5.4 BIBLIOGRAFIA

IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios* (PNAD). Rio de Janeiro: 2002.

LIMA, A. Sabóia. *Patronato de menores*. Rio de Janeiro: Editora Henrique Velho, 1942.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL. SECRETARIA DE ESTADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. *Subsídios para o ordenamento e financiamento dos serviços de abrigo – Programa Acolher*. Brasília, 2000.

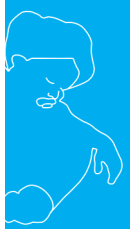
ORGANIZAÇÃO PANAMERICANA DE SAÚDE. *Documento de posición de la OPS sobre políticas de salud em la vivienda*. OMS/OPS/Divisão de Saúde e Meio Ambiente. Washington, D.C. Havana, Cuba. Outubro, 1999.

PONCE, Afonso Ramírez. *Pensar e habitar*. Arquitextos n. 24, maio de 2002. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq024/bases/02text.asp>. Acesso em 09 de julho de 2004.

REYES, Alfonso. *Iconografia*. Ed. FCE, 1989.

UN-HABITAT (United Nations Human Settlements Programme). *Guide to monitoring target 11: improving the lives of 100 million slum dwellers*. Nairobi, Kenya, 2003.

WILHEIM, Jorge. *Cidades: o substantivo e o adjetivo*. 3 ed. São Paulo: Editora Perspectiva, 2003.

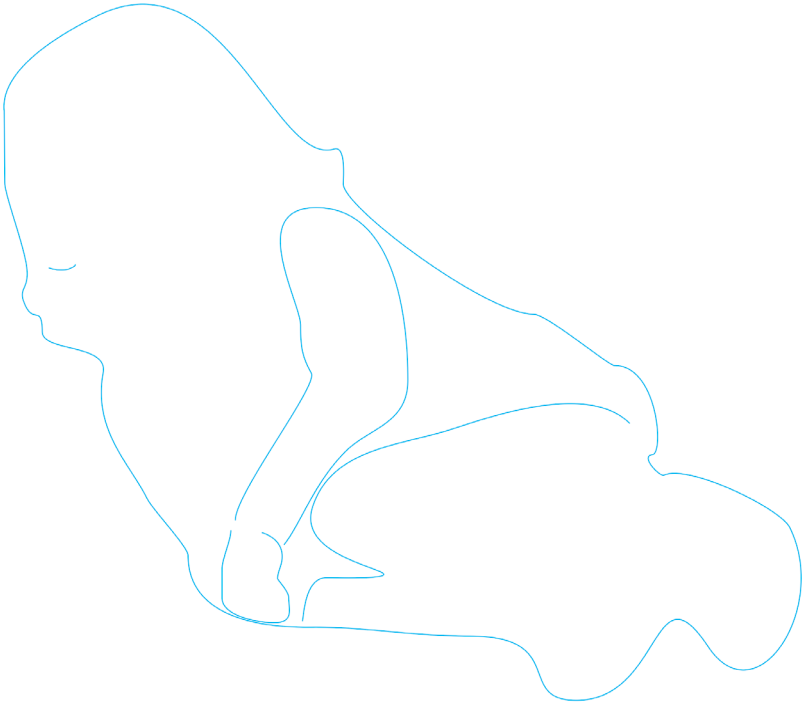


ARTE SOBRE FOTO DE JOSÉ VARELLA

CAPÍTULO 6

O financiamento dos abrigos para crianças e adolescentes no Brasil

Enid Rocha Andrade da Silva



6.1 INTRODUÇÃO

O ambiente econômico do Brasil no início dos anos 90 foi marcado pelas políticas de estabilização da moeda e pela implementação das políticas de ajuste estrutural. Do ponto de vista social, notabilizou-se pelo aumento da pobreza e pelo acirramento da desigualdade.

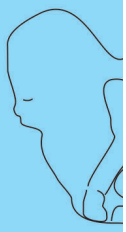
A necessidade de financiamento das dívidas interna e externa, aliada aos custos de uma economia com inflação alta, exercia enorme pressão sobre os cofres públicos, penalizando o financiamento das políticas sociais. Como os custos do ajuste são extremamente elevados para as classes mais baixas, as políticas sociais passaram a desempenhar o papel de ações reparadoras ou compensatórias, atuando sobre os danos ou conseqüências nefastas do processo econômico em curso, privilegiando os gastos com os grupos mais necessitados. Nesse contexto, as políticas consideradas universais - como educação e saúde públicas e gratuitas para todos - perdem terreno para políticas de concepção focalizada, como a de transferência de renda por meio da concessão de bolsas aos mais necessitados.

O processo de ajuste teve início poucos anos após a promulgação da Constituição de 1988 que, no que se refere à proteção social, garantiu, entre outros direitos, a universalidade, a integralidade e a eqüidade do atendimento à seguridade social que envolve as políticas de saúde, previdência e assistência social.

No tocante ao financiamento da seguridade social, a Constituição Federal instituiu um orçamento próprio a ser composto por recursos provenientes dos orçamentos da União, dos estados, do Distrito Federal e das contribuições sociais.

Especificamente em relação ao financiamento da política da assistência social, sua principal fonte de recursos advém das contribuições sociais incidentes sobre: (i) a receita ou faturamento, o lucro e a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que preste serviço a empregadores, empresas ou entidades a ela equiparadas; (ii) o salário e/ou remuneração de trabalhadores e demais segurados da previdência social; (iii) a receita de concursos e prognósticos, e (iv) a remuneração de importadores de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar.

A gestão e o repasse dos recursos são realizados por meio dos fundos de assistência social nas três esferas de governo. O Fundo Nacional tem o objetivo de proporcionar recursos e meios para financiar o benefício de prestação



continuada (BPC) e apoiar serviços, programas e projetos de assistência social. O repasse dos recursos relativos aos benefícios de prestação continuada para idosos e pessoas portadoras de deficiência se dá de forma direta aos destinatários. Já o financiamento dos serviços de natureza continuada, tais como creches, asilos para idosos e abrigos para crianças e adolescentes, realizados por organizações governamentais e não-governamentais, é feito por meio do repasse fundo a fundo, que deve ser regular e seguir critérios de partilha pactuados nas comissões intergestoras. O montante de recursos destinados a esses serviços é definido em valores *per capita*, conforme previsão do número de atendimentos efetuados mensalmente.[1]

