

Nota Técnica

Nº 70

Disoc

Diretoria de Estudos e Políticas Sociais

Maio de 2020

**PROTEÇÃO DE CRIANÇAS
E ADOLESCENTES
NO CONTEXTO DA
PANDEMIA DA COVID-19:
CONSEQUÊNCIAS E
MEDIDAS NECESSÁRIAS
PARA O ENFRENTAMENTO**

Enid Rocha Andrade da Silva

Valéria Rezende de Oliveira



Nota Técnica

Nº 70

Disoc

Diretoria de Estudos e Políticas Sociais

**PROTEÇÃO DE CRIANÇAS
E ADOLESCENTES
NO CONTEXTO DA
PANDEMIA DA COVID-19:
CONSEQUÊNCIAS E
MEDIDAS NECESSÁRIAS
PARA O ENFRENTAMENTO**

Enid Rocha Andrade da Silva
Valéria Rezende de Oliveira

ipea

Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes

ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Manoel Rodrigues Junior

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Flávia de Holanda Schmidt

Diretor de Estudos e Políticas

Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Nilo Luiz Saccaro Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

André Tortato Rauen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação

Mylena Fiori

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Nota Técnica

Nº 70

Disoc

Diretoria de Estudos e Políticas Sociais

Maio de 2020

**PROTEÇÃO DE CRIANÇAS
E ADOLESCENTES
NO CONTEXTO DA
PANDEMIA DA COVID-19:
CONSEQUÊNCIAS E
MEDIDAS NECESSÁRIAS
PARA O ENFRENTAMENTO**

Enid Rocha Andrade da Silva

Valéria Rezende de Oliveira

ipea

EQUIPE TÉCNICA

Enid Rocha Andrade da Silva

Técnica de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

Valéria Rezende de Oliveira

Pesquisadora no SubPrograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Disoc/Ipea.

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <<http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>>.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte.
Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	7
2 POBREZA E FOME: VIOLAÇÕES DO DIREITO HUMANO QUE PRECISAM SER COMBATIDAS.....	7
3 MEDIDAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR DURANTE A PANDEMIA	10
4 CUIDADOS COM A SAÚDE: CALENDÁRIO DE VACINAÇÃO E ASSISTÊNCIA À GESTANTE.....	10
5 AÇÕES E PROTEÇÃO CONTRA A VIOLÊNCIA FAMILIAR.....	11
6 CRIANÇAS E ADOLESCENTES COM VÍNCULOS FAMILIARES ROMPIDOS VIVENDO EM INSTITUIÇÕES DE ACOLHIMENTO	13
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES.....	14
REFERÊNCIAS.....	15

1 INTRODUÇÃO

A criança e o adolescente têm direito a proteção à vida e à saúde, mediante a efetivação de políticas sociais públicas que permitam o nascimento e o desenvolvimento sadio e harmonioso, em condições dignas de existência. (Estatuto da Criança e do Adolescente, art. 7º).

Embora as crianças e os adolescentes sejam bem menos atingidas pela pandemia da Covid-19, comparativamente aos adultos e idosos, a adoção das necessárias medidas de isolamento social alcançam a população infanto-juvenil e impactam principalmente aquelas que vivem em domicílios mais pobres, em instituições de acolhimento e em outras situações de vulnerabilidade. As famílias pobres, por exemplo, têm visto seus rendimentos diminuírem dia após dia e, com isso, se veem forçadas a reduzirem as despesas com bens essenciais à sobrevivência humana, como alimentação, medicamentos e habitação.

O fechamento das escolas afeta de forma direta toda a população em idade escolar. Porém, crianças e adolescentes pobres são mais profundamente acometidas. Grande parte das crianças de baixa renda encontra na merenda escolar, ofertada pelas instituições públicas de ensino da educação básica, sua única fonte de alimentação saudável e, com a interrupção das atividades escolares, podem não conseguir se alimentar de forma adequada com os recursos disponíveis em seus domicílios. A situação pode ser pior ainda. É possível que parte expressiva das crianças e adolescentes que vivem em famílias pobres padeça de fome na ausência da merenda escolar. O agravamento das vulnerabilidades no período da crise sanitária da Covid-19 no Brasil torna imprescindível que sejam implementadas ações voltadas para garantir os direitos das crianças e dos adolescentes.

As medidas de combate à pandemia do novo coronavírus repercutem na vida das meninas e dos meninos desde o ambiente doméstico de suas famílias e de suas comunidades até as instituições e os espaços públicos frequentados por esta população. As políticas públicas voltadas para o público infanto-juvenil precisam ser preservadas e adequadas ao momento atual e planejadas para o futuro próximo. Entre as questões mais urgentes estão a proteção contra as consequências da pobreza e da fome, a promoção de ações de cuidados à saúde, a implementação de medidas de compensação à interrupção da frequência à escola e a promoção de assistência e proteção aos grupos de riscos. Essa nota técnica tem o objetivo de chamar atenção para algumas das principais áreas que podem afetar crianças e adolescentes no momento atual e no período pós-pandemia e que demandam respostas por parte das famílias, da sociedade e do Estado.

