foi instituída como comando único do sistema (OLIVEIRA, 2004b).

É interessante observar que as noções de descentralização e municipalização que, no início deste capítulo, foram posicionadas como fulcro das mobilizações de redemocratização do país, se presentificaram no texto que oficializa a Secretaria Municipal enquanto gestora da política social. Segundo o Comunicado publicado no Diário Oficial em 31 de julho de 2001, a SMDS anunciara o protocolo de intenções que regerá a passagem dos serviços do Estado para o município explicitando seu entendimento desse processo:

A municipalização significa que o governo local, que está mais próximo da população, assume um papel central na formulação e implementação de políticas de

²⁷ Essa passagem que demonstra a demanda por serviços que realizam “recepção, triagem e encaminhamento” será discutida, a seguir, no tópico 3.2. Portas de entrada e os abrigos: curta permanência x longa permanência?

atendimento, com o indispensável apoio técnico e financeiro de Estado e da União, conforme prevêem os artigos 30 da Constituição Federal, os 259 e 261 do Estatuto da Criança e do Adolescente e os 11 ao 16 da LOAS. A descentralização deve ser acompanhada do reordenamento institucional nas três esferas do governo, o qual pressupõe a revisão das estruturas públicas responsáveis pela definição, normatização e execução da política de Assistência Social, com o intuito de serem evitados o paralelismo e superposição de programas, assim, como a fragmentação das ações e o excesso de burocracia no repasse de verbas e serviços. A descentralização envolve necessariamente a migração de poder decisório, das atribuições, responsabilidades e recursos para outras esferas de poder político-administrativa, como é caso da municipalização. Quanto à segunda vertente, a participação popular ocorre por meio de organizações da sociedade civil e de órgãos paritários como os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e Assistência Social. Segundo o ECA, as entidades governamentais e não-governamentais deverão ter seus programas inscritos no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA. (COMUNICADO 064/SAS/GAB/2001)²⁸.

É importante frisar que a assunção da SMADS como gestora não marca o início do remodelamento institucional, sobretudo no que concerne às entidades que se prestavam ao asilamento de crianças e adolescentes. O desmonte dos complexos mais emblemáticos já haviam sido realizados antes de sua habilitação e a própria habilitação da Secretaria Municipal na gestão da rede sócio assistencial vem no bojo das transformações iniciadas na década de 1980, como vimos. Todavia, é importante observar que coube à SMADS, no decorrer de suas funções, a responsabilidade político-administrativa de propor e gerir um “refinamento do sistema” acerca do reordenamento institucional.

Esse refinamento, como veremos, dizia respeito a uma (re) adequação de alguns quesitos como as dimensões das instituições institucionais; sua distribuição geográfica; a adaptação e homogeneização das entidades; o fluxo de encaminhamento entre serviços de “curta permanência e de longa permanência”, e um projeto político-pedagógico condizente com a perspectiva de provisoriedade do atendimento. O primeiro desenho institucional da rede sócio assistencial após a habilitação municipal foi registrado no Plano Municipal da Assistência Social 2002/2003.

Segundo Oliveira (2004a), o modelo proposto para a municipalização do atendimento à criança e ao adolescente em situação de risco pessoal e social foi construído com plena participação de diversos atores envolvidos com a temática da infância. A proposta constituída previa cinco Centros de Referência – as Estações Cidadania – regionalizadas pelas cinco

²⁸Disponível em http://www.sinesp.org.br/noticias.asp?cod=342&cod_idioma=. Acesso em: 14.08.11

macrorregiões²⁹ de São Paulo. O planejamento para as Estações Cidadania previa atendimento diuturno com equipe responsável pelo acolhimento, cadastro, encaminhamento e notificação aos órgãos competentes de crianças, adolescentes e famílias em situação de risco pessoal e social. Dois Centros foram instalados no final de 2002 e os outros três aguardaram a disponibilização de recursos do Governo do Estado, responsável por 50% das despesas para seu funcionamento.

Esses Centros foram desenhados para operarem recepção, triagem e encaminhamento e, desse modo, o projeto previa, também, duas Casas de Acolhida como retaguarda para os encaminhamentos gerados pela Estação Cidadania, obedecendo-se aos princípios de regionalização do atendimento. Ou seja, as crianças eram transferidas preferencialmente para suas macrorregiões de origem (OLIVEIRA, 2004a).

Assim sendo, as crianças e adolescentes que necessitassem de acolhimento deveriam ser encaminhadas pela Estação Cidadania às Casas de Acolhida. Contudo, a decisão da Vara da Infância e da Juventude quanto à sua permanência, ou não, sob abrigo é que determinaria o seu encaminhamento para um abrigo ou outra solução (OLIVEIRA, 2004a).

Na passagem da gestão Marta Suplicy (2001 – 2004) para a de José Serra/ Gilberto Kassab (2005 – 2008), segundo Santos, A. (2007), esta última gestão optou por manter o modelo de reordenamento institucional estruturado em dois eixos: um sub-sistema preventivo socioeducativo, por meio dos Núcleos Socioeducativos que atenderiam crianças, adolescentes e jovens e um sub-sistema de proteção social especial, destinado àquelas crianças e adolescentes em altos graus de vulnerabilidade e risco, por meio dos abrigos, serviços de proteção às vítimas de violência, [Estações Cidadania], casas de acolhida e atendimento social das ruas. Como veremos, essa forma de gerir a assistência se manteve na gestão municipal iniciada em 2009, contudo, com adaptações nos serviços de recepção, triagem e encaminhamento de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade.

²⁹Centro-Oeste: Butantã/Pinheiro, Ipiranga, Vila Mariana/Jabaquara e Sé/Lapa; Leste: 1 Mooca/Aricanduva/Formosa, Penha/Ermelino Matarazzo e Vila Prudente; Leste 2: Itaquera/Guaianases, São Miguel Paulista e São Mateus; Norte: Freguesia do Ó, V. Maria/ V. Guilherme/Jaçanã, Perus/Pirituba e Santana/Tremembé e Sul: Campo Limpo, Capela do Socorro e Santo Amaro. (PLASSP, 2006)

4.2 Portas de entrada e os abrigos: curta permanência x longa permanência?

O processo de reordenamento institucional nos oferece elementos interessantes para pensarmos a atual configuração da rede sócio assistencial dos abrigos. Por meio dele é possível identificar dois movimentos paralelos, ora independentes e ora complementares, presentes na constituição da rede. O primeiro está relacionado às noções de descentralização e municipalização que regeram, não sem controvérsias, as formas de distribuição de poder político e administrativo entre as três esferas de governo. Isto ocorre de tal modo que, para a União e o Estado, são conferidas as responsabilidades de financiar e supervisionar tecnicamente; e para o município é delegada a tarefa de administrar as políticas, sobretudo, aquelas voltadas à infância vulnerável. O segundo movimento está conectado às mobilizações progressistas pró-infância que culminaram em posicionamentos políticos de “como, onde e até quando devem ocorrer as institucionalizações”. O primeiro movimento tem como bandeira a redemocratização e o segundo a garantia de direitos à infância. Ambos os movimentos, como podemos perceber, estão conectados, também, pelas legislações constitucionais, ECA e LOAS. E, como resultado desses movimentos, pode-se reconhecer uma efetiva mudança nos modelos de asilamento infantil, tanto nos aspectos estruturais das instituições quanto nos de sua administração.

Além desses efeitos é interessante observar que no processo de reordenamento institucional houve a manutenção do modelo de atendimento apoiado em “portas de entrada” e abrigos de retaguarda. Esse fato é interessante, pois revela ser uma “opção” do modo de governar crianças e adolescente que caem na malha da institucionalização. Essa forma de gerir a rede que produz efeitos nem sempre condizentes com as normas da doutrina de proteção integral.

Tomando como critério o tempo de permanência de institucionalização de crianças e adolescentes é possível descrever a operação da rede de abrigos em São Paulo em duas modalidades: acolhimentos institucionais de *longa permanência* e acolhimentos institucionais de *curta permanência*. Há uma variação na nomenclatura das entidades que prestam esses atendimentos. Em geral, as que desenvolvem o atendimento de curta permanência são conhecidas como “casa de passagem, acolhida, transitória, albergue”. E, para aquelas que prestam atendimento de longa permanência, os nomes mais comuns são abrigo, casa-lar ou abrigo domiciliar (SILVA, 2004; PNCFC, 2006).

No município de São Paulo, lócus desta pesquisa, o Plano Municipal de Assistência Social – 2006, elaborado na gestão Kassab, define as entidades que prestam acolhimento de curta permanência como “porta de entrada” ou casas de passagem. E, para as entidades que realizam institucionalização de longa permanência, é utilizado o termo “abrigo”.

Na gestão municipal de 2005-2008, as portas de entrada inauguradas na gestão anterior (as Estações Cidadania) foram encerradas e em seu lugar foram introduzidas os Centros de Referência da Criança e do Adolescente – CRECA. De acordo com a proposta de definição de Silva (2004), o funcionamento dos CRECAS se aproxima do que é definido para as “casas de passagem”, pois:

trata-se de estrutura destinada, sobretudo, a meninos de rua geralmente encaminhados por profissionais educadores que realizam abordagens na rua, na busca por construir relação de confiança e afeto para posterior estudo de viabilidade de retorno à família de origem ou outros encaminhamentos - bem como àquelas situações em que a criança e o adolescente precisam de segurança para ser recambiados aos seus municípios de origem, onde se deve localizar os pais ou responsáveis para entrega sob termo de responsabilidade. (SILVA, 2004, p. 313)

A mudança de nome da “porta de entrada” em São Paulo de Estação Cidadania para CRECA talvez se justifique pela necessidade da gestão atual de imprimir a marca de sua administração pois, em tese, a natureza do serviço continuou a mesma com apenas algumas adaptações. Por exemplo, manteve-se o mesmo fluxo de circulação já conhecido entre as casas de passagem e os abrigos de retaguarda. A capacidade de vagas para atendimento diário também se manteve em torno de 20 atendimentos por unidade, como rege a resolução 53 do CMDCA. A população atendida, como veremos a seguir, igualmente se manteve (crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade, principalmente com vivência de rua ou experiência de uso e abuso de drogas).

Entretanto, como diferença mais relevante, registra-se a proporção que esse modelo de atendimento tomou ocupando as 5 macrorregiões de São Paulo e chegando a ter 17 unidades operando na cidade. E, além disso, diferentemente das Estações Cidadania, esse serviço ampliou sua faixa etária de atendimento de zero a 17 anos e 11 meses, adequando-se aos princípios do ECA e da referida resolução.

Até 14 de outubro de 2010, no que tange ao aspecto das condições de acesso à rede de abrigo, as institucionalizações eram ordenadas a partir das fontes encaminhadoras de abrigamento. Ou seja, aos abrigos cabiam as situações de acolhimento originadas pelas seguintes fontes: “Poder Judiciário, Varas da infância e da Juventude, pelos Conselhos Tutelares, pelos CRAS [Centro de Referência da Assistência Social] ou ainda por meio dos Centros de Referência da Criança e do Adolescente” (PLASSP, 2006, p.77). E, em relação aos CRECAS, os encaminhamentos eram originados pela Central de Atendimento Permanente e de Emergência (CAPE), Agentes de Proteção Social, Centros de Referência de Assistência Social, Varas da Infância e da Juventude, Conselhos Tutelares, Delegacias de Polícia, procura espontânea³⁰ (Cf diagrama do Fluxograma I no APÊNDICE A).

Contudo, em 14 de outubro de 2010, esse fluxo foi intensamente alterado por meio de uma ação civil pública³¹ movida pela Promotoria de Justiça de Defesa dos Interesses Difusos e Coletivos da Infância e Juventude da Capital contra o Município de São Paulo que estabeleceu outros parâmetros calcado em critérios etários e de condição de saúde mental. Desse modo, aos abrigos couberam os encaminhamentos de 0 a 12 anos incompletos, e portadores de deficiência mentais de 0 a 18 anos incompletos. E para os CRECA são encaminhados adolescentes com 12 anos completos até 18 anos incompletos (Cf. diagrama do Fluxograma II no APÊNDICE B).

É possível perceber, como um dos efeitos dessa ação civil pública, uma simplificação no fluxo de encaminhamentos, levando-se em consideração que a amplitude de recepção, triagem e encaminhamento do CRECA foi reduzida. Ou seja, diferente do primeiro momento em que o CRECA recebia encaminhamento de todas as origens dentro da faixa etária de zero a 17 anos e 11 meses, agora ele passa a receber só parte da faixa etária, excluindo-se ainda aqueles que apresentam algum tipo de patologia mental. A ação civil transformou o CRECA basicamente numa “porta de entrada” para adolescentes.

Essa medida determinada pela Promotoria de Assuntos Difusos e Coletivos reeditou tensões históricas entre “portas de entrada” e abrigos tomando como análise as ponderações de Baptista (2002, 2006) e Oliveira (2004a). Como Oliveira (2004a) constatou em sua pesquisa, os serviços que tinham por função receber, triar e encaminhar encontravam dificuldades para

³⁰Disponível em: ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/assistencia.../edital_56.doc. Acesso em 27 nov. de 2010

³¹Processo n. 0036258-54.2010.8.26.0100

encontrar vagas nos abrigos para determinadas categorias devido “ao estabelecimento de critérios de elegibilidade que dificultam o encaminhamento de adolescentes, principalmente se tiverem histórico de vivência de rua, drogadição, homossexualismo, portadores de deficiência mental ou transtornos mentais” (p. 58). A referida pesquisa também constatou que a partir dos 8 anos de idade os abrigos começam a oferecer resistência no ato do encaminhamento.

Se antes o ordenamento dessas multiplicidades podia ser considerado velado, já que oficialmente os abrigos não podiam se negar a receber a população com as características elencadas acima, após a ação civil pública ficou explícito. O texto da ação civil pública, que será analisado de maneira pormenorizada no quinto capítulo, revela algumas tensões no que diz respeito ao atendimento de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade. Isso porque toma como base para realizar o encaminhamento a divisão etária e a presença de deficiência, apoiando-se no entendimento de que adolescentes com histórico de infração e/ou uso e abuso de drogas e/ou vivência de rua podem causar prejuízos ao desenvolvimento de crianças de até 12 anos e portadores de deficiência mental.

Igualmente, como veremos na análise das entrevistas dos profissionais que atuam nos abrigos, emergem posicionamentos que associam a faixa etária adolescente e sua trajetória como, por exemplo, vivência de rua, uso de drogas e infração, como prejudicial ao convívio com crianças pequenas.

Segundos dados preliminares da FIOCRUZ (2011), em São Paulo, do total de 753 entidades pesquisadas, 75% são abrigos institucionais, 12,7% são casas de passagem/casa transitória, 6,9% casa-lar na comunidade, 2,9% casa-lar em aldeia e 2,4% estão na categoria outros. Esses dados revelam que a perspectiva de atendimento da rede mantém a opção de funcionamento entre “portas de entrada” e serviços de retaguarda. Proporcionalmente, a rede está dividida em 12,7% de serviços de curta permanência e 87,2% de longa permanência. A pesquisa também indica que há uma grande heterogeneidade na capacidade de atendimento dos abrigos no que diz respeito à faixa etária, fato interessante levando-se em consideração as resoluções do CMDCA e diretrizes do ECA.

Além disso, a pesquisa aponta que a predominância de abrigados é do sexo masculino (52,4%); 9% são apontados como possuindo algum tipo de deficiência e, destes, 73% são apresentados como portadores de deficiência mental/intelectual. A cor da pele preta e parda somada chega a 54,7%, e 16,6% possuem trajetória de rua; 35% dos abrigos não apresentam

critérios para admissão; 17,3% apresentam critério para sexo e 55,1% apresentam critério por faixa etária. E por fim, a média de idade é de 9,2 anos.