Não é objetivo deste capítulo aprofundar a discussão sobre o papel do poder público e das organizações assistenciais no financiamento da prestação de serviços para crianças e adolescentes nas instituições de abrigo. Em relação a este aspecto da questão, nosso entendimento é de que a assistência social é um direito da população que dela necessita, conforme previsto na Constituição Federal, cabendo ao Estado o dever legal da sua condução. Depreende-se daí que o atendimento aos direitos sociais básicos das crianças e adolescentes abrigados é de responsabilidade do poder público, em seus três níveis – União, estados e municípios. Além disso, a diretriz do co-financiamento, presente na concepção da política de assistência social, advoga que os direitos assistenciais devem ser financiados levando em consideração alguns aspectos, dentre os quais se destacam: (i) as demandas e prioridades que se apresentam de forma específica conforme a região ou território; (ii) a capacidade de gestão, de atendimento e de arrecadação de cada município ou região; e (iii) os diferentes níveis de complexidade dos serviços. Assim, em função da co-responsabilidade federativa da política de assistência social, a rede nacional de abrigos para crianças e adolescentes deveria contar com a provisão de recursos provenientes das três esferas de governo e suficientes para o provimento das necessidades básicas da população atendida. Tal diretiva não implica, todavia, na estatização dos serviços prestados. Segundo Ivanete Boschetti [2] deve haver uma colaboração vigiada entre os poderes públicos e as entidades assistenciais:

[1] Em relação aos direitos assistenciais, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) ainda prevê a modalidade "projetos de enfrentamento à pobreza" (artigo 25) que compreendem a instituição de investimento econômico-social nos grupos populares, buscando subsidiar, financeira e tecnicamente, iniciativas que lhes garantam meios, capacidade produtiva e de gestão para a melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão da qualidade de vida, preservação do meio ambiente e sua organização social.

[2] BOSCHETTI, Ivanete. *Financiamento e gastos na área da assistência social implementada pelo governo federal na década de 90.* Relatório de pesquisa nº 3. IPEA, Brasília, junho de 2002.

"A despeito de sua inclusão na ordem do direito, portanto dever do Estado, a assistência social pública pode continuar a ser implementada por organizações não-governamentais, com recursos e subvenções públicas, as quais devem desenvolver suas ações a partir das indicações apresentadas na LOAS, ou seja, devem submeter-se ao estatuto do direito e do dever legal." (Boschetti, 2002)

Na prática, entretanto, ainda não foram definidos os percentuais de participação da União, dos estados e municípios no financiamento dos direitos assistenciais; tampouco foram definidos os critérios de partilha dos recursos de origem federal para a contribuição do financiamento da totalidade dos serviços de prestação continuada previstos na LOAS, ficando o financiamento dos serviços assistenciais dependente em grande parte da participação voluntária da sociedade.

Assim, levando em conta o cenário de restrições orçamentárias, aliado à ausência de definição sob a parcela que cabe a União, estados e municípios no financiamento dos serviços, e ainda o agravante de que o repasse atual de recursos federais não leva em conta os critérios de adequação à demanda da população pelos serviços, é fácil depreender que o atendimento aos direitos assistenciais vem enfrentando sérias dificuldades no seu financiamento[3].

Como decorrência, a rede prestadora de serviços socioassistenciais – instituições governamentais e não-governamentais – também sofre as conseqüências da escassez de recursos públicos para o financiamento dos serviços que prestam de forma colaborativa com o Estado, sendo forçadas a desenvolver outras estratégias de captação de recursos para a manutenção de seus serviços. Em relação aos abrigos de crianças e adolescentes, os recursos públicos alocados, como será mostrado mais adiante, não têm sido suficientes para arcar com o provimento básico de crianças e adolescentes abrigados. O montante de recursos federais repassados para estados e municípios por meio da Rede SAC, por exemplo, obedece, até hoje, o critério da "série histórica", que era utilizado pela extinta LBA, sendo que a rede de instituições atendidas é praticamente a mesma que na época da FCBIA, sem que se saiba ao certo quais foram os parâmetros utilizados para sua composição.[4]

[3] Cumpre esclarecer que no debate em torno do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, no tocante ao financiamento, as principais reivindicações são: financiamento com base no território, considerando os portes dos municípios e a complexidade dos serviços; a não exigibilidade da Certidão Negativa de Débitos junto ao INSS como condição para os repasses; a não descontinuidade do financiamento a cada início do exercício financeiro; o repasse automático de recursos do Fundo Nacional para os estaduais, municipais e do Distrito Federal para o co-financiamento das ações; e o estabelecimento de pisos de atenção.

[4] O capítulo 1 detalha os problemas relativos à adoção do critério da série histórica na Rede SAC/Abrigos.

O objetivo deste capítulo é descrever e discutir a estrutura do financiamento e do gasto dos abrigos pesquisados, segundo a sua vinculação pública ou privada. A ênfase recai sobre a composição das receitas, despesas e custos destas instituições, demarcando as principais fontes de recursos para o financiamento dos serviços, bem como seus principais itens de despesas .

6.2 ALGUNS ELEMENTOS DE AVALIAÇÃO DA REDE SAC ABRIGOS

6.2.1 Dimensão da cobertura da Rede Socioassistencial de Abrigos para Crianças e Adolescentes (Rede SAC/Abrigos) no país

A Rede SAC/Abrigos é um programa federal que se destina a contribuir para o alcance do objetivo da política de assistência social de prover mínimos sociais para o atendimento das necessidades de toda a população que dela necessita.

O público alvo da Rede SAC/Abrigos são as crianças e adolescentes que se encontram em situação de risco, sujeitos à violação de direitos pela negligência, violência, abandono e outras formas de violação, demandando ações de proteção especial, da parte do Estado ou da sociedade. A ação de proteção especial, neste caso, se materializa na medida de abrigo, que pode ser aplicada pelo conselho tutelar ou pelo poder Judiciário. Uma vez abrigada, a criança e o adolescente devem ter todos os seus direitos garantidos por meio da política de assistência social, que o faz a partir de recursos próprios ou em articulação com as demais políticas setoriais.

No âmbito da política de assistência social, os abrigos para crianças e adolescentes integram os serviços de prestação continuada, tendo como característica o repasse *fundo a fundo* dos recursos, cujo montante é calculado de acordo com o estabelecimento de uma meta de atendimento mensal para cada instituição cadastrada na rede. Atualmente, os recursos que são repassados pelo governo federal por meio da Rede SAC são da ordem de R$ 35,00 *per capita* e destinam-se

a colaborar com o financiamento dos gastos com o atendimento das crianças e adolescentes que estão sob medida de abrigo. De acordo com os dados coletados nos abrigos pesquisados, o custo médio mensal por criança/adolescente abrigado é da ordem de R$392,18.

Considerando esse custo por criança/adolescente abrigado, a contribuição dos recursos federais repassados por meio da Rede SAC representa, em média, menos de 10% (8,92%) dos gastos das instituições para a manutenção da população atendida.

Muito embora a política de assistência social tenha como princípio o co-financiamento, prevendo a participação de recursos das três esferas de governo no financiamento dos serviços assistenciais, ainda não foi definida a magnitude das parcelas que cabe a cada uma destas esferas. Sendo assim, não é possível avaliar se a participação do governo federal, em torno de 9%, no financiamento dos abrigos conveniados é ou não adequada no que se refere ao pacto federativo da co-responsabilidade e do co-financiamento.

