

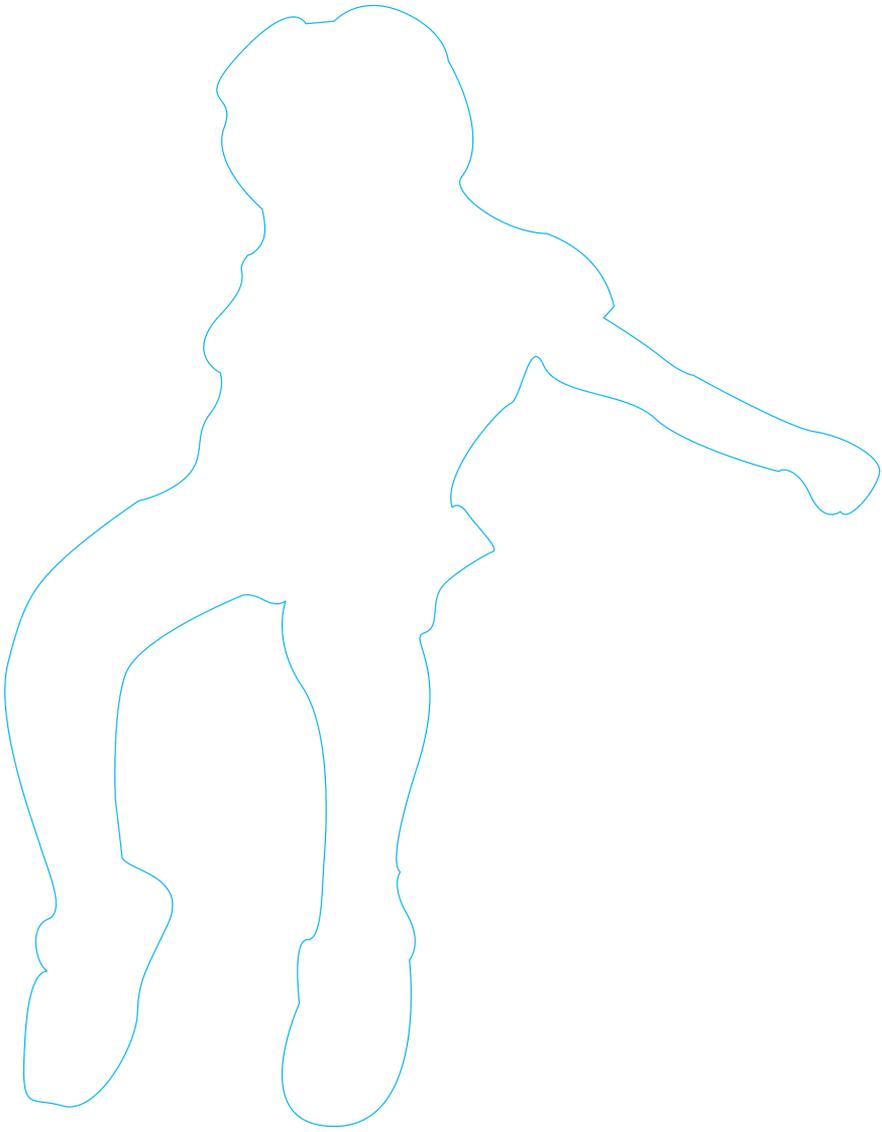


CAPÍTULO 3

Um retrato dos abrigos para crianças e adolescentes da Rede SAC: características institucionais, forma de organização e serviços ofertados

Enid Rocha Andrade da Silva e Simone Gueresi de Mello

Neste capítulo, serão apresentadas as principais características dos abrigos pesquisados pelo “Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede SAC”. Em abordagem descritiva, os itens a seguir têm o objetivo de destacar os aspectos que delineiam as principais características institucionais das entidades investigadas.

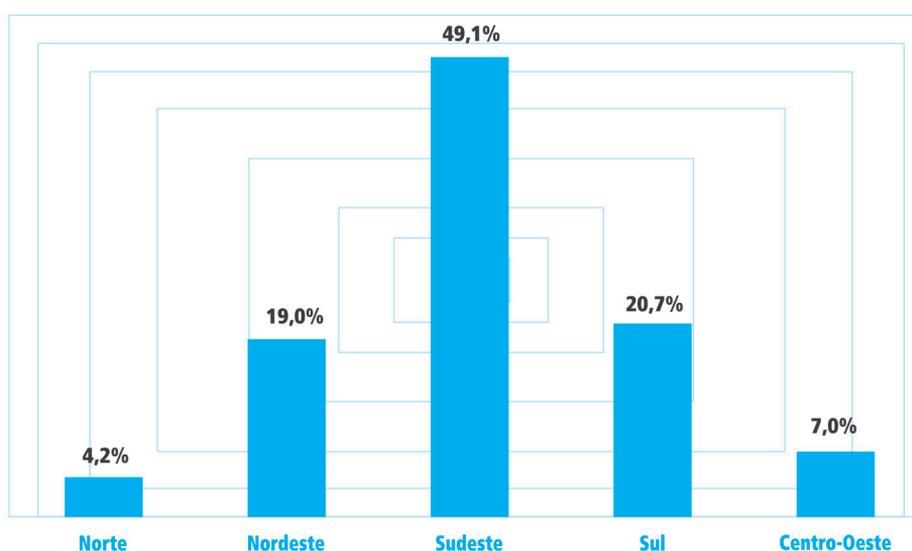


3.1 TAMANHO E LOCALIZAÇÃO DO UNIVERSO PESQUISADO

Como ilustrado no gráfico 1, a região Sudeste concentra quase metade dos 589 abrigos pesquisados (49,1%), seguida pela região Sul com 20,7% e pela região Nordeste com 19,0%. As regiões Centro-Oeste e Norte são responsáveis por menos de 12% do universo, sendo, respectivamente, 7,0% e 4,2% do total.¹

GRÁFICO 01

Brasil: distribuição dos abrigos da Rede SAC, segundo grandes regiões



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

A distribuição das instituições pesquisadas entre as Unidades da Federação mostra um número expressivamente maior de atendidos no estado de São Paulo, que tem em seu território mais de 1/3 dos programas da Rede SAC/Abrigos (34,1%). Os outros estados com maior número de abrigos são o Rio Grande do Sul (9,8%), Rio de Janeiro (7,6%), Paraná (7,0%), Minas Gerais (6,8%) e Bahia (6,3%). Individualmente, não alcançam sequer 10% dos programas de abrigo investigados (tabela 2).

¹ Vale notar que a distribuição dos abrigos que responderam o questionário enviado é bastante semelhante à distribuição das entidades cadastradas para receber recursos da Rede SAC (ver capítulo 1, item 1.2.2), o que garante representatividade ao universo pesquisado.

