

O PROCESSO DE DESLIGAMENTO INSTITUCIONAL E SUAS PROBLEMÁTICAS

Suliane da Silva Cardoso¹

Resumo: O desligamento institucional é uma das linhas de ação política que visa garantir os direitos da criança e do adolescente, sendo tido como uma medida de proteção para aqueles que se encontram em situação de risco pessoal ou social. O presente trabalho tem como objetivo demonstrar quais são os principais pressupostos trazidos pela literatura acerca das políticas sociais voltadas especificamente para os adolescentes que passam por esse processo de desligamento institucional. Desta forma, iniciar-se-á pela realização de uma discussão acerca da temática de políticas sociais voltadas aos adolescente no Brasil e, especificamente, entre aqueles que passam pelo acolhimento institucional. A metodologia será de caráter qualitativo, através de uma revisão bibliográfica da literatura sobre o tema.

Palavras-chave: Política Social. Acolhimento Institucional. Abrigos. Políticas Públicas

INTRODUÇÃO

Políticas públicas são, partindo do conceito definido por Lynn (1980 *apud* Souza, 2002), um conjunto específico de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986 *apud* Souza, 2002), conceitua de maneira similar, ao afirmar que políticas públicas são a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. No mesmo sentido, Alves (2000) refere que as políticas públicas são entendidas como o conjunto de ações governamentais e não governamentais que são articulados e têm por objetivo atender à melhoria da qualidade de vida da população. Possibilita-se avaliar, desta forma, que mesmo partindo de três conceitos distintos formulados por diferentes autores,

¹ Graduada em Ciência Política pelo Centro Universitário da Serra Gaúcha (FSG). Mestre em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS) e doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais pela mesma universidade (PUCRS).

II Seminário Discente

Programa de Pós-Graduação em

Ciências Sociais

PUCRS

temos, em todos os casos, uma mesma afirmação: a de que as políticas públicas produzem efeitos e influenciam a vida das pessoas (seja negativamente ou positivamente).

Há, dentre os tipos de políticas públicas, a classificação das chamadas *políticas sociais*, tendo o seu conceito como a especificidade de políticas voltadas exclusivamente para o atendimento das necessidades da sociedade (ALVES, 2000). De acordo com Oliveira e Milnitsky-Sapiro (2007), no Brasil, apesar do esforço entre os anos 1930 e 1970 na construção de um sistema de políticas sociais, essas políticas ainda se encontram aquém às necessidades da população, o que também possui reflexos entre àquelas voltadas para as crianças e adolescentes brasileiros.

No que se refere ao acolhimento institucional, este é definido como uma das linhas de ação política para a garantia dos direitos da criança e do adolescente, sendo tido como uma medida de proteção para aqueles que se encontram em situação de risco pessoal ou social (BENETTI E BRINO, 2016). Ademais, é também considerado como um serviço especializado da alta complexidade e que tem como premissa um caráter provisório, ou seja, trata-se de uma medida temporária, devendo as crianças e adolescentes serem re-inseridos na família de origem, extensa ou substituta (SANTOS *et al*, 2017). No período que perpassa o acolhimento da criança até o seu processo de desligamento, no entanto, são muitas as problemáticas e complexidades evidenciadas, o que têm reflexo no debate entre a literatura especializada.

O presente trabalho tem como objetivo, portanto, demonstrar quais são os principais pressupostos trazidos pela literatura acerca das políticas sociais voltadas especificamente para os adolescentes que passam pelo processo de desligamento institucional. Desta forma, iniciar-se-á pela realização de uma discussão acerca da temática de políticas sociais voltadas aos adolescente no Brasil e, especificamente, entre aqueles que passam pelo processo de acolhimento institucional. Posteriormente, serão trazidas as principais reflexões da literatura acerca da temática afim de demonstrar quais são as principais características evidenciadas no debate acerca das políticas sociais no processo de desligamento institucional dos adolescentes brasileiros.

2 O ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL PROVISÓRIO

A história do Brasil, na política social, é marcada por ações de cunho repressivo, paternalista e estigmatizante. Em meados da década de 1980, entretanto, houveram mudanças de paradigma e o marco disso é a Constituição Federal de 1988, que inova no sentido de reconhecer os direitos sociais e passa a regular importantes princípios de reestruturação do sistema brasileiro de políticas sociais, dentre eles, uma ampliação e extensão dos direitos. Ocorre, porém, que esses direitos ficam, muitas vezes, apenas “no papel”, uma vez que não há como colocá-los em prática (OLIVEIRA E MILNITSKY-SAPIRO, 2007; SANTOS *et al*, 2017).

