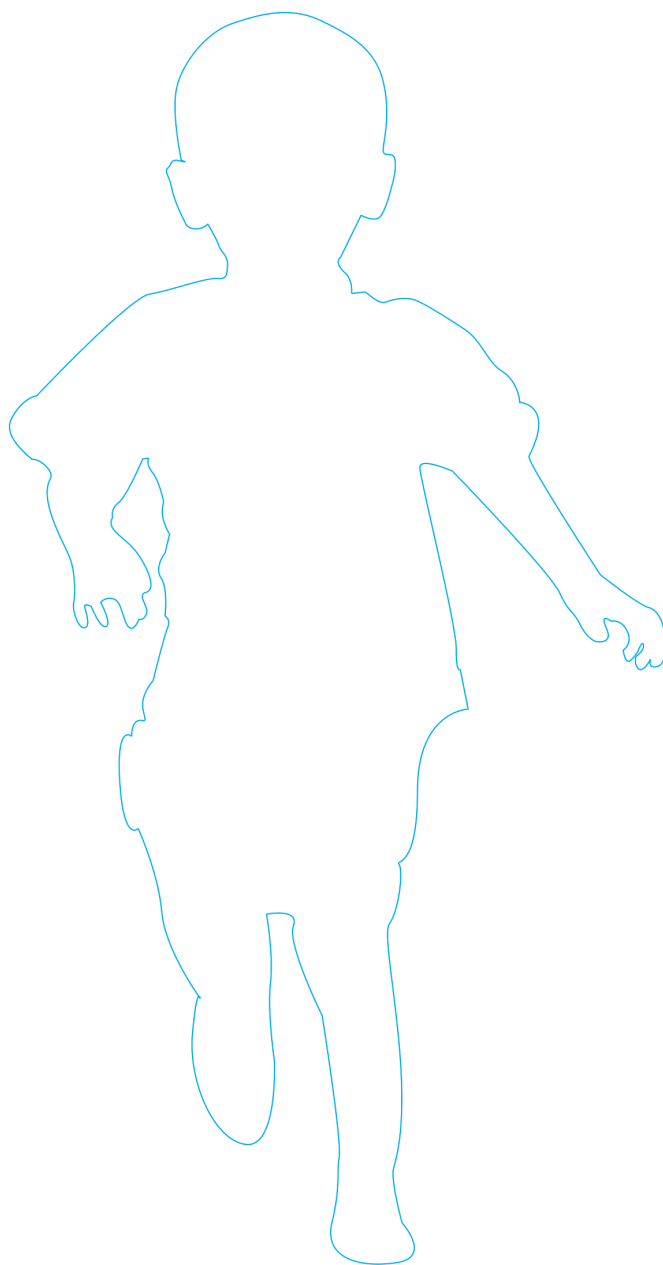




CAPÍTULO 1

*Contextualizando o
"Levantamento Nacional dos Abrigos
para Crianças e Adolescentes
da Rede de Serviços
de Ação Continuada"*

Enid Rocha Andrade da Silva e Simone Gueresi de Mello



1.1 AS POLÍTICAS PARA A INFÂNCIA E A ADOLESCÊNCIA NO BRASIL

1.1.1 Breve histórico

A trajetória do *locus* institucional do tema infância e adolescência no Brasil, ao longo dos anos, teve inúmeras variações, reflexo das diferentes óticas sob as quais já foi visto dentro do aparato estatal — desde uma perspectiva correcional e repressiva, visando proteger a sociedade de crianças e adolescentes “em situação irregular”, até uma visão de garantia de direitos, com o objetivo de oferecer proteção integral a todas as crianças e a todos os adolescentes.¹

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

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

Após 30 anos de luta da sociedade para acabar com o SAM, em razão de suas práticas tipicamente repressivas, no ano de 1964 — primeiro ano do regime militar — é estabelecida a Política Nacional de Bem-Estar do Menor (PNBEM),² com proposta claramente *assistencialista*, a ser executada pela Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (Funabem). O objetivo era dar um caráter nacional à política de bem-estar de crianças e adolescentes. A Funabem surgiu como integrante do Ministério da Justiça, tendo sido transferida, depois, para a Previdência Social, na qual permaneceu de 1972 até 1986.

