

**LEVANTAMENTO NACIONAL DOS ABRIGOS PARA CRIANÇAS E
ADOLESCENTES DA REDE DE SERVIÇO DE AÇÃO CONTINUADA
(SAC)**

RELATÓRIO DE PESQUISA NÚMERO 01

Brasília, outubro de 2003

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Diretoria de Estudos Sociais – DISOC

Diretora - Anna Maria T. Medeiros Peliano

Coordenação Geral da Pesquisa:

Enid Rocha Andrade da Silva

Elaboração do documento:

Enid Rocha Andrade da Silva

Simone Gueresi

Equipe de Pesquisa:

Alessandro Santiago de Uihôa Cintra

Carla Dardeau Vieira Machado

Ernesto Júlio Hegner Sousa e Silva

Iris de Araújo Gonçalves

Jacileide do Socorro Castro do Monte

Marco Antônio de Sousa

Maria do Socorro Elias de Menezes

Maria Raquel Gomes Maia Pires

Santiago Falluh Varella

Simone Gueresi

Apoio Técnico:

Teltec

Sumário

Apresentação.....	04
1. Metodologia da pesquisa telefônica	06
2. Contextualizando a política da infância e da adolescência no Brasil.....	10
2.1. Breve histórico.....	10
2.2. Crianças e Adolescentes em Situação de Abandono: Atribuições e competências das áreas de Direitos Humanos e de Assistência Social	13
2.3. A medida de abrigo no âmbito da doutrina de proteção integral.....	14
3. A Rede SAC/Abrigos e a Política de Assistência Social	16
3.1. Financiamento da Rede SAC/Abrigos	19
4. Composição do Cadastro de Entidades da Rede SAC/Abrigos para Crianças e Adolescentes.....	22
4.1. Distribuição Geográfica	22
4.2. Instituições Beneficiadas.....	30
5. O movimento da desinstitucionalização de crianças e adolescentes e a visão dos dirigentes das entidades de abrigo da Rede SAC.....	36
6. Conclusão.....	50
7. Referências Bibliográficas.....	56

Apresentação

Este é o primeiro Relatório de Pesquisa do “**Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede de Serviços de Ação Continuada (SAC)**”, realizado pelo **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)**, e que tem por objetivo conhecer as características dos serviços prestados por essas instituições beneficiadas pelo Ministério da Assistência Social (MAS).

Este Relatório apresenta a análise do **Cadastro de Entidades da Rede-SAC/Abrigos**, disponibilizado pelo MAS à equipe do Ipea, bem como os resultados da primeira etapa do Levantamento – **a pesquisa telefônica**, realizada junto aos **dirigentes** das instituições cadastradas.

A proposta inicial do Comitê de Reordenamento da Rede Nacional de abrigos para a Infância e Adolescência/MAS era a realização de um Censo Nacional de Abrigos. Entretanto, dificuldades operacionais envolvidas em tarefa de tal envergadura, sobretudo relativas à ausência de informações cadastrais mínimas e suficientes sobre a totalidade dos abrigos existentes no Brasil, levaram à decisão de se iniciar o processo de conhecimento da situação dos programas de abrigos do país pelo universo da Rede SAC.

Para esta decisão pesou, fundamentalmente, o fato de o Ministério da Assistência Social contar com informações básicas para o contato com essas instituições, possibilitando o desenvolvimento imediato dos trabalhos. Posteriormente, poder-se-ia dar continuidade à intenção do Comitê de conhecer e cadastrar todos os serviços de abrigo para crianças e adolescentes existentes no país.

Registra-se, porém, que o Cadastro de Entidades, na verdade, não continha informações imprescindíveis, o que exigiu persistente esforço da equipe responsável pela Pesquisa, sem o que a realização do Levantamento teria se tornado inviável. Dessa forma, a etapa de análise do Cadastro consumiu tempo consideravelmente maior do que previsto inicialmente. Ao final, o esforço implementado e os procedi-

mentos adotados, ainda que tenham provocado atraso nas etapas subseqüentes da Pesquisa, foram fundamentais em função dos resultados alcançados.

Preparado o Cadastro para os passos seguintes, deu-se início à primeira etapa prevista - o contato telefônico com todas as instituições cadastradas. Os objetivos eram tanto a confirmação e a obtenção de dados cadastrais que possibilitassem a realização da segunda etapa - o envio de questionários auto-aplicáveis pelo Correio -, quanto pesquisar a opinião dos dirigentes dos programas de abrigo sobre questões pertinentes ao seu trabalho - o Estatuto da Criança e do Adolescente e as dificuldades e relações institucionais vivenciados no dia-a-dia junto às crianças e aos adolescentes abrigados.

A primeira parte deste Relatório traz um breve histórico das políticas de atenção à infância e à adolescência no Brasil, bem como um apanhado dos principais aspectos que caracterizam a inserção da Rede SAC na Política de Assistência Social.

A segunda parte mostra a análise do universo de instituições cadastradas junto à Rede SAC, destacando-se os aspectos de localização geográfica, da dimensão das metas de atendimento das entidades cadastradas e de algumas características encontradas a partir da pesquisa telefônica.

Na terceira, a discussão do movimento de desinstitucionalização de crianças e adolescentes, à luz das diretrizes do Estatuto da Criança e do Adolescente, *vis a vis* a opinião dos dirigentes dos abrigos pesquisados, tanto sobre a própria lei quanto sobre as dificuldades enfrentadas para sua aplicação.

Finalmente, na última parte encontra-se a conclusão, sintetizando os primeiros resultados do Levantamento e algumas considerações sobre eles.

1. Metodologia da pesquisa telefônica

O Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede de Serviços de Ação Continuada (SAC) foi estruturado em três etapas:

- i. a primeira constituiu-se em **pesquisa realizada por telefone** com os dirigentes de todas as instituições cadastradas na Rede SAC/Abrigos, à qual corresponde este Relatório;
- ii. a segunda consistiu no envio de **questionários auto-aplicáveis** a todas essas entidades; e
- iii. a terceira etapa – **qualitativa** - pretende aprofundar a reflexão sobre a Política de Atendimento às Crianças e aos Adolescentes, nos três níveis de governo.

A primeira etapa do Levantamento - a pesquisa telefônica assistida por computador (*telemarketing*) - tinha como objetivo o contato com o universo total das instituições cadastradas junto à Rede SAC do Ministério da Assistência Social para, além de confirmar os dados cadastrais, sensibilizar os responsáveis pelas entidades para a etapa seguinte da pesquisa – **o questionário auto-aplicável** - e conhecer um pouco a opinião dos dirigentes sobre questões referentes à realidade de aplicação e execução da medida de abrigo para crianças e adolescentes.

A pesquisa seria realizada com base no Cadastro de Entidades da Rede SAC/Abrigos, fornecido pelo MAS. Registra-se, porém, que esse Cadastro trazia grande parte dos endereços incompletos e desatualizados e não continha os números de telefone das instituições conveniadas com a Rede SAC. Com efeito, estas informações eram imprescindíveis para viabilizar a realização do Levantamento, sobretudo a pesquisa por telefone.

Frente aos problemas identificados no Cadastro original, que poderiam inviabilizar a realização do Levantamento, a tarefa para essa primeira etapa avolumou-se consideravelmente. Somou-se como um dos principais objetivos do contato tele-

fônico a melhor definição do universo de pesquisa a partir da confirmação e do aprofundamento do cadastro existente. Além disso, tornou-se necessária uma etapa anterior, de preparação e adequação do Cadastro.

A pesquisa telefônica foi realizada por quatro operadoras, capacitadas pela equipe de Pesquisa especialmente para esta tarefa, sendo duas integrantes da empresa de *telemarketing* contratada para a pesquisa e duas vinculadas ao Ipea. Decidiu-se por esta composição para que fossem contempladas, ao mesmo tempo, a afinidade com o programa de discagem automática e a familiaridade com o Levantamento, dada a complexidade e heterogeneidade do universo pesquisado, bem como a sensibilidade necessária ao trato de questão tão delicada – crianças e adolescentes em abrigos.

O trabalho de *telemarketing* foi realizado de acordo com os seguintes passos:

- i. Criação de um arquivo de discagem, a partir do Cadastro de Entidade da Rede SAC, repassado pelo IPEA;
- ii. Criação de *script* operacional pela equipe de pesquisa¹;
- iii. Contato com todas as instituições do Cadastro, a partir de discagem automática, até cinco rediscagens do arquivo, de forma a falar com o informante qualificado;
- iv. Confirmação e correção das informações já contidas no Cadastro e obtenção de novas informações, de acordo com o *script* operacional;
- v. Produção das etiquetas que serviriam para o envio dos questionários pelo correio, bem como para identificar os mesmos quando do seu retorno;
- vi. Produção de relatórios intermediários e um relatório final da campanha;
- vii. Realização de novo contato, para solicitar o retorno dos questionários àquelas instituições que não o tivessem enviado, a partir de informações de controle de retorno fornecidas pelo IPEA.

¹ Ver Anexo.

Tentou-se o contato com todas as 670 entidades cadastradas na Rede SAC, distribuídas em todo País, o que foi determinante para a definição do universo de pesquisa da etapa seguinte, visto que muitas instituições cadastradas não existiam mais ou não recebiam os recursos do governo federal. De fato, desta primeira etapa dependeu, em grande parte, o sucesso do Levantamento, especialmente da segunda etapa, onde foi possível coletar grande número de informações inéditas sobre os programas de abrigo da Rede SAC, por meio do questionário enviado às instituições pelo Correio.

Pesquisa anterior realizada pelo Ipea² já havia demonstrado que a utilização do contato telefônico se configura como uma importante estratégia de apoio na utilização de metodologia de coleta a partir do envio de questionário auto-aplicável, que, geralmente, apresenta uma baixa taxa de retorno. Assim, o contato telefônico prévio com as instituições contribuiu com dois objetivos. O primeiro para o aumento da taxa de retorno por meio da sensibilização dos respondentes sobre a importância da Pesquisa, informando que a partir dos dados levantados o governo federal pretendia conhecer a realidade e as dificuldades dessas instituições, a fim de melhorar as políticas de atendimento e salientando que não se trataria de uma "auditoria", nem implicaria na suspensão do repasse de recursos enviados. Cabe registrar que, realmente, o retorno aos questionários enviados pelo correio ultrapassou todas as expectativas e médias anteriores de retorno nesta modalidade de metodologia, obtendo um índice de 86% de instituições respondentes em relação ao universo pesquisado.

Em segundo lugar, como as informações contidas no Cadastro da Rede SAC estavam desatualizadas e incompletas, a pesquisa telefônica com os profissionais de abrigo possibilitou a confirmação dos dados cadastrais, a identificação do dirigente responsável pela instituição; a confirmação dos números de telefone levantados pelo IPEA junto às empresas de telecomunicações e/ou junto aos gestores governamentais; e a obtenção de dados novos, como e-mail, fax etc.

Isso teve especial importância por dois aspectos: de um lado, forneceu informações preciosas para o melhor acompanhamento das instituições beneficiadas

² Pesquisa Ação Social das Empresas (1999), coordenada por Anna Maria Medeiros Peliano.

com recursos do governo federal; de outro, garantiu que a maior parte das correspondências enviadas no decorrer da Pesquisa, em especial os questionários, não se extraviassem.

Um terceiro aspecto que determinou a extrema relevância da pesquisa telefônica, por meio do *telemarketing*, foi que, a partir deste primeiro contato, foi possível saber se os programas de abrigo eram desenvolvidos na própria instituição cadastrada, se existiam outras unidades além daquela, ou se, ainda, a instituição era apenas uma mantenedora de outras unidades. Isso possibilitou determinar quantas unidades vinculadas a uma mesma instituição desenvolviam programas de abrigo para crianças e adolescentes e de que tipos eram. Esta informação era crucial na definição do número de questionários a serem enviados, visto que o mesmo deveria ser respondido por todas as unidades que desenvolvem programas de abrigo.

Por fim, como esta é a primeira vez que as instituições de abrigo para crianças e adolescentes cadastradas para receberem recursos do governo federal são pesquisadas, esse primeiro contato telefônico trouxe, também informações inéditas:

- **Sobre as instituições**, uma vez que levantou o número de unidades executoras de programas de abrigo; a(s) modalidade(s) de atendimento; e o número de crianças/adolescentes abrigados na data da pesquisa.
- **Sobre os dirigentes**, registrando a autodefinição sobre o nível de conhecimentos a respeito do ECA; os princípios que seguem no desenvolvimento do trabalho; a percepção sobre a melhor solução para crianças/adolescentes que sofrem maus tratos; e a percepção sobre as dificuldades para reintegração familiar.

2. Contextualizando a política da infância e da adolescência no Brasil

2.1. Breve histórico

A trajetória do *lôcus* institucional do tema infância e adolescência no Brasil, ao longo dos anos, teve inúmeras variações, reflexo dos diferentes enfoques sob os quais já foi visto dentro do aparato estatal - desde uma perspectiva correcional e repressiva, visando proteger a sociedade de crianças e adolescentes "em situação irregular", até uma visão de garantia de direitos, com o objetivo de oferecer proteção integral a todas as crianças e a todos os adolescentes³.

Até 1900, o atendimento às necessidades sociais da população brasileira foi entregue à Igreja, que o fazia por meio das Santas Casas de Misericórdia. Não havia qualquer atuação do Estado nesse sentido. Somente em 1922 é que começa a funcionar o primeiro estabelecimento público para atendimento a crianças e adolescentes, no Rio de Janeiro. Em 1942, foi criado o Serviço de Assistência ao Menor (SAM), então ligado ao Ministério da Justiça, e que era equivalente ao Sistema Penitenciário para a população de menor idade, com enfoque tipicamente *correcional-repressivo*.