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) surge neste contexto de expansão da democracia social, após o regime civil-militar, voltado para os direitos sociais e, neste caso, direitos das crianças e dos adolescentes. O ECA é uma Lei Federal (nº 8.069), promulgada em 1990, que se caracterizou como expressão máxima do desejo da sociedade brasileira de garantir direitos a crianças e adolescentes historicamente fragilizados, principalmente os provenientes de classes sociais menos favorecidas. O Estatuto se constitui o marco legal de um processo prático reflexivo referente a políticas públicas para a infância e adolescência, um instrumento norteador de novos paradigmas no atendimento e atenção a crianças e adolescentes em estado de abandono social ou prestes a ingressarem nessa situação (FONSECA, 2004).

O acolhimento institucional encontra-se previsto pela Lei nº12.010, no Art. 101, do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e tem como um de seus pressupostos o caráter provisório como forma de transição para a reintegração familiar ou para integração em família substituta. O Art. 19 aborda que crianças e adolescentes em serviços de acolhimento institucional devem permanecer nesses serviços por, no máximo, dois anos, sendo sua situação reavaliada, pelo menos, a cada seis meses. O Estatuto também prevê em seu Art. 92 que a Instituição de Acolhimento deve realizar um trabalho de preparação gradativa para o desligamento Institucional, que, nos casos onde não ocorra adoção ou reintegração familiar, acontece quando o adolescente completa a maioridade (BRASIL, 2009).

Benetti e Brino (2016) reforçam que o acolhimento, de acordo com a Lei, para cumprir uma “função social a que se propõe, deverá adotar diversas medidas específicas, entre as quais: preparar gradativamente a criança e ou o adolescente para o desligamento institucional” (BENETTI E BRINO, 2016, p. 150). Das estipulações da lei à prática cotidiana dos adolescentes nos abrigos, entretanto, existe uma distância enorme. Apesar de ser uma medida que tem como base, em partes, resolver o problema do abandono, a passagem pelo acolhimento pode ter resultados drásticos nas experiências dos adolescentes, como o desenvolvimento de problemas de saúde, vinculados, normalmente, à saúde mental (CAVALCANTE, MAGALHÃES E PONTES, 2009). Ademais, o preparo gradativo para o desligamento institucional possui ainda muitas falhas, apontadas com recorrência pela literatura especializada, como pretende-se demonstrar na seção seguinte.

3 DESLIGAMENTO INSTITUCIONAL E O DEBATE ENTRE A LITERATURA

São considerados dois os motivos principais apontados pela literatura para a inevitabilidade de que os adolescentes que completam dezoito anos no período de acolhimento institucional passem pelo desligamento. Primeiro pela falta de perspectiva de retorno à família de origem, uma vez que, quanto maior o período de institucionalização, menores as chances de reestabelecimento de vínculos. Em segundo lugar, pela baixa possibilidade de adoção, por se tratar de uma adoção tardia, já que a maioria dos adotantes priorizam crianças com pouca idade (SILVA, 2010).

O processo de desligamento desses adolescentes trata-se de um fenômeno que perpassa por diversas problemáticas e complexidades. De acordo com a literatura alguns dos principais problemas são: 1) falta de medidas sociopedagógicas por parte dos abrigos na preparação desses adolescentes para o desligamento. 2) Políticas sociais eficientes para a proteção desses jovens. Quando o adolescente completa a maioridade, na maioria das vezes não têm ainda nível de escolaridade suficiente para poder arrumar um emprego que o sustente, assim como também não conta com uma verba Estatal que o custeie até que possam se estabilizar (SILVA, 2010; BENETTI E BRINO, 2016, OLIVEIRA, 2016), fazendo com que depois de passarem pelo

II Seminário Discente

Programa de Pós-Graduação em

Ciências Sociais

PUCRS

abandono da família, com o desligamento, passem também pelo abandono do Estado, ficando desamparados, muitas vezes sem emprego e aumentando, por consequência, as possibilidades de que possam acabar em situação de rua.