¹ Para um estudo mais detalhado, ver COSTA, 1994.

² Lei 4.513/64.





Em 1979, foi aprovado o Código de Menores,³ que tratava da proteção e da vigilância às crianças e aos adolescentes considerados em situação irregular e se constituía num único conjunto de medidas destinadas, indiferentemente, a menores de 18 anos autores de ato infracional, carentes ou abandonados — aspecto típico da doutrina da situação irregular que o inspirava.

No fim dos anos 1970, surge um movimento social com uma nova visão sobre crianças e adolescentes — considerando-os sujeitos de sua história —, que evidenciava, entre outras coisas, a perversidade e a ineficácia da prática de confinamento de crianças e adolescentes em instituições.

Na década de 1980, que se caracterizou pelo início da abertura democrática, a legislação e as políticas destinadas aos “menores” passam a ser vistas como representativas do arcabouço autoritário do período anterior. Ao mesmo tempo, o *menino de rua* torna-se a figura emblemática da situação da criança e do adolescente no Brasil. O crescimento e a consolidação dessas discussões culminaram com a criação, em 1986, da Comissão Nacional Criança e Constituinte. No mesmo ano, já no governo de José Sarney, a Funabem foi para o Ministério do Interior, então responsável pelas áreas social e de desenvolvimento.

Em 1988, a nova Constituição Federal representou um marco na garantia de direitos básicos. Nesse contexto, a Constituição contempla a proteção integral a crianças e adolescentes em seus artigos 227 e 228, além de introduzir no arcabouço legal brasileiro o conceito de seguridade social, agrupando as políticas de assistência, previdência social e saúde.

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

Em decorrência da aprovação do ECA, a Funabem foi extinta, tendo sido criada a Fundação Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência (FCBIA), dentro do Ministério da Ação Social, cuja estrutura tinha como objetivo contemplar os novos princípios do estatuto e realizar a ação integrada com as outras esferas de governo.

³ Lei 6.697/79.

Em 1995 extingue-se a FCBIA, juntamente com a LBA, no processo de implementação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)⁴ pelo governo de Fernando Henrique Cardoso. Com a extinção desses órgãos, suas atribuições foram assumidas pela Secretaria de Defesa dos Direitos da Cidadania, no Ministério da Justiça, e pela Secretaria de Assistência Social, no Ministério da Previdência e Assistência Social.

Em 2003, primeiro ano do governo do presidente Luis Inácio Lula da Silva, a área dos direitos humanos foi desmembrada do Ministério da Justiça, tendo sido criada a Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH), ligada à Presidência da República. Dentro da SEDH, o tema crianças e adolescentes está a cargo da Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SPDCA). Já a assistência social chegou a ter, no início do mesmo ano, o *status* de ministério, voltando a ser, no começo de 2004, uma secretaria integrante do novo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

1.1.2 Crianças e adolescentes em situação de abandono: atribuições e competências das áreas de direitos humanos e de assistência social

A extinção das agências federais LBA e Fundação Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência (FCBIA) fez com que as atribuições institucionais relativas à infância e à adolescência fossem redirecionadas para outros órgãos. As ações relacionadas a suporte, promoção e articulação para a efetivação dos direitos da criança e do adolescente, conforme previsto no ECA, foram assumidas pela área governamental voltada para defesa e promoção dos direitos humanos, hoje SEDH. As ações referentes à execução do atendimento em instituições, bem como ao suporte técnico e financeiro para os programas na área da infância e da adolescência, foram assumidas pela pasta governamental responsável pela Política Nacional de Assistência Social, atualmente a Secretaria de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

No tocante ao atendimento a crianças e adolescentes em situação de abandono e vítimas de maus-tratos e/ou violência, as ações são realizadas de forma integrada pelas áreas de direitos humanos e de assistência social do governo federal.

⁴ Lei 8.742/93.





Com a Secretaria Especial de Direitos Humanos, mais especificamente a Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente,⁵ ficam as ações de defesa e garantia da proteção integral no atendimento aos direitos da população infanto-juvenil. A área de direitos humanos atua no sentido de assegurar que os direitos previstos na legislação sejam atendidos.⁶ Em linhas gerais, pode-se afirmar que a subsecretaria é responsável pela coordenação nacional da Política de Proteção Especial às Crianças e aos Adolescentes em Situação de Risco Pessoal e Social, cujo atendimento não seja contemplado no âmbito de atuação das demais políticas setoriais – saúde, educação e assistência social.⁷ A Política de Proteção Especial envolve todo o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, composto por Conselhos de Direitos e Tutelares, Ministério Público e Judiciário.