**TABELA 02***Brasil: distribuição dos abrigos da Rede SAC, segundo Unidades da Federação*

Região	UF	Nº de abrigos	Percentual
Norte	Acre	1	0,2%
	Amapá	3	0,5%
	Pará	3	0,5%
	Rondônia	17	2,9%
	Roraima	1	0,2%
	Nordeste	Alagoas	7
Bahia		37	6,3%
Ceará		14	2,4%
Maranhão		11	1,9%
Paraíba		9	1,5%
Pernambuco		11	1,9%
Piauí		1	0,2%
Rio Grande do Norte		10	1,7%
Sergipe		12	2,0%
Sudeste		Espírito Santo	3
	Minas Gerais	40	6,8%
	Rio de Janeiro	45	7,6%
	São Paulo	201	34,1%
Sul	Paraná	41	7,0%
	Rio Grande do Sul	58	9,8%
	Santa Catarina	23	3,9%
Centro-Oeste	Goiás	4	0,7%
	Mato Grosso	14	2,4%
	Mato Grosso do Sul	23	3,9%
BRASIL	BRASIL	589	100,0%

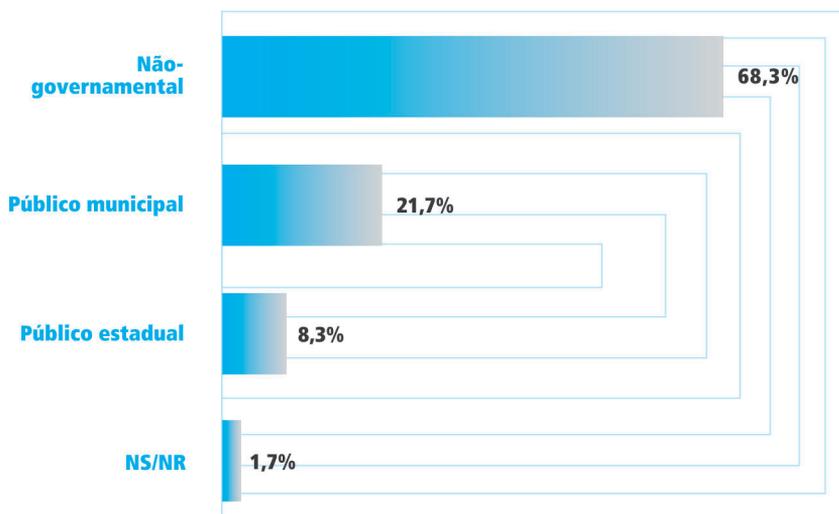
Fonte: IPEA/DISOC (2003). Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede SAC.

3.2 NATUREZA INSTITUCIONAL DOS ABRIGOS

Entre os abrigos da Rede SAC pesquisados predominam as instituições não-governamentais, que respondem por 68,3% do total, enquanto os abrigos públicos representam apenas 30,0%, sendo 21,7% municipais e 8,3% estaduais (gráfico 2). Essa maior parcela municipal das instituições de natureza pública está em conformidade com o Estatuto da Criança e do Adolescente e com a LOAS, que têm como diretriz a municipalização do atendimento para a população infanto-juvenil.

GRÁFICO 02

Brasil: distribuição dos abrigos da Rede SAC, segundo a natureza institucional



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

Às organizações não-governamentais, o estatuto reserva um papel estratégico ao incluí-las no bojo da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente. “A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.”²

Mais adiante, no artigo 90, o ECA define que as entidades governamentais e não-governamentais de atendimento são responsáveis pela manutenção das próprias unidades, assim como pelo planejamento e execução de programas socioeducativos e de proteção destinados a crianças e adolescentes.

Isso demonstra que as entidades não-governamentais são atores relevantes na implementação das políticas de proteção especial à infância e à adolescência. A predominância desse tipo de entidade na prestação de serviços de abrigo reforça ainda mais a responsabilidade do poder público – federal, estadual e municipal – no cumprimento de seu papel de coordenar um sistema, com vistas à efetiva implementação de uma política de proteção especial conforme prevista no ECA, bem como na garantia do apoio técnico e financeiro necessário às ações realizadas pela sociedade civil.

² Lei 8.069/90, Estatuto da Criança e do Adolescente, art. 86.



As regiões brasileiras mostram algumas diferenças com relação à natureza dos abrigos pesquisados, apresentada na tabela 3. Em primeiro lugar, destacam-se as regiões Norte e Sul, nas quais o percentual de instituições não-governamentais foge ao padrão do restante do Brasil: no Norte, 68% dos abrigos são públicos, sendo 56% de gestão municipal. Já na região Sul, quase a metade (46,7%) é governamental, com destaque para os municipais, que representam 36,9% do total da região.

TABELA 03

Brasil/grandes regiões: distribuição dos abrigos da Rede SAC, segundo a natureza institucional (%)

Natureza do abrigo	Regiões brasileiras					BRASIL
	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	
Não-governamental	32,0	65,2	79,9	51,6	65,9	68,3
Público municipal	56,0	10,7	17,0	36,9	19,5	21,7
Público estadual	12,0	24,1	1,0	9,8	9,8	8,3
ns/nr	0,0	0,0	2,1	1,6	4,9	1,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

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

No Nordeste, os abrigos públicos estaduais representam aproximadamente 1/4 das entidades pesquisadas na região (24,1%), ou seja, quase o triplo da média nacional. Mantém-se aproximadamente a mesma proporção do total nacional para as instituições não-governamentais, reduzindo-se à metade o percentual de instituições públicas municipais (10,7%), o que pode indicar que as diretrizes de municipalização da política de atendimento estão menos consolidadas nessa região.

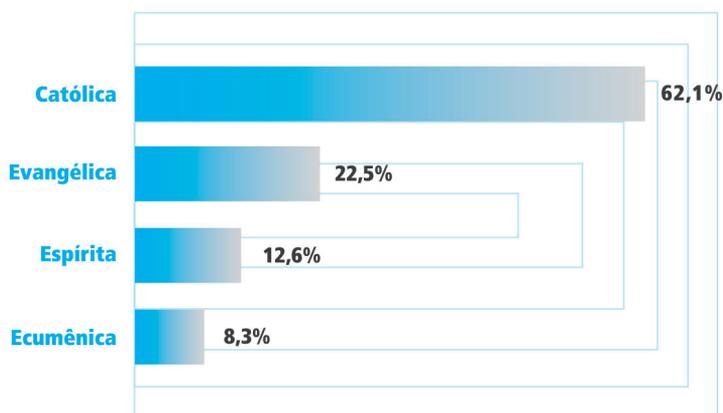
No outro extremo, o Sudeste tem o menor percentual de abrigos estaduais: apenas 1% das suas instituições. A região destaca-se, ainda, por ter a mais alta participação das entidades não-governamentais, que respondem por 79,9% das instituições pesquisadas.

3.3 VINCULAÇÃO/ORIENTAÇÃO RELIGIOSA

De acordo com os dados levantados pela pesquisa, a grande maioria (67,2%) dos abrigos possui vínculo ou orientação religiosa, sendo que, destes, mais de 60% seguem a religião católica. Outros 22,5% declararam ligação com crenças evangélicas, enquanto 12,6% seguem a doutrina espírita, e 8,3% se declararam ecumênicos (gráfico 3).

GRÁFICO 03

Brasil: distribuição dos abrigos da Rede SAC que possuem vinculação/orientação religiosa, segundo a crença



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

Não é surpreendente esse grande número de abrigos que disseram manter algum vínculo ou orientação religiosa, uma vez que, no Brasil, os cuidados com os órfãos e abandonados foram assumidos desde o final do século XVIII pelas irmandades e pelas Santas Casas de Misericórdia. Apenas no início do século XX essa questão passou a ser uma preocupação de Estado, quando foram criados os reformatórios ou institutos correcionais. Ainda assim, a ação estatal era mais voltada para os “infratores” do que para os “carentes e abandonados”.³ Além disso, as religiões costumam se envolver, em maior ou menor grau, em atividades voluntárias, destacando-se as atividades assistenciais.

O gráfico 4 mostra que a predominância de vínculos/orientações religiosas tem variação considerável entre as regiões brasileiras: enquanto 82,1% dos abrigos

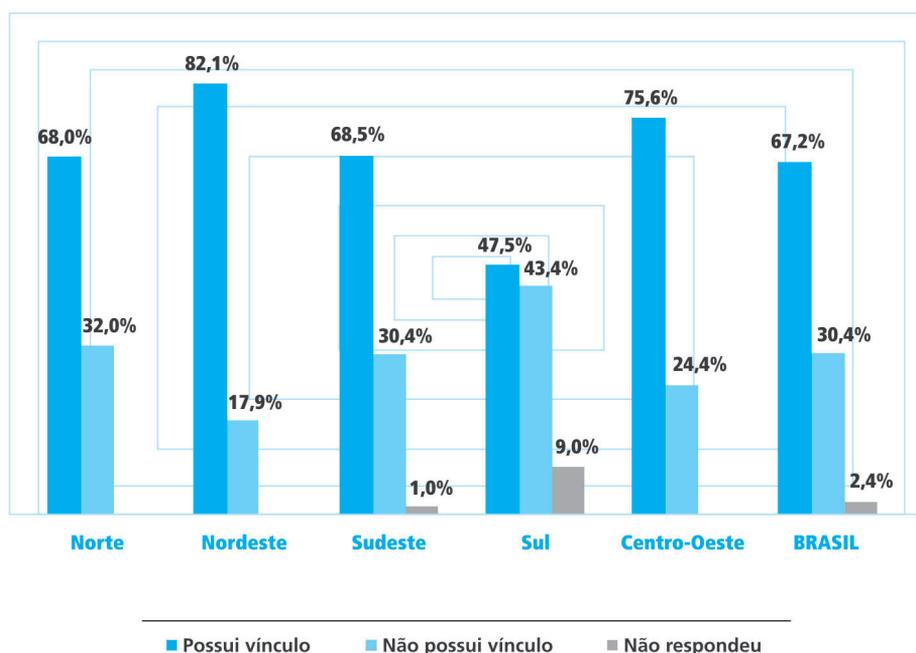
³ CBIA/SP e IEE/PUC SP. Trabalhando Abrigos. *Cadernos de Ação nº 3*. São Paulo: março/1993



do Nordeste e 75,6% no Centro-Oeste afirmam manter alguma vinculação ou orientação religiosa, no Sul essa parcela é de 47,5% (20 pontos percentuais abaixo da média nacional). Nas regiões Norte (68,8%) e Sudeste (68,5%), a participação das instituições com orientação/vinculação religiosa se aproxima da média para o total do universo pesquisado no país.

GRÁFICO 04

Brasil/grandes regiões: distribuição dos abrigos da Rede SAC, segundo orientação/vinculação religiosa



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

A tabela 4 mostra que a predominância da vinculação/orientação católica nos abrigos não se verifica com a mesma força em todas as regiões. O Norte, por exemplo, tem o mesmo número de abrigos católicos e evangélicos (35,3% de cada) e nenhuma instituição que declarou seguir orientação espírita. Interessante notar que a orientação evangélica é maior em relação à média nacional também nas regiões Sul e Centro-Oeste (29,3% e 32,3%, respectivamente). Já no Nordeste, é expressiva a influência católica (68,5% dos abrigos com orientação religiosa), o que eleva a participação dessa doutrina na média nacional, visto que é a única região em que o percentual de abrigos com essa vinculação está acima da média.

TABELA 04

Brasil/grandes regiões: distribuição dos abrigos da Rede SAC que possuem vinculação/orientação religiosa, segundo a crença

Vinculação/ orientação religiosa	Regiões brasileiras					BRASIL
	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	
Católica	35,3%	68,5%	55,3%	51,7%	51,6%	56,7%
Evangélica	35,3%	8,7%	16,1%	29,3%	32,3%	18,4%
Espírita	0,0%	5,4%	16,1%	8,6%	9,7%	11,3%
Ecumênica	11,8%	8,7%	8,5%	6,9%	6,5%	8,3%
Mais de uma orientação/vinculação	17,6%	8,7%	4,0%	3,4%	0,0%	5,3%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

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

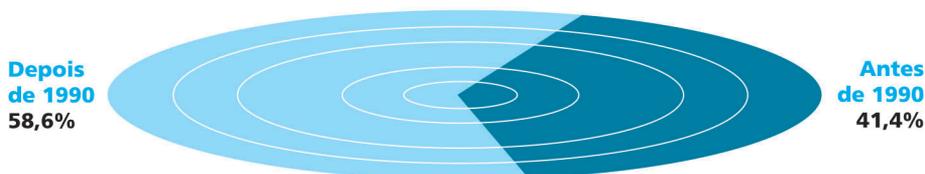
3.4 TEMPO DE FUNCIONAMENTO

Mais da metade das instituições pesquisadas (58,6%) foi fundada depois de 1990 (gráfico 5). Esse ano, em função da promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, tornou-se um marco para a área da infância e da adolescência, pois, desde então, o país passou a contar com o efetivo amparo legal para a garantia dos direitos dessa parcela da população. Após a edição do ECA, todas as instituições que já trabalhavam na área da atenção a crianças e adolescentes deveriam iniciar um processo de mudanças em direção à adequação à nova legislação. O norte das mudanças deveria ser a superação do enfoque assistencialista, fortemente arraigado nos programas de atendimento, em direção a modelos que contemplassem ações emancipatórias e que tivessem por base a noção de cidadania contida no ECA, considerando crianças e adolescentes como sujeitos de direitos.



GRÁFICO 05

Brasil: distribuição dos abrigos da Rede SAC, segundo fundação posterior ou anterior a 1990



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

O fato de a maior parte dos abrigos pesquisados ter sido criada após a promulgação do ECA não implica, necessariamente, a adequação à lei do funcionamento dessas instituições. Como se sabe, o estatuto é considerado uma legislação avançada até mesmo para os padrões internacionais. Sua disseminação e aceitação, bem como o efetivo cumprimento de seus princípios, têm sido um processo difícil, que, ao longo de mais de dez anos de existência, não foi totalmente compreendido pela sociedade.

A esse respeito, é ilustrativo citar os resultados da primeira etapa do “Levantamento Nacional” realizada junto aos dirigentes dos abrigos. Apesar de o ECA ter sido promulgado há mais de uma década, metade desses dirigentes não demonstrou total entendimento sobre o conteúdo da lei, ainda que 44,3% se considerassem *muito informados* sobre o ECA; 48,8%, *mais ou menos informados*; e 5%, tenham admitido ser *pouco ou nada informados*.⁴

Ainda que a maioria dos abrigos pesquisados tenha sido criada depois de 1990, a tabela 5 mostra que, no grupo de abrigos criados antes da promulgação do ECA, encontram-se instituições bastante antigas: três (0,5%) anteriores à década de 1920, 23 (3,9%) que foram criadas entre 1920 e 1949, e 68 (11,5%) fundadas entre os anos de 1950 e 1969. As diferenças regionais nesse quesito não são expressivas: em todas as regiões, praticamente a metade das entidades de abrigo foi fundada na década de 1990.

