

**Secretaria Especial
dos Direitos Humanos**





*O direito à convivência familiar
e comunitária:*

os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil

Brasília, dezembro de 2004

MINISTRO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

NELSON MACHADO (INTERINO)

SECRETÁRIO EXECUTIVO

NELSON MACHADO

PRESIDENTE DO INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA-IPEA

GLAUCO ARBIX

DIRETORA DA DIRETORIA DE ESTUDOS SOCIAIS - DISOC

ANNA MARIA T. MEDEIROS PELIANO

COORDENAÇÃO DA PESQUISA

ENID ROCHA ANDRADE DA SILVA

EQUIPE DA PESQUISA

SIMONE GUERESI DE MELLO

ALAM GONÇALVES GUIMARÃES, ALESSANDRO SANTIAGO ULHÔA CINTRA

JACILEIDE DO SOCORRO CASTRO DO MONTE, MARIA APARECIDA TEIXEIRA DOS SANTOS

CONSULTORES

ELIANE ARAÚJO, LISEANE MOROSINI, MARIA RAQUEL GOMES MAIA PIRES

MARLETE R. CARVALHO DE SALES OLIVEIRA

APOIO TÉCNICO

TELTEC-TELEMARKETING (BRASÍLIA)

AGRADECIMENTOS

DIRETORIA DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS DO IPEA E COORDENAÇÃO EDITORIAL DO IPEA

AGRADECIMENTOS ESPECIAIS

MARIA DO SOCORRO ELIAS DE MENESES E XAVIER DYSARZ

PROJETO GRÁFICO, EDITORAÇÃO ELETRÔNICA E REVISÃO

CLARISSA SANTOS E MARIA TEREZA LOPES TEIXEIRA

O direito à convivência familiar e comunitária : os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil / Enid Rocha Andrade da Silva (Coord.).

Brasília : IPEA/CONANDA, 2004. 416 p.: il.

1. Direito do menor-Brasil. 2. Estatuto da Criança e do Adolescente-Brasil (1990). 3. Criança-Proteção-Brasil. I. Silva, Enid Rocha Andrade da II. IPEA. III. CONANDA

CDD. 342.1641

CONANDA

Nilmário Miranda

Presidente

José Fernando da Silva

Vice-Presidente

REPRESENTANTES GOVERNAMENTAIS

GESTÃO 2003 A 2004

Casa Civil da Presidência da República

Titular

Ivanildo Tajra Franzosi

1ª Suplente

Kátia dos Santos Pereira

2ª Suplente

Tereza Cristina Silva Cotta

Ministério das Relações Exteriores

Titular

Maria Luiza Ribeiro Viotti

1º Suplente

Andrea Giovannetti

2º Suplente

Christiano Sávio Barros Figueirôa

Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República

Titular

Nilmário Miranda

1º Suplente

Mário Mamede Filho

2ª Suplente

Antonia Puertas Jimenez

Ministério da Educação

Titular

Shoko Kimura

1ª Suplente

Cleyde de Alencar Tormena

2ª Suplente

Roseana Pereira Mendes

Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República

Titular

Cristina de Fátima Guimarães

1º Suplente

Denise Antonia de Paula Pacheco

2º Suplente

José Carlos Rodrigues Esteves

Ministério da Saúde

Titular

Regina Celeste Bezerra Affonso de Carvalho

1ª Suplente

Thereza de Lamare Franco Netto

2ª Suplente

Alexia Luciana Ferreira

Ministério da Justiça

Titular

José Luis Gonzaga de Oliveira

1ª Suplente

Graciela Leite Pinto

2ª Suplente

Myriam Bréa Honorato de Souza

Ministério da Fazenda

Titular

Rosângela Fragoso de Mendonça Santiago

Suplente

Helda Renilda Meireles Borba

Ministério do Trabalho e Emprego

Titular

Eunice Léa de Moraes

1ª Suplente

Silvana Márcia Veloso de Castro

2ª Suplente

José Adelar Cuty da Silva

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome

Titular

Marcia Helena Carvalho Lopes

1ª Suplente

Margarida Munguba Cardoso

2ª Suplente

Joseleno Vieira dos Santos

Ministério da Cultura

Titular

Ricardo Anair Barbosa de Lima

1ª Suplente

Ana Maria Angela Bravo Villalba

2ª Suplente

Napoleão Alvarenga Filho

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Titular

Enid Rocha Andrade da Silva

1ª Suplente

Luseni Maria Cordeiro De Aquino

2ª Suplente

Nair Heloisa Bicalho de Souza

Ministério do Esporte

Titular

Alcino Reis Rocha

1ª Suplente

Meyre France Ferreira Leão

2ª Suplente

Roberto Lião Júnior

Ministério da Previdência Social

Titular

Ana dos Santos Braga

1ª Suplente

Laerte Ricarte Júnior

2ª Suplente

Eliane Lourenço da Silva

REPRESENTANTES DE ENTIDADES NÃO-GOVERNAMENTAIS NO CONANDA _____ GESTÃO 2003 A 2004

Associação Brasileira de Magistrados e Promotores da Justiça, da Infância e da Juventude/ABMP