Assim, no campo das competências do governo federal para o atendimento integral dos direitos da criança e do adolescente, observa-se a atuação em tripé. Primeiro, o atendimento aos direitos sociais básicos, cuja responsabilidade está com os ministérios setoriais, que contemplam as políticas de educação, saúde, esporte, cultura, lazer etc. Em segundo, está a política pública de assistência social, que se volta para aqueles que se encontram, por algum motivo, desatendidos de suas necessidades básicas: carência alimentar e material, falta de moradia etc. Em terceiro, estão as ações vinculadas à proteção especial, que se voltam para garantir e proteger a dignidade, inerente à pessoa humana, daqueles que já tiveram seus direitos violados: assistência médica, psicológica, jurídica, oferecimento de abrigo, segurança, entre outras.

⁵ Até dezembro de 2002, funcionava no Ministério da Justiça, com o nome de Departamento da Criança e do Adolescente (DCA).

⁶ CENTRO BRASILEIRO PARA INFÂNCIA E A ADOLESCÊNCIA. *Vale a pena lutar: diretrizes básicas e missão institucional do CBIA*. Brasília, 1991.

⁷ *Atribuições e competências na área da infância e da adolescência da Secretaria de Assistência Social e da Secretaria dos Direitos da Cidadania* (resultado dos trabalhos do grupo técnico instituído, em junho de 1995, para propor novas atribuições na área da infância e da adolescência aos órgãos recém-criados).

1.2 A REDE DE SERVIÇOS DE AÇÃO CONTINUADA – SAC/ABRIGOS E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

As ações assistenciais regulamentadas pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e materializadas em ações e programas no âmbito da Secretaria de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome são de cinco tipos, conforme descrito no quadro 1. A **Rede SAC/Abrigos para crianças e adolescentes** inclui-se na modalidade “serviços assistenciais”, juntamente com o atendimento de crianças em creches (SAC/Creche), com os serviços de habilitação e reabilitação de pessoas portadoras de deficiências (SAC/PPD) e com o atendimento a idosos em asilos ou em meio aberto (SAC/Idosos). As características básicas desses serviços são o atendimento continuado e a definição de recursos em valores *per capita*.

QUADRO 01

Ações da esfera federal na área de assistência social

(i) Benefícios de prestação continuada (BPC) — asseguram uma renda monetária mensal, na forma de um salário mínimo, para idosos e para as pessoas portadoras de deficiências que não tenham condições de garantir o próprio sustento.


(ii) Benefícios eventuais — asseguram um salário mínimo para famílias de baixa renda em situações de nascimento (auxílio-natalidade) e de morte (auxílio-funeral).

(iii) Serviços assistenciais de atividades continuadas — visam à melhoria de vida da população, e suas ações estão voltadas para as necessidades básicas, com prioridade à infância e à adolescência em situação de risco pessoal e social.

(iv) Programas de assistência social — compreendem as ações integradas e complementares com objetivo, tempo, área e abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais.

(v) Projetos de enfrentamento da pobreza — são investimentos econômicos e sociais voltados para grupos populacionais em situação de pobreza, buscando subsidiá-los técnica e financeiramente.





Assim, de acordo com a LOAS, o atendimento de crianças e adolescentes em abrigos é parte integrante das atribuições da área de assistência social. O objetivo e a forma como se deve dar esse atendimento são estabelecidos pelos princípios do Estatuto da Criança e do Adolescente.

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

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

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

Assim, a área da assistência social federal concedeu ao atendimento de crianças e adolescentes em abrigos o mesmo tratamento dado às creches e aos asilos de idosos. Nesse sentido, o aspecto do financiamento é ilustrativo, pois os abrigos, que na época da FCBIA eram financiados pela modalidade de projetos, passaram, no âmbito da assistência, a ser financiados por meio do repasse *per capita*. Ou seja, as instituições cadastradas recebem um recurso mensal de acordo com a meta de atendimento preestabelecida.