Entretanto, à luz do princípio da universalização dos direitos sociais que rege a política de assistência social[5], é possível tecer alguns comentários a respeito da cobertura desta ação federal. Segundo Boschetti,[6] a universalização no caso da assistência social não significa que os direitos assistenciais devem ser garantidos a todos os cidadãos, pobres e ricos indiscriminadamente, mas que devem agir no sentido de buscar a inclusão de cidadãos no universo dos bens, serviços e direitos que são patrimônio de todos. Assim, considerando a Rede SAC/Abrigos como parte da política de assistência social, o escopo de atuação desta ação pública deveria contemplar todo o universo de crianças e adolescentes em abrigos no país, a fim de atender ao princípio da universalização no campo da sua especificidade. Entretanto, algumas informações disponíveis dão mostras de que a Rede SAC/Abrigos é um programa cuja cobertura é muito limitada. Embora não existam estatísticas nacionais sobre o número total de abrigos para crianças e adolescentes no Brasil, as informações relativas à quantidade de abrigos existentes em alguns municípios brasileiros evidenciam que a Rede SAC atende apenas a uma reduzida fração das instituições que mantêm programas de abrigos para crianças e adolescentes no país. No município de São Paulo, por exemplo, o

[5] Lei Orgânica da Assistência Social, art. 4.

[6] BOSCHETTI. op. cit.

universo dos abrigos contemplados pela Rede SAC é de apenas 17,5%; em Porto Alegre, é de apenas 22%; e no do Rio de Janeiro, de somente 15,8%.[7]

6.2.2 O conhecimento e a gestão da Rede SAC/Abrigos por parte da rede conveniada

A Rede SAC/Abrigos para crianças e adolescentes teve início a partir do ano 2000. Até então, o financiamento dos abrigos ocorria no âmbito do programa Brasil Criança Cidadã, criado em 1966, quando os abrigos eram atendidos pela FCBIA na modalidade de financiamento de projetos foram agregados à rede prestadora de serviços da área da assistência social federal e começaram a receber o repasse de valores *per capita* de acordo com a meta de atendimento mensal.[8]

De acordo com os dados do "Levantamento Nacional", a maior parte dos dirigentes de abrigo (53,7%), quando perguntada sobre qual foi o primeiro ano em que seu programa recebeu recursos do governo federal por meio da Rede SAC, respondeu que foi após 1995, sendo que, desses, 23,6% se referiram ao período de 1996 a 1998, que corresponde ao período seguinte à extinção da FCBIA e da LBA, 30% responderam que foi entre 1999/2002, e cerca de 1% disse que passou a ser contemplado pela Rede SAC apenas em 2003. Para além da informação sobre o início do recebimento dos recursos da Rede SAC, cujas respostas são coerentes com o ritmo das mudanças ocorridas na política de assistência social após 1995, o ponto que mais chama a atenção nos dados apresentados na tabela 1 refere-se ao grau de desconhecimento desse programa federal por parte das instituições atendidas. Tal constatação decorre da observação dos expressivos percentuais de dirigentes da rede conveniada que, embora tivessem sua instituição contemplada pelo programa federal, sequer sabiam quando começaram a receber os recursos (19,65%), e também daqueles que deixaram de responder a questão, possivelmente porque também não sabiam a data de início (9,74%); e dos que, embora cadastrados na Rede SAC e, portanto, detentores do direito de recebimento do recurso, responderam que "*nunca receberam os recursos*" (8,68%). O elevado grau de não-respostas de dirigentes que não souberam precisar

[7] Não existem informações ou estimativas sobre o número total de abrigos existentes no país. Para maior detalhamento e leitura complementar sobre o tamanho e cobertura da Rede SAC/Abrigos, ver capítulo 1 deste livro.

[8] Mais detalhes sobre a modalidade de financamento na modaliadade *per capita* podem ser encontrados no capítulo 1.

quando começaram a receber os recursos e de respostas equivocadas chamam atenção para a precariedade do conhecimento sobre essa ação pública federal junto às entidades cadastradas, evidenciando a necessidade de maior divulgação. Uma explicação para tal desconhecimento pode estar no fato de que os recursos federais são repassados, normalmente, pelo Fundo Nacional da Assistência Social aos fundos municipais de assistência social que, por sua vez, os repassam para a rede de abrigos conveniada no município, fazendo com que muitas instituições ignorem a procedência federal dos recursos recebidos.

TABELA 01

Brasil: primeiro ano de recebimento dos recursos da Rede SAC

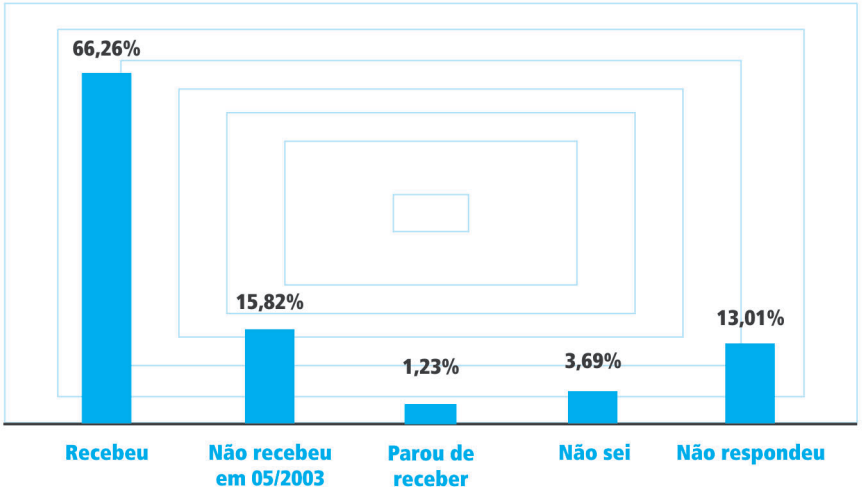
Período	Proporção (%)
Antes de 1990	3,19
De 1991 a 1995	3,99
1996 a 1998	23,6
1999 a 2002	30.03
2003	1,12
Não sabe	19,65
Não respondeu	9,74
Nunca recebeu os recursos	8,68
TOTAL	100

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

Indagados sobre o montante de recursos recebidos da Rede SAC no mês de maio de 2003, dois meses anteriores à realização desta pesquisa, cerca de 66,26% souberam o valor aproximado do montante repassado. No entanto, uma proporção significativa das instituições cadastradas na Rede SAC (15,82%) ainda não tinha recebido do programa os recursos relativos àquele mês. Outro percentual também bastante significativo (13,01%) foi das instituições que não responderam esta questão, sendo o desconhecimento a principal hipótese da não-resposta. Além disso, é também importante destacar que cerca de 4% (3,69%) dos abrigos pesquisados responderam que não sabiam ao certo se já haviam ou não recebido os recursos da Rede SAC no mês de maio e cerca de 1% (1,23%) respondeu que sua instituição deixou de ser contemplada pelo programa federal. (gráfico 1)

GRÁFICO 01

Brasil: proporção de abrigos que receberam recursos da Rede SAC em maio de 2003



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

Como já salientado anteriormente, pouco se conhece a respeito dos critérios que orientaram a conformação atual da Rede SAC/Abrigos. O que levou, por exemplo, a região Sudeste a deter a maior parte dos abrigos financiados pela Rede SAC no país ou quais teriam sido os critérios que fizeram com que fossem estas e não outras instituições a comporem o cadastro de abrigos conveniados pelo governo federal são questões que ensejariam maiores investigações para, efetivamente, reconstituir a história do atendimento federal aos abrigos de crianças e adolescentes[9]. No tocante à inclusão na Rede SAC, cerca da metade (46%) das instituições conveniadas não enfrentou qualquer dificuldade para começar a receber os recursos deste programa, 18,6% enfrentaram dificuldades para inserção na rede e as demais não souberam responder (29,7%), ou não responderam a questão (5,6%). (gráfico 2).