Ainda no governo de Getúlio Vargas, na mesma época do SAM, foi criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA) para dar apoio aos combatentes da II Guerra Mundial e a suas famílias, tendo, depois, se estabelecido como instituição de assistência suplementar à sociedade civil em geral.

Após 30 anos de luta da sociedade para acabar com o SAM, devido às suas práticas tipicamente repressivas, no ano de 1964 - primeiro ano do regime militar - é estabelecida a Política Nacional de Bem-Estar do Menor (PNBEM)⁴, com enfoque claramente *assistencialista*, e que tinha como órgão nacional a Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (Funabem). O objetivo era dar um caráter nacional à políti-

³ Para um estudo mais detalhado, ver COSTA (1994)

⁴ Lei 4.513/64

ca de bem-estar de crianças e adolescentes. A Funabem surgiu como integrante do Ministério da Justiça, tendo, depois, ido para a Previdência Social, onde permaneceu de 1972 até 1986.

Em 1979 foi aprovado o Código de Menores⁵, que tratava da proteção e vigilância às crianças e aos adolescentes considerados em situação irregular e que se constituía num único conjunto de medidas destinadas, indiferentemente, às pessoas menores de 18 anos autoras de ato infracional, carentes ou abandonadas – aspecto típico da doutrina da situação irregular, que o inspirava.

No final dos anos 70, surge um movimento social com uma nova visão sobre crianças e adolescentes – considerando-os como sujeitos de sua história – e que evidenciava a perversidade e a ineficácia da prática de confinamento de crianças e adolescentes em instituições, propagada pela doutrina da situação irregular.

Na década de 80, que se caracterizou pelo início da abertura democrática, a legislação e as políticas destinadas aos “menores” passam a ser vistas como representativas do arcabouço autoritário do período anterior. Ao mesmo tempo, o *menino de rua* passa ser a figura emblemática da situação da criança e do adolescente no Brasil. Um grupo de técnicos do Unicef, da Funabem e da Secretaria de Ação Social (SAS) do Ministério da Previdência e Ação Social deu início ao Projeto “Alternativas de Atendimento a Meninos de Rua”.

O crescimento e a consolidação dessas discussões culminam com a criação, em 1986, da Comissão Nacional Criança e Constituinte. No mesmo ano, já no Governo de José Sarney, a Funabem foi para o Ministério do Interior, que era responsável pelas áreas social e de desenvolvimento.

Em 1988, a nova Constituição Federal representa um marco na garantia de direitos, formalizando direitos básicos e o dever do estado e da sociedade para com a sua garantia. Nesse contexto, a Constituição contempla a proteção integral a crianças e adolescentes em seus artigos 227 e 228, além de introduzir no arca-

⁵ Lei 6.697/79

bouço legal brasileiro o conceito de Seguridade Social, agrupando as políticas de Assistência, Previdência Social e Saúde.

Em 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) coroa a doutrina da proteção integral, constituindo-se na única legislação no contexto latino-americano adequada aos princípios da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito da Criança.

Em decorrência da aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente, a Funabem foi extinta, tendo sido criado o Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência (CBIA), dentro do Ministério da Ação Social, cuja estrutura tinha como objetivo contemplar os novos princípios do Estatuto e realizar a ação integrada com as outras esferas de governo.

Em 1995, o CBIA foi extinto, juntamente com a LBA, no âmbito da implementação da Loas pelo governo de Fernando Henrique Cardoso. Com a extinção desses órgãos, suas atribuições foram assumidas pela Secretaria de Defesa dos Direitos da Cidadania, no Ministério da Justiça, e pela Secretaria de Assistência Social, no Ministério da Previdência e Assistência Social.

Em 2003, a área dos direitos humanos foi desmembrada do Ministério da Justiça, tendo sido criada a Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH), ligada à Presidência da República. Dentro da SEDH, o tema crianças e adolescentes está a cargo da Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SPDCA). Já a assistência social, antes coordenada por uma secretaria do Ministério da Previdência e Assistência Social está agora sob responsabilidade do novo Ministério da Ação Social (MAS).

2.2. Crianças e Adolescentes em Situação de Abandono: atribuições e competências das áreas de Direitos Humanos e de Assistência Social

Com a extinção das agências federais – LBA e FCBA – em 1995, as atribuições institucionais relativas à infância e à adolescência foram redirecionadas para outros órgãos. As atribuições relacionadas a suporte, promoção e articulação para a efetivação dos direitos da criança e do adolescente, conforme previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente, foram assumidas pela área governamental voltada para defesa e promoção dos direitos humanos, vinculada à Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, que mantém em sua estrutura a Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) que, entre outras funções, delibera sobre a política nacional desta área.

As ações referentes à execução do atendimento em instituições, bem como ao suporte técnico e financeiro para os programas na área da infância e da adolescência foram assumidas pela pasta governamental responsável pela Política Nacional de Assistência Social, o Ministério da Assistência Social.

No tocante ao atendimento a crianças e adolescentes em situação de abandono e vítimas de maus tratos e/ou violência, as ações são realizadas de forma integrada pelas áreas de direitos humanos e de assistência social. Os programas de atendimento às crianças e aos adolescentes em abrigos, bem como as ações de apoio àqueles em situação de risco pessoal e social e de apoio sócio-familiar e sócio-educativo em meio aberto são executados pelo Ministério da Assistência Social. Com a Secretaria Especial de Direitos Humanos ficam as ações de suporte à defesa e à garantia de direitos; a realização de campanhas de esclarecimentos e a elaboração de diagnósticos e subsídios relativos às medidas de proteção previstas no ECA⁶.

⁶ "Atribuições e Competências na Área da Infância e Adolescência da Secretaria de Assistência Social e da Secretaria dos Direitos da Cidadania". (Resultado dos trabalhos do grupo técnico instituído, em junho de 1995, para propor novas atribuições na área da infância e da adolescência aos órgãos recém criados)

2.3. A medida de abrigo no âmbito da doutrina de proteção integral

Como já visto, a história dos abrigos é antiga no Brasil. A colocação de crianças e adolescentes em instituições para protegê-los ou para afastá-los do convívio social foi, durante muito tempo, materializada nos grandes edifícios, que atendiam a um grande número de crianças, que permaneciam lá por longo período – às vezes a vida toda. Muitos nomes são conhecidos, que já foram e são ainda utilizados, como orfanatos, internatos, educandários etc.

De lá até os dias de hoje muita coisa mudou. A sociedade brasileira avançou da concepção em que a ação estatal, apoiada por uma rede filantrópica, se voltava apenas para uma parcela de crianças e adolescentes, enquadrados em *situação irregular*, em direção à doutrina da proteção integral, destinada a todas as crianças e adolescentes indiscriminadamente. Nesse contexto, o abrigo passa a ser visto como medida provisória, a manutenção em família como prioritária e o atendimento profissionalizado e em pequenos grupos como a melhor forma de garantia dos direitos das crianças e adolescentes abrigados.

As medidas de proteção estabelecidas no artigo 101 do Estatuto da Criança e do Adolescente revelam a prioridade a ser dada à manutenção da criança em sua família e em sua comunidade, à garantia de seus direitos básicos e, como consequência, à prevenção do abandono.

De acordo com o estabelecido no Estatuto da Criança e do Adolescente, os equipamentos de abrigo existem para oferecer proteção, em caráter **provisório** e **excepcional**, a crianças e adolescentes que tiverem seus direitos violados ou ameaçados e cuja convivência com a família de origem seja considerada prejudicial à sua proteção e ao seu desenvolvimento.

De maneira geral, necessitam da proteção oferecida pelos programas de abrigo às crianças e os adolescentes órfãos, abandonados, vítimas de maus-tratos físicos ou psicológicos e de abuso sexual; bem como aqueles explorados no traba-

lho, no tráfico, na mendicância, na prostituição, ou com vivência de rua, para os quais o retorno à família de origem se mostre difícil ou inadequado, no momento.

A concepção da proteção integral impõe para os serviços de abrigo a revisão da antiga postura assistencialista e da prática indiscriminada da institucionalização, em direção a uma atuação com caráter mais emancipatório e educativo. Busca-se a superação das práticas subjetivas de atendimento, conferindo a crianças e adolescentes em situação de risco a condição de sujeitos plenos de direitos.

As diretrizes para reordenamento de programas de abrigo destinados a crianças e adolescentes indicam a maior semelhança possível entre a vida diária no abrigo e a da convivência em família. Desde as instalações físicas até a rotina diária do abrigo, tudo deve se aproximar das características de uma residência comum e do ambiente familiar. Como a inserção em abrigo não representa privação de liberdade, as crianças e os adolescentes que necessitam desta proteção têm direito à convivência em grupo, a um espaço próprio e individualizado para morar, à participação na vida comunitária, freqüentando a escola, os serviços de saúde e atividades externas de lazer, esporte e cultura. Precisam, ainda, do apoio de profissionais qualificados e de atenção individualizada, de forma a sofrerem o mínimo possível com a situação peculiar em que se encontram.

3. A Rede SAC/Abrigos e a Política de Assistência Social

As ações assistenciais regulamentadas pela Lei Orgânica da Assistência Social (Loas)⁷, e materializadas em ações e programas no âmbito do Ministério da Assistência Social (MAS) são de cinco tipos, conforme descrito no quadro 01. A Rede SAC/Abrigos para crianças e adolescentes inclui-se na modalidade “Serviços assistenciais”, juntamente com o atendimento de crianças em creches e pré-escolas (SAC/Creche), com os serviços de habilitação e reabilitação de pessoas portadoras de deficiências (SAC/PPD) e com o atendimento de idosos em asilos ou em meio aberto (SAC/Idosos). As características básicas desses serviços são o atendimento continuado e a definição de recursos em valores *per capita*.

QUADRO 01

Ações da esfera federal na área de assistência social

- (i) **Benefícios de prestação continuada (BPC)**, que asseguram uma renda monetária mensal, na forma de um salário-mínimo para idosos e para as pessoas portadoras de deficiências que não tenham condições de garantia de seu sustento;
- (ii) **Benefícios eventuais**, que asseguram um salário-mínimo para famílias de baixa renda em situações de nascimento (auxílio natalidade) e de morte (auxílio funeral);
- (iii) **Serviços assistenciais de atividades continuadas**, que visam à melhoria de vida da população e cujas ações estão voltadas para as necessidades básicas, com prioridade à infância e à adolescência em situação de risco pessoal e social;
- (iv) **Programas de assistência social**, que compreendem as ações integradas e complementares com objetivo, tempo, área e abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais (por exemplo, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, Renda Mínima, Agente Jovem); e
- (v) **Projetos de enfrentamento à pobreza**, que são investimentos econômicos e sociais voltados para grupos populacionais em situação de pobreza, buscando subsidiá-los técnica e financeiramente (lavouras comunitárias, programas de geração de renda, etc).

⁷ Lei 8.742/93

Assim, de acordo com a Loas, o atendimento de crianças e adolescentes em abrigos é parte integrante das atribuições da área de assistência social, sendo que o Estatuto da Criança e do Adolescente traz os princípios sobre o objetivo e a forma como deve se dar esse atendimento.

Entretanto, ainda que a Loas tenha consolidado as inovações introduzidas pela Constituição Federal de 1988, situando a assistência como parte integrante do Sistema de Seguridade Social, responsabilidade do Estado e como direito universal gratuito e não-contributivo; e que o Estatuto da Criança e do Adolescente tenha determinado que a colocação de criança e adolescente em abrigo é uma medida de proteção que se caracteriza pela provisoriedade, persistem as contradições que não são superadas pela simples definição legal.

Na prática, os agentes encarregados da implementação dos programas de abrigos são, na maioria, entidades assistenciais que atuam segundo suas próprias crenças, as quais nem sempre coincidem com os objetivos e princípios da Loas e do ECA. De fato, o atendimento em serviços de abrigo para crianças e adolescentes sempre teve maior participação de instituições filantrópicas e religiosas do que de serviços governamentais.

No Ministério da Assistência Social, a Rede SAC/Abrigos para crianças e adolescentes é tratada como sendo uma "herança histórica", recebida com a extinção da FCBIA, para a qual não se conta com estudos técnicos para definição do valor do benefício *per capita*/mês e, tampouco, com critérios para a partilha dos recursos entre estados e municípios, nos moldes dos existentes para os outros serviços assistenciais da Rede SAC. A assistência social dentro do aparato estatal desenvolveu maior experiência no atendimento a crianças em creches e nos serviços destinados a pessoas idosas e a portadores de deficiência, que são os indivíduos enquadrados na incapacidade individual para o trabalho, e, portanto, público-alvo característico das ações assistenciais.

Assim, a área da Assistência Social federal, por não ter adquirido experiência específica no atendimento de crianças e adolescentes em abrigos, concedeu a esta questão o mesmo tratamento dado às creches e aos asilos de idosos. Neste

sentido, o aspecto do financiamento é ilustrativo, pois os abrigos, que na época da CBLA eram financiados pela modalidade de projetos, passaram, no âmbito da assistência, a ser financiados por meio do repasse *per capita*. Ou seja, as instituições cadastradas, tais como as creches e os asilos, recebem um recurso mensal de acordo com uma meta de atendimento pré-estabelecida.