Representante: Simone Mariano da Rocha

Fundação Fé e Alegria do Brasil

Representante: Cláudio Augusto Vieira da Silva

Conselho Federal de Serviço Social – Cfess

Representante: Elisabete Borgianni

Central Única dos Trabalhadores – CUT

Representante: Maria Izabel da Silva

Sociedade Brasileira de Pediatria – SBP

Representante: Rachel Niskier Sanchez

Associação Brasileira de Organizações não-governamentais - Abong

Representante: José Fernando da Silva

Ordem dos Advogados do Brasil - OAB

Representante: Marta Marília Tonin

Conferência Nacional dos Bispos do Brasil - CNBB

Representante: Maria das Graças Fonseca Cruz

Federação Nacional das APAE's

Representante: Laura Nazareth de Azevedo
Rosssetti

Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua - Mnmr

Representante: Maria Júlia Rosa Chaves
Deptulski

Pastoral da Criança – Organização de Ação Social da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB

Representante: Irmã Beatriz Hobold

UBEE – União Brasileira de Educação e Ensino

Representante: Pedro Vilmar Ost

Conselho Federal de Psicologia

Representante: Sandra Maria Francisco de Amorim

Visão Mundial

Representante: Welinton Pereira da Silva

REPRESENTANTES DE ENTIDADES NÃO-GOVERNAMENTAIS – SUPLENTE

Salesianos - Inspetoria São João Bosco

Representante: Jessimar Dias Pereira

Associação Brasileira Multiprofissional de Proteção a Infância e Adolescência - Abrapia

Representante: Vânia Izzo de Abreu

Instituto de Pesquisa, Ação de Mobilização – IPAM

Representante: Anamaria Mühlenberg da Silva

Confederação Geral dos Trabalhadores - CGT

Representante: Antonio Pereira da Silva Filho

Fundação Abrinq Pelos Direitos da Criança – Abrinq

Representante: Maria de Lourdes Alves Rodrigues

Centro de Referência, Estudos e Ações Sobre Crianças e Adolescentes.

Representante: Vicente de Paula Faleiros

Sobre os autores

Coordenada por Enid Rocha Andrade da Silva, esta publicação reúne os seguintes autores:

Anna Maria T. Medeiros Peliano, socióloga, pós-graduada em Política Social pela UnB, foi coordenadora do Núcleo de Estudos da Fome da UnB (1987-1992), diretora de Política Social do IPEA (1992-1994), membro do Conselho Nacional de Segurança Alimentar - Consea (1993/1994) e secretária-executiva da Comunidade Solidária (1995-1998). Atualmente é diretora da Diretoria de Estudos Sociais do IPEA.

Enid Rocha Andrade da Silva, economista pela Unicamp, mestre em Economia pela UFMG, pesquisadora do IPEA e conselheira do Conanda. Na área dos direitos da criança e do adolescente é autora de importantes trabalhos, tendo sido coordenadora do Mapeamento nacional da situação das unidades socioeducativas para o adolescente em conflito com a lei, realizado em parceria com a Secretaria Especial de Direitos Humanos em 2002.

Nathalie Beghin, economista formada pela Universidade Livre de Bruxelas e mestra em Políticas Sociais pela UnB, trabalhou no Programa de Combate à Fome e à Miséria (1993-94), e no Programa Comunidade Solidária. É pesquisadora do IPEA, membro do Conselho Diretor do Instituto de Estudos Socioeconômicos - Inesc e presidente da Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos - Abrandh.

Luseni Maria Cordeiro de Aquino é graduada em Ciências Sociais pela UFMG e mestra em Sociologia pela UnB. Técnica de planejamento e pesquisa do IPEA desde 1997, tem atuado nos estudos sobre gasto social, acesso à Justiça e garantia dos direitos da infância e da adolescência no Brasil.

Simone Gueresi, arquiteta e mestra em Planejamento Urbano pela UnB, atua como consultora na área de planejamento estratégico em diversas instituições governamentais. É co-autora do estudo O adolescente em conflito com a lei: situação do atendimento institucional no Brasil (IPEA/Brasília).