A “raíz” do problema, entretanto, tem explicações ainda anteriores ao período do acolhimento institucional. Autores como Tuma e Pereira (2013) e Valente (2009 *apud* Benetti e Brino, 2016) ressaltam que a maioria dos casos de acolhimento institucional de crianças e adolescentes estão ligados ao fator de pobreza familiar, uma vez que a família de origem não consegue cumprir a atribuição de protetora por conta de sua condição socioeconômica. Como solução para que a estatística pudesse ser reduzida, sugere-se que o “Estado e a sociedade deveriam organizar e estabelecer novas redes de inclusão e de proteção social articuladas, de fato, as políticas sociais criadas para amparar as famílias imersas em tal problemática, antes de retirar-lhes os seus filhos” (BENETTI E BRINO, 2016, p. 150).

Acerca do mesmo tema, Tuma e Pereira (2013) afirmam que, diante desses fatores é inegável que famílias que possuem filhos em situação de acolhimento institucional são provenientes de situações de ausência de moradia, acesso à saúde, trabalho, escola, ou seja, não conseguem acessar as políticas públicas. Os autores salientam ainda que tais situações contrariam o que o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) propõe e que se apresentam como um paradoxo na configuração da política de proteção à crianças e adolescentes (TUMA E PEREIRA, 2013).

A pobreza extrema, segundo Oliveira e Milnitsky-Sapiro (2007) é uma condição que submete inúmeras famílias ao enquadramento nas vulnerabilidades sociais, impedindo pais de exercerem suas funções estruturantes, não por comprometimento interno, mas antes por uma situação externa extremamente desfavorável. Na concepção de Fagnani (2005 *apud* Pereira, 2012) no que se refere à política social, a sociedade brasileira continua apresentando a configuração de uma sociedade que nunca conseguiu vencer, como a polarização entre ricos e pobres; as deficiências estruturais e acumuladas nas áreas da saúde, educação, assistência social, qualificação dos trabalhadores desempregados; e problemas crônicos nas áreas da infraestrutura

II Seminário Discente

Programa de Pós-Graduação em

Ciências Sociais

PUCRS

urbana (habitação, saneamento básico, transporte), da reforma agrária e das políticas de emprego e renda.

Na base desses déficits sociais, segundo Fagnani (2005 *apud* Pereira, 2012), residem duas principais determinações: a condição capitalista periférica do Brasil e, portanto de seu desenvolvimento retardatário; além da sua cultura colonialista; e as ditaduras que golpearam o país e castigaram severamente as camadas mais desprotegidas da sociedade, dado ao aumento da concentração de riqueza.

Nesse sentido, o desligamento institucional e a falta de preparo dos adolescentes para esse momento trata-se de uma consequência de múltiplos fatores, como aqueles evidenciados por Silva (2010) e Benetti e Brino (2016), mas também por ter em sua raiz problemas estruturais que podem explicar a ausência de políticas públicas efetivas que sejam capazes de sanar as desigualdades. Por isso, muitas das políticas, de caráter provisório, não dão conta de uma integração social a longo prazo. De acordo com Oliveira e Milnitsky-Sapiro (2007, p. 111), as políticas públicas destinadas para a juventude são revestidas de provisoriedade e a legislação que trata do bem-estar da criança e do adolescente envolve muito mais do que “valores humanitários consensuais”, uma vez que “longe de ser a consequência espontânea de uma preocupação objetiva, envolve filosofias, econômicas e negociações políticas que não devem ser subestimadas” (Idem).

Segundo Tuma e Pereira (2013), ao atingir a maioridade, os acolhidos são desamparados pelo Estado, dado que não possuem políticas públicas voltadas para esse segmento social. Os adolescentes em situação de abrigo revivem a cada dia a negligência e o abandono, já que o “Estado, além de não dar às famílias condições de criar seus filhos, acolhe precariamente aqueles que foram impedidos de viver no seio da família e da comunidade” (SILVA, 2010, p. 17). Por consequência, a ausência de maior envolvimento do governo federal e estadual para com a população juvenil e sua família contribui sobremaneira para a acentuada cronificação de um processo histórico de abandono e, em consequência, de institucionalização da pobreza (OLIVEIRA E MILNITSKY-SAPIRO, 2007).

