

OS ABRIGOS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES E O DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA

Enid Rocha Andrade da Silva*
Luseni Maria Cordeiro de Aquino*

Abrigos – ou orfanatos, educandários e casas-lares – são instituições responsáveis por zelar pela integridade física e emocional de crianças e adolescentes que tiveram seus direitos desatendidos ou violados, seja por uma situação de abandono social, seja pelo risco pessoal a que foram expostos pela negligência de seus responsáveis. Em sentido estrito, “abrigo” é uma medida de “proteção especial” prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente e definida como “provisória e excepcional” (ECA, art. 101, parágrafo único). Aqueles que, em casos extremos, necessitam permanecer afastados de suas famílias até que as condições adequadas de convivência se restabeleçam devem encontrar nas instituições de abrigo um espaço de cuidado e proteção.

A aplicação desse tipo de medida implica a suspensão do poder familiar sobre as crianças e os adolescentes em situação de risco e se dá apenas por decisão do Conselho Tutelar e por determinação judicial. Isso significa que, durante o período em que permanecem abrigados, esses meninos e meninas ficam legalmente sob a guarda do responsável pelo abrigo, devendo seu atendimento ser acompanhado pelas autoridades competentes, com atenção especial para a garantia de todos os direitos que lhes são assegurados na legislação brasileira, inclusive aquele referente à convivência familiar e comunitária, em foco neste texto.¹

Embora a atribuição de promover o direito à convivência familiar e comunitária não seja exclusiva das instituições de abrigo, mas compartilhada por toda a rede de atendimento à criança e ao adolescente – que inclui ainda o Judiciário, o Ministério Público, os conselhos tutelares e de direitos e o próprio Poder Executivo nos níveis federal, estadual e municipal –, essas instituições têm um importante papel na área. É preciso ter claro que a medida de abrigo, além de excepcional, também tem caráter provisório, o que significa que se tem como objetivo último o retorno do abrigado para sua família de origem no prazo mais breve possível. Isso requer que, enquanto durar a aplicação da medida, os abrigos contribuam com os demais atores da rede de atendimento no sentido de buscar manter os vínculos familiares das crianças e adolescentes abrigados e de apoiar as famílias a receber seus filhos de volta e a exercer de forma adequada as suas funções. Além disso, essas instituições devem empreender ainda outros esforços no sentido de propiciar o direito à convivência familiar e comunitária na rotina do atendimento, tendo em vista especialmente aqueles casos em que

* Técnicas de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

1. Tanto a Constituição Federal quanto o ECA definem como direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes brasileiros o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária (Constituição Federal, art. 227, e ECA, art. 19).

o retorno à família se mostra inviável e as crianças e os adolescentes têm que permanecer nos abrigos por um tempo considerável até se integrarem à outra família.

De fato, desde a consagração da doutrina da proteção integral a crianças e adolescentes no país, com a Constituição de 1988 e o ECA, vem-se exigindo das instituições que prestam serviços de atendimento a esse segmento da população brasileira a revisão e a mudança de suas práticas, no sentido de superar o enfoque assistencialista, fortemente arraigado nos programas de atendimento, e implantar modelos que contemplem ações emancipatórias, com base na noção de cidadania e na visão de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos em situação peculiar de desenvolvimento. Neste sentido, a pergunta que se coloca é: o que as instituições de abrigo têm feito de fato para contribuir para a promoção do direito à convivência familiar e comunitária daqueles sob sua responsabilidade?

Este texto pretende responder essa pergunta utilizando-se dos dados que foram coletados pelo Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede SAC/MDS.² A pesquisa buscou conhecer a situação do atendimento, as características, a estrutura de funcionamento e os serviços prestados pelos abrigos que recebem recursos do governo federal. Foco especial foi direcionado para a identificação das ações ali desenvolvidas que podiam propiciar o convívio familiar e comunitário para as crianças e os adolescentes abrigados, seja pela manutenção do vínculo com sua família e comunidade de origem, seja pelo incentivo à convivência com outras famílias, seja ainda pela promoção de um ambiente mais acolhedor na própria instituição de abrigo e pelo incentivo à participação da criança e do adolescente na sua comunidade.