Siro Darlan de Oliveira, juiz titular da 1ª Vara da Infância e da Juventude da Comarca do Rio de Janeiro, possui diversos artigos publicados nos principais jornais do país e é autor do livro Da infância perdida à criança cidadã. Por sua contribuição à causa dos Direitos Humanos, recebeu diversos prêmios de honra ao mérito.

Úrsula Lehmakuhl Carreirão, mestranda em Serviço Social pela UFSC, assistente social lotada na Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social, Urbano e do Meio Ambiente/SC, participou da elaboração de ações e pesquisas voltadas ao resgate de direitos de crianças e adolescentes com medida de proteção em abrigo e de incentivo a adoção.

Roberto da Silva, pedagogo, mestre e doutor em Educação, leciona na Faculdade de Educação da USP. Como consultor do Unicef, atuou junto ao Comitê Nacional de Abrigos em 2003 e 2004 e integra a Comissão Intersetorial para Promoção, Garantia e Defesa do Direito a Convivência Comunitária. Dentre seus livros e artigos destaca-se Os filhos do governo, publicado pela editora Ática.

Agradecimento

A Coordenação da Pesquisa agradece a todos os dirigentes e profissionais de abrigo que se dispuseram a responder ao questionário enviado pelo IPEA e que, com desprendimento, disponibilizaram as informações necessárias. Esta atitude participativa e colaborativa foi fundamental para os resultados aqui apresentados.

Enid Rocha Andrade da Silva

Coordenadora da Pesquisa

Prefácio

Em boa hora nos chega às mãos este livro-relatório **“O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil”**, realizado a partir de uma pesquisa encomendada ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA pela Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente e pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), no âmbito de um colóquio sobre abrigos que, em meados de 2002, reuniu Governo e sociedade civil para debater a questão.

Tão diligentemente conduzida pela economista e pesquisadora do IPEA Enid Rocha Andrade da Silva, a pesquisa nos eleva a um novo patamar de conhecimento sobre essa importante faceta da nossa realidade institucional, contribuindo para retirar da sombra do esquecimento milhares de crianças e adolescentes brasileiros, que vivem atualmente em abrigos, privados do direito básico e fundamental, que todo ser humano possui, de crescer no seio de uma família e de uma comunidade. Superando uma visão difusa do problema, baseada em impressões e dados assistemáticos, inauguramos com esse estudo uma nova etapa no processo de reordenamento de abrigos, iniciado há 14 anos com o advento do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). A informação sistematizada e de âmbito nacional, com que nos brinda a pesquisa, ainda que restrita aos 589 estabelecimentos que compõem a rede de abrigos que recebem recursos do Governo Federal, aponta várias tendências no perfil desse tipo de entidade e dos seus usuários, deitando luz sobre aquilo que até então era somente entrevisto.

Sem querer antecipar-me ao leitor, nos achados e questões que a pesquisa nos coloca, gostaria de comentar dois pequenos conjuntos de dados que compõem este livro-relatório. Em primeiro lugar, o fato de 86,7% das crianças e adolescentes abrigados possuírem família, com a qual a maioria mantém vínculos (58,2%), sendo os motivos relacionados à pobreza os mais citados para o abrigamento (52%). Ainda assim, o tempo de duração da institucionalização variando entre 2 e 5 anos para 32,9% de todos os abrigados. Indevidamente, e violando direitos consagrados no ECA, a medida protetiva de abrigo em entidade, originalmente de caráter provisório e excepcional, vem sendo aplicada de maneira indiscriminada no Brasil, o que nos obriga a gestar políticas públicas voltadas a essas famílias e programas especiais de apoio sócio-familiar para sustentar uma política de preservação de vínculos.

Interessante perceber também que, do universo pesquisado, 68,3% dos abrigos são não-governamentais e 67,2% deles possuem significativa influência religiosa. No que se refere à manutenção dos abrigos não governamentais, cerca de 70% dos recursos são próprios ou se originam de doações de pessoas físicas ou jurídicas. A contribuição dos recursos públicos (União, estados e municípios) situa-se em torno de um terço do total. Não se trata, portanto, de uma institucionalidade capitaneada por este ou aquele Governo, mas que se funda em raízes histórico-culturais que remetem à formação da sociedade brasileira e a certas representações acerca da criança e da família pobres, que apesar de constituírem velhos paradigmas, ainda subsistem e prevalecem fortemente no fazer cotidiano das entidades de atendimento e no de muitas organizações que compõem o chamado Sistema de Garantia de Direitos.