⁴ Ver capítulo 7.

TABELA 05

Brasil/grandes regiões: distribuição dos abrigos da Rede SAC, segundo o ano de fundação (%)

Fundação	Regiões brasileiras					BRASIL
	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	
Antes de 1920	0,0	0,9	0,3	0,0	2,4	0,5
Entre 1920 e 1949	0,0	3,6	5,5	1,6	2,4	3,9
Entre 1950 a 1969	0,0	7,1	15,2	9,8	9,8	11,5
Entre 1970 a 1989	16,0	22,3	21,8	23,0	22,0	21,9
Entre 1990 a 1999	52,0	50,9	45,0	50,0	48,8	47,7
A partir de 2000	8,0	4,5	6,6	7,4	0,0	5,9
Não respondeu	24,0	10,7	5,5	8,2	14,6	8,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

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

3.5 CAPACIDADE DE ATENDIMENTO E LOTAÇÃO DOS ABRIGOS PESQUISADOS

De acordo com a tabela 6, no período de realização da pesquisa havia 19.373 crianças e adolescentes nos abrigos pesquisados. Além da população infanto-juvenil, existiam nessas instituições 938 adultos e 174 idosos. Observa-se, ainda, que foram encontrados abrigos com apenas duas crianças e adolescentes e outros com até 450 abrigados.

TABELA 06

*Brasil: lotação dos abrigos da Rede SAC**

População atendida	Número mínimo	Média	Número máximo	Total
Crianças e/ou adolescentes	2	33,4	450	19.373
Adultos	1	19,1	100	938
Idosos	1	17,4	70	174

* Dados referentes ao período de realização do levantamento.

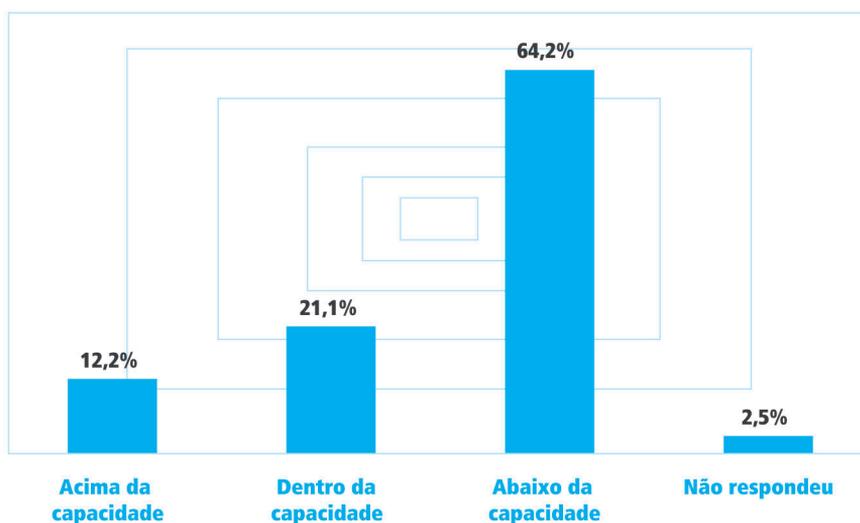
Fonte: IPEA/DISOC (2003). Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede SAC.



Nota-se, também, que a maioria dos abrigos (64,2%), na época do levantamento, estava com a lotação abaixo da capacidade de atendimento, isto é, o número de vagas disponíveis era superior ao total de crianças e adolescentes que estava sendo atendido naquele momento. Outros 21,1% estavam operando dentro da capacidade de atendimento, e apenas 12,2% declararam estar atendendo uma quantidade de crianças e adolescentes superior à capacidade, ou seja, estavam superlotados (gráfico 6).

GRÁFICO 06

Brasil: distribuição dos abrigos da Rede SAC, segundo a relação entre lotação e capacidade de atendimento



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

A lotação dos abrigos no período da pesquisa era semelhante em todas as regiões brasileiras, destacando-se a região Norte, onde a parcela de abrigos sublotados era de 88%, bem maior do que a média nacional. Por sua vez, as regiões Sudeste e Sul do país concentravam a maior parte de abrigos com superlotação, operando acima da própria capacidade – 18,0% e 15,2%, respectivamente (tabela 7).

TABELA 07

Brasil/grandes regiões: distribuição dos abrigos da Rede SAC, segundo a relação entre lotação e capacidade de atendimento (%)

Lotação do abrigo	Regiões brasileiras					BRASIL
	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	
Acima da capacidade	0,0	2,7	15,2	18,0	7,3	12,2
Dentro da capacidade	8,0	28,6	20,4	18,0	22,0	21,1
Abaixo da capacidade	88,0	65,2	62,3	63,1	63,4	64,2
Não respondeu	4,0	3,6	2,1	0,8	7,3	2,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

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

A situação encontrada, na qual a maior parte dos abrigos estava atendendo um número menor de crianças em relação ao total de vagas disponíveis, pode ser um reflexo do esforço das instituições com vistas à adequação ao ECA, que recomenda o “atendimento personalizado e em pequenos grupos”.⁵ Embora o estatuto não defina um número máximo para o atendimento de crianças e adolescentes em abrigos, alguns estudos, bem como regulamentações estaduais e/ou municipais, com o objetivo de orientar o reordenamento desse tipo de instituição, recomendam que a capacidade máxima de vagas não ultrapasse 25 crianças e adolescentes por unidade.⁶ A partir desse número seria inviável oferecer um atendimento singular e personalizado, conforme preconizado no ECA.

O gráfico 7 mostra que, apesar de ter sido encontrada a proporção significativa de 4,1% dos abrigos com uma quantidade de crianças e adolescentes superior a 100 (24 abrigos), mais da metade (56,7%) das instituições pesquisadas obedecia à recomendação do atendimento em pequenos grupos, pois 23,1% atendiam, no período de realização do levantamento, de duas a 12 crianças e adolescentes, e 33,6% acolhiam entre 13 e 25.

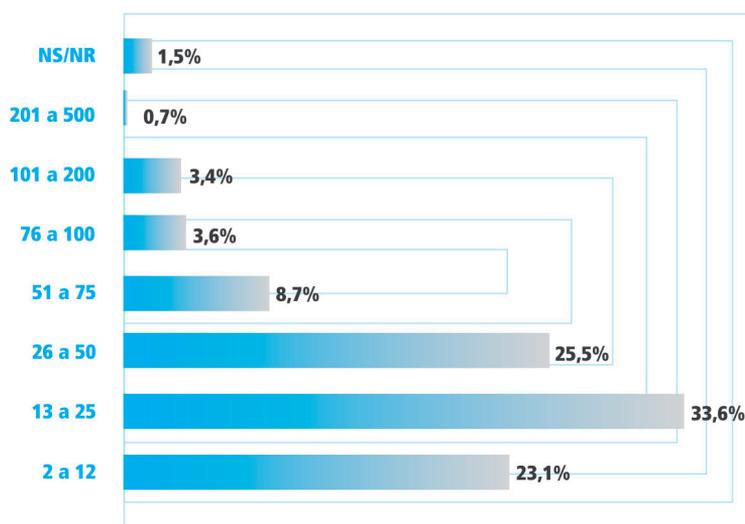
⁵ Lei 8069/90, art. 92, parágrafo único, inc. III.