A principal crítica a este procedimento é que a finalidade dos abrigos é bem diferente da finalidade das creches. Enquanto estas últimas cumprem uma função educativa, à qual se agregam as ações de cuidado contínuo para crianças entre 0 e 06 anos que vivem em um núcleo familiar, os abrigos são equipamentos de proteção provisória para crianças e adolescentes que necessitam permanecer, com vistas à própria proteção, temporariamente privados da convivência familiar.

Assim, conquanto o procedimento de financiamento *per capita* represente um avanço, uma vez que agiliza e descentraliza o repasse dos recursos, e guarde maior eficiência por utilizar menor quantidade de recursos humanos do que a modalidade de financiamento por projetos, pode, por outro lado, desestimular as instituições a implementarem ações que promovam a volta da criança e/ou do adolescente ao convívio familiar e comunitário, que é um princípio do ECA.⁸

Na verdade, as características atuais da gestão da Rede SAC/Abrigos no âmbito do Ministério da Assistência Social – ausência de estudos técnicos sobre a melhor forma de financiamento destas instituições e para a definição de um valor *per capita*/mês adequado, e a falta de critérios técnicos para a partilha de recursos e de metas entre os entes federados - indicam ser esta uma ação que não tem recebido muita prioridade no rol dos programas desenvolvidos na modalidade “serviços” da assistência social.

O caráter residual do atendimento de crianças e adolescentes em abrigos do Ministério da Assistência Social também aparece no detalhamento do número de pessoas atendidas na Rede SAC como um todo: enquanto a Rede SAC/Creche

⁸ No entanto, vale registrar que alguns programas financiados pela Rede/SAC já estão se adequando aos novos princípios do Estatuto e substituindo o financiamento a instituições pelo financiamento a famílias acolhedoras, que viabilizam tanto a manutenção de convivência familiar das crianças e dos adolescentes e quanto o caráter provisório da medida. Essas iniciativas, porém, ainda são incipientes, visto que do total de entidades cadastradas na rede SAC/Abrigos, menos de 1% desenvolvem este tipo de programa.

atendia, em 2000, cerca de 1,4 milhão de pessoas; a Rede SAC/Pessoas Portadoras de Deficiência, 141,6 mil; e a Rede SAC/Idoso, 266,4 mil; a Rede SAC/Abrigos atendeu apenas 24,0 mil crianças e adolescentes.

Outra informação importante, e que ajuda a dimensionar o atendimento feito por meio da Rede SAC/Abrigos, é a comparação entre o número de entidades beneficiadas pelo programa e o total de entidades de abrigo existentes em alguns municípios brasileiros⁹. O universo dos abrigos contemplados pela Rede SAC no município de São Paulo, por exemplo, é de apenas 17,5%; em Porto Alegre, alcança apenas 22%; e no Rio de Janeiro 15,8% (tabela 01).

TABELA 01

Entidades Contempladas pela Rede SAC/Abrigos para Crianças e Adolescentes – São Paulo, Rio de Janeiro e Porto Alegre (2003)

Município	Nº total de abrigos (a)	Nº de abrigos beneficiados pela Rede SAC (b)	% b/a
São Paulo	80*	14	17,5
Porto Alegre	77**	17	22,0
Rio de Janeiro	120***	19	15,8

* Sendo 29 abrigos conveniados com prefeitura municipal e 51 conveniados com o executivo estadual. (Plano de Assistência Social do Município de São Paulo, 2003).

** Informação obtida no *site* do Tribunal de Justiça de Porto Alegre: www.tj.rs.gov.br

*** Associação Terra dos Homens, 2003.

3.1. Financiamento da Rede SAC/Abrigos

O repasse de recursos federais às instituições da Rede SAC encontra-se respaldado nas definições da Loas, que estabelece que a União, os Estados e os Municípios podem celebrar convênios com entidades e organizações de assistência social, em conformidade com os planos aprovados pelos respectivos Conselhos de Assistência Social.

Até 1999, o financiamento dos abrigos para crianças e adolescentes se dava no âmbito do Programa Brasil Criança Cidadã (BCC), que foi criado em 1996 e ex-

⁹ A informação sobre o total de abrigos para crianças e adolescentes existentes no país não foi possível de ser obtida junto aos cadastros nacionais de entidades do CNAS/MAS e de Utilidade Pública do Ministério da Justiça, visto que não são desagregados por modalidade de atendimento. Por isso, optou-se por apresentar alguns exemplos de municípios onde as informações estavam disponíveis.

tinto em 1999, e que se situava na categoria "programas de assistência social". Somente a partir de 2000 é que os programas de abrigo passaram a fazer parte da Rede SAC.

Os recursos utilizados para o financiamento da rede SAC/Abrigos são provenientes do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), criado pela Loas e que tem por objetivo "*proporcionar recursos e meios para financiar o benefício de prestação continuada e apoiar serviços, programas e projetos de assistência social*" ...

De acordo com a Norma Operacional Básica da Assistência Social - NOB, os recursos para o financiamento dos serviços assistenciais, onde se inclui a Rede SAC/Abrigos, são transferidos de maneira regular e automática, a partir do FNAS para os fundos municipais ou estaduais, dependendo da condição de gestão em que estiverem habilitados. O critério utilizado para a definição do valor a ser transferido é a série histórica de despesas, tendo como referência os valores alocados pelo Fundo Nacional de Assistência Social para o financiamento dos serviços assistenciais no ano de 1998. Os gestores estaduais e municipais têm autonomia para aplicação dos recursos, desde que as prioridades concedidas tenham sido estabelecidas no Plano Municipal de Assistência Social aprovado pelo Conselho Municipal de Assistência Social, que atendam aos destinatários dos respectivos serviços e que a qualidade do atendimento seja compatível com as diretrizes da NOB.

Apenas excepcionalmente¹⁰, os recursos poderão ser transferidos diretamente às entidades privadas de assistência social, independentemente da celebração de acordo, convênio, ajuste ou contrato. Este mecanismo só ocorre quando o repasse não pode ser efetuado diretamente ao Estado ou ao Município, em decorrência de inadimplência desses com o Sistema de Seguridade Social.

Os recursos financeiros envolvidos na Rede SAC/Abrigos foram da ordem de R\$10,0 milhões por ano, no período de 2000 a 2002, sendo que o orçamento referente ao exercício de 2003 previa montante um pouco menor do que o dos anos anteriores, contemplando cerca de R\$9,3 milhões para abrigos destinados a crianças e adolescentes. O montante de recursos repassados é proporcional às metas decla-

¹⁰ Lei 9.604/98

radas pelas instituições beneficiadas, e o valor de referência para o cálculo do benefício é de R\$35,00 (trinta e cinco reais) mensais por criança/adolescente a ser atendido.

Vale ressaltar que os recursos repassados pela Rede SAC para as instituições de abrigo não observaram qualquer reajuste desde o ano de 2000. Sendo assim, as perdas já alcançam 25,27% em função da inflação acumulada no período, que, em valores absolutos, significou uma perda monetária equivalente a R\$2,5 milhões em 2002 (tabela 02).

TABELA 01

Rede SAC/Abrigos: Recursos Orçados (lei +crédito), 2000/2002

Ano	Valor Nominal (R\$)	Valor Real (R\$)	Perda Relativa (%)
2000	10.144.800	10.144.800	0
2001	10.144.800	9.093.177	10,37
2002	10.144.800	7.580.734	25,27

Fonte: MAS (2002)

Elaboração: IPEA/DISOC (2003)

As instituições que recebem os recursos da Rede SAC/Abrigos, além de atenderem aos critérios estabelecidos pelos Conselhos Estaduais e Municipais de Assistência Social, devem possuir o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social, concedido pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e manterem registro nos respectivos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente e da Assistência Social.

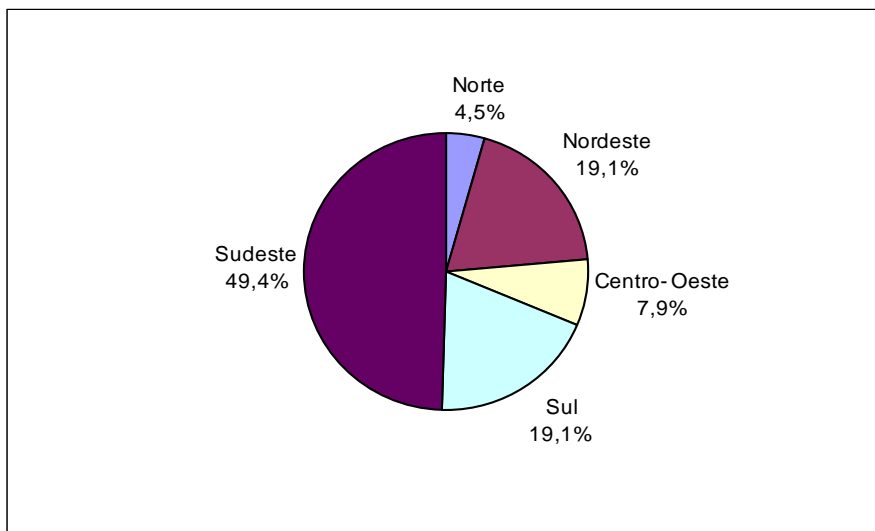
4. Composição do Cadastro de Entidades da Rede SAC/Abrigos para Crianças e Adolescentes

4.1. Distribuição Geográfica

A Rede SAC/Abrigos do Ministério da Assistência Social atende a todas as regiões brasileiras. Analisando-se a distribuição das entidades beneficiadas pelos recursos da Rede SAC, percebe-se que a Região Sudeste concentra praticamente a metade das instituições cadastradas (49,4%), enquanto, em segundo lugar, com 19,1% cada, estão as Regiões Sul e Nordeste, mantendo o mesmo número de entidades cadastradas. A Região Centro-Oeste, por sua vez, tem 7,9%, e a Região Norte possui apenas 4,5% do total de 670 registros do Cadastro da Rede SAC/Abrigos (gráfico 01).

GRÁFICO 01

Brasil: Instituições cadastradas na Rede SAC/Abrigos para crianças e adolescentes, por região



Fonte: MAS, Cadastro de entidades da Rede SAC/Abrigos (2002)
Elaboração: IPEA/DISOC (2003)

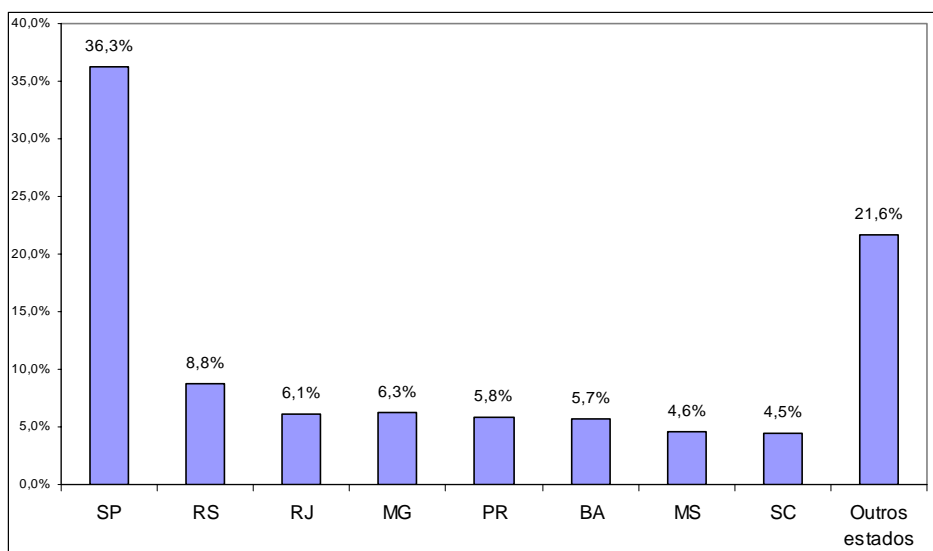
Vale dizer que a distribuição das entidades cadastradas na Rede SAC/Abrigos nas regiões brasileiras segue padrão semelhante à distribuição do total

de entidades filantrópicas no país cuja concentração é também maior na região Sudeste (59%)¹¹.

A distribuição regional da Rede SAC, quando desagregada por unidade da federação, revela um grande desequilíbrio entre os estados brasileiros. Ainda que quase todos sejam contemplados com recursos da Rede SAC/Abrigos - com exceção do Distrito Federal e de Tocantins¹² -, apenas oito unidades da federação concentram 78% das instituições cadastradas para receberem esses recursos. Dentre eles, três dos quatro estados da Região Sudeste e todos três da Região Sul (*gráfico 02*).

GRÁFICO 02

Brasil: Instituições cadastradas na Rede SAC/Abrigos para crianças e adolescentes, por unidade da federação



Fonte: MAS, Cadastro de entidades da Rede SAC/Abrigos (2002)
Elaboração: IPEA/DISOC (2003)

¹¹ Ministério da Assistência Social – Conselho Nacional da Assistência Social, “Balanço da Filantropia no Brasil”, 2003. Brasília, informação disponível na página do CNAS (<http://www.assistenciasocial.gov.br/>).

¹² Segundo técnicos da área, a explicação provável para não haver instituições beneficiadas no DF e TO é o fato de a rede de instituições beneficiadas ter se constituído a partir da extinção do CBIA, em 1995, mas ainda com base na rede que já era atendida por esse Centro e pela LBA. A inclusão de novas instituições, quando ocorre, se dá em substituição a outras. Como o estado do Tocantins é mais recente como Unidade da Federação e o Distrito Federal permaneceu durante muito tempo sob a gestão do governo federal, esses estados podem não ter presenciado oportunidades de novas inclusões.

