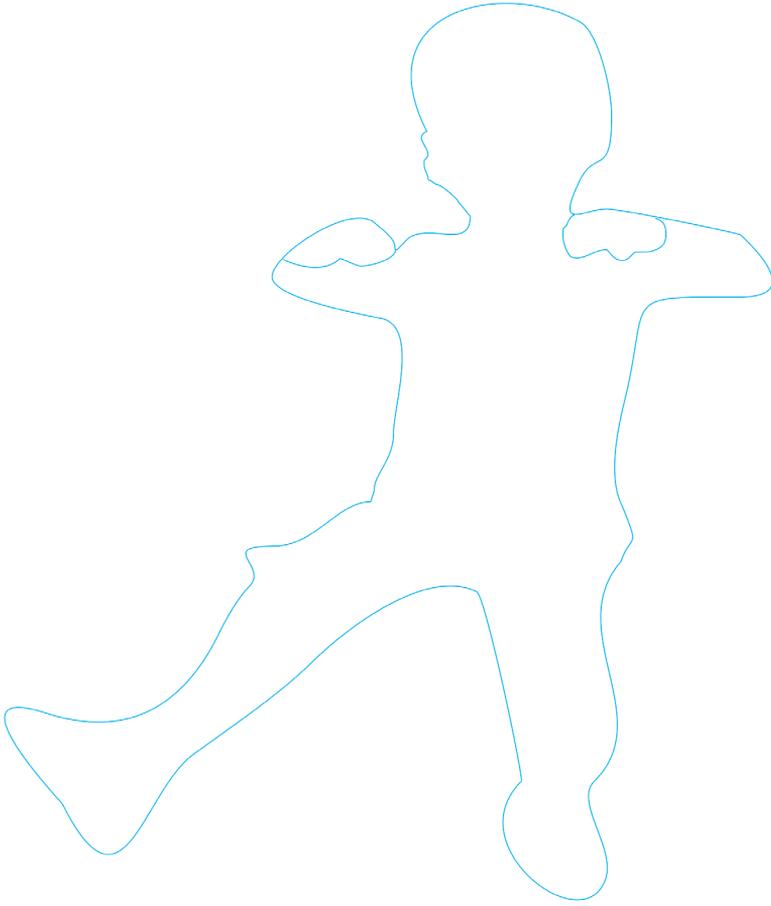




CAPÍTULO 7

*O Estatuto da Criança
e do Adolescente e a percepção
das instituições de abrigo*

Enid Rocha Andrade da Silva



O Estatuto da Criança e do Adolescente consolidou novas formas de ver a infância e a adolescência e, conseqüentemente, de atendê-las quando em situação de risco pessoal ou social. Com efeito, analisando-se os dispositivos do estatuto, conclui-se que a legislação inova ao introduzir princípios que, se cumpridos, podem evitar a institucionalização de crianças e adolescentes, historicamente difundida e praticada no Brasil. A retirada do convívio familiar deve ocorrer apenas quando for medida inevitável e, ainda neste caso, a permanência da criança ou do adolescente em abrigo deve ser breve. Além disso, deve-se zelar pela manutenção e pelo fortalecimento dos vínculos familiares e, quando esgotados os recursos sem que se obtenha resposta, promover o mais rápido possível a inserção em família substituta.

Porém, para que os dispositivos do ECA relativos às medidas de proteção sejam cumpridos, é necessário que tanto os responsáveis por sua aplicação quanto os executores - entre os quais as entidades que oferecem abrigo para crianças e adolescentes - tenham não apenas amplo conhecimento do estatuto, mas também partilhem dos seus objetivos. Os responsáveis pela implementação dos programas de abrigo devem fazê-lo de forma a contribuir para que as crianças e os adolescentes sob sua guarda possam exercer plenamente seus direitos, especialmente o direito à convivência familiar e comunitária, fugindo do isolamento representado pela institucionalização.