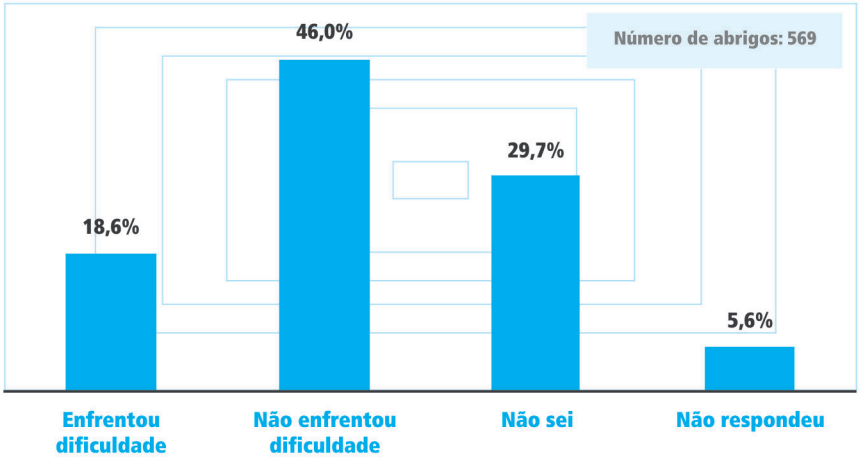
Os abrigos que tiveram dificuldades para serem incluídos na Rede SAC referiram-se, principalmente, à demora/atraso ou ao não-repasse dos recursos (31,1%), à burocracia e à dificuldade em preencher os requisitos (documentação, estrutura física, tempo de funcionamento) (21,7%). As demais dificuldades declaradas, apesar de serem pouco expressivas em termos proporcionais, revelam

[9] A este respeito, ver capítulo 1

uma gama de diferentes problemas em que as entidades esbarraram para ter acesso aos recursos da Rede SAC, destacando-se, entre outros: dificuldades políticas no relacionamento com a prefeitura; falta de divulgação, de informações e de orientação para o acesso aos recursos; dificuldades para aquisição dos registros de utilidade pública e junto aos conselhos; falta de metas de atendimento disponíveis no município para a entrada de novas entidades; metas inadequadas ao número de crianças atendidas; estado ou prefeitura inadimplentes com o INSS. (tabela 2).

GRÁFICO 02

Brasil: Rede SAC, proporção de abrigos que enfrentou dificuldades no acesso ao programa



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

Outra questão importante no tocante ao financiamento deste programa é a ausência de regularidade e de pontualidade no recebimento dos recursos por parte das entidades beneficiadas. Como pode ser observado pelo gráfico 3, o recebimento dos recursos não observa integralmente o critério de pontualidade, já que cerca de um terço dos abrigos pesquisados (33,6%) respondeu que *"não há data certa para o pagamento dos recursos";* 19,4% costumam receber os recursos com mais de 60 dias de atraso; 14,4% mencionaram um atraso entre 31 e 60 dias; e 8,9% usualmente recebem os recursos com atraso de 15 a 30 dias. Observe-se ainda que apenas 1,1% das entidades declararam receber os recursos da Rede SAC sem atraso - algo que deve ser objeto de preocupação por parte dos gestores federais deste programa.

TABELA 02

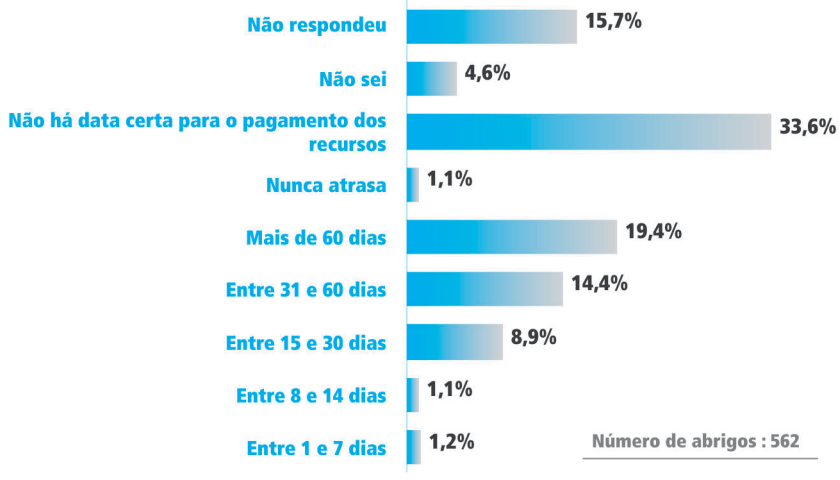
Brasil: Rede SAC, principais dificuldades enfrentadas para ter acesso ao programa

Principais dificuldades	Freqüência	Percentual
Demora/ atraso ou não-repasse dos recursos	50	31,1
Burocracia e dificuldades em preencher os requisitos (documentação, estrutura física, tempo de funcionamento)	35	29,9
Dificuldades políticas no relacionamento com a prefeitura / com gestores	12	7,5
Falta de divulgação, de informações e de orientação para acesso aos recursos	9	5,6
Restrições para o gasto dos recuros e burocracia na prestação de contas	6	3,7
Valor do benefício baixo e falta de reajuste	6	3,7
Dificuldades para aquisição dos registros de utilidade pública e dos registros junto aos conselhos	5	3,1
Falta de metas disponíveis para o município ou para novas entidad s	5	3,1
Metas inadequadas ao número de crianças atendidas	5	3,1
Desvio e/ou falta de transparência na gestão dos recursos disponíveis	4	2,5
Estado/prefeitura sem certidão negativa do INSS	2	1,2
Outros	22	5,5
TOTAL	**161**	**100,0**

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

GRÁFICO 03

Brasil: pontualidade no envio dos recursos da Rede SAC às entidades conveniadas



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

Os vários aspectos levantados sobre o desempenho da Rede SAC junto às entidades prestadoras de serviços de abrigos, tais como a sua baixa cobertura, o desconhecimento sobre a origem federal dos recursos e a ausência de pontualidade no seu recebimento indicam uma reduzida influência desta ação federal, o que prejudica a atribuição constitucional do governo federal nesta área, quais sejam: a de propor novas modalidades de atendimento, novos padrões de qualidade na prestação de serviços, e novos programas e ações junto aos municípios e à rede conveniada.

