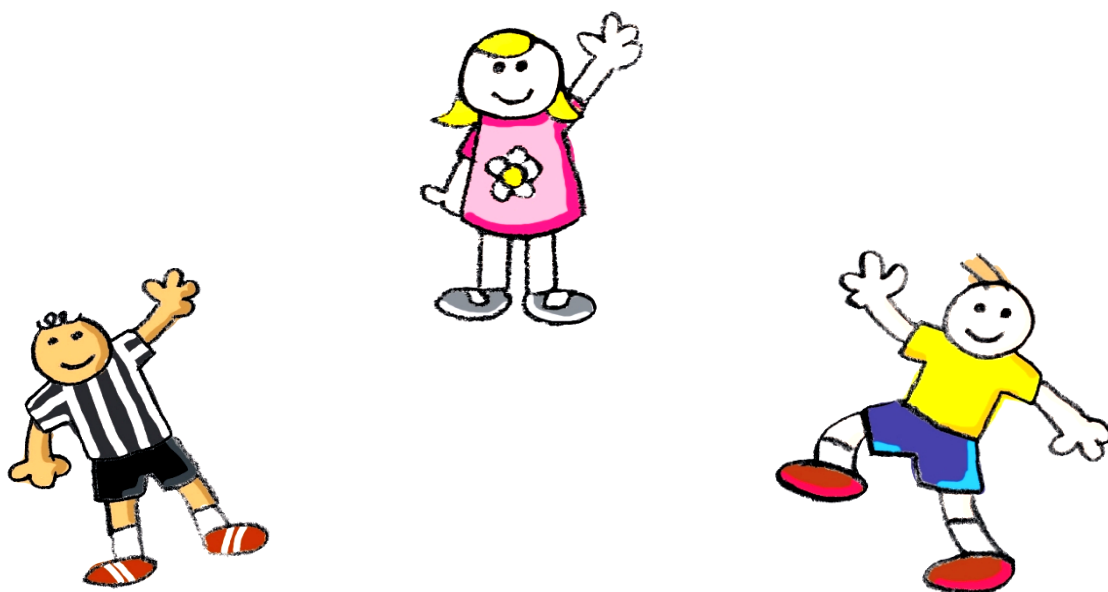


RELATÓRIO DA PESQUISA

POR UMA POLÍTICA DE ABRIGOS EM DEFESA DE DIREITOS DAS CRIANÇAS E DOS ADOLESCENTES NA CIDADE DE SÃO PAULO:

Motivos de demanda e qualidade de oferta de
serviços de atenção à criança e adolescente sob
medida de proteção 'abrigo'



PARCERIA



FICHA INSTITUCIONAL

SAS- Secretaria Municipal de Assistência Social de São Paulo

Secretária Aldaiza Sposati

R. Libero Badaró, 561/569- São Paulo/SP- Cep 01009-000 - tel.(11) 3291.9666

Email: aldaiza@uninet.com.br

Fundação Orsa

Presidente José Aparecido Montagnana

Av. Deputado Emílio Carlos, 821 – Carapicuíba/SP- Cep. 06310-160 –

tel.(11) 4181.2232 - Home page : www.fundacaoorsa.org.br

NCA-PUC-SP – Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Criança e o Adolescente da PUC- SP- Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Coordenadoras Myrian Veras Baptista e Maria Amália F. Vitalle

R.Ministro de Godói, 969 – 4º. Andar- São Paulo/SP- Cep 05015-901

tel. (11)3670.8512

Email: nca@mailmac.macbbs.com.br

AASPTJ-SP Associação dos Assistentes Sociais e Psicólogos do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

Presidente Dayse Cesar Franco Bernardi

Gestão Um Novo Tempo 2001/2005

R. Barão de Itapetininga, 125 - 2º andar - cj.21 - São Paulo/SP Cep 01042-001

Tel (11) 3256-5011-Home-page: www.aasptj.org.br E-mail: aasptj@asptj.org.br

COMISSÃO INTERINSTITUCIONAL DE ACOMPANHAMENTO

AASPTJ-SP

Eunice Teresinha Fávero
Clarinda Frias
Sonia Maria Motinho da Silva

FUNDAÇÃO ORSA

Elizabeth Terezinha da Silva Rosa
Linda Simone Mallak
Eliseu Vicente da Silva

NCA- PUCSP

Myrian Veras Baptista
Dilza Silvestre Galha Matias
Ana Maria Silveira

SAS

Adelina Baroni Renucci
Ednei Cielici Dias
Glauco Pereira dos Santos
Nelson Alda Filho
Rosemary Ferreira S. Pereira
Rosever Pavan
Solange Paschoal

COORDENAÇÃO GERAL

Rita de Cássia Silva Oliveira – NCA- PUCSP

ASSESSORIA DE COORDENAÇÃO

Ana Maria da Silveira – NCA - PUCSP
Dilza Silvestre Galha Matias – NCA- PUCSP
Selma Marques Magalhães- NCA- PUCSP

SUPERVISORES DE CAMPO

Catarina Volic – NCA- PUCSP
Eunice Castro da Silva - NCA- PUCSP
Mônica Giacomini – NCA- PUCSP
Roberta Pômpeu de Camargo Carvalho – NCA- PUCSP

CONSULTORIA

Dilsea Adeodata Bonetti

Myrian Veras Baptista

DESENVOLVIMENTO SOFTWARE

SCA- Consultoria e Assessoria Técnica Ltda.

PESQUISADORES

| | |
|---------------------------------|-----------|
| ADRIANA JUSTINO | SAS/CS |
| ALZENIR J. FARIA | SAS/LAPA |
| ANA CRISTINA A M. DE MOURA | AASPTJ-SP |
| ARACELIS GARAGNANI | SAS/BT |
| CARLA MORADEI TARDELLI | AASPTJ-SP |
| CECILIA STRINGHINI SIQUEIRA | SAS/MP |
| CILENE SILVA TERRA HESSE | AASPTJ-SP |
| CLAUDIA ANAF | AASPTJ-SP |
| ELENICE P. NEVES | AASPTJ-SP |
| ELEONOR DAMACENO QUILES | SAS |
| ELISABETE N. MARTIN | SAS/VP |
| ELISETE ADDE DE AZEVEDO BARRETO | SAS/VP |
| EMÍLIA MARIA C. S. ARANHA | SAS/MG |
| FRANCINETE MUNIZ | SAS/MO |
| GERALDO JOSE DE BARROS | SAS/IQ |
| GILDA GRAVINA | SAS/SE |
| LENI DA COSTA RIBEIRO | AASPTJ-SP |
| MARCELA GEBARA | SAS/MO |
| MARCIA DE SOUZA GONÇALVES | SAS/GAB |
| MARCIA RITA PAULI | AASPTJ-SP |
| MARIA BEATRIZ AMADO SETTE | AASPTJ-SP |

| | |
|--------------------------------------|------------|
| MARIA CLARA LIMA | SAS/ SM |
| MARIA CRISTINA M. SULEIMAN | SAS/VM |
| MARIA DA PIEDADE FLORIDO S. DE SOUZA | SAS/PE |
| MARIA DE FATIMA LEITE SILVA | SAS/VP |
| MARIA HELENA CARIAGA DA SILVA | NCA/PUC/SP |
| MARIA THERESA DE SIQUEIRA VERRONE | AASPTJ-SP |
| MARLY PHILOMENA PACHOA | AASPTJ-SP |
| MEYRE MOLEZIN | AASPTJ-SP |
| MIRIAM TERESA DE O MORAES | SAS/ST |
| NEIVA SALETE ORLOVSKI NOGUEIRA | SAS/CL |
| NEUSA A. FERNANDES | SAS/ST |
| PATRICIA ROCHETTI | AASPTJ-SP |
| REGINA CÉLIA SALES NUNES | AASPTJ-SP |
| RINA CLEIDE NEMENZ | SAS/IQ |
| ROSALI APARECIDA V. TANGANELLI | AASPTJ-SP |
| ROSANA FREITAS FERREIRA | SAS/FO |
| ROSANGELA DE BRITO LEITE | AASPTJ-SP |
| SANDRA REGINA DELL SOL PASSOS | SAS/AS |
| SILMARA PIVATO BORTALI | SAS/IP |
| SILVIA MARIA SANT'ANNA HENRIQUES | AASPTJ-SP |
| TANIA OLIVEIRA MACHADO | AASPTJ-SP |
| VALDENICE LEITE DA S. SONCIN | SAS/PR-PJ |
| VILMA REGINA DA SILVA | AASPTJ-SP |
| WALKYRIA TERESA GRASSESCHI | AASPTJ-SP |
| WANIA CABRAL | SAS/MG |

SUMÁRIO

| | |
|--|-----|
| APRESENTAÇÃO | 12 |
| INTRODUÇÃO | 13 |
| Capítulo I - PROCESSO DA PESQUISA | 25 |
| Capítulo II – REALIDADE DOS ABRIGOS NA CIDADE DE SÃO PAULO | |
| 1. Histórico do abrigamento de crianças e adolescentes na cidade de São Paulo | 37 |
| - O reordenamento institucional no atendimento aos “carentes e abandonados”: a FEBEM/SP sai de cena | 44 |
| - A municipalização do atendimento em abrigos | 48 |
| - A composição da rede de atendimento em abrigos na cidade de São Paulo hoje | 55 |
| - O atendimento nas Casas de Recepção e Encaminhamento da FEBEM/SP na atualidade | 57 |
| 2. Aspectos jurídico-organizacionais e físicos dos abrigos da cidade de São Paulo | |
| - Início das atividades | 60 |
| - Vinculação religiosa das mantenedoras dos abrigos | 62 |
| - Registro no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA | 64 |
| - Localização dos abrigos | 68 |
| - Abrigos por jurisdição | 74 |
| - Aspectos físicos | 78 |
| 3. Aspectos financeiros | |
| - Manutenção financeira | 82 |
| - Convênios SAS – Governo Municipal | 82 |
| - Convênio SEADS – Governo Estadual | 84 |
| - Doações e outras alternativas | 87 |
| - Custo da criança e do adolescente nos abrigos conveniados e não conveniados | 87 |
| 4. Capacidade de atendimento e Critérios de admissão | |
| - Capacidade de lotação | 89 |
| - Vagas | 92 |
| - Critérios de admissão | |
| - Sexo | 93 |
| - Faixa etária | 94 |
| - Critérios etários gerais e por abrigos conveniados e não conveniados | 96 |
| - Forma de encaminhamento da criança /adolescente para o abrigo | 99 |
| - Exceção á faixa etária admitida | 100 |

| | |
|--|-----|
| - Transferência | 100 |
| - Admissão de crianças e adolescentes procedentes de outras localidades | 100 |
| - Outros critérios adotados pelos abrigos | 102 |
| 5. Modalidades de Atendimento | |
| - Atendimento exclusivo e especializado | 104 |
| - Portadores de deficiência mental | 104 |
| - Portadores de HIV | 108 |
| - Gestantes | 110 |
| - Crianças e adolescentes com vivência de rua | 110 |
| - Atendimento nos moldes de “colégio interno” | 111 |
| - Outras modalidades encontradas | 117 |
| - Abrigos de permanência abreviada | 118 |
| - Abrigos de permanência prolongada | 119 |
| - Os abrigos propriamente ditos e os de pequeno, médio e grande porte | 120 |
| 6. Dinâmica e normas dos abrigos | |
| - Regulamento interno | 122 |
| - Individualização do atendimento | 123 |
| - Normatização das visitas | 124 |
| - Organização dos prontuários | 126 |
| - Vivência extra-institucional | 127 |
| - Óbitos e fugas | 128 |
| 7. Tabela funcional | |
| - Composição | 129 |
| - Os funcionários que cuidam diretamente das crianças e dos adolescentes | 131 |
| - Profissionais de Serviço Social, Psicologia e Pedagogia nos abrigos conveniados e não conveniados | 135 |
| - Estrutura do quadro funcional x atendimento das necessidades | 136 |
| - Capacitação e reciclagem | 136 |
| - Supervisão | 138 |
| 8. Relação dos abrigos com as Varas da Infância e da Juventude | |
| - Existência de processos judiciais das crianças e dos adolescentes abrigados | 140 |
| -Jurisdição dos abrigos x localização dos processos das crianças e adolescentes | 142 |
| 9. Relação dos abrigos com a comunidade e a sociedade civil | |
| - Atividades desenvolvidas no contexto institucional e na comunidade | 145 |
| - Voluntariado | 145 |
| - Apadrinhamento | 145 |
| - Apoio de órgãos públicos e particulares | 146 |
| 10. Interação com as famílias: perspectiva de desabrigamento | |
| - A presença da família | 147 |
| - Recebimento de visitas | 148 |
| - Desenvolvimento de trabalho com as famílias visando a reintegração familiar | 149 |

| | |
|---|-----|
| - Inserção em família substituta/ retorno ao abrigo | 150 |
| - Inserção na própria família / retorno ao abrigo | 151 |
| - Preparação para o desligamento | 152 |
| 11. As dificuldades de trabalho na área do abrigamento/ Sugestões dos Profissionais para a melhoria da qualidade do atendimento | |
| -Dificuldades apresentadas pelos abrigos | 153 |
| - Sugestões dos profissionais entrevistados | 158 |
| Capítulo III – CARACTERIZAÇÃO DAS CRIANÇAS E DOS ADOLESCENTES, DOS PAIS E DA SITUAÇÃO DE ABRIGAMENTO | |
| 1. Caracterização das crianças e adolescentes abrigados | 164 |
| - Naturalidade | 164 |
| - Sexo | 165 |
| - Cor da pele | 167 |
| - Idade | 168 |
| - Filiação no registro de nascimento | 171 |
| - Inserção na rede escolar | 172 |
| - Grau de escolaridade dos adolescentes | 173 |
| - Crianças e adolescentes com problemas de saúde ou necessidades especiais | 174 |
| 2.Caracterização dos pais | 175 |
| - Naturalidade | 175 |
| - Idade | 176 |
| - Grau de Escolaridade | 177 |
| - Estado Civil | 178 |
| - Trabalho/Ocupação | 179 |
| - Particularidades dos pais | 180 |
| 3.Caracterização da situação de abrigamento | 183 |
| - Intermediação do abrigamento | 183 |
| - Circulação nos abrigos | 184 |
| - Motivos do abrigamento | 184 |
| - Período de Permanência no Abrigo | 187 |
| 4. Preservação ou perspectiva de convivência familiar | 190 |
| - Situação dos irmãos das crianças e dos adolescentes pesquisados | 191 |
| - Convivência com a família: visitas e saídas | 193 |
| - Crianças abrigadas com situação legal definida que permita a adoção | 197 |
| - Perspectiva de desabrigamento | 199 |
| - Região de moradia da mãe x região de localização dos abrigos | 203 |
| CONCLUSÃO | 210 |
| ANEXOS | |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | |

LISTA DE GRÁFICOS / TABELAS e MAPAS

| | |
|---|-----|
| Gráfico 01: Classificação dos abrigos pelo eixo da manutenção financeira | 56 |
| Gráfico 02: Fundação dos abrigos na cidade de São Paulo | 60 |
| Gráfico 03: Fundação dos abrigos conveniados e não conveniados | 61 |
| Gráfico 04: Vinculação religiosa das mantenedoras dos abrigos | 62 |
| Gráfico 05: Vinculação religiosa das mantenedoras dos abrigos conveniados e não conveniados | 63 |
| Gráfico 06: Registro dos abrigos no CMDCA/SP | 66 |
| Gráfico 07: Localização dos abrigos por regiões | 68 |
| Gráfico 08: Abrigos por jurisdição | 75 |
| Gráfico 09: Capacidade de abrigamento dos equipamentos conforme a jurisdição | 75 |
| Gráfico 10: Característica do imóvel abrigos conveniados e não conveniados | 78 |
| Gráfico 11: Tipo de construção dos imóveis | 79 |
| Gráfico 12: Quantidade de crianças/ adolescentes por dormitório | 80 |
| Gráfico 13: Capacidade dos abrigos conveniados e não conveniados | 90 |
| Gráfico 14: Vagas existentes nos abrigos conveniados e não conveniados | 93 |
| Gráfico 15: Critério de atendimento por sexo | 94 |
| Gráfico 16: Critérios etários dos abrigos | 97 |
| Gráfico 17: Critérios etários dos abrigos conveniados e não conveniados | 97 |
| Gráfico 18: Forma de encaminhamento para o abrigo | 99 |
| Gráfico 19: Crianças e adolescentes fora da faixa etária atendida | 100 |
| Gráfico 20: Admissão de população de outros bairros e localidades | 101 |
| Gráfico 21: Outros critérios de Atendimento | 102 |
| Gráfico 22: Instituições de atendimento exclusivo e especializado | 104 |
| Gráfico 23: Regulamento interno | 122 |
| Gráfico 24: Elaboração do regulamento interno | 123 |
| Gráfico 25: Individualização do atendimento | 124 |
| Gráfico 26: Normatização das visitas | 125 |
| Gráfico 27: Período de fim de semana e férias fora do abrigo | 128 |
| Gráfico 28: Quantidade de funcionários dos abrigos | 129 |
| Gráfico 29: Denominação dos funcionários que cuidam diretamente das crianças e dos adolescentes | 131 |
| Gráfico 30: Escolaridade dos funcionários que oferecem cuidados cotidianos às crianças e adolescentes abrigados | 132 |
| Gráfico 31: Esquema de horário de trabalho | 133 |
| Gráfico 32: Profissionais nos abrigos conveniados e não conveniados | 136 |
| Gráfico 33: RH: Treinamento e reciclagem | 137 |
| Gráfico 34: Supervisão | 138 |
| Gráfico 35: Processos nas VIJs | 140 |
| Gráfico 36: Apoio de órgãos públicos e particulares | 146 |
| Gráfico 37: Crianças e adolescentes que têm família | 147 |
| Gráfico 38: Grupo de irmãos abrigados | 148 |
| Gráfico 39: Visitas das crianças e adolescentes que têm família | 149 |

| | |
|---|-----|
| Gráfico 40: Inserção em família substituta | 150 |
| Gráfico 41: Inserção em família substituta/retorno | 150 |
| Gráfico 42: Inserção em família de origem/retorno | 151 |
| Gráfico 43: Dificuldades apresentadas | 153 |
| Gráfico 44: Carência de profissionais nos abrigos | 154 |
| Gráfico 45: Dificuldades no trabalho com as famílias | 155 |
| Gráfico 46: Outras dificuldades | 157 |
| Gráfico 47: Local de nascimento | 164 |
| Gráfico 48: Sexo | 165 |
| Gráfico 49: Sexo das crianças e adolescentes abrigos conveniados e não conveniados | 165 |
| Gráfico 50: Sexo por faixa etária | 166 |
| Gráfico 51: Cor da pele | 167 |
| Gráfico 52: Crianças, adolescentes e adultos | 168 |
| Gráfico 53: Faixa etária | 170 |
| Gráfico 54: Filiação no registro de nascimento | 171 |
| Gráfico 55: Inserção em rede escolar | 171 |
| Gráfico 56: Grau de instrução faixa etária de 15 a 18 anos | 172 |
| Gráfico 57: Problemas de saúde ou necessidades especiais | 173 |
| Gráfico 58: Local de nascimento dos pais | 174 |
| Gráfico 59: Faixa etária dos pais | 176 |
| Gráfico 60: Grau de escolaridade dos pais | 177 |
| Gráfico 61: Trabalho/ocupação dos pais | 178 |
| Gráfico 62: Particularidades do pai | 179 |
| Gráfico 63: Particularidades da mãe | 180 |
| Gráfico 64: Intermediação do abrigamento | 182 |
| Gráfico 65: Por quantos abrigos passou | 183 |
| Gráfico 66: Tempo de abrigamento | 186 |
| Gráfico 67: Tempo de abrigamento nos abrigos conveniados e não conveniados | 188 |
| Gráfico 68: Situação dos irmãos | 190 |
| Gráfico 69: Recebimento de visitas | 192 |
| Gráfico 70: Proibição judicial de visitas | 193 |
| Gráfico 71: Dificuldades da família para visitar a criança/adolescente | 193 |
| Gráfico 72: Fim de semana /férias com a família | 195 |
| Gráfico 73: Crianças e adolescentes cujos pais foram destituídos do poder familiar | 196 |
| Gráfico 74: Faixa etária da criança/adolescente cujos pais foram destituídos do poder familiar | 197 |
| Gráfico 75: Perspectiva de desabrigamento | 198 |
| Gráfico 76: Perspectiva de desabrigamento das crianças e dos adolescentes nos abrigos conveniados e não conveniados | 199 |
| Gráfico 77: Encaminhamento a ser dado aos que têm perspectiva de desabrigamento | 201 |
| | |
| Tabela 01: Distribuição por regiões dos abrigos conveniados e não conveniados | 70 |
| Tabela 02: Custo-mês da criança/adolescente nos abrigos conveniados e não conveniados | 88 |

| | |
|--|-----|
| Tabela 03: Valores repassados pelo convênio SAS | 83 |
| Tabela 04: Valores repassados pelo convênio SEADS | 85 |
| Tabela 05: Cruzamento de dados valor convenio SEADS Por Projeto x Cap.abrigamento | 86 |
| Tabela 06: Capacidade dos abrigos conveniados e não conveniados | 90 |
| Tabela 07: Faixa etária máxima – admitida e atendida | 96 |
| Tabela 08: Faixa etária mínima – admitida e atendida | 96 |
| Tabela 09: Jurisdição dos abrigos x localização dos processos das crianças/adolescentes | 143 |
| Tabela 10: Sugestões de ordem financeira | 158 |
| Tabela 11: Sugestões de ordem material | 159 |
| Tabela 12: Sugestões quanto a políticas públicas | 160 |
| Tabela 13: Sugestões quanto a contratação de profissionais | 162 |
| Tabela 14: Local de nascimento dos pais- outros Estados | 175 |
| Tabela 15: Situação conjugal dos pais | 177 |
| Tabela 16: Motivos de abrigamento | 184 |
| Tabela 17: Região de moradia da mãe x região dos abrigos em que estão os filhos | 202 |
| | |
| Mapa 01: Localização dos abrigos na cidade de São Paulo | 69 |
| Mapa 02: Localização dos abrigos conveniados – SAS | 71 |
| Mapa 03: Localização dos abrigos conveniados - SEADS | 72 |
| Mapa 04: Localização dos abrigos não conveniados | 73 |
| Mapa 05: Local de abrigamento das crianças e adolescentes cujas mães residem na região sul | 203 |
| Mapa 06: Local de Abrigamento das crianças e adolescentes cujas mães residem na região leste | 204 |
| Mapa 07: Local de Abrigamento das crianças e adolescentes cujas mães residem na região oeste | 205 |
| Mapa 08: Local de Abrigamento das crianças e adolescentes cujas mães residem na região norte | 206 |
| Mapa 09: Local de Abrigamento das crianças e adolescentes cujas mães residem na região central | 207 |

APRESENTAÇÃO

A realidade dos abrigos da cidade de São Paulo se apresenta de maneira heterogênea, tanto no que se refere aos critérios de atendimento das crianças e dos adolescentes abrigados (sexo, faixa etária, tempo de permanência, atendimento especializado), quanto ao tamanho da instituição, tempo de funcionamento e relações sócio-institucionais.

A ausência de estudos sistematizados sobre essa realidade mobilizou o Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Criança e o Adolescente da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – NCA/PUC-SP e a Associação dos Assistentes Sociais e Psicólogos do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo - AASPTJ/SP a elaborarem o Projeto de Pesquisa, buscando parcerias imprescindíveis para sua realização. Foi assim que a Fundação Orsa e a Secretaria de Assistência Social do Município de São Paulo - SAS uniram-se aos primeiros na desafiante tarefa da construção de conhecimentos sobre a questão do abrigo da criança e do adolescente na cidade de São Paulo.

O conhecimento produzido poderá estimular o fomento de novas pesquisas e estudos na área, servindo ainda como importante subsídio para o aprimoramento das intervenções profissionais e para a implementação de ações integradas e articuladas entre as instituições que fazem parte dessa rede de atendimento, tendo como permanente desafio a manutenção da convivência familiar para crianças, adolescentes e famílias pobres.

Os parceiros envolvidos estão certos de que essa iniciativa representa um marco para a construção de uma política de atenção à criança, ao adolescente e suas famílias, fornecendo indicativos para possíveis ações no sentido do reordenamento do atendimento, conforme os princípios elencados no Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA para execução da medida de proteção ‘abrigo’.

INTRODUÇÃO

A área territorial da cidade de São Paulo é de 1.509 km² e encontra-se dividida em 96 distritos¹. Segundo dados de 2.000 da Secretaria Municipal de Planejamento, 900 km² estão urbanizados.

No último século, São Paulo cresceu em um ritmo vertiginoso. Os problemas decorrentes dessa urbanização acelerada emergiram principalmente em razão do descompasso entre as necessidades e a infra-estrutura, que não acompanhou o crescimento da cidade.

O crescimento urbano populacional nas décadas de 1950 e 1960 passou de 2,19 milhões para 3,6 milhões de pessoas e na década de 1980, atingiu a cifra de 8,4 milhões. Em 1991, o censo (IBGE) registrou 9,48 milhões de habitantes e o de 2000 registrou 10,40 milhões de habitantes.

Segundo o Mapa da Exclusão/Inclusão Social da Cidade de São Paulo², o número de moradores em alguns distritos foi alterado. Num intervalo de cinco anos, em alguns deles houve um decréscimo populacional, como é o caso do Pari, onde houve redução de 27,54%, enquanto outros distritos continuaram a crescer, a exemplo do distrito de Anhanguera que aumentou em 129,96%, o que em número absoluto, significa 30 mil pessoas.

O Mapa relaciona também o distrito de Cidade Tiradentes como um dos que tiveram acentuado crescimento (68,94%). Esse distrito é caracterizado por conjuntos habitacionais da COHAB – Companhia da Habitação do Município que, muito embora sejam de responsabilidade do poder público, não teve suprido as

¹Os 96 distritos são organizados administrativamente seguindo leis municipais. Os territórios dos mais antigos distritos variam de 2 a 4 km², como é o caso da Sé, Liberdade, Consolação, Bela Vista, Pari, Brás e Santa Cecília. Outros podem ter uma extensão de 56,3 a 200 km². Esses distritos estão distribuídos nas quatro grandes regiões de São Paulo (Sposati, 2000, p.24).

² Aldaíza SPOSATI, (coord.) Mapa da Exclusão/Inclusão Social da Cidade de São Paulo: Dinâmica Social dos anos 90.

necessidades de equipamentos, serviços e planejamento adequados para a região (Sposati, 2000).

Os distritos de Anhanguera e Cidade Tiradentes aparecem com os maiores índices de violência social, apresentando, respectivamente, percentuais de 55,2% e 17,8%. Segundo o estudo “Pobreza e Violência no Município de São Paulo”³, nos distritos onde houve aumento da taxa de chefes de famílias pobres, foi maior o índice de homicídios. Em contrapartida, nos locais onde se detectou queda nos índices de pobreza, identificou-se também declínio das mortes violentas.

No *Ranking* dos Distritos pelo Índice de Vulnerabilidade – Cidade de São Paulo/ 2000⁴, realizado a partir da combinação de alguns dos indicadores do Mapa da Exclusão/Inclusão Social, os distritos das zonas sul e leste aparecem com maiores índices de vulnerabilidade: Parelheiros, Marsilac, Iguatemi, Jd. Helena, Itaim Paulista, Lajeado, Guaianases e Cidade Tiradentes.

O Mapa da Exclusão⁵ retrata a segregação da periferia da cidade, onde se observam poucos equipamentos sociais. Dessa forma, a periferia foi sendo deixada de lado por inúmeros governantes, que não investiram em políticas públicas sociais e, quando muito, o fizeram em programas fragmentados e de pouca sustentação, sujeitos à descontinuidade com as mudanças de lideranças.

Ressalta-se ainda que o índice de crianças e jovens em relação à população adulta varia de distrito para distrito, havendo uma tendência a maiores índices nos distritos mais periféricos, onde vive a população de mais baixa renda. Índices superiores a 40% são encontrados nos distritos das regiões sul e leste:

³ O jornal Folha de São Paulo de 14/02/02 apresenta dados de pesquisa realizada pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade onde a linha de pobreza foi definida tendo como critério o número de chefes de família que viviam em 2000 e 1991 com renda inferior a 1,47 e 1,46 salários mínimos. A pesquisa concluiu que a cada cinco chefes de família pobres, por distrito da cidade concentrados no período de 1991 a 2000, 598,1 mil viviam com renda abaixo da linha de pobreza. A cidade foi dividida em distritos, e as análises tiveram por base o número de crescimento dos chefes de família e as mortes (dados do PROAIM – Programa de Aprimoramento das Informações de Mortalidade). A região sul da cidade foi apontada como a de maior concentração de distritos que se enquadram na situação do aumento dos chefes de famílias pobres e aumento das mortes violentas.

⁴ Aldaíza SPOSATI. A política de assistência social na cidade de São Paulo. In Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 1. São Paulo, Polis/ PUC-SP, 2001

⁵ Aldaíza SPOSATI. Mapa da Exclusão/ Inclusão Social da Cidade de São Paulo.