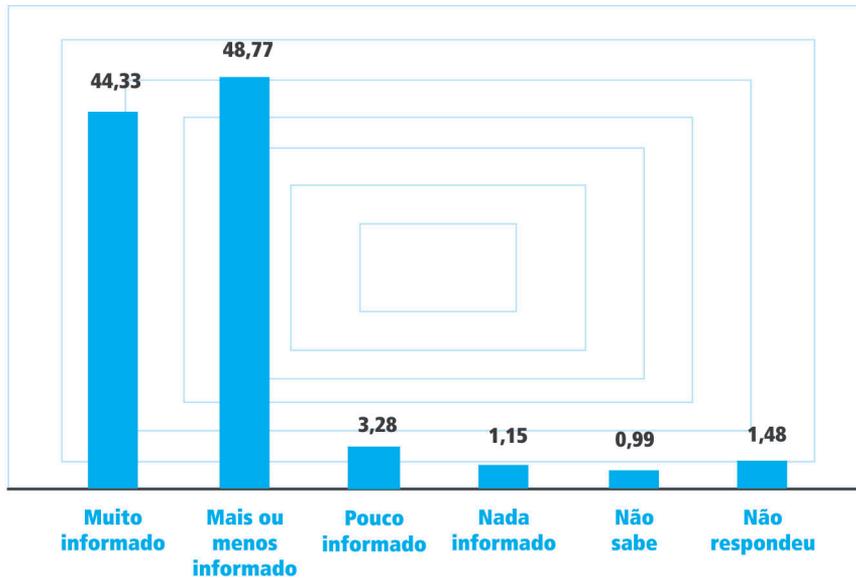
Considerando a importância desses atores na rede de atendimento a crianças e adolescentes em situação de risco pessoal ou social, buscou-se captar o conhecimento dos dirigentes ou coordenadores das instituições de abrigo sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, bem como seu grau de adesão aos princípios estabelecidos em lei. Os resultados da primeira etapa do “Levantamento Nacional”¹ mostram que 44,3% dos dirigentes entrevistados consideram-se *muito informados* a respeito do Estatuto da Criança e do Adolescente, e quase a metade (48,8%) deles se acha *mais ou menos informada*. Menos de 5% se disseram *pouco* ou *nada informados* (3,3% e 1,1%, respectivamente) (gráfico 1).

¹ Pesquisa telefônica realizada na primeira etapa do “Levantamento Nacional”, que buscou a atualização do Cadastro de Entidades da Rede SAC, bem como conhecer algumas opiniões dos dirigentes de todas as entidades de abrigo cadastradas. Mais detalhes sobre a metodologia da pesquisa, ver item 1.3, capítulo 1.



GRÁFICO 01

*Brasil: dirigentes dos abrigos da Rede SAC, segundo conhecimento do ECA**



* Foi pedido aos dirigentes dos abrigos que fizessem uma auto-avaliação de seu conhecimento sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente.

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

TABELA 01

Brasil/grandes regiões: dirigentes dos abrigos da Rede SAC, segundo conhecimento do ECA

Auto-avaliação	Regiões brasileiras					BRASIL
	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	
Muito informado	41,4	37,6	42,2	47,8	43,6	44,3
Mais ou menos informado	51,7	53,9	48,9	45,5	51,3	48,8
Pouco informado	6,9	2,6	2,2	4,0	1,7	3,3
Nada informado	0,0	2,6	2,2	0,3	1,7	1,2
Não sabe/não respondeu	0,0	3,4	4,4	2,3	1,8	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.

Observando-se as diferenças entre as regiões brasileiras, nota-se que é na região Nordeste que se encontra o menor percentual de dirigentes que se consideram *muito informados*: 37,6%. No outro extremo está a região Sudeste, com o maior percentual de dirigentes que se auto-avaliaram dessa maneira (47,8%). Em seguida aparecem a região Sul, com uma proporção de 43,6%, e as regiões Centro-Oeste e Norte, com percentuais também elevados, já que a proporção de dirigentes que se reconhecem “*muito informados*” em relação ao ECA é de 42,2% e 41,4%, respectivamente (tabela 1).

Apesar de o Estatuto da Criança e do Adolescente ter sido promulgado há mais de uma década e de quase a metade dos dirigentes dos abrigos da Rede SAC se considerarem bem informados em relação ao seu conteúdo, existe, ainda, a outra metade dos dirigentes que se considera mais ou menos informada, ou seja, não tem muita convicção e/ou segurança sobre o conteúdo dessa lei.

O conhecimento ainda não efetivo dos dirigentes sobre o ECA provavelmente está relacionado à baixa capacidade de transmitir informação por parte dos órgãos formuladores de políticas voltadas para crianças e adolescentes, bem como dos formadores de opinião - que, normalmente, têm como principal preocupação a veiculação de reportagens espetaculares em vez de informações sobre a legislação e sobre as políticas públicas existentes nessa área. As conclusões registradas na publicação *Balas Perdidas*², que teve como objetivo apresentar uma radiografia da forma como a imprensa aborda a violência nos universos da infância e da adolescência, apontam para “a grande lacuna” existente na mídia nacional nesse tipo de discussão: a ausência dos atores dos poderes públicos, das políticas públicas, da legislação pertinente, das estatísticas e das fontes que compõem as reportagens.

Por outro lado, destaca-se que 89,8% dos entrevistados no “Levantamento Nacional” declararam ter conhecimento de que o ECA tem uma parte que trata do atendimento em abrigos para crianças e adolescentes³, sendo que apenas 6,2% disseram não saber da existência do artigo 92 do estatuto e 3,9% não responderam essa pergunta. Interessante notar que, se de um lado metade dos dirigentes reconhece que não é muito informada sobre a totalidade do conteúdo do estatuto,

² ANDI/ DCA-MJ/AMENCAR. *Balas perdidas: um olhar sobre o comportamento da imprensa brasileira quando a criança e o adolescente estão na pauta da violência*. Brasília: 2001.

³ O artigo 92 do Estatuto da Criança e do Adolescente trata dos princípios que uma entidade de abrigo deve seguir no atendimento à criança e ao adolescente sob sua guarda.



de outro, observa-se que a grande maioria declarou que sabe da existência do artigo 92. Ou seja, a parte específica sobre o funcionamento dos abrigos é de amplo conhecimento dos dirigentes.

Na divisão por regiões, não há grandes diferenças entre as proporções encontradas nas respostas dos dirigentes sobre o artigo 92, destacando-se apenas a região Norte, onde o percentual dos dirigentes que respondeu sim a esta pergunta alcançou 100% (tabela 2).

TABELA 02

*Brasil/grandes regiões: dirigentes dos abrigos segundo conhecimento das disposições do ECA sobre o assunto**

Resposta do dirigente	Regiões brasileiras					BRASIL
	Centro-Oeste	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	
Sim	88,89	88,03	100,00	89,04	91,45	89,82
Não	6,67	5,13	0,00	7,31	5,98	6,24
Não respondeu	4,44	6,84	0,00	3,65	2,56	3,94
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

** Aos dirigentes entrevistados foi feita a seguinte pergunta: O senhor sabia que o Estatuto da Criança e do Adolescente tem uma parte que trata de como devem ser os serviços de abrigo para crianças e adolescentes?*

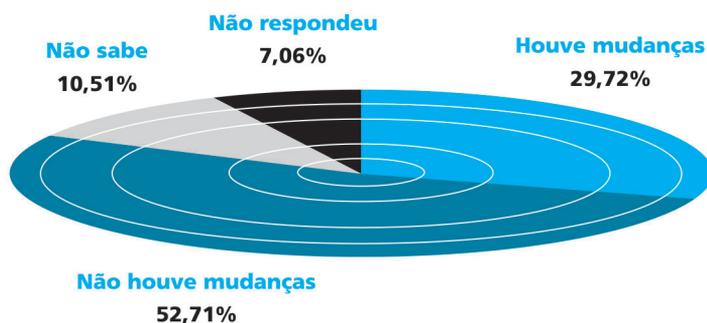
Fonte: IPEA/DISOC (2003). Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede SAC.

Apesar de quase 90% dos dirigentes terem declarado que sabem que o estatuto “*tem uma parte que trata de como devem ser os serviços de abrigo para crianças e adolescentes*”, 52,7% dos entrevistados disseram que não houve mudanças em suas entidades após conhecerem as recomendações do estatuto; 29,7% responderam que houve mudanças; 10,5% dos dirigentes não souberam dizer se houve ou não alguma mudança na entidade em função das recomendações legais; e 7,1% não responderam esta questão (gráfico 2).

Vale ressaltar que boa parte dos dirigentes justifica a ausência de mudanças em decorrência do estatuto pelo fato de suas instituições terem sido fundadas após 1990, ano de aprovação da lei, ou porque, segundo eles, não havia discordância entre a prática já desenvolvida e os princípios do ECA.

GRÁFICO 02

Brasil: reação dos dirigentes de abrigo ao disposto no ECA sobre o assunto*



*Aos dirigentes que declararam saber que no ECA há uma parte que trata de como devem ser os serviços de abrigo oferecidos a crianças e adolescentes foi perguntado se, depois de tomar conhecimento dessa parte, fizeram alguma mudança no serviço de abrigo que vinham oferecendo.

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

TABELA 03

Brasil: mudanças realizadas nos serviços de abrigamento em função do ECA*

Mudanças citadas	Nº de menções	Percentual
Adequação do espaço e das instalações físicas	65	20,3
Qualificação e adequação da equipe de funcionários do abrigo	49	15,3
Redução no número de crianças e adolescentes atendidos	49	15,3
Mudança no regime de atendimento ("internato", atendimento ao adolescente em conflito com a lei, albergue etc.)	42	13,1
Alteração no perfil da criança/adolescente atendido (idade, sexo, exclusividade no atendimento, etc.)	38	11,9
Ampliação do relacionamento do abrigo com a família e a com a comunidade	34	10,6
Ampliação das relações interinstitucionais	17	5,3
Outros	26	8,1
TOTAL	320	100,0

*Aos dirigentes que afirmaram ter feito mudanças no serviço de abrigamento que oferecem em função do disposto no Estatuto da Criança e do Adolescente foi pedido que citassem essas mudanças (pergunta aberta, de resposta múltipla).

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



Das mudanças citadas pelos entrevistados que afirmaram ter havido alterações em suas instituições após o conhecimento do ECA, 20,3% são relacionadas à adequação do espaço e das instalações físicas; 15,3%, à qualificação e adequação da equipe de recursos humanos do abrigo; 15,3% dizem respeito à redução no número de crianças e adolescentes atendidos; 13,1%, à mudança no regime de atendimento da instituição, como ter deixado de atender adolescentes em conflito com a lei ou em regime de albergue, por exemplo, passando a atender crianças e adolescentes apenas em regime de abrigo; 11,9% das mudanças citadas referiam-se à alteração no perfil da criança/adolescente atendido, como idade e sexo, por exemplo; 10,6%, à ampliação do relacionamento do abrigo com a família e com a comunidade; e 5,3%, à ampliação das relações interinstitucionais, sobretudo com o Judiciário (tabela 3).

De fato, todas as mudanças citadas correspondem a orientações contidas no ECA. No que se refere aos temas mais citados pelos dirigentes, ainda foi possível identificar, por meio de declarações espontâneas, que existe um certo consenso entre os entrevistados de que as mudanças introduzidas pelo estatuto melhoraram o atendimento de crianças e adolescentes abrigados.

“Mudou muito, primeiro era um grande depósito de crianças e adolescentes, agora criou-se um espírito de família, um ambiente familiar. Quando nós mudamos para uma casa, que foi construída a partir de uma doação, os nossos meninos não se agüentavam de tanta felicidade. Alguns diziam: ‘agora sim temos um lar, podemos fazer nossas comidas, ter nossas plantas...’” (depoimento de um dirigente do RS entrevistado)

Na busca de aprofundamento e confirmação do grau de conhecimento e de adesão dos profissionais de abrigo aos princípios do artigo 92 do ECA, pedia-se para o entrevistado citar um ou mais princípios contemplados na lei e seguidos ou adotados em sua instituição. Do total das respostas obtidas, apenas 13,1% correspondem a princípios não contemplados no artigo 92. Houve referências a princípios religiosos seguidos pela instituição e ao direito à educação e à saúde - que, embora não estejam no artigo referido, encontram-se subscritos em outras partes do estatuto.

Observa-se que, com exceção dos princípios relativos à *“participação de pessoas da comunidade no processo educativo”* e ao *“desenvolvimento de atividades em regime de co-educação”*, sobre os quais não foram feitas referências, a maior parte dos princípios estabelecidos no artigo 92 do ECA foram citados pelos entrevistados. Entre os

mais citados estão a preservação dos vínculos familiares (36,4% das citações feitas); a participação na vida da comunidade local (28,4%); e o atendimento personalizado e em pequenos grupos (10,5%). Os demais foram citados com menor frequência (tabela 4).

TABELA 04

*Brasil: princípios do ECA seguidos pelos abrigos da Rede SAC**

Princípios referidos	Nº de menções	Percentual
Preservação dos vínculos familiares	233	36,4
Participação na vida da comunidade local	182	28,4
Atendimento personalizado e em pequenos grupos	67	10,5
Não desmembramento de grupos de irmãos	34	5,3
Preparação gradativa para o desligamento	20	3,1
Integração na família substituta	19	3,0
Evitar sempre que possível transferência para outras entidades de crianças e adolescentes abrigados	1	0,2
Participação de pessoas da comunidade no processo educativo	0	0,0
Atividades em regime de co-educação	0	0,0
SUBTOTAL ARTIGO 92	556	86,9
Citações que não fazem parte do artigo 92	84	13,1
TOTAL	640	100,0

** Foi pedido aos dirigentes de abrigo que citassem, espontaneamente, algum princípio do Estatuto da Criança e do Adolescente que estivesse sendo adotado em seu abrigo (pergunta aberta, respostas múltiplas).*

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

É importante registrar, ainda, que alguns dirigentes, apesar de terem afirmado que suas instituições têm se empenhado em seguir as recomendações do ECA, destacaram os desafios que se colocam à sua implementação, com especial destaque para a manutenção dos vínculos familiares e para a reinserção familiar, dificultadas pela ausência ou insuficiência de outras políticas e serviços públicos. Alguns dirigentes apontaram até mesmo discordância em relação a alguns princípios, como o desligamento obrigatório por maioria.

Sendo o abrigo uma medida de proteção destinada a crianças e adolescentes, a idade máxima de atendimento é 18 anos – idade que delimita a adolescência, segundo o ECA. O estatuto estabelece como princípio a ser seguido pelos abrigos “a preparação gradativa para o desligamento”, o que, por dedução, deve contemplar a saída dos adolescentes prestes a completar 18 anos. As discussões técnicas da



área indicam que, para tanto, as instituições deveriam, além de disponibilizar apoio psicológico, promover as demais garantias para a vida do egresso fora do abrigo, tais como renda, emprego, escolarização e a criação de algum tipo de vínculo, parental ou não, externo à instituição. No entanto, nas palavras de uma dirigente:

“... é realmente muito cruel ter que desligá-los da instituição, sabendo que eles ficam desprotegidos de novo. Que mãe, quando o filho completa 18 anos, o põe para fora de casa? Por isso, eu não cumprio este princípio. Podem me colocar na rua junto com eles, mas eu não faço isso. Eles mesmos nos dizem: ‘a família acaba agora de novo pra nós?’ Então têm coisas que eu questiono no estatuto, questiono com uma experiência sofrida junto com as crianças”. (relato de uma dirigente de abrigo do RS)

Outro aspecto a ser considerado é que, se de um lado a ausência de um conhecimento mais amplo sobre o ECA por parte dos dirigentes de abrigo pode levar os mesmos a pautarem o atendimento oferecido em suas instituições a partir de suas próprias crenças e prioridades, estabelecidas subjetivamente, por outro, a referência ao conhecimento sobre a lei não garante a sua aplicação.

Assim, buscou-se levantar a opinião dos dirigentes com relação a outros aspectos que possibilitassem uma aproximação entre suas percepções e os princípios do ECA: (i) as instituições consideradas importantes para o sucesso do trabalho em abrigo com meninos e meninas – o que poderia demonstrar maior ou menor alinhamento com a antiga doutrina da situação irregular e com as diretrizes de abertura das instituições à comunidade; e (ii) as dificuldades enfrentadas para a reinserção familiar – que, em princípio, deveria mobilizar grandes esforços para garantir a provisoriedade da medida de proteção abrigo, bem como o direito à convivência familiar das crianças e dos adolescentes abrigados.

A família foi apontada como a instituição mais importante para o trabalho dos dirigentes na condução de seu trabalho no abrigo pela maioria (60%), antes da escola, citada por apenas 6,4% dos dirigentes entrevistados; da Igreja (3,6%); dos Conselhos Tutelares (2,1%); dos governos (1,3%); e dos voluntários (1,3%) (gráfico 3).

De fato, a família é reconhecida como fundamental para o trabalho de proteção integral a crianças e adolescentes. Quando, por violação de seus direitos, necessitam ser afastados da família, os esforços devem se dar no sentido da reintegração familiar dos abrigados o mais rápido possível. No entanto, o retorno da criança e/ou do adolescente abrigado para sua família de origem foi visto

como um dos principais desafios por muitos dirigentes, que reconhecem que é muito difícil interromper a dinâmica desemprego-vício-violação de direitos-abandono.

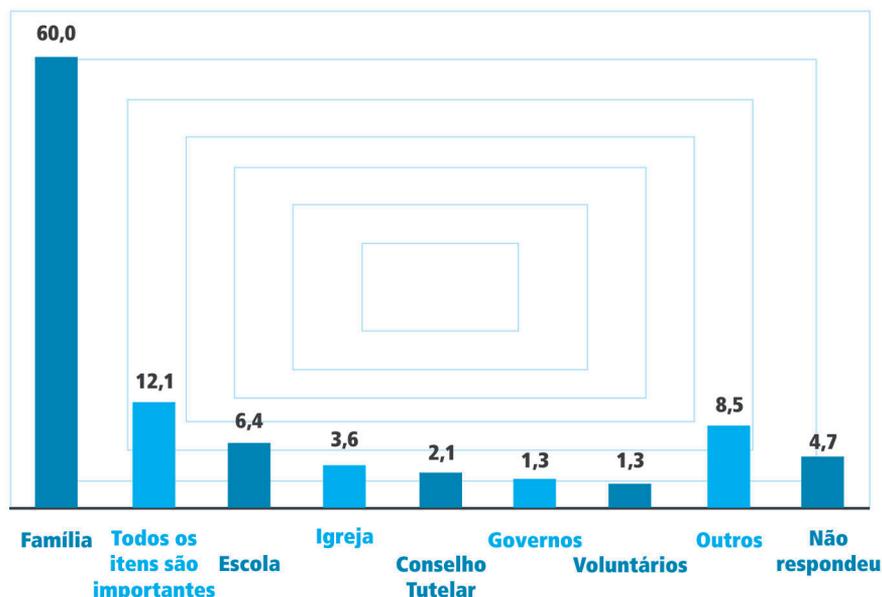
“A convivência familiar só é possível se houver uma transformação no ambiente familiar, não adianta tratar da criança se a família continuar doente” (relato de um dirigente do MS entrevistado).

“O abrigo é a solução mais fácil para um problema de difícil solução” (relato de uma dirigente da BA entrevistada).

Assim, foram investigadas junto aos dirigentes as principais dificuldades enfrentadas por eles para o retorno das crianças e dos adolescentes para suas famílias de origem. Mais de um terço das respostas (35,5%) dizem respeito às condições sócio-econômicas das famílias, especialmente a pobreza. Em seguida, a fragilidade, ausência ou perda do vínculo familiar (17,6%); e a ausência de políticas públicas e de ações institucionais de apoio à reestruturação familiar (10,8%). Por fim, o envolvimento com drogas corresponde a 5,7% das dificuldades apresentadas, e a violência doméstica a 5,1% (tabela 5).

GRÁFICO 03

*Brasil: importância das instituições para o trabalho desenvolvido nos abrigos**



**Entre nove opções apresentadas, os dirigentes de abrigos deveriam apontar a instituição que, no seu entendimento, era a mais importante para o trabalho que realiza com crianças e adolescentes.*

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



TABELA 05*Brasil: principais dificuldades para o retorno do abrigado à família de origem**

Dificuldades apontadas	Percentual de menções
Pobreza/condições socioeconômicas precárias da família	35,5%
Rejeição familiar/família desaparecida/perda do vínculo em função da longa permanência no abrigo	17,6%
Ausência de políticas públicas e de ações institucionais de apoio à reestruturação familiar	10,8%
Drogas	5,7%
Violência doméstica	5,1%
Outros	25,3%
Não respondeu	7,2%
TOTAL	100,0%

* Foi pedido aos dirigentes de abrigos que citassem o que consideram a principal dificuldade para o retorno da criança e do adolescente abrigados à família de origem (pergunta aberta, resposta única).

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

Com relação a essas dificuldades, destaca-se que o principal impedimento ao retorno das crianças e dos adolescentes a suas famílias – a pobreza – por si não representa motivo para o abrigamento. Ressalvando-se que a pobreza pode estar articulada com outros fatores determinantes da violação de direitos, visto que a resposta dos dirigentes não era exclusiva, salienta-se que o Estatuto da Criança e do Adolescente é claro ao afirmar que a falta ou carência de recursos materiais não constitui motivo suficiente para a perda ou suspensão do poder parental⁴. Quando os pais ou responsáveis não conseguem cumprir com suas obrigações de proteção aos filhos por motivo de pobreza, o ECA estabelece a obrigatoriedade de sua inclusão em programas oficiais de auxílio.

Somando-se essas dificuldades de natureza sócioeconômica com a referência explícita dos dirigentes à ausência de políticas públicas de apoio ou auxílio às famílias, chega-se a 46,3% das dificuldades apontadas. Isso indica que as políticas de atenção a crianças e adolescentes como indivíduos não estão devidamente articuladas com ações de atenção a suas famílias, o que poderia não apenas evitar a institucionalização, como também abreviá-la, quando necessária.

⁴ Estatuto da Criança e do Adolescente, artigo 23.