Para tratar a questão é preciso considerar, em primeiro lugar, o perfil das 589 instituições investigadas e das crianças e adolescentes que ali se encontravam. O quadro a seguir apresenta uma síntese dos principais aspectos relativos à caracterização das entidades de abrigo. Como se pode perceber, trata-se, majoritariamente, de instituições não governamentais, orientadas por valores religiosos, dirigidas por voluntários e que dependem fundamentalmente de recursos próprios e privados para o seu funcionamento.

QUADRO 1

Perfil das entidades de abrigo pesquisadas

Não governamentais	68,3%
Públicas	30,0%
Têm orientação/vínculo religioso	67,2%
Católicos	62,1%
Evangélicos	22,5%
Espíritas	12,6%
Anteriores a 1990	41,4%
Posteriores a 1990	58,6%

(continua)

2. Levantamento realizado pelo Ipea em 2003 e promovido pela então Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH) da Presidência da República, por meio da Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança do Adolescente (SPDCA) e do Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda). Das cerca de 670 instituições de abrigo que eram beneficiadas, naquele ano, por recursos da Rede de Serviços de Ação Continuada (Rede-SAC) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), foram investigados 589 abrigos, ou seja, 88% do total. Essas instituições acolhiam, no momento da realização da pesquisa, 19.373 crianças e adolescentes. Ver IPEA/CONANDA. O Direito à Convivência Familiar e Comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil. Brasília, 2004.

(continuação)

Dirigidas por voluntários	59,3%
Dirigidas por profissionais remunerados	33,4%
Profissionais do quadro próprio do abrigo	59,2%
Profissionais voluntários	25,3%
Funcionam sob regime de permanência integral	78,4%
Funcionam sob outros regimes de permanência	19,7%
Recursos próprios e privados no financiamento das entidades não governamentais	61,7%
Recursos públicos no financiamento das entidades não governamentais	32,3%

Fonte: IPEA/CONANDA. *O Direito à Convivência Familiar e Comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil*. Brasília, 2004.

No que diz respeito às cerca de 20 mil crianças e adolescentes atendidos nessas instituições, os dados levantados mostraram que se tratava, na maioria, de meninos (58,5%) afrodescendentes (63%) e com idade entre 7 e 15 anos (61,3%). Pouco mais da metade dos abrigados vivia nas instituições há mais de dois anos, enquanto 32,9% estavam nos abrigos por um período entre dois e cinco anos, 13,3%, entre seis e dez anos, e 6,4%, por mais de dez anos. Curiosamente, a grande maioria dessas crianças e adolescentes (86,7%) tinha família, sendo que 58,2% mantinham vínculos com os familiares e apenas 5,8% estavam impedidos judicialmente de ter contato com eles. Esses meninos e meninas viviam, portanto, a paradoxal situação de estar juridicamente vinculados a uma família que, na prática, já abriu mão, havia algum tempo, da responsabilidade de cuidar deles, principalmente por causa da pobreza. O resultado desta situação era que apenas 10,7% deles estava judicialmente em condições de serem encaminhados para a adoção.³ O quadro adiante apresenta os motivos que levaram essas crianças e adolescentes aos abrigos, ficando evidenciada a ligação do fenômeno com a pobreza e com algumas situações associadas à privação material.

QUADRO 2

Brasil: crianças e adolescentes abrigados segundo os motivos do abrigamento

Motivo do ingresso no abrigo	Freqüência (em %)
Carência de recursos materiais da família/responsável	24,1
Abandono pelos pais/responsáveis	18,8
Violência doméstica	11,6
Dependência química dos pais/responsáveis	11,3
Vivência de rua	7,0
Orfandade	5,2
Outros	22,0
Total	100,0

Fonte: IPEA/CONANDA. *O Direito à Convivência Familiar e Comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil*. Brasília, 2004.