6.3 A COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS DOS ABRIGOS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES

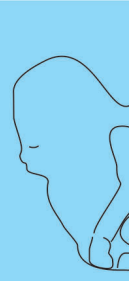
A assistência à infância abandonada e desvalida no Brasil sempre contou com considerável participação da sociedade civil. Segundo Marcílio,[10] no período colonial o Estado e a Igreja atuavam indiretamente na assistência às crianças abandonadas por meio do controle jurídico e público, da concessão de apoio financeiro esporádico e de outros estímulos. No entanto, segundo a autora, foi a sociedade civil quem primeiro se preocupou com a situação das crianças órfãs e abandonadas.[10]

A primeira forma institucional de assistência às crianças desvalidas foi a Roda dos Expostos, que teve como fundador uma figura da sociedade de nome Romão de Mattos Duarte que, segundo Moncorvo Filho,[11] era dono de enorme riqueza e resolveu empregá-la em prol dos necessitados:

> *"Quando era a mais angustiosa a situação dos expostos nesta Capital, ao tempo do Governador Gomes Freire, Conde de Bobadella, pois viviam elles no meio da promiscuidade dos doentes e operados do Hospital da Misericórdia, quis a grande alma de Romão de Mattos Duarte que uma vida confortável e menos perigosa lhes fosse assegurada e eis que, em 14 de janeiro de 1738, era entregue à administração da Santa Casa 32 mil cruzados para a creação da* ***Roda****, doação essa que fôra*

[10] MARCÍLIO, Maria Luiza. *História social da criança abandonada.* São Paulo: Hucitec,1998.

[11] MONCORVO FILHO, Arthur. *Histórico da protecção à infância no Brasil: 1500-1922.* Rio de Janeiro: Empresa Graphica Editora, 1926.



> *secundada por uma de mais de 10 mil réis feita por Ignácio da Silva Medella"* (Moncorvo Filho, pp 36 e 37).

A participação da sociedade nas causas da infância sempre foi marcada pela falta de recursos financeiros regulares e contínuos e pelos recorrentes pedidos ao poder público que desse prioridade a esta causa em relação a outros gastos. Moncorvo Filho cita uma passagem de um documento extraído do *"Archivo da Misericórdia"*, de 1752, onde se comparavam os recursos despendidos para as funções desempenhadas pelo Senado com os que eram necessários para os cuidados das crianças expostas:

> *"... o grande excesso a que tinha chegado a despeza que tenha havido na cera que se despende nas funcções deste Senado que fazia nisso a despeza de treze mil e trezentos, quantia que ao mesmo tempo faltaria para acudir a creação dos expostos, cuja despeza era mais útil à República ... deviam os vereadores desterrar as despezas supérfluas..."* (Moncorvo Filho, p 43).

Mais adiante o autor cita, ainda, um trecho em que informa que as amas que cuidavam dos enjeitados recebiam um salário de apenas *"doze moedas por ano"* e que ainda "*viviam sendo pagos atrasados*".

Dada a constante falta de recursos financeiros, o que fez com que até o final do século XVIII tivessem sido fundadas apenas quatro Rodas no país, os Senados e as Câmaras assumiram a dispendiosa tarefa de manter os enjeitados.

Estudos históricos, no entanto, mostram que a Câmara Municipal de São Paulo relutou muito em contribuir para a manutenção destas instituições, como era de sua responsabilidade, repassando apenas pequenas quantias até parar de vez com essa contribuição, quando a Lei dos Municípios (1828) retirou-lhe tal atribuição, passando-a, oficialmente à Santa Casa. Assim, ao longo do século XIX foram as confrarias, irmandades e Santas Casas de Misericórdia que assumiram o cuidado das crianças pobres e abandonadas.[12]

[12] SAS/SP. SECRETARIA MUNCIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE SÃO PAULO [et alii]. *Reordenamento de abrigos infanto-juvenis da cidade de São Paulo: construção da política interinstitucional de defesa dos direitos de convivência familiar e comunitária das crianças e adolescentes de São Paulo.* São Paulo: 2004.

O atendimento do Estado nesta área pôde ser notado apenas nos últimos anos do século XIX, quando dirigiu sua atuação com o objetivo de corrigir e reprimir os adolescentes denominados "delinqüentes e infratores". Assim, é do final do século XIX e início do século XX a criação dos reformatórios e institutos correcionais, como a *Casa dos Expostos* em São Paulo, em 1898, e o Instituto Disciplinar, posteriormente chamado Reformatório Modelo, também em São Paulo, no ano de 1902. Entretanto, cabe notar que a responsabilidade pelos carentes e abandonados continuou sendo assumida pelas entidades filantrópicas.

A década de 30, sob a égide do primeiro Código de Menores , caracterizou-se nesta área pela criação dos grandes internatos e reformatórios, cujo objetivo era reformar os internos e proteger a sociedade da convivência com crianças e adolescentes consideradas em situação irregular.

No início da década de 60, já em plena vigência do governo militar no Brasil e após a aprovação pela ONU da Declaração Universal dos Direitos da Criança, o Estado decide assumir a função de principal responsável pelas políticas de assistência à infância e à adolescência abandonada, pobre e "infratora", criando a Fundação Nacional do Bem Estar do Menor – Funabem que tinha, entre outras atribuições, a de orientar, coordenar e fiscalizar as organizações públicas ou privadas que executavam atendimento nesta área.

No ano de 1979, com o novo Código do Menor, toma forma a doutrina que definia como "menor em situação irregular" aquele que estava "privado de condições essenciais a sua subsistência, saúde, instrução obrigatória; em perigo moral; privado de representação ou assistência legal pela falta eventual dos pais ou responsável; com desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária; respondendo por prática infracional".[13] De acordo com as diretrizes do novo código, deveriam ser criadas entidades de assistência social e de proteção aos "menores", sendo que os governos estaduais ficaram com a responsabilidade do abrigamento dos "menores carentes" e dos "menores infratores".[14]

A década de 80 foi de questionamento da doutrina da situação irregular, que mantinha internados enorme número de crianças e adolescentes considerados

[13] Código de Menores de 1979, artigo 2º, apud SAS/SP, op.cit.

[14] De acordo com Marcílio, op. cit., a maior parte das instituições desta natureza não foram criadas pois já existiam desde o século passado as quais foram repassadas aos governos esataduais.

"irregulares" de acordo com o Código de Menores de 1979. Da ampla discussão e participação dos movimentos sociais, que priorizavam as bandeiras "Criança – Constituinte" (1986) e "Criança – Prioridade Absoluta" (1987), resultaram inúmeros avanços. Dentre estes podem ser destacados, sobretudo, a elevação da criança e do adolescente à condição de sujeitos de direitos com prioridade absoluta prevista na Constituição Brasileira de 1988 e a substituição do Código de Menores pelo Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990.