Pesquisas como as organizadas por Oliveira (2004a, 2004b), Silva (2004), FIOCRUZ (2011), entre outras, problematizam a complexidade que configura o rompimento de vínculos entre as famílias e os seus membros mais jovens. E, talvez, diante da complexidade desses rompimentos que são da ordem da subjetividade e condições materiais, caberia uma avaliação precisa desse fenômeno para se fazer cumprir o que foi instituído pelos movimentos pró-infância e que se encontra registrado nas legislações, ou seja, o direito de viver em família e conviver em comunidade.

Os efeitos gerados por esta Ação Civil Pública colocam em pauta que, para além do discurso da proteção, há outro cálculo que tende a categorizar as institucionalizações. Guardadas as devidas proporções, a Roda dos Expostos descrita nos capítulos anteriores pode ser considerada a protoforma das “portas de entrada” na história da assistência à infância. E, levando-se em consideração que a Unidade Sampaio Viana foi o desdobramento da Roda dos Expostos criada em São Paulo em 1825 e que resistiu até 1997, temos, no mínimo simbolicamente, a presença de um serviço secular que se prestou a algum tipo de triagem e encaminhamento.

O Código de Menores de 1979, como vimos, instituiu a criação pelo poder público de entidades de assistência e de proteção à infância especializados e destinados à recepção, triagem, observação e permanência. E, desse modo, deixou de herança para a década de 1980 uma série de instituições com este fim que se adaptaram ao processo de reordenamento, chegando até os dias de hoje.

A rede de abrigos “aprendeu” de tal modo a operar com esse tipo de serviço de recepção, triagem e encaminhamento que, na década de 2000, quando se viu sem ele, mobilizou-se imediatamente. Esse foi o caso do desmonte do SOS-Criança, que gerou uma reação intensa por parte dos trabalhadores da rede (Conselheiros Tutelares, entre outros) exigindo por parte do poder público a reposição desse serviço.

Essa permanência no modo de administrar a população infanto-juvenil que cai nas malhas da institucionalização levanta questões, desde “por que são necessários serviços de recepção, triagem e encaminhamento na rede sócio assistencial?” até “o que se tria numa ‘porta de entrada’?”.

5. Objetivos e arcabouço teórico-metodológico

Este capítulo apresenta o referencial teórico que fundamenta os procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa. No decorrer desta pesquisa, foram formuladas duas questões norteadoras: “Por que são necessários serviços de recepção, triagem e encaminhamento?” e “O que se tria numa ‘porta de entrada’?”. Para respondê-las, propusemos como objetivo geral de pesquisa analisar os processos classificatórios que operam na recepção, triagem e encaminhamento de crianças e adolescentes entre os Centros de Referência da Criança e do Adolescente (CRECA) e os abrigos.

Para atender a esses objetivos, foram utilizados três procedimentos de pesquisa: 1) a análise de documentos públicos que orientam a execução da medida de “proteção abrigo”; 2) a realização de entrevistas com profissionais que atuam em abrigos na cidade de São Paulo e 3) a construção de Mapas Dialógicos para análise do texto da Ação Civil Pública e das entrevistas.

Tanto as entrevistas quanto os documentos de domínio público foram analisados à luz da abordagem da Psicologia Discursiva desenvolvida por Mary Jane Spink (2004) e Peter Spink (1999). Nessa perspectiva, a linguagem é tomada como “linguagem em uso”, ou seja, ela é entendida como prática social e suas análises se apóiam nas “maneiras pelas quais as pessoas produzem sentido e posicionam-se nas relações cotidianas” (p.41). Essa postura também implica o exame dos aspectos performáticos da linguagem buscando-se compreender “quando, em que condição, com que intenção [e] de que modo” (p.39) ela é produzida.

Ao trabalhar com essas concepções, acerca da linguagem em uso, renuncia-se à procura de “estruturas ou formas usuais de associar conteúdos” (SPINK, M. J. 2004, p. 41) como, por exemplo, aquelas utilizadas reconhecidamente pelo campo das Representações Sociais. Ao contrário, parte-se do pressuposto que esses conteúdos associam-se de formas diferentes em diferentes contextos.

Spink M. J. (2004) apóia-se nas teorizações de Bakhtin sobre linguagem e comunicação. No que tange à linguagem, suas unidades básicas são a sentença e a palavra. A sentença é um pensamento relativamente completo que se relaciona com os pensamentos de um único

interlocutor, em um mesmo enunciado. Já o enunciado, unidade básica da comunicação, se caracteriza por conectar os interlocutores como um elo na cadeia comunicativa.

Conceitualmente, o enunciado é balizado por três características: as fronteiras, o endereçamento e o *speech genres* (gêneros discursivos). As fronteiras de cada enunciado são definidas pelas possibilidades de alternância entre locutores. E essa possibilidade ocorre quando o locutor diz tudo o que pretende naquele momento particular e, conseqüentemente, evoca a resposta de outro. Os enunciados se conectam num jogo dinâmico onde o fim de um está conectado inexoravelmente ao início de outro (SPINK, M. J., 2004).

Na perspectiva da linguagem em uso, o sentido é sempre interativo: os enunciados de uma pessoa estão sempre em contato ou são endereçados a uma outra pessoa e esses endereçamentos se interaminam mutuamente, mesmo quando os diálogos são internos; ou seja, na perspectiva bakhtiniana não existe o monólogo. (SPINK M. J., 2004, p. 49).

Essa dinâmica também circunscreve a segunda característica do enunciado que é seu endereçamento. Ele é “uma resposta ao enunciado que o precedeu” (SPINK, M. J., 2004, p. 44) e, conseqüentemente, se dirigirá a outro, provocando outras produções discursivas. O exemplo mais próximo, neste momento, é a produção deste próprio texto que, enquanto prática discursiva, pode ser entendido como provocado por outros enunciados e, enquanto enunciado, terá outro endereçamento, como, por exemplo, a comunidade científica. Este *continuum* de endereçamentos é o que Bakhtin denomina de interanimação dialógica.

Por fim, a última característica dos enunciados é a noção bakhtiniana de gêneros de fala. Segundo a autora, Bakhtin utiliza essa noção para se referir às formas relativamente típicas e estáveis de fala que formam o substrato compartilhado que possibilita a comunicação: “É isso que nos permite predizer desde as primeiras palavras como se desenvolverá o enunciado. É uma competência que adquirimos no processo de socialização” (SPINK, M. J., 2004, p. 44). Em outros termos, os gêneros de fala são atravessados por expressividades herdadas da própria cultura. São aspectos importantes da comunicação cotidiana que nos situam desde o tipo de linguagem a se usar num velório ou festa de aniversário até nas formas próprias de falar das diferentes práticas profissionais³².

³²No contexto desta pesquisa, estas características foram observadas na análise dos profissionais que atuam em abrigos

Tanto as unidades básicas da linguagem quanto da comunicação colocam em movimento os repertórios linguísticos (os conteúdos) que “são os termos, os conceitos, os lugares-comuns e figuras de linguagem que demarcam o rol de possibilidades de construção de sentidos” (SPINK, M. J., 2004, p. 46). Esses conteúdos fazem parte do próprio processo de socialização e de aquisição de linguagem, ao entrarmos em contato com livros, filmes, músicas e outras manifestações culturais.

Segundo Spink M. J. (2004), os repertórios linguísticos podem existir em tempos distintos extrapolando aspectos cronológicos. Ela entende que as pessoas organizam seus discursos cronologicamente (o século passado, ontem, amanhã, hoje), porém, quando se focalizam os aspectos do repertório, a linguagem não se apresenta cronologicamente, e sim num tempo presentificado. E para abordar esta questão a autora adotou um esquema temporal tríplice: tempo longo, tempo vivido e tempo curto.

A noção de Tempo Longo se detém justamente na longa história da circulação de repertórios linguísticos na sociedade. É o domínio da construção dos conteúdos culturais que foram parte dos discursos de outra época.

Permite que nos familiarizemos com os conhecimentos produzidos e reinterpretados por diferentes domínios do saber: religião, ciência, conhecimentos e tradições do senso-comum. O Tempo Vivido é o tempo de ressignificação destes conteúdos históricos a partir dos processos de socialização. É o tempo de vida de cada um de nós; tempo da memória na qual enraizamos nossas narrativas pessoais e identidades. O Tempo Curto é o tempo da interanimação dialógica e da dinâmica da produção de sentidos. É nesse tempo que se presentificam as diferentes vozes ativadas pela memória cultural do tempo longo e pela memória pessoal do tempo vivido. (SPINK, M. J., 2004, p. 48).

É interessante observar que, mesmo partindo de uma matriz comum de compreensão acerca da linguagem, tanto Mary Jane Spink (2004) quanto Peter Spink (1999) propõem uma distinção entre os termos “práticas discursivas” e “discurso”. Eles reservam às práticas discursivas as reflexões acerca “das maneiras pelas quais as pessoas, por meio da linguagem, produzem sentidos e posicionam-se em relações sociais cotidianas”. E, no que diz respeito à compreensão do termo discurso, referem-se ao uso institucionalizado da linguagem, em outros termos, as “formas de falar próprias a certos domínios de saber” (SPINK, M. J., 2004, p.40) como, por exemplo, aqueles produzidos pela Psicologia. Essa distinção proposta pelos autores

foi tomada para analisar as entrevistas e os documentos de domínio público, sobretudo a Ação Civil Pública, buscando-se refinar o processo analítico.

5.1 Documentos de domínio público

Tendo como objetivo analisar os processos classificatórios que operam no trânsito de crianças e adolescentes entre os CRECAS e os abrigos no município de São Paulo, foi necessário caracterizar as instituições envolvidas nas práticas de recepção, triagem e encaminhamento e, além disso, mapear as possibilidades de entrada dessa população na rede. Partimos da hipótese da existência de um fluxo ideal, descrito nos documentos oficiais, e de um fluxo real, resultado das práticas dos profissionais, assim como do modo como esses interpretam a lei e as políticas públicas.

Durante o levantamento bibliográfico para dar conta da construção do fluxo ideal de atendimento daqueles que estão sob a medida de proteção abrigo, percebemos que esta informação estava fragmentada em diversos documentos. Tal fragmentação apontava para um constante reajustamento da rede para atender crianças e adolescentes e também de uma precariedade do poder público no que diz respeito à proposição de diretrizes que regessem o funcionamento da rede de abrigos. Os documentos de domínio público utilizados para montar um fluxograma (Cf. APÊNDICE A e B) do circuito percorrido pelas crianças e adolescentes foram organizados tomando-se como critérios as categorias: **documentos legais, os planos orientadores de políticas** e os **livros-relatório** produzidos por institutos de pesquisa.

No primeiro conjunto foram incluídos o Estatuto da Criança e do Adolescente³³, a Lei Orgânica da Assistência Social³⁴, a Constituição Federal de 1988 e a Ação Civil Pública³⁵. O segundo conjunto de documentos inclui o Plano Nacional de Assistência Social (2004), o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (2006) e os Planos Municipais de Assistência Social do

³³Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990

³⁴Lei Nº 8.742, DE 7 De Dezembro De 1993.

³⁵Processo n. 0036258-54.2010.8.26.0100 – Deste momento em diante toda referência a “Ação Civil Pública” será relacionada a este processo. Disponível em <http://www.jornal.jurid.com.br/download-anexo?id=1607>. Acesso em 14.08.11

município de São Paulo (2002/2003 e 2006). E por fim, na categoria de livros-relatórios, foram incluídos “O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil (2006)”; “Reordenamento de abrigos infanto-juvenis da Cidade de São Paulo: construção da política interinstitucional de defesa dos direitos de convivência familiar e comunitária das crianças e adolescentes de São Paulo (2004)”; “Por uma política de abrigos em defesa de direitos das crianças e adolescentes na Cidade de São Paulo: motivos de demanda e qualidade de oferta de serviços e de atenção à criança e adolescente sob medida de proteção ‘abrigo’ (2004)”.

A análise desses documentos possibilitou desenhar o fluxo institucional entre os CRECAS e os abrigos no município de São Paulo e permitiu decidir quais pontos da rede seriam mais profícuos para a realização de entrevistas com profissionais que pudessem elucidar como os processos classificatórios regulam a rede de atendimento à infância.

Em termos de análise, o referencial utilizado para o exame dos documentos foi tomado do trabalho de Peter Spink (1999). O autor, ao refletir sobre tradições metodológicas assumidas por diferentes disciplinas, destaca as correntes que trabalham com entrevistas, questionários, discussões de grupo e aquelas que se orientam pela análise de documentos públicos. Ele pondera que nenhuma das práticas acerca da produção do conhecimento é mais representativa do que a outra. Contudo, sugere que os profissionais do campo da Psicologia Social, tradicionalmente usuários do primeiro conjunto de métodos, aprendam com historiadores e arquivistas maneiras variadas de acessar o sentido e as formas de analisar documentos.

Como exemplo dessa proposta, Peter Spink salienta o aprofundamento em:

versões mais densas e assimétricas de tempo; a valorização daquilo que é produzido no fazer do cotidiano; a abertura aos possíveis sentidos ou caminhos do material coletado e os debates sobre textos, narrativas tomadas como discurso e a representação histórica [...]. (SPINK; P., 1999, 136).

Tanto Peter Spink (1999) quanto Bernardes e Menegon (2007) consideram documentos de domínio público como inseridos no campo das práticas discursivas. Peter Spink, por sua vez, discerne duas formas de inserções nas práticas discursivas:

como gênero de circulação, como artefatos do sentido de tornar público, e como conteúdo, em relação àquilo que está impresso em suas páginas. São produtos *em tempo* e componentes significativos do cotidiano; complementam, completam e competem com a narrativa e a memória. Os documentos de domínio público, como registros, são documentos tornados públicos, sua intersubjetividade é produto da interação com um outro desconhecido, porém significativo e frequentemente coletivo. São documentos públicos que estão à disposição, simultaneamente traços de ação social e a própria ação social. (SPINK, P., 1999, p. 126)

Bernardes e Menegon (2007) acrescentam que os “documentos de domínio público são práticas discursivas que se caracterizam por interanimações dialógicas variadas; dessa forma, são importantes formulação e manutenção de estratégias de governamentalidade” (p. 11).

Apoiado nesses autores, esta pesquisa fez uso de documentos de domínio público com o objetivo de buscar “enunciados construídos intersubjetivamente, a identificação de regularidades linguísticas nos processos de formação e significação discursiva e a polissemia como fenômeno que permite a representação simultânea de idéias diferentes, de saberes e fazeres” (SPINK, M. J, 1999, p. 126).

5.2 Entrevistas com profissionais que trabalham em abrigo

Como vimos nos capítulos II e III os documentos de domínio público trazem muitas informações sobre como operaram os mecanismos classificatórios na história do amparo e assistência a infância. Todavia, com as alterações propostas pela Ação Civil Pública em 14.10.2010 se fez necessário saber dos profissionais que executam tais medidas quais os efeitos acerca da nova organização do fluxo de encaminhamento de crianças e adolescentes. Além da análise da referida Ação também optamos entrevistar alguns profissionais, pois, além de ser um instrumento de pesquisa ao qual já estamos familiarizados, também permitiria cruzar os dados entre aquilo que consideremos ser o fluxo ideal e o fluxo real da rede.

A partir da análise do fluxograma construído por meio das informações oficiais dos documentos de domínio públicos, decidimos entrevistar alguns profissionais que atuam em instituições de abrigo já que a passagem de uma criança e um adolescente do CRECA ao abrigo passaria pelo crivo destes profissionais. Tomou-se como critério de escolha para as entrevistas, fazer da equipe técnica dos abrigos, a saber, psicólogos, assistentes sociais e

coordenadores, para a realização de entrevistas, pois, são eles profissionais os encarregados de gerenciar as vagas nas instituições.