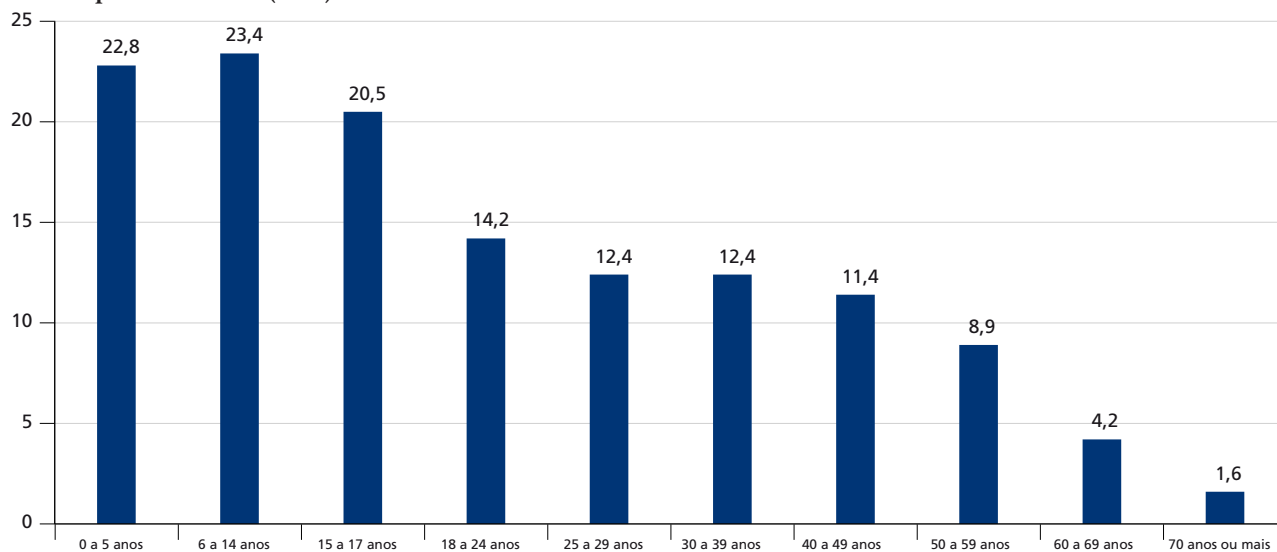
2 POBREZA E FOME: VIOLAÇÕES DO DIREITO HUMANO QUE PRECISAM SER COMBATIDAS

O empobrecimento das famílias certamente é um dos impactos mais cruéis na vida das crianças e dos adolescentes. As restrições à manutenção dos empregos e das fontes de rendimentos das famílias são alguns dos efeitos perversos da necessária medida de isolamento social para contenção da pandemia do novo coronavírus. O gráfico 1 apresenta a proporção da população pobre no Brasil que vivia abaixo da linha de pobreza internacional de US\$ 3,20 (paridade do poder de compra – PPC)/dia em 2017. Essa linha de pobreza foi proposta pelo Banco Mundial para medir a pobreza em países considerados de renda média baixa. No Brasil, essa linha equivalia a R\$ 236,00/mês, aproximadamente, ou a um quarto do salário mínimo em 2017. Observe-se que a pobreza monetária tem um peso muito maior entre crianças e adolescentes do que entre jovens, adultos e idosos.

Em 2017, aproximadamente 13 milhões de crianças e adolescentes eram considerados pobres. No grupo etário de 0 a 5 anos, a proporção de pobres era de 22,8% ou 3,9 milhões de pessoas. Entre as crianças de 6 a 14 anos, a pobreza alcançava 23,4% ou 6,7 milhões de pessoas; e, entre os adolescentes de 15 a 17 anos, 20,5% eram pobres ou 2,1 milhões.

GRÁFICO 1

Proporção da população vivendo com até US\$ 3,20¹ (PPC² em dólares internacionais de 2011) ou R\$ 236,00/mês, por faixa etária (2017)



Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua/IBGE.

Elaboração: Ipea.

Notas: ¹ Linha internacional de pobreza para países de renda média baixa.

² O fator de conversão de PPC é o número de unidades da moeda de um país necessárias para comprar a mesma quantidade de bens e serviços no mercado interno quanto dólares comprariam nos Estados Unidos.

A pobreza não deve ser medida apenas pela renda monetária, visto que essa exclui muitas outras dimensões, as quais são responsáveis pela reprodução do ciclo vicioso da pobreza. Com o objetivo de conhecer as diferentes privações de direitos enfrentadas por parte das crianças e dos adolescentes do país, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF, 2018), com base na PNAD 2015, analisou o acesso da população infanto-juvenil em relação a seis direitos básicos: educação, informação, água, saneamento, moradia e proteção contra o trabalho infantil. Os resultados foram reveladores da situação de privação de direitos na qual vive grande parte da população de zero a 17 anos no Brasil. Em 2015, 61% das crianças e dos adolescentes brasileiros foram considerados pobres, pois viviam em famílias com renda monetária insuficiente ou não tinham acesso aos direitos básicos para uma sobrevivência digna e sem privações.

Ainda de acordo com os dados do UNICEF (2018), 20,3% das crianças e dos adolescentes de 4 a 17 anos não tinham acesso adequado à educação por apresentarem um ou mais dos seguintes problemas: distorção idade-série, evasão escolar e não saberem ler e escrever, apesar de serem maiores de 7 anos. Além disso, o UNICEF encontrou cerca de 2,5 milhões de pessoas entre 5 e 17 anos (6,2%) em situação de trabalho infantil e quase um quarto (24,8%) da população de crianças e adolescentes vivendo em domicílios com acesso inadequado a saneamento; 14,3% sem garantia do direito à água; e 11% vivendo em domicílios considerados precários, sobrepovoados e construídos a partir de materiais inadequados.

2.1 Crianças e adolescentes no Cadastro Único do governo federal

As elevadas taxas de desemprego e de informalidade que caracterizam o mercado de trabalho no Brasil estão ainda mais agravadas pelas medidas de isolamento social, que mantêm fechados estabelecimentos comerciais, empresariais e de serviços e têm reduzido expressivamente a circulação de pessoas nas ruas. Essas medidas sanitárias, que são extremamente necessárias para conter a pandemia da Covid-19, imprime um custo social extremamente grave às famílias mais vulneráveis, que, em geral, têm seus rendimentos provenientes do mercado de trabalho informal ou da realização de atividades por conta própria. O auxílio emergencial de R\$ 600,00/mês, concedido pelo governo federal por um período de três meses para famílias de baixa renda, é medida essencial e, segundo dados do Cadastro Único de 2017, poderá alcançar cerca de 30 milhões de crianças e adolescentes que vivem em famílias pobres afetadas pelo desemprego e pela desocupação devido à atual pandemia.