⁶ MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL. *Subsídios para ordenamento e financiamento dos serviços de abrigo*. Brasília, 2000; CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. *Política de abrigo para crianças e adolescentes do município do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, setembro de 2001.



GRÁFICO 07

Brasil: distribuição dos abrigos da Rede SAC, segundo o número de crianças e adolescentes atendidos no período na pesquisa



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

A tabela 8 mostra a distribuição dos abrigos pesquisados segundo o número de crianças e adolescentes que estavam sendo atendidos no período de realização do “Levantamento Nacional”, para cada uma das cinco regiões brasileiras. Em primeiro lugar, observa-se que a região Norte é a que mais se sobressai no quesito adequação ao atendimento em pequenos grupos, pois 92% de seus abrigos estavam atendendo, no máximo, 25 crianças e adolescentes, sendo que 40% até 12, e 52% entre 13 e 25 crianças e adolescentes.

Em segundo lugar, a região Nordeste possui a menor proporção de abrigos atendendo pequenos grupos (38,4%), sendo 17,9% com no máximo 12 crianças e adolescentes, e 20,5% na faixa de 13 a 25. A região Sudeste tem mais da metade (56,4%) de seus abrigos pesquisados atendendo até 25 crianças e adolescentes, proporção que é menor do que as encontradas nas regiões Sul e Centro-Oeste: respectivamente, 66,4% e 58,5% de seus abrigos atendendo grupos de até 25.

TABELA 08

Brasil/grandes regiões: distribuição dos abrigos da Rede SAC, segundo o número de crianças e adolescentes atendidos no período da pesquisa (%)

Número de crianças e adolescentes	Regiões brasileiras					BRASIL
	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	
2 a 12	40,0	17,9	19,4	32,0	26,8	23,1
13 a 25	52,0	20,5	37,0	34,4	31,7	33,6
Subtotal até 25	92,0	38,4	56,4	66,4	58,5	56,7
26 a 50	8,0	25,0	29,4	23,8	14,6	25,5
51 a 75	0,0	15,2	7,6	4,9	14,6	8,7
76 a 100	0,0	8,9	2,8	2,5	0,0	3,6
101 a 200	0,0	7,1	2,1	1,6	9,8	3,4
201 a 500	0,0	2,7	0,3	0,0	0,0	0,7
Subtotal mais de 100	0,0	9,8	2,5	1,6	9,8	4,1
Não sabe/não respondeu	0,0	2,7	1,4	0,8	2,4	1,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,00

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

Por fim, cabe esclarecer que os 24 maiores abrigos em número de crianças e adolescentes atendidos (mais de 100) assim se distribuíam: 11 abrigos no Nordeste (9,8% do total da região), sete abrigos no Sudeste (2,5% do total da região), quatro abrigos no Centro-Oeste (9,8% do total da região) e dois abrigos no Sul (1,6% do total da região).

3.6 EXCLUSIVIDADE E ESPECIALIDADE NO ATENDIMENTO OFERECIDO

A permanência em programas de abrigo não deve se constituir em fator de isolamento ou exclusão. As diretrizes para a garantia do direito à convivência familiar e comunitária, direito fundamental estabelecido no ECA, tratam de vários aspectos a serem considerados para que se evite o estigma social e o afastamento de crianças e adolescentes da convivência com suas famílias e com as pessoas da comunidade.

Por outro lado, o próprio estatuto determina como princípios do atendimento em abrigos “evitar, sempre que possível, a transferência para outras entidades de





crianças e adolescentes abrigados”⁷ e “o não-desmembramento de grupos de irmãos”.⁸ De fato, as transferências de uma instituição para outra, bem como a separação de crianças e adolescentes de uma mesma família - ambas situações causadoras de sofrimento e de rompimentos afetivos - com frequência são determinadas pelas restrições do atendimento oferecido pelos abrigos: limites máximos e mínimos de idade, exclusividade no atendimento por sexo dos abrigados, não-aceitação de determinadas características, entre outras.

É desejável que as instituições de abrigo destinadas à proteção da infância e da adolescência atendam em caráter universal qualquer pessoa com menos de 18 anos que necessite desse serviço. As especificidades das crianças e dos adolescentes deverão apenas orientar o atendimento personalizado e a própria organização do abrigo, mas não limitar o acesso ou a permanência nessa ou naquela instituição.

Nesse sentido, os programas de abrigo deveriam evitar especializações e atendimentos exclusivos a determinadas parcelas da população infanto-juvenil, como adotar faixas etárias muito estreitas, atender exclusivamente portadores de necessidades especiais ou de HIV, entre outros exemplos. A atenção especializada, quando necessária, deveria ser proporcionada por meio da articulação com outros serviços públicos e, talvez, a partir de pequenas adaptações no espaço e na organização do abrigo, como aconteceria em uma residência comum.

Do total de abrigos da Rede SAC, 62,3% fazem atendimento misto quanto ao sexo da criança ou do adolescente abrigado, ou seja, desenvolvem atividades em regime de co-educação, conforme recomendado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.⁹ Outros 37,2% mantêm critérios restritivos ao abrigamento de acordo com o sexo, sendo que 12,6% dos abrigos pesquisados atendem somente meninas, e 24,6% são exclusivos para meninos (gráfico 9).

Entre as instituições que acolhem crianças e adolescentes de apenas um dos sexos é surpreendente verificar, conforme indicam os dados da tabela 9, que 46,1% foram criadas após a promulgação do ECA, sem atender ao princípio da co-educação. O acolhimento a ambos os sexos não só contribui para a construção da identidade das crianças e dos adolescentes abrigados, como também facilita o cumprimento do princípio de não-desmembramento de grupos de irmãos.

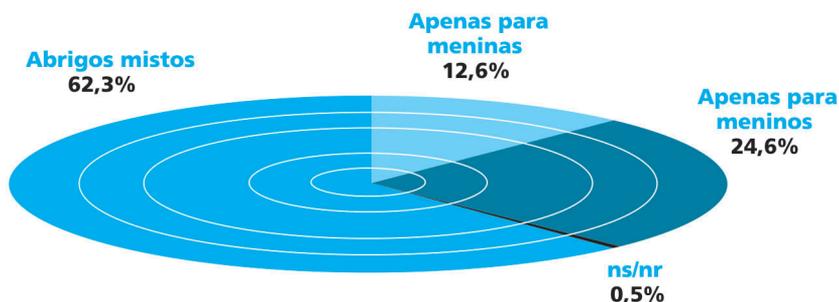
⁷ Lei 8069/90, Estatuto da Criança e do Adolescente, art. 92, inc. VI.

⁸ Estatuto da Criança e do Adolescente, art. 92, inc.V.

⁹ Estatuto da Criança e do Adolescente, art. 92, inc. IV.