II Seminário Discente

Programa de Pós-Graduação em

Ciências Sociais

PUCRS

Rosa *et al* (2012) afirmam que as políticas públicas são voltadas especialmente para aqueles que estão mais fragilizados e atingidos pelas questões sociais, ou seja, grupos mais vulneráveis. Nesse sentido, torna-se indiscutível a necessidade dessas políticas especificamente para a juventude, por esta se mostrar um grupo que está sendo fortemente afetado por questões relacionadas, como à violência e ao acesso ao mercado de trabalho, acesso esse considerado como uma das preocupações principais dos jovens durante o processo de desligamento. Algumas das possibilidades de solução, de acordo com os autores para o desligamento institucional responsável seria fortalecer a rede de apoio às famílias durante todo o processo além de investir em políticas e serviços que resgatem condições dignas para as famílias, repensando as situações e condições que têm levado crianças e adolescentes ao acolhimento institucional, ou seja, olhando não somente para a consequência do problema, como também para a raiz.

Nos casos onde seja necessário o acolhimento, a literatura sugere o estabelecimento de programas específicos, projetos pedagógicos que delimitam como o trabalho deve ocorrer, profissionais capacitados para viabilizar e acompanhar a reinserção social e familiar, sendo estas algumas das ações que o governo e os programas de atendimento institucional poderiam fazer em curto, médio e longo prazos (ROSA *et al*, 2012; OLIVEIRA E MILNITSKY-SAPIRO, 2007). Para Oliveira e Milnitsky-Sapiro (2007) o grande desafio trata-se de definir políticas públicas na área da abrigagem, especialmente no que se refere à produção de uma prática distinta das vigentes, e a transformação de uma cultura ainda fundada em um modelo institucional repleto de estigmas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Serviço de acolhimento institucional para crianças e adolescentes estão inseridos na última modalidade de proteção, como aqueles serviços considerados de “alta complexidade” (SANTOS *et al*, 2017). As problemáticas encontradas no tema do acolhimento e do desligamento institucional apontam, nesse sentido, de acordo com Benetti e Brino (2016) para a necessidade de políticas públicas específicas que possam abarcar a questão do desligamento e

II Seminário Discente

Programa de Pós-Graduação em

Ciências Sociais

PUCRS

que amparem o adolescente financeiramente, emocionalmente, socialmente antes, durante e após o processo.

A realidade atual, ao contrário, demonstra que as políticas públicas ainda não oferecem embasamento teórico e prático para que tais ações sejam de fato executadas, uma vez que há desarticulação entre os diversos setores sociais que deveriam assumir tais papéis. De acordo com Benetti e Brino (2016), há muito que se fazer, analisar, pesquisar, compreender, desenvolver e criar no âmbito das Instituições de Acolhimento para que estas consigam ser instrumentos de ações voltados ao cumprimento de sua função social de medida protetiva, de caráter provisório e excepcional.

Partindo das considerações referidas pela literatura, pode-se afirmar que observar os aspectos envolvidos no tema do desligamento ao longo deste trabalho fez com que fossem evidenciadas, especialmente, duas questões preponderantes acerca das políticas sociais formuladas nesse segmento. A primeira, justamente, acerca da ausência de políticas voltadas à esses adolescentes, uma vez que o desligamento ocorre sem a realização de um acompanhamento e de um preparo adequado. Em segundo lugar, evidencia-se que, no que tange ao tema do desligamento de adolescentes em situação de acolhimento institucional, as problemáticas envolvem acontecimentos ainda anteriores ao abandono familiar, como a situação de pobreza pela qual se encontram muitas das famílias de origem dos acolhidos.

Assim, percebe-se que mesmo as políticas sociais básicas, quando negligenciadas, possuem consequências devastadoras na vida em sociedade, uma vez que os adolescentes vivenciam o abandono duplamente: o primeiro, que acontece através da separação com os seus familiares e o segundo, que ocorre no desligamento institucional, fazendo com que tenham que abandonar os abrigos onde, na grande maioria das vezes, já haviam desenvolvido vínculos afetivos com outros adolescentes e/ou funcionários. Faz sentido, assim, trazer o argumento de Oliveira e Milnitsky-Sapiro (2007) que afirmam que refletir sobre as políticas públicas voltadas para a infância e a adolescência desamparada, ou chamada de “em situação de vulnerabilidade social” não é tarefa simples, já que é amplo o leque de instâncias envolvidas nesse contexto, que

II Seminário Discente

Programa de Pós-Graduação em

Ciências Sociais

PUCRS

envolve desde a política interna das instituições até a política macro e inclui todo um contexto marcado por injustiças, práticas arcaicas e desigualdades.