A Região Nordeste, com nove estados, tem apenas um deles entre os oito que concentram a maior parte das instituições – o estado da Bahia, que é o 6º colocado, com 38 instituições (5,7%). No outro extremo, o estado nordestino do Piauí, juntamente com o estado de Roraima, da Região Norte, são os que possuem o menor número de instituições cadastradas - apenas 02, o que corresponde a 0,3% do total. Vale ressaltar que o Nordeste apresenta a mesma porcentagem de entidades beneficiadas que a Região Sul, que tem apenas três estados e todos eles entre os oito primeiros em número de instituições.

Sozinho, o estado de São Paulo concentra 36,3% dos abrigos cadastrados, o que significa um valor absoluto de 243 instituições. Em seguida, o Rio Grande do Sul, com quatro vezes menos instituições (59), o que representa apenas 8,8% do total. De fato, São Paulo é o grande responsável pela concentração de quase a metade das instituições na Região Sudeste, somando-se ao fato de que o Rio de Janeiro e Minas Gerais são, respectivamente, 3º e 4º colocados em percentual de abrigos.

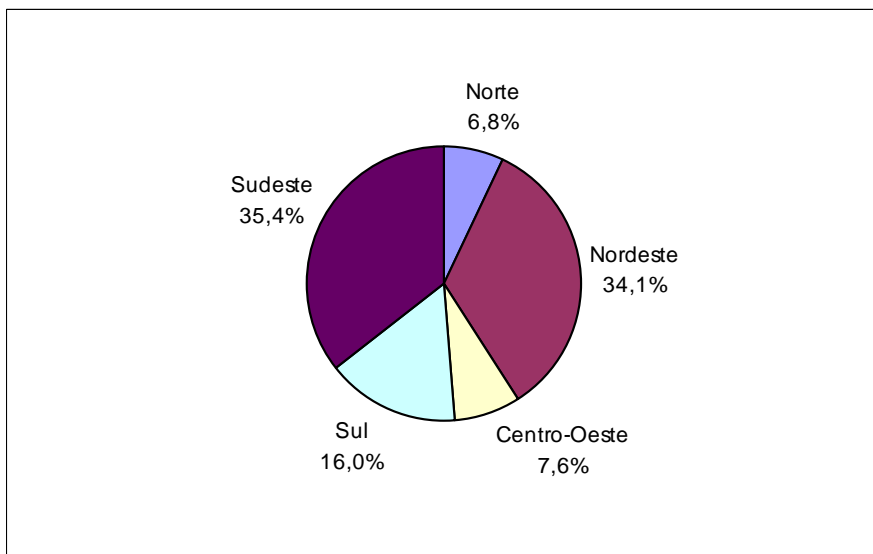
Aqui também o cadastro da Rede SAC/Abrigos guarda semelhança com a distribuição nacional do total de entidades filantrópicas, uma vez que o estado de São Paulo concentra 34% do total das entidades filantrópicas no Brasil¹³.

Analisando-se a distribuição regional das metas de atendimento de crianças e adolescentes pelas entidades cadastradas na Rede SAC, a proporção entre as duas regiões mais beneficiadas – Sudeste e Nordeste - altera-se consideravelmente (*gráfico 03*): a Região Sudeste praticamente divide a liderança das metas com a Região Nordeste, com 35,4% e 34,1%, respectivamente. Já a Região Sul, que em número de instituições cadastradas tem a mesma proporção que o Nordeste, mantém apenas 16% das metas, ou seja, menos da metade do que a Região Nordeste. A Região Centro-Oeste detém 7,6%, enquanto a Região Norte, por último, fica com 6,8% das metas (*gráfico 04*).

¹³ Ministério da Assistência Social, op.cit.

GRÁFICO 03

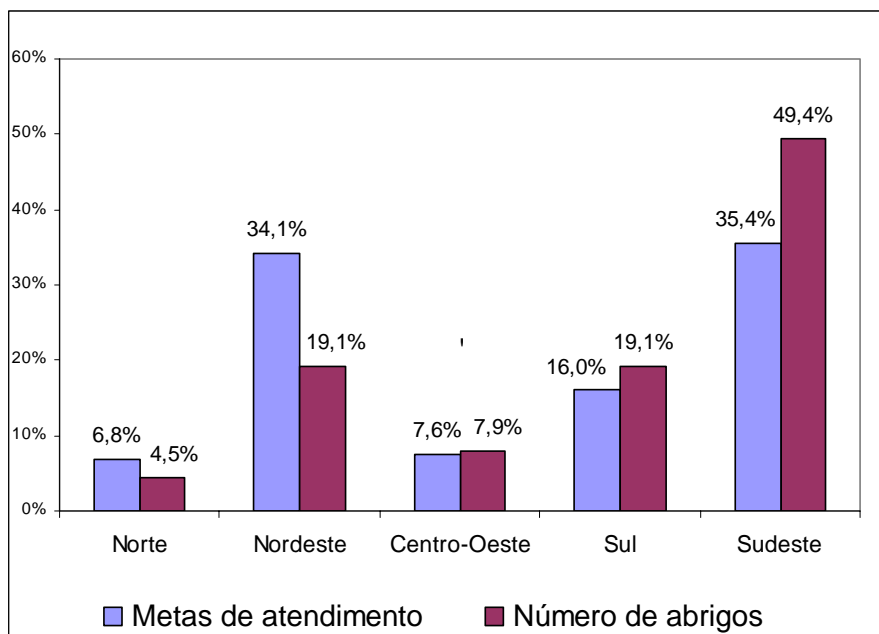
Brasil: Metas de atendimento da Rede SAC/Abrigos para crianças e adolescentes, por região



Fonte: MAS, Cadastro de entidades da Rede SAC/Abrigos (2002)
Elaboração: IPEA/DISOC (2003)

GRÁFICO 04

Brasil: Comparativo entre metas de atendimento e instituições cadastradas na Rede-SAC/Abrigos, por região



Fonte: MAS, Cadastro de entidades da Rede SAC/Abrigos (2002)
Elaboração: IPEA/DISOC (2003)

LEVANTAMENTO NACIONAL DOS ABRIGOS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES DA REDE DE SERVIÇOS DE AÇÃO CONTINUADA (SAC) - **RELATÓRIO DE PESQUISA NÚMERO 01**

Em relação aos estados, São Paulo tem, também, a liderança no número das metas de atendimento a crianças e adolescentes declaradas (22,8%). Em segundo lugar, a Bahia, com quase a metade das metas de São Paulo, 13,3% (*tabela 03*).

TABELA 03

Brasil: Metas de atendimento e instituições cadastradas na Rede-SAC/Abrigos para crianças e adolescentes, por unidade da federação

Região	Unidade da federação	Meta	Percentual	Valor do benefício Jun/2002 (R\$)	Nº de instituições cadastradas	Percentual
Norte		1.646	6,8%	57.610,00	30	4,5%
	AC	70	0,3%	2.450,00	3	0,4%
	AM	345	1,4%	12.075,00	4	0,6%
	AP	76	0,3%	2.660,00	3	0,4%
	PA	68	0,3%	2.380,00	3	0,4%
	RO	485	2,0%	16.975,00	15	2,2%
	RR	602	2,5%	21.070,00	2	0,3%
Nordeste		8.242	34,1%	288.470,00	128	19,1%
	AL	613	2,5%	21.455,00	11	1,6%
	BA	3.229	13,4%	113.015,00	38	5,7%
	CE	1.274	5,3%	44.590,00	9	1,3%
	MA	873	3,6%	30.555,00	19	2,8%
	PB	331	1,4%	11.585,00	9	1,3%
	PE	771	3,2%	26.985,00	14	2,1%
	PI	15	0,1%	525,00	2	0,3%
	RN	582	2,4%	20.370,00	13	1,9%
SE	554	2,3%	19.390,00	13	1,9%	
Centro-Oeste		1.837	7,6%	64.295,00	53	
	GO	380	1,6%	13.300,00	9	1,3%
	MS	563	2,3%	19.705,00	31	4,6%
	MT	894	3,7%	31.290,00	13	1,9%
Sul		3.874	16,0%	135.590,00	128	19,1%
	PR	1.185	4,9%	41.475,00	39	5,8%
	RS	1.983	8,2%	69.405,00	59	8,8%
	SC	706	2,9%	24.710,00	30	4,5%
Sudeste		8.559	35,4%	299.565,00	331	49,4%
	ES	70	0,3%	2.450,00	5	0,7%
	MG	1.719	7,1%	60.165,00	42	6,3%
	RJ	1.250	5,2%	43.750,00	41	6,1%
	SP	5.520	22,8%	193.200,00	243	36,3%
Brasil		24.158	100,0%	845.530,00	670	100,0%

Fonte: MAS, Cadastro de entidades da Rede SAC/Abrigos (2002)
Elaboração: IPEA/DISOC (2003)

O Estatuto da Criança e do Adolescente estabelece como princípio que as entidades prestadoras de serviços de abrigo devem manter um atendimento a crianças e adolescentes em pequenos grupos, e as diretrizes para o reordenamento de abrigos indicam um número máximo de 20 a 25 crianças em uma mesma unidade. Isto porque um número elevado de crianças e adolescentes dificulta a atenção integral e individualizada, favorecendo, ao contrário, a reprodução de procedimentos de tratamento massivo tipicamente institucional e longe das práticas familiares.

Os dados da tabela 04 trazem o número médio de metas de atendimento de crianças e adolescentes por abrigo beneficiado pela Rede SAC¹⁴. Observa-se que as regiões com maior número médio de atendimentos a crianças e adolescentes por abrigo são as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, com 51,4, 50,6 e 39,9, respectivamente. Nessas regiões encontram-se as unidades da federação cujas médias ultrapassam em muito o número recomendado de atendimentos por abrigo.

Na Região Norte, por exemplo, destaca-se, sobretudo, o estado de Roraima, que apresenta uma meta média equivalente a 12 vezes o ideal. Na Região Nordeste, apenas o estado do Piauí apresenta uma meta média reduzida de 7,5 crianças/adolescentes por abrigo; os demais estados apresentam metas médias de atendimento maiores que a recomendada. Na região Centro-Oeste, destaca-se o estado do Mato Grosso do Sul, que tem a menor meta média de atendimento a crianças e adolescentes em abrigo (20,9); os outros estados da região - Goiás e Mato Grosso - têm metas médias de atendimento de 47,5 e 63,9 crianças e adolescentes por instituição de abrigo.

Nas regiões Sul e Sudeste as médias de atendimento institucional por estado situam-se entre 20 e 25 crianças e adolescentes por abrigo, estando, portanto, de acordo com a recomendação de atendimento em pequenos grupos.

¹⁴ Mesmo considerando que nem sempre a meta estabelecida junto ao Cadastro da Rede SAC/Abrigos corresponde ao número real de atendimentos efetuados pelas instituições, esse é um número mais permanente a ser utilizado como referência, considerando-se a variação natural na população atendida nessas instituições decorrente da provisoriedade da medida de abrigo. Além disso, o número de crianças e adolescentes atendidos no período da pesquisa telefônica não difere muito do total das metas de atendimento de 2002, ainda que tenha havido variações maiores em alguns estados.

TABELA 04

Brasil: Número médio de metas de atendimento por abrigo beneficiado pela Rede-SAC, por unidade da federação

Região	Unidade da federação	Nº médio de metas por unidade executora
Norte		51,4
	AC	23,3
	AM	86,3
	AP	25,3
	PA	22,7
	RO	28,5
	RR	301,0
Nordeste		50,6
	AL	68,1
	BA	56,6
	CE	79,6
	MA	48,5
	PB	36,8
	PE	40,6
	PI	7,5
	RN	38,8
SE	30,8	
Centro-Oeste		39,9
	GO	47,5
	MS	20,9
	MT	63,9
Sul		21,4
	PR	18,5
	RS	25,1
	SC	18,6
Sudeste		22,3
	ES	17,5
	MG	27,3
	RJ	20,8
	SP	21,6
Brasil		29,9

Fonte: MAS, Cadastro de entidades da Rede SAC/Abrigos (2002)
Elaboração: IPEA/DISOC (2003)

No que diz respeito ao número de municípios atendidos, a cobertura da Rede SAC é pequena em relação aos 5.561¹⁵ municípios brasileiros. Apenas 327 são atendidos pela Rede SAC, o que representa 5,9% do total de municípios do país.

¹⁵ IBGE, 2001.

Dessa parcela beneficiada, quase a metade está na Região Sudeste, que tem 159 municípios contemplados (*tabela 05*).