Em 2017, o Cadastro Único reunia informações de mais de 70 milhões de pessoas que viviam com rendimentos mensais de até três salários-mínimos ou meio salário-mínimo *per capita*. Desse total, cerca de 40% (30,6 milhões) eram crianças e adolescentes: 20,2 milhões eram menores de 12 anos; 5,2 milhões tinham entre 12 e 14 anos; e 5,1 milhões estavam no grupo etário de 15 a 17 anos (tabela 1).

TABELA 1

Cadastro Único: número de pessoas, por faixa etária (2017)

FAIXA ETÁRIA	NÚMERO DE PESSOAS	%
< 12 anos	20.244.289	28,45
12 a 14 anos	5.197.262	7,30
15 a 17 anos	5.151.794	7,24
18 a 24 anos	8.493.532	11,94
25 a 29 anos	5.013.006	7,04
> 29 anos	27.062.645	38,03
Total	71.162.528	100,00

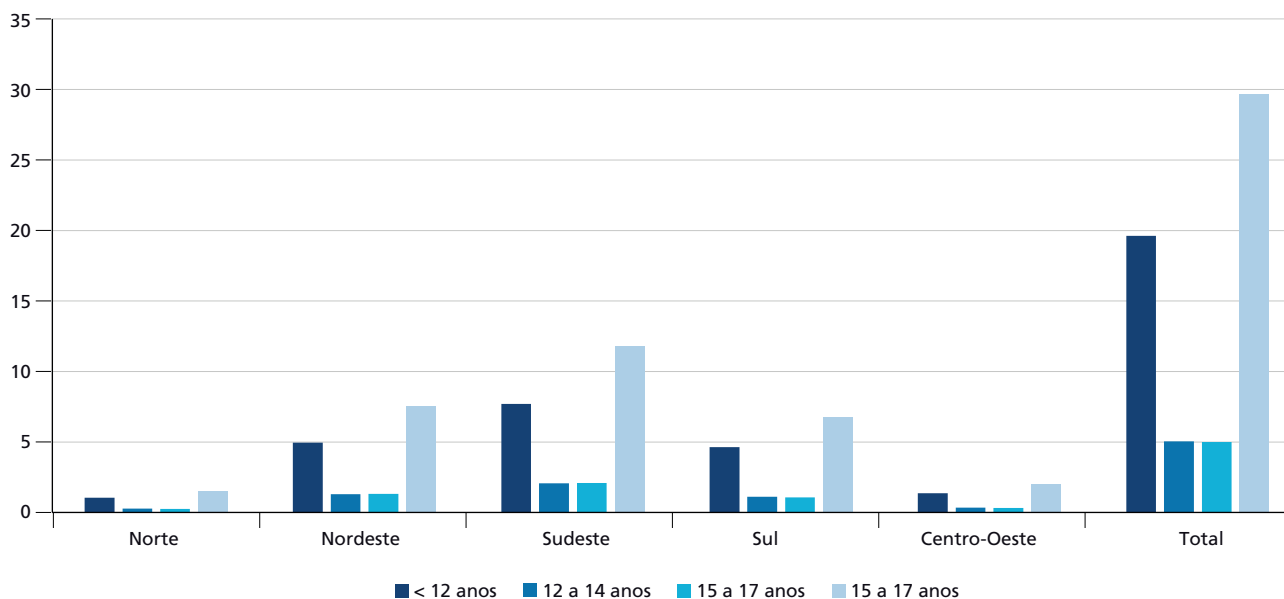
Fonte: Cadastro Único (2017).
Elaboração: Ipea.

A maior parte das crianças e dos adolescentes pobres cadastradas vive na região Sudeste, a qual concentra quase 40% dessa população ou 12,2 milhões em números absolutos. As regiões Nordeste e Sul concentram, cada uma, perto de um quarto dessa população, 7,7 milhões (25,4%) e 7,0 milhões (22,8%), respectivamente. Na região Centro-Oeste estão 2,0 milhões (6,7%) das crianças e dos adolescentes cadastradas e 1,6 milhão (5,2%) vivem na região Norte (gráfico 2).

GRÁFICO 2

Cadastro Único: número de crianças e adolescentes, segundo a faixa etária e por região (2017)

(Em milhões de pessoas)



Fonte: Cadastro Único/Ministério da Cidadania.
Elaboração: Ipea.

Conforme se observa pelos dados da tabela 2, extraídos do Cadastro Único 2017, os impactos econômicos da pandemia da Covid-19 comprometerão muito a situação socioeconômica das famílias de baixa renda, pois, além de já terem taxa de ocupação bastante reduzida, aqueles que estão ocupados mantêm, na maior parte, vínculos precários com o mercado de trabalho. Do total da população maior de 15 anos (45,7 milhões), apenas 36,4% (16,6 milhões) estavam ocupados, sendo que somente um quarto dos ocupados eram empregados formais; metade (51,2%) trabalhava por conta própria ou eram pequenos empregadores; e 20% eram trabalhadores informais. Como se nota, da população pobre ocupada, somando-se as proporções dos trabalhadores informais (20,4%) com a dos trabalhadores por conta própria (51,2%), alcançam-se mais de 70% de trabalhadores que podem estar desprotegidos e desprovidos de recursos que lhes garantam alguma proteção monetária no período de não trabalho devido à Covid-19. Como se vê, trata-se de uma população altamente dependente do recebimento do auxílio emergencial durante a pandemia.