Marsilac (45,28%), Cidade Tiradentes (44,07%), Parelheiros (43,47%), Lajeado (43,07%), Iguatemi (42,21%), Jardim Ângela (41,91%), Guaianases (41,75%), Grajaú (41,73%), Itaim Paulista (41,69%), Jardim Helena (41,68%), Pedreira (40,98%) e Vila Curuçá (40,52%).⁶

Discussões e reflexões sobre o acentuado empobrecimento da sociedade brasileira, sobretudo nas últimas décadas, mostram que o projeto neoliberal vem impondo diversas medidas socioeconômicas, que implicam em ajustes fiscais, financeiros e produtivos, transformam o mundo do trabalho, oferecem um novo contorno à produção e reprodução das relações sociais, acirrando as desigualdades.

Diante disso, as famílias dos segmentos empobrecidos da sociedade brasileira são as mais penalizadas. Por vezes, a ausência ou ineficiência de serviços que atendam essas famílias resulta na falta de alternativas para a manutenção e educação dos filhos. Em consequência, muitas crianças e adolescentes são abrigados.

Historicamente, a sociedade vê o abrigo como uma resposta para o enfrentamento de crises. De acordo com o antigo Código de Menores ⁷, as crianças e adolescentes sob risco social e pessoal eram considerados em “situação irregular” e colocados em “internatos”, muitas vezes até a maioridade. O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), modificando este paradigma, passou a considerá-los como sujeitos de direito, além de responsabilizar o Estado, a sociedade e a família⁸ pelo seu bem estar.

A institucionalização de crianças e de adolescentes era indistintamente denominada de internação. Todavia, a partir do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) as medidas de “internação” e “abrigo” tornam-se diversas.

⁶ Myrian Veras Baptista. Crianças e Adolescentes em Situação de Risco na Cidade de São Paulo. In Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 1. São Paulo, Polis/ PUC-SP, 2001.

⁷ Código de Menores, 1979.

⁸ Art.4º - É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do Poder Público assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Internação é uma medida sócio-educativa passível de ser aplicada ao adolescente que praticou ato infracional, cuja gravidade ou risco justifique privação temporária da liberdade. Seu cumprimento se dá em unidades denominadas educacionais, que são exclusivas para adolescentes e se situam em locais distintos daqueles destinados aos abrigos.⁹ A medida de proteção ‘abrigo’ é aplicada quando a criança ou adolescente está em situação de risco pessoal e social.

No passado, a instituição abrigo era comumente denominada de orfanato, internato, educandário, obra, etc. Mesmo nos dias atuais, referências às antigas denominações ainda podem ser ouvidas, principalmente entre pessoas não familiarizadas com as questões do abrigamento ou com o ECA.¹⁰

Nas últimas décadas ocorreram muitas transformações nesse sistema de atendimento.

Na cidade de São Paulo, no período anterior ao ECA, o atendimento em abrigo já ocorria com expressiva representatividade das entidades particulares ou filantrópicas, mas era relevante também, o atendimento direto por parte do governo estadual realizado por meio da Fundação Estadual do Bem Estar do Menor - FEBEM.

Com a promulgação da Constituição de 1988, do ECA e da LOAS colocou-se em pauta a necessidade do reordenamento nos planos político e administrativo, tendo como paradigma a municipalização dos serviços, que tem por princípio que os serviços devem estar próximos do local onde vivem os cidadãos, ou seja, nos municípios, onde, por meio dos Conselhos, possam ser exercitados o controle e a fiscalização dos atendimentos (Jovchelovitch, 1999).

Na municipalização, Governo Estadual e Governo Municipal têm competências concorrentes (co-compartilhadas): o primeiro detém a responsabilidade da coordenação, do estabelecimento das normas gerais e da

⁹ Para maiores esclarecimentos, sugere-se a leitura dos artigos 112,121 e 123 do ECA.

¹⁰ Parte do texto da introdução foi retirada da dissertação de mestrado da coordenadora da pesquisa, Rita de Cássia Silva Oliveira, intitulada “Crianças e Adolescentes (Des)Acolhidos – a perda da filiação no processo de institucionalização”, defendida em 2001, Programa Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP.

assistência técnica e financeira, enquanto aos Municípios cabem a formulação e a operacionalização das políticas de âmbito local (Veras Baptista, mimeo: 2001).

Com isso inicia-se um movimento de transferência da responsabilidade do atendimento em abrigos por parte do Governo Estadual para o Governo Municipal (a explicitação desse processo de transferência ocorre mais adiante), mas principalmente, acirra-se o processo de conveniamento com entidades sociais, ampliando-se ainda mais a atuação da sociedade civil.

O universo dos abrigos na cidade de São Paulo, na atualidade, é composto por instituições particulares sem convênio com o Poder Público, pela rede conveniada com os Governos Municipal e Estadual, e ainda, pelo atendimento direto do Governo Estadual através de algumas casas de triagem e encaminhamento.

A colocação da criança ou do adolescente em abrigo é uma medida de proteção que pode ser tomada diante de uma situação em que seus direitos estejam sendo postos em risco. Assim, há uma grande complexidade de motivos que levam à institucionalização, incluindo abandono, negligência, orfandade, maus tratos, etc. Sabe-se, porém, que a maior parte das crianças e dos adolescentes abrigados possui famílias em situação de extrema pobreza.

O Art.98 do ECA dispõe que, as medidas de proteção à criança e ao adolescente são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos na lei forem ameaçados ou violados, seja por ação ou omissão da sociedade ou do Estado, seja por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável, ou ainda em razão de sua conduta.

O art. 101 aponta que verificada qualquer das hipóteses previstas no art.98, a autoridade competente poderá determinar, dentre outras, as seguintes medidas:

- I- *encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade;*
- II- *orientação, apoio e acompanhamento temporários;*

- III- *matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental;*
- IV- *inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente;*
- V- *requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial;*
- VI- *inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos;*
- VII- *abrigo em entidade;*
- VIII- *colocação em família substituta.*

Parágrafo único. O abrigo é medida provisória e excepcional, utilizável como forma de transição para a colocação em família substituta, não implicando privação de liberdade.

O abrigamento, apesar de ser uma das últimas medidas de proteção elencadas no art.101 do ECA, continua sendo largamente aplicado às crianças em situação de abandono ou com dificuldades de convivência na própria família. Nesse sentido, pode-se afirmar que ainda é recorrente a busca de solução pela via da “segregação” institucional, deixando-se de investir em alternativas que sejam mais abrangentes, universalistas e inclusivas.

A ausência de dados e estudos sistematizados sobre as instituições de acolhimento de crianças e adolescentes em regime de abrigo encobre uma realidade que permanece oculta e dispersa na cidade de São Paulo. Realidade essa de extrema relevância tanto pelo aspecto quantitativo, quanto pelo seu significado na vida daqueles que acabam perdendo a perspectiva de convivência em meio familiar e vivem em instituições por longo tempo de suas vidas.

Todas essas observações, questionamentos e reflexões, aliadas à perspectiva da continuidade do reordenamento institucional com o processo de municipalização, foram as principais razões que motivaram a realização desta pesquisa.

Até pouco tempo, restrita a estudos pontuais, essa é uma temática que vem ganhando maior relevância.

Em agosto de 2003 ocorreu um seminário no Rio de Janeiro apresentando os dados da pesquisa sobre abrigos realizada naquela cidade, em parceria entre o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente- CMDCA/RJ e as ONG's - *Terra dos Homens e Excola*.

Em nível nacional, vem sendo realizado o *Levantamento Nacional dos Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede de Serviço de Ação Continuada (SAC)*, pela Diretoria de Políticas Sociais – DISOC do *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA* ¹¹.

Certamente a articulação dos dados obtidos por meio das referidas pesquisas propiciará um importante debate nacional sobre os abrigos.

O artigo 92 do ECA dispõe sobre os princípios a serem seguidos pelas entidades que desenvolvem programas de abrigo, quais sejam:

- I- *preservação dos vínculos familiares;*
- II- *integração em família substituta, quando esgotados os recursos de manutenção na própria família de origem;*
- III- *atendimento personalizado e em pequenos grupos;*
- IV- *desenvolvimento de atividades em regime de co-educação;*
- V- *não desmembramento do grupo de irmãos;*
- VI- *evitar, sempre que possível, a transferência para outras entidades de crianças e adolescentes abrigados;*
- VII- *participação na vida da comunidade local;*
- VIII- *preparação gradativa para o desligamento;*
- IX- *participação de pessoas da comunidade no processo educativo.*

Esses princípios subsidiaram a elaboração dos instrumentos e a análise dos dados desta pesquisa.

¹¹Trata-se de pesquisa que foi realizada nas instituições que recebem verba federal da rede de Serviço de Ação Continuada - SAC do Ministério de Assistência e Promoção Social. Conforme listagem da Rede Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes Cadastrados no SAC do Ministério da Assistência e Promoção Social, Abril de 2003, verificou-se que dos abrigos pesquisados na cidade de São Paulo, apenas uma pequena parcela (14) foi alvo das duas pesquisas.

Considerou-se abrigo nesta pesquisa, a entidade que oferece atendimento sistemático e contínuo para crianças e adolescentes que por diversos motivos, não podem conviver com suas famílias. Configura-se, portanto, o abrigo como um local de moradia para tal população, esteja ela abrigada a pedido de familiares, por encaminhamento dos Conselhos Tutelares ou outros órgãos de defesa dos direitos da infância e juventude, ou ainda, por determinação judicial.

Também foram incluídas na pesquisa, instituições que oferecem atendimento especializado para portadores de necessidades especiais¹² e de HIV.

E ainda, apesar de não se caracterizarem como abrigo, também foram incluídas as instituições que funcionam nos moldes de um “colégio interno”, ou seja, aquelas que apresentam como peculiaridade o acolhimento das crianças e dos adolescentes durante a semana, sendo que nos finais de semana e no período de férias escolares elas retornam para suas famílias.

Tendo em vista a polêmica que gira em torno desse tipo de atendimento, optou-se por incluí-lo na pesquisa, para detectar sua forma de funcionamento e compará-la com a proposta dos abrigos. Dessa forma, só foram levantados os dados relativos à instituição.

Foram excluídas da pesquisa as entidades que funcionam provisoriamente como local de moradia e abrigam familiares com suas crianças - albergues, centros de atendimento a mães vítimas de violência e casas que recebem crianças de outras cidades ou Estados para tratamento médico, acolhendo-as com seus familiares.

Em síntese, o critério principal para que uma entidade tenha sido considerada como abrigo, foi o afastamento da criança ou do adolescente da convivência familiar, em tempo contínuo ou parcial. Sendo assim, foram objeto desta pesquisa as instituições legalmente constituídas, sujeitas ao controle de

¹² Considerou-se como tal, as instituições especializadas no atendimento de deficiência mental.

suas atividades pelo Estado e com responsabilidade assumida sobre a criança ou o adolescente.¹³

Paralelamente, a pesquisa buscou contemplar, também, o conhecimento da situação das crianças e dos adolescentes abrigados e de suas famílias, com ênfase no tempo e nos motivos do abrigamento.

A primeira parte desta pesquisa concentra-se nos resultados e análise dos aspectos administrativos, organizacionais, físicos e sócio-institucionais do abrigo, como também as relações criança/adolescente/família com a instituição. E o faz inserido na contextualização histórica da rede institucional de atendimento em abrigos na cidade de São Paulo.

Os dados obtidos pela pesquisa foram organizados por temáticas. Dentre os aspectos administrativos, organizacionais e físicos, foram obtidos dados referentes à localização geográfica, estrutura física, custos, manutenção, critérios de atendimento, formas de obtenção de recursos, quadro funcional.

Foram considerados os aspectos sócio-institucionais quanto ao atendimento realizado e à interação do abrigo com a família, com a comunidade do entorno e com segmentos da sociedade civil. Foram observados o tempo de funcionamento, os critérios e a especialidade do atendimento, traçando-se um paralelo entre as faixas etárias delimitadas para o atendimento e as efetivamente atendidas. Foi analisado o quadro funcional dos abrigos, sua rotina, as atividades desenvolvidas, as dificuldades e necessidades elencadas.

Também foram apresentados os dados referentes às crianças e aos adolescentes abrigados, tendo por base as respostas dos dirigentes ou responsáveis pelos abrigos, o que dá indícios da relação mantida entre o abrigo, a criança e a família.

A segunda parte do estudo relaciona-se à amostragem aleatória dos prontuários dos adolescentes e crianças que vivem nas instituições de abrigo. Desta amostragem foi possível reunir dados relativos ao sexo, idade, tempo e os

¹³ Conforme o artigo 92 do Estatuto da Criança e do Adolescente, o dirigente do abrigo assume o papel de guardião das crianças e dos adolescentes no período em que permanecerem abrigados.

motivos de abrigamento, existência ou não de irmãos e onde eles se encontram, a preservação dos vínculos familiares e informações sobre a família de origem.

Foram observadas diferentes maneiras de organização dos prontuários das crianças e dos adolescentes, o que resultou na falta de alguns dados importantes no momento da coleta.

No cômputo geral, os dados obtidos e analisados poderão servir de referência para a construção de instrumentos facilitadores do estabelecimento de troca de informações e experiências entre os profissionais e entidades, cujo foco de atuação, seja a criança e adolescente institucionalizado. Essa troca poderá fortalecer o canal de comunicação e de debate sistemático sobre essa realidade, facilitando a inter-relação entre os segmentos envolvidos, além de propiciar indagações e questionamentos que permitirão a realização de novas pesquisas na área.

O conteúdo final do processo de pesquisa, registrado neste relatório na totalidade de seus resultados, apresenta-se como base fundamental para subsidiar o planejamento de políticas públicas, a oferta de novos serviços e o reordenamento dos já existentes, além de criar uma rede de dados e de informações sobre os abrigos existentes na cidade de São Paulo.

Nesse sentido, o diagnóstico e o conhecimento da realidade institucional dos abrigos e da situação das crianças e dos adolescentes usuárias dos seus serviços, contribuirão não apenas para a formulação de políticas, mas também para o aperfeiçoamento da atuação dos agentes que operam na realidade dos abrigos, bem como os que estão envolvidos na fiscalização e supervisão dos mesmos.¹⁴

¹⁴ O art.95 do ECA institui o Judiciário, o Ministério Público e os Conselhos Tutelares como órgãos responsáveis pela fiscalização dos abrigos. Entretanto, a supervisão e outras formas de controle e acompanhamento desse atendimento ocorrem por meio do estabelecimento de convênios seja com o governo estadual, seja com o governo municipal ou, ainda, com ONGs, e também por meio da intervenção do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA, responsável pela concessão

A realização desta pesquisa confirmou que os avanços nessa área foram significativos, mas ainda há muito que avançar na reflexão e no estabelecimento de princípios de atendimento que sejam mais coerentes com a construção da cidadania da criança e do adolescente institucionalizados. Acredita-se que a própria realização desta pesquisa tenha sido um dos caminhos encontrados nessa direção.

do registro de funcionamento da instituição e pelo estabelecimento de diretrizes da política do atendimento em abrigos.