A pesquisa tomou por foco os abrigos mantidos pelo município entendendo que abrigos particulares poderiam adotar outros critérios para a recepção de crianças e adolescentes em suas instalações. Deste modo, optamos por entrevistar profissionais de abrigos que satisfizessem os seguintes critérios: 1) registro no Conselho Municipal da Criança e do Adolescente; 2) convênio com a Secretaria Municipal da Assistência e Desenvolvimento Social e 3) que tivessem em comum estarem na mesma região de abrangência de um mesmo CRECA e uma mesma VIJ. Novamente, esta decisão foi tomada para reduzir as possíveis variações que pudessem influenciar no modo de operar dos abrigos, levando-se em consideração que, historicamente, o poder judiciário de cada macro-região de São Paulo tem singularidades quanto aos abrigamentos, e também, pelo fato de que cada macro-região tem características sócio-econômicas e geográficas diferentes que influenciam nas formas de abrigamento (OLIVERIRA, 2004a).

Outro critério utilizado para a escolha dos abrigos para a realização de entrevistas foi a faixa etária de atendimento. O quesito etário também é uma categoria que pode influenciar na administração da vaga e, deste modo, tomou-se como critério a inclusão de abrigos que atendessem a resolução n. 53 do CMDCA³⁶ de 1999 que dispõe, entre outros termos, que os abrigos devem atender a faixa etária de zero a 17 anos e 11 meses em número de até 20 abrigados³⁷.

Com este intuito, o cadastro de abrigos municipalizados fornecidos pelo CMDCA³⁸ foi tomado como base para organizar a escolha dos abrigos. Foram realizados contatos com as instituições explicando os objetivos da pesquisa e o termo de consentimento foi enviado por correio eletrônico. Foi expressivo o número de abrigos que se negaram a ceder entrevista por

³⁶Disponível em:

http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/participacao_parceria/conselhos/cmdca/legislacao/resolucoes/index.php?p=6742. Acesso em 20.08.11.

³⁷ A heterogeneidade das faixas etárias atendidas chama a atenção. Existem equipamentos que atendem de 0 a 5 anos, outros somente meninos ou meninas adolescentes, entre outros.

³⁸ Disponível em:

http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/participacao_parceria/conselhos/cmdca/legislacao/resolucoes/index.php?p=6742. Acesso em 20.08.11.

motivos diversos³⁹ e as tentativas só se encerraram após dois abrigos atenderem à solicitação de entrevista. Contudo, um deles foi descartado após a realização da entrevista, pois se constatou que, mesmo sendo conveniado ao CMDCA, não era conveniado ao Município (SMADS) como constava na lista utilizada. Deste modo, para efeito de análise foram utilizadas as entrevistas de apenas um abrigo.

As entrevistas foram conduzidas no local de trabalho dos profissionais. Foi utilizada uma pergunta disparadora⁴⁰ que buscava entender se o entrevistado tinha tomado conhecimento da Ação Civil Pública e, a partir de sua resposta, buscou-se explorar quais efeitos tal medida havia provocado. Levou-se em consideração, como veremos na análise deste documento, que houve uma alteração do fluxo dos abrigamentos, pois, critérios como faixa etária e saúde mental foram tomados como critérios e, que além destes, outras noções de infância surgiriam no diálogo com os profissionais.

5.3 Procedimentos para análise das entrevistas e da Ação Civil Pública

Como procedimento de análise das entrevistas e da Ação Civil Pública foram elaborados Mapas Dialógicos. Essa ferramenta sistematiza o processo de análise das práticas discursivas em busca de aspectos formais de construção linguística, dos repertórios utilizados nessa construção e da dialogia implícita na produção de sentidos. Além disso, cumprem um duplo objetivo: “dar subsídios ao processo de interpretação e facilitar a comunicação dos passos subjacentes ao processo interpretativo” (SPINK M. J; LIMA, 1999, p. 107).

O processo de construção dos Mapas garante a preservação do contexto da sentença e do enunciado, pois incorpora na análise os vários elos da cadeia de comunicação. Por exemplo, no caso da análise de entrevistas leva em

consideração não só o que a pessoa falou, mas também o que precedeu essa fala – a pergunta do entrevistador, por exemplo. Essas trocas também constituem o contexto

³⁹ A negociação parecia sempre permeada por muita desconfiança por parte dos abrigos.

⁴⁰ A pergunta disparadora foi a “Você tomou conhecimento da Ação Civil Pública que dizia que o fluxo de crianças e adolescentes deveria ser alterado na rede?”.

de produção de sentidos. Só entendemos o sentido na medida que incorporamos na análise esse contexto mais amplo de perguntas, respostas intervenções. (SPINK M. J., 2004, p. 42)

Basicamente o “mapa é uma tabela⁴¹ onde as colunas são definidas tematicamente” (SPINK, 2004, p. 55). Os temas em geral, acabam refletindo os objetivos de pesquisa e a estrutura do roteiro⁴² de entrevista. Sua construção, segundo Spink M. J. e Lima (1999), exige uma imersão no conjunto de informações coletadas com o objetivo de familiarizar-se com os conteúdos discursivos. Como o mapa é uma ferramenta que cumpre o duplo objetivo de dar subsídio para a análise e dar visibilidade aos seus resultados, não se constitui como técnicas fechadas. Ou seja, há um processo interativo entre a análise dos conteúdos (e consequente disposição das colunas) e a elaboração das categorias.

Como estratégia de análise do material, optou-se por analisar em primeiro lugar o texto da Ação Civil Pública. Justifica-se esta opção, pois este documento, que possui valor legal, determina a alteração do fluxo de crianças e adolescentes na rede de abrigo e, conseqüentemente, pelo menos em tese, das práticas dos profissionais. Além disso, supunha-se que, devido ao contexto discursivo deste documento, ele conteria enunciados acerca dos processos classificatórios que deveriam atravessar as práticas institucionais dos abrigos. Esses enunciados poderiam orientar a construção de roteiro para realização das entrevistas.

Deste modo o documento foi lido sucessivas vezes buscando-se enunciados que expressassem noções sobre crianças e adolescentes que justificassem as formas de distribuições destes nas instituições de acolhimento institucional, principalmente, os CRECAS e abrigos. Em outros termos, buscou-se elencar as noções sobre infância que põem em movimento os dispositivos disciplinares ou que são movimentadas por eles, sobretudo, em seu aspecto distributivo espacial.

Partiu-se do raciocínio de que, distribuir espacialmente crianças e adolescente, é uma operação de triagem (termo recorrente nas práticas institucionais de abrigo, especialmente, no que se refere as ações das portas de entrada como, por exemplo, o CRECA). Contudo, problematizou-se este termo tendo em vista que triar é uma operação que pressupõem um

⁴¹ No contexto dessa pesquisa esta tabela foi construída no processador de texto Word 7.

⁴² A própria concepção das práticas discursivas como vimos no início deste texto sugerem roteiros de entrevistas mais livres a exemplo dos semi-estruturados e das “conversas” já que privilegia a relação dialógica entre os enunciados.

sistema ou um método de classificação. Por exemplo, realizar uma operação de triagem sem ter nenhum critério que balize a ação é proceder a uma divisão aleatória. Ou seja, a ação de triar que renuncia a princípios classificatórios manterá a proporcionalidade do conjunto ou coisa triada apenas separando-a em lugares diferentes. As partes que surgem como resultados desta divisão nada mais são do que representações diretas do conjunto ou coisa original. E o efeito que se abstrai desta operação nada diz acerca do que se triou além da constatação da divisão. Por exemplo, se triarmos um saco de feijões em dez potes sem um critério que oriente a ação, teremos a mesma representação proporcional do saco de feijões inicial nos dez potes.

Contudo, se triar for uma ação orientada por algum critério de classificação os efeitos produzidos irão além da simples divisão, pois, o sistema ou método usado criará novos conjuntos ou novas relações entre as unidades e também novas possibilidades de ordenamento e funções sobre estas. No caso dos feijões se o critério for o tamanho poderemos ter como resultados potes com feijões grande, médios e pequenos, por exemplo. Além disso, se acrescentarmos o critério de feijões comestíveis (aqueles que não estão estragados) teremos então os feijões habilitados para o consumo e aqueles que não estão, seja por má formação do grão ou infestação de peste.

Todavia, além dos efeitos que dizem respeito à criação de novos conjuntos ou novos ordenamentos, também são produzidos efeitos relacionados à utilização e organização do espaço. Para não fugir do exemplo dos feijões, podemos imaginar que como resultado de uma triagem balizada pelo critério do tamanho, além de potes de feijões grandes, médios e pequenos, também teremos os lugares dos grãos grandes, médios e pequenos. Ou seja, há uma intrínseca relação entre classificação, triagem e a organização espacial resultante destas ações.

Sendo assim, tomei estas reflexões sobre as relações entre classificar, triar e organização do no espaço para orientar as leituras do documento da Ação Civil pública a fim de construir categorias de análise, tomando como fato que a principal alteração que a referida Ação propõe tem a ver com a forma de se ocupar os espaços nas instituições de abrigo. Deste modo, para orientar a leitura foram formuladas as seguintes questões: Quais critérios são utilizados? Como ocorre a distribuição dos corpos a partir da reorganização dos espaços? E por fim, quais são os espaços reorganizados?

Sendo assim, o texto da Ação Civil Pública foi estruturado no Mapa de modo que os discursos (opiniões, argumentos e determinações) nele contido fossem agrupados permitindo visualizar a relação entre as classificações utilizadas e sua relação com os espaços. Para tal foram criada

duas categorias principais denominadas “atos jurídicos” e “triagem”. A primeira levou em consideração o endereçamento destes enunciados, ou seja, eles partem do Poder Judiciário (Promotoria) dirigidos ao Poder Executivo (SMADS), organizado a partir de aspectos técnicos e legais. Estes aspectos foram agrupados na categoria “atos jurídicos”.

As temáticas referente à triagem foram subdivididas em três categorias: “porta de entrada”, agrupando os enunciados a respeito do CRECA; “classificação”, que agrupou as classificações tanto no que tange às crianças e adolescentes quanto acerca dos espaços dirigidos e elas; e por fim, a “encaminhamento” concentrando os enunciados referentes aos abrigos. Entretanto, vamos perceber na análise que até mesmos os espaços são triados criando um paradoxo, pois, os lugares se confundem com aquilo que acolhem!

Quadro I - Exemplo de um trecho do Mapa dialógico: Ação Civil Pública

Atos Jurídicos	Triagem		
	“Porta de Entrada”	Classificação	Encaminhamentos
Em 07 de outubro de 2010, faço esses autos conclusos ao MM. Juiz de Direito Titular Dr. Adalberto José Queiroz Telles de Camargo Aranha Filho. Eu, _____ Simone Alencar, escrevente, subscrevi. Processo nº: 0036258-54.2010.8.26.0100 - Ação Civil Pública Requerente: Ministério Público Requerido: Município de São Paulo e outro [Prioridade Criança e Adolescente] Justiça Gratuita. Vistos. Trata-se de AÇÃO CIVIL PÚBLICA COM PEDIDO DE ANTECIPAÇÃO DE TUTELA proposta pela PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DOS INTERESSES DIFUSOS E COLETIVOS DA INFÂNCIA E JUVENTUDE DA CAPITAL contra o MUNICÍPIO DE SÃO PAULO,			
	sustentando em síntese a inadequação do serviço socioassistencial denominado CRECA – CENTRO DE REFERÊNCIA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, que vem colocando em risco a integridade física, psicológica e moral de		
		crianças e de crianças e adolescentes portadores de deficiência mental.	
Pleiteia a antecipação da tutela			

	para a proibição de acolhimento desse público nos CRECAs;		
			para a transferência imediata dos que lá estão para a rede regular de abrigos conveniados;
	para criação em 15 (quinze) dias de central telefônica 24 (vinte e quatro) horas na SMADS, com no mínimo 5 (cinco) linhas,		

Os procedimentos de construção do Mapa Dialógico da Ação Civil Pública foram repetidos para analisar as entrevistas dos profissionais (assistente social, psicólogo e coordenador). O objetivo era manter o máximo possível a correspondência entre as colunas de cada Mapa para potencializar as análises. Contudo, esse objetivo foi alcançado em parte, pois cada profissional entrevistado, como era de se esperar, frisou em seu relato aspectos diferentes da sua compreensão de seu trabalho. Foram mantidas nas três entrevistas as colunas “atos jurídicos” e “classificações”. As colunas “porta de entrada” e “encaminhamentos”, utilizadas na análise da Ação Civil, foram condensadas em outras denominadas “CRECA - Abrigo”. E por fim, no Mapa correspondente à entrevista da Assistente Social foi realizado o acréscimo da coluna “família”, levando em consideração as diversas referências a esse tema em seu discurso.

Quadro II - Exemplo de um trecho do Mapa dialógico: Assistente Social

Atos jurídicos	Classificações	Creca abrigo	Família	Outros
				Fabrício. Então AS, somente para formalizar, eu já li para você os termos e quero saber se esta de acordo com a entrevistas?
				[ASSISTENTE SOCIAL]: Sim, com certeza!
				Fabrício. Então está bom. Vou colocar o gravador aqui perto de você. Então eu vou começar a entrevista perguntando para você o seguinte:
Você teve conhecimento da ação civil que a Promotoria de Difusos e Coletivos lançou em 14.10.10, e que diz que o fluxo de crianças e adolescentes tinha que ser alterado na rede? [Ação que dizia que] os adolescentes seriam encaminhados aos CRECAs e que crianças até 12 anos...				
[ASSISTENTE SOCIAL]: Ou				

deficientes não poderiam ser mais permanecer nos CRECAS e que deveriam ser encaminhados aos abrigos diretamente.				
Fabício. Então você ficou sabendo disso?				
[ASSISTENTE SOCIAL]: Sim.				
Fabício. Como você ficou sabendo desta ação civil?				

Foi pela temática da coluna “classificações” que buscou-se um diálogo entre as entrevistas e o texto da Ação Civil Pública. O objetivo de aproximar o material por meio dessa categoria era o de poder analisar o quanto as concepções classificatórias do documento se aproximavam ou se distanciavam da prática profissional dos entrevistados. Contudo, como dito acima, a definição das temáticas respeitaram a própria dinâmica de produção dos conteúdos discursivos.

6. Análises dos dados

6.1 A Ação Civil Pública

A Ação Civil Pública trata do meio processual pelo qual o Ministério Público (MP) problematizou e propôs alterações no funcionamento dos serviços sócio assistenciais que realizam “medida protetiva abrigo” no Município de São Paulo. Esse processo foi elaborado especificamente pela Promotoria de Justiça de Defesa dos Interesses Difusos e Coletivos da Infância e Juventude da Capital contra o Município de São Paulo, sustentando, em síntese, a tese de inadequação do CRECA como serviço de proteção para crianças e adolescentes. As mudanças de funcionamento propostas nessa Ação concentram-se, sobretudo, na forma de realizar a triagem e a distribuição de crianças e adolescentes na rede de abrigos.

A análise desse documento foi construída tomando-se como critério a elaboração de quatro categorias, a saber: “Atos Jurídicos”, “Porta de Entrada”, “Classificação” e “Encaminhamentos”. Contudo, para efeitos de análise, como descrito no capítulo acerca dos procedimentos metodológicos, as três últimas categorias foram agrupadas, pois operam, enquanto ação, o funcionamento de triagem. Desse modo, a análise será realizada em dois blocos: Atos Jurídicos e Triagem.

6.1.1 A Ação Civil Pública como ato jurídico

Dentro dessa categoria foram agrupados os repertórios que operam na órbita dos procedimentos legais e disciplinam o processo de execução da Ação Civil Pública. Em outros termos, os elementos que compõem esta categoria contam-nos sobre: os trâmites que envolveram a produção do referido documento, posicionando o autor da proposta e seu endereçamento; a natureza da ação aplicada aos termos da antecipação de tutela; as ações a serem tomadas após a data de publicação do processo e, por fim, a pena ou punição aplicada

na hipótese do não cumprimento das determinações. Deste modo, a análise desta categoria será elaborada propiciando visibilidade a estes elementos⁴³.