Para avaliar a contribuição dos abrigos investigados para a promoção do direito à convivência familiar e comunitária para essas crianças e adolescentes, foram analisados,

3. A adoção requer a destituição do poder familiar e implica o afastamento definitivo da criança e do adolescente de sua famílias. Assim, para não incorrer em injustiças, é da maior importância que essas famílias recebam apoio e suporte necessários para sua reestruturação. Em muitos casos, a maior agilidade dos processos de perda do poder familiar pode provocar inúmeras injustiças com famílias que sequer receberam apoio e/ou tiveram tempo para reintegração de seus filhos. No entanto, é fundamental chamar atenção para o fato de que o próprio ECA estabelece que o abrigo é uma "medida provisória e excepcional, utilizável como forma de transição para a colocação em família substituta", não sendo aceitável a permanência indefinida de crianças e adolescentes nas instituições sem qualquer perspectiva de vivência familiar, ainda que longe de sua família natural.

com base nos princípios estabelecidos no artigo 92 do ECA, os vários aspectos que permitem indicar a adequação do atendimento prestado às diretrizes de reordenamento das práticas institucionais. Com relação à “convivência familiar” analisou-se o atendimento realizado pelos abrigos a partir de quatro quesitos: *i*) preservação dos vínculos com a família de origem; *ii*) apoio à reestruturação familiar; *iii*) incentivo à convivência com outras famílias; e *iv*) estrutura residencial do abrigo. No que se refere à “convivência comunitária”, foram considerados: *i*) a participação de crianças e adolescentes abrigados na vida da comunidade local; e *ii*) a participação de pessoas da comunidade no processo educativo do abrigo.

Quanto ao primeiro aspecto, a “preservação dos vínculos familiares”, foram considerados dois grupos de ações desenvolvidas pelas instituições: *i*) ações de incentivo à convivência das crianças e dos adolescentes com suas famílias de origem, e *ii*) cumprimento do princípio de não-desmembramento de grupos de irmãos abrigados. Em relação ao primeiro grupo, observou-se que 79,8% das instituições mantinham informações sistematizadas sobre as famílias dos abrigados (endereço, renda, situação de trabalho, organização familiar etc.); 65,9% promoviam visitas das crianças e dos adolescentes aos lares de suas famílias; e 41,4% permitiam a visita livre ao abrigo, sem datas e horários preestabelecidos. Já no segundo grupo de ações, foi possível verificar que uma maioria absoluta de 85,9% dos abrigos acolhia qualquer criança ou adolescente em situação de risco social ou pessoal, sem restrições quanto a deficiências ou problemas de saúde; 62,3% realizavam atendimento em regime de co-educação para meninos e meninas; e 62,1% trabalhavam sob o modelo de “agrupamento vertical”, em que a diferença entre a menor e a maior idade de atendimento é superior a dez anos. No entanto, apesar dos índices elevados de instituições que praticavam esses critérios isoladamente, somente 5,8% dos abrigos pesquisados desenvolviam conjuntamente todas as ações elencadas.

Além do fortalecimento e da manutenção dos vínculos afetivos entre os abrigados e seus familiares, outro aspecto se mostra importante para a garantia do direito à convivência familiar das crianças e dos adolescentes em abrigos: a busca da reestruturação de suas famílias. Assim, superadas as dificuldades que determinaram o afastamento, pais, mães e responsáveis poderão desenvolver as condições para receber seus filhos de volta. A reestruturação familiar envolve aspectos complexos, relacionados à superação de fatores difíceis de resolver no curto prazo, como o desemprego e a dependência de drogas, por exemplo, que demandam muito mais em termos de coordenação de outras políticas públicas do que um esforço isolado das próprias instituições de abrigo. No entanto, essas entidades podem realizar ações de valorização da família, bem como estabelecer a inserção dos familiares na rede de proteção social disponível e nas demais políticas públicas existentes.

Buscou-se avaliar o “apoio à reestruturação familiar” promovido pelos abrigos pesquisados por meio da realização das seguintes ações: *i*) visitas domiciliares às famílias das crianças e dos adolescentes sob sua responsabilidade; *ii*) acompanhamento social das famílias; *iii*) organização de reuniões ou grupos de discussão e de apoio para os familiares dos abrigados; e *iv*) encaminhamento das famílias para a inserção em programas oficiais ou comunitários de auxílio/proteção à família. As instituições que realizavam todas essas ações conjuntamente alcançaram um percentual de apenas 14,1% do universo pesquisado.

O relacionamento de crianças e adolescentes abrigados com outras famílias é uma forma de garantir o direito à convivência familiar para os meninos e meninas cujas chances de retorno para suas famílias de origem foram esgotadas. Nesse sentido, a colocação em família substituta, por exemplo, configura-se como opção importante frente à tradicional prática brasileira de institucionalização prolongada de crianças e adolescentes em situação de risco, condenados a viver grande parte de suas vidas privados de qualquer vivência familiar.⁴

Ainda que a colocação em família substituta não dependa exclusivamente do trabalho das instituições de abrigo, elas podem desempenhar um papel fundamental no processo, incentivando “a convivência de crianças e adolescentes abrigados com outras famílias”, por meio de ações como: *i*) o incentivo à integração em família substituta sob as formas de guarda, tutela ou adoção; *ii*) o envio de relatórios periódicos sobre a situação dos abrigados e de suas famílias para as varas da Infância e da Juventude (órgãos responsáveis pela aplicação de quaisquer outras medidas de proteção, incluindo a colocação em família substituta); e *iii*) a manutenção de programas de apadrinhamento afetivo – alternativa de referência familiar para as crianças e os adolescentes abrigados. Das 589 instituições pesquisadas, apenas 22,1% desenvolviam todos esses tipos de ação de incentivo à convivência dos abrigados com outras famílias.

Estudos sobre o atendimento massificado a crianças e adolescentes realizado em instituições que recebem grande número de abrigados têm revelado os custos pessoais que tal situação acarreta: carência afetiva, dificuldade para estabelecimento de vínculos, baixa auto-estima, atrasos no desenvolvimento psicomotor e pouca familiaridade com rotinas familiares. Esses aspectos, se vivenciados por longos períodos, representam não apenas uma violação de direitos, mas deixam marcas irreversíveis na vida dessas crianças e desses adolescentes, que, com frequência, não adquirem sentimento de pertencimento e enfrentam sérias dificuldades para adaptação e convívio em família e na comunidade. Por isso, as diretrizes para reordenamento dos abrigos recomendam que as instituições ofereçam um acolhimento que seja o mais semelhante possível ao da rotina familiar. As entidades não devem, por exemplo, manter placas ou faixas externas que as identifiquem como abrigos. Da mesma forma, a construção deve aparentar uma residência comum. Os grandes pavilhões, símbolos dos antigos orfanatos, devem ser abolidos. Ademais, é fundamental que o atendimento ocorra em pequenos grupos, o que permite o olhar para as características individuais de cada criança ou adolescente, bem como para as especificidades de suas histórias de vida.

Para analisar se os abrigos pesquisados atendiam ao quesito de “semelhança a residências comuns”, o levantamento nacional utilizou as informações referentes a dois aspectos da organização das entidades: *i*) estrutura física; e *ii*) atendimento em pequenos grupos. No grupo relativo à “estrutura física”, foi observado o seguinte quadro: *i*) 66,9% tinham aspecto externo com características residenciais; *ii*) 86,4% possuíam, no máximo, seis dormitórios; *iii*) 18% acomodavam, no máximo, quatro crianças e adolescentes por dormitório; *iv*) 85,6% dispunham de espaços individuais para acomodação de objetos pessoais; e *v*) 54,8% não possuíam áreas exclusivas para

4. O ECA estabelece como princípio a ser seguido pelas entidades de abrigo “a colocação em família substituta, quando esgotados os recursos de manutenção na família de origem” (Lei 8.069/90, Art. nº 92, Inc.II).

serviços especializados (consultório médico, gabinete odontológico, salas de aula e oficinas profissionalizantes).

Com relação “ao atendimento em pequenos grupos”, foram considerados dois quesitos: *i*) o número de crianças e adolescentes por programa de abrigo; e *ii*) a relação entre o total de crianças e adolescentes abrigados e o número de profissionais responsáveis pelos cuidados cotidianos com eles. Ainda que o ECA não estabeleça um número exato para o atendimento em pequenos grupos, diretrizes de reordenamento adotadas em algumas localidades do país por iniciativa dos respectivos conselhos municipais de Direitos da Criança e do Adolescente indicam um máximo de 20 a 25 abrigados por unidade de atendimento. Nesse sentido, é importante considerar que uma proporção significativa dos abrigos investigados (66,9%) atendia até 25 meninos e meninas.⁵ Quanto aos cuidados cotidianos, considerou-se como adequada a relação de um profissional responsável (pais sociais, educadores, monitores) para até 12 crianças e adolescentes, critério que era observado em 72,8% das instituições. Considerando-se, contudo, os dois grupos de critérios definidos para avaliar a semelhança dos abrigos a residências comuns, observa-se que apenas 8% das instituições pesquisadas atendiam simultaneamente a todos os quesitos estipulados.

No que diz respeito à promoção do direito à convivência comunitária para os abrigados, o primeiro item investigado foi “estímulo à sua participação na vida da comunidade local”. Durante muitos anos a colocação de crianças e adolescentes em instituições se configurava como instrumento de privação de liberdade, visto que esses espaços funcionavam como instituições totais, nas quais todas as atividades e serviços eram desenvolvidos dentro dos muros das entidades (educação, atenção à saúde, lazer e etc). Com o ECA, no entanto, recomenda-se a participação na vida comunitária como princípio a ser seguido no atendimento em abrigos, que deve ser concretizado, de um lado, pela garantia de acesso dos abrigados às políticas básicas e aos serviços oferecidos para a comunidade em geral e, de outro lado, por meio da participação das crianças e dos adolescentes em atividades externas de lazer, esporte, religião e cultura, em interação com a comunidade circundante.

O levantamento nacional mostrou um quadro preocupante nesse sentido: apenas 6,6% dos abrigos pesquisados utilizavam todos os serviços necessários a crianças e adolescentes que estavam disponíveis na comunidade, tais como: creche; ensino regular; profissionalização para adolescentes; assistência médica e odontológica; atividades culturais, esportivas e de lazer; e assistência jurídica. A maioria das instituições (80,3%) ainda oferecia pelo menos um desses serviços diretamente (de forma exclusiva) dentro do abrigo.

A “participação de pessoas da comunidade nas atividades internas” da instituição também proporciona a garantia do direito à convivência comunitária, facilitando o estabelecimento de novos vínculos e relações, bem como a oxigenação das práticas e rotinas institucionais. Nesse sentido, foram considerados dois critérios para definir a participação comunitária no abrigo: *i*) a existência de trabalho voluntário no âmbito

5. Estima-se que a busca de adequação às diretrizes vigentes seja um dos motivos pelos quais, no período de realização da pesquisa, mais da metade (64,2%) dos abrigos pesquisados estivesse sublotada, ou seja, funcionando com número de abrigados inferior ao número de vagas. De outra parte, 12,2% estavam com número de acolhidos maior do que a capacidade de atendimento.

dos serviços complementares (acompanhantes, costureiros, estagiários, orientadores espirituais/religiosos, professores de reforço escolar, recreadores, voluntários para atividades diversas como artes plásticas, culinária, dança, esportes, informática, línguas, música, teatro, trabalhos manuais etc.); e *ii*) a inserção da instituição de abrigo em um contexto espacial com disponibilidade de serviços e equipamentos comunitários. A análise dos resultados mostrou que apenas 27,5% das instituições pesquisadas atendiam aos dois critérios conjuntamente.

Diante dos dados apresentados, fica claro que muitas das instituições investigadas – a maioria delas, como se viu, surgida durante a vigência do ECA – realmente já introduziram condutas diferentes e programas mais condizentes com as diretrizes legais, ampliando-se no país o elenco de experiências inovadoras e pautadas pelos princípios da proteção integral e do atendimento individualizado. No entanto, observa-se ainda falta de estratégia de coordenação das várias atividades desenvolvidas e que poderiam contribuir para a promoção efetiva da convivência familiar e comunitária para as crianças e os adolescentes que vivem nesses abrigos. Registra-se também uma grande heterogeneidade na forma de organização, no regime de permanência de crianças e adolescentes, no tipo de exclusividade do atendimento e na estrutura física dessas instituições. Em certo sentido, tudo isso encobre a manutenção do desrespeito em relação a alguns princípios do ECA, especialmente no tocante à excepcionalidade e provisoriabilidade do abrigo e ao direito de todas as crianças e adolescentes brasileiros à convivência familiar e comunitária. Desnecessário lembrar que há ainda no país inúmeras instituições que mantêm práticas que privam quase que totalmente os abrigados da convivência social.

Entre as razões que contribuem para essa situação, cabe mencionar que tais instituições enfrentam inúmeras dificuldades para o cumprimento de suas atribuições, relacionadas inclusive a questões de ordem cultural. Basta considerar que, para além das restrições financeiras, materiais e de recursos humanos enfrentadas cotidianamente, ainda é muito presente entre as entidades de abrigo a percepção de que, havendo problemas familiares, o melhor lugar para crianças e adolescentes é a instituição, onde podem “ter melhores condições de vida”. Isto acaba resultando em certa “apropriação” desses meninos e meninas pelos abrigos e na ausência de preocupação com a promoção de seu direito à convivência familiar e comunitária.

Contudo, as questões mais decisivas talvez estejam relacionadas com a falta de integração entre essas instituições e os demais atores da rede de atendimento a crianças e adolescentes, o que dificulta em muito a realização de suas atividades em consonância com os princípios do ECA. Nesse sentido, observa-se, por exemplo, falta de regularidade no envio de relatórios sobre a situação da criança e do adolescente abrigado para o Judiciário; fiscalização insatisfatória das instituições de abrigo por parte dos órgãos competentes (o Judiciário, o Ministério Público e os conselhos tutelares); existência de crianças e adolescentes encaminhados para os abrigos pelas famílias, policiais ou outras instituições e que ali permanecem sem decisão judicial; e fragilidade na coordenação das políticas públicas de atenção à criança e ao adolescente e a suas famílias, que, paralelamente ao abrigamento, possibilitariam a reestruturação do ambiente familiar por meio de uma intervenção satisfatória sobre os problemas que o afetam. Esse último aspecto, em especial, faz com que os motivos que levam meninos e meninas aos abrigos se perpetuem como dificuldades para a sua reinserção familiar.

Além disso, problemas que fogem completamente ao âmbito de atuação das instituições de abrigo contribuem para esse quadro. Entre eles, cabe destacar a utilização indiscriminada da medida por parte do Conselho Tutelar e do Judiciário antes de terem sido analisadas as demais opções previstas, bem como a demora no julgamento dos processos de suspensão e de destituição do poder familiar por parte do Judiciário, de modo a permitir o encaminhamento legal da situação das crianças e adolescentes abrigados. A ausência de uma diretriz expressa de regulação das portas de entrada e de saída dos abrigos acaba reproduzindo uma situação de injustiça com esses meninos e meninas, que vivem uma parte significativa de suas vidas institucionalizados e privados do direito à convivência familiar e comunitária.