TABELA 05

Brasil: Municípios beneficiados pela Rede-SAC/Abrigos, por unidade da federação

Região	Unidades da Federação	Nº de municípios	Percentual
Norte		20	6,1%
	AC	2	0,6%
	AM	1	0,3%
	AP	2	0,6%
	PA	3	0,9%
	RO	11	3,4%
	RR	1	0,3%
Nordeste		51	15,6%
	AL	3	0,9%
	BA	13	4,0%
	CE	3	0,9%
	MA	7	2,1%
	PB	5	1,5%
	PE	9	2,8%
	PI	2	0,6%
	RN	5	1,5%
SE	4	1,2%	
Centro-Oeste		30	9,2%
	GO	3	0,9%
	MS	19	5,8%
	MT	8	2,4%
Sul		67	20,5%
	PR	18	5,5%
	RS	31	9,5%
	SC	18	5,5%
Sudeste		159	48,6%
	ES	3	0,9%
	MG	22	6,7%
	RJ	13	4,0%
	SP	121	37,0%
Brasil		327	100,0%

Fonte: MAS, Cadastro de entidades da Rede SAC/Abrigos (2002)
Elaboração: IPEA/DISOC (2003)

Nota-se que as regiões Sudeste e Nordeste têm, respectivamente, 48,6% e 15,6% dos municípios atendidos pela Rede SAC/Abrigos e, como visto anteriormen-

te, essas duas regiões recebem praticamente igual proporção de recursos, o que significa que valor semelhante é distribuído por um número bem maior de municípios no Sudeste do que no Nordeste. Isso indica que a Região Nordeste apresenta uma maior concentração de abrigos beneficiados pela Rede SAC em poucos municípios. A depender do significado dessas instituições no total de programas de abrigo para crianças e adolescentes da Região, esse dado pode ter maior ou menor importância sobre o atendimento em abrigos para crianças e adolescentes, já que a municipalização é uma das diretrizes para a política de atendimento¹⁶ e a permanência das crianças e adolescentes na sua comunidade de origem é extremamente importante para a manutenção de seus vínculos familiares e comunitários.

4.2. Instituições Beneficiadas

Do total de 670 registros de instituições cadastradas para receberem recursos da Rede SAC/Abrigos para crianças e adolescentes, são 630 os que representam, de fato, instituições que podem ser contatadas e consideradas como pertencentes ao universo de pesquisa do Levantamento¹⁷. Isso porque, de 670 registros do Cadastro disponibilizado pelo Ministério da Assistência Social ao IPEA¹⁸, quatorze (14) apresentavam meta zero de atendimento para 2002; doze (12) não executam mais programa de abrigo para crianças e adolescentes e não recebem mais os recursos do Governo Federal; onze (11) foram desativadas; e três (03) representavam duplicidade de registro, totalizando quarenta (40) registros excluídos do universo de instituições que efetivamente recebem recursos da Rede SAC (*tabela 06*).

Dessas 630 instituições, 71,9% mantêm os programas de abrigo no próprio endereço constante do Cadastro, ou seja, a instituição cadastrada é a própria unidade executora, seja ela a única, ou uma dentre outras do mesmo grupo que executam programa. Cerca de 10% mantêm os abrigos somente em outros endereços, o

¹⁶ Lei 8069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente, Art. 88.

¹⁷ Dados preliminares, sujeitos à mudança após a conclusão do Levantamento.

¹⁸ O Cadastro da Rede SAC/Abrigos, disponibilizado ao IPEA pelo Ministério da Assistência Social, refere-se ao atendimento realizado nos anos de 2001 e 2002.

LEVANTAMENTO NACIONAL DOS ABRIGOS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES DA REDE DE SERVIÇOS DE AÇÃO CONTINUADA (SAC) - **RELATÓRIO DE PESQUISA NÚMERO 01**

que significa que, provavelmente, se trate de instituições mantenedoras, cujas vinculadas funcionam em outros locais (*gráfico 05*).

TABELA 06

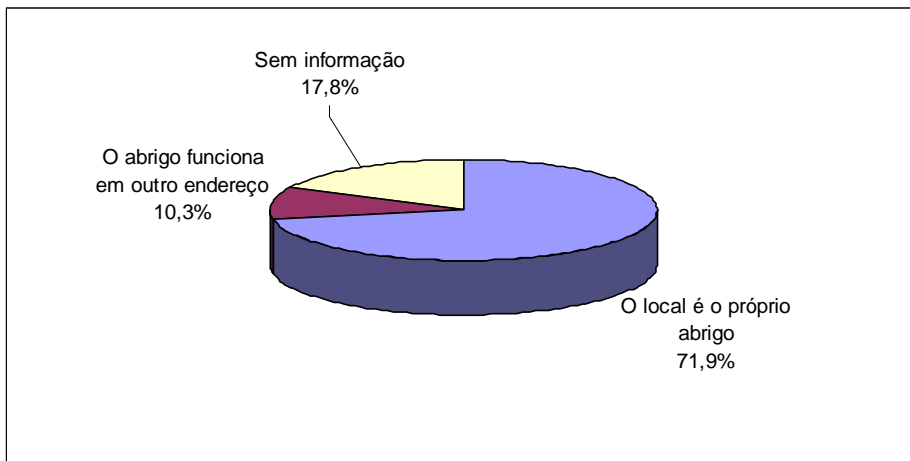
Inconsistências do cadastro de entidades da Rede SAC/Abrigos que resultaram em exclusões do universo de pesquisa, por unidade da federação

Região	Unidade da federação	Nº de instituições cadastradas	Inconsistências				Nº de registros excluídos	Nº de instituições a serem pesquisadas
			Duplicidade de registro	Instituição desativada	Não realiza abrigo/não recebe	Meta zero de atendimento		
Norte		30	0	0	0	0	0	30
	AC	3	-	-	-	-	0	3
	AM	4	-	-	-	-	0	4
	AP	3	-	-	-	-	0	3
	PA	3	-	-	-	-	0	3
	RO	15	-	-	-	-	0	15
	RR	2	-	-	-	-	0	2
Nordeste		128	0	1	0	3	4	124
	AL	11	-	1	-	1	2	9
	BA	38	-	-	-	-	0	38
	CE	9	-	-	-	-	0	9
	MA	19	-	-	-	2	2	17
	PB	9	-	-	-	-	0	9
	PE	14	-	-	-	-	0	14
	PI	2	-	-	-	-	0	2
	RN	13	-	-	-	-	0	13
	SE	13	-	-	-	-	0	13
Centro-Oeste		53	1	3	1	2	7	46
	GO	9	-	2	-	-	2	7
	MS	31	1	-	1	2	4	27
	MT	13	-	1	-	-	1	12
Sul		128	0	3	4	2	9	119
	PR	39	-	2	1	-	3	36
	RS	59	-	-	3	1	4	55
	SC	30	-	1	-	1	2	28
Sudeste		331	2	4	7	7	20	311
	ES	5	-	-	-	1	1	4
	MG	42	-	-	-	-	0	42
	RJ	41	-	1	-	-	1	40
	SP	243	2	3	7	6	18	225
Brasil		670	3	11	12	14	40	630

Fonte: IPEA/DISOC, Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede SAC (2003)

GRÁFICO 05

Brasil: Instituições cadastradas na Rede SAC/Abrigos para crianças e adolescentes, por local de funcionamento do abrigo



Fonte: IPEA/DISOC, Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede SAC (2003)

A primeira etapa da pesquisa realizada pelo IPEA¹⁹ junto às instituições revelou, ainda, que 85,5% possuem apenas uma unidade executora de programa de abrigo e as outras 14,5% possuem mais de uma. No total, são 808 diferentes unidades executoras beneficiadas com os recursos da Rede SAC/Abrigos, atendendo a mais de 20 mil crianças e adolescentes (*tabela 07*).

¹⁹ Refere-se à pesquisa telefônica realizada no período entre junho e julho de 2003.

TABELA 07

Brasil: Unidades executoras de programa de abrigo para crianças e adolescentes da Rede SAC, por unidade da federação

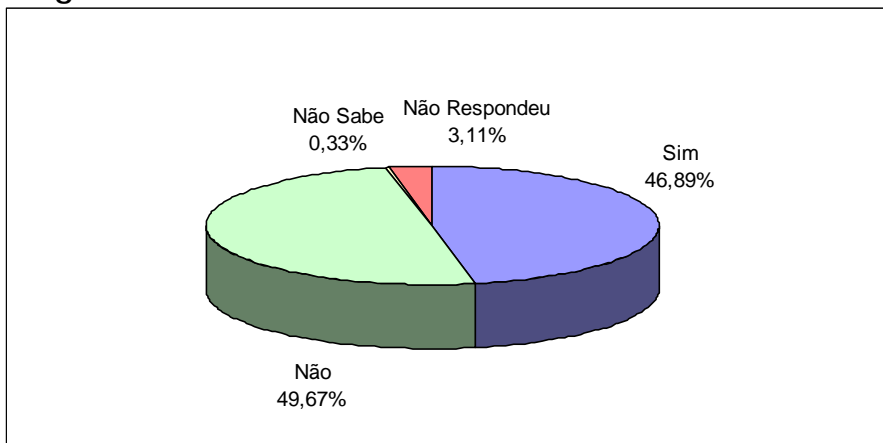
Região	Unidades da Federação	Nº de instituições	Nº de unidades executoras
Norte		30	32
	AC	3	3
	AM	4	4
	AP	3	3
	PA	3	3
	RO	15	17
	RR	2	2
Nordeste		124	163
	AL	9	9
	BA	38	57
	CE	9	16
	MA	17	18
	PB	9	9
	PE	14	19
	PI	2	2
	RN	13	15
SE	13	18	
Centro-Oeste		53	46
	GO	7	8
	MS	27	27
	MT	12	14
Sul		119	181
	PR	36	64
	RS	55	79
	SC	28	38
Sudeste		311	383
	ES	4	4
	MG	42	63
	RJ	40	60
	SP	225	256
Brasil		630	808

Fonte: IPEA/DISOC, Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede SAC (2003)

Em relação às instituições de abrigo beneficiadas pela Rede SAC outra característica importante é que quase a metade (47,89%) declarou que oferece outros serviços/programas para a comunidade além do programa de abrigo (*gráfico 06*).

GRÁFICO 06

Brasil: Instituições cadastradas na Rede SAC/Abrigos que oferecem outros serviços para crianças e adolescentes, além de abrigo



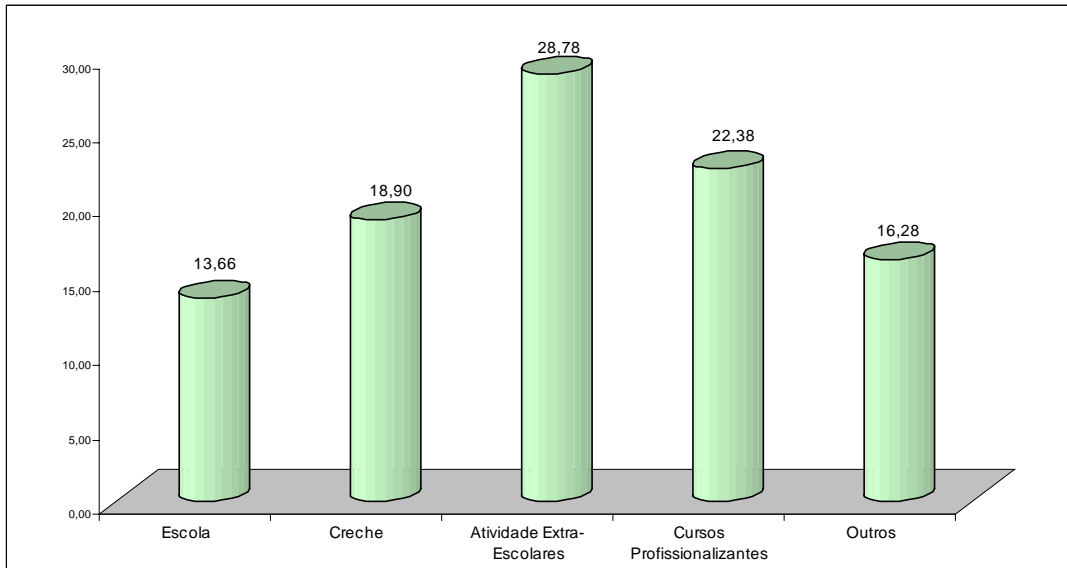
Fonte: IPEA/DISOC, Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede SAC (2003)

Esses serviços variam desde creches (18,9%), escolas (13,66%), cursos profissionalizantes (22,38%), até atividades extra-escolares (28,78%), o que transforma os abrigos em centros de convivência onde as crianças e os adolescentes da comunidade têm a oportunidade de realizarem atividades esportivas, recreativas e artísticas (*gráfico 07*).

O desenvolvimento de atividades abertas à comunidade cumpre dois importantes objetivos. O primeiro é o de permitir a circulação de pessoas da comunidade dentro das instituições, promovendo a convivência comunitária das crianças e adolescentes abrigadas, o que é um direito estabelecido no próprio Estatuto. O segundo é o de servir de apoio para as famílias da comunidade que encontram dificuldades na promoção de atividades extracurriculares para seus filhos.

GRÁFICO 07

Brasil: Outros serviços para crianças e adolescentes oferecidos pelas instituições cadastradas na Rede SAC/Abrigos



Fonte: IPEA/DISOC, Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede SAC (2003)

5. O movimento da desinstitucionalização de crianças e adolescentes e a visão dos dirigentes das entidades de abrigo da Rede SAC

De acordo com o ECA²⁰, toda criança ou adolescente tem direito a ser criado e educado no seio de sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente livre da presença de pessoas dependentes de substâncias entorpecentes. Para serem coerentes com este princípio, às autoridades competentes na aplicação de medidas de proteção a crianças e adolescentes deveriam priorizar aquelas que visam ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários.

O acolhimento de criança e adolescente em uma entidade é a penúltima medida indicada no Estatuto da Criança e do Adolescente. As medidas de proteção para crianças e adolescentes em situação de risco social ou pessoal encontram-se dispostas na seguinte ordem: (i) encaminhamento aos pais e responsáveis, mediante termo de responsabilidade; (ii) orientação, apoio e acompanhamento temporário; (iii) matrícula e frequência obrigatória em estabelecimento oficial de ensino fundamental; (iv) inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente; (v) requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial; (vi) inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos; (vii) abrigo em entidade; e (viii) colocação em família substituta.