Se durante três meses da pandemia essa população está relativamente coberta pelo auxílio emergencial, o período pós-pandemia suscita preocupação porque, segundo previsões de mercado, a crise econômica deve perdurar para muito além do prazo do recebimento do auxílio emergencial e muitas mães e pais responsáveis por domicílios não terão como arcar com as despesas básicas das crianças e dos adolescentes sob suas responsabilidades. Então, é fundamental pensar em medidas de proteção com período mais alargado para essa população até que as condições sanitárias e econômicas se normalizem. Sob a responsabilidade dessa população encontram-se cerca de 30 milhões de crianças e adolescentes dependentes do rendimento de terceiros para sobreviverem.¹

TABELA 2

População cadastrada maior que 15 anos, segundo posição na ocupação

POSIÇÃO NA OCUPAÇÃO	MILHÕES DE PESSOAS	%
Total de ocupados	16,6	36,40
Empregado formal	4,1	24,70
Empregado informal	3,4	20,48
Conta própria ou empregador	8,5	51,20
Outros	0,58	3,49

Fonte: Cadastro Único/Ministério da Cidadania.
Elaboração: Ipea.

3 MEDIDAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR DURANTE A PANDEMIA

Especificamente em relação à segurança alimentar e nutricional, o fechamento das escolas interrompeu a oferta de refeições nos estabelecimentos públicos de ensino da educação básica de todo país, deixando cerca de 40 milhões de crianças e jovens sem acesso a essa fonte de alimentação, que para muitos é a principal refeição do dia. Visando sanar essa situação, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), do Ministério da Educação (MEC), publicou a Resolução nº 2, de 9 de abril de 2020, com base na Lei nº 13.987, de 7 de abril de 2020, autorizando a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos federais do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica, durante o período de suspensão das aulas em razão do enfrentamento da Covid-19. Assim, encontra-se regularizada a distribuição da alimentação escolar para os pais/responsáveis dos alunos, sob a forma de kits de alimentos, que também devem seguir as orientações do PNAE quanto à qualidade nutricional e respeito aos hábitos alimentares locais. É sugerido que os estados e municípios entreguem os kits nas residências dos alunos, sempre que possível, ou que agendem a entrega na escola ou em outro equipamento público de forma a evitar aglomerações.²

Segundo a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), todas as Unidades da Federação (UFs) suspenderam as aulas presenciais nas redes estaduais de ensino, considerada medida essencial ao isolamento social.³ No entanto, não há informações disponíveis sobre quantos municípios e escolas estão efetivamente disponibilizando a alimentação escolar às famílias dos estudantes. Mas a mobilização para esse trabalho deve estar acontecendo na maioria das secretarias estaduais e municipais de educação, responsáveis pela gestão de cerca de 138,5 mil estabelecimentos públicos de ensino da educação básica de todo país.⁴ Outra questão importante é o cuidado com a logística de distribuição da merenda a fim de evitar aglomerações.

4 CUIDADOS COM A SAÚDE: CALENDÁRIO DE VACINAÇÃO E ASSISTÊNCIA À GESTANTE

No campo da saúde, os impactos também são significativos. Além dos cuidados relativos à prevenção e à atenção frente à pandemia, que também alcançam crianças e adolescentes, embora em escala e intensidade bem menores que nos adultos e idosos, há riscos de interrupções ou reduções na prestação dos serviços de saúde, particularmente daqueles considerados essenciais. Tais riscos podem ocorrer seja em razão dos deslocamentos para fortalecimento da resposta à Covid-19, seja pelo perigo que os próprios estabelecimentos de saúde passam a apresentar diante das

1. É importante adicionar que, entre os adolescentes de 15 a 17 anos, cerca de 140 mil são cônjuges ou responsáveis pelo domicílio com filhos.

2. Mais informações disponíveis em: <<https://bit.ly/3csAA8e>>. Acesso em: 8 maio 2020.

3. Disponível em: <<https://bit.ly/2Z9PIUa>>. Acesso em: 23 abril 2020.

4. Censo Escolar da Educação Básica. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/censo-escolar>>. Acesso em: 8 maio 2020.

maiores probabilidades de contaminação. Essas e outras questões podem reduzir a oferta de serviços de saúde comumente colocados à disposição de crianças, adolescentes, gestantes, puérperas, lactantes, mães e familiares em geral.

Em comunicado recente, a Organização Mundial de Saúde (OMS) e o UNICEF alertaram para o risco de interrupção do calendário de vacinação das crianças e dos adolescentes, o que pode comprometer gravemente a saúde desse segmento populacional.⁵ Dados do Programa Nacional de Imunizações, do Ministério da Saúde (MS), que é referência internacional, mostram, porém, que a cobertura vacinal no país vem caindo nos últimos anos. São exemplos: a vacina tríplice viral (sarampo, caxumba e rubéola) caiu de 96,1% em 2015 para 90,6% em 2017; a vacina contra poliomielite também apresentou queda no mesmo período, passando de 98,3% para 83,9%; e a tríplice bacteriana (difteria, tétano e coqueluche) apresentou o mesmo quadro com redução de 96,9% para 83,7%, entre 2015 e 2017.⁶ O alerta para que novas estratégias sejam adotadas fica evidente. Vale observar que, em 2017, a taxa de mortalidade infantil (zero a 364 dias) era de 13,4 mortes para cada 1 mil nascidos vivos e a taxa de mortalidade na infância (menos de 5 anos de idade) era de 15,6, tendo ambas as taxas oscilado nesses patamares nos últimos três anos.⁷ Para que não ocorra qualquer reversão nesses indicadores deve-se garantir que o calendário de vacinação seja cumprido.

Também a assistência pré-natal e ao parto merece atenção nesse período de pandemia. Embora não haja evidências sobre a transmissão do novo coronavírus da mãe para o bebê durante a gravidez, é fundamental garantir que pelo menos sejam mantidas as condições de assistência prévias à pandemia, barrando qualquer crescimento da mortalidade materna e infantil nesse período. A saúde mental das crianças e dos adolescentes também têm sido atingidas pelas medidas de combate à Covid-19 com possível agravamento de quadros depressivos, ansiedade e outras condições derivadas do estresse do isolamento social.