Capítulo I

PROCESSO DA PESQUISA

1. Parcerias

Preocupados com a questão do abrigamento e com a falta de sistematização de conhecimento sobre essa realidade, o Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Criança e o Adolescente do Programa de Estudos Pós Graduated em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – NCA/PUC-SP e a Associação dos Assistentes Sociais e Psicólogos do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo - AASPTJ-SP elaboraram o Projeto desta Pesquisa.

A Fundação Orsa, anteriormente parceira em outra pesquisa do NCA/PUC-SP¹, foi a primeira instituição a se predispor ao financiamento parcial para sua realização.

Como um dos participantes do NCA, desde o início da concepção do projeto trabalhasse na Secretaria de Assistência Social da Prefeitura do Município de São Paulo – SAS/PMSP, buscou-se articulação com essa Secretaria com o objetivo do estabelecimento de parceria. Ainda sob a gestão anterior da SAS/PMSP, delineou-se uma parceria (não financeira), a partir da participação dos profissionais da Secretaria na composição do quadro de pesquisadores de campo.²

Nesse ínterim, tendo a Profa. Dra. Aldaíza Sposati assumido a Secretaria de Assistência Social da Prefeitura do Município de São Paulo – SAS/PMSP, diante da implementação do processo de municipalização do atendimento na área de abrigos, considerou importante a realização do diagnóstico sobre essa realidade. E assim, compôs-se a parceria financeira da Secretaria com a Fundação Orsa, permitindo a viabilização do processo de pesquisa.

Dessa forma, foram estabelecidas as seguintes competências no desenvolvimento do projeto:

¹ Perda do Pátrio Poder: aproximações a um estudo sócio econômico, sob coordenação de Fávero (2000), realizada por um grupo de assistentes sociais com experiência profissional em Varas da Infância e Juventude-VIJs.

² Desde a concepção do projeto, tendo em vista a perspectiva da municipalização e a necessidade de maior articulação interinstitucional, previu-se a realização da pesquisa por duplas compostas por profissionais da SAS e das VIJs.

SAS/PMSP: financiamento, viabilização política e técnico-operacional e indicação de profissionais para compor a equipe de pesquisa de campo;

Fundação Orsa: financiamento e responsabilidade pela gestão jurídico-administrativa;

NCA-PUC/SP: responsabilidade técnico-científica por todas as etapas do processo, da elaboração do projeto à análise dos dados obtidos e à redação do relatório final. Coube também ao NCA, a indicação dos profissionais que participaram da coordenação e da supervisão de campo, a maioria deles associados da AASPTJ-SP.

AASPTJ-SP: intermediação dos contatos com profissionais e juízes das Varas da Infância e Juventude da Capital – VIJs, com vistas à liberação dos profissionais participantes da pesquisa e de autorização judicial para a realização de visitas nos abrigos e, ainda, apoio na infra-estrutura operacional para a execução do projeto.

Os parceiros participaram e acompanharam todas as etapas do processo, por meio dos sistemáticos encontros da Comissão Interinstitucional de Acompanhamento, destacando-se a valiosa contribuição de cada um, com o notório saber advindo da longa experiência na área da infância e juventude e do desenvolvimento de estudos e pesquisas em diferentes campos.

Essa dinâmica propiciou grande riqueza ao trabalho realizado, fruto de uma construção compartilhada, e, portanto, coletiva.

2. Momento de Implementação

Tomou-se como ponto de partida a aproximação formal do universo a ser pesquisado e dos agentes envolvidos com essa realidade, a fim de explicitar os objetivos da pesquisa e buscar apoio e parcerias políticas que ampliassem as possibilidades de sua realização.

A equipe de Coordenação da Pesquisa e a Diretoria da AASPTJ-SP realizaram visitas aos juízes e equipes técnicas de todas as VIJs da Capital, à Corregedoria do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, ao presidente da Associação Brasileira dos Magistrados da Infância e Juventude, ao Centro de

Apoio Operacional do Ministério Público e Promotoria de Justiça e Defesa dos Interesses Difusos e Coletivos da Infância e Juventude e ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA.

Todos receberam cópia do projeto de pesquisa e no geral, manifestaram seu apoio e adesão, valorizando a iniciativa, tendo em vista a necessidade de ampliarem o conhecimento sobre essa realidade.

Previu-se também, a articulação e o compartilhamento do projeto com os Conselhos Tutelares³, por meio do CMDCA/SP. Entretanto, apesar do Conselho Municipal ter contribuído com a relação dos abrigos ali registrados e, também com a indicação das resoluções que norteiam o atendimento em abrigos, não foi possível o estabelecimento de maior diálogo e articulação e em consequência deixou-se de fazer a apresentação formal do projeto aos Conselhos Tutelares.

Ainda nessa fase efetuou-se um levantamento geral das listagens dos abrigos existentes no município de São Paulo. Esses dados foram obtidos por meio das seguintes fontes: Varas da Infância e Juventude, Ministério Público, CMDCA, relação da rede conveniada com o Governo Estadual e Municipal e Central de Acolhimento Recepção e Encaminhamento do Governo Estadual – CARE.

Formou-se também, uma Comissão Interinstitucional de Acompanhamento, composta por membros de cada uma das instituições parceiras, que participaram de vários encontros nas diferentes fases da pesquisa, favorecendo o intercâmbio e as avaliações sistemáticas do trabalho.

A Comissão foi um importante instrumento para acompanhar, definir e equacionar a participação dos envolvidos em todas as etapas do processo.

³ Na cidade de São Paulo funcionam 34 Conselhos Tutelares, que se distribuem nas diversas regiões: zona leste (13), zona sul (10), zona norte (05), zona oeste (05) e centro (01).

3. Desenvolvimento do *software*

A Fundação Orsa, como entidade executora e uma das financiadoras, contratou os serviços da empresa de informática SCA Consultoria e Assessoria Técnica Ltda. para o desenvolvimento do banco de dados e do sistema na *Web*. O tempo previsto para desenvolvimento do programa era de 30 dias, entretanto, esse prazo revelou-se insuficiente, ocorrendo atrasos por parte da empresa contratada.

Em fevereiro de 2003 foi entregue o programa, mas ainda assim, foram detectadas falhas que exigiram diversos ajustes. Em decorrência disso, não foi possível realizar todas as etapas previstas para o pré-teste e verificar a funcionalidade do programa no concernente à entrada de dados, sua importação e exportação. Tal fato interferiu negativamente no desenvolvimento dos demais momentos da pesquisa.

4. Unificação da relação dos abrigos

Tendo em vista a constituição do universo dos abrigos situados no Município de São Paulo por meio de fontes diversas, foi necessária a unificação das informações.

A organização de uma listagem única de todos os abrigos e de seus respectivos endereços exigiu um trabalho minucioso e exaustivo, em razão dessas listagens não terem sido fornecidas via disquete, mas em inúmeras folhas xerocopiadas. Algumas delas exigiram contatos telefônicos para confirmar endereços, tipo de atendimento, ou mesmo se o equipamento funcionava em regime de abrigo.

Ressalta-se que a possibilidade de “escanear” as listagens foi aventada junto ao Setor de Informática da Fundação Orsa, mas o grande número de folhas inviabilizou o pedido. Dessa forma, coube à Coordenação o trabalho de digitar todas as informações, além de sua competência pré-definida, de conferência e triagem das listagens. Acrescenta-se que as listagens continham em seu total cerca de trezentos nomes para serem conferidos, eliminando-se as repetições e as inconsistências. Ainda assim, ao final da pesquisa de campo, foram constatados abrigos que não constavam das listagens recebidas.

5. Universo da Pesquisa e Processo de Amostragem

O universo dos abrigos do município de São Paulo foi pesquisado em sua quase totalidade. Constatou-se um total de 190 abrigos na cidade de São Paulo e, destes, foram efetivamente pesquisados 185⁴. Verificou-se, também, que os abrigos são particulares, podendo, ou não, manter convênio com o governo municipal (por meio da Secretaria de Assistência Social do Município de São Paulo) ou estadual (por meio da Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social do Governo do Estado de São Paulo – SEADS). Além dos abrigos conveniados e dos não conveniados, há um pequeno percentual de casas de recepção e encaminhamento da rede direta do governo estadual, por meio da Fundação Estadual de Bem-Estar do Menor (FEBEM/SP).

A pesquisa constatou um total de 4.847 crianças e adolescentes vivendo nos abrigos em São Paulo e para conhecer sua particularidade recorreu-se à consulta dos seus prontuários por meio de amostragem. Utilizou-se amostragem probabilística sistemática, no percentual de 8,5% do universo, o que significou 411 prontuários de crianças e adolescentes.⁵

6. Instrumental da Pesquisa

O instrumental da pesquisa foi constantemente alterado e aperfeiçoado, a partir de reuniões da Comissão Interinstitucional de Acompanhamento, nas quais seus membros contribuíram com discussões e sugestões sobre as perguntas que atenderiam às expectativas e necessidades das organizações parceiras que representavam.

⁴ Por ocasião da coleta de dados, dois abrigos sem convênio não se dispuseram a participar da pesquisa (Abrigo Girassol e Lar Maria Albertina- zona sul). Após essa etapa foram identificados três abrigos não conveniados (Lar da Tia Edna- zona sul, Instituição Filantrópica e Educacional Parábola-zona sul e Alivi – Associação Aliança para a Vida- zona norte) que ficaram fora da pesquisa. E ainda, três conveniados com a Secretaria de Assistência Social do Município de São Paulo - SAS/PMSP (Casa da Acolhida Sul-zona sul, AMC-Começar - zona oeste e Casa de Acolhida Padre Batista- zona sul). Destes últimos, apesar de não ter sido realizada a pesquisa diretamente no abrigo, foram coletados dados básicos de localização e critérios de atendimento para compor o universo.

⁵ Ressalte-se que quando os dados não eram localizados nos prontuários, sempre que possível, a informação era obtida junto aos responsáveis pela instituição, visto que privilegiou-se o conhecimento sobre a realidade dessas crianças e adolescentes.

Foram elaborados dois formulários: um deles foi preenchido pelos pesquisadores de campo, por meio de entrevista realizada com os responsáveis pelos abrigos; o outro formulário foi preenchido com base em consulta da amostragem dos prontuários das crianças e dos adolescentes. Em razão da abrangência da pesquisa, esses instrumentos privilegiaram perguntas fechadas.

O pré-teste do instrumental só pôde ser efetivado em outubro de 2002 (um mês após o previsto). A partir de sua aprovação pela Comissão Interinstitucional de Acompanhamento, tornou-se inviável realizar a digitação das informações coletadas no pré-teste, nem a análise dos dados, em virtude do *software* não ter sido desenvolvido no prazo previsto, conforme mencionado anteriormente.

Após a aplicação do pré-teste, algumas adaptações foram feitas nos formulários. Entretanto, o atraso do programa de informática, teve como conseqüência a diminuição do tempo para o cumprimento do cronograma previsto, dificultando uma avaliação mais apurada do pré-teste.

Algumas questões (identificadas nos questionários anexos) foram desconsideradas tendo em vista que no momento da tabulação dos dados verificou-se a dificuldade excessiva de tabular suas informações, ou ainda, o viés apresentado na resposta devido ao entendimento impreciso da questão.

7. Pesquisa de Campo

As duplas de pesquisadores de campo visitaram cada uma das instituições, aplicando *in loco* os questionários. Em algumas instituições foi necessário realizar mais de uma visita para atingir o objetivo. Ressalte-se que anteriormente à visita, os pesquisadores de campo telefonavam para explicar os objetivos da pesquisa, o tempo de duração previsto e agendar a visita, encaminhando-se, ainda, por fax (quando possível) um folheto explicativo com o resumo das questões que seriam abordadas.

O plano de trabalho tinha como perspectiva coletar os dados no prazo de três meses. Considerando, porém, que essa etapa foi iniciada em novembro de 2002, período próximo às festas de fim de ano e férias, foram constatadas

algumas dificuldades para sua execução, seja por motivo do funcionamento atípico de alguns abrigos em tal ocasião, seja pelas férias de alguns profissionais envolvidos na pesquisa. Nesse sentido, acordou-se com a Comissão Interinstitucional de Acompanhamento a necessidade de prorrogação do prazo de coleta de dados, ampliando-se de três para quatro meses, ou seja, novembro de 2002 a fevereiro de 2003. Entretanto, mesmo com a ampliação, o prazo revelou-se insuficiente para a conclusão da etapa da coleta de dados, que só veio a ocorrer em março de 2003.

8. Pesquisadores

8.1 Definição do quadro de pesquisadores

Tendo em vista a perspectiva de municipalização do atendimento às crianças e adolescentes institucionalizados e o trabalho que vem sendo realizado há muito tempo pelos profissionais das Varas da Infância e da Juventude junto aos abrigos, optou-se por formar duplas de pesquisadores da SAS e das Varas (via AASPTJ/SP). A formação dessas duplas objetivou integrar as duas instituições que fazem parte da rede de atendimento à população abrigada.

A definição do quadro de pesquisadores, especialmente dos profissionais das Varas da Infância e Juventude, exigiu maior tempo que o planejado.

Os pesquisadores foram agrupados de acordo com as quatro grandes regiões do município, correlacionando o número de abrigos por grupo de pesquisadores.

Cada grupo de pesquisadores teve orientação direta de um supervisor de campo.

8.2 Preparação dos pesquisadores

Foram realizados dois encontros de preparação dos pesquisadores. Esta etapa privilegiou a integração e sensibilização dos pesquisadores, a contextualização sobre a questão do abrigo, bem como a discussão sobre a metodologia da pesquisa.

Após a etapa de coleta de dados, realizou-se um Encontro-Síntese com os pesquisadores tendo como objetivo a avaliação do trabalho de campo e a troca de impressões sobre o conhecimento obtido.

A sistematização dos primeiros resultados foi compartilhada com os pesquisadores no Encontro Final realizado em agosto de 2003.

Esses Encontros foram importantes para avaliação do trabalho de campo, troca de experiências, além de dinamizarem a participação dos pesquisadores, que puderam verbalizar suas impressões e contribuir com suas reflexões.

8.3 Supervisores de Campo

Os supervisores de campo tiveram como uma de suas principais ações o acompanhamento da pesquisa de campo por meio de encontros sistemáticos com os pesquisadores sob sua responsabilidade. Em algumas situações, a intermediação do supervisor com o abrigo foi necessário para facilitar o contato com os pesquisadores.

Caberia aos supervisores de campo a digitação e exportação dos dados pesquisados para um computador que centralizaria as informações. No entanto, problemas no programa de informática, relativos à entrada, importação e exportação dos dados inviabilizaram a continuidade desse trabalho, que foi assumido diretamente pela Fundação Orsa.

9. Informatização dos dados

O Plano de Trabalho previa o desenvolvimento do *software* para setembro, ou seja, um mês após o início da vigência do contrato. Entretanto, a entrega do programa, conforme mencionado anteriormente, somente ocorreu em fevereiro de 2003 e exigiu muitos aperfeiçoamentos quanto ao armazenamento dos dados.