A principal crítica a esse procedimento é que a finalidade dos abrigos é bem diferente da finalidade das creches. Enquanto estas últimas cumprem uma função educativa, à qual se agregam as ações de cuidado contínuo com crianças entre

zero e seis anos que vivem em um núcleo familiar, os abrigos são equipamentos de proteção provisória para crianças e adolescentes que necessitam permanecer, com vistas à própria proteção, temporariamente privados da convivência familiar.

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

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

O caráter residual do atendimento de crianças e adolescentes em abrigos também aparece no detalhamento do número de pessoas atendidas na Rede SAC como um todo: em 2000, enquanto a Rede SAC/Creche atendia cerca de 1,4 milhão de pessoas, a Rede SAC/Pessoas Portadoras de Deficiência, 141,6 mil e a Rede SAC/Idoso, 266,4 mil, a Rede SAC/Abrigos atendeu apenas 24 mil crianças e adolescentes.

Outra informação importante que indica o atendimento residual feito por meio da Rede SAC/Abrigos é a comparação entre o número de entidades atendidas pelo programa e o total de entidades de abrigo existentes em alguns municípios brasileiros.⁹ O universo dos abrigos contemplados pela Rede SAC no município de São Paulo, por exemplo, é de apenas 17,5%; em Porto Alegre, apenas 22%; e no Rio de Janeiro, 15,8% (tabela 1).

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

⁹ A informação sobre o total de abrigos para crianças e adolescentes existentes não pôde ser obtida nos cadastros nacionais de entidades do Conselho Nacional de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social e de Utilidade Pública do Ministério da Justiça, visto que não são agregados por modalidade de atendimento. Por isso, optou-se por apresentar alguns exemplos de municípios onde as informações estavam disponíveis.



TABELA 01

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

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

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

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

*** Associação Terra dos Homens, 2003.

1.2.1 Financiamento da Rede SAC/Abrigos

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

Até 1999, o financiamento dos abrigos para crianças e adolescentes dava-se no âmbito do Programa Brasil Criança Cidadã (BCC), que foi criado em 1996 e extinto em 1999, e se situava na categoria “programas de assistência social”. Somente a partir de 2000 é que os serviços de abrigo passaram a fazer parte da Rede SAC.

Os recursos utilizados para o financiamento da rede SAC/Abrigos são provenientes do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), criado pela LOAS com o objetivo de “proporcionar recursos e meios para financiar o Benefício de Prestação Continuada e apoiar serviços, programas e projetos de Assistência Social”.¹⁰

¹⁰ Decreto 1.605/95.

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

Apenas excepcionalmente, os recursos poderão ser transferidos diretamente às entidades privadas de assistência social, independentemente da celebração de acordo, convênio, ajuste ou contrato. Esse mecanismo só ocorre quando o repasse não pode ser efetuado diretamente ao estado ou ao município, em decorrência de inadimplência destes para com o Sistema de Seguridade Social.¹¹

Os recursos financeiros envolvidos na Rede SAC/Abrigos foram da ordem de R\$ 10 milhões por ano, no período de 2000 a 2002. O orçamento referente ao exercício de 2003 previu um montante um pouco menor do que o dos anos anteriores: cerca de R\$ 9,3 milhões para abrigos destinados a crianças e adolescentes. Os recursos repassados são proporcionais às metas declaradas pelas instituições beneficiadas, e o valor de referência para o cálculo do benefício é de R\$ 35,00 mensais por criança/adolescente a ser atendido.

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

¹¹ Lei 9.604/98.



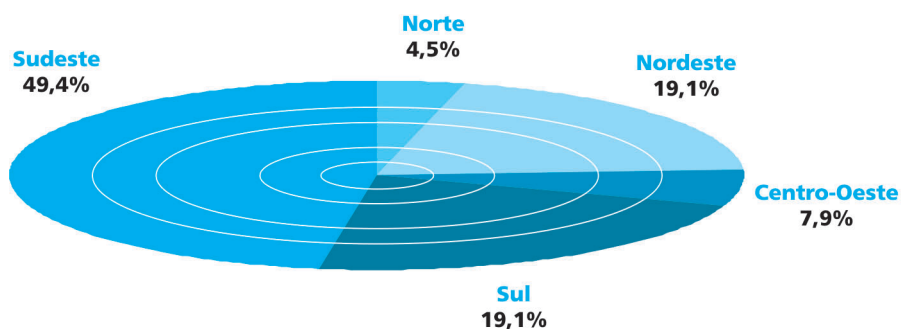
TABELA 02*Rede SAC/Abrigos: recursos orçados (lei + crédito), 2000/2002*

Ano	Valor nominal (R\$)	Valor real (R\$)	Perda relativa
2000	10.144.800	10.144.800	0
2001	10.144.800	9.093.177	10,37
2002	10.144.800	7.580.734	25,27

Fonte: MPAS (2002). Elaboração: IPEA/DISOC (2003).

1.2.2 Composição do cadastro de entidades da Rede SAC/Abrigos para crianças e adolescentes

A Rede SAC/Abrigos beneficia instituições em todas as regiões brasileiras. Analisando-se a distribuição das entidades cadastradas, percebe-se que a região Sudeste concentra praticamente a metade delas (49,4%). Em segundo lugar, mantendo o mesmo número de entidades beneficiadas, estão as regiões Sul e Nordeste, cada uma com 19,1% do total. O Centro-Oeste, por sua vez, tem 7,9%, e a região Norte possui apenas 4,5% do total de 670¹² registros do Cadastro da Rede SAC/Abrigos (gráfico 1).

GRÁFICO 01*Brasil: instituições cadastradas na Rede SAC/Abrigos para crianças e adolescentes.*

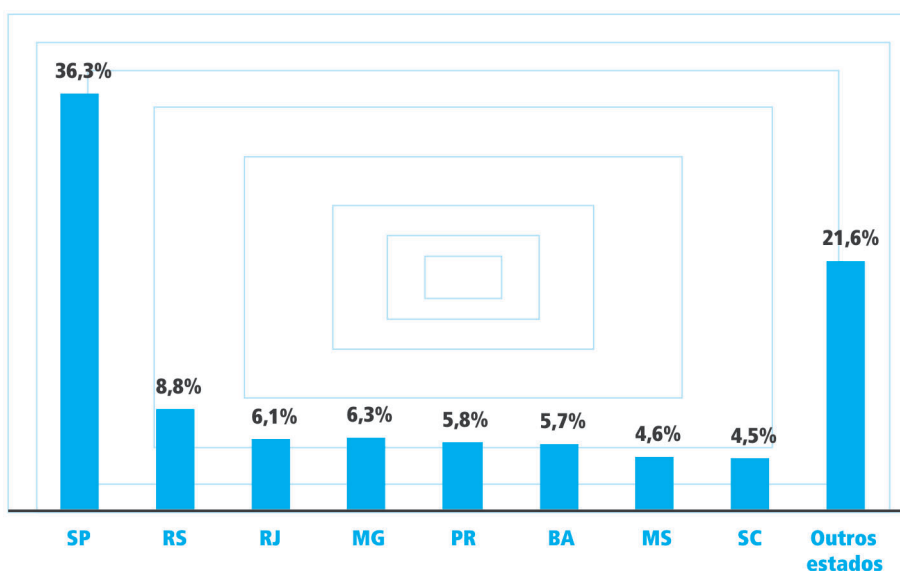
Fonte: MPAS, Cadastro de Entidades da Rede SAC/Abrigos (2002). Elaboração: IPEA/DISOC (2003).

¹² Este número de instituições refere-se às entidades registradas diretamente no Cadastro de 2002 da Secretaria de Assistência Social, do antigo Ministério da Previdência e Assistência Social, somadas às entidades beneficiadas pelos recursos repassados a prefeituras, secretarias estaduais e instituições mantenedoras constantes do cadastro. Essas entidades beneficiadas não estavam no Cadastro original encaminhado pela gerência da Rede SAC em Brasília e foram identificadas no processo de atualização do cadastro já no âmbito dos trabalhos desta pesquisa.

Essa distribuição regional, quando desagregada por Unidade da Federação, revela um desequilíbrio entre os estados brasileiros. Ainda que quase todos sejam contemplados com recursos da Rede SAC/Abrigos — com exceção do Distrito Federal e do Tocantins¹³ —, apenas oito unidades da Federação concentram 78% das instituições cadastradas para receber esses recursos. O Estado de São Paulo concentra mais de um terço (36,3%) dos abrigos cadastrados, o que significa um valor absoluto de 243 instituições. Em seguida, o Rio Grande do Sul, com quatro vezes menos instituições (59), o que representa apenas 8,8% do total.