O financiamento da política de atendimento à criança e ao adolescente hoje se vincula a pelo menos dois preceitos constitucionais. O primeiro refere-se à já mencionada condição de sujeito de direito que a criança e o adolescente adquiriram após a Constituição de 88. O segundo está relacionado ao *status* de direito social adquirido pela política de assistência social na Carta Magna. Da leitura destas duas inovações introduzidas no marco constitucional brasileiro, entendeu-se que cabe ao Estado a primazia da condução da política de atendimento a crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social, considerando-os público-alvo, por excelência, da política de assistência social.[15]

Sob esta ótica insere-se a discussão do financiamento dos abrigos para crianças e adolescentes. O atendimento em abrigo é o exemplo de uma política de assistência social que conta com a presença expressiva das entidades da sociedade civil que executam a política no marco dos princípios doutrinários da LOAS que estabelece a complementaridade entre o poder público e a sociedade.

A atual situação do financiamento dos abrigos encontra-se ilustrada na tabela 3, que traz os dados coletados pelo "Levantamento Nacional" sobre a origem dos recursos financeiros dos abrigos pesquisados. Em 2002, os serviços prestados pelas instituições cadastradas na Rede SAC envolveram recursos da ordem de R$101,9 milhões[16]. A análise da distribuição percentual revela que, para o conjunto dos abrigos pesquisados, os recursos públicos oriundos das três esferas de governo contribuem com menos da metade das receitas. Mesmo assim, constituem-se na principal fonte de financiamento, com 41,47% do total. Os recursos privados contribuem com cerca de um terço dos recursos (33,69%), e as receitas próprias são responsáveis por 24,93% do total.

[15] MPAS. *Norma Operacional Básica da Assistência Social.* Brasília: outubro de 1998.

[16] 82,1% dos abrigos pesquisados, ou seja, 488 abrigos deram respostas válidas às perguntas sobre origem das receitas.

Quando se analisa isoladamente a composição das receitas de abrigos governamentais, observa-se que existe uma dependência quase total dos recursos públicos, que representam 95,88% do total das receitas deste conjunto de abrigos. Entre os recursos públicos, nota-se uma preponderância dos recursos oriundos da esfera municipal, da ordem de 59,72%. As demais esferas, federal e estadual, contribuem com 13,38% e 22,79%, respectivamente.

No tocante ao financiamento dos abrigos não-governamentais, a contribuição dos recursos públicos situa-se em torno de um terço do total (32,25%), sendo que o governo federal é responsável por 6,44%, os estados contribuem com 14,71% e os municípios, com 11,1%.

Os recursos privados são a principal fonte de receita dos abrigos não-governamentais, representando 38,95% do total das receitas, contra 2,63% no caso dos abrigos governamentais. Na composição do financiamento privado dos abrigos não-governamentais, sobressaem, pela ordem, os recursos das mantenedoras, que representam 10,06%; as doações de pessoas físicas, que contribuem com 10,28% do total; as doações de empresas, que correspondem a 6,04%, e os recursos doados por organizações não-governamentais estrangeiras, da ordem de 6,59%.

Outra fonte importante para o financiamento dos abrigos não-governamentais são os recursos próprios, que representam quase 30% (28,8%) das receitas deste conjunto de instituições, enquanto que nos abrigos públicos a participação da receita própria é de apenas 1,49%. Importante notar que o principal componente dos recursos próprios corresponde à rubrica de prestação de serviços, que contribui com cerca de 15,36%. No âmbito desta rubrica foram citados, por exemplo, a realização de cursos para a comunidade (corte e costura, pintura, artesanato, entre outros) e o aluguel do terreno da instituição como estacionamento.

É importante ressaltar que a prestação de serviços e as doações como principais fontes de recursos para o financiamento dos abrigos não-governamentais devem ser analisadas como parte da estratégia desenvolvida por estas instituições para superarem o desafio da sustentabilidade financeira, já que não contam com recursos públicos suficientes para atender as necessidades das crianças e dos adolescentes abrigados.

TABELA 03

Brasil: composição das receitas dos abrigos pesquisados em 2002 (%)

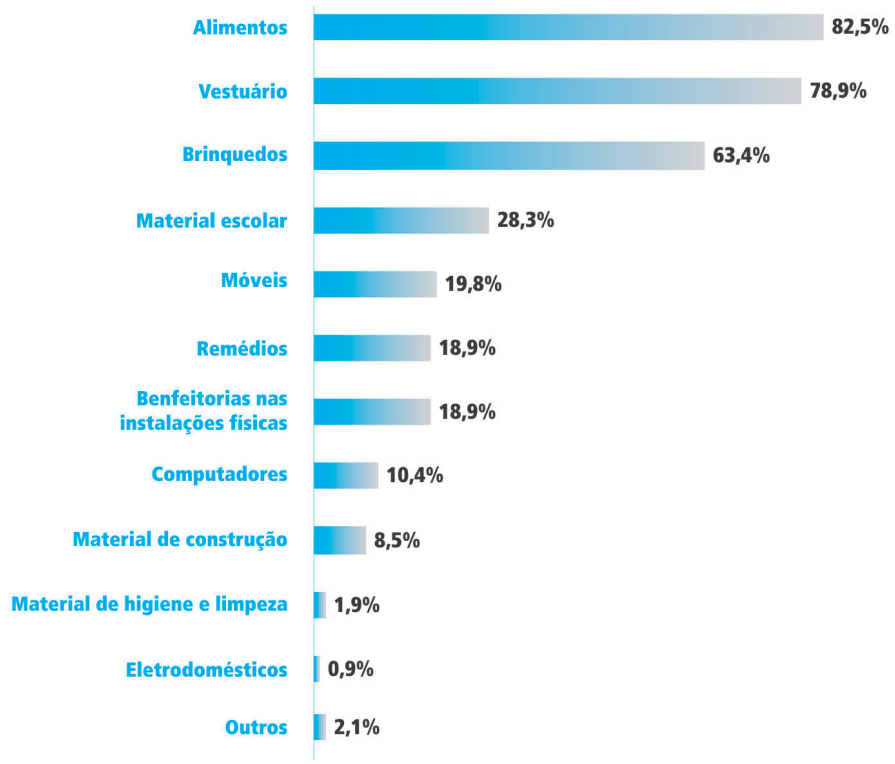
Origem dos recursos	Abrigos governamentais %	Abrigos não-governamentais %	Total %
Recursos públicos federais	13,38	6,44	7,47
Recursos públicos estaduais	22,79	14,71	15,90
Recursos públicos municipais	59,72	11,10	18,09
SUBTOTAL DE RECURSOS PÚBLICOS	95,88	32,25	41,47
Recursos da mantenedora	0,30	10,06	8,63
Doações de empresas	0,03	6,04	5,16
Doações de pessoa física	0,48	10,28	8,86
ONGs brasileiras	0,19	1,08	0,95
ONGs estrangeiras	0,00	6,59	5,61
Governos estrangeiros	0,00	1,38	1,18
Agências internacionais	0,00	0,37	0,32
Outras receitas de recursos privados	1,64	3,14	2,91
SUBTOTAL DE RECURSOS PRIVADOS	2,63	38,95	33,60
Prestação de serviços	1,32	15,95	13,78
Contribuições de sócios/ usuários/ responsáveis	0,11	3,27	2,88
Realização de eventos e promoções	0,05	3,47	3,01
Outras receitas próprias	0,01	6,10	5,25
SUBTOTAL RECEITA PRÓPRIA	1,49	28,80	24,93
TOTAL	**100,00**	**100,00**	**100,00**

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

As doações em espécie constituem-se também em contribuição muito importante para o cotidiano do funcionamento dos abrigos. Conforme mostram os dados do gráfico 4, os alimentos são as doações mais freqüêntes, correspondendo a 82,5% do total das doações recebidas pelas instituições pesquisadas. Em seguida, aparecem as doações de vestuário (78,9%); de brinquedos (63,4%); de material escolar (28,3%); de móveis (19,8%); de remédios (18,9%); de benfeitorias nas instalações físicas (18,9%); e de material de construção (8,5%), entre outras. É importante registrar ainda que tanto as doações em espécie como aquelas realizadas em dinheiro são fruto de uma rede de solidariedade construída em torno dos abrigos, sendo que as principais motivações dos doadores se referem a princípios caritativos e religiosos e também ao dever moral da ajuda.