Este é, precisamente, outro grande mérito do livro, que não se detém na descrição do ente pesquisado, mas procura refazer o percurso histórico da institucionalização de crianças e adolescentes no Brasil, realizando uma extensa revisão da literatura sobre o tema e aportando contribuições teóricas que aprofundam significativamente a análise dos dados obtidos e as suas conclusões.

Uma mudança cultural se dá pela afirmação de novos valores, no momento em que estes se tornam dominantes e passam a ser adotados pelo conjunto da sociedade e pelo Estado. O país vem acumulando ao longo dos últimos anos conhecimento e massa crítica nessa área. Como uma grande onda em formação, uma nova mentalidade ganha forma e espaço e, na agenda política, o tema se torna emergente. Se, por um lado, a realidade ainda é bastante adversa, ações e instituições, por outro, convergem e se articulam, nacional e internacionalmente, num momento histórico ímpar para promover e acelerar esse longo processo de mudança que, no caso do Brasil, assume a proporção de um salto civilizatório.

Vários fatores, sincronicamente, contribuem para a criação de uma sinergia institucional orientada ao reordenamento: a crescente produção de estudos e pesquisas, estaduais e municipais, governamentais e não-governamentais sobre o tema; o desenvolvimento de sistemas nacionais e internacionais de informação, como o SIPIA e a Rede Interamericana de Informação sobre a Infância (RIIN); o desenvolvimento de programas e metodologias alternativas ao abrigo institucional, como o acolhimento familiar e o apadrinhamento afetivo; a realização do XIX Congresso Pan-Americano da Criança, cujo tema foi "A família como base para o desenvolvimento integral da criança e do

adolescente”; a proliferação e crescente organização dos grupos de apoio à adoção; e o debate em torno do PL 1756 – Lei Nacional de Adoção.

No âmbito federal constituiu-se, por decreto presidencial, uma Comissão Intersetorial para Promoção, Defesa e Garantia do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, com representantes dos Três Poderes, de entidades representativas da sociedade civil, de conselhos e de organismos internacionais, visando estabelecer diretrizes políticas e um plano de ação nesta área. Ela substitui e amplia o escopo do Comitê para o Reordenamento da Rede Nacional de Abrigos, que participou e, de certa forma, construiu conjuntamente o estudo apresentado neste livro, que agora retroalimentará o processo de discussão da Comissão.

E assim avançamos, o conhecimento alimentando a ação, buscando construir um país que seja verdadeiramente de todos. Longe de esgotar o assunto, o trabalho realizado pelo IPEA em parceria com a Secretaria Especial de Direitos Humanos e o CONANDA, sob a coordenação da pesquisadora Enid Rocha, qualifica e aquece o debate, mostrando a necessidade de irmos muito além. Que a leitura dessa obra instigue e mobilize a todos a tomar parte nessa construção, é o que sinceramente desejamos.

Nilmário Miranda

*Secretário Especial de Direitos Humanos e Presidente do
CONANDA*

Índice

INTRODUÇÃO	17
CAPÍTULO 1	21
Contextualizando o “Levantamento Nacional dos Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede de Serviço de Ação Continuada”	
CAPÍTULO 2	41
O perfil da criança e do adolescente nos abrigos pesquisados	
CAPÍTULO 3	71
Um retrato dos abrigos para crianças e adolescentes da Rede SAC: características institucionais, forma de organização e serviços ofertados	
CAPÍTULO 4	99
Quem cuida? O quadro de recursos humanos nos abrigos	
CAPÍTULO 5	135
O ambiente físico no qual vivem crianças e adolescentes em situação de abrigo	
CAPÍTULO 6	169
O financiamento dos abrigos para crianças e adolescentes no Brasil	
CAPÍTULO 7	195
O Estatuto da Criança e do Adolescente e a percepção das instituições de abrigo	

CAPÍTULO 8	209
Os abrigos para crianças e adolescentes e a promoção do direito à convivência familiar e comunitária	
CAPÍTULO 9	243
O voluntariado nos abrigos: uma profissão de fé	
CAPÍTULO 10	287
A construção do direito à convivência familiar e comunitária no Brasil	
CAPÍTULO 11	303
Modalidades de abrigo e a busca pelo direito à convivência familiar e comunitária	
CAPÍTULO 12	325
A rede de proteção a crianças e adolescentes, a medida protetora de abrigo e o direito à convivência familiar e comunitária: a experiência em nove municípios brasileiros	
CAPÍTULO 13	367
O Judiciário e a medida de abrigo no âmbito da proteção integral: a experiência do Rio de Janeiro	
ANEXO	379
Questionário usado na pesquisa	