Além disso, o Estatuto apresenta, com muita clareza, que "*o abrigo é medida provisória e excepcional, utilizável como forma de transição para a colocação em família substituta, não implicando privação de liberdade*"²¹.

Em casos de crianças e adolescentes cujos direitos tenham sido violados por falta, omissão ou abuso por parte da própria família, o ECA destaca várias medidas pertinentes aos pais e aos responsáveis que devem ser tomadas pelas autoridades

²⁰ Estatuto da Criança e do Adolescente, Capítulo II, artigos 99, 100 e 101.

²¹ Op. Cit., artigo 101, parágrafo único.

competentes com vistas a evitar a suspensão e a destituição do poder parental e, conseqüentemente, esquivar-se de privar crianças e adolescentes da convivência familiar. Vale notar que a suspensão ou a destituição do pátrio poder são as últimas medidas recomendadas aos pais e responsáveis que se omitem ou que negligenciam os direitos fundamentais de crianças e adolescentes sob sua responsabilidade: (i) encaminhamento a programa oficial ou comunitário de proteção à família; (ii) inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos; (iii) encaminhamento e tratamento psicológico ou psiquiátrico; (iv) encaminhamento a cursos ou programas de orientação; (v) obrigação de encaminhar a criança ou adolescente a tratamento especializado; (vi) advertência; (viii) perda da guarda; (ix) destituição da tutela; (x) suspensão ou destituição do pátrio poder²².

Ainda em relação às medidas pertinentes aos pais e aos responsáveis, e com o objetivo de fazer cumprir o dispositivo que garante a convivência familiar à criança e ao adolescente, o ECA é ainda mais enfático ao prever a retirada do agressor da moradia comum quando confirmada a hipótese de maus tratos, opressão ou abuso sexual impostos pelos pais ou responsáveis²³.

Em relação às entidades que desenvolvem programas de abrigo o Estatuto recomenda que adotem no seu atendimento a crianças e adolescentes, entre outros, os princípios da preservação dos vínculos familiares e o da integração em famílias substitutas, sendo que este último deve ser empregado apenas quando esgotados os recursos de manutenção na família de origem²⁴.

Com efeito, analisando os dispositivos do Estatuto, conclui-se que a legislação inova introduzindo os princípios que evitam a institucionalização de crianças e adolescentes, historicamente difundida e praticada no Brasil. A retirada do convívio familiar deve ocorrer apenas quando for medida inevitável e, ainda neste caso, a permanência da criança ou do adolescente em abrigo há que ser breve e deve-se zelar pelo fortalecimento dos vínculos familiares dos abrigados.

²² Estatuto da Criança e do Adolescente, título IV, artigo 129

²³ op.cit.artigo 130

²⁴ op.cit., artigo 92, itens I e II

Assim, para que os dispositivos do ECA sejam cumpridos, é necessário que tanto os responsáveis pela aplicação das medidas de proteção, quanto os dirigentes das entidades executoras da medida de abrigamento, tenham não apenas amplo conhecimento do Estatuto, mas também partilhem dos seus objetivos, implementando seus programas de abrigo de forma a contribuir para que crianças e adolescentes sob sua guarda possam exercer o direito da convivência familiar.

Tendo em vista o papel estratégico desempenhado pelas instituições de abrigo no tocante à implementação dessa parte dos princípios do Estatuto, é importante conhecer as crenças, os valores e as concepções ideológicas dos dirigentes destas entidades já que, em última instância, deles depende grande parte do sucesso da concretização do estabelecido na legislação.

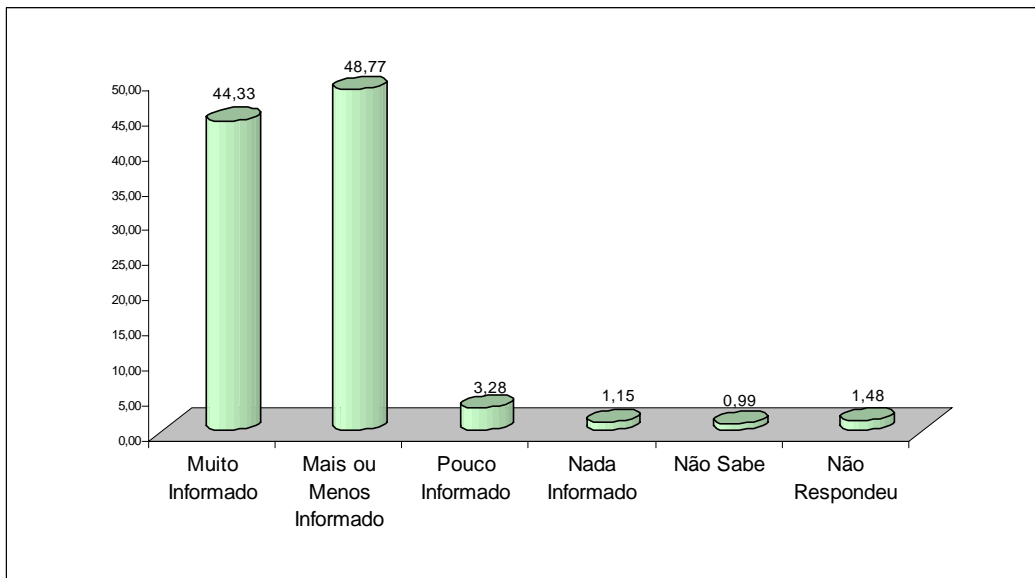
De acordo com o ECA, os dirigentes dos abrigos são equiparados a guardiões, ou seja, detêm a guarda provisória das crianças e adolescentes abrigadas em sua instituição. Ciente da importância desses atores na rede de atendimento a crianças e adolescente em situação de risco pessoal e social, o Ipea, na primeira etapa do Levantamento Nacional, realizou uma pesquisa de opinião junto aos dirigentes de todas as entidades de abrigo cadastradas na Rede SAC, visando captar o conhecimento deles sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, bem como o grau de adesão desses dirigentes aos princípios estabelecidos, especialmente no que diz respeito ao direito à convivência familiar e comunitária.

Neste contexto, a primeira pergunta feita pela pesquisa junto aos dirigentes foi a respeito do Estatuto da Criança e do Adolescente. Na abordagem utilizada pelo IPEA, os dirigentes eram perguntados sobre o nível de conhecimento que tinham sobre o Estatuto, em uma questão objetiva que permitia fazer graduações no nível do conhecimento.

Quase a metade (44,33%) dos dirigentes entrevistados considera-se *muito informada* e a outra metade (48,77%) *mais ou menos informada*, enquanto menos de 5% se disseram *pouco ou nada informados*, sendo 3,28% e 1,15%, respectivamente. Nesta questão o percentual de dirigentes que não souberam responder foi de 0,99 e o percentual que não quis responder a questão foi de 1,48% (*gráfico 08*).

GRÁFICO 08

Brasil: Conhecimento dos dirigentes das instituições de abrigos da Rede SAC sobre o ECA



Fonte: IPEA/DISOC, Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede SAC (2003)

Entre as regiões, nota-se que é na Região Nordeste que se encontra o menor percentual de dirigentes que se consideram *muito informados*, apenas 37,61%. No outro extremo, está a Região Sudeste, com maior percentual de dirigentes que se auto-avaliaram como *muito informados* em relação ao ECA (47,84%). Em seguida aparece a Região Sul, com uma proporção de 43,59%, e as regiões Centro-Oeste e Norte, com percentuais também elevados, onde a proporção de dirigentes que se reconhecem "*muito informados*" é de 42,22% e 41,38%, respectivamente (*tabela 08*).

Destaca-se que, apesar de o Estatuto da Criança e do Adolescente ter sido promulgado há mais de uma década e da metade dos dirigentes dos abrigos da Rede SAC se considerarem bem informados em relação ao seu conteúdo, o fato é que existe, ainda, metade dos dirigentes, distribuída em todas as regiões do País, que se considera mais ou menos informada, isto é, não tem muita convicção e/ou segurança sobre o conteúdo dessa lei.

TABELA 08

Pesquisa com dirigentes de instituições de abrigo da Rede SAC - Em relação ao Estatuto da Criança e do Adolescente, o Sr se considera:

	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	Brasil
Muito Informado	42,22	37,61	41,38	47,84	43,59	44,33
Mais ou menos Informado	48,89	53,85	51,72	45,51	51,28	48,77
Pouco Informado	2,22	2,56	6,90	3,99	1,71	3,28
Nada Informado	2,22	2,56	0,00	0,33	1,71	1,15
Não Sabe	0,00	1,71	0,00	1,00	0,85	0,99
Não Respondeu	4,44	1,71	0,00	1,33	0,85	1,48
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: IPEA/DISOC, Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede SAC (2003)

O conhecimento ainda não efetivo dos dirigentes tem a ver com a baixa capacidade de informação dos órgãos formuladores de políticas voltadas para crianças e adolescente e dos formadores de opinião que, via de regra, têm como principal preocupação à veiculação de notícias bombásticas ao invés de circular as informações sobre a legislação e as próprias políticas públicas existentes. A publicação *Balas Perdidas*²⁵, que teve como objetivo apresentar uma radiografia da forma como a imprensa aborda a violência nos universos da infância e da adolescência, conclui que “a grande lacuna” na *mídia* nacional é a ausência dos atores dos poderes públicos, das políticas públicas, da legislação, das estatísticas e das fontes que compõem as reportagens nacionais.

A ausência de um conhecimento mais amplo sobre o ECA por parte dos dirigentes de abrigo faz com que os mesmos pautem o atendimento de suas instituições de acordo com suas próprias crenças e prioridades.

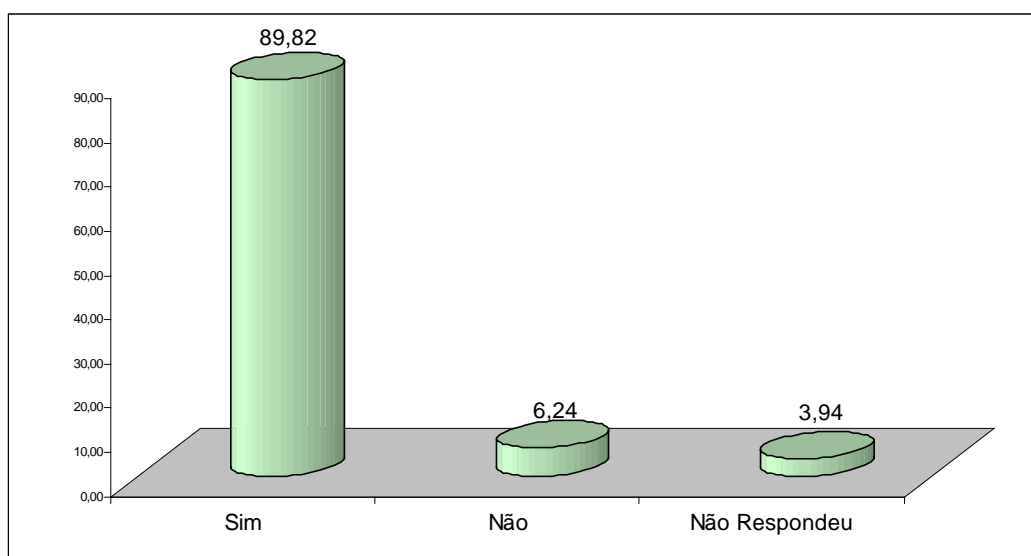
Outra questão formulada pela Pesquisa visou avaliar se o entrevistado conhecia o artigo 92 do Estatuto da criança e do Adolescente, que trata dos princípios que uma entidade de abrigo deve seguir no atendimento à criança e ao adolescente sob sua guarda.

²⁵ **Balas Perdidas: um olhar sobre o comportamento da imprensa brasileira quando a criança e o adolescente estão na pauta da violência.** Realização: ANDI/ DCA-MJ/AMENCAR. Apoio: Instituto Ayrton Sena/UNICEF/ CONANDA/ Comissão Europeia/Kindernothilfe, 2001.

Neste quesito, a proporção dos dirigentes que declarou que conhecem os princípios do artigo 92 foi bem elevada, alcançando 89,82% dos entrevistados, sendo que apenas 6,24% dos entrevistados disseram que não conhecem o referido artigo. Nesta questão, aproximadamente, 4% dos dirigentes não responderam (*gráfico 09*).

GRÁFICO 09

Brasil: Dirigentes das instituições de abrigos da Rede SAC que conhecem o Artigo 92 do ECA



Fonte: IPEA/DISOC, Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede SAC (2003)

Interessante notar que, se de um lado metade dos dirigentes reconhece que não é muito informada sobre a totalidade do conteúdo do Estatuto, de outro, observa-se que a grande maioria declarou que conhece os princípios contidos no artigo 92. Ou seja, a parte específica dos princípios do ECA sobre o funcionamento dos abrigos é de amplo conhecimento dos dirigentes, o que denota a responsabilidade e a seriedade com que os profissionais de abrigo conduzem as suas instituições, lembrando, ainda, que a maioria dos dirigentes realiza estas atribuições em caráter voluntário, sem receber qualquer remuneração.