GRÁFICO 09

Brasil: distribuição dos abrigos da Rede SAC pelas características do atendimento, segundo sexo



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

TABELA 09

Brasil: distribuição dos abrigos não-mistos, segundo o ano de fundação

Ano de fundação	Nº de abrigos não-mistos	Percentual
Antes de 1920	2	0,9%
Entre 1920 e 1949	14	6,4%
Entre 1950 e 1969	30	13,7%
Entre 1970 e 1989	52	23,7%
Entre 1990 e 1999	88	40,2%
Após 2000	13	5,9%
Não respondeu	20	9,1%
Total	219	100,0%

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

Com relação às diferenças regionais, na região Nordeste 57,2% das instituições pesquisadas atendem apenas crianças e adolescentes de um dos sexos (a média nacional é de 37,2%), sendo 38,4% exclusivamente masculino. Por sua vez, as regiões Centro-Oeste (24,4%), Sul (27,0%) e Norte (28,0%) apresentam os menores percentuais de abrigos exclusivos por sexo (tabela 10).

TABELA 10

Brasil/grandes regiões: distribuição dos abrigos da Rede SAC pelas características do atendimento, segundo sexo (%)

Atendimento	Regiões brasileiras					BRASIL
	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	
Não-misto	28,0	57,2	36,3	27,0	24,4	37,2
Apenas para meninos	20,0	38,4	22,5	21,3	14,6	24,6
Apenas para meninas	8,0	18,8	13,8	5,7	9,8	12,6
Misto	72,0	42,9	63,0	72,1	75,6	62,3
Não sabe/não respondeu	0,0	0,0	0,7	0,8	0,0	0,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

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

No que diz respeito à faixa etária de atendimento à infância e à adolescência em abrigos, é recomendável que a organização dos programas que oferecem esse tipo de serviço ocorra sob a forma do chamado “agrupamento vertical”, onde se propicia o convívio entre crianças e adolescentes de diferentes faixas etárias. Esse formato, além de facilitar o acolhimento de grupos de irmãos, permite a convivência de meninos e meninas de várias idades e, conseqüentemente, em várias etapas do desenvolvimento infanto-juvenil, o que favorece o estímulo mútuo e o melhor aproveitamento das atividades educacionais. Os mais velhos estimulam a independência e o desenvolvimento das crianças mais novas, assim como ocorre em uma família com filhos em diferentes faixas etárias.¹⁰

Assim, quanto mais amplas forem as diferenças entre as idades máxima e mínima no âmbito do agrupamento aceito pelo abrigo, maior flexibilidade terá o programa para o atendimento aos princípios recomendados pelo ECA e para oferecer um ambiente favorável ao desenvolvimento das crianças e dos adolescentes. A tabela 11 mostra que a maior parte dos abrigos (62%) apresenta uma diferença superior a 10 anos entre a maior e a menor idade de crianças e adolescentes aceitos no programa. Trata-se de um intervalo suficientemente amplo para permitir o acolhimento de irmãos e para proporcionar a convivência de crianças e adolescentes em diferentes idades.

¹⁰ CBIA/SP e IEE/PUC SP. Trabalhando Abrigos. *Cadernos de Ação nº 3*. São Paulo: março/1993

A análise regional desse quesito mostra que o Centro-Oeste e o Sul se destacam porque cerca de 70% dos abrigos dessas regiões têm intervalos etários de atendimento superiores a 10 anos. Na região Sudeste, 62,3% dos abrigos oferecem atendimento a crianças e adolescentes dessa forma. As regiões Norte (56%) e Nordeste (50%) têm percentuais menores de abrigos com diferença maior que 10 anos entre a idade máxima e a mínima. No entanto, vale ressaltar que nessas duas regiões há maiores concentrações em faixas imediatamente inferiores, com diferenças entre a maior e a menor idade do atendimento variando de cinco a 10 anos.

TABELA 11

Brasil/grandes regiões: distribuição dos abrigos da Rede SAC pelas características do atendimento, segundo faixa etária (%)

Diferença média entre idades máxima e mínima	Regiões brasileiras					BRASIL
	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	
Até 2 anos	0,0	0,0	0,7	0,0	2,4	0,5
De 3 a 4 anos	4,0	1,8	5,2	3,3	2,4	3,9
De 5 a 7 anos	20,0	28,6	16,3	9,0	19,5	17,5
De 8 a 10 anos	20,0	16,1	10,7	13,9	2,4	12,2
Acima de 10 anos	56,0	50,0	62,3	70,5	70,7	62,0
Não sabe/não respondeu	0,0	3,6	4,8	3,3	2,4	3,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

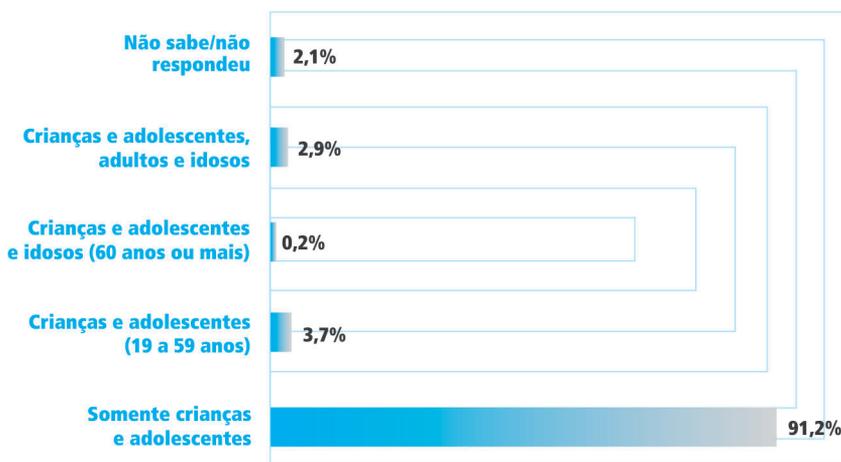
Fonte: IPEA/DISOC (2003). Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede SAC.

No que se refere à exclusividade para a população infanto-juvenil, a maioria dos abrigos pesquisados (91,2%) atende somente crianças e adolescentes. Apenas 6,8% (cerca de 40 abrigos) acolhem também adultos e idosos no mesmo espaço institucional (gráfico 10). Entre esses últimos, encontram-se instituições que atendem, por exemplo, pessoas portadoras de necessidades especiais e que aí estão desde a infância. Há também nesse grupo um pequeno número de instituições que oferece atenção a adolescentes grávidas ou a jovens mães, que são acolhidas juntamente com seus bebês. Nesses casos, o público adulto informado por esses abrigos refere-se às mães ou às gestantes maiores de 18 anos.



GRÁFICO 10

Brasil: distribuição dos abrigos da Rede SAC, segundo atendimento exclusivo para crianças e adolescentes

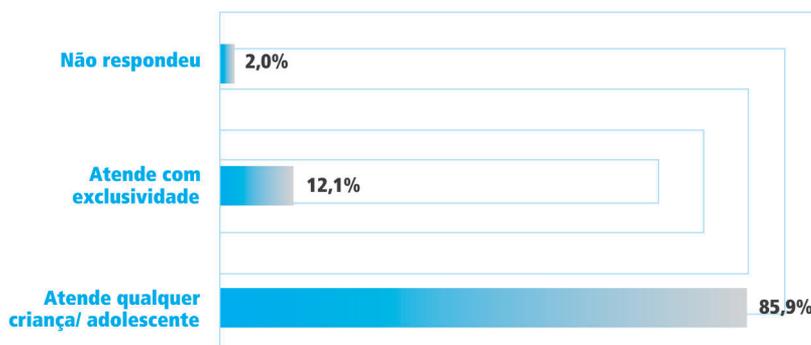


Fonte: IPEA/DISOC (2003). Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede SAC.

Do total do universo pesquisado, 12,1% das instituições declararam possuir atendimento especializado (gráfico 11). Como pode ser observado na tabela 12, nesse grupo se destacam os abrigos para crianças e adolescentes em situação de rua (52,1% das instituições com especialidade), os abrigos para portadores de necessidades especiais (35,2%) e os abrigos para crianças e adolescentes com doenças infecto-contagiosas (8,5%).

GRÁFICO 11

Brasil: distribuição dos abrigos da Rede SAC, segundo atendimento exclusivo especializado



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

A análise regional mostra que as regiões Norte e Nordeste apresentam maior percentual de abrigos com atendimento especializado exclusivo do que o restante do país: mais do que o triplo da região Sudeste e praticamente o dobro dos percentuais das regiões Sul e Centro-Oeste. As regiões Norte e Sul têm a maioria dos abrigos com especialidade direcionada para crianças e adolescentes em situação de rua (83,3% e 60%, respectivamente), enquanto no Nordeste esse tipo de instituição alcança 52%, e as direcionadas a portadores de necessidades especiais, 44%.

TABELA 12

Brasil/grandes regiões: distribuição dos abrigos da Rede SAC com atendimento exclusivo, segundo especialidade (%)

Especialidade	Regiões brasileiras					BRASIL
	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	
Abrigos com atendimento exclusivo	24,0	22,3	6,9	12,3	12,2	12,1
Abrigo para crianças e adolescentes em situação de rua	83,3	52,0	50,0	60,0	0,0	52,1
Abrigo para portadores de necessidades especiais	16,7	44,0	25,0	40,0	40,0	35,2
Abrigo para crianças e adolescentes com doenças infecto-contagiosas	0,0	4,0	15,0	6,7	20,0	8,5
Abrigo para crianças e adolescentes com câncer	0,0	0,0	5,0	0,0	0,0	1,4
Outros tipos de especialidade	0,0	8,0	5,0	0,0	40,0*	7,0
Não há exclusividade no atendimento	76,0	77,7	90,7	85,2	82,9	85,9
Não respondeu	0,0	0,0	2,4	2,5	4,9	2,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* 40% referentes a dois abrigos, entre cinco com exclusividade de atendimento na região Centro-Oeste, destinados (i) a vítimas de violência e abuso sexual (residência-protégida) e (ii) a acolher meninas provenientes da zona rural, somente no período letivo.

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

Por outro lado, é importante registrar que, apesar de a grande maioria das instituições pesquisadas (85,9%) ter declarado que atende toda e qualquer criança ou adolescente que se encontre em situação de risco, sem distinção quanto ao tipo de problema que culminou no abrigo, apenas 12,6% das instituições possuem instalações físicas adaptadas ao acesso de pessoas portadoras de deficiências, o que indica que crianças e adolescentes com estas características, na verdade, enfrentam restrições no acesso ou no atendimento nessas entidades.¹¹

¹¹ Registra-se, ainda, que houve entidades que optaram por explicitar algum tipo de restrição no atendimento, ainda que esse aspecto não fosse objeto de nenhuma das questões aplicadas. Ou seja, são abrigos que atendem qualquer criança e adolescente, “desde que não sejam portadores de necessidades especiais, infratores (sic) ou usuários de substâncias tóxicas” (grifo nosso), por exemplo.

3.7 REGIME DE PERMANÊNCIA DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NOS ABRIGOS

Entre os abrigos pesquisados, predomina o regime de permanência continuada (78,4%), onde crianças e adolescentes ficam no abrigo o tempo todo, fazendo da instituição seu local de moradia. Um número reduzido de abrigos (5,8%) funciona em regime no qual as crianças ficam aos cuidados da instituição durante a semana e nos fins-de-semana retornam a suas casas, onde convivem com seus familiares. Há ainda um outro grupo de instituições que adota o regime misto (12,2%), com as duas formas de atendimento citadas (tabela 13). A inserção em um ou em outro regime depende, basicamente, das circunstâncias e dos motivos que resultaram na necessidade de a criança permanecer no abrigo.

Com relação a este aspecto, as regiões Nordeste e Centro-Oeste se distinguem das demais por apresentarem a maior proporção de abrigos que oferecem regimes de permanência semanal e misto: no Nordeste, 12,5% e 21,4%, respectivamente; no Centro-Oeste, 9,8% e 14,6%.

TABELA 13

Brasil/grandes regiões: distribuição dos abrigos da Rede SAC, segundo o regime de permanência (%)

Regime de permanência	Regiões brasileiras					BRASIL
	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	
Crianças e/ou adolescentes ficam no abrigo o tempo todo (moram no abrigo)	88,0	61,6	84,1	82,0	68,3	78,4
Crianças e/ou adolescentes ficam no abrigo durante a semana e vão para casa nos fins-de-semana	4,0	12,5	3,1	4,9	9,8	5,8
Regime misto	0,0	21,4	10,0	10,7	14,6	12,2
Outro regime de permanência	8,0	2,7	0,7	0,8	4,9	1,7
Não respondeu	0,0	1,8	2,1	1,6	2,4	1,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

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

O regime de permanência praticado pelas instituições que oferecem programas de abrigo é um aspecto importante a ser considerado na avaliação desses serviços, pois sua flexibilidade pode ser um valioso instrumento para incitar a convivência familiar das crianças e dos adolescentes abrigados. Um regime de permanência não-rígido pode facilitar a transição entre a fase da institucionalização e o retorno à família, que tem um tempo para se reorganizar sem perder o contato com a criança ou com o adolescente.

Além disso, a flexibilidade do regime de permanência pode, em última instância, fazer parte de uma política mais ampla de prevenção ao abandono, uma vez que, na ausência ou insuficiência de políticas públicas que atendam a outros tipos de demanda das famílias - como creches, escolas e centros de atendimento diário -, as entidades que desenvolvem programas de abrigo podem oferecer outras opções de apoio a pais e responsáveis que têm menor disponibilidade para dar atenção a seus filhos, como, por exemplo, empregados domésticos que necessitam morar durante a semana no local de trabalho.

Deve-se, aqui, mais uma vez, resgatar o abrigo, conforme sua definição no ECA, como medida provisória utilizada para a proteção da própria criança ou do adolescente. É uma pausa no convívio familiar durante a qual a família, o Estado e a sociedade, supostamente, estarão ensejando esforços para que a convivência familiar seja restabelecida o quanto antes. Dessa forma, a flexibilidade institucional é importante para que se encontre a melhor opção em cada circunstância na qual foi estabelecida a medida de abrigamento. Regimes de permanência flexíveis são especialmente importantes nos casos de crianças e adolescentes que possuem vínculos familiares e que têm chances de retorno à família de origem. Mesmo nos casos em que o cumprimento da medida de proteção da criança ou do adolescente foi motivado por grave enfermidade dos pais ou responsáveis, ou por problemas de abuso sexual doméstico, por exemplo, a flexibilidade do regime de permanência deve ser adotada conjuntamente com outras opções de convivência familiar, como programas de famílias acolhedoras e incentivo à inserção na família extensiva, assim consideradas as pessoas que não compõem a família nuclear de origem (pai, mãe e irmãos pequenos), mas que têm relação de parentesco (irmãos maiores, sobrinhos, primos, avós, tios, cunhados) ou que mantêm vínculo afetivo com a criança ou o adolescente (padrinhos, agregados da família etc.).



3.7.1 Os centros de atenção diária (CADs) como alternativa

No contexto da importância da flexibilidade no regime de permanência dos programas de abrigo para a garantia do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes em situação de risco social ou pessoal, é importante destacar a relevância da atuação das instituições que prestam atendimento diário para a população infanto-juvenil, denominadas de *centros de atenção diária - CADs*, ainda que, segundo a definição adotada nesta pesquisa, não sejam considerados abrigos.¹²

Entre as instituições pesquisadas pelo “Levantamento Nacional”, foram encontrados 10 CADs para crianças e adolescentes. Os serviços oferecidos por instituições dessa natureza têm influência direta na problemática do risco social que leva centenas de crianças e adolescentes à institucionalização. Como se sabe, apesar de o estatuto afirmar que a falta ou carência de recursos materiais não constitui motivo suficiente para a perda ou destituição do pátrio poder,¹³ a realidade é que muitas famílias abandonam seus filhos nos abrigos sob a alegação de insuficiência de recursos para a própria sobrevivência e a de seus filhos.

Nesse contexto, os CADs são orientados por uma concepção preventiva e compensatória de atendimento infanto-juvenil destinado às camadas de baixa renda, que têm problemas de acesso a outros equipamentos públicos como creches - para a população de zero a seis anos - e escolas ou centros de atendimento integral - para as faixas etárias de sete a 12 anos e de 13 a 17 anos.

De fato, como se observa pelos dados da tabela 14, o motivo mais citado para o ingresso das crianças e dos adolescentes nos CADs é a pobreza/carência de recursos materiais da família ou do responsável (86,2% do total dos motivos apontados por esses centros de atendimento). A magnitude desse indicador revela, de forma contundente, a importância dessas instituições para as famílias de baixa renda, uma vez que representam suporte para que mães, pais ou responsáveis possam trabalhar fora de casa e, conseqüentemente, aumentar a renda da família, diminuindo, assim, as causas de abandono de crianças e adolescentes em abrigos.

¹² Essas instituições não estão contempladas nas demais análises realizadas neste trabalho.

¹³ Estatuto da Criança e do Adolescente, art. 23.

Com efeito, estudos brasileiros sobre creches - que são instituições que guardam alguma similitude com os CADs - apontam forte relação entre esses serviços e o incremento do trabalho feminino fora de casa, destacando que, enquanto o modelo *jardim-de-infância* é voltado para as classes mais privilegiadas, nas creches o atendimento é essencialmente dirigido para os pobres.¹⁴

TABELA 14

Brasil: motivo de ingresso de crianças e adolescentes nos centros de atenção diária, segundo a frequência

Motivos referidos	Frequência	Percentual
Carência de recursos materiais da família/responsável (pobreza)	558	86,2%
Outros motivos	84	13,0%
Sem informação sobre os motivos de ingresso	5	0,8%
TOTAL	647	100,0%

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

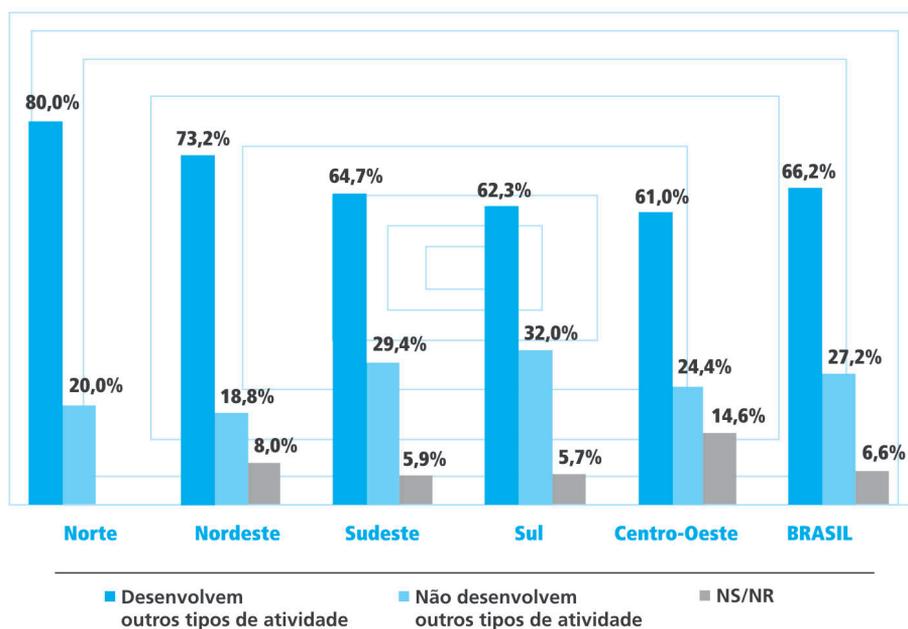
3.8 OUTROS SERVIÇOS OFERECIDOS PELOS ABRIGOS

Também no âmbito da discussão sobre a inadequação e a carência de programas públicos, voltados prioritariamente para a população de baixa renda, que atendam às necessidades de acolhimento, educação e cuidado das crianças e dos adolescentes, é oportuno registrar a atuação dos abrigos na busca do atendimento de outras demandas da comunidade onde estão inseridos.

¹⁴ BARRETO, Ângela Maria R.F. *Políticas e Programas federais destinados à criança de zero a seis anos*. IN: IPEA/BID. Relatório final da pesquisa *Crianças de zero a seis anos: suas condições de vida e seu lugar nas políticas públicas*. Brasília, dezembro de 2001. (não publicado)

GRÁFICO 12

Brasil: distribuição dos abrigos da Rede SAC, segundo outros serviços oferecidos



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

Como ilustrado no gráfico 12, 66,2% dos abrigos pesquisados no Brasil desenvolvem outros tipos de atividades para crianças e adolescentes da comunidade, além do programa de abrigo, e 27,2% declararam que não oferecem outros serviços. Das regiões brasileiras, o Norte e o Nordeste mantêm os maiores percentuais de entidades que realizam outros programas para crianças e adolescentes: 80,0% e 73,2%, respectivamente. Por sua vez, o Sudeste (64,7%), o Sul (62,3%) e o Centro-Oeste (61,9%) têm participações desse tipo de abrigo semelhantes à média do país.

Entre os diversos serviços oferecidos destacaram-se, pela proporção dos abrigos que os realizam: (i) atividades no turno complementar ao da escola para crianças e adolescentes da comunidade (40,7% dos abrigos); (ii) apoio psicológico e/ou social a famílias de crianças/adolescentes carentes (38,4%); (iii) cursos de profissionalização (32,8%); (iv) escola (23,1%); (v) creche (21,6%); e (vi) pré-escola (19,9%) (tabela 15).

Com relação às diferenças entre regiões, no Centro-Oeste grande parte dos abrigos que oferecem outros serviços à comunidade desenvolve atividades