5 AÇÕES E PROTEÇÃO CONTRA A VIOLÊNCIA FAMILIAR

No campo da garantia de direitos e da assistência e proteção às crianças e aos adolescentes, a elevação da violência doméstica é um risco real, cujo enfrentamento não é trivial, mesmo em tempos de "normalidade". O convívio familiar em momentos como o atual de isolamento social, quando as famílias têm que residir por períodos longos em tempo integral, cujas residências são majoritariamente desprovidas das condições adequadas de habitabilidade, contribui para o aumento da violência doméstica. O aumento do consumo de bebidas alcoólicas e de outras drogas motivado pelo estresse do confinamento, também contribui para a elevação dos conflitos domésticos. Assim, proteger as crianças e os adolescentes vítimas e/ou testemunhas da violência doméstica é urgente. A manutenção da rede de garantia de direitos, em especial os conselhos tutelares, o atendimento pelo Disque 100 e o funcionamento das delegacias e varas especializadas, constitui medida fundamental para a proteção das crianças e dos adolescentes nesse período de pandemia.

A realidade mostra, porém, que ainda são enormes os desafios para proteger as crianças e os adolescentes brasileiros de todas as formas de violência. A tabela 3 apresenta as principais violências praticadas contra crianças e adolescentes no Brasil em 2016, a partir dos dados extraídos do Sistema de Informações de Agravos e Notificações do Ministério da Saúde (Sinan/MS). Nesse ano, foram notificados 117.175 casos de violência contra crianças e adolescentes, os quais estão relacionados a violência sexual, física, psicológica/moral e de negligência e abandono. Esse total representa uma taxa de 188,65 casos de violência para cada 100 mil pessoas de menos de 1 ano até 19 anos de idade. Mais de 60% (72.579) dos casos registrados foram cometidos contra a população de 10 a 19 anos.

TABELA 3

Taxas de violência contra crianças e adolescentes no Sinan/MS, segundo principais tipos de violência e faixa etária (2016)

TIPOS DE VIOLÊNCIA	FAIXA ETÁRIA											
	< 1		1 A 4		5 A 9		10 A 14		15 A 19		TOTAL	
	ABSO-LUTO	TAXA/100 MIL	ABSO-LUTO	TAXA/100 MIL	ABSO-LUTO	TAXA/100 MIL	ABSO-LUTO	TAXA/100 MIL	ABSO-LUTO	TAXA/100 MIL	ABSO-LUTO	TAXA/100 MIL
Violência sexual	316	10,71	3.815	32,42	5.542	37,79	9.346	60	4.388	25,58	23.407	37,68
Violência física	1.643	55,71	3.699	31,44	4.696	32,02	10.741	68,95	27.307	159,17	48.086	77,42
Negligência e abandono	5.490	186,15	8.714	74,06	4.483	30,57	4.135	26,55	3.187	18,58	26.009	41,87

(Continua)

5. Disponível em: <<https://bit.ly/3cwDARd>>. Acesso em: 8 maio 2020.

6. Ver, por exemplo, UNICEF (2019).

7. Ver Caderno ODS 3 (Ipea, 2019).

TIPOS DE VIOLÊNCIA	FAIXA ETÁRIA											
	< 1		1 A 4		5 A 9		10 A 14		15 A 19		TOTAL	
	ABSO-LUTO	TAXA/100 MIL	ABSO-LUTO	TAXA/100 MIL	ABSO-LUTO	TAXA/100 MIL	ABSO-LUTO	TAXA/100 MIL	ABSO-LUTO	TAXA/100 MIL	ABSO-LUTO	TAXA/100 MIL
Violência psicológica/moral	487	16,51	2.018	17,15	3.693	25,18	5.761	36,98	7.714	44,96	19.673	31,67
Total	7.936	269,09	18.246	155,08	18.414	125,56	29.983	192,48	42.596	248,29	117.175	188,65

Fontes: Sinan Net/MS (<http://portalsinan.saude.gov.br/sinan-net>) e IBGE ([s.d.].g).

Obs.: Não foram computados os casos de violência sexual não discriminados por sexo.

Em 2016, foram quantificados 26.009 registros de negligência e abandono, o equivalente a 41,87 casos a cada 100 mil pessoas de zero a 19 anos. De acordo com as normas técnicas do MS (Brasil, 2002), negligência e abandono referem-se à violência praticada pelos pais ou responsáveis quando deixam de garantir as necessidades básicas para o desenvolvimento físico, emocional e social de seus filhos crianças e adolescentes, por exemplo, a privação a medicamentos e atendimento e outros cuidados necessários à saúde, o descuido com a higiene e com a proteção contra as variações do clima, como o frio e o calor, entre outras.

No que diz respeito à violência física, os dados da tabela 3 mostram que este tipo de violência, que abrange não apenas a violência intrafamiliar, mas também a extrafamiliar e a autoprovocada, segue sendo o tipo mais registrado de violência praticada contra crianças e adolescentes no Brasil. De acordo com estudiosos sobre o tema, a crença cultural de que o ato de bater é uma forma de educação contribui muito para o patamar elevado das taxas de violência física contra crianças e adolescentes no Brasil. Essa crença pode ainda ser responsável por sub-registros da violência física no país, uma vez que só os casos mais graves, que necessitam de atendimento médico, é que têm chances de serem notificados.

Em 2016, foram notificados pelo Sinan/MS 48,1 mil casos de violência física, uma taxa de 77,42 casos para cada 100 mil crianças e adolescentes, mais que o dobro da taxa de violência sexual e duas vezes e meia a taxa alcançada pela violência psicológica e moral. A violência física é elevada para todos os grupos etários, porém, é expressivamente maior para os grupos maiores que 10 anos de idade. Para aqueles entre 10 a 14 anos, a taxa por cada 100 mil pessoas foi de 68,95, o dobro das taxas verificadas para as pessoas de 1 a 4 e de 5 a 9 anos. Entretanto, foi entre os adolescentes que a violência física mostrou sua face mais perversa. Em 2016, nesse grupo, foram notificados 27,3 mil casos de violência física, resultando na expressiva taxa de 159,17 casos para cada 100 mil pessoas entre 15 e 19 anos. Cabe ainda destacar que 8,8% dos casos de violência física sejam autoinfligidos.

De acordo com o MS (Brasil, 2002), o abuso psicológico é a violência psicológica e moral, e refere-se à “toda forma de rejeição, depreciação, discriminação, desrespeito, cobranças exageradas, punições humilhantes e utilização da criança ou do adolescente para atender às necessidades psíquicas dos adultos” (Brasil, 2002, p. 13). De acordo com os dados da tabela 3, em 2016, foram notificados 19.673 casos de violência psicológica e moral contra crianças e adolescentes, resultando em uma taxa de 31,67 casos para cada grupo de 100 mil pessoas menores de um 1 até 19 anos de idade. A prevalência das notificações desse tipo de violência cresce de acordo com o aumento das faixas etárias, o que, ao que tudo indica, está relacionada à capacidade de o indivíduo relatar e perceber os abusos sofridos.

A violência ou o abuso sexual, de acordo com o MS (Brasil, 2002, p. 13), consiste em todo ato ou jogo sexual, relação heterossexual ou homossexual cujo agressor está em estágio de desenvolvimento psicossocial mais adiantado que a criança ou o adolescente. Apresenta-se sobre a forma de práticas eróticas e sexuais impostas à criança ou ao adolescente pela violência física, por ameaças ou indução de sua vontade. Em 2016, foram notificados no Sinan/MS 23.407 casos de violência sexual contra crianças e adolescentes, equivalente a uma taxa de 37,68 para cada grupo de 100 mil pessoas de zero a 19 anos de idade. As taxas de violência sexual entre os grupos etários (tabela 3) variaram de 10,71 entre as crianças com menos de 1 ano até 60,0 por grupos de 100 mil crianças e adolescentes entre 10 e 14 anos, maior número de notificações desse tipo de violência, cerca de 40% dos casos notificados.

Os indicadores dos principais tipos de violência cometidos contra crianças e adolescentes aqui analisados mostram que, mesmo antes da existência da Covid-19, a situação já era alarmante. Meninos e meninas já sofriam violências no recôndito de seus lares, tendo como algozes, quase sempre, familiares, parentes e conhecidos que frequentam o domicílio das crianças e dos adolescentes. À medida que a pandemia da Covid-19 continue, é provável que o índice de violência cometida contra elas aumente em função da maior exposição a comportamentos violentos de seus cuidadores ou de outros moradores no mesmo domicílio. No período da pandemia, alguns problemas de ordem econômica, desemprego ou abuso no consumo de álcool e outras drogas podem ser avultados e potencializar os conflitos, resultando em maior cometimento de violência contra criança e adolescente.

Alguns estudos sobre a violência contra crianças no cotidiano das famílias brasileiras apontam que, embora não se possa relacioná-la de forma direta com a pobreza, pois existem outras mediações que refutam o caráter natural frequentemente atribuído a esta associação, não é possível dissociar o padrão de convivência familiar das questões sociais e econômicas, que reduzem a capacidade das famílias de garantirem a sobrevivência de seus filhos (Azevedo e Guerra *apud* Amaro, 2003). Diante do aumento da vulnerabilidade das famílias no período da pandemia da Covid-19, e no período que se seguirá, a proteção de todas as crianças contra todos os tipos de violência deve ser redobrada por parte das instituições que têm a atribuição de zelar e proteger seus direitos, como os conselhos tutelares, o Ministério Público e as varas da justiça da infância e da adolescência.

6 CRIANÇAS E ADOLESCENTES COM VÍNCULOS FAMILIARES ROMPIDOS VIVENDO EM INSTITUIÇÕES DE ACOLHIMENTO

De acordo com dados do censo do Sistema Único de Assistência Social (Suas), em 2018 existiam no Brasil, 31,6 mil crianças e adolescentes afastados da convivência familiar e vivendo em cerca de 2,8 mil instituições de “abrigo” espalhadas no país. Isso significa que 60 em cada 100 mil meninos e meninas no Brasil não realizam o direito constitucional de convivência familiar e comunitária. Com objetivo de preservar a saúde e a segurança dessa população, bem como dos profissionais que neste segmento trabalham, no período de pandemia da Covid-19, o Conselho Nacional de Justiça, juntamente com o Conselho Nacional do Ministério Público, o Ministério da Cidadania e o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos publicaram, em 16 de abril de 2020, a Recomendação Conjunta nº 1. Esse documento traz um conjunto de medidas que visam contribuir para a proteção das crianças e dos adolescentes que vivem em instituições do tipo “abrigo”.

Entre as medidas preconizadas, algumas já são previstas nos normativos que tratam do afastamento de crianças e adolescentes do convívio familiar, mas que não são cumpridas. Um exemplo, é o art. 130 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) que estabelece que, verificada a hipótese de maus-tratos, opressão ou abuso sexual impostos pelos pais ou responsável, a autoridade judiciária poderá determinar, como medida cautelar, o afastamento do agressor da moradia comum e não da criança. Na prática, o que sempre ocorre é a retirada da criança do convívio com a família e o agressor continua morando no mesmo lugar.

Entre outras medidas preconizadas na Recomendação Conjunta nº 1 e que já deveriam estar sendo cumpridas, destacam-se ainda: *i*) o fortalecimento das ações para a reintegração familiar dos acolhidos em *abrigos* e o estreitamento de laços com padrinhos afetivos, pessoas da comunidade e da família extensa (avós, tios etc), a fim de que possam receber as crianças e os adolescentes abrigadas em suas residências; *ii*) a redução da aplicação de medida (judicial) de acolhimento institucional, recomendando que no período da pandemia os novos acolhimentos sejam feitos somente em casos excepcionais; *iii*) a adaptação dos espaços físicos das instituições de *abrigo* para recebimento de pequenos grupos de crianças e adolescentes; e *iv*) a concessão da guarda provisória para pessoas previamente habilitadas.