Dessa forma, segundo os autores, talvez não seja coerente responsabilizar apenas uma instância pelo sucesso ou fracasso do atendimento, uma vez que trata-se também de um problema estrutural. Assim sendo, mesmo sem que possamos encontrar respostas definitivas e soluções concretas, olhar para o tema do desligamento institucional a partir da perspectiva das políticas sociais pode auxiliar-nos para a compreensão acerca das dificuldades, complexidades e necessidades em torno desta temática. Neste trabalho evidenciou-se que, de acordo com a literatura, uma das maiores dificuldades referentes ao assunto trata-se da falta de políticas adequadas para o atendimento oferecido aos adolescentes durante esse processo, falta essa demarcada em todo o processo histórico de lutas pela implementação de políticas sociais básicas aos cidadãos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BENETTI, Daniela Simões; BRINO, Rachel de Faria. Análise do processo de desligamento institucional. **Journal of Research in Special Educational Needs**. Vol. 16. p. 150–154. 2016. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/1471-3802.12276>> Acesso em: 20 de junho de 2019.

BRASIL, **Estatuto da Criança e do Adolescente**: Lei nº 8.069/1990.

CAVALCANTE, Lília Iêda Chaves; MAGALHÃES, Celina Maria Colino; PONTES, Fernando Augusto Ramos. **Processos de saúde e doença entre crianças institucionalizadas**: uma visão ecológica. *Ciência & Saúde Coletiva*, 2009.

II Seminário Discente

Programa de Pós-Graduação em

Ciências Sociais

PUCRS

FONSECA, C. **Os direitos da criança - dialogando com o ECA.** In: FONSECA, C.; TERTO JUNIOR, V.; ALVES, C. F. (Orgs.). Antropologia, diversidade e direitos humanos: diálogos interdisciplinares. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

OLIVEIRA, Ana Paula Granzotto de; MILNITSKY-SAPIRO, Clary. Políticas Públicas para Adolescentes em Vulnerabilidade Social: Abrigo e Provisoriedade. **Psicologia, Ciência e Profissão.** p. 622 - 635. 2007.

PEREIRA, Potyara A.P. **Utopias desenvolvimentistas e política social no Brasil.** In.: Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez, n. 112, p. 729-753. 2012.

ROSA, Edinete Maria; NASCIMENTO, Célia Regina Rangel; MATOS, Jallana Rios; SANTOS, Jamile Rajab dos. **O processo de desligamento de adolescentes em acolhimento institucional.** Estudos de Psicologia, p. 361-368. 2012. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/epsic/v17n3/03.pdf>> Acesso em: 01 de julho de 2019.

SANTOS, Amanda de Carvalho Rêgo; BRITO, Francilene Magalhães de; SILVA, Gabriela de Sousa; FREITAS, Nádyá Ferreira de. **A política de assistência social e os serviços de acolhimento institucional e familiar:** as possibilidades e limites do trabalho social com as famílias de origem. VIII Jornada Internacional de Políticas Públicas. Universidade Federal do Maranhão, agosto de 2017. Disponível em: <<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2017/pdfs/eixo14/apoliticadeassistenciasocialeoservicosdeacolhimentoinstitucionalefamiliaraspossibilidadeselimitesdotrabalhosocialcomasfamiliasdeorigem.pdf>> Acesso em: 30 de junho de 2019.

SILVA, Martha Emanuela Soares da. **Acolhimento institucional:** a maioria e o desligamento. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Programa de Pós-Graduação em Psicologia, Natal, 2010. Disponível em: <<https://pt.slideshare.net/RosaneGafa/acolhimento-institucional-a-maioridade-e-o-desligamento-38503686>> Acesso em: 29 de junho de 2019

II Seminário Discente

Programa de Pós-Graduação em

Ciências Sociais

PUCRS

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas:** Conceitos, Tipologias e Sub-Áreas. Disponível em:

<<http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/3843/material/001-%20A-%20POLITICAS%20PUBLICAS.pdf>> Acesso em: 06 de junho de 2019.

TUMA, Tatiana Bernardes Vieira; PEREIRA, Andréa Ledig de Carvalho Pereira. **Da negligência aos negligenciados:** práticas arbitrárias no acolhimento institucional e o abandono na maioria. VI Jornada Internacional de Políticas Públicas. Universidade Federal do Maranhão. 2013. Disponível em: <<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2013>

[/JornadaEixo2013/anais-eixo5-pobrezaepoliticaspUBLICAS/danegligenciaaosnegligenciados.pdf](http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2013/JornadaEixo2013/anais-eixo5-pobrezaepoliticaspUBLICAS/danegligenciaaosnegligenciados.pdf)>

Acesso em: 20 de junho de 2019.