Na divisão por regiões não há grandes diferenças entre as proporções encontradas nas respostas dos dirigentes sobre o conhecimento do artigo 92, desta-

cando-se apenas a Região Norte, onde o percentual dos dirigentes que respondeu *sim* a esta pergunta alcançou 100% (*tabela 09*).

TABELA 09

Pesquisa com dirigentes de instituições de abrigo da Rede SAC – O Sr sabia que o Estatuto da Criança e do Adolescente tem uma parte que trata de como devem ser os serviços de abrigo para crianças e adolescentes?

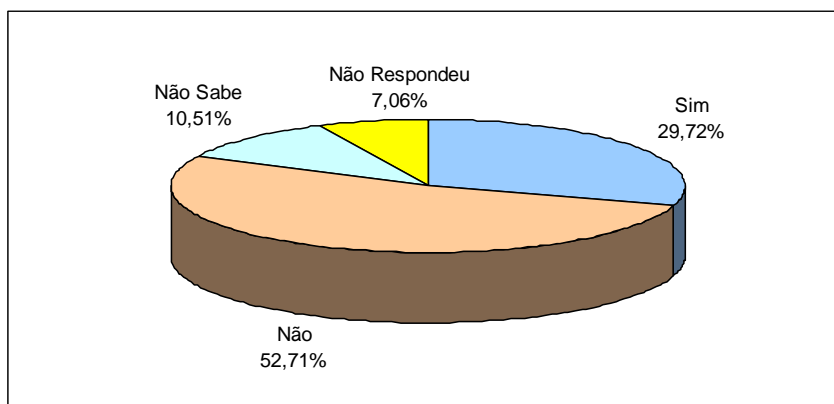
	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	Brasil
Sim	88,89	88,03	100,00	89,04	91,45	89,82
Não	6,67	5,13	0,00	7,31	5,98	6,24
Não Respondeu	4,44	6,84	0,00	3,65	2,56	3,94
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: IPEA/DISOC, Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede SAC (2003)

Apesar de quase 90% dos dirigentes terem declarado que conhecem os princípios do ECA que os abrigos devem adotar no atendimento a crianças e adolescentes, 52,7% dos entrevistados disseram que não houve mudanças em suas entidades após conhecerem as recomendações do Estatuto; 29,7% responderam que houve mudanças; cerca de 10% dos dirigentes não souberam dizer se houve ou não alguma mudança na entidade em função das recomendações legais; e 7% não responderam a esta questão (*gráfico 10*).

GRÁFICO 10

Brasil: Dirigentes que informaram ter havido mudanças em suas instituições de abrigo após conhecimento do artigo 92 do ECA



Fonte: IPEA/DISOC, Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede SAC (2003)

Vale ressaltar que boa parte dos dirigentes justifica a ausência de mudanças em decorrência do Estatuto pelo fato de algumas instituições terem sido fundadas após 1990, ano de aprovação da lei, ou porque, segundo eles, não havia discordância entre a prática já desenvolvida e os princípios do ECA.

As mudanças citadas pelos entrevistados foram àquelas relacionadas à adequação no espaço e nas instalações físicas (20,31%); à qualificação e adequação da equipe dos funcionários de abrigo (15,31%); à redução no número de crianças e adolescentes atendidos (15,31%); à mudança no regime de atendimento da instituição, isto é, alguns dirigentes relataram que a entidade deixou de atender em regime de internato ou em regime de albergue, por exemplo, e passaram a atender crianças e adolescentes apenas em regime de abrigo (13,13%); à alteração no perfil da criança/adolescente atendido, no que diz respeito à idade e sexo, visando atender, principalmente, ao princípio do ECA de “não desmembramento de grupo de irmãos” (10,63%); à ampliação do relacionamento do abrigo com a família e com a comunidade (10,63%); e à ampliação das relações interinstitucionais, sobretudo com o judiciário (5,31%).

Realmente, todas as mudanças referidas correspondem às orientações do ECA (*tabela 10*). Especificamente no que se refere aos temas mais citados pelos dirigentes, foi possível identificar que existe um certo consenso entre os entrevistados de que as mudanças introduzidas pelo Estatuto melhoraram o atendimento voltado para crianças e adolescentes abrigados.

“Mudou muito, primeiro era um grande depósito de crianças e adolescentes, agora se criou um espírito de família, um ambiente familiar. Quando nós mudamos para uma casa, que foi construída a partir de uma doação, os nossos meninos não se agüentavam de tanta felicidade. Alguns diziam: ‘agora sim temos um lar, podemos fazer nossas comidas, ter nossas plantas...’ ” (depoimento de um dirigente entrevistado - RS).

TABELA 10

Mudanças implementadas nos abrigos após conhecimento do ECA citadas pelos dirigentes, segundo a ordem de freqüência.

Mudanças Citadas	Freqüência	%
Adequação no espaço e nas instalações físicas	65	20,31
Qualificação e adequação da equipe de funcionários do abrigo	49	15,31
Redução no número de crianças e adolescentes atendidos	49	15,31
Mudança no regime de atendimento (internato, atendimento ao adolescente em conflito com a lei, albergue, etc.)	42	13,13
Alteração no perfil da criança/adolescente atendido (idade, sexo, exclusividade no atendimento, etc)	38	11,88
Ampliação do relacionamento do abrigo com a família e a com a comunidade	34	10,63
Ampliação das relações interinstitucionais (judiciário)	17	5,31
Outros	26	8,13
Total	320	100,00

Fonte: IPEA/DISOC, Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede SAC (2003)

Outro item pesquisado procurou aprofundar ainda mais a informação sobre o grau de conhecimento e de adesão dos profissionais de abrigo aos princípios do artigo 92 do ECA. Nesta questão pedia-se para o entrevistado citar um ou mais princípios contidos no artigo 92 seguidos ou adotados em sua instituição.

Do total das respostas obtidas nesta questão, apenas 13,13% corresponderam a citações que não fazem parte do artigo 92, destacando-se, dentre estas, citações sobre os princípios religiosos seguidos pela instituição e outras sobre os direitos relativos à educação e saúde, que, embora não estejam elencados no artigo referido, encontram-se subscritos no ECA em outros capítulos (*tabela 11*).

TABELA 11

Princípios do ECA (artigo 92) citados, segundo a ordem de freqüência.

Princípios	Freqüência	%
Preservação dos vínculos familiares	233	36,41
Participação na vida da comunidade local	182	28,44
Atendimento personalizado e em pequenos grupos	67	10,47
Não desmembramento de grupos de irmãos	34	5,31
Preparação gradativa para o desligamento	20	3,13
Integração na família substituta	19	2,97
Evitar sempre que possível transferência para outras entidades de crianças e adolescentes abrigadas	1	0,16
Participação de pessoas da comunidade no processo educativo	0	0,00
Subtotal	556	86,88
Citações que não fazem parte do artigo 92	84	13,13
Total	640	100,00

Fonte: IPEA/DISOC, Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede SAC (2003)

Observa-se que, com exceção do princípio relativo à “participação de pessoas da comunidade no processo educativo” sobre o qual não foi feita nenhuma citação, que todos os demais princípios foram citados pelos entrevistados. Dentre os mais citados destacam-se a preservação dos vínculos familiares (36,41%); a participação na vida da comunidade local (28,44); e o atendimento personalizado e em pequenos grupos (10,47%). Os demais, apesar de terem sido destacados, apareceram com menor freqüência.

É importante registrar que alguns dirigentes, apesar de terem dito que suas instituições têm se empenhado no sentido de seguirem as recomendações do ECA, fizeram questão de destacar as dificuldades para sua implementação e, algumas vezes, até mesmo as discordâncias em relação a alguns princípios.

O retorno da criança e/ou do adolescente abrigado para sua família de origem foi visto como um dos principais desafios por muitos dirigentes, que reconhecem que é muito difícil interromper o círculo vicioso de desemprego, vício, violação de direitos e abandono.

"A convivência familiar só é possível se houver uma transformação no ambiente familiar, não adianta tratar da criança se a família continuar doente." (relato de um dirigente entrevistado – MS)

"O abrigo é a solução mais fácil para um problema de difícil solução." (relato de uma dirigente entrevistada – BA)

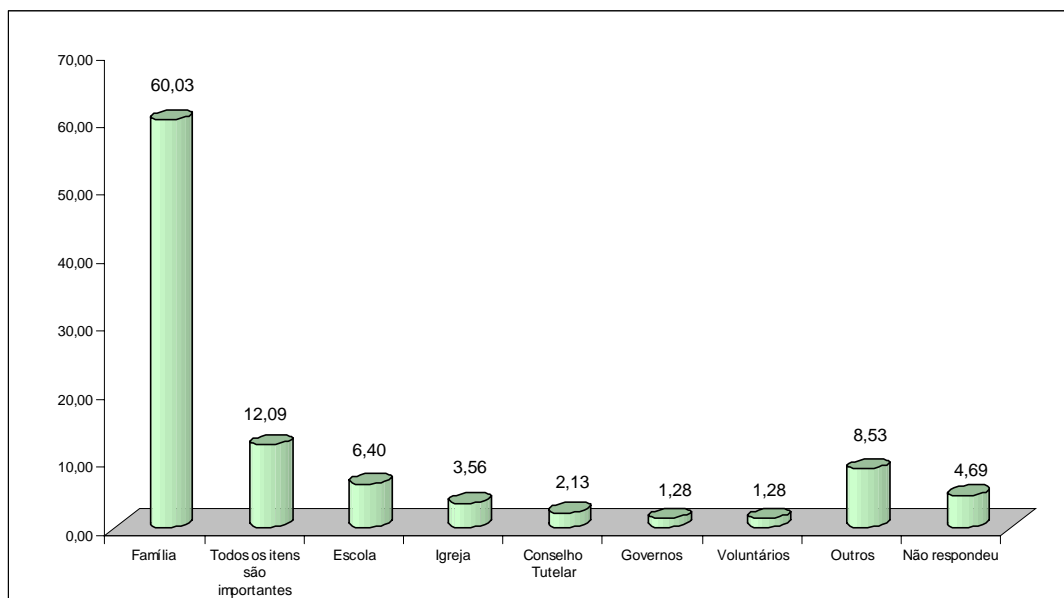
Outro princípio citado como de difícil cumprimento pelos abrigos é o que se refere ao desligamento do adolescente da instituição. Segundo o ECA, os abrigos devem oferecer programas que fazem uma preparação gradativa para a saída da instituição do adolescente que está prestes a completar 18 anos. Tais programas deveriam incluir, além do apoio psicológico, todas as demais garantias necessárias para a sobrevivência do egresso, tais como renda, emprego, escolarização e a criação de algum tipo de vínculo, parental ou não, externo à instituição. Nas palavras de uma dirigente:

"... é realmente muito cruel, ter que desligá-los da instituição, sabendo que eles ficam desprotegidos de novo. Que mãe que, quando o filho completa 18 anos, o põe para fora de casa? Por isso, eu não cumprio este princípio. Podem me colocar na rua junto com eles, mas eu não faço isso. Eles mesmos nos dizem: 'a família acaba agora de novo pra nós?' Então têm coisas que eu questiono no Estatuto, questiono com uma experiência sofrida junto com as crianças". (relato de uma dirigente de abrigo – RS)

Com o objetivo de conhecer, ainda, a rede de instituições parceiras dos abrigos de crianças e adolescentes, foi perguntado aos dirigentes, em uma questão fechada, qual das instituições listadas era para eles a mais importante na condução de seu trabalho no abrigo. A família foi apontada como a mais importante para o trabalho dos dirigentes junto a crianças e adolescentes em todas as regiões brasileiras (60,03%), acima da escola (6,4%); da igreja (3,56%); do Conselho Tutelar (2,13%); dos governos (1,28%); e dos voluntários (1,28%). (*gráfico 11*)

GRÁFICO 11

Instituição considerada mais importante no trabalho dos dirigentes das instituições de abrigo para crianças e adolescentes



Fonte: IPEA/DISOC, Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede SAC (2003)

De fato, a família é reconhecida como fundamental ao trabalho de proteção integral a crianças e adolescentes. Quando, por violação de seus direitos, necessitam ser afastados da família, os esforços devem se dar no sentido da reintegração familiar dos abrigados o mais rápido possível. Assim, foram investigadas junto aos dirigentes as principais dificuldades enfrentadas para o retorno das crianças e dos adolescentes para suas famílias de origem.

Mais de um terço das respostas (35,45 %) dizem respeito às condições sócio-econômicas das famílias, especialmente a pobreza. Em seguida, a fragilidade, ausência ou perda do vínculo familiar (17,64%); a ausência de políticas públicas e de ações institucionais de apoio à reestruturação familiar (10,79%). Por fim, o envolvimento com drogas corresponde a 5,65% das dificuldades apresentadas, e a violência doméstica a 5,24% (*tabela 12*).

TABELA 12

Principais dificuldades para o retorno da criança ou do adolescente à sua família de origem citadas pelos dirigentes, segundo a ordem de frequência.

Dificuldades Apontadas	Frequência	%
Pobreza/condições socioeconômicas precárias da família	207	35,45
Rejeição familiar/família desaparecida/perda do vínculo em função da longa permanência no abrigo	103	17,64
Ausência de políticas públicas e de ações institucionais de apoio à reestruturação familiar	63	10,79
Drogas	33	5,65
Violência doméstica	30	5,14
Outros	148	25,34
Não respondeu	42	7,19
Total	584	100,00

Fonte: IPEA/DISOC, Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede SAC (2003)

Com relação a essas dificuldades, destaca-se que o principal impedimento ao retorno das crianças e dos adolescentes às suas famílias – a pobreza – por si não representa motivo para o abrigamento. Ressalvando-se que a pobreza pode estar articulada com outros fatores determinantes da violação de direitos, visto que a resposta dos dirigentes não era exclusiva, salienta-se que o Estatuto da Criança e do Adolescente é claro ao afirmar que a falta ou carência de recursos materiais não constitui motivo suficiente para a perda ou suspensão do poder parental²⁶. Quando os pais ou responsáveis não conseguem cumprir com suas obrigações de proteção aos filhos por motivos da pobreza, o ECA estabelece a obrigatoriedade de sua inclusão em programas oficiais de auxílio.