Todas essas já são ações que visam cumprir os princípios basilares da medida protetiva de afastamento familiar de crianças e adolescentes, considerada excepcional e provisória, conforme previsto no ECA, art. 101 e outros, mas que nem sempre são cumpridas. Segundo o ECA, a retirada da criança do ambiente familiar deve ocorrer exclusivamente para atender ao melhor interesse da criança e do adolescente, sendo o poder familiar suspenso apenas nos casos em que os pais ou responsáveis não cumprirem, injustificadamente, seus deveres de guardiões. Considera-se que crianças e adolescentes em situação de acolhimento institucional não estão exercendo o direito de convivência familiar e tudo deve ser feito para restabelecer esse direito ou para minorar o sofrimento dessa população que se encontra afastada do convívio familiar.⁸

No Brasil, foram realizadas apenas duas pesquisas amplas para avaliar a situação do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes em situação de afastamento do convívio familiar por medida protetiva. A primeira pesquisa foi realizada em 2004 (Rocha, 2004) e a segunda em 2009 (Assis e Farias, 2013). Ambas mostraram resultados preocupantes quanto ao perfil dos meninos e das meninas em situação de acolhimento institucional e quanto à capacidade das instituições em garantirem o direito à convivência familiar das crianças e dos adolescentes sob sua guarda. As duas pesquisas constataram, por exemplo, que a maior parte dos acolhidos era constituída de crianças de mais idade e adolescentes (entre 7 e 15 anos), do sexo masculino, negros e pobres e que não contavam com o processo de destituição do poder familiar concluído. Tal perfil se opõe às características buscadas pelas famílias que querem adotar crianças no Brasil. Em geral, o perfil mais procurado para adoção era o de meninas, brancas e de até 2 anos de idade.

8. Apesar de existirem outras modalidades de acolhimento, como a família acolhedora ou a própria família extensa, o acolhimento em instituições ainda é a principal modalidade empregada no Brasil, e as instituições que executam essa medida de proteção, portanto, cumprem importante papel no cuidado com crianças e adolescentes em situação de risco. Nos serviços de acolhimento em famílias acolhedoras, crianças e adolescentes são acolhidos na residência de famílias da comunidade cadastradas e devidamente capacitadas para esta finalidade.

Além disso, as pesquisas confirmaram que a medida de acolhimento no Brasil não estava cumprindo o princípio da excepcionalidade estabelecido pelo ECA. Tanto em 2004, como em 2009, mais de 80% das crianças que viviam em abrigos tinham uma família, com a qual mantinham vínculo, e cerca de 40% das crianças e dos adolescentes foram afastados do convívio familiar por motivos relacionados à pobreza das famílias. Isto vai de encontro à legislação brasileira, que proíbe o afastamento da convivência familiar de crianças e adolescentes por motivos relacionados à pobreza. Para a legislação brasileira, as situações de pobreza ou de fragilização dos vínculos familiares devem ser enfrentadas tendo como diretriz a proteção às famílias, visando ao fortalecimento dos vínculos familiares.

Dessa forma, as medidas recomendadas recentemente pelo Conselho Nacional de Justiça, juntamente com o Conselho Nacional do Ministério Público, o Ministério da Cidadania e o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos para enfrentar a Covid-19 nas instituições de acolhimento de crianças e adolescentes são muito importantes não apenas para o período da pandemia, mas também para o cumprimento dos normativos existentes de fazer com que a medida de afastamento familiar seja breve e excepcional.

Finalmente, é importante destacar que uma medida recomendada no referido documento, em particular, suscita preocupações pelas consequências injustas que pode vir a provocar. O documento recomenda que no período da pandemia os recém-nascidos, deixados em adoção pela genitora, possam ser entregues para adotantes habilitados. Essa medida, se bem que possa ser bem-intencionada, visando evitar o encaminhamento de bebês para os serviços de acolhimento institucional, deve ser implementada com cautela, pois de acordo com a Constituição brasileira e o ECA, todos os esforços devem ser feitos para que as crianças continuem em suas famílias de origem. A medida de adoção deve ser tomada após todas as tentativas de reintegração à família. Na grande maioria dos casos é o desespero da falta de apoio e condição econômica que leva uma família a entregar um filho para adoção. Nesse caso, todos os esforços devem ser feitos para prover apoio psicológico, social e econômico que suportem decisões conscientes por parte das mães que entregam seus filhos em instituições de acolhimento.

Outro problema dessa medida é que ela ignora que a adoção de bebês recém-nascidos não necessita de permissão. Na verdade, há uma corrida por parte de pais adotantes para conseguirem adotar crianças, preferencialmente brancas, de até 2 anos. Nesse sentido, seria importante que o documento das recomendações contemplasse incentivos para adoção das chamadas crianças *inadotáveis*, que são os meninos negros mais velhos e as crianças com deficiência e com problemas de saúde. Para esses, o período da pandemia será ainda mais perverso, pois além de continuarem privados da convivência familiar também estarão afastados da comunidade, da escola e de outros espaços de convivência.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

Os impactos das medidas de enfrentamento à Covid-19 na vida das crianças e dos adolescentes demandam ações imediatas e o planejamento de outras para o momento pós-pandemia, quando as iniciativas de isolamento social forem amenizadas ou não forem mais necessárias. Entre as ações que precisam ser adotadas ou aprimoradas, além daquelas referentes à saúde e ao socorro financeiro das famílias mais vulneráveis, destacam-se as a seguir.