De modo geral, a Ação Civil Pública é em seu conjunto um instrumento processual, previsto na Constituição Federal⁴⁴ e em leis infraconstitucionais, pelo qual o Ministério Público (MP) ou outras entidades legitimadas⁴⁵ podem empreender ações em defesa de assuntos difusos, coletivos e individuais homogêneos.

No que tange esta Ação, o Ministério Público pelas Promotorias de Justiça da Infância e Juventude e mais precisamente pela de Defesa dos Interesses Difusos e Coletivos, autora dessa ação, requereu perante a Vara da Infância e da Juventude (VIJ) do Foro Central Cível da Comarca da Capital de São Paulo, alterações na forma de gestão dos serviços que compõem a rede de proteção de alta complexidade do município de São Paulo, com efeitos diretos sobre os Centros de Referência da Criança e do Adolescente (CRECA) e os Abrigos, “sustentando em síntese a inadequação do serviço socioassistencial denominado CRECA – CENTRO DE REFERÊNCIA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE” (ACP, 2010).

É importante observar que a Ação Civil Pública como discurso, é compartilhada entre duas instâncias do Poder Judiciário (Promotoria e VIJ do Foro Central) para justificar seu endereçamento final ao Município de São Paulo. Além disso, a Ação, em seu conjunto, coloca em evidência a relação entre os Poderes Judiciários e Executivos.

Em relação à gestão dos CRECAs e Abrigos, o Poder Judiciário entende que ambos são serviços socioassistenciais de acolhimento e que cabe ao Município de São Paulo, por meio de sua Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, geri-los no que determina a legislação.

⁴³ Como método para reflexão acerca destes elementos, os excertos do documento, quando necessário, serão citados no corpo do texto com a descrição Ação Civil Pública (ACP, 2010).

⁴⁴ CF: aparece referida entre as atribuições do MP (art. 129, inc. III).

⁴⁵ É taxativo o rol das entidades que tem legitimidade para propor a ação civil pública. Neste sentido, dispõe o artigo 5º da Lei 7.347/85: o Ministério Público; a Defensoria Pública; a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; autarquias, empresas públicas, fundações e sociedades de economia mista; o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (Lei 8.906/94, art. 54, inciso XIV); e associações que, concomitantemente, estejam constituídas há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil e incluam, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Este entendimento da Promotoria está em acordo com toda a legislação que tipifica os serviços socioassistenciais preconizados na portaria 28/SMADS/GAB/08⁴⁶ da Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Assistência Social (SMADS) e, que por sua vez, retomam toda legislação da Assistência Social previstas na Constituição Federal de 88 e nos desdobramentos da Lei Orgânica da Assistência Social. Isso também justifica o endereçamento do discurso, pois posiciona a esfera do Poder que tem a incumbência de executar o serviço e aquele que tem o dever de proteger os direitos daqueles que utilizam este serviço.

A estratégia jurídica utilizada para compor a Ação Civil Pública encontra-se nos termos da *antecipação de tutela* e se fundamenta no conceito jurídico articulado no artigo 273⁴⁷ do Código de Processo Civil (CPC). Segundo Peloai (2010), esse procedimento processual é usado quando o requerente de determinado processo identifica que a demora para a conclusão de um inquérito pode resultar em prejuízo irreparável ou de difícil reparação para a parte defendida. Sendo assim, o tempo gasto com os trâmites do processo associado ao dano que este possa causar nos permite entender os elementos discursivos apresentados pela Promotoria para justificar o pedido de imediata retirada de crianças e crianças e adolescentes

⁴⁶Disponível em ftp://ftp.saude.sp.gov.br/ftpsessp/bibliote/informe_eletronico/2008/iels.set.08/iels169/M_PT-SMADS-28-REP_2008.pdf. Acesso em 20.08.11

⁴⁷ Art. 273. O juiz poderá, a requerimento da parte, antecipar, total ou parcialmente, os efeitos da tutela pretendida no pedido inicial, desde que, existindo prova inequívoca, se convença da verossimilhança da alegação e: (Redação dada pela Lei nº 8.952, de 13.12.1994) I - **haja fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação**; ou (Incluído pela Lei nº 8.952, de 13.12.1994) II - fique caracterizado o abuso de direito de defesa ou o manifesto propósito protelatório do réu. (Incluído pela Lei nº 8.952, de 13.12.1994) § 1º Na decisão que antecipar a tutela, o juiz indicará, de modo claro e preciso, as razões do seu convencimento. (Incluído pela Lei nº 8.952, de 13.12.1994) § 2º Não se concederá a antecipação da tutela quando houver perigo de irreversibilidade do provimento antecipado. (Incluído pela Lei nº 8.952, de 13.12.1994) § 3º A efetivação da tutela antecipada observará, no que couber e conforme sua natureza, as normas previstas nos arts. 588, 461, §§ 4º e 5º, e 461-A. (Redação dada pela Lei nº 10.444, de 7.5.2002) § 4º A tutela antecipada poderá ser revogada ou modificada a qualquer tempo, em decisão fundamentada. (Incluído pela Lei nº 8.952, de 13.12.1994) § 5º Concedida ou não a antecipação da tutela, prosseguirá o processo até final julgamento. (Incluído pela Lei nº 8.952, de 13.12.1994) § 6º A tutela antecipada também poderá ser concedida quando um ou mais dos pedidos cumulados, ou parcela deles, mostrar-se incontroverso. (Incluído pela Lei nº 10.444, de 7.5.2002) § 7º Se o autor, a título de antecipação de tutela, requerer providência de natureza cautelar, poderá o juiz, quando presentes os respectivos pressupostos, deferir a medida cautelar poderá o juiz, quando presentes os respectivos pressupostos, deferir a medida cautelar em caráter incidental do processo ajuizado. (Incluído pela Lei nº 10.444, de 7.5.2002). <http://www.tre-ms.gov.br/Legislacao/legislacao.html> acesso em 25.06.11

deficientes mentais da guarda dos CRECA e também a proibição de que outros nessas mesmas condições venham fazer uso deste serviço. Estes elementos, como veremos na análise da categoria Triagem, giram em torno da compreensão de risco e são embasados em episódios considerados de violência perpetrados por crianças e, sobretudo, adolescentes com histórico de rua, drogadição e infração ou pela perspectiva de falta de controle dos CRECAs sobre esta população sob sua guarda.

Por fim, a Ação determina pena apoiada no artigo 213, §2º, da lei 8069/90: “MULTA DIÁRIA no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) por criança e adolescente do delineado grupo, por dia de permanência nos CRECAS” (ACP, 2010). A imposição de multa reafirma a posição entre as esferas do Judiciário e do Executivo, entretanto, demonstra o desnivelamento de poderes, pois trata-se do Poder Judiciário impondo ao Executivo determinada ação sob pena de multa a partir de determinada data.

6.1.2 A triagem e seus efeitos

Após a análise sobre os elementos que compõem a natureza do discurso jurídico da Ação Civil Pública e o modo com que ele se insere no embate de forças para se fazer cumprir um novo modo de organizar crianças e adolescentes nas entidades de acolhimento institucional, cabe acompanhar os movimentos discursivos elaborados pela Promotoria de Justiça de Defesa dos Interesses Difusos e Coletivos da Infância e Juventude no que diz respeito ao objetivo em disputa nesta Ação.

Como já mencionado, a Ação Civil Pública qualifica a “porta de entrada” (CRECA), sustentando

em síntese a inadequação do serviço socioassistencial denominado CRECA – CENTRO DE REFERÊNCIA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, que vem colocando em risco a integridade física, psicológica e moral de crianças e de crianças e adolescentes portadores de deficiência mental. (ACP, 2010).

Concomitante a qualificação do CRECA enquanto serviço sócio assistencial, o texto da Ação também descreve que o referido serviço foi

idealizado com a finalidade de servir de ‘porta de entrada’ do sistema acolhedor de crianças e adolescentes entre 0 (zero) e 18 (dezoito) anos incompletos, **vitimizados**, em estado de **vulnerabilidade** ou em situação de risco, com permanência máxima de 60 (sessenta) dias, período idealizado para o encaminhamento para entidade da rede regular de acolhimento institucional ou retorno à família de origem. [...] (ACP, 2010 – grifo meu).

E que

O serviço socioassistencial de acolhimento institucional tem como público alvo crianças e adolescentes, pessoas em formação, destinatárias de políticas públicas especiais aos quais se confere proteção integral e Prioritária. (ACP, 2010).

Comparando o público-alvo e a faixa etária para o qual o atendimento do CRECA foi projetado e aquela parcela da população para qual se dirigem as “medidas protetivas” elaboradas pela Promotoria, podemos perceber que os adolescentes não-portadores de deficiência mental não estão enquadrados nas preocupações da referida Promotoria, pois para estes não foram tomadas nenhuma ação protetiva. É interessante problematizar duas questões a partir do que propõem o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). A primeira se refere ao público para o qual as medidas de proteção se dirigem. O ECA, em seu artigo 98, entende que as medidas de proteção devem ser aplicadas à crianças e adolescentes sem diferenciação etária ou por critérios de saúde toda vez que os direitos desses encontrem-se ameaçados e violados: (I) seja por ação ou omissão da sociedade ou Estado; (II) por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável, e por fim, (III) em razão de sua conduta. Além disso, em seu terceiro artigo diz que a:

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

Dito isso, podemos entender que as ações da Promotoria não convergem com a proposta de proteção integral e universal defendidos pelo ECA, entendo que suas medidas foram parciais. Além disso, entendendo-se que o CRECA enquanto serviço socioassistencial de proteção à infância está operando de forma a oferecer riscos à integridade física, moral e psicológica aos seus usuários, por que elaborar uma estratégia “protetiva” somente para parte da população atendida? Ou seja, por que a Ação Civil Pública procura um encaminhamento para crianças e adolescentes portadores de deficiência mental e não elabora nenhuma alternativa

aos adolescentes? Se o serviço socioassistencial (CRECA) é taxado como propiciador de risco à integridade física, psicológica e moral de crianças e crianças e adolescentes portadores de deficiência mental, não seria prejudicial também aos adolescentes?

Algumas pistas são dadas para compreender porque os adolescentes não portadores de deficiência mental não entram no bojo dos protegidos pelas medidas desta Ação. Vejamos o que diz o documento:

Infelizmente por ineficiência no gerenciamento ou pela ausência de política específica, os **CRECAS se transformaram em terra de ninguém, onde impera o medo, a violência e a desorganização. O serviço tem se notabilizado pela frequência de jovens com vivência e em situação de rua, num entra e sai sem controle.** Não é por outro motivo que entre maio de 2009 e de 2010, 71% (setenta e um por cento) dos acolhidos empreenderam saídas não autorizadas, o que demonstra que os CRECAS não estão sendo utilizados como serviço socioassistencial de efetiva de proteção. (ACP, 2010 – grifo meu).

É interessante observar que à medida que a linha argumentativa do texto da Ação Civil avança, começam a surgir ligações entre a inadequação do serviço e parte da população que o utiliza. No trecho citado acima destaca-se que os CRECAS transformaram-se em uma “terra de ninguém”, ou seja, um lugar sem controle e moralmente propício ao brotamento da imoralidade como a violência e a desorganização. E essa transformação está vinculada à “notável” frequência de jovens com vivência e em situação de rua, “num entra e sai sem controle” (ACP, 2010).

Mais adiante, o texto volta a referir-se à inadequação do serviço e justifica que essa se dá devido à “ineficiência no gerenciamento” (ACP, 2010) do serviço que agrupa *jovens* “com vivência e em situação de rua” (ACP, 2010). O termo *jovem*⁴⁸, neste documento, guarda em si uma imprecisão, ou melhor, uma ambiguidade, pois não deixa claro se a referência é feita às crianças ou aos adolescentes que guardam em comum morarem no CRECA e terem em sua trajetória a vivência ou a situação de rua.

Todavia, é possível identificar no documento a associação no que diz respeito à ineficiência no gerenciamento e o público que ele atende e, nesse sentido, o texto exemplifica a falta de

⁴⁸ **Jovem** [Do lat. juvene.] Adjetivo de dois gêneros. 1. Que é moço, que está na idade juvenil; (Novo Dicionário Eletrônico Aurélio versão 5.0)

controle do CRECA com as frequentes evasões que ocorrem, alcançando a frequência de 71% de saídas *não autorizadas* entre 2009 e 2010. Além disso, a ineficiência no gerenciamento do serviço é constatada pelo documento como consequência da trajetória de vida e dos comportamentos de

adolescentes acolhidos [que] são usuários e dependentes de substâncias ilícitas que causam dependência física e ou psíquica e mais, se drogam nas dependências do equipamento. Cenas deprimentes de crises de abstinência, sem pessoal técnico capacitado para pronta intervenção se tornaram rotina, colocando em risco (concreto) a incolumidade pessoal de psicólogos, de assistentes sociais, de educadores e dos menores acolhidos. **Crianças e adolescentes desprovidos de orientação sexual, com a libido exacerbada e a consequente prática de atos sexuais, inclusive com a vitimização de outros acolhidos**, notadamente dos que não podem resistir á força física, dão o tom do ambiente. **É ainda da documentação encartada, que adolescentes com histórico de atos infracionais equivalentes a crimes e com larga experiência nesse tema, dividem espaço e põe em risco não somente a vida dos demais pequenos usuários, bem como a dos funcionários.** Narram os autos com suporte nos documentos que acompanham a inicial, episódios de violência física e psíquica perpetrados por **acolhidos usuários de drogas, em síndrome de abstinência ou com prolongada vivência de rua, inclusive autores de atos infracionais equivalentes a ilícitos penais**, contra crianças e crianças e adolescentes portadores de deficiência mental, indefesos, (ACP, 2010 – grifo meu).

Diferentemente dos trechos anteriores onde aparecia o termo jovem com vivência de rua associado à ineficiência ou inadequação do serviço, essa última passagem delimita a amplitude do termo jovem e dirige o enunciado aos adolescentes que têm em comum: serem usuários de substâncias ilícitas que causam dependência; produzirem cenas deprimentes de abstinência; colocarem em risco incolumidade pessoal de psicólogos, de assistentes sociais, de educadores e dos menores acolhidos; históricos de atos infracionais equivalentes a crimes.

No rol de atitudes moralmente preocupantes elencadas pelo texto da Ação Civil, as crianças só dividem com os adolescentes as práticas sexuais classificadas como fruto de libido exacerbado e a vivência de rua. No restante, os itens elencados acima ficam a cargo somente dos adolescentes que, para a Ação Civil são aqueles de 12 anos completos.

Percebemos que o texto da Ação Civil entende que o CRECA lida com a presença de dois públicos em suas dependências: os indefesos e os perigosos. Na categoria dos indefesos aparecem as crianças de 0 (zero) a 12 anos incompletos e as crianças e adolescentes portadores de deficiência mental. A essas são associadas características de indefesos; vitimizados; portadores de deficiência; portadores de direitos constitucionais. Aos perigosos

são associadas trajetórias de vivência ou situação de rua, uso ou abuso de drogas e histórico de violência/prática de atos infracionais e libido exacerbada.

Diante desse quadro, o que propõe a Ação Civil? O referido documento propõe a divisão da população de atendidos em dois grandes grupos e os localiza no espaço. Aos abrigos são enviados os indefesos (crianças e crianças e adolescentes portadores de deficiência mental) e nas “portas de entrada” (CRECA) se mantêm os perigosos (adolescentes e adolescentes que têm em sua trajetória de vida a pecha de terem sido violentos, infracionados, de terem libido exacerbada, e terem feito uso e abuso de drogas).