Somando-se essas dificuldades de natureza sócio-econômica com a referência explícita dos dirigentes sobre ausência de políticas públicas de apoio ou auxílio às famílias, chega-se a 46,24% das dificuldades apontadas. Isso indica que as políticas de atenção a crianças e adolescentes como indivíduos não estão devidamente articuladas com ações de atenção a suas famílias, o que poderia não apenas evitar a institucionalização, como também abreviá-la, quando necessária.

²⁶ Estatuto da Criança e do Adolescente, artigo 23.

Por sua vez, o segundo grupo de dificuldades apresentadas, relativo à fragilidade dos vínculos familiares, aponta outra deficiência na implementação medida de proteção abrigo. A provisoriedade da medida, assim como a promoção do fortalecimento dos vínculos com a família de origem, ou, em última instância, a colocação em família substituta, são duas faces da mesma moeda. Ao que tudo indica, os programas de abrigo ou têm encontrado dificuldades para a promoção e manutenção do direito à convivência familiar e, provavelmente, não têm encontrado o necessário apoio junto a outras instituições para fazê-lo, visto que não se deseja que atuem sozinhas no atendimento às crianças e aos adolescentes abrigados.

6. Conclusão

A Rede SAC/Abrigos para crianças e adolescentes

No Brasil, as políticas públicas relativas à defesa e promoção dos direitos da infância e da adolescência encontram-se institucionalmente distribuídas entre a Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH), da Presidência da República, e o Ministério da Assistência Social (MAS), ainda que outros órgãos desenvolvam ações destinadas a essa parcela da população, como os Ministérios da Saúde e da Educação.

O atendimento em abrigos para crianças e adolescentes em situação de risco social ou pessoal se situa na modalidade "serviços assistenciais de ação continuada", definidos na Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) e executados no âmbito do MAS. A Rede de Serviços de Ação Continuada (SAC) beneficia, no total, 630 instituições que oferecem programas de abrigo para crianças e adolescentes, e que mantêm 808 unidades executoras, atendendo a aproximadamente 20 mil crianças e adolescentes.

Existem entidades beneficiadas em todas as regiões brasileiras e em quase todas as unidades da federação, com exceção do Distrito Federal e do estado de Tocantins. A Região Sudeste concentra praticamente a metade das instituições cadastradas (49,4%), seguida das Regiões Sul e Nordeste, com 19,1% cada. A Região Centro-Oeste tem 7,9% e a Região Norte apenas 4,5% do total de registros do Cadastro da Rede SAC/Abrigos. Vale registrar, ainda, que apenas oito estados concentram cerca de 78% das instituições: São Paulo (36,3%), Rio Grande do Sul (8,8%), Rio de Janeiro (6,1%), Minas Gerais (6,3%), Paraná (5,8%), Bahia (5,7%), Mato Grosso do Sul (4,6%) e Santa Catarina (4,5%).

Com relação às metas de atendimento, visto que o benefício é repassado com base na quantia de R\$35,00 por criança ou adolescente, a proporção se altera um pouco. As duas regiões mais beneficiadas – Sudeste e Nordeste - praticamente dividem a liderança das metas, com 35,4% e 34,1%, respectivamente. A Região

Sul mantém 16% das metas e a Região Centro-Oeste 7,6%, enquanto a Região Norte fica com 6,8%.

Considerando que as diretrizes para reordenamento dos serviços de abrigo indicam como ideal o atendimento a um máximo de 20 a 25 crianças e/ou adolescentes por unidade de abrigo, destaca-se que as regiões Norte e Nordeste têm médias de atendimento por abrigo cadastrado na Rede SAC bem maiores do que esse número: 51,4 e 50,6, respectivamente. Enquanto a Região Centro-Oeste, também acima do ideal, tem meta média de atendimento a 39,9 crianças / adolescentes por unidade, as regiões Sul e Sudeste apresentam média 21,4 e 22,3, respectivamente, dentro do recomendado.

Quase a metade (47,89%) das instituições oferece outros programas destinados a crianças e adolescentes, além de abrigo, como creche e atividades complementares ao turno escolar, o que tanto facilita a convivência dos abrigados com a comunidade, quanto auxilia famílias carentes a superarem dificuldades de atenção aos filhos, prevenindo o abandono e, conseqüentemente, a medida de abrigo.

O ECA e a percepção dos dirigentes das instituições de abrigo

A atenção em abrigos para crianças e adolescentes em situação de risco pessoal ou social, no Brasil, esteve historicamente marcada pelo caráter assistencialista e filantrópico das ações. Com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990, o atendimento em abrigos foi contemplado como medida de proteção, cuja execução deve seguir princípios que exigem o reordenamento das antigas práticas.

Além de ser definida como medida excepcional e provisória, em sua aplicação e execução deve ser priorizado o direito à convivência familiar e comunitária das crianças e dos adolescentes abrigados, o que envolve a recuperação, o fortalecimento e a manutenção dos vínculos familiares; a promoção da inserção em família substituta, quando for o caso; e o relacionamento com a comunidade e com outras instituições e serviços da sociedade.

Para que esses princípios sejam cumpridos, é necessário que os representantes das entidades executoras da medida de abrigo tenham não apenas amplo conhecimento sobre o Estatuto, mas também partilhem dos seus objetivos, motivo pelo qual é importante conhecer suas crenças, valores e concepções ideológicas com relação ao trabalho que desenvolvem.

Quase a metade (44,33%) dos dirigentes entrevistados considera-se *muito informada* sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, e a outra metade (48,77%) *mais ou menos informada*, enquanto menos de 5% se disseram *pouco ou nada informados* - 3,28% e 1,15%, respectivamente. É na Região Nordeste que se encontra o menor percentual de dirigentes que se consideram *muito informados* em relação ao ECA (37,61%), enquanto a Região Sudeste tem o maior percentual (47,84%). Em seguida, a Região Sul, com 43,59%, e as regiões Centro-Oeste e Norte, onde a proporção de dirigentes que se reconhecem "*muito informados*" é de 42,22% e 41,38%, respectivamente.

Destaca-se que, apesar de o Estatuto da Criança e do Adolescente ter sido promulgado há mais de dez anos e da metade dos dirigentes dos abrigos da Rede SAC se considerarem bem informados em relação ao seu conteúdo, ainda existe metade deles que se considera mais ou menos informada. Por outro lado, a grande maioria (89,8%) declarou que conhece os princípios contidos no artigo 92, que estabelece os princípios a serem seguidos pelas entidades de abrigo.

Apesar disso, 52,7% dos entrevistados disseram que não houve mudanças em suas entidades após conhecerem as recomendações do Estatuto, enquanto 29,7% responderam que houve. Vale ressaltar que boa parte dos dirigentes justifica a ausência de mudanças pelo fato de suas instituições terem sido fundadas após 1990, ano de aprovação da lei, ou porque, segundo eles, não havia discordância entre a prática já desenvolvida e os princípios do ECA.

Quando houve mudanças, elas dizem respeito à adequação nas instalações físicas; qualificação e adequação da equipe de funcionários; redução no número de crianças e adolescentes atendidos; mudanças no regime de atendimento da instituição; alteração no perfil da criança/adolescente atendido; ampliação do

relacionamento do abrigo com a família e com a comunidade; e ampliação das relações interinstitucionais, sobretudo com o judiciário.

Com relação aos princípios do Estatuto seguidos no trabalho dos abrigos, dentre os mais citados destacam-se a preservação dos vínculos familiares (36,41%); a participação na vida da comunidade local (28,44); e o atendimento personalizado e em pequenos grupos (10,47%).

Ainda que as instituições se empenhem em seguir as recomendações do ECA, alguns dirigentes fizeram questão de destacar as dificuldades para sua implementação. O retorno da criança e/ou do adolescente abrigado para sua família de origem foi visto como um dos principais desafios por muitos dirigentes, que reconhecem que é muito difícil interromper o círculo vicioso de desemprego, vício, violação de direitos e abandono. Outro princípio citado como de difícil cumprimento pelos abrigos é o que se refere ao desligamento de adolescentes ao completarem a maioridade.

Sobre as instituições consideradas mais importantes na condução do trabalho nos abrigos, a família foi apontada como a principal (60,03%), acima da escola (6,4%); da igreja (3,56%); do Conselho Tutelar (2,13%); dos governos (1,28%); e dos voluntários (1,28%). De fato, a família é reconhecida como fundamental ao trabalho de proteção integral a crianças e adolescentes.

Quando investigadas as principais dificuldades enfrentadas para o retorno das crianças e dos adolescentes para suas famílias de origem, mais de um terço das respostas (35,45 %) dizem respeito às condições sócio-econômicas das famílias, especialmente a pobreza. Em seguida, a fragilidade, ausência ou perda do vínculo familiar (17,64%); a ausência de políticas públicas e de ações institucionais de apoio à reestruturação familiar (10,79%); o envolvimento com drogas (5,65%); e a violência doméstica (5,24%).

Somando-se as dificuldades de natureza sócio-econômica com a referência explícita dos dirigentes sobre ausência de políticas públicas de apoio ou auxílio às famílias, chega-se a 46,24% das dificuldades apontadas. Isso indica que as políticas

de atenção a crianças e adolescentes como indivíduos não estão devidamente articuladas com ações de atenção a suas famílias, o que poderia não apenas evitar a institucionalização, como também abreviá-la, quando necessária.

Destaca-se, ainda, que o principal impedimento ao retorno das crianças e dos adolescentes às suas famílias – a pobreza – por si não representa motivo para o abrigamento, ressalvando-se que a pobreza pode estar articulada com outros fatores determinantes da violação de direitos. O ECA estabelece a obrigatoriedade de inclusão da família em programas oficiais de auxílio quando pais ou responsáveis não conseguem cumprir com suas obrigações de proteção aos filhos por motivos da pobreza.

O segundo grupo de dificuldades apresentadas, relativas à fragilidade dos vínculos familiares, aponta outra deficiência na implementação medida de abrigo, já que a provisoriedade da medida e a promoção do fortalecimento dos vínculos com a família de origem, ou, em última instância, a colocação em família substituída, são duas faces da mesma moeda.

Percebe-se, assim, que dois pilares da garantia do direito à convivência familiar das crianças e dos adolescentes abrigados – a reestruturação familiar e o fortalecimento e manutenção dos vínculos afetivos e familiares – para que pais, mães e responsáveis recebam seus filhos de volta, superadas as dificuldades que determinaram a medida de abrigo, na verdade correspondem aos principais desafios a serem enfrentados na busca da efetividade dessa medida de proteção.

Finalmente, é importante esclarecer que a análise dos dados obtidos a partir do envio do questionário auto-aplicável, respondido por 86% das instituições da Rede SAC/Abrigos, trará maiores elementos para conhecer ainda mais a realidade dessas entidades - o perfil mais detalhado dos **dirigentes** das instituições; as características principais dos **programas de abrigo** (tipo de atendimento, tempo de funcionamento, vinculação religiosa, faixa etária de atendimento, capacidade e lotação, instalações físicas, recursos financeiros, recursos humanos e ações desenvolvidas); bem como o **perfil das crianças e dos adolescentes** abrigados nas instituições na data da pesquisa (idade, sexo, raça/cor, frequência à escola, tempo de perma-

nência no abrigo, motivo de ingresso no abrigo, vínculo familiar, inclusão em cadastro para adoção etc). Essas informações, que estão no momento sendo tabuladas e analisadas pela equipe do IPEA, com certeza trarão à luz mais elementos para avaliar as dificuldades e potencialidades já enunciadas pela pesquisa telefônica, assim como orientar a formulação de políticas que visem a melhorar a atenção para crianças e adolescentes em situação de risco social ou pessoal.

7. Referências Bibliográficas

Balas Perdidas: um olhar sobre o comportamento da imprensa brasileira quando a criança e o adolescente estão na pauta da violência. Realização: ANDI/ DCA-MJ/AMENCAR. Apoio: Instituto Ayrton Sena/UNICEF/ CONANDA/ Comissão Europeia/Kindernothilfe, 2001;

BRASIL. Lei Nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, e dá outras providências.

BRASIL. Secretaria de Assistência Social/MPAS e Secretaria de Direitos de Cidadania/MJ. "Atribuições e competências na área da infância e adolescência da Secretaria de Assistência Social/MPAS e da Secretaria dos Direitos da Cidadania/MJ". Brasília, julho 1995. (mimeo)

COSTA, A. C. G. (1994). "De menor a cidadão". In MENDEZ, E. G. e COSTA, A. C. G. Das necessidades aos Direitos. São Paulo: Malheiros Editores. P. 121-145. (Série direitos das Crianças, nº 4).

MINISTÉRIO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL. Disponível em:
<<http://www.assistenciasocial.gov.br/>>. Acesso em: 06/10/2003

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Disponível em : <<http://www.presidencia.gov.br/sedh/>>. Acesso em: 06/10/2003.