- 1) A continuidade da oferta da merenda escolar durante o período de suspensão das aulas devido ao enfrentamento à Covid-19, o que deve ser feito sob a forma de kits de gêneros alimentícios e, preferencialmente, entregues nas residências dos estudantes, como previsto na Resolução FNDE/MEC nº 2, de 9 de abril de 2020, a fim de evitar aglomerações e tumultos nesse período.
- 2) A garantia do cumprimento do calendário de vacinação das crianças e dos adolescentes como programa do Programa Nacional de Imunizações/MS.
- 3) A garantia do funcionamento e do fortalecimento dos conselhos tutelares, do Ministério Público, das varas da justiça da infância e da adolescência, do Disque 100 e de outros serviços do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, para que sejam combatidas todas as formas de violência contra crianças e adolescentes que, no período da pandemia, tendem ao agravamento.
- 4) O cumprimento das orientações da Recomendação Conjunta nº 1, de 17 de abril de 2020, do Conselho Nacional de Justiça, juntamente com o Conselho Nacional do Ministério Público, o Ministério da Cidadania e o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, que apresenta ou reitera medidas de aprimoramento do atendimento às crianças e aos adolescentes acolhidas em instituições de *abrigos*, no período da pandemia da Covid-19, à exceção da recomendação de aceleração do processo de adoção de recém-nascidos. Seria interessante que entre as recomendações fossem incluídos incentivos para a adoção de crianças e adolescentes pouco aceitas por pais adotantes (mais velhas, negras, com deficiências).

No período pós-pandemia, quando as medidas de isolamento social forem interrompidas, as crianças e os adolescentes ainda serão um grupo populacional extremamente vulnerável, especialmente no que se refere à pobreza e à violação de seus direitos humanos. A crise econômica deve perdurar durante o ano de 2020 e, provavelmente,

se estenda por período mais longo, persistindo as condições desfavoráveis do mercado de trabalho formal e informal. Assim, o recebimento do auxílio emergencial de R\$ 600,00/mês, que permite às mães e aos pais arcarem com as despesas básicas das crianças e dos adolescentes sob suas responsabilidades, deveria permanecer como medida essencial contra a fome e a pobreza. Portanto, sugere-se avaliar o alargamento do período de recebimento desse auxílio por parte da população de baixa renda até que as condições sanitárias e econômicas se normalizem.

Embora as crianças e os adolescentes brasileiros tenham constitucionalmente garantida a prioridade absoluta no atendimento de seus direitos, a realidade mostra um quadro de grandes deficiências, fragilidades e violações que demandam políticas públicas compensatórias e universais que efetivamente contribuam para a sua inserção na sociedade como cidadãos plenos orientados pelos valores de equidade, justiça e democracia.

REFERÊNCIAS

- AMARO, S. **Crianças vítimas da violência**: das sombras do sofrimento à genealogia da resistência. Uma nova teoria científica. Porto Alegre: AGE/Edipurs, 2003.
- ASSIS, S., FARIAS, L. (Orgs.). **Levantamento nacional das crianças e adolescentes em serviço de acolhimento**. São Paulo: Hucitec, 2013.
- BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e dá outras providências. Versão atualizada. Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm>. Acesso em: 8 maio 2020.
- _____. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Vigilância de Doenças e Agravos Não Transmissíveis e Promoção da Saúde. **Viva**: notificação de violência interpessoal e autoprovocada. 2. ed. Brasília: MS, 2016.
- _____. Lei nº 13.987, de 7 de abril de 2020. Autoriza, em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas em razão de situação de emergência ou calamidade pública, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). **Brasília: Congresso Nacional, 2020**. Disponível em: <<https://bit.ly/3bwSJ3p>>. Acesso em: 8 maio 2020.
- _____. Recomendação Conjunta nº 1, de 16 de abril de 2020. Conselho Nacional de Justiça, juntamente com Conselho Nacional do Ministério Público, Ministério da Cidadania e Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Dispõe sobre cuidados a crianças e adolescentes com medida protetiva de acolhimento, no contexto de transmissão comunitária do novo Coronavírus (Covid-19). Brasília, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3bAXpFw>>. Acesso em: 8 maio 2020.
- _____. Resolução FNDE/MEC nº 2, de 9 de abril de 2020. Dispõe sobre a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) durante o período de estado de calamidade pública devido à emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus (Covid-19). Brasília: MEC, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3fO9Z7J>>. Acesso em: 8 maio 2020.
- FERREIRA, H. R. S. *et al.* **Caderno ODS 16**: promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis. Brasília: Ipea, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2T3rozs>>. Acesso em: 8 maio 2020.
- INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopse Estatística da Educação Básica 2019**. Brasília: Inep, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3dKyvVl>>. Acesso em: 8 maio 2020.
- INESC – INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **O Brasil com baixa imunidade**: balanço do Orçamento Geral da União 2019. Brasília: Inesc, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/2Z4BIey>> Acesso em: 8 maio 2020.
- SÁ, E. B.; BENEVIDES, R. P. S. **Caderno ODS 3**: assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todas e todos, em todas as idades. Brasília: Ipea, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2WRFC7I>>. Acesso em: 8 maio 2020.
- SILVA, E. R. (Coord). **O direito à convivência familiar e comunitária**: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil. Brasília: Ipea; Conanda, 2004.
- SOUZA, P. H. G. F.; VAZ, F. M. **Caderno ODS 1**: acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares. Brasília: Ipea, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2LpmubY>>. Acesso em: 8 maio 2020.
- UNICEF – FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. **Pobreza na infância e adolescência**. Brasília: UNICEF, 2018. Disponível em: <<https://uni.cf/2y5JKbW>>. Acesso em: 8 maio 2020.
- _____. **30 Anos da Convenção sobre os Direitos da Criança**. Brasília: UNICEF, 2019. Disponível em: <<https://uni.cf/2WurQc4>>. Acesso em: 8 maio 2020.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Reginaldo da Silva Domingos

Assistente de Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Supervisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

Editores

Aeromilson Trajano de Mesquita

Cristiano Ferreira de Araújo

Danilo Leite de Macedo Tavares

Herlyson da Silva Souza

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



PÁTRIA AMADA
BRASIL
GOVERNO FEDERAL