GRÁFICO 04

Brasil: principais doações recebidas pelos abrigos pesquisados



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

6.4 DESPESAS E CUSTOS NOS ABRIGOS PESQUISADOS

A investigação de custos e despesas dos abrigos pesquisados que será aqui apresentada foi concebida como um exercício de pesquisa. Enquanto tal, seu objetivo é gerar um conjunto de informações sobre as diferentes parcelas que compõem as despesas feitas pelos abrigos, segundo a vinculação pública ou privada. Neste sentido, é importante o cuidado que se deve ter para não comparar as experiências entre os abrigos governamentais e não-governamentais, visto que os custos sempre vêm associados à eficácia, ao impacto social, e, principalmente, à efetividade dos gastos. Um estudo sobre a qualidade social do atendimento a crianças e adolescentes em abrigos demandaria uma análise específica que não

fez parte do escopo desta pesquisa. Neste capítulo estão sendo apenas apropriados os custos e despesas por tipo de rubrica nas instituições pesquisadas.

A tabela 4 mostra os componentes das despesas praticadas nos abrigos pesquisados em 2002 e as proporções das parcelas que constituem os custos dos abrigos em foco. A título de informação, vale esclarecer que, em 2002, as despesas totais nos abrigos pesquisados atingiram o valor de R$91,1 milhões, segundo as respostas de 80% dos abrigos pesquisados.

TABELA 04

Brasil: composição das despesas nos abrigos pesquisados em 2002 (%)

Destino dos recursos	Abrigos governamentais %	Abrigos não-governamentais %	Total %
Pessoal	59%	53%	55%
Aluguel, condomínio e IPTU	2%	1%	2%
Água	3%	1%	2%
Luz	2%	3%	3%
Telefone	1%	2%	2%
Gás	1%	1%	1%
Alimentação, material de higiene e limpeza	15%	15%	15%
Educação para os abrigados	3%	3%	3%
Saúde para os abrigados	2%	2%	2%
Cultura, lazer e esporte para os abrigados	1%	1%	1%
Vestuário para os abrigados	2%	2%	2%
Transporte para os abrigados	1%	1%	1%
Combustível	1%	2%	2%
Serviços de terceiros	4%	4%	4%
Manutenção de bens/ equipamentos	2%	5%	4%
Material de consumo	0%	2%	1%
Ações de assistência	0%	0%	0%
Bens duráveis e materiais permanentes	0%	0%	0%
Profissionalização	0%	0%	0%
Taxas e emolumentos	0%	1%	1%
Outros	0%	1%	1%
TOTAL	**100%**	**100%**	**100%**

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

Examinando-se os dados apresentados na tabela 4, observa-se a elevada importância relativa dos custos de pessoal que representaram, em média, 55% das despesas sendo 53% nos abrigos não-governamentais e 59% nos abrigos governamentais.

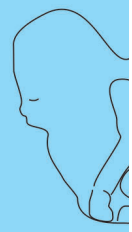
Outro item importante das despesas são os gastos com alimentação e material de higiene e limpeza, que representaram 15% dos gastos em 2002, tanto para os abrigos públicos como para os privados. As demais despesas se afiguram como de pequena importância quando analisadas individualmente, situando-se em menos de 5,0% do total.

Na tabela 5 apresentam-se os dados de custo médio por abrigado, segundo o tipo de abrigo - governamental e não-governamental. As informações, quando analisadas sob esta ótica, evidenciam claramente os custos *per capita* mais elevados dos abrigos públicos em relação aos abrigos não-governamentais. Enquanto o custo médio/mês por abrigado no abrigo público é de cerca de R$508,14, nos abrigos não-governamentais é de R$365,51; isto é, os custos dos abrigos públicos são cerca de 40% mais elevados.

Ao analisar os principais itens de custo que compõem o custo total médio por abrigado, observa-se que as principais diferenças entre os custos dos abrigos públicos e privados residem nos itens de aluguel, condomínio e IPTU; água; educação, profissionalização e saúde; pagamento de pessoal, transporte para os abrigados; vestuário; cultura, esporte e lazer; e alimentação, material de higiene e limpeza.

As diferenças dos custos *per capita* encontradas entre os abrigos governamentais e não-governamentais podem ser devidas a vários fatores, dentre os quais podem ser destacados os seguintes:

- o número médio de crianças e adolescentes atendidos por abrigos, que é consideravelmente mais baixo nos abrigos governamentais;
- as diferenças de remuneração do pessoal do abrigo, destacando-se que os trabalhadores dos abrigos governamentais, por serem, na maioria, servidores públicos, reúnem mais vantagens sobre o salário base em comparação aos trabalhadores dos abrigos não-governamentais;
- a maior incidência de trabalho voluntário nos abrigos não-governamentais;
- as diferentes atividades e os diferentes atendimentos oferecidos aos abrigados.



Assim, convém ressaltar mais uma vez que uma análise de custo comparativa entre experiências que apresentam características muito distintas não é pertinente, devido à própria especificidade de cada programa de abrigo. Mesmo dois programas de abrigo que atendem crianças da mesma faixa etária, por exemplo, não são, em princípio, comparáveis, porque podem oferecer serviços de complexidade e qualidade diferentes.