GRÁFICO 02

Brasil: instituições cadastradas na Rede SAC/Abrigos para crianças e adolescentes, por Unidade da Federação




Fonte: MPAS, Cadastro de Entidades da Rede SAC/Abrigos (2002). Elaboração: IPEA/DISOC (2003).

Vale dizer que a distribuição das entidades cadastradas na Rede SAC/Abrigos segue padrão semelhante à distribuição do total de entidades filantrópicas no país, cuja concentração é também maior na Região Sudeste (59%), sendo que o Estado de São Paulo abriga 34% do total dessas entidades no Brasil.¹⁴

¹³ Segundo técnicos da área, a explicação provável para não haver instituições beneficiadas no Distrito Federal e no Tocantins é o fato de a rede de instituições beneficiadas ter se constituído a partir da extinção do CBIA, em 1995, mas ainda com base na rede que já era atendida por esse centro e pela LBA. A inclusão de novas instituições, quando ocorre, dá-se em substituição a outras. Como o estado do Tocantins é mais recente como Unidade da Federação e o Distrito Federal permaneceu durante muito tempo sob a gestão do governo federal, esses estados podem não ter presenciado oportunidades de novas inclusões.

¹⁴ MINISTÉRIO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL. Conselho Nacional de Assistência Social. *Balanco da filantropia no Brasil*. Brasília, 2003. Disponível em <http://www.assistenciasocial.gov.br/>, na página do CNAS.



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

1.3 A PESQUISA: OBJETIVOS, ETAPAS, UNIDADE DE ANÁLISE E DEFINIÇÃO DE ABRIGOS

1.3.1 Objetivos

A pesquisa “Levantamento Nacional dos Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede SAC” estruturou-se a partir de dois objetivos principais:

- a. conhecer as características dos serviços prestados pelas instituições beneficiadas no âmbito dos Serviços de Ação Continuada (SAC) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome que desenvolvem programas de abrigo para crianças e adolescentes;
- b. gerar informações que possibilitem ao governo federal, bem como às demais instâncias públicas que desenvolvem ações nessa área e à extensa rede da sociedade civil que atua em prol da defesa dos direitos de crianças e adolescentes, adequar suas políticas e programas e, conseqüentemente, melhorar o apoio às instituições que prestam serviços a crianças e adolescentes em situação de abandono social.

1.3.2 Etapas de realização da pesquisa

- a. a primeira constou de pesquisa realizada por telefone com os dirigentes de todas as instituições cadastradas na Rede SAC/Abrigos;¹⁶
- b. a segunda consistiu no envio de questionários auto-aplicáveis a todos os dirigentes das entidades de abrigo contatadas;
- c. a terceira etapa, realizada por meio de entrevistas com os gestores locais da política de garantia de direitos da criança e do adolescente em nove

¹⁵ IBGE, 2001.

¹⁶ Ver IPEA/DISOC. *Levantamento Nacional de Abrigos da Rede SAC. Relatório de Pesquisa número 1*. Brasília, outubro de 2003 (não publicado).

municípios selecionados, visou entender e aprofundar a reflexão sobre a inserção dos abrigos no âmbito da política municipal de proteção dos direitos da criança e do adolescente.

1.3.3 Unidade de análise

A unidade de análise deste estudo são os abrigos para crianças e adolescentes beneficiados pelo repasse *per capita* mensal da Rede de Serviço de Ação Continuada (Rede SAC) da Secretaria de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. A opção por esse universo de entidades deu-se, fundamentalmente, pelo fato de a Secretaria de Assistência Social contar com informações básicas para o contato com as instituições, facilitando o desenvolvimento dos trabalhos. Um levantamento completo de todos os abrigos existentes no Brasil suscitava dificuldades operacionais intransponíveis no curto prazo, sobretudo as relativas à ausência de informações cadastrais mínimas e suficientes sobre a totalidade das entidades dessa natureza.

Vale ressaltar que a escolha das instituições beneficiadas pela Rede SAC confere determinada característica aos resultados da pesquisa: os abrigos contidos nesse universo tendem a ter uma situação relativamente melhor do que a média dos abrigos no Brasil. Isso porque a inclusão na Rede SAC traz implícita, ao menos teoricamente, a necessidade de as entidades estarem registradas, no mínimo, nos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente, que têm a prerrogativa de fiscalizar as entidades que prestam serviços a crianças e adolescentes nos municípios onde estão instaladas.

Do total de 670 registros do Cadastro de Entidades da Rede SAC, 637 eram, de fato, instituições que poderiam ser contadas e consideradas, *a priori*, pertencentes ao universo de pesquisa deste levantamento.¹⁷ Isso porque algumas instituições registradas no cadastro apresentavam restrições que as excluíaam do estudo, por não executarem programas para crianças e adolescentes, não receberem os recursos da Rede SAC, ou até mesmo não existirem mais.

O “Levantamento Nacional dos Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede SAC” obteve respostas de 626 unidades de abrigo voltadas ao atendimento de crianças e adolescentes, vinculadas a 560 instituições – que, por sua vez,

¹⁷ O Cadastro da Rede SAC/Abrigos, disponibilizado ao IPEA para o início da pesquisa, refere-se ao atendimento realizado nos anos 2001 e 2002.



representam 88% do universo de 637 atendidos pelo Governo Federal por meio da Rede SAC/Abrigos.¹⁸ Das 626 unidades pesquisadas, 94,1% (589) oferecem programas de abrigos para crianças e adolescentes, e 5,9% são instituições que, embora pertencentes ao cadastro da Rede SAC, apresentam características diferentes de abrigos, de acordo com a definição adotada nesta pesquisa.

Como pode ser observado na tabela 1, o grupo não considerado abrigo é composto de 37 instituições: 13 comunidades terapêuticas, 10 centros de atenção diária, cinco unidades de execução de medida socioeducativa, quatro creches, duas escolas, uma casa de tratamento para adultos portadores do vírus HIV e uma casa de acolhimento para adultos portadores de necessidades especiais.

TABELA 03

Brasil/grandes regiões: distribuição dos abrigos da Rede SAC, segundo tipo de instituição

Tipo de instituição	Regiões brasileiras					BRASIL
	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	
Abrigo	25	112	290	122	40	589
Comunidade terapêutica	0	3	8	1	1	13
Centro de Atenção Diária (CAD)	1	4	3	1	1	10
Unidade de execução de medida socioeducativa	4	0	1	0	0	5
Escola	0	2	0	2	0	4
Creche	0	3	0	0	0	3
Casa de tratamento para adultos portadores de HIV/AIDS	0	0	0	0	1	1
Casa para adultos portadores de necessidades especiais	0	0	1	0	0	1
Total	30	124	303	126	43	626

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

1.3.4 Definição de abrigo adotada

No Estatuto da Criança e do Adolescente, o abrigo em entidade é definido como uma medida de proteção. A interpretação estrita dessa definição conduz ao raciocínio de que as instituições que oferecem programas de abrigo

¹⁸ O total de 560 inclui todas as entidades vinculadas às prefeituras, secretarias estaduais e mantenedoras que, no Cadastro da Rede SAC mantido pela Secretaria de Assistência Social, são computadas apenas como um registro. Além disso, as instituições podem possuir mais de uma unidade de atendimento, daí o universo de 626. Para maiores esclarecimentos, ver IPEA/DISOC. *Levantamento Nacional de Abrigos da Rede SAC. Relatório de Pesquisa número 1*. Brasília, outubro de 2003 (não publicado).

atendem crianças e adolescentes que tenham seus direitos violados e que, em razão disso e pela especificidade do caso, necessitem ser temporariamente afastados da convivência com suas famílias. Funcionam, assim, como moradia alternativa até o retorno à família de origem ou até a colocação em família substituta. Além disso, o ECA estabelece que essas crianças e esses adolescentes serão encaminhados ao abrigo por decisão da Justiça da Infância e da Juventude ou dos Conselhos Tutelares, sendo, neste caso, necessário o conhecimento do Judiciário.¹⁹