A Fundação Orsa contratou digitadores e contou com seus funcionários para viabilizar a entrada de dados no Banco. Os formulários foram entregues à Fundação em abril de 2003 e a digitação concluída em meados de junho do mesmo ano.

A tabulação dos dados, a emissão das tabelas, os gráficos e demais relatórios necessários para a análise, conclusões e redação final não foram concretizadas no tempo previsto. Tal fato está relacionado às dificuldades já mencionadas e ao não cumprimento dos prazos acordados verbalmente com o responsável pela empresa contratada, no tocante à resolução dos problemas e à entrega de relatórios concernentes à computação dos dados.

Com o atraso no cronograma, a análise dos dados só pôde ser concluída no início de novembro de 2003, época em que a empresa de informática ainda não havia entregado os dados relativos à amostragem das crianças e adolescentes abrigadas. Houve, então, atrasos na entrega dos relatórios parciais e na revisão do texto pelos parceiros.

10. Tratamento das Informações

Os resultados da pesquisa foram computados a partir dos dados gerais dos abrigos e da amostragem das crianças e adolescentes. Para melhor conhecimento das peculiaridades ou diferenças entre as instituições, privilegiou-se em alguns momentos a análise por categoria das entidades, tomando-se como eixo a manutenção ou não de convênio com os governos municipal e estadual. Dessa forma, os abrigos foram assim classificados e identificados:

- abrigos conveniados com o governo municipal, identificados como abrigos SAS;
- abrigos conveniados com o governo estadual, identificados como abrigos SEADS;
- abrigos sem convênio com os governos estaduais ou municipais, identificados como abrigos SEM CONVÊNIO ou NÃO CONVENIADOS.

Tendo em vista os pressupostos éticos de preservação tanto dos abrigos como das crianças e dos adolescentes que neles vivem, a pesquisa não identificou os abrigos, exceto quando isso se tornou imprescindível para a compreensão de alguma questão trabalhada.

Ressalte-se que nos Anexos consta um quadro geral informativo dos abrigos da cidade, sua localização e critérios básicos de atendimento.

Logo de início verificou-se que seria difícil trabalhar com o grande número de dados coletados e com as inúmeras possibilidades de cruzamento entre deles.

O contrato estabelecido com a empresa de informática previa o limite de quinze gráficos a serem apresentados pela mesma, o que se revelou insuficiente e inviável.

Nesse sentido, como alternativa para o desenvolvimento do trabalho conforme a necessidade apresentada, solicitou-se a transferência dos dados para o aplicativo *Excel*.⁶ À exceção de um relatório parcial gerado pelo próprio sistema, o intenso trabalho de tabulação, cruzamento dos dados e geração de gráficos, foi realizado pela Equipe de Coordenação da Pesquisa, que mais uma vez se viu frente ao desafio de assumir uma tarefa intensa e imprevista.

O geoprocessamento dos dados que se referem à localização dos abrigos ou da moradia das famílias foi realizado por setor competente da SAS tomando-se como base os dados da pesquisa.

Esta pesquisa, portanto, é fruto de intenso trabalho realizado durante um longo período, o que significou compromisso e dedicação muito além do que o previsto. A Equipe de Coordenação da Pesquisa enfrentou e superou entraves

⁶ O programa foi criado pela empresa contratada por meio do Aplicativo *Microsoft Access*.

e dificuldades, por estar, sobretudo, firmada na expectativa de que a decorrência deste trabalho poderá representar benefício, especialmente para as crianças, os adolescentes e suas famílias pobres.

Capítulo II
A REALIDADE DOS ABRIGOS NA CIDADE DE
SÃO PAULO

1. Histórico do Abrigamento de Crianças e Adolescentes na cidade de São Paulo

A prática da institucionalização da infância se inicia com o processo de colonização do Brasil, quando as crianças indígenas eram apartadas de suas tribos e levadas para um local específico para serem educadas e catequizadas pelos jesuítas.

Ao chegarem ao Brasil, os portugueses depararam-se com nações indígenas desconhecedoras da cultura dos outros povos. Os jesuítas aqui chegaram com a missão de catequizar os nativos. (...) Diante da resistência do índio à doutrina cristã, os jesuítas investiram na educação e catequese das crianças indígenas. Eram consideradas “almas menos duras”, isto é, mais propensas a aceitar a doutrinação católica. No sistema de catequese eram deliberadamente afastadas de suas tribos: entre 1550 e 1553 foram então criadas as “Casas de Muchachos”, onde eram abrigados os “curumins” ou “meninos da terra”. Essas Casas eram custeadas pela Coroa Portuguesa que também autorizava a entrega de alimentos e outros produtos. (...) Mas as “Casas de Muchachos” não foram ocupadas apenas por indígenas. Para elas também foram despachados os órfãos e enjeitados de Portugal, a forma que aquele país encontrou para tratar a questão de suas crianças abandonadas. (in Falando de Abrigo, vários autores, sob coordenação de Maricondi, São Paulo: FEBEM/SP, 1997).

Ao longo da história do Brasil, constata-se que o poder público repassou para as entidades filantrópicas e para a Igreja, a prestação da assistência dirigida aos pobres.¹

A pesquisa realizada por Marcílio (1998) aponta que a proteção à criança abandonada no Brasil iniciou-se com a própria colonização e era prevista nas três

¹ Este apanhado histórico, em sua grande parte, baseou-se no texto elaborado pela Profa. Dra. Myrian Veras Baptista, “Crianças e Adolescentes em Situação de Risco na Cidade de São Paulo”, publicado In Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo.

Ordenações do Reino: formalmente, era responsabilidade das Câmaras Municipais encontrar os meios para criar as crianças sem família – função esta que era exercida a contragosto pela municipalidade, com evidências de omissão, negligência e falta de interesse.

No período colonial nem o Estado nem a Igreja assumiram diretamente a assistência aos pequenos abandonados. Ambos atuaram indiretamente, apenas com o controle legal e jurídico, apoios financeiros esporádicos e estímulos diversos. Na realidade, foi a sociedade civil organizada ou não, que se compadeceu e se preocupou com a sorte da criança desvalida e sem família (Marcílio, 1998).

Por meio de convênios, as Câmaras Municipais delegavam serviços especiais de proteção à criança a outras instituições, sobretudo às Santas Casas de Misericórdia, que estabeleceram, então, as Rodas e as Casas dos Expostos.

Em 1825, foi criada a Roda dos Expostos na cidade de São Paulo². No mesmo ano, foram criadas duas instituições complementares à Roda: o Seminário da Glória, para meninos, e o Seminário de Santana, para meninas. A Câmara Municipal relutou muito em contribuir para a manutenção dessas instituições, como era de sua responsabilidade, repassando apenas pequenas quantias até parar de vez em função da Lei dos Municípios.

Em 1828 essas obrigações das Câmaras Municipais foram reformuladas com a Lei dos Municípios instituindo-se que, onde houvesse Santas Casas, as Câmaras poderiam passar-lhes oficialmente o seu dever de cuidar dos expostos. É nesse período que, face à relutância da municipalidade para dar cobertura às suas necessidades materiais, as Assembléias Provinciais acabaram por subsidiar as Santas Casas nessa função. Ao longo do século XIX as Misericórdias foram gradativamente perdendo sua autonomia e, dependendo financeiramente do Estado, passando a estar a seu serviço e sob o seu controle. É sobre essa base que se estruturam as primeiras propostas de políticas públicas voltadas para a criança abandonada.

² Que funcionou até outubro de 1951.

Outras instituições foram sendo criadas sob a égide da filantropia e com a atenção para a criança desamparada. Surgem a Liga das Senhoras Católicas e o *Rothary Club*, que fundam várias instituições seguindo o modelo asilar, que estão presentes até hoje no cenário paulistano.

Em 1855, um novo projeto de políticas públicas resultou na criação de Asilos de Educandos em quase todas as capitais regionais. Em São Paulo, o antigo Seminário dos Meninos, em 1874, transforma-se em Instituto de Educandos Artífices, com ensino profissionalizante. Em 1896 é criado o Asilo dos Expostos.

No século XX, o crescimento demográfico, a concentração urbana das populações, o aumento dos índices de pobreza e sua maior visibilidade vai dar maior evidência à criança e ao adolescente abandonados – chamados de menores em situação irregular, ou menores infratores – exigindo uma reformulação nas políticas públicas, a fim de que dessem resposta às novas dimensões da questão que vinha se configurando.

Em 1902 instala-se no bairro do Tatuapé, na cidade de São Paulo, o Instituto Modelo, ou Instituto Disciplinar de São Paulo, de regime prisional, para recuperação do menor abandonado ou infrator, considerando que para aqueles que se constituíam como “classe perigosa”³ (Marcílio,1998:218) seriam necessárias instituições especiais.

Nos anos 1920, a infância e juventude desvalida que já era assumida como questão pública, se transformou em uma questão legal, deslocada de qualquer prevalência, ou de qualquer predomínio de preocupação pedagógica.

Fernandes (1998:22) faz referência à Lei de no. 4.242, de janeiro de 1921, que trata da despesa geral do país, a qual, em seu artigo 3º, no. 1, entre outras questões, autoriza o Governo a organizar o serviço de assistência e proteção à infância abandonada e delinqüente:

Entre muitos aspectos relevantes, a Lei determinou: a construção de abrigo para o recolhimento provisório dos menores de ambos os sexos, que fossem encontrados abandonados ou que tivessem cometido crime ou contravenção: nomeação de juiz de direito privativo de menores, assim como de funcionários necessários ao respectivo juiz; providências para que os menores que estivessem cumprindo sentença em qualquer estabelecimento fossem transferidos para a casa de reforma após sua instalação. Dispôs também sobre condições que caracterizavam os menores abandonados, guarda, suspensão e perda do pátrio poder, destituição de tutela, entrega à pessoa idônea e internação em hospital, asilo, instituto de educação, oficina, escola de preservação ou de reforma, etc. (Fernandes, 1998:22).

Essa Lei foi regulamentada pelo Decreto nº 16.272, de dezembro de 1.923 que estabelece no seu art 1º que o objeto e fim da Lei é o *menor, de qualquer sexo, abandonado ou delinqüente, o qual será submetido pela autoridade competente às medidas de assistência e proteção instituídas neste regulamento.* Em seu art. 62 estabelece que:

Subordinado ao Juizado de Menores, haverá um abrigo, destinado a receber provisoriamente, até que tenham destino definitivo, os menores abandonados e delinqüentes.

Atendendo às determinações da Lei nº 4.242/21 e sob a influência da primeira Declaração dos Direitos da Criança, também chamada de Declaração de Genebra (1923), foi criado, em 1924, o Juízo Privativo dos Menores Abandonados e Delinqüentes e em 1927, através do Decreto no 17.943-A, foi constituído o Código de Menores, que se tornou conhecido por Código Mello Matos, consolidando as leis de assistência e proteção a menores. Neste Código, os menores estão divididos em duas categorias: abandonados ou delinqüentes. Trata dos infantes expostos (crianças até sete anos encontradas em estado de abandono) e explicita, do art. 26 ao art.30, as características para a condição de abandono como sendo, entre outras, as condições de habitação, de subsistência, a negligência, a exploração e os maus tratos. Além disso, tipifica os menores em vadios (art. 28), mendigos (art. 29) e libertinos (art. 30).

Recebendo o menor, o Juiz o fará recolher ao abrigo, mandará submetê-lo a exame médico e pedagógico, e iniciará o processo, que na espécie couber (Art. 159 do Código Mello Mattos).

Neste Código, foi determinado que o Abrigo de Menores subordinava-se ao Juiz de Menores, responsável não apenas pelo encaminhamento dos mesmos, como do provimento dos cargos: o diretor é subordinado ao Juiz de Menores e o regimento interno do Abrigo de Menores deve ser aprovado pelo Ministro da Justiça e Negócios Interiores, podendo o Governo confiar a associações civis a direção e a administração de institutos subordinados ao Juiz, excetuando alguns institutos nele nomeados.

A aprovação do Código de Menores, em 1927, é tida por alguns autores como um marco na história da assistência à infância, na medida em que esta passa a ser um atributo do Estado, muito embora fosse ressaltada a inexistência de fronteira clara entre a assistência estatal, a filantrópica e a caritativa. Por meio de convênios firmados com a beneficência privada, o Estado atuaria no atendimento ao menor (Marcílio, 1998:222).

Em 1942 foi criado o Serviço de Assistência ao Menor – SAM, ligado ao Ministério da Justiça, que funcionou por vários anos, apesar das manifestações contrárias por parte da sociedade diante do funcionamento institucional de baixa qualidade.

Foi na década de 1960 que o Estado brasileiro assumiu mais plenamente o papel de interventor e principal responsável pela ação frente à criança e adolescente pobre ou infrator, para tanto, em 1964 criou a Fundação Nacional do Bem Estar do Menor – FUNABEM, que tinha por objetivo *formular e implantar a política nacional do bem estar do menor, mediante o estudo do problema e do planejamento das soluções, e a orientação, a coordenação e a fiscalização de entidades que executem essa política.* No Estado de São Paulo, a FEBEM foi

instituída em 1973, com estatuto de entidade jurídica orientada pelas normas da FUNABEM.

Para atender a essa nova realidade, foi elaborado um outro Estatuto do Menor, em 1979, que da mesma maneira que o Código Mello Mattos, não se dirigia a todas as crianças e adolescentes brasileiros, mas àqueles que se encontravam em *situação irregular*. De acordo com esse Código, em seu artigo 2º, o menor era considerado em situação irregular quando: *privado de condições essenciais à 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 de ato infracional*.

Esse novo código determinava a criação pelo Poder Público de entidades de assistência e de proteção ao menor. O Poder Público deveria dispor de centros especializados *destinados à recepção, triagem, observação e à permanência de menores*. Esta determinação colocou as FEBEMs sob responsabilidade dos governos estaduais, mas sujeitas à *supervisão das “políticas” gerais estabelecidas pela FUNABEM*. *A maior parte dessas instituições (...) já existia e funcionava desde o século passado (...) tendo sido repassadas para os governos estaduais, que se incumbiam do abrigo dos menores carentes e dos menores infratores*. Em São Paulo, o Instituto Modelo do Tatuapé e o Asilo do Pacaembu (Sampaio Viana), passaram para a órbita da FEBEM paulista (Marcílio, 1998:226).

Na década de 1980, o fortalecimento da cultura democrática teve como característica uma intensa mobilização da sociedade brasileira que começava concretizar, na prática política, os conceitos de cidadania, de poder local e de participação na administração pública. A sociedade procura organizar-se e, dessa movimentação, emergem grupos de defesa dos direitos da criança e dos adolescentes que, no final da década se mobilizam em torno da elaboração de um Estatuto da Criança e do Adolescente, que substituiria o antigo Código de Menores. Em julho de 1990 foi sancionada a Lei nº 8.069, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, que fiel à Convenção Internacional

dos Direitos da Criança e à nova Constituição de 1988, representou um avanço legal no sentido de proporcionar condições para a reformulação das políticas públicas em favor da criança e do adolescente.