E se há divisão, quem fica e quem vai embora do CRECA? Ficam os adolescentes e vão as crianças e crianças e adolescentes portadores de deficiência mental? E para onde vão? Estes são encaminhados para a “rede regular de abrigos conveniados” (ACP, 2010). A essa rede regular de abrigos a Ação Civil Pública não elabora nenhuma qualificação direta. Sua qualificação positiva surge no contraste com a desqualificação do CRECA, ou seja, este último, por ser inadequado, delega aos abrigos o status de normalidade e de redentores de crianças e crianças e adolescentes portadores de deficiência mental.

No texto da Ação Civil Pública fica evidente que nem todas as crianças e adolescentes têm o mesmo status. Elas são classificadas em categorias de acordo com determinações biológicas (faixa etária), psicológicas e sociais. Ser criança (até doze anos) neste texto é ser mais merecedora de proteção e, talvez, de investimento. Parece que, quanto menos idade, menor é a chance de contaminação com as vicissitudes da rua/droga/sexo. Ter menos idade, ou ser criança, é inversamente proporcional a delinquir, infracionar, usar drogas. A “pureza” da infância nega a possibilidade da imoralidade. Nesse sentido, ser portador de necessidades especiais também dignifica a proteção. Esta análise nos remete a uma questão fundamental que é a da universalidade das ações de proteção para crianças e adolescentes prevista no ECA, ou seja, em que medida os CRECAS, do modo como estão organizados na cidade de São Paulo, oferecem proteção e segurança aos adolescentes?

6.2 A perspectiva dos profissionais⁴⁹

⁴⁹ Todos os nomes apresentados na transcrição da entrevista são fictícios, exceto o do pesquisador.

A seguir apresentaremos a análise das entrevistas realizadas com os técnicos de um abrigo localizado na zona sul de São Paulo. A instituição escolhida está dentro dos critérios estipulados por este trabalho, ou seja, tem vínculo com o CMDCA, SMADS e atende a faixa etária de 0 (zero) a 17 anos e 11 meses. O corpo técnico do abrigo entrevistado é formado por um Coordenador, um Assistente Social e um Psicólogo. As entrevistas foram gravadas e posteriormente transcritas. Após a leitura atenta das entrevistas foi possível construir mapas dialógicos que continham os seguintes eixos temáticos: atos jurídicos, classificações, Creca-Abrigo, família, outros. A partir da leitura dos mapas foi possível identificar práticas discursivas que orientam as ações desses profissionais na recepção/encaminhamento das crianças e adolescentes usuários deste abrigo, bem como identificar os modos como estes lidam com a Ação Civil Pública.

6.2.1 A Ação Civil Pública e seus efeitos na perspectiva dos profissionais que atuam em abrigos:

A coordenadora afirma que ficou sabendo da alteração do fluxo de crianças e adolescentes na rede pelo próprio cotidiano do trabalho e por notificação do Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) de sua região. Quando questionada a respeito dos impactos dessa mudança na vida do abrigo após a promulgação da Ação Civil Pública afirma:

[**coordenadora**] De fato nada! Continua do mesmo jeito. A gente tinha duas vagas de frente frias⁵⁰. E eu já estava lotada. (...) Que passou para estas vagas emergenciais. (Coordenadora)

Num primeiro momento, a Coordenadora entende que não houve mudança na rotina do abrigo. Contudo, em momentos distintos de sua entrevista, ela aponta alterações no fluxo de atendimento que estão diretamente ligadas à Ação Civil Pública. Por exemplo, ela constata que o CRECA para de encaminhar adolescentes ao abrigo. E, além disso, ela afirma que o CRAS:

⁵⁰Estas vagas são disponibilizadas quando a temperatura no período noturno está prevista para 11 graus.

[**coordenadora**] Não aceitou a mudança de atendimento (que eu ficaria até 12 anos!). Isso eles falam que não existe isso! O abrigo vai até 18 anos. Na questão de outubro foi para esvaziar os CRECAS que a gente recebeu as crianças menores de 12 anos. Mas, nesta época eu estava lotada!

Essa afirmação é interessante, pois aponta um dos efeitos da Ação Civil Pública enquanto enunciado endereçado do Poder Judiciário (Promotoria) ao Poder Executivo (SMADS/CRAS). Segundo a Coordenadora, a supervisão municipal contesta a alteração proposta pelo Poder Judiciário e afirma que o referido serviço deveria continuar recebendo a faixa etária completa, ou seja, até 17 anos e 11 meses. Há aí um ponto de tensão entre os Poderes que merece atenção para entendermos os desdobramentos dos processos classificatórios. Nesse jogo de “recebe ou não-recebe” entre os Poderes, quais adolescentes serão acolhidos no abrigo?

A Assistente Social afirma ter tido conhecimento da Ação Civil Pública e da alteração do fluxo na rede de abrigos por meio da rotina diária de trabalho, além disso, acrescenta que

[**assistente social**] nós fomos informados que não seria mais viável em função do funcionamento do CRECA, na forma em que ele estava funcionando na ‘ocasião’, das ocorrências que estavam acontecendo. **Não consideraram que era um lugar apropriado para manter crianças ou pessoas com deficiência.** Então, que isso caberia diretamente aos abrigos. Nós temos a parceria com a prefeitura onde limitava o número de crianças que nós recebíamos, e até em função disso foi aberto uma exceção... que a gente poderia receber um pouco além do convênio num regime de urgência por causa do [fechamento do] CRECA. Mesmo porque o CRECA precisava ser esvaziado das crianças e tinha que ter para onde encaminhar.

Quando convidada a avaliar a mudança, afirma:

[**assistente social**] Eu vou ser bem sincera com você. Eu não vejo a positividade na alteração do fluxo. Eu vejo positividade, talvez, na mudança do CRECA. Porque o CRECA da forma que era **eu não achava ele bom nem para o adolescente.** Mesmo os funcionários dos CRECAS muitas vezes falavam: gente se puder evitar ficar no CRECA é melhor para o perfil da criança, entende? Então se não era bom para o adolescente quando o perfil era mais dócil (melhor), que não era envolvido com drogas, com o crime nem nada, como é que seria bom para uma criança ou uma pessoa com deficiência?

A assistente social avalia que não era o fluxo que devia ser alterado e sim o funcionamento do CRECA. E, ao avaliar desta maneira, estabelece parâmetros para determinar quais espaços institucionais são adequados para cada faixa etária e história de vida. Esses parâmetros seguem a lógica de que quanto mais “indefeso”, menos se deve permanecer no CRECA. E, em sua escala, os mais frágeis são as “crianças e as pessoas com deficiência”, depois os adolescentes sem envolvimento com “drogas, com o crime nem nada”. Dentro dessa lógica, quanto mais “perigoso”, maior a aproximação do perfil da criança e do adolescente com o CRECA, ou seja, caso haja na trajetória da pessoa histórico de uso e abuso de droga e infração, mais referências tem para permanecer no CRECA.

O psicólogo ficou sabendo das alterações do fluxo por meio de conversas com a assistente social e coordenadora. Quando convidado a avaliar os efeitos da Ação Civil Pública, responde:

[psicólogo] Como eu entendo? Na verdade assim... eu não tenho uma opinião tão embasada porque eu não sei na verdade qual foi a motivação para eles [Promotoria] terem feito essa divisão... assim, 12 anos lá nos CRECAS, porque é assim, até onde eu sei vão acabar com os CRECAS. Tanto é que estão tendo encaminhamento dos CRECAS para os abrigos... [inaudível] até começa a estudar a **diferenciação de perfil. Aqui no abrigo tem um perfil e o CRECA tem um perfil, apesar de muita gente não querer afirmar que há este perfil diferente de CRECA e abrigos, né, basta entrar em CRECA para você ver que há uma diferença [...]**.
(Psicólogo – grifo meu)

Antonio expressa não ter uma posição clara sobre os efeitos e o sentido da alteração do fluxo de atendimento a partir da Ação Civil, porém, identifica que há uma diferença de perfil no atendimento dos dois serviços.

6.2.2 O cotidiano do abrigo

Quando questionada a respeito de qual órgão tem maior fluxo de encaminhamento para o abrigo, a coordenadora responde que são as Varas da Infância e Juventude. Como apontam os estudos de Oliveira (2004), esse fluxo historicamente se configura como o mais intenso, sendo seguido pelos encaminhamentos dos Conselhos Tutelares.

O abrigo dirigido por essa coordenadora, em primeiro momento, foi constituído para atender filhos de presos e egressos do sistema penitenciário. Porém, ela explica que com

[**coordenadora**] a vinda do Estatuto, que dizia que não poderia ficar **numa clientela só**. Então, houve a abrangência de vagas. Então, destinava-se 70% das vagas para filhos de presos, no abrigo, porque eu tenho os outros projetos com egressos. E 30% para criança em situação de risco. Aí eu fui indo [desta maneira] até a minha municipalização. Aí quando eu municipalizei a prefeitura veio e falou: você não recebe mais filhos de presos a não ser que estejam na região [de abrangência do abrigo e] que caracterize situação de risco. (Coordenadora)

Essa passagem é interessante porque faz pensar sobre qual a necessidade de haver um abrigo “especializado” em receber filhos de presos e de egressos do sistema penitenciário. Será que quando o abrigo foi fundado essa população específica tinha menor aceitação em outros abrigos? Outro efeito interessante é a entrada das diretrizes do ECA no cotidiano dos abrigos. Segundo a Coordenadora, foi por força dessa lei que o atendimento de “uma clientela só” teve de ser alterado para dar conta daqueles em situação de “risco”. Essa noção de proteção a uma população que se encontra em risco vai ser ampliada com a municipalização do abrigo que, a partir desse momento, terá que atender a todos que estão em situação de risco em sua área de atendimento.

A Coordenadora esclareceu que a entidade que administra o abrigo onde trabalha também rege outro abrigo na mesma região e que, anterior às resoluções⁵¹ do CMDCA, organizava por conta própria os atendimentos de 0 a 12 anos na Casa I e de 12 a 18 anos na Casa II. Essa informação é interessante para observarmos como os repertórios de Tempo Longo acerca de como administrar crianças e adolescentes circulam. Em alguns momentos ficam em esquecidos para, em outros momentos, serem reavivados, como foi este caso recente promovido pela Ação Civil que propôs o mesmo tipo de divisão etária, guardadas as devidas proporções.

De acordo com a Coordenadora, no cotidiano dos abrigos é preciso ficar atento para as diferenças entre as crianças abrigadas que tiveram vivência de rua e as crianças que nunca circularam livremente pela rua. Ela exemplifica um caso comparativo entre acolhimentos de crianças e adolescentes em situação de rua e os que vêm de uma situação de residência.

⁵¹ A coordenadora não menciona a resolução específica, porém, trata-se da n. 53/1999.

[coordenadora] O acolhimento é igual, mas no decorrer do tempo... Tem coisas que trazem para o abrigo, por exemplo, vem um menino novo da rua, aí já teve casos de assédio com as meninas. [Questões] que eu não tinha nesta casa. Então vai ter que começar tudo do zero de novo dentro da tua casa porque ele trouxe algo para dentro. Então, até os pequeninhos... teve uma pequenininha que estava com a língua na orelha de outro pequeninho, porque viu. Então, trazem coisas para dentro do abrigo. Então a gente vai ter que fazer coisas para que ele se adapte às novas normas, regras de convivência. (Coordenadora).

Fabício: É interessante você estar falando isso, porque o texto da ação civil ele traz essa problemática. A promotoria de assuntos difusos e coletivos diz que por conta de uma situação complexa, dentro dos CRECAS, referente a violência ou uso/abuso de drogas, eles percebiam que as crianças podiam estar sendo prejudicadas por estas questões...

[coordenadora] Isso... Na verdade esta criança/bebe que passou por este episódio tem três anos de idade. Ela veio para cá com seis meses. Então ela não tem vivência de rua. Então, onde é que ela viu, aonde que ela aprendeu [este comportamento de colocar a língua na orelha]? Não foi na casa dela... Foi aqui dentro! Então, foi com este episódio deste menino vindo [da rua] que ela [a criança pequena] observou e começou a repetir [o comportamento de colocar a língua no ouvido dos colegas].(coordenadora)

Fica evidente que a vivência de rua para essa coordenadora é entendida como algo prejudicial e que pode fazer com que as crianças/adolescentes que vieram da rua tenham comportamentos e hábitos que podem em certa medida “contaminar” as outras crianças que estão no Abrigo. Nesses casos, há que se pensar em estratégias para que se possa garantir o conjunto de normas e regras do abrigo.

Ainda dentro dessa questão das dificuldades enfrentadas com as crianças que vêm da rua, ela cita as fugas:

[coordenadora] Ah, tem fuga! Fuga não se fala... evasão. Não se tinha. As crianças que vem da rua têm mais essa questão de sair, essas saídas não autorizadas. E a gente não tinha isso antigamente. (Coordenadora).

E espontaneamente se lembra de outro caso:

[coordenadora]: Você se lembra daquele rapazinho, o alemão?

Fabício: Que o CRECA desta região transferiu para este abrigo enquanto eu trabalhava lá?

[coordenadora]: Isso.

Fabrcio: O nome dele é Teobaldo!⁵²

[coordenadora]: Isso. Tinha outro também que era maior, com deficiência mental leve, não é tão grave, que está comigo há muito tempo, inclusive está com 19 anos e está comigo ainda. E o dia que Teobaldo começou a frequentar o CIEJA... e o João também já frequentava o CIEJA, eu tive problema! Por que ele começou a fazer uso de álcool.

Fabrcio. O Teobaldo começou a fazer uso de álcool?

[coordenadora]: Junto com esse menino João.

Fabrcio. Ou seja, o menino João começou a fazer uso álcool por influência dele Teobaldo?

[coordenadora]: Por influência dele [Teobaldo] porque ele João estava desde os 9 anos com a gente e nunca tinha acontecido isso...

Fabrcio. Entendi...

[coordenadora]: Então a influência é complicado! Eu acho que é mais complicado do que se fosse numa família, porque um irmão não leva outro irmão quando está em dificuldade. Não leva! Eu vejo pelos três irmãos... Eu tenho um, o Rodrigo, tem 11 anos também, ele faz as coisas erradas e leva os outros do abrigo, mas, o irmão dele ele não leva. O irmão dele ele sempre deixa. Eu perguntei para ele: “por que você não leva seu irmão?” [e aí ele responde] – “Meu irmão não, tia!”. Então é diferente de uma casa. Então, quando vem esta questão... acontece de levar alguns... (inaudível)... **Ao invés de eles virem e receberem o que temos para passar para eles, eles passam o que eles têm [comportamento], é muito mais fácil.**

Fabrcio. Deixe-me ver se eu estou entendendo o que você está me explicando. Não que um adolescente que cresceu aqui no abrigo, que passou a infância aqui, e cresceu aqui não dê problema, mas, você está me dizendo que um adolescente que vem com a vivência de rua, comparado com um adolescente que cresceu aqui, ele traz outros tipos de questões para a casa?

[coordenadora]: Isso.

Fabrcio. E aí você está me dizendo que neste caso do Teobaldo [a influência] foi em relação ao álcool, mais alguma coisa?

[coordenadora]: Isso! A gente viu o álcool, viu também as questões da saída da escola sem autorização. Ele [Teobaldo] meio que juntou com ele [João] pra fazer as coisas que ele tinha pra fazer...

⁵²Teobaldo foi um adolescente encaminhado por intermédio do autor desta pesquisa na época em que trabalhava num CRECA. Neste período Teobaldo tinha 16 anos e havia experienciado vivência em situação de rua e a passagem por diversas institucionalizações, sobretudo, em CRECAS. A acusação (não confirmada) de abuso da irmã e outros conflitos familiares impediam o adolescente de ser reinserido em sua família e deste modo foi solicitada vaga em abrigo foco desta pesquisa. Sua adaptação no abrigo foi complicada porque ele tinha comportamentos inaceitáveis na instituição, como, por exemplo, ser tabagista e fazer uso de maconha e álcool. E, também, por não concordar com algumas regras institucionais, como por exemplo, não poder namorar outras abrigadas e não poder sair sozinho.

Nessa linha discursiva, a coordenadora elencou mais um caso em que um acolhimento de um adolescente com histórico de rua, uso e abuso de drogas perturbou o cotidiano do abrigo devido ao que ela chamou de “influências”. Nesse caso, a influência é caracterizada como sendo de um adolescente para um adolescente portador de “deficiência mental leve”. Então, segundo a coordenadora, além de “influenciar”, Teobaldo também corrompeu a frequência escolar de João. A narrativa é construída de maneira a tornar o caso da “influência” moralmente mais grave. Outra questão importante é a sua constatação: “Ao invés de eles virem e receberem o que temos para passar para eles, eles passam o que eles têm [comportamento], é muito mais fácil”. Em outros termos, a coordenadora se queixa da “resistência” deste acolhido, a exemplo de outros, em deixar-se “educar” pelos “ensinamentos” ou, em outros termos, pela disciplina da instituição e, além disso, impor outras condutas consideradas não adequadas.

Quando questionada a respeito de quem decide sobre a administração das vagas no abrigo, a Coordenadora responde:

[**coordenadora**] Sou eu que decido!

Essa postura, entre outras, revela aspectos do processo classificatório, pois se há alguém que administre as vagas é porque, antes de ser cedida, a situação precisa ser avaliada. E dentro desta lógica de avaliação entram em cena “critérios de elegibilidade” que devem ser atendidos para que haja o acolhimento e conseqüentemente a deflagração de processos classificatórios operando nas práticas de acolhimento de crianças e adolescentes. Quando a mesma questão foi feita para a Assistente Social e o Psicólogo, ambos expressaram que essa decisão é tomada pela coordenadora. Todavia, a Assistente Social afirmou saber como se comportar diante da solicitação de uma vaga, ou seja, sabe como proceder no momento de ceder ou de negar uma vaga.

A Assistente Social também se refere a dificuldades com crianças que tiveram vivência de rua:

[**assistente social**] As poucas vivências de rua que a gente tem não são de morador de rua efetivamente, mas, mais de crianças e adolescentes que saíram de casa e ficaram numa situação de rua.

Adiante, a Assistente Social explica que esses casos de situação de rua são justamente aqueles provocados pela indisciplina e falta de limites das crianças e dos adolescentes.

6.2.3 O papel do CRECA na Rede de Abrigos

Para a Coordenadora, o papel dos CRECAS dentro do Sistema está intimamente associado à resolução dos casos emergenciais

[**coordenadora**] Eu acho que a questão é emergencial, porque os abrigos estão sempre lotados né. Então essa emergência de se ter um lugar para colocar as crianças. Porque tudo é emergência! Então, me ligam todos os dias [e dizem]: Ah, mas [é um caso de] emergência, [pois], não tem onde por. Mas eu não tenho vaga! Então, acho que a necessidade desta emergência é que funcionariam bem os CRECAS, né.

Mesmo expressando essa noção de CRECA como o “lugar da emergência”, quando provocada a pensar sobre a positividade ou negatividade do encerramento desse serviço, ela afirma que:

[**coordenadora**] É positivo porque o CRECA passava a ser um abrigo né? Porque a gente via na estrutura [de funcionamento] que passavam-se meses, anos inclusive [com caso de] crianças acolhidas no CRECA. [E] não era este o objetivo [do serviço], [mas] acabava acontecendo. Talvez seja bom neste aspecto, [o final deste serviço], porque daí dá continuidade na inserção da criança na sociedade, na escola e tudo mais... O CRECA tem nesta questão de provisoriedade... ele sempre não atendia bem as crianças, em minha opinião, que chegavam pra gente sem escola e estas coisas todas né. Então, eu acho que isso [o fim do serviço] seria bom porque mudaria este tipo de atendimento das crianças e dos adolescentes do abrigo, né. Agora se perde na questão da emergência. Se tem uma criança na rua, como é que faz? Liga para os abrigos não tem vaga... então eu acho que se perderia neste aspecto.

Ela entende que o encerramento do CRECA positivo no sentido de que o serviço não estava cumprindo seu papel de “porta de entrada”, ou seja, de serviço de curta duração de atendimento. E, além disso, segundo sua experiência, não cumpria também o papel de inserção na escola das crianças. Porém, quando ela pensa na positividade do CRECA, ela se lembra do seu papel de emergência – e emergência, neste caso, é atender alguém que está na

rua. O que levanta a questão: É necessário existir um serviço “especializado” em atender crianças e adolescentes em situação de rua? Por que o abrigo não pode ser esse lugar? Emerge a noção da criança em situação de rua e a noção do CRECA enquanto “lugar de emergência” para essa situação.

Outra questão que pode ser levantada está relacionada com a crítica que a Coordenadora faz ao CRECA por não cumprir seu papel de “porta de entrada” (ou seja, realizando um atendimento de curta duração) e sua afirmação de que “os abrigos estão sempre lotados”. Entendendo que a rede de abrigo está constituída na lógica de que o CRECA enquanto “porta de entrada” deve fazer seus encaminhamentos para os abrigos e que estes estão “lotados”, não é de se esperar que na ausência de um fluxo de encaminhamento as crianças e os adolescentes passem um tempo maior de estadia nos CRECAS? E será que este tempo maior de permanência de crianças e adolescentes nos CRECAS não se relaciona com a dificuldade do serviço em conseguir vagas nas escolas para seus acolhidos e inserção em outros espaços culturais?

A Coordenadora afirma que todas as crianças e adolescentes, ao chegarem ao abrigo, recebem o mesmo acolhimento:

[**coordenadora**] O atendimento é o mesmo. O acolhimento é o mesmo. Tudo igual para todas as crianças. Aí, no decorrer do tempo a gente vai sentindo certas necessidades [como,] por exemplo,] atendimento psicológico, médico... se for usuário e estiver envolvido com álcool e droga, essas coisas a gente vai sentindo no meio do caminho, a dificuldade, e fazendo os encaminhamentos para a rede pública, com aquilo que a gente vai encontrando no meio do caminho. Mas, o acolhimento é igual!(Coordenadora)

Fica evidente que para a Coordenadora é necessário um período de tempo de convivência para identificar as necessidades e realizar os encaminhamentos necessários. Desse modo parece que na perspectiva dela não é possível em apenas uma entrevista realizar a triagem efetiva. Quanto aos CRECAS, a assistente social explicita que a equipe deste Abrigo tem uma leitura que as crianças que passaram por estas instituições são potencialmente crianças problema

[**assistente social**] os meninos do CRECA eram os últimos que nós queríamos receber, porque eram sempre aqueles que causavam mais problema!

Ela fala posicionada enquanto profissional de abrigo e, neste sentido, a noção de abrigo como lugar do não-problema começa a ser construído em seu discurso. O abrigo como lugar da disciplina não tem espaço para “aqueles que causam mais problema”.

O CRECA, além do lugar da indisciplina, também surge como lugar que constrói comportamentos inadequados para os critérios da Assistente Social:

[assistente social] Então... porque assim, os adolescentes que vinham do CRECA, não aqueles que só foram de passagem, que ficaram dois ou três dias e que já conseguiram a vaga no abrigo... **mas, aqueles que já estavam em permanência um tempo maior no CRECA, eles tinham mais dificuldade para se adaptar as normas e regras da casa do que os outros que vinham diretamente.** O que eles sempre colocavam: “a não, quando eu estava no CRECA eu podia fazer isso [referindo-se a comportamentos não aceitos pelo o abrigo]. Nós tivemos aqui uma família que veio do CRECA de Pinheiros ou Butantã. Não tenho certeza qual dos dois, porque um fecho e o outro [inaudível], teve alguma coisa assim...

Além de apresentar em seu discurso a ideia de que quanto mais indefesas forem as crianças e/ou adolescentes, menor deve ser a permanência destes no CRECA, ela também associa o tempo de permanência neste serviço ao processo de formação de comportamento entendidos como inadequados. Isso fica claro quando pontua que os que melhor se adaptavam às normas do abrigo eram os que ficaram menos tempo no CRECA e o inverso também é verdadeiro. Porém, essa problematização realizada pela Assistente Social levanta uma outra questão: por que alguns permaneciam mais tempo no CRECA e outros menos tempo? Por que as vagas no abrigo eram cedidas em menor tempo pra uns e para outros se exigia um tempo maior de espera?

Ela cita um exemplo de encaminhamento realizado por um CRECA da zona oeste de São Paulo.

[assistente social] Então, vieram do CRECA X. Um grupo de 5 irmãos que vieram do CRECA X e onde eles colocaram que no CRECA eles podiam fumar, no CRECA não tinham hora para dormir e que podiam ficar assistindo TV até tarde e acordar tarde... E a casa [o abrigo] não funciona assim... Então era mais complicado **colocar os meninos na regra do que os outros que vinham de fora de uma casa que funciona mas ou menos no molde da gente.** Tem hora para comer, tem hora para dormir, tem hora para levantar. E criança não se deve permitir fumar, porque afinal de conta o fumo é proibido para menores de 18 anos.

Ela, nesta passagem, delinea os dispositivos disciplinares na função do controle das atividades que regulam o funcionamento do abrigo no qual trabalha. Ela associa a dificuldade de adaptação, pois segundo cita o relato das crianças, no CRECA os horários e atividades eram realizados sem a demarcação de tempo. Já no abrigo, a questão das atividades e tempos de execução é pontuada e exigida, segundo a Assistente Social.

Desse modo, ela aponta que receber crianças que vieram do CRECA era difícil porque o CRECA opera de modo diferente do abrigo:

[**assistente social**] É que o CRECA tinha um funcionamento muito diferente do nosso. Então, a passagem de um adolescente do CRECA que permaneceu no CRECA dois três meses para o abrigo, acabava sendo mais difícil em função da liberdade que tinha em um e da falta de liberdade que tem no outro.

Fica explícito no relato da Assistente Social que, para ela, o CRECA é um lugar inadequado para oferecer proteção a crianças e adolescentes, especialmente devido ao modo de funcionamento deste:

[**assistente social**] A falta do horário. A falta dessas regras. O fato do CRECA, pelo menos o CRECA que a gente conhece, poderem andar mais sozinhos, mais soltos, e no abrigo não! No abrigo ele só passa a andar sozinho a partir do momento... Em primeiro lugar vem a questão idade. Então, antes dos 15 anos ele não vai andar sozinho de forma alguma. E a partir dos 15 anos ele só vai andar sozinho se ele conquistar este direito. E no CRECA não. Ele vai para a escola e volta, ele vai passear no museu... vai pra cá, vai pra lá... pelo menos é o que eles traziam pra gente e que muitas vezes a gente via, porque os nossos também iam passear no museu e trombavam com o pessoalzinho do CRECA lá.

Essa leitura do CRECA como um lugar que tem problemas parece ser compartilhada pelo Psicólogo, ele afirma que:

[**psicólogo**] Assim, em geral, né... em geral o pelo o que dizem o pessoal envolvido, tudo... falam que no CRECA há vários acolhidos em situação assim... tipo... como é que é? Há uma maior quantidade de crianças e adolescentes que fazem uso de drogas, por exemplo, é... sei lá, com questões sexuais, com questões de liberdade assistida... e assim, pelo o que dizem, pois eu sou meio novo na área, pelo o que dizem, pela visita que eu fiz lá no CRECA uma vez ... Você vê que a predominância no CRECA destas situações, destes agrupamentos são maiores, né...

Ele identifica a diferença entre os perfis de atendimento entendendo que é comum acumularem-se históricos de crianças e adolescentes que fazem uso de drogas e com “questões sexuais” e situações de “liberdade assistida”⁵³. Durante os contatos que ele teve com os educadores do CRECA e da visita que realizou a um dos equipamentos constatou que a

[psicólogo] situação... no abrigo, pelo que dizem... é considerado uma coisa um pouquinho mais bonitinha, entende?

E diante das incertezas a respeito da continuidade do CRECA enquanto porta de entrada o psicólogo entende que a

[psicólogo] tendência é que haja uma mistura agora né... tipo, **esses acolhidos do CRECA que entre aspas... que causam medo, que causam temor**, vão acabar sendo encaminhados para os abrigos... os abrigos vão ter que aprender a se estruturar, a dar uma forma de acolhimento de... cuidados... suficiente para estas crianças... o CRECA vai acabar e vai virar abrigo também... é o que dizem...

É interessante observar que as crianças recebidas nos CRECA são classificadas pelo psicólogo como causando “medo e terror” e ele aponta a necessidade de uma nova estruturação dos abrigos para receber esses casos.

6.2.4 As dificuldades de receber adolescentes no abrigo

⁵³A liberdade assistida é uma medida sócio-educativa. Trata-se da medida mais adequada para o fim de acompanhar, auxiliar e orientar o adolescente que cometeu um ato infracional. A intenção principal é criar condições favoráveis ao reforço dos vínculos do adolescente com a família, a escola, a comunidade e o mundo do trabalho. "A liberdade assistida será fixada pelo prazo mínimo de seis meses, podendo a qualquer tempo ser prorrogada, revogada ou substituída por outra medida, ouvido o orientador, o Ministério Público e o defensor." (art.118 e 119 ECA). Disponível em <http://www.promenino.org.br/Glossários/tabid/64/Default.aspx>. Acesso em 20.08.11

De modo geral, a Assistente Social parece entender que aqueles que estão no período de adolescência oferecem mais resistência ao atendimento do abrigo:

[assistente social] E na verdade o adolescente no geral está numa situação de abrigo que a gente percebe hoje mais por um problema de comportamento de falta de limites do que maior necessidade. A gente vem percebendo que os pais não estão conseguindo efetivar a educação. Ele está delegando isso e a Vara da Infância vem colocando estes adolescentes nesta situação de institucionalização, quando na verdade isso acaba não adiantando porque se o menino está aqui [interrupção da entrevista, alguém entrou na sala]

Fabício. Deixe-me ver se não perdi o fio da meada. Nós estávamos falando?

[Assistente Social]: Da questão do acolhimento de adolescentes que estão com dificuldade de acatar as regras, e que a gente percebe que as famílias não estão conseguindo exercer o papel delas. É aquela coisa do pai, cabe ao pai a educação, a preparação em convivência em sociedade, a colocação de regras, de limites, e eles não estão conseguindo fazer isso. Então, como eles não conseguem fazer isso, eles acabam recorrendo ao Conselho Tutelar, a Vara da Infância, uma coisa assim... e eles acabam institucionalizando para que a gente trabalhe isso na criança e no adolescente... Mas daí o que acontece? Quando ele volta para casa a situação é a mesma... Não é o fato de ele estar acolhido aqui e o trabalho que a gente faz com a família, a criança aqui e a família lá, ele não se torna efetivo, este trabalho tem que ser conjunto! Este trabalho tem que estar o pai e mãe juntos do filho para que seja mais concreto este trabalho. Ele tem que ser no local em que a criança e o adolescente mora, entende? Ele tem que ser vivenciado no dia a dia. Então, o que a gente faz? **A gente dá uma aparadinha nas arestas. Dá uma enquadrada no adolescente, faz os encaminhamentos para CAPS e atendimento terapêutico...** uma coisa que seja extensiva para a família também. Para a família ser apoiada! A gente faz as orientações e solicita o desacolhimento vinculado a continuidade do atendimento [na rede já acionada], para que a família continue sendo trabalhada junto do filho dela! Mas eles têm que morar junto “e viver isso todo dia”.

A família aqui aparece na sua limitação disciplinadora. Ou seja, segundo Assistente Social, a família/pai não está conseguindo “colocar regras e limites” e conseqüentemente inserir seus membros mais jovens no convívio social. Nesse sentido, o Conselho Tutelar, a Vara da Infância e o abrigo são convocados, pela família, para cumprir um papel limitador aos comportamentos que saem da norma esperada. Podemos perceber que neste caso apontado pela assistente social é a questão de comportamento (ou de indisciplina) que promove o abrigo. E o abrigo irá proceder buscando disciplinar o adolescente e a sua família. “Aparar as arestas”, “enquadrar” são termos que demonstram o lugar em que o abrigo se coloca em suas atividades e perspectivas disciplinadoras. O Centro de Apoio Psicossocial é chamado nesta tarefa para cumprir a partir dos “discursos psi” o papel limitador, ou melhor, condutor de comportamentos.

A Assistente Social identifica que a questão da indisciplina associada ao abrigo é mais frequente a partir dos 10 anos. Segundo ela,

[assistente social] É nessa idade que eles têm uma independência maior... que já saem sozinhos de casa apesar da pouca idade, já ficam pela rua, começam a não obedecer, começam a cabular a escola, e chegar tarde da noite em casa.

Ela se coloca enquanto “educadora” dos pais e verbaliza o tipo de orientação que administra e pondera sobre a origem da indisciplina dos filhos:

[**assistente social**] É aquilo que a gente fala aos pais: tem que colocar a rédeas – solta um pouquinho e de vez em quando puxa, para mostrar que estou aqui e eu mando! Eles não... eles soltam, soltam, soltam e depois eles não conseguem segurar. E eu não sei se soltam pela ausência de estarem de estar em casa, porque hoje tem que trabalhar e quem é que fica com o meu filho? Meu filho fica mais por si próprio do que pela presença dos pais em casa, ou pelo pouco tempo que convive existe um desgaste muito grande para colocar a criança e/ou adolescente no rumo certo. Às vezes é mais fácil falar, ah não, deixa, isso não tem nada... e esse não tem nada vai crescendo, não?

Ela também aponta que a “ausência” dos pais pode influenciar no comportamento dos filhos e que o desgaste na relação dificulta “colocar a criança e o adolescente no rumo certo”. Além disso, acrescenta, na passagem abaixo, as consequências dessa ausência:

[**assistente social**] Porque daí criança está numa situação de risco, porque a criança ou o adolescente sem limite, sem o controle dos pais, ele acaba se colocando em situação de risco. Porque ele vai para o baile funk que ele não tem idade para entrar, mas que é permitido que ele entre... Ele acaba tendo contato com álcool e droga, quando não se envolve com os traficantes ou quando não se envolve em roubos e vai crescendo...

A respeito das faixas etárias que pudessem oferecer desafios ao atendimento a assistente social afirma que:

[**assistente social**] Eu acho que o desafio maior para o atendimento do abrigo é quando você já recebe o adolescente na faixa dos 16, 17 anos... Porque a gente tem muito pouco tempo... Dependendo do adolescente não, mas tem alguns adolescentes que já vêm com um histórico de passagem em muitos abrigos, CRECAS, que não conseguiu a escolaridade necessária para esta idade dele, que não tem uma

capacitação profissional. Esse é um desafio muito grande porque a gente tem muito pouco tempo para adequar ele dentro desta questão do que é normal dentro de uma sociedade, a maneira de viver, de adquirir escolaridade, capacitação profissional para ele sair com 18 anos e colocado. Isso é um desafio.

A Assistente Social entende que o desafio no atendimento está ligado aos casos onde o tempo de permanência do adolescente será curto devido a estar próximo a completar 18 anos e ter de ser desligado do abrigo. Esta dificuldade está em conseguir capacitá-lo profissionalmente devido à lacuna escolar que possa apresentar e ao fato de ter um histórico institucional longo, sobretudo passagens por CRECA.

O Psicólogo ao ser questionado sobre quais são as maiores dificuldades para o atendimento nos abrigos também citou a questão dos adolescentes e as dificuldades de trabalhar com esta faixa etária:

[**psicólogo**] por exemplo, tanto assim adolescentes, até saindo um pouco da [questão da] rua... [ou melhor,] dos 8 aos 12 anos... Adolescentes que vêm de uma situação de rua, com baixa escolaridade... então, fica difícil você fazer algum encaminhamento para atividade profissional, por exemplo, menor aprendiz, porque eles nem têm escolaridade para isso... ainda... Eles estão prestes a fazer 18 anos e estão sem aquela base mínima, necessária... Mesmo sem essa base mínima necessária já é precária se for ver... A gente faz um esforço para que o adolescente saia daqui com o máximo de recursos possível para começar a trabalhar e gerenciar uma vida própria, ter o seu dinheiro... A gente dá o apoio... para [o atendido] conseguir um aluguel aqui... montar uma República com outros adolescentes. Mas, você vê que alguns adolescentes, seja esses de rua, seja os que tenham uma escolaridade muito baixa, seja algum que tenha algum tipo de deficiência ou problema de lhe dar em ambientes de trabalho muito estruturados, assim... Isso é uma coisa que preocupa.

Dentro do projeto de trabalho do abrigo a questão dos adolescentes parece ser a mais complexa. As dificuldades estão relacionadas tanto em relação ao comportamento destes quanto a tarefa de inseri-los em outros espaços institucionais, sobretudo, os de formação escolar e para o trabalho. A compatibilidade entre idade e escolaridade é um critério importante, principalmente quando se trata de inserir em projetos profissionalizantes.

7. Considerações Finais

São muitos os fios que tecem esta dissertação. Alguns fios são de amor, outros de estranhamento; alguns são novos e outros se perdem no tempo. Porém, juntos estes fios contam sobre trajetória de um trabalhador da rede de abrigos que encontrou na academia uma maneira de elaborar suas experiências e, também, de propor novas práticas profissionais.

O foco deste trabalho oscilou junto às vicissitudes que permearam a rede de abrigos durante o processo de pesquisa como, por exemplos, àquelas alterações causadas pela Ação Civil Pública. Porém, um fio se manteve mais tensionado do que outros durante este trajeto. Este fio estava atado ao desejo de *analisar os processos classificatórios implicados nas práticas de encaminhamento e acolhimento de crianças e adolescentes entre as “portas de entrada” e os abrigos no município de São Paulo.*

E do mesmo modo que um tecido é formado pela trama de diversos fios, uma pesquisa também é costurada por muitas perguntas que, no caso dessa dissertação, ficaram espalhadas por seus capítulos e que agora são reunidas de forma sintética, tal como: *qual a necessidade de “portas de entradas?”; o que justifica a existência de serviços especializados em realizar recepção, triagem e encaminhamento na rede de abrigos para crianças e adolescentes?; o que se tria?*

As questões acima dirigiram o olhar deste pesquisador à História da institucionalização da infância em busca das continuidades e discontinuidades nas práticas classificatórias e consequentemente nas formas de organização dos corpos infantis nos espaços institucionais.

A partir das análises propostas por Marcílio (2006), Baptista (2006), Rizzini (2008, 2009), Priore (2009) foi possível perceber que concomitantemente a inauguração das instituições asilares, no século XVIII, também se estabeleceram critérios de elegibilidade daqueles que fariam uso deste sistema. Estes critérios operaram por categorias como cor da pele, faixa etária, sexo e origem familiar.

Essas categorias se mantiveram, com maior ou menor consistência, durante os períodos históricos flutuando à medida que as necessidades de gestão populacional se alteravam (FOUCAULT, 2008a, 2008b). É possível afirmar que durante o período caritativo a associação desses critérios produzia situações de asilamento para crianças recém-nascidas de

pele branca ou mestiça, pois eram essas os maiores alvos dos abandonos, seja por questões materiais das famílias ou em defesa da honra das mulheres que haviam concebido em relações fora do casamento ou adúlteras. É importante frisar que durante esse período crianças negras não eram alvo de abandonos devido o seu valor econômico em um sistema escravocrata.

Durante a passagem do período caritativo para o filantrópico é possível identificar uma complexificação nos processos classificatórios a partir do investimento realizado na institucionalização de crianças do sexo feminino por meio da criação de instituições “especializadas” em acolher infantas a partir de sua situação legal. Neste contexto observamos instituições para meninas filhas de famílias brancas pobres, órfãs e outras para negras (BAPTISTA, 2006). A hipótese estabelecida por Marcílio (2006) é de que este investimento estava ligado a necessidade de manter um número aceitável de mulheres, sobretudo brancas, que estivessem aptas para constituir família em um período que o colonizador precisava aumentar o número da população para ocupar o território.

Além disso, nas últimas décadas do século XIX, houve no período filantrópico uma nova complexificação taxonômica para a tipificação da infância, especialmente a pobre, a partir dos discursos médicos-legais. Observou-se, em especial, esta tipificação nos Códigos de 1927 e 1979. Deste modo, além dos critérios baseados em cor da pele, faixa etária, sexo e origem familiar, começaram-se a construir a noção de trajetória ou histórico daquele que viria a fazer parte do sistema de abrigos, haja vista, que estes códigos trazem em suas tipificações categorias balizadas por noções como “vadios”, “mendigos”, “libertinos” e “desvio de conduta. Ou seja, categorias atribuídas aqueles cuja “moral era deformada pelo modo de operar da família e pelas próprias condutas da criança e do adolescente⁵⁴”.

Como podemos perceber, desde a inauguração das instituições de abrigo para crianças e adolescentes foi recorrente a manutenção do modelo de atendimento baseado em “portas de entradas” e instituições de retaguarda. O Código de Menores de 1979 reafirma esta concepção ao propor que instituições de recepção, triagem e encaminhamento sejam criadas e mantidas pelo Poder Público. E, desde então, este modelo se manteve atualizado em

⁵⁴ O ECA ainda mantém essa posição em seu artigo 98 quando justifica a execução da medida protetiva de abrigo em seu inciso III tomando como critério a conduta da criança e ou adolescentes. Ou seja, se for considerado que seu comportamento coloca-o em situação de risco ou vulnerabilidade seu abrigo pode ser determinado.

diferentes configurações até chegar ao Centro de Referência da Criança e do Adolescente (CRECA), em 2005.

As “portas de entrada”, especialmente o CRECA, foram tomadas como acesso privilegiado para analisar os processos classificatórios que operam na rede devida sua própria *natureza triadora*, ou seja, são instituições produzidas para receber, triar e encaminhar. Contudo, é importante frisar que estes processos estão capilarizados na rede de acolhimento institucional como um todo. O exemplo mais óbvio, oferecido por este trabalho, pode ser constatado na análise dos Fluxogramas I e II. No Fluxograma I (APÊNDICE A) vemos que, antes da promulgação da Ação Civil Pública, instituições como a VIJ e o CT podiam escolher o encaminhamento entre o CRECA e o Abrigo. Esse poder de escolha dava margem para que o profissional (técnico da VIJ ou Conselheiro Tutelar) pudessem avaliar a partir de seus próprios referenciais qual melhor decisão a tomar como, por exemplo, encaminhar um adolescente em situação de rua para o abrigo ou para o CRECA. Cotejando esta possibilidade de escolha com o relato dos profissionais de abrigo e com a pesquisa da Oliveira (2004a) é possível supor que aos abrigos seriam mais comuns os encaminhamentos de crianças. O mesmo fluxograma demonstra o fluxo de encaminhamentos da Polícia e o CAPES, que tinham como maior população atendida àquela que estava em situação de rua. Além disso, o próprio PLASSP (2006) determinava que os encaminhamentos destes dois últimos deveriam ser para o CRECA. Comparando as duas possibilidades de encaminhamento podemos perceber a ação de processos classificatórios no afunilamento dos encaminhamentos da população em situação de rua (entre outros históricos) para o CRECA e a população formada por maioria de crianças (sobretudo sem contato com a vivência de rua) para os abrigos

Ação Civil Pública muda este cenário tornando os critérios de elegibilidade, especialmente aqueles ligados a faixa etária e saúde mental, explícitos, pois faz com que os encaminhamentos para as instituições não passem mais pela avaliação dos profissionais, por exemplo, os técnicos das VIJs e CTs. A Ação desloca o processo classificatório para categorias fixas, ou seja, determina critérios específicos como mediadores dos encaminhamentos (Cf. Fluxograma II APÊNDICE B). Ao fazer isso, em parte reedita os critérios de elegibilidade historicamente velados deixando-os explícitos.

Dito isto, assevera-se que os processos classificatórios podem ser observados em dois momentos: O primeiro ligado a forças centrífugas que a partir de curvas de normalidade determinariam a inserção de crianças e adolescentes na rede de abrigos. E, num segundo

forças centrípetas que a partir de normas disciplinares que organizariam os corpos infantis em espaços institucionais apropriados ao tipo de investimento que se pretende realizar ou tipo de força que se pretende extrair.

As instituições que cumpririam a execução das forças centrífugas se assemelhariam os discursos políticos e científicos que acompanhando as oscilações dos fenômenos populacionais capturariam em seus tentáculos aqueles que por motivos diversos “não pudessem” permanecer junto à família. Nessa maquinaria do poder, instituições como VIJ e CTs, por exemplos, poderiam metaforicamente ser encaradas como os tentáculos que capturam e sequestram. E, ocorrendo esta captura, as forças centrípetas se encarregariam de organizar estes corpos infantis em diversas modalidades de instituições e, conseqüentemente, decidir como investir nesses corpos.

E quais são as categorias construídas a partir das análises da Ação Civil Pública e entrevistas que constituem os processos classificatórios? Estes são organizados a partir das categorias etárias (criança até 12 anos incompletos e adolescentes até 18 anos incompletos); histórico de situação de rua; histórico de infração; histórico de uso ou abuso de drogas (lícitas ou ilícitas); saúde mental (crianças e adolescentes portadores de deficiência mental) condutas morais (comportamento sexual, docilidade, obediência) e carreira escolar (grau de instrução compatível com a faixa etária e desempenho).

A presença ou a ausência dessas categorias na trajetória de vida de uma criança e/ou adolescente funciona como critério de elegibilidade para a sua inserção e fluidez na rede de abrigos e para determinar em que ponto da rede ela irá permanecer. Como demonstram as referidas análises quanto maior for a faixa etária e a associação com as categorias de histórico de rua, infração, uso e abuso de drogas há uma maior probabilidade de que a criança ou adolescente não seja admitido no abrigo. O oposto é verdadeiro, pois, quanto menor a faixa etária e a ausência das categorias de vivência de rua, uso e abuso de drogas e infração, maior a probabilidade de ingressar no abrigo.

Como podemos observar até aqui a trajetória da criança e do adolescente determina as possibilidades de circulação destes na rede de abrigos. E neste momento podemos voltar ao início deste trabalho e revistar a epígrafe que o inicia. A impressão é a de que a rede de abrigos busca “bailarinas”, pessoas com “histórias idôneas e ilibadas”, sem problemas, dóceis, que não namoram. E, para aqueles que tem “sala sem mobília, goteira na vasilha e problema na família”, são justamente os menos desejados. De outro modo, quanto mais problemas

menos espaços no abrigo. Resta saber quais discursos serão validados: os abrigos que protegem ou os abrigos que fazem contenção de uma população de corpos infantis?

REFERÊNCIAS

ALTOÉ, S. **Infâncias perdidas** - O cotidiano nos internatos-prisão. Rio de Janeiro: Xenon, 1990

ARANTES, Esther Maria de Magalhães. **Mediante quais práticas a Psicologia e o Direito pretendem discutir a relação?** Anotações sobre o mal estar. (2007). Acesso em 10 de março de 2011, em <http://www.crprj.org.br/documentos/2007artigo-esther-arantes.pdf>.

ARRETCHE, M. **Mitos da Descentralização: Mais Democracia e Eficiência nas Políticas.** In: Revista Brasileira de Ciências Sociais. AMPOCS, n. 31, ano 11, Jun. 1996. p.p 44-66

BAPTISTA, M. V. Um olhar para a história. In: _____. (coord.). **Abrigo: comunidade de acolhida e socioeducação.** São Paulo: Instituto Camargo Corrêa, 2006. p. 25-38. (Coletânea Abrigar, n. 1)

_____. (Coord.). **Crianças e adolescentes em situação de risco na cidade de São Paulo.** 2. ed. São Paulo: Pólis - PUC-SP, 2002. 64 p. (Col. Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, n. 5)

BERNARDES, J. S; MENEGON, V. S. M. **Documentos de domínio público como produtos e autores sociais.** Psico, Vol. 38, No 1 (2007) disponível em <http://revistaseletronicas.pucrio.br/ojs/index.php/revistapsico/article/view/1919>

BIERRENBACH, M. I; BAPTISTA, M. V. **Análise das políticas municipais da criança e do adolescente (2001-2002).** São Paulo: Pólis - PUC-SP, 2004. 116 p. (Col. Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, n. 23)

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília. DF; Senado, 1988.

_____. LEI N. 8742, de 07.12.1993. **Lei Orgânica da Assistência Social.**

_____. LEI Nº 12.010, de 3 de Agosto de 2009. **Nova Lei de Adoção**

_____. Secretaria Especial de Direitos Humanos. **Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária.** Brasília: SEDH-PR; Subsecretaria de Promoção dos Direitos Humanos, MDS, UNICEF, CONANDA: 2006.

_____. LEI N. 8069/90, de 13 de julho de 1990. **Estatuto da Criança e do Adolescente.**

CAMARGO, C. P. F. de. **A criança O adolescente A cidade.** São Paulo, 1972

CORRÊA, M. A cidade de menores uma utopia dos anos 30. In. FREITAS, M. C. de. (Org.) **História Social da Infância no Brasil.** 3 ed. São Paulo: Cortez, 2001.

COSTA, A. C. G. da. Infância, juventude e política social no Brasil. In: **Brasil, criança urgente a Lei 8069/90.** Rio de Janeiro: Columbus Cultural Editora, 1990

DE'L ALAMO, P. F. **A antecipação de tutela específica no processo civil coletivo.** São Paulo, 2010. Dissertação (Mestrado em Direito), PUC-SP

DEL PRIORE, M. O cotidiano da criança livre no Brasil entre a Colônia e o Império. In: DEL PRIORE, M. (org.) **História das Crianças no Brasil.** 6 ed. São Paulo: Contexto, 2009.

DONZELOT, Jacques. **A polícia das famílias.** Rio de Janeiro: Graal, 2001.

FIGUEIREDO, C. P. A questão do menor: uma proposta democrática. In: BIERRENBACH, I. M. **Fogo no Pavilhão.** São Paulo: brasiliense, 1987

FONSECA, M, A. **Michel Foucault e o Direito**. São Paulo: Max Limonad, 2002

_____. **Vigiar e Punir 30 anos**. Revista Brasileira De Ciências Criminais - VOL.58, 2006

_____. **Michel Foucault e a constituição do sujeito**. São Paulo: Educ, 2007

FOUCAULT, M. **A verdade e as formas jurídicas**. A verdade e as formas jurídicas. Rio de Janeiro: NAU, 2003.

_____. **Vigiar e Punir**. Rio de Janeiro: Vozes, 2005a.

_____. **Microfísica do Poder**. Organização e tradução Roberto Machado. 21. ed. Rio de Janeiro: Graal, 2005b.

_____. **Segurança, Território, População**: Curso dado no Collège de France (1977-1978). São Paulo: Martins Fontes, 2008a.

_____. **Nascimento da Biopolítica**: Curso dado no Collège de France (1978-1979). São Paulo: Martins Fontes, 2008b.

GUIMARÃES, M. C. L. O. **Debate sobre a descentralização de políticas públicas**: um balanço bibliográfico. Organizações e Sociedade, v.8, n 23 , 1-17. 2002

JOVCHELOVITCH, M. **O processo de descentralização e municipalização no Brasil**. In Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez, Ano XIX, v. 56, p. 34-49, mar.1998.

LEITE, M. L. M. **A infância no século XIX segundo memórias e livros de viagem**. In. FREITAS, M. C. de. (Org.) História Social da Infância no Brasil. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2001.

MACHADO, R. **Foucault, a ciência e o saber**. São Paulo: Zahar, 2009

MARCILIO, M. L. **História Social da Criança Abandonada**. São Paulo: HUCITEC, 2006.

MARICONDI, M. A. et. al. **Falando de abrigo: cinco anos de experiência do Projeto Casas de Convivência**. São Paulo: FEBEM, 1997. p. 77.

MONCORVO FILHO, A. **Histórico da proteção à infância no Brasil: 1500-1922**. Rio de Janeiro: Graphica Ed., 1926.

OLIVEIRA, R. C. S. (Coord.). **Por uma política de abrigos em defesa de direitos das crianças e dos adolescentes na cidade de São Paulo**: Motivos e demanda e qualidade na oferta de serviços de atenção à criança e adolescente sob medida de proteção abrigo. São Paulo: SAS / Fundação Orsa / AASPTJ-SP / NCA-PUC, 2004a

_____. (Coord.). **Reordenamento de Abrigos Infanto-Juvenis da Cidade de São Paulo**: Construção da política interinstitucional de defesa dos direitos de convivência familiar e comunitária das crianças e adolescentes de São Paulo. São Paulo: Secretaria Municipal de Assistência Social [etal.], 2004b

_____. **Crianças e adolescentes (des)acolhidos**: a perda da filiação no processo de institucionalização. São Paulo, 2001. Dissertação (Mestrado em Serviço Social), PUC-SP

PLASSP – **Plano de Assistência Social da Cidade de São Paulo** – 2006, 1º ed. – Maio/2006 – Prefeitura do Município de São Paulo – Secretaria Municipal de Assistência Social.

RIZZINI, I. **O século perdido**. Raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____.; PILOTTI, F. **A arte de governar crianças**: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. São Paulo: Cortez, 2009.

RODRIGUES, C. **Prefeitura vai à Justiça para tirar crianças e adolescentes da rua.** Diário de São Paulo. São Paulo, 25 nov. 2008. p. A3.

SANTOS, A. dos; TATAGIBA, L. **Criança e Adolescente controle social e política pública.** São Paulo : Instituto Pólis : Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2007. 128 p. – (Série Observatório dos Direitos do Cidadão. Acompanhamento e Análise das Políticas Públicas da Cidade de São Paulo ; 28)

SANTOS, M. A. C. dos. **Criança e criminalidade no início do século.** In PRIORE, M. D. (org). História das crianças no Brasil. 6ª ed., 2ª impressão. São Paulo: Contexto, 2009

SÃO PAULO. **Comunicado 064/SASGab/2001.** Diário Oficial do Município de 30.10.2001.

SILVA, E. R. A. (coord.) **O direito à convivência familiar e comunitária:** os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil. Brasília: Ipea/CONANDA, 2004.

SOUZA, C. **Governos locais e gestão de políticas sociais universais.** Revista São Paulo em Perspectiva, vol. 18, n. 2, p. 27-41, abr-jun 2004.

SPINK, M. J.; LIMA, H. Rigor e visibilidade: a explicitação dos passos da interpretação. In: SPINK, M. J. (org.). **Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano:** aproximações teóricas e metodológicas. 3º. ed. São Paulo: Cortez. 1999.

SPINK, M.J.; FREZZA, R.M. Práticas discursivas e produção de sentidos: a perspectiva da psicologia social. In: Spink, M.J.P (Org). **Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano:** aproximações teóricas e metodológicas. 3º ed. São Paulo: Cortez, 1999.

SPINK, M. J. **Linguagem e produção de sentidos no cotidiano.** Rio de Janeiro: Centro Edelstein de pesquisas sociais, 2004.

SPINK, P. Análise de documentos de domínio público. In. Spink, M.J.P. (Org.). **Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano**: aproximações teóricas e metodológicas. 3º ed. São Paulo: Cortez, 1999.

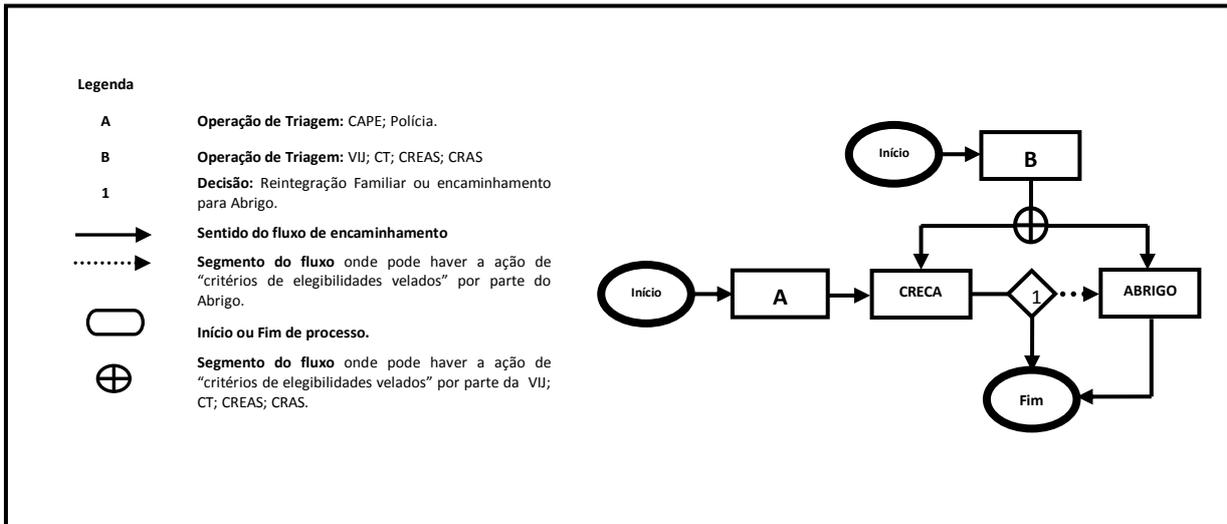
VOGEL, A. Do Estado ao Estatuto. Propostas e vicissitudes da política de atendimento à infância e adolescência no Brasil contemporâneo. In: PILOTTI, F & RIZZINI Irene (org). **A Arte de Governar Crianças** - A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 2ª ed. rev. São Paulo: Cortez, 2009

YAZBEK, M. C. **Assistência social na cidade de São Paulo**: a (difícil) construção do direito. São Paulo: Instituto Pólis; PUC-SP, 2004. 72p. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, n. 22)

APÊNDICES

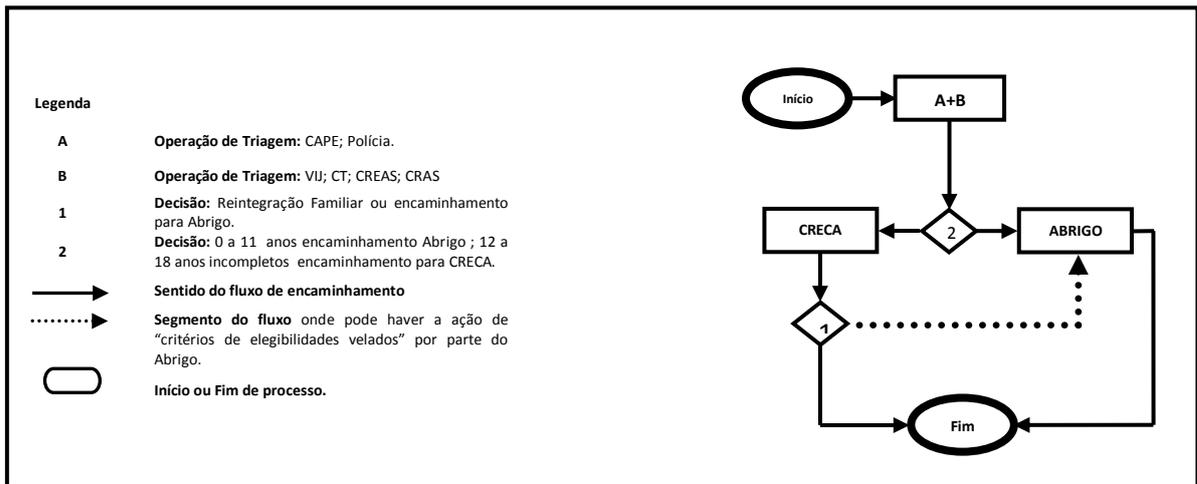
APÊNDICE -A

FLUXOGRAMA I



APÊNDECE - B

FLUXOGRAMA II



APENDECE - C

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – TCLE

O objetivo da pesquisa intitulada DA (IN) VISIBILIDADE DE CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE: UM ESTUDO SOBRE O ENCAMINHAMENTO E O ABRIGAMENTO DA FAIXA ETÁRIA DE 8 A 12 ANOS INCOMPLETOS NA REDE DE ABRIGOS é entender como se estabelece o fluxo deste segmento na rede de abrigos.

Deste modo, trabalharemos com a perspectiva dos profissionais que acionam o fluxo da rede em três momentos: 1) Os que configuram o fluxo de atendimento, 2) os que respondem pelo ato de encaminhar e 3) os que realizam o acolhimento em abrigo.

Para registrar estas perspectivas, serão realizadas entrevistas, gravadas em áudio, que versarão: 1) sobre os elementos que constituíram a atual configuração da rede de abrigos; 2) a respeito da prática do encaminhamento do segmento de 8 a 12 anos incompletos à rede de abrigos e 3) no que tange ao exercício do acolhimento deste segmento nos abrigos.

Essas informações possibilitarão entender como se estabelece o fluxo desta faixa etária na rede. Trabalharemos com relatos que concernem ao funcionamento da rede de abrigo e não esperamos que ocorram desconfortos. Entretanto, caso ocorram desconfortos, estaremos disponíveis para dar o apoio que se faça necessário. Durante a pesquisa, garantiremos, também, fornecer os esclarecimentos que forem necessários sobre os objetivos e a metodologia de pesquisa.

Os participantes têm o direito de se recusar a participar ou retirar seu consentimento, em qualquer fase da pesquisa, sem penalização alguma e sem prejuízo ao seu cuidado. Terão garantido o sigilo de modo a assegurar sua privacidade quanto aos dados confidenciais envolvidos na pesquisa.

FABRICIO MAZZARON ORESTES

Pesquisadora responsável

Telefone de contato: (11) XXXX-XXXX

e-mail: xxxxxxxxxxxx@yahoo.com.br

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – TCLE

Título do estudo: *Da (in)visibilidade de critérios de elegibilidade: um estudo sobre o encaminhamento e o abrigo da faixa etária de 8 a 12 anos incompletos na rede de abrigos.*

Declaro que fui informado(a) sobre os objetivos da pesquisa. Compreendo que o estudo visa entender o fluxo de encaminhamento da faixa etária entre 8 a 12 anos incompletos.

Estou ciente de que a entrevista será gravada em áudio, sendo que o pesquisador se comprometeu a utilizar os dados obtidos de forma a preservar o anonimato, não divulgando minha voz ou revelando dados que permitam que eu seja identificado(a) e que possam me ocasionar prejuízos de qualquer natureza.

Entendo que minha participação é totalmente voluntária e que, durante a realização da entrevista, poderei interrompê-la no momento em que desejar sem ser em nada prejudicado (a).

Desse modo, concordo em participar do estudo e cooperar com o pesquisador.

Nome do pesquisado:

Nome:

RG:

Data: ___/___/20___.

Assinatura:

Pesquisador:

Nome: Fabrício Mazzaron Orestes

RG: xx.xxx.x-x

Data: ___/___/20___.

Assinatura:

ANEXO A

CD-ROM: Transcrição Sequencial e mapas