Entretanto, na prática, são encontradas outras situações em que crianças e adolescentes necessitam viver em instituições, afastadas de seus familiares. Tal é o caso, por exemplo, de crianças e adolescentes oriundos de famílias cujos responsáveis não têm local fixo de residência e moram no local de trabalho, necessitando deixar seus filhos aos cuidados de uma instituição. O convívio com a família se dá apenas nos períodos de férias ou em fins-de-semana, quando, eventualmente, ocorre a folga dos pais. Também as crianças e os adolescentes com vivência de rua passam pelas instituições sem a companhia de um responsável, mas, nesse caso, não se configura a situação de moradia alternativa: para eles, os abrigos funcionam como um espaço de proteção onde podem pernoitar, tomar banho e se alimentar, sem que isso represente, necessariamente, uma rotina.


O abrigo, assim, acaba por substituir medidas preventivas - por ausência ou ineficiência -, determinando a privação da convivência familiar por motivos que poderiam ser sanados com políticas e programas voltados à promoção da família, de forma a evitar o abrigamento.

Tanto os abrigos propriamente ditos quanto as instituições anteriormente descritas têm em comum o fato de que as crianças e os adolescentes estão afastados da família ou dos responsáveis, por período ininterrupto ou não. Conseqüentemente, o dirigente da entidade é equiparado, do ponto de vista legal, ao guardião das crianças ou dos adolescentes sob sua responsabilidade, ainda que isso seja apenas circunstancial.²⁰

¹⁹ Ainda de acordo com o estatuto, os próprios abrigos poderão acolher crianças e adolescentes, em caráter excepcional e de urgência, comunicando o fato às autoridades competentes até o segundo dia útil imediato (art. 93).

²⁰ Nas instituições do tipo albergue, por exemplo, mesmo que nem sempre se caracterizem como abrigo para crianças e adolescentes - pois com frequência acolhem famílias inteiras -, quando os menores de 18 anos permanecem desacompanhados, o responsável por eles, para todos os efeitos legais, será o dirigente da entidade (CBIA/SP e IEE/PUC SP. *Trabalhando Abrigos. Cadernos de Ação nº 3*. São Paulo: março/1993).





Assim, para efeito desta pesquisa, foram considerados abrigos todas as instituições que oferecem acolhimento continuado a crianças e adolescentes desacompanhados de seus familiares, o que pressupõe regularidade nos serviços oferecidos e determina ao dirigente da instituição a equiparação legal ao guardião dos meninos e das meninas acolhidos. Oferecendo esse tipo de serviço, entende-se que as entidades podem, portanto, ser analisadas à luz dos artigos do ECA que tratam dos abrigos.

São excluídos dessa definição os albergues que acolhem crianças e adolescentes apenas se acompanhados de suas famílias, bem como as instituições denominadas Centros de Atenção Diária, onde o regime de permanência, embora integral, se caracteriza pelo retorno diário da população atendida para o seu local de moradia.

Por fim, esta definição também deixa de fora as instituições com exclusividade de atendimento para adultos e adolescentes com transtornos decorrentes do uso ou abuso de substâncias psicoativas, mais conhecidas como comunidades terapêuticas. Estas instituições, apesar de prestarem atendimento contínuo e em regime de permanência integral e de as pessoas atendidas permanecerem sem a presença de familiares, têm seu funcionamento e prestação de serviços disciplinados pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e não pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.²¹

²¹ As comunidades terapêuticas são reguladas pela Resolução Anvisa nº 101/01.

1.4 BIBLIOGRAFIA

ANDI/DCA-MJ/AMENCAR. *Balas perdidas: um olhar sobre o comportamento da imprensa brasileira quando a criança e o adolescente estão em pauta da violência*. Brasília, 2001.

BRASIL. Lei 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.

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

CBIA/SP e IEE/PUC SP. *Trabalhando Abrigos*. Cadernos de Ação nº 3. São Paulo: março/1993

COSTA, A. C. G. *De menor a cidadão*. In: MENDEZ, E. G.; COSTA, A. C. G. *Das necessidades aos direitos*. São Paulo: Malheiros Editores, 1994. Série Direitos das Crianças, n. 4, p. 121-145.

IPEA/DISOC. *Levantamento Nacional de Abrigos da Rede SAC. Relatório de Pesquisa número 1*. Brasília, outubro de 2003 (não publicado).

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

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