TABELA 05

Brasil: custo médio por abrigado, segundo a natureza governamental ou não-governamental - 2002

Despesas	Governamental (a)	Não-governamental (b)	(a/b) %	Total
Pessoal	R$ 3.621,38	R$ 2.322,06	56%	R$ 2.572,94
Aluguel, condomínio e IPTU	R$ 134,07	R$ 54,02	148%	R$ 70,83
Água	R$ 157,01	R$ 61,81	154%	R$ 81,68
Luz	R$ 101,33	R$ 130,96	-23%	R$ 123,20
Telefone	R$ 65,83	R$ 77,69	-15%	R$ 74,43
Gás	R$ 43,70	R$ 44,70	-2%	R$ 44,21
Alimentação, material de higiene e limpeza	R$ 914,14	R$ 648,67	41%	R$ 698,96
Educação para os abrigados	R$ 192,51	R$ 111,40	73%	R$ 127,35
Saúde para os abrigados	R$ 137,91	R$ 90,70	52%	R$ 99,69
Cultura, lazer e esporte para os abrigados	R$ 48,98	R$ 32,70	50%	R$ 35,83
Vestuário para os abrigados	R$ 113,55	R$ 72,47	57%	R$ 80,37
Transporte para os abrigados	R$ 57,68	R$ 46,70	23%	R$ 49,09
Combustível	R$ 75,29	R$ 103,48	-27%	R$ 96,86
Serviços de terceiros	R$ 249,00	R$ 167,05	49%	R$ 181,99
Manutenção de bens/ equipamentos	R$ 130,94	R$ 232,28	-44%	R$ 209,79
Material de consumo	R$ 24,90	R$ 73,22	-66%	R$ 61,97
Ações de assistência	R$ 0,30	R$ 8,01	-96%	R$ 6,21
Bens duráveis e materiais permanentes	R$ 5,38	R$ 9,08	-41%	R$ 8,31
Profissionalização	R$ 7,54	R$ 4,26	77%	R$ 4,89
Taxas e emolumentos	R$ 2,14	R$ 52,90	-96%	R$ 42,31
Outros	R$ 14,08	R$ 42,02	-66%	R$ 35,28
TOTAL	**R$ 6.097,66**	**R$ 4.386,18**	**39%**	**R$ 4.706,20**

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

Desta forma, a análise de custos que foi aqui apresentada buscou tão-somente permitir uma compreensão mais profunda das diferenças entre os itens que compõem as despesas feitas pelos abrigos, bem como seus diferentes pesos para as instituições, de acordo com sua natureza pública ou privada.

Permanecem, entretanto algumas questões. Por exemplo: uma vez que os abrigos públicos apresentaram, em média, custos por criança e adolescente abrigados em torno de 40% maiores do que os dos abrigos privados, teria o atendimento público, proporcionalmente aos seus custos, uma qualidade melhor em termos dos serviços prestados à população abrigada?

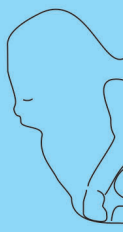
A resposta a esta questão só poderia ser conhecida a partir de uma avaliação qualitativa dos resultados de diferentes programas de abrigo, que buscasse associar custos e resultados, ou custos e impacto social, o que não foi realizado aqui.

6.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo teve o objetivo de descrever e discutir a estrutura de financiamento e gasto dos abrigos pesquisados, segundo a sua natureza pública ou privada. A ênfase da discussão sobre o financiamento é a origem dos recursos, de acordo com suas fontes. Em relação aos gastos, a discussão focou os principais itens de despesas, conforme a vinculação dos abrigos.

O processo de ajuste econômico iniciado nos primeiros anos da década de 90 penalizou o financiamento das políticas sociais, colocando em cheque os avanços conquistados pela Constituição de 1988, que elevou a criança e o adolescente à condição de sujeitos de direitos e considerou a assistência social um direito social, figurando ao lado dos direitos universais de saúde e previdência social.

Desta forma apesar dos avanços legais e de gestão verificados no campo da política de assistência social, algumas de suas diretrizes permanecem sem definição. É o caso, por exemplo, da diretriz do co-financiamento dos serviços assistencias entre as três esferas de governo – União, estados e municípios. Em relação ao financiamento dos serviços sociais assistenciais de abrigo, até o momento, não foi definida a parcela de recursos que cabe a cada um dos entes federativos.



Especificamente no que se refere ao financiamento dos serviços de abrigos pelas entidades assistenciais, o Governo Federal mantém um programa de repasse de recursos *per capita* a uma rede de instituições conveniadas. No entanto, os dados do "Levantamento Nacional" mostraram que este programa é de baixíssima cobertura em relação ao total dos abrigos existentes em alguns municípios, além de ser pouco divulgado e conhecido pelas instituições. Muitas das instituições atendidas pela Rede SAC sequer sabem que se trata de um programa federal. Além disso, viu-se também que os recursos repassados não são regulares, tampouco pontuais, tendo sido citados recorrentes atrasos no seu recebimento por parte das instituições atendidas.

O reconhecimento destes aspectos do funcionamento da Rede SAC/Abrigos indica uma reduzida influência desta ação federal, o que prejudica a atribuição constitucional da União nesta área: a de propor novas modalidades de atendimento, padrões de qualidade na prestação de serviços e novos programas e ações junto aos municípios e à rede conveniada.

A análise da composição das receitas dos abrigos pesquisados no exercício de 2002 mostrou que os serviços prestados pelas instituições cadastradas na Rede SAC envolveram recursos da ordem de R$101,9 milhões. A distribuição percentual dos recursos revelou que, para o conjunto dos abrigos pesquisados, os recursos públicos contribuíram com menos da metade das receitas. Mesmo assim, foram a principal fonte de financiamento, com 41,47% do total. Os recursos privados contribuíram com cerca de um terço dos recursos (33,69%), e as receitas próprias foram responsáveis por 24,93% do total.

Para os abrigos não-governamentais, os recursos privados são a principal fonte de receita, representando 38,95% do total contra apenas 2,63% para os abrigos governamentais.

Em relação às despesas, o objetivo deste capítulo foi o de realizar a apropriação dos custos e despesas das instituições pesquisadas. Não se tratou de estudo sobre a qualidade social do atendimento das crianças e adolescentes em abrigos, o que demandaria uma análise específica que não fez parte do escopo desta pesquisa.

A análise do custo médio por abrigado, segundo o tipo de abrigo – governamental e não-governamental – evidenciou custos 40% mais elevados nos abrigos públicos em relação aos abrigos não-governamentais.

A avaliação de custos realizada não permite concluir se há relação entre a qualidade no atendimento e os custos mais elevados praticados nos abrigos públicos. Assim, indica-se a necessidade de aprofundar o conhecimento sobre o tema, por meio de pesquisa qualitativa, buscando estabelecer a relação entre resultados, impacto social e custos *per capita* nos abrigos de crianças e adolescentes.

6.6 BIBLIOGRAFIA

BOSCHETTI, Ivanete. *Financiamento e gastos na área da assistência social implementada pelo governo federal na década de 90*. Relatório de pesquisa nº 3. IPEA, Brasília, junho de 2002.

MPAS. *Norma Operacional Básica da Assistência Social*. Brasília: outubro de 1998.

MARCÍLIO, Maria Luiza. *História social da criança abandonada*. São Paulo: Hucitec,1998.

MONCORVO FILHO, Arthur. *Histórico da protecção à infância no Brasil: 1500-1922*. Rio de Janeiro: Empresa Graphica Editora, 1926.

SAS/SP. SECRETARIA MUNCIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE SÃO PAULO [et alii]. *Reordenamento de abrigos infanto-juvenis da cidade de São Paulo: construção da política interinstitucional de defesa dos direitos de convivência familiar e comunitária das crianças e adolescentes de São Paulo*. São Paulo: 2004.