Com a aprovação do ECA, a FUNABEM foi extinta e em seu lugar foi criada a Fundação Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência – FCBIA, que em pouco tempo também seria extinta: o governo continuava *tratando os assuntos da infância de forma pontual, aleatória, descontínua e muitas vezes inconseqüente* (Marcílio, 1998:227).

Em 1995, com o fim da FCBIA e também da Legião Brasileira de Assistência - LBA, ambas agências federais,

(...) as atribuições institucionais foram redirecionadas para outros órgãos. As atribuições relacionadas a suporte, promoção e articulação para a efetivação dos direitos da criança e do adolescente, conforme previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente, foram assumidas pela área governamental voltada para a defesa e promoção dos direitos humanos, vinculada à Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, que mantém em sua estrutura a Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) que, entre outras funções, delibera sobre a política nacional desta área.

As ações referentes à execução do atendimento em instituições, bem como ao suporte técnico e financeiro para os programas na área da infância e da adolescência foram assumidas pela pasta governamental responsável pela Política Nacional de Assistência Social, o Ministério da Assistência Social.

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

Os programas de atendimento às crianças e aos adolescentes em abrigos, bem como as ações de apoio àqueles em situação de risco pessoal e social e de apoio sócio-familiar e sócio-educativo em meio aberto são executados pelo Ministério da Assistência Social. Com a Secretaria Especial de Direitos Humanos ficam as ações de suporte à defesa e à garantia de direitos; a realização de campanhas de esclarecimentos e a elaboração de

diagnósticos e subsídios relativos às medidas de proteção previstas no ECA. (Cf. Levantamento Nacional dos Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede de Serviços de Ação Continuada - SAC Relatório nº 01, IPEA/DISOC, Brasília, 2003 - que tomou como base o documento "Atribuições e competências na Área da Infância e Adolescência da Secretaria de Assistência Social e da Secretaria de Direitos da Cidadania").

O reordenamento institucional no atendimento aos "carentes e abandonados": a FEBEM/SP sai de cena

A década de 90, sem dúvida, foi cenário de profundas mudanças na realidade de atendimento dos abrigos, demarcando a retirada da FEBEM/SP do cenário de atendimento à infância assistida.⁴

A superação do atendimento nos grandes complexos teve como semente a instalação de pensionatos (1984) para o atendimento específico de adolescentes que deveriam ser preparados para o trabalho e o futuro desligamento institucional. Ainda era um projeto que restringia o atendimento por faixa etária e por sexo, mas já significava o "embrião de um novo tipo de atendimento".⁵

Em 1992, a FEBEM/SP foi incorporada à então Secretaria do Menor. Por intermédio de um departamento específico (DT-2 Divisão de Atendimento Integral à Criança e ao Adolescente), responsável pelo atendimento às crianças e adolescentes denominados "carentes e abandonados", na faixa etária de zero a 18 anos, foi sendo construído o projeto de transformação do atendimento nos grandes complexos.⁶

⁴ Este texto faz parte da dissertação de mestrado da coordenadora da pesquisa, Rita de Cássia Silva Oliveira, intitulada "Crianças e Adolescentes (Des)Acolhidos – a perda da filiação no processo de institucionalização", defendida em 2001, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP, tendo sido realizado a partir de consulta bibliográfica e entrevistas com profissionais da FEBEM/SP.

⁵ Vide "Falando de Abrigo", FEBEM/SP, 1997.

⁶ Sylvio de Souza Gadelha Costa que foi assistente de direção da DT-2 da FEBEM/SP no período de 91/92, em seu livro (1998) *Subjetividade e menoridade - acompanhando o devir dos profissionais do*

O projeto das Casas de Convivência foi fruto desse processo, privilegiando um atendimento personalizado em casas inseridas na comunidade. A FEBEM/SP chegou a montar 22 casas de convivência, mas muitas delas foram fechadas antes do processo de terceirização; o restante (aproximadamente 11 casas) foi assumido por entidades sociais, em geral com vínculo religioso (depois de 1995).

O Complexo Imigrantes (com capacidade para atender até 200 crianças e adolescentes) foi desmontado em 1992, sendo as crianças e os adolescentes transferidos para as Casas de Convivência, o que resultou numa nova realidade de vida para eles e o início efetivo do atendimento em nova modalidade.

Nesse mesmo ano ocorreu uma grande rebelião na unidade Tatuapé dos adolescentes infratores que acabou gerando demissão de número considerável de funcionários da FEBEM/SP. O resultado foi a alteração no curso do andamento das mudanças na área de carentes e abandonados, que acabou sendo retomado somente no fim de 1995, norteado pela nova diretriz que definiu que cabia à FEBEM a execução da medida de internação ao adolescente autor de ato infracional e ao Município, o atendimento em abrigo.

Assim, o Complexo Raposo Tavares (400 crianças e adolescentes, muitos grupos de irmãos) foi o próximo a ser desativado (1995). Só que, ao contrário do processo realizado na Unidade Imigrantes, o que ocorreu foi a terceirização direta, sem realizar a desconcentração da população de abrigados, tendo ocorrido muitos problemas nessa transição.

A etapa seguinte foi a desativação da Unidade Sampaio Viana que por muito tempo foi porta de entrada à infância institucionalizada em São Paulo. Sua história remonta ao recolhimento dos expostos na Santa Casa de Misericórdia. Em 1896, transformou-se na, então, denominada Casa dos Expostos e, posteriormente, no Educandário Sampaio Viana (Bairro Pacaembu). Até 1951, o recebimento das crianças ocorria por meio da Roda dos Expostos⁷ que privilegiava o anonimato daquele que entregava a criança.

social, faz uma retrospectiva analítica com riqueza de detalhes de quem vivenciou "por dentro" parte da implementação desse projeto.

⁷Ver Marcílio (1998).

Esta Unidade atendia em média 450 crianças com até sete anos de idade, recebendo-as a pedido dos próprios pais, dos hospitais, delegacias de polícia, por determinação judicial, etc. Tratava-se de uma unidade de triagem e encaminhamento, local de transição, sendo que a partir de uma melhor configuração da situação da criança e de sua família buscava-se o encaminhamento para outro local mais adequado.

A descentralização dessa Unidade foi fruto de um longo processo histórico em que propostas de mudanças significativas no atendimento às crianças foram sendo geradas e operacionalizadas ainda lá dentro. O período de transição foi realizado criteriosamente, de modo a significar de fato um avanço.

Sua desativação foi planejada de forma a garantir uma estrutura que desse conta da demanda, mantendo os princípios da universalidade do atendimento, ou seja, não colocando-se critérios de elegibilidade dentro da faixa etária de zero a sete anos, bem como garantindo a recepção integral e permanente (24 horas por dia, sete dias por semana).

Assim, foram criadas três unidades de recepção e encaminhamento, regionalizadas, com capacidade total de 250 vagas,⁸ que a princípio estiveram sob responsabilidade direta da FEBEM/SP e que posteriormente foram terceirizadas. O restante das vagas foi garantido pelo atendimento em quatro entidades conveniadas, de retaguarda exclusiva das unidades de recepção e encaminhamento, com capacidade para 60, 80, 100, e 25 vagas respectivamente. No total, foram garantidas 515 vagas.

Com essa estrutura montada, a transferência das crianças ocorreu gradativamente e, em 1997, após 101 anos de funcionamento, finalmente foi concretizado o desmonte da Unidade Sampaio Viana, representando simbólica e concretamente uma fase de transição na história do atendimento à criança institucionalizada.

⁸ Unidades de Abrigo e Encaminhamento denominadas Solar da Alegria, instaladas nos bairros de Belém, Artur Alvim e Jd. Umuarama, atendendo crianças de ambos os sexos de zero a sete anos, com capacidade para 70, 100 e 80 crianças, respectivamente.

Outra referência importante no atendimento às crianças em situação de risco em São Paulo, foi o SOS-Criança (região do Brás), que surgiu em 30 de junho de 1987, depois da criação da Secretaria do Menor. Inicialmente sua atuação era mais tímida, mas em outubro de 1990 passou a atender 24 horas ininterruptamente, em sede mais ampla, sendo transferido da então Secretaria da Criança, Família e Bem Estar Social para a Fundação Estadual do Bem Estar do Menor – FEBEM, por meio do Decreto n.º 41.079 de 6.8.96. O volume de atendimentos prestados por esse serviço era imenso, recebendo até mesmo a demanda de outros Estados.

O SOS-Criança funcionou como uma central de triagem e encaminhamento de situações que requeriam o abrigo de crianças e adolescentes em situação de risco. Cotidianamente chegavam à instituição crianças encontradas pela polícia, trazidas pela própria família, encaminhadas pelas Varas da Infância e Juventude ou pelos Conselhos Tutelares, etc. Tal programa contava com unidades de retaguarda para onde eram encaminhadas especialmente as crianças que não eram mais recebidas na Unidade Sampaio Viana em função da idade. Além do encaminhamento para os abrigos que funcionavam exclusivamente como sua retaguarda, o SOS-Criança também se utilizava das vagas em instituições particulares ou conveniadas.

A própria sede do SOS-Criança tinha estrutura física para abrigar provisoriamente aqueles para os quais não se encontrava vaga em outros locais e aos que viviam nas ruas, a quem se oferecia atendimento no que se refere à higiene, alimentação e alguma atividade educativa, objetivando um trabalho com vistas à reintegração familiar. Isso constituía um dos problemas de sua realidade, pois ali chegaram a ficar crianças com necessidades especiais sem receberem atendimento especializado, convivendo com grande quantidade de crianças e adolescentes para os quais (por diversos motivos) não se efetivava a transferência para os abrigos. Foi bastante veiculada a dificuldade quanto ao atendimento de crianças e adolescentes com vivência de rua, sendo divulgada, especialmente, a ineficácia do trabalho com essa população.

Em abril de 2001, o Programa SOS-Criança foi desativado, anunciando-se o repasse desse serviço para a competência do Município. Não houve, porém, um processo de transição que possibilitasse essa transferência sem prejuízo ao sistema de atendimento à criança e ao adolescente em situação de risco. Abruptamente foi desmontado todo um aparato e não foi colocado nenhum substituto em seu lugar.

Os jornais noticiaram as conseqüências drásticas dessa medida. A partir do caos, os Conselhos da Infância entraram com uma ação junto ao Ministério Público, pedindo a reativação de um serviço de triagem e recepção permanente. Houve uma revisão da decisão e o governo estadual, provisoriamente, resolveu a situação abrindo em outro local, com menor capacidade, uma central de atendimento 24 horas que passou a funcionar também como abrigo provisório - CARE- Casa de Acolhimento Recepção e Encaminhamento⁹.

Enfim, a FEBEM/SP está finalizando o processo de transferência de responsabilidade no atendimento aos "carentes e abandonados", restringindo sua atuação no cumprimento da medida sócio-educativa de internação imputada aos adolescentes em conflito com a lei.

- A municipalização do atendimento em abrigos

A Constituição Federal de 1988 aponta, em seus artigos 203 e 204, os objetivos da Assistência Social, regulamentados pela Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS (Lei nº 8.741/93). No artigo 227 estão determinados os parâmetros para o atendimento à criança e ao adolescente regulamentados pelo ECA.

Todas essas leis estabelecem como vertentes a descentralização político-

⁹ Por ocasião da realização da pesquisa a CARE ainda estava em funcionamento e por isso compôs o universo pesquisado. Sua desativação ocorreu definitivamente em jun/2004.

administrativa do atendimento e a criação de mecanismos que viabilizem a participação da população na gestão das políticas públicas.

Quanto à primeira vertente não é apenas o município que deve assumir e responsabilizar-se pela solução de todos os problemas, eximindo o Estado e a União. A municipalização significa que o governo local, que está mais próximo da população, assume um papel central na formulação e implementação de políticas de atendimento, com o indispensável apoio técnico e financeiro de Estado e da União, conforme prevêem os artigos 30 da Constituição Federal, os 259 e 261 do Estatuto da Criança e do Adolescente e os 11 ao 16 da LOAS.

A descentralização deve ser acompanhada do reordenamento institucional nas três esferas do governo, o qual pressupõe a revisão das estruturas públicas responsáveis pela definição, normatização e execução da política de Assistência Social, com o intuito de serem evitados o paralelismo e superposição de programas, assim, como a fragmentação das ações e o excesso de burocracia no repasse de verbas e serviços.

A descentralização envolve necessariamente a migração de poder decisório, das atribuições, responsabilidades e recursos para outras esferas de poder político-administrativa, como é caso da municipalização.

Quanto a segunda vertente, a participação popular ocorre por meio de organizações da sociedade civil e de órgãos paritários como os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e Assistência Social.

Segundo o ECA, as entidades governamentais e não-governamentais deverão ter seus programas inscritos no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA. (Comunicado 064/SAS/GAB/2001)

A cidade de São Paulo foi habilitada para a gestão municipal em 2001. As condições para essa habilitação envolvem a criação e a comprovação do funcionamento do Conselho Municipal de Assistência Social – COMAS e do Fundo Municipal de Assistência Social, a aprovação do Plano Municipal de Assistência Social e a existência do órgão gestor responsável pelo comando único do sistema.

Como órgão gestor da Política Municipal de Assistência Social, a Secretaria Municipal de Assistência Social (assim intitulada a partir de 1999) assumiu, portanto, como diretriz a descentralização e a municipalização dos atendimentos à criança e ao adolescente em situação de risco pessoal e social na cidade de São Paulo, passando a desenvolver atenções de proteção especial¹⁰ a esse segmento, tendo por competência a “coordenação da política municipal de Assistência Social no seu âmbito de atuação, prestando atendimento à população em situação de vulnerabilidade, risco ou exclusão social, possibilitando seu acesso aos bens, serviços e redes sócio-relacionais, na condição de sujeito de direitos, com exercício pleno da cidadania”.

Anteriormente a atuação da Secretaria, então denominada Secretaria Municipal da Família Bem Estar Social, basicamente concentrava a atenção para o segmento infanto-juvenil nos serviços de creche¹¹ e centros de juventude:

Com relação ao trabalho realizado junto às crianças e adolescentes, os serviços oferecidos acolhiam segmentos socialmente vulneráveis, mas não conseguiam absorver, de forma sistemática e ampla, àqueles expostos a risco pessoal e social. (Comunicado 048/SAS/GAB).

A experiência do Município no atendimento em abrigos iniciou-se antes ainda do processo de municipalização, sob a coordenação do Centro de Apoio Social e Atendimento do Município de São Paulo – CASA¹², representado pela primeira-dama. Alguns dos abrigos coordenados pelo referido Centro passaram pelo processo de terceirização e atualmente fazem parte da rede conveniada.

Ainda que em período anterior as Secretarias Estadual e Municipal já tivessem iniciado um processo de discussão a respeito, o marco para a municipalização do atendimento às crianças e adolescentes em situação de risco

¹⁰ Para maior conhecimento das modalidades de proteção especial, consulte o PLASp – Plano de Assistência Social da Cidade de São Paulo.

¹¹ O atendimento em creches, a partir de 2001, passou da responsabilidade da Secretaria de Assistência Social para a Secretaria da Educação.

¹² O CASA, dirigido pelas primeiras damas, foi extinto em 2002, a partir disso consolidando-se o comando único da assistência social na cidade de São Paulo. O trabalho realizado e os 300 servidores foram incorporados pela gestão programática da SAS (PLASp/2002/2003:46).

pessoal foi o anúncio do repasse do atendimento do SOS Criança para o Município, em abril de 2001.

O posicionamento contrário à abrupta transferência gerou a mobilização de vários setores envolvidos com o atendimento e defesa da criança e do adolescente na sociedade, ocorrendo o entendimento entre os Secretários (da SAS e da SEADS) visando constituir uma comissão com o objetivo de realizar o planejamento conjunto e a implantação de medidas destinadas ao atendimento de crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social do município de São Paulo.

Com a perspectiva de apresentação e discussão em Audiência Pública, foi elaborada uma proposta de política de atendimento a partir da articulação de representantes das várias instituições que atuam nessa rede de proteção especial na qual estão incluídos os abrigos: SAS, SEADS, Ministério Público, Conselhos (CMDCA, COMAS, Conselhos Tutelares) e ONGs (Fundação Travessia e Fundação Abrinq).

Em 31 de julho de 2001, foi publicado no Diário Oficial do Município, o Protocolo de Intenções firmado entre o Estado e o Município (representados por SEADS e SAS) com a colaboração do Ministério Público do Estado de São Paulo, por intermédio da Promotoria de Justiça de Defesa dos Interesses Difusos e Coletivos da Infância e Juventude.

A SAS apresentou proposta preliminar sobre o processo de municipalização na qual foram tratados aspectos dos processos, pedagógico, educacional, político, metodológico e financeiro, apontando o resgate do Programa de Orientação e Apoio Sócio-Familiar que está em consonância com os fundamentos do ECA.

A Proposta de Municipalização dos atendimentos à criança e ao adolescente em situação de risco pessoal e social teve, portanto, a participação da comissão interinstitucional, abrindo-se debate público que envolveu as diversas instituições atuantes nessa área com o objetivo de obter ainda a contribuição da sociedade civil.

Projetou-se a implantação de cinco Centros de Referência regionalizados¹³, dos quais estão funcionando dois deles (região Sul e Leste).

O atendimento nesses centros é diuturno contando com equipe responsável pelo acolhimento, cadastro, encaminhamento e notificação aos órgãos competentes de crianças, adolescentes e famílias em situação de risco pessoal e social.

A meta dos programas de atendimento de crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social é o retorno às suas famílias. Não sendo possível, os espaços de passagem/de convivência devem oferecer alimentação e abrigo e, através da rede de serviços, inseri-los nos programas socioeducativos, culturais e de lazer. Estes espaços servem para o estabelecimento de novas regras de convivência, diferentes daqueles vividos na rua e nos grupos de pertencimento. A ruptura com a rua vai-se construindo quando a criança e o adolescente dispõem a voltar para a família (ECA, artigos 25 ao 27) ou outras alternativas de atendimento, como abrigos (ECA, artigo 101, inciso VII), famílias substitutas (ECA, artigos 39 ao 52 - adoção), família guardiã (ECA, artigos 33 ao 35 - guarda) ou programa específico como a República Jovem.

As crianças/adolescentes que necessitam de abrigamento são encaminhadas para as Casas de Passagem/Acolhida, tendo como base o princípio da regionalização.

Além das Casas de Acolhida, a SAS mantém uma rede de abrigos conveniados.

O Plano Municipal de Atenção à Criança e ao Adolescente em Situação de Risco Pessoal e Social aponta como **diretrizes básicas de atendimento em regime de abrigamento:**

¹³ Regionalização pelas cinco macro regiões da cidade de São Paulo (Centro-Oeste: Butantã/Pinheiros, Ipiranga, Vila Mariana/Jabaquara e Sé/Lapa; Leste 1: Mooca/Aricanduva/Formosa, Penha/Ermelino Matarazzo e Vila Prudente; Leste 2: Itaquera/Guaianazes, São Miguel Paulista e São Mateus; Norte: Freguesia do Ó, V. Maria/V. Guilherme/Jaçanã, Perus/Pirituba e Santana/Tremembé e Sul: Campo Limpo, Capela do Socorro e Santo Amaro).

- assegurar às crianças e aos adolescentes em situação de vulnerabilidade, proteção e acolhimento temporário;
- promover a recepção digna e afetiva à criança e ao adolescente que necessitem ser abrigados;
- garantir o atendimento em pequenas unidades;
- assegurar ambiente favorável ao desenvolvimento da criança e do adolescente, independentemente do tempo de permanência e/ou de suas condições pessoais;
- orientar adequadamente crianças e adolescentes sobre sua condição de abrigado, observando seu nível de compreensão;
- garantir cuidados médicos, psicológicos, odontológicos e farmacêuticos;
- prover vestuário e pertences individuais suficientes e para cada criança e adolescente; os abrigos devem assegurar aos abrigados, individualidade traduzida no uso de objetos e vestuários pessoais;
- oferecer alimentação suficiente e adequada para as crianças e adolescentes;
- manter registros individuais de cada criança e adolescente, da família, dos motivos pelos quais estão abrigados, dos atendimentos recebidos e demais informações, resguardando sua identificação e individualidade;
- implementar ações sistemáticas para o restabelecimento e/ou preservação dos vínculos familiares;
- providenciar os documentos necessários para o exercício da cidadania: certidão de nascimento, carteira de identidade etc.;
- prestar acompanhamento singular e personalizado a cada criança e adolescente, através de um plano de atendimento;
- assegurar o acesso às atividades psicopedagógicas e à escolarização, oferecendo oportunidades à profissionalização e iniciação ao mundo do trabalho;

- promover a frequência em atividades educacionais, culturais, esportivas e de lazer, preferencialmente nos serviços existentes na comunidade, possibilitando o convívio social;
- manter programas de apoio e acompanhamento às crianças e aos adolescentes que saem do abrigo;
- os abrigos devem funcionar diariamente, em regime de 24 horas ininterruptas, com capacidade de até 20 crianças e adolescentes, de ambos os sexos, na faixa etária de zero a 17 anos e 11 meses;
- o acolhimento de crianças e adolescentes no abrigo, dar-se-á através de encaminhamentos feitos pela Vara da Infância e da Juventude e Conselho Tutelar da região, bem como através de outras entidades de atendimento às crianças e adolescentes, nos casos excepcionais e de urgência, poderá ser efetuado o abrigamento, devendo o dirigente do abrigo, comunicar o fato às autoridades competentes, até o 2º dia útil imediato, conforme trata art. 93 do ECA;
- considerando a complexidade e a singularidade de cada criança e adolescente não é possível definir um tempo limite de permanência no abrigo. A diretriz aponta que o abrigamento deve ser condição temporária, deste modo o desligamento será conseqüência de uma mudança efetiva nas condições objetivas que levaram a situação de vulnerabilidade e deverá ser realizado de acordo com encaminhamentos legais e criteriosa avaliação do período em que a criança ou adolescente permaneceu no abrigo.

Como indicadores de avaliação do serviço de abrigamento o Plano Municipal aponta:

- tempo de permanência da criança e do adolescente no abrigo;
- efetividade dos encaminhamentos;
- manutenção e qualidade dos vínculos familiares e comunitários;
- superação da problemática que determinou seu abrigamento;

- cumprimento aos dispositivos do ECA no trabalho do abrigo: atendimento personalizado, não separação de irmãos, participação da comunidade nas atividades do abrigo, participação da criança e do adolescente na vida da comunidade, respeito aos direitos da criança e do adolescente, participação da criança/adolescente na organização e vida no abrigo, saúde física e psíquica da criança/adolescente, qualidade no relacionamento, instalações físicas que garantam salubridade, higiene, segurança, individualidade (quarto com número pequeno de crianças/adolescentes, com armários individuais), aproximação das condições de vida familiar, capacitação e quantidade dos profissionais para as tarefas do abrigo.

- A composição da rede de atendimento em abrigos na cidade de São Paulo hoje

Após mais de três décadas atendendo grande parte da infância e juventude paulista em regime de abrigamento, o atendimento direto, por parte do Governo Estadual está reduzido, na atualidade, às poucas casas de recepção e encaminhamento da FEBEM/SP¹⁴.

Entretanto, o Governo Estadual mantém uma rede indireta conveniada com a Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social - SEADS, cuja perspectiva também é de repasse para a responsabilidade municipal. Essa rede está composta por 48 abrigos com capacidade total para abrigar 1.769 crianças e adolescentes, conforme levantado pela pesquisa.

O Governo Municipal mantém uma rede conveniada com a Secretaria Municipal de Assistência Social, composta por 42 abrigos, com capacidade para atender 787 crianças e adolescentes.

Antes mesmo desse processo de transferência de responsabilidade do Governo Estadual no atendimento em abrigos, a atuação das instituições

¹⁴ Em Jun/2004 foi encerrado o atendimento nas casas de recepção e encaminhamento da FEBEM/SP, sendo que tal prestação de serviço passou a ser de responsabilidade de uma das entidades já conveniadas pela SEADS.

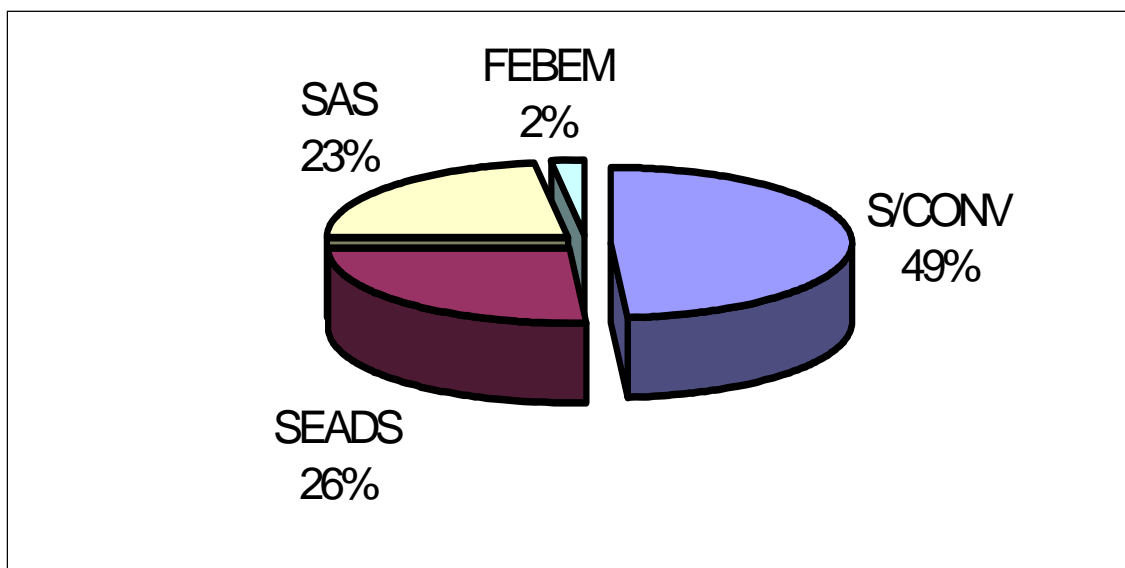
particulares que funcionam sem subsídio financeiro do Poder Público, já era bastante representativa. A pesquisa constatou 91 instituições não conveniadas com o Governo Municipal ou Estadual com capacidade para abrigar 2.816 crianças e adolescentes.

A partir dessa configuração do universo dos abrigos na cidade de São Paulo, optou-se pela análise dos dados pelo eixo da manutenção financeira, seja por meio da prestação direta dos serviços, seja pela existência, ou não, de convênio com o Governo Estadual ou Municipal.

Constatou-se que 23% são conveniados com a SAS e 26%, com a SEADS. Os abrigos que não mantêm qualquer tipo de convênio representam 49% das instituições e as Casas de Recepção e Encaminhamento da FEBEM/SP, apenas 2%.

GRÁFICO 01

Classificação dos Abrigos pelo Eixo da Manutenção Financeira



Considerando a pouca representatividade do atendimento direto do governo estadual através da FEBEM/SP, optou-se por apresentá-lo em separado. A partir daí a apresentação dos dados é feita de forma geral ou particularizada entre os conveniados e os não conveniados

- O atendimento nas Casas de Recepção e Encaminhamento da FEBEM/SP

Após o desmonte e o processo de conveniamento ocorrido nas unidades da FEBEM/SP, o atendimento direto por parte do Governo Estadual reduziu-se ao sistema de recepção e encaminhamento realizado pela Casa de Acolhimento Recepção e Encaminhamento - CARE e pelas quatro Casas de Retaguarda da FEBEM/SP - CAR, sob responsabilidade das Divisões Técnicas 2 – DT.2 que gerenciavam todo o sistema de atendimento das unidades para “carentes e abandonados” na Capital.

Apesar da perspectiva de funcionamento provisório da CARE, tendo em vista o repasse do serviço para o Município de São Paulo, após três anos, verifica-se a continuidade de seu funcionamento.

Mais conhecido como SOS-Cleveland, a CARE tem funcionamento diuturno, realizando a recepção e o encaminhamento das crianças e adolescentes que ali chegam com determinação judicial de abrigamento ou por intermédio dos CTs¹⁵. A unidade de recepção não abriga crianças e adolescentes em seu espaço físico, sendo que a equipe profissional realiza a triagem e o encaminhamento para as quatro casas de retaguarda ou para outras instituições que fazem parte da rede de atendimento.

As casas de retaguarda não possuem registro no CMDCA/SP; localizam-se nas regiões central e leste. Os funcionários, em geral, são contratados pela FEBEM/SP e o quadro profissional de nível superior é em sua maioria composto por assistentes sociais¹⁶.

As informações referentes ao custo-mês e repasse financeiro para manutenção das casas não foram prestadas pelos entrevistados, por serem dados controlados pelo setor financeiro específico da FEBEM/SP.

¹⁵ Em 2001 foi criado o Programa Criança Cidadã, conveniado com o Governo Estadual e que faz a recepção e encaminhamento das crianças e adolescentes que estão nas ruas.

¹⁶ São 31 assistentes sociais entre a casa de recepção e as casas de retaguarda.

A capacidade de abrigamento nas quatro casas é de 103 crianças e adolescentes organizadas por faixa etária¹⁷, sexo e grupos de irmãos. Uma das casas atende até 33 crianças e adolescentes de ambos os sexos, entre 7 e 12 anos; outra, atende até 30, do sexo masculino, entre 7 e 17 anos e onze meses; outra, atende até 20, do sexo feminino, entre 12 e 17 anos e onze meses, e finalmente, a última, atende até 20, do sexo feminino, entre 10 a 17 anos e onze meses. Por ocasião da pesquisa havia 27 vagas para acolhimento nas casas de retaguarda.

A alimentação é oferecida por empresa contratada, bastando ser aquecida e servida. As roupas são higienizadas na lavanderia da FEBEM/SP. Entre outras questões, tal aspecto é o que reforça a característica institucional da dinâmica de atendimento nas casas de retaguarda, apesar de funcionarem em edificações residenciais, privilegiando a convivência comunitária.

Enquanto aguardam encaminhamento para instituições de maior permanência, as crianças e os adolescentes são inseridas em atividades de educação e lazer na comunidade.

Do total de crianças e adolescentes que ali estavam, 95% tinham família e destes, 60% recebiam visitas regulares dos familiares.

Apontou-se como maior dificuldade para o desenvolvimento de suas funções: a falta de vagas em abrigos da rede e o estabelecimento de critérios de elegibilidade que dificultam o encaminhamento de adolescentes, principalmente se tiverem histórico de vivência de rua, drogadição, homossexualismo, portadores de deficiência mental ou transtornos mentais.

Diante disso, a permanência nas casas, que deveria ocorrer por breve período, tendo em vista a função de recepção e encaminhamento e não de abrigamento, acaba se prolongando para os segmentos que encontram maior resistência de aceitação na rede de atendimento.

¹⁷ As crianças até sete anos que ali chegam são encaminhadas para a entidade conveniada que realiza a recepção e encaminhamento desta faixa etária (Centro Promocional Dino Bueno).

O prolongamento dessa permanência, por sua vez, acaba gerando outras dificuldades como a resistência da população no momento da transferência, a interrupção da frequência escolar, a realização de trabalho com as famílias que moram em locais distantes e a preservação ou resgate da convivência por meio das visitas dos familiares ao abrigo.

Observa-se que sendo um serviço direto do poder público, que não coloca critérios restritivos para receber crianças e adolescentes, e, que está na expectativa de ser desativado a partir da municipalização, a CARE e as CARs acabam concentrando uma população de difícil aceitação nos abrigos, sem muitas alternativas de resolução para um problema que pertence ao sistema de atendimento como um todo.

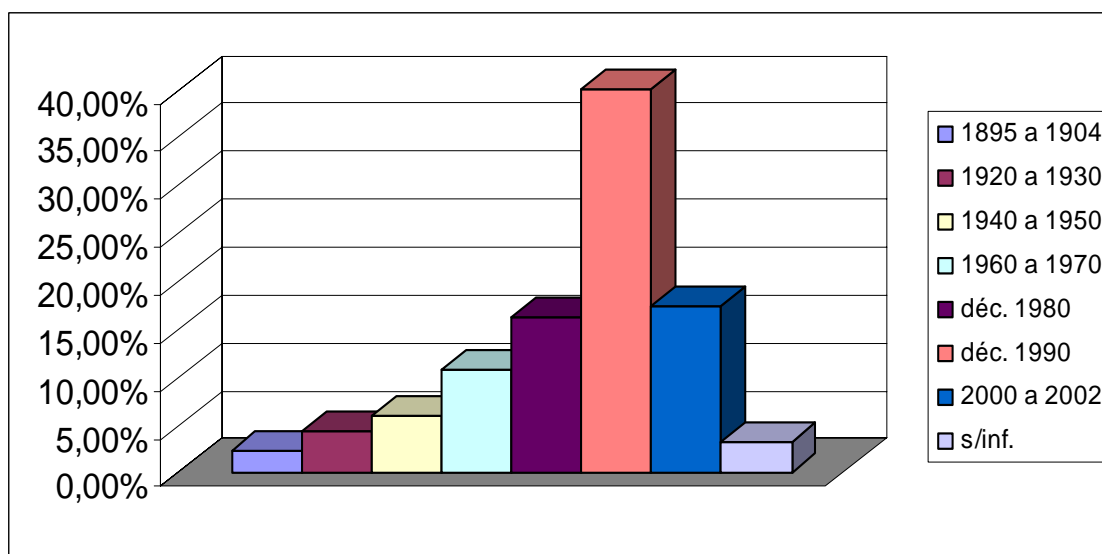
2. Aspectos Jurídico-Organizacionais e Físicos dos Abrigos da Cidade de São Paulo

- Início das Atividades

Dos abrigos existentes no município de São Paulo, 2,2% iniciaram suas atividades entre o fim do século XIX e início do XX¹. O Instituto Cristóvão Colombo, localizado no bairro do Ipiranga, fundou uma casa em 1895 e outra em 1904. Entre o surgimento dessas primeiras instituições e a década de 1920, não foi identificada a criação de outras entidades.

GRÁFICO 02

Fundação dos Abrigos na Cidade de São Paulo



Até a década de 1950 o crescimento do número de abrigos ocorre de maneira gradual, observando-se um aumento mais significativo a partir de 1960. O mesmo não acontece nas décadas de 1960 e 1970, nas quais se observa um número mais

¹ Nesta pesquisa foram consideradas como abrigos (ainda que funcionem em moldes divergentes aos propostos para tal modalidade de atendimento), as instituições que oferecem atendimento sistemático e contínuo para crianças e adolescentes que por diversos motivos, não podem conviver com suas famílias, configurando-se, portanto, como um local de moradia para tal população.

acentuado do surgimento deles. Esse período coincide com o início da expansão do parque industrial e do conseqüente processo migratório e, especialmente, com a criação da FEBEM/SP.

Na década de 1980, o percentual de abrigos é acrescido de 16,2%. Nessa década, os problemas de ordem econômica acentuam-se e vêm acompanhados pelo desemprego. Levanta-se a hipótese de que as dificuldades socioeconômicas impediram muitas famílias de manter os filhos junto a si, recorrendo ao abrigo, o que teria provocado o acréscimo de abrigos.

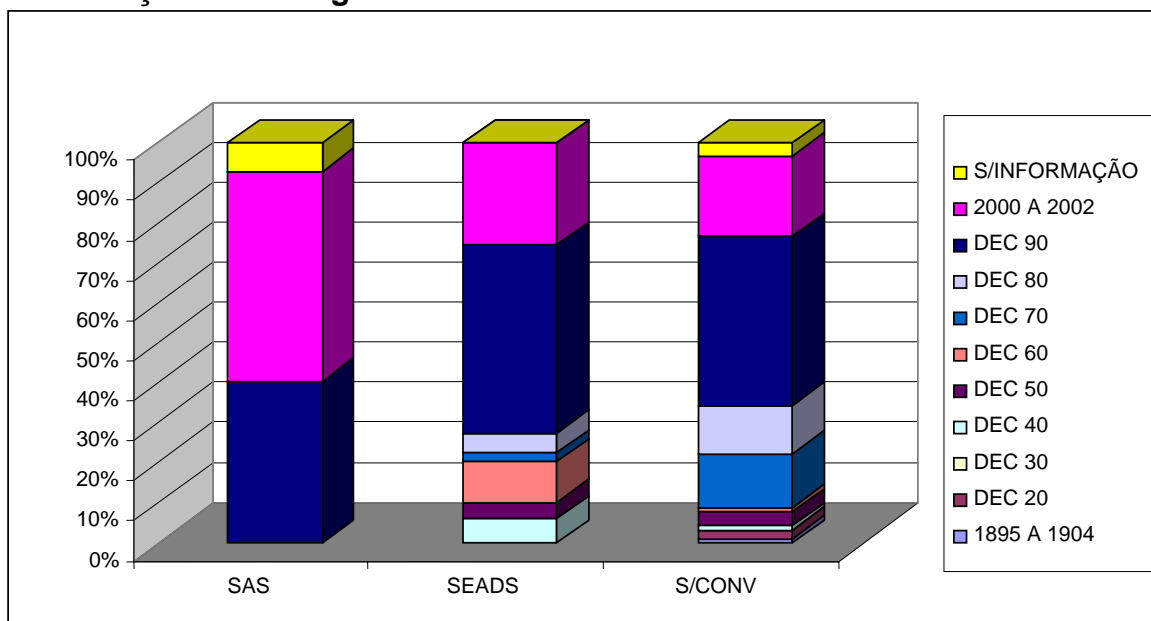
Foi na década de 1990 que houve a maior expansão de abrigos, com o crescimento de 40%. Esta época coincide com a promulgação do ECA, com o desmonte da FEBEM e com a resolução do CMDCA/SP que indica que cada abrigo deve acomodar até 20 crianças/adolescentes.

Ressalta-se ainda a continuidade do incremento do surgimento de abrigos tendo em vista o significativo índice relativo ao período de apenas dois anos (2000 a 2002).

Infere-se que, apesar dos avanços na Lei frente à questão da infância e adolescência, fatores como o processo de globalização, o incremento do neoliberalismo, o enxugamento do Estado, a terceirização dos serviços e a ausência de políticas públicas universalizantes podem ter interferido no aumento significativo da necessidade do número de abrigos nos últimos tempos.

GRÁFICO 03

Fundação dos Abrigos Conveniados e Não Conveniados



Os abrigos conveniados com a SAS destacam-se por serem os de menor tempo de funcionamento. A grande maioria (97,7%) iniciou suas atividades após a promulgação do ECA.

Dos abrigos conveniados com a SEADS, 47,9% iniciaram suas atividades na década de 1990; 25% a partir de 2000; 12,5% nas décadas de 1960 e 1970 e 10,4%, nas décadas de 1920 a 1950.

Dos abrigos SEM CONVÊNIO, 42,3% iniciaram suas atividades na década de 1990; 20% de 2000 a 2002; 12,2% na década de 1980; 14,4% nas décadas de 1960 e 1970; 12,2% na década de 1980 e 6,7% nas décadas de 1920 a 1950.

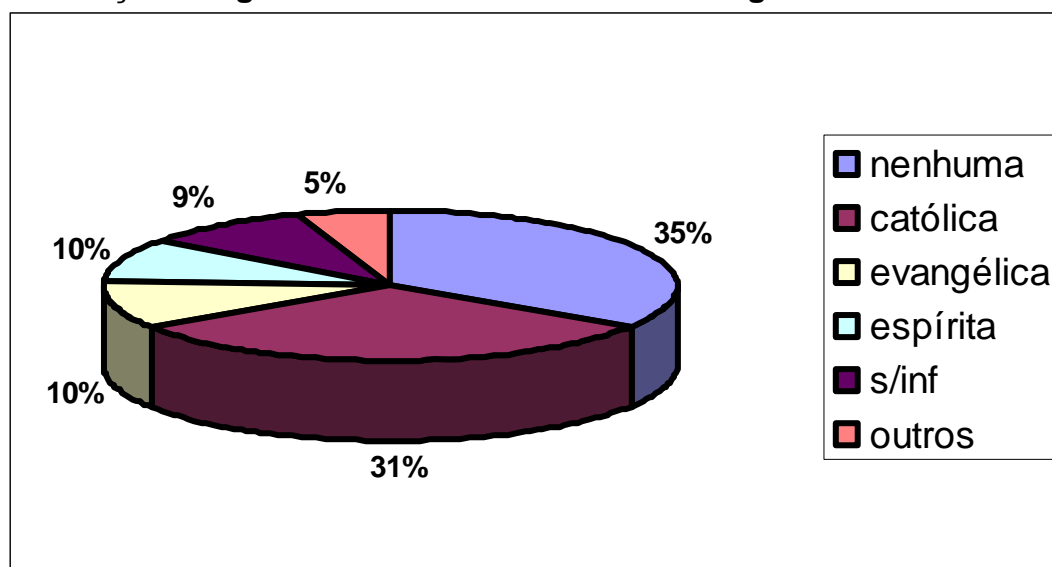
- Vinculação religiosa das mantenedoras dos abrigos

Historicamente, a Igreja Católica veio assumindo prevalência no atendimento de crianças e adolescentes órfãos e desvalidos. Com o decorrer do tempo, outras igrejas assumiram também esse papel, assim como o Estado e as entidades filantrópicas, dentre elas as Organizações Não-Governamentais - ONGs.

Muitas das entidades mantenedoras dos abrigos possuem vinculação religiosa, seja em relação à origem ou à manutenção financeira, o que não significa que haja imposição de orientação religiosa para as crianças ou adolescentes abrigados, liberdade essa garantida por lei.

GRÁFICO 04

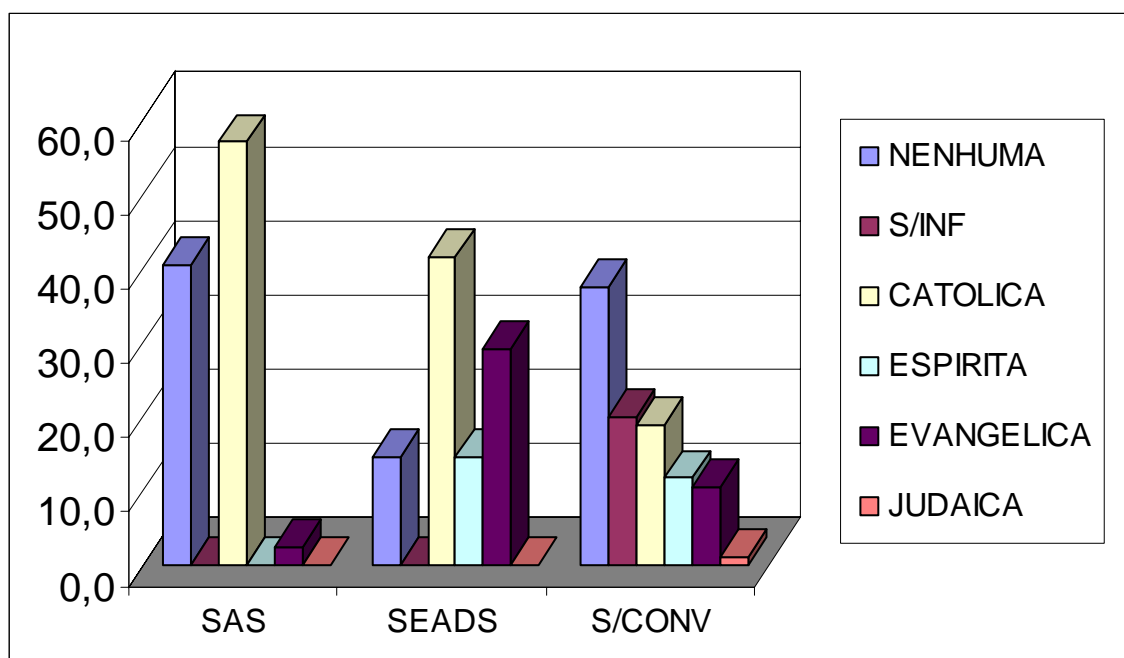
Vinculação Religiