O DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA: OS ABRIGOS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL

1- Qual a origem da Pesquisa?

O livro *O Direito à Convivência Familiar e Comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil* traz os resultados do Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede SAC/MDS, realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e promovido pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH) da Presidência da República, por meio da Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança do Adolescente (SPDCA) e do Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda). O Levantamento contou ainda com o apoio do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), órgão responsável pela implementação do programa da Rede de Serviços de Ação Continuada que beneficia, com um repasse de recursos *per capita,* mais de 600 instituições de abrigo em todo o país.

2- Qual foi o objetivo da Pesquisa?

A pesquisa visa a contribuir para a melhoria das políticas públicas de atendimento em abrigos para crianças e adolescentes em situação de risco, principalmente no que diz respeito à promoção de seu direito à convivência familiar e comunitária. Com a pesquisa buscou-se conhecer a situação do atendimento, as características, a estrutura de funcionamento e os serviços prestados pelos abrigos que recebem recursos do Governo Federal para complementar o financiamento de suas atividades. Foco especial foi direcionado para a identificação de ações, desenvolvidas pelas instituições, que propiciam o convívio familiar e comunitário para as crianças e os adolescentes abrigados, seja pela manutenção do vínculo com sua família e comunidade de origem, seja - quando isto se mostrar impossível – pelo incentivo à convivência com outras famílias, seja ainda pela promoção de um ambiente mais acolhedor na própria instituição de abrigo e pelo incentivo à participação da criança e do adolescente na sua comunidade.

3- Qual o universo da Pesquisa?

De acordo com os dados de 2003, cerca de 670 instituições de abrigo em todo o Brasil eram beneficiadas por recursos do Governo Federal por meio da Rede de Serviços de Ação Continuada (Rede-SAC) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Deste total, o Levantamento Nacional investigou 589 abrigos, ou seja, 88% do total de instituições conveniadas à Rede SAC, que foram aquelas que responderam ao questionário da Pesquisa. Essas instituições abrigavam, no momento da realização da Pesquisa, 19.373 crianças e adolescentes.

4-Qual a importância do direito à convivência familiar e comunitária para as crianças e adolescentes que vivem nos abrigos?

É amplamente reconhecida a importância da família, nos seus mais diversos arranjos, no cuidado e no bem estar de seus membros, pois é este o *lócus* privilegiado e primeiro a proporcionar a garantia de sobrevivência a seus integrantes, especialmente aos mais vulneráveis, como as crianças, os idosos e os doentes. Neste sentido, o direito à convivência familiar e comunitária é um dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes brasileiros. Tanto a Constituição Federal quanto o ECA definem o direito à convivência familiar e comunitária como sendo um direito fundamental ao lado do *direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade (Constituição Federal artigo 227 e ECA artigo 19)*.

O abrigamento em instituição é uma das medidas de proteção aos direitos de crianças e adolescentes estabelecidas no artigo 101 do ECA. Sua aplicação – por decisão do Conselho Tutelar e por determinação judicial – implica na suspensão do poder familiar sobre crianças e adolescentes em situação de risco e no seu afastamento temporário do convívio com a família. De acordo com os artigos 22 e 24 do Estatuto, a medida extrema de suspensão do poder familiar deve ser aplicada apenas nos casos em que, injustificadamente, os pais ou responsáveis deixarem de cumprir seus deveres de sustento e de proteção aos seus filhos, em que as crianças e adolescentes forem submetidos a abusos ou maus tratos ou devido ao descumprimento de determinações judiciais de interesse dos mesmos.

No entanto, além de excepcional, a medida também tem caráter provisório, tendo-se sempre como objetivo último o retorno da criança ou do adolescente abrigado a sua família de origem no mais breve prazo possível. Isso requer que, enquanto durar a aplicação da medida, sejam empreendidos esforços no sentido de manter os vínculos dos abrigados com suas famílias e de apoiá-las para receber seus filhos de volta e para exercer de forma adequada as suas funções. No entanto, enquanto as crianças e os adolescentes tiverem que permanecer nos abrigos, a legislação indica que outros esforços devem ser feitos no sentido de propiciar o direito à convivência familiar e comunitária para esta população, quer seja por meio da colocação em família substituta por meio da guarda, quer pela vivência em abrigos mais semelhantes a uma residência e mais acolhedores que proporcionem atendimento individualizado e personalizado para crianças e adolescentes que lá vivem É importante frisar que a criança e ou o adolescente que vive e um abrigo, por melhor que seja este, está com seu direito de convivência familiar e comunitária violado.

5- O que as instituições de abrigo podem fazer para contribuir para a promoção do direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes abrigados?

Desde sua promulgação em 1990, o ECA vem exigindo das instituições que trabalham na área da atenção a crianças e adolescentes o início de um processo de mudanças em direção à sua adequação aos princípios da doutrina da proteção integral. O norte das mudanças deveria ser a superação do enfoque assistencialista, fortemente arraigado nos programas de atendimento, em direção a modelos que

contemplassem ações emancipatórias, com base na noção de cidadania e na visão de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos. Especial ênfase é dada à garantia do direito à convivência familiar e comunitária, que representa uma das principais privações a que são submetidas às crianças e os adolescentes abrigados em entidades.

Embora a atribuição de promover o direito à convivência familiar e comunitária não seja exclusiva das instituições de abrigo e sim de toda a rede de atendimento a criança e ao adolescente, incluindo o judiciário, o ministério público, os conselhos tutelares e de direitos e o próprio poder executivo de todas as esferas (nacional, estadual e federal), existem ações que podem ser realizadas pelos abrigos enquanto as crianças e adolescentes ali permanecerem. Por exemplo, as instituições de abrigo têm a importante atribuição de manter vivo o vínculo da criança abrigada com seu núcleo familiar de origem por meio da realização de ações que aproximem as famílias das crianças e vice-versa. Da mesma forma, os programas de abrigo devem se transformar em instituições semelhantes a uma organização familiar, buscando oferecer atendimento personalizado para crianças e adolescentes que lá vivem.

Com base nos princípios estabelecidos no artigo 92 do ECA, foram analisados os vários aspectos que permitem indicar a adequação do atendimento nos abrigos pesquisados às diretrizes do reordenamento. Com relação à **convivência familiar** analisaram-se o atendimento realizado pelos abrigos a partir de quatro quesitos: (i) preservação dos vínculos com a família de origem; (ii) apoio à reestruturação familiar; (iii) incentivo à convivência com outras famílias; e (iv) estrutura residencial do abrigo. No que se refere à **convivência comunitária**, foram considerados: (i) a participação de crianças e adolescentes abrigados na vida da comunidade local; e (ii) a participação de pessoas da comunidade no processo educativo do abrigo.

5.1- No que diz respeito ao direito à convivência familiar o que os abrigos pesquisados têm feito?

5.1.1. Quantos promovem a preservação dos vínculos familiares?

Para avaliar o esforço dos abrigos em promover a *preservação dos vínculos familiares*, foram considerados dois grupos de ações desenvolvidas pelas instituições: (i) ações de incentivo à convivência das crianças e dos adolescentes com suas famílias de origem; e (ii) cumprimento do princípio de não-desmembramento de grupos de irmãos abrigados.

Ainda que tenham sido encontrados índices elevados de instituições que praticam alguns dos critérios isolados, considerados em cada um desses grupos, (ver capítulo 8), somente 5,8% dos abrigos pesquisados desenvolvem conjuntamente as ações elencadas.

5.1.2. Quantos apóiam a reestruturação familiar?

Além do fortalecimento e da manutenção dos vínculos afetivos entre os abrigados e seus familiares, outro aspecto se mostra importante para a garantia do direito à convivência familiar das crianças e dos adolescentes em abrigos: a busca da reestruturação de suas famílias. Assim, pais, mães e responsáveis poderão desenvolver as condições para receber seus filhos de volta, superadas as dificuldades que determinaram o afastamento.

A reestruturação familiar envolve aspectos complexos, relacionados à superação de fatores difíceis de resolver no curto prazo como o desemprego e a dependência de drogas, por exemplo, que demandam muito mais da coordenação de outras políticas públicas do que do esforço isolado das próprias instituições de abrigo. No entanto, essas entidades podem realizar ações de valorização da família, bem como estabelecer a inserção dos familiares na rede de proteção social disponível e nas demais políticas públicas existentes.

Buscou-se avaliar o *apoio à reestruturação familiar* promovido pelos abrigos pesquisados por meio da realização das seguintes ações: (i) visitas domiciliares às famílias das crianças e dos adolescentes sob sua responsabilidade; (ii) acompanhamento social das famílias; (iii) organização de reuniões ou grupos de discussão e de apoio para os familiares dos abrigados; e (iv) encaminhamento das famílias para a inserção em programas oficiais ou comunitários de auxílio/proteção à família. As instituições que realizam todas essas ações conjuntamente alcançaram um percentual de apenas 14,1% do universo pesquisado.

5.1.3. Quantos incentivam a convivência com outras famílias?

A colocação em família substituta é uma forma de garantir o direito à convivência familiar para os meninos e meninas cujas chances de retorno para suas famílias de origem foram esgotadas[1]. Configura-se assim, como opção importante frente à tradicional prática brasileira de institucionalização prolongada de crianças e adolescentes em situação de risco, condenados a viver grande parte de suas vidas privados de qualquer vivência familiar.

Entretanto, a colocação em família substituta envolve importantes questões adicionais. No âmbito das entidades, é preciso superar a cultura de que, havendo problemas familiares, o melhor lugar para crianças e adolescentes é uma instituição, onde podem "ter melhores condições de vida", o que resulta em certa "apropriação" desses meninos e meninas pelas instituições. Além disso, dos abrigos dependem a avaliação periódica das condições de reintegração à família de origem e a rápida comunicação às autoridades judiciárias quando esgotadas essas possibilidades, para que sejam providenciadas, quando for o caso, a destituição do poder familiar e a colocação em família substituta.

Mesmo que a colocação em família substituta não dependa exclusivamente do trabalho das instituições de abrigo, elas podem desempenhar um papel fundamental nesse processo, incentivando a convivência de crianças e adolescentes abrigados com outras famílias por meio de ações como: (i) o incentivo à integração em família substituta sob as formas de guarda, tutela ou adoção; (ii) o envio de relatórios periódicos sobre a situação dos abrigados e de suas famílias para as Varas da Infância e da Juventude (órgãos responsáveis pela aplicação de quaisquer outras medidas de proteção, incluindo a colocação em família substituta); e (iii) a manutenção de programas de apadrinhamento afetivo, alternativa de referência familiar para as crianças e os adolescentes abrigados. Das 589 instituições pesquisadas, apenas 22,1% desenvolvem todos esses tipos de ação de incentivo à convivência dos abrigados com outras famílias.

5.1.4. Quantos estão organizados como uma residência?

Estudos sobre o atendimento massificado a crianças e adolescentes realizado em instituições que recebem grande número de abrigados têm revelado os custos que tal situação neles acarreta: carência afetiva, dificuldade para estabelecimento de vínculos,

[1] O próprio Estatuto estabelece como princípio a ser seguido pelas entidades de abrigo "*a colocação em família substituta, quando esgotados os recursos de manutenção na família de origem*" (Lei 8.069/90, Art. 92, Inc.II).

baixa auto-estima, atrasos no desenvolvimento psicomotor e pouca familiaridade com rotinas familiares. Esses aspectos, se vivenciados por longos períodos, representam não apenas uma violação de direitos, mas deixam marcas irreversíveis na vida dessas crianças e desses adolescentes, que, com freqüência, não adquirem sentimento de pertencimento e enfrentam sérias dificuldades para adaptação e convívio em família e na comunidade.

As diretrizes para reordenamento dos abrigos recomendam que as instituições ofereçam um acolhimento que seja o mais semelhante possível ao da rotina familiar. As entidades não devem, por exemplo, manter placas ou faixas externas que as identifiquem como abrigos. Da mesma forma, a construção deve aparentar uma residência comum. Os grandes pavilhões, símbolos dos antigos orfanatos, devem ser abolidos. Por outro lado, é fundamental que o atendimento ocorra em pequenos grupos, o que permite o olhar para as características individuais de cada criança ou adolescente, bem como para as especificidades de suas histórias de vida.

Para analisar se os abrigos pesquisados atendem ao quesito de *semelhança a residências comuns*, o Levantamento Nacional utilizou as informações referentes a dois aspectos da organização das entidades: (i) estrutura física; e (ii) atendimento em pequenos grupos.

No grupo relativo à *estrutura física*, foram considerados os seguintes aspectos para avaliar a aproximação em relação à organização de residências comuns: (i) características residenciais externas – ou seja, existência de pelo menos uma edificação do tipo "casa"; (ii) existência de, no máximo, 06 dormitórios; (iii) acomodação de, no máximo, quatro crianças e adolescentes por dormitório; (iv) existência de espaços individuais para que crianças e adolescentes possam guardar seus objetos pessoais; e (v) existência de áreas exclusivas para serviços especializados (consultório médico, gabinete odontológico, salas de aula e oficinas profissionalizantes).

Com relação *ao atendimento em pequenos grupos*, foram considerados dois quesitos: (i) o número de crianças e adolescentes por programa de abrigo; e (ii) a relação entre o total de crianças e adolescentes abrigados e o número de profissionais responsáveis pelos cuidado cotidiano com eles.

Ainda que o Estatuto não estabeleça um número exato para o atendimento em pequenos grupos, diretrizes de reordenamento adotadas em algumas localidades do país por iniciativa dos respectivos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente indicam um máximo de 20 a 25 abrigados por unidade de atendimento. Quanto aos cuidados cotidianos, considerou-se como adequada à relação de um profissional responsável (pais sociais, educadores, monitores) para até 12 crianças e adolescente.

Considerando-se os dois grupos de critérios definidos para avaliar a semelhança dos abrigos a residências comuns, observa-se que apenas 8% das instituições pesquisadas atendem simultaneamente todos os quesitos estipulados.

5.2. No que diz respeito ao direito à convivência comunitária o que os abrigos pesquisados têm feito?

5.2.1. Quantos estimulam a participação na vida da comunidade local?

Durante muitos anos a colocação de crianças e adolescentes em instituições se configurava como instrumento de privação de liberdade, visto que esses espaços funcionavam como instituições totais onde todas as atividades e serviços eram desenvolvidos dentro dos muros das entidades – educação, atenção à saúde, lazer e etc.

O ECA indica como princípio a ser seguido no atendimento em abrigos à participação na vida comunitária, que deve ser concretizada, de um lado, pela garantia de acesso dos abrigados às políticas básicas e aos serviços oferecidos para a comunidade em geral e, de outro lado, por meio da participação das crianças e dos adolescentes em atividades externas de lazer, esporte, religião e cultura, em interação com a comunidade circundante. Isso proporciona a convivência comunitária, evitando-se a alienação e a inadequação dos abrigados para a vida em sociedade.

O Levantamento Nacional mostra um quadro preocupante nesse sentido: apenas 6,6% dos abrigos pesquisados utilizam todos os serviços necessários a crianças e adolescentes que estão disponíveis na comunidade, tais como: creche; ensino regular; profissionalização para adolescentes; assistência médica e odontológica; atividades culturais, esportivas e de lazer; e assistência jurídica. A maioria das instituições (80,3%) ainda oferece pelo menos um desses serviços diretamente (de forma exclusiva) dentro do abrigo.

5.2.2. Quantos propiciam a participação de pessoas da comunidade no processo educativo?

A participação de pessoas da comunidade nas atividades internas da instituição também proporciona a garantia do direito à convivência comunitária, facilitando o estabelecimento de novos vínculos e relações, bem como a oxigenação das práticas e rotinas institucionais.

Nesse sentido, foram considerados dois critérios para definir a participação comunitária no abrigo: (i) a existência de trabalho voluntário no âmbito dos serviços complementares (acompanhantes, costureiros, estagiários, orientadores espirituais/religiosos, voluntários para atividades diversas como artes plásticas, culinária, dança, esportes, informática, línguas, música, teatro, trabalhos manuais etc.). professores de reforço escolar, recreadores e afins)[2]; e (ii) a inserção da instituição de abrigo em um contexto espacial com disponibilidade de serviços e equipamentos comunitários. A

[2] A análise dos recursos humanos dos abrigos foi feita a partir de seis agrupamentos de funções/profissões: (i) equipe técnica; (ii) equipe de cuidados diretos com crianças e adolescentes; (iii) apoio operacional; (iv) administração institucional; (v) serviços especializados; e (vi) serviços complementares. A escolha apenas dos serviços complementares para análise da participação da comunidade no abrigo se deu em função das especificidades de cada grupo, bem como por coerência com outros critérios aplicados em outros itens analisados. Em alguns grupos, como a equipe de cuidados diretos e a equipe técnica, por exemplo, a existência de voluntários pode vir a comprometer o trabalho realizado se a dependência em relação a este tipo de profissional for elevada. Em outros, não é interessante que se desenvolvam as funções correspondentes dentro do próprio abrigo, como no caso dos serviços especializados; outros, ainda, não são imprescindíveis nem diretamente ligados ao processo educativo, como administração institucional e apoio operacional, não podendo ser, portanto, critérios excludentes.

análise dos resultados mostrou que apenas 27,5% das instituições pesquisadas atendem aos dois critérios conjuntamente.

A tabela a seguir traz um resumo de todos os critérios selecionados para avaliar o esforço dos abrigos pesquisados no sentido de promover o direito à convivência familiar e comunitária para as crianças e adolescentes que se encontram sob sua responsabilidade.

QUADRO-RESUMO: GARANTIA DO DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA

	CRITÉRIOS CONSIDERADOS	ABRIGOS QUE ATENDEM (%)
CONVIVÊNCIA FAMILIAR	**PRESERVAÇÃO DOS VÍNCULOS FAMILIARES**	**5,8%**
	▪ Incentivam a convivência com a família de origem	
	▪ Não desmembram grupos de irmãos abrigados	
	APOIO À REESTRUTURAÇÃO FAMILIAR	**14,1%**
	▪ Realizam visitas domiciliares	
	▪ Oferecem acompanhamento social	
	▪ Organizam reuniões ou grupos de discussão e apoio	
	▪ Encaminham familiares para inserção em programas de auxílio/proteção à família	
	INCENTIVO À CONVIVÊNCIA COM OUTRAS FAMÍLIAS	**22,1%**
	▪ Incentivam a integração em família substituta (guarda, tutela ou adoção).	
	▪ Utilizam programas de apadrinhamento	
	▪ Enviam relatórios periódicos para a Justiça da Infância e da Juventude	
	SEMELHANÇA RESIDENCIAL	**8,0%**
	▪ Têm estrutura física semelhante às de uma residência	
	▪ Prestam atendimento em pequenos grupos	
CONVIVÊNCIA COMUNITÁRIA	**PARTICIPAÇÃO NA VIDA DA COMUNIDADE LOCAL**	**6,6%**
	▪ Utilizam serviços existentes na comunidade	
	PARTICIPAÇÃO DE PESSOAS DA COMUNIDADE NO PROCESSO EDUCATIVO	**27,5%**
	▪ Possuem trabalho voluntário na equipe de serviços complementares	
	▪ Possuem vizinhança com disponibilidade de serviços comunitários	

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

-

6- O UNIVERSO PESQUISADO

6.1. Como são as instituições de abrigo pesquisadas?

De modo geral, são abrigos não-governamentais (68,3%), com significativa influência religiosa (67,2%), entre os quais há predomínio da orientação católica – (62,1%) entre os que têm orientação religiosa, enquanto 22,5% se declararam evangélicos e 12,6% espíritas.

Não são instituições muito antigas, pois mais da metade (58,6%) foi fundada a partir de 1990, ano da promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), considerado um marco para a área da infância e da adolescência e que contém os princípios orientadores para as instituições de atendimento e proteção a crianças e adolescentes em regime de abrigo.

6.2. Que atendimento oferecem?

A maioria absoluta dos abrigos pesquisados (85,9%) **não tem especialidade no atendimento**, ou seja, acolhe qualquer criança ou adolescente em situação de risco social ou pessoal, o que é extremamente importante para se evitar a segregação de grupos como de portadores do vírus HIV ou de pessoas com deficiências. No entanto, apenas 12,6% do universo pesquisado têm instalações físicas adaptadas para essas últimas, o que indica que elas enfrentam uma certa restrição no acesso às entidades de atendimento.

A maior parte dos abrigos realiza atendimento em **regime misto de co-educação** (62,3% acolhem tanto meninos quanto meninas) e mais da metade (62,1%) trabalha com faixa etária ampliada: a diferença entre a menor e a maior idade de atendimento nos abrigos é superior a 10 anos. Como já se afirmou anteriormente, ambos são aspectos importantes para a diversificação da convivência nos abrigos e para possibilitar que se cumpra o princípio de não-desmembramento de grupos de irmãos, estabelecido no Estatuto.

Nesses abrigos predomina o **regime de permanência continuada** (78,4%), onde crianças e adolescentes ficam no abrigo o tempo todo, fazendo da instituição seu local de moradia. Apenas 5,8% dos abrigos oferecem opção para crianças e adolescentes ficarem aos cuidados da instituição durante a semana e retornarem a suas casas nos fins-de-semana, possibilidade que facilita a convivência com seus familiares e, conseqüentemente, a preservação dos vínculos.

A grande maioria dos abrigos pesquisados (91,2%) **atende exclusivamente crianças e adolescentes** e apenas 6,8% acolhem também adultos e idosos no mesmo espaço institucional.

Cerca de 66,9% **atendem até 25 crianças e adolescentes**, o que está de acordo com a recomendação do ECA para o atendimento em pequenos grupos, ainda que a lei não estabeleça o número máximo admitido. Estima-se que a busca de adequação a esse princípio legal seja um dos motivos pelos quais, no período de realização da pesquisa, mais da metade (64,2%) dos abrigos pesquisados estivesse sub-lotada, ou seja, funcionando com número de abrigados inferior ao número de vagas. De outra parte, 12,2,% estavam com número de acolhidos maior do que a capacidade de atendimento.

6.3. Que outros serviços realizam para a comunidade?

Mais de 66% dos abrigos desenvolvem outros tipos de atividades para crianças e adolescentes da comunidade, além do programa de abrigo, enquanto 27,2% declararam que não oferecem outros serviços. Entre as diversas atividades realizadas por aqueles que responderam que realizam outros serviços destacam-se, pela proporção dos abrigos que as oferecem, as seguintes: atividades no turno complementar ao da escola apoio psicológico e/ou social a famílias de crianças e adolescentes carentes cursos de profissionalização; escola; creche; e pré-escola.

6.4. Como são financiados?

A análise da composição das receitas dos abrigos pesquisados no exercício de 2002 mostrou que no financiamento dos abrigos governamentais os recursos públicos respondem por mais de 90% do total das receitas. Nos abrigos não governamentais a entrada de recursos públicos responde por cerca de um terço das receitas (32,25%). Sua principal fonte de financiamento são os recursos privados (recursos da mantenedora e doações de pessoas físicas, empresas e Ongs estrangeiras) e de receita própria advinda, principalmente, da prestação de serviços. Já as informações sobre o custo médio por abrigado evidenciam que os custos *per capita* são cerca de 40% mais elevados nos abrigos públicos (R$ 508) que nos não-governamentais (R$ 365,51). É importante esclarecer que essa apropriação de custo não levou em conta a qualidade social do atendimento prestado. E essas diferenças de custos podem ser devido a vários fatores como o número médio de criança e adolescentes atendidos por tipo de abrigo, as diferenças de remuneração de pessoal, a quantidade e a qualidade de recursos humanos disponíveis na instituição e a maior incidência de trabalho voluntário. Tudo isso reflete na qualidade do atendimento oferecido

7. Quem está nos abrigos?

7.1 – Sexo, raça/cor e tempo de abrigamento

Os abrigos pesquisados atendem cerca de 20 mil crianças e adolescentes que são, na maioria, meninos (58,5%), afros-descendentes (63%) e têm entre 7 e 15 anos (61,3%). Em relação ao tempo de permanência no abrigo, os dados encontrados pelo Levantamento Nacional dão conta de que quase metade das crianças e dos adolescentes pesquisados (52,6%) vivia nas instituições há mais de dois anos, sendo que dentre elas, mais de 1/3 (32,9%) estava nos abrigos por um período entre dois e cinco anos; 13,3% entre seis e 10 anos; e 6,4% por um período superior a dez anos.

7.2 – Situação familiar

A grande maioria dos abrigados tem família (86,7%), sendo que 58,2% mantêm vínculos familiares e apenas 5,8% estão impedidos judicialmente de contato com os familiares. Somente 4,6% são órfãos e 6,7% têm situação de família desaparecida. Apesar da imensa maioria ter família, vivem em instituições e estão privados do direito à convivência familiar, preconizado na Constituição Federal e no ECA. A investigação dos motivos que levaram esses meninos e essas meninas aos abrigos mostra que a pobreza é a mais recorrente, com 24,1% dos casos. Entre outros, aparecem como importantes, pela

freqüência com que foram referidos, o abandono (18,8%); a violência doméstica (11,6%); a dependência química dos pais ou responsáveis, incluindo alcoolismo (11,3%); a vivência de rua (7,0%); e a orfandade (5,2%).

7.3 Motivos do abrigamento

Vale aqui destacar que o principal motivo apontado, a pobreza, não deveria ser causa de abrigamento, segundo o ECA, que estabelece ainda 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 de carência material. Ressalva-se, porém, que a pobreza pode estar articulada a outros fatores determinantes da violação de direitos que podem ter justificado o abrigamento das crianças e dos adolescentes.

A pesquisa feita por telefone junto aos dirigentes das instituições da Rede SAC/Abrigos, na primeira etapa do Levantamento, revelou que mais de um terço dos dirigentes entrevistados (35,5 %) se referem às condições sócio-econômicas, especialmente a pobreza, como a principal dificuldade para o retorno de crianças e adolescentes abrigados para suas famílias. Ou seja, os motivos que levam meninos e meninas aos abrigos se perpetuam como dificuldades para a sua reinserção familiar. Isso indica que as políticas de atenção a crianças e adolescentes precisam estar devidamente articuladas com ações de atenção a suas famílias, o que poderia não apenas evitar a institucionalização, como também abreviá-la, quando se mostrar excepcionalmente necessária.

7.4 – Quantas poderiam ser adotadas?

Outro fator que dificulta a convivência familiar de crianças e adolescentes abrigados é o fato de apenas 10,7% deles estar judicialmente em condições de ser encaminhado para a adoção. Embora mais da metade dos abrigados esteja nas instituições por um período superior a 2 anos – sendo que 20,7% deles estão nessa situação por um período superior a 6 anos -, a grande maioria desses meninos e meninas vive a paradoxal situação de estar juridicamente vinculada a uma família que, na prática, já abriu mão da responsabilidade de cuidar deles. Importante esclarecer que o processo de destituição do pátrio poder implica no afastamento definitivo da criança e do adolescente, assim para não incorrer em injustiças é da maior importância que as famílias recebam apoio e suporte necessários para sua reestruturação. Em muitos casos, a maior agilidade dos processos de perda do poder familiar pode provocar inúmeras injustiças em famílias que sequer receberam apoio e/ou tiveram tempo para reintegração de seus filhos em seu meio. É fundamental chamar atenção para o fato de que o próprio Estatuto estabelece como princípio a ser seguido pelas entidades de abrigo "*a colocação em família substituta, quando esgotados os recursos de manutenção na família de origem*" (Lei 8.069/90, Art. 92, Inc.II).

7.5 – Quantas crianças e adolescentes abrigados tinham processo de abrigamento na justiça?

É importante lembrar ainda que os dados coletados revelaram que apenas metade (54,6%) das crianças e adolescentes abrigados nas instituições pesquisadas tinha processo nas varas da Justiça. As demais talvez estivessem nas instituições sem que houvesse sequer conhecimento judicial, em total contradição com o ECA, que

estabelece um prazo de dois dias úteis para que os responsáveis pelos abrigos comuniquem a Justiça dos casos de acolhimento de crianças e adolescentes em seus programas sem prévia medida judicial (por encaminhamento dos Conselhos Tutelares, das próprias famílias ou dos órgãos do executivo local). Sendo assim, o Judiciário, órgão legalmente responsável pela determinação das medidas de proteção a crianças e adolescentes em situação de risco – no caso dos abrigados, seja pela sua reintegração à família de origem, seja pela colocação em família substituta – segue incapaz de alterar a situação de inúmeros meninos e meninas que vivem uma parte significativa de suas vidas em instituições de abrigo e privados do direito à convivência familiar.

7.6 – Quais as instituições que mais encaminham C&a para os abrigos

De acordo com os resultados, as duas instituições que mais encaminharam crianças e adolescentes nos abrigos foram os conselhos tutelares e as varas da infância, o que está em conformidade com a atribuição legal destes dois órgãos atribuídas pelo ECA. Entretanto, outras instituições também se destacaram no encaminhamento de crianças e adolescentes aos abrigos como o Ministério Público e a própria família do abrigado.

8 – Quais os principais fatores que contribuem para o não cumprimento dos princípios da excepcionalidade e da provisoriedade da medida de abrigo?

- Utilização indiscriminada da medida de abrigo pelas autoridades competentes antes de terem sido analisadas as demais opções previstas;

- Ausência de integração dos atores da rede de atendimento a C&A nos abrigos sem decisão judicial (encaminhadas pelas próprias famílias e por outras instituições);

- Reduzida fiscalização das instituições de abrigo por parte do judiciário, ministério público e conselhos tutelares.

- Colocação de C&A em abrigos fora de seus municípios, o que dificulta o contato com a família de origem;

- Entendimento equivocado de alguns profissionais de que as instituições são o melhor lugar para a criança viver;

- Dificuldades de reestruturação familiar em face aos motivos que originaram a medida de abrigamento (desemprego, drogadição dos responsáveis, moradia inadequada, dentre outros).

Brasília, 13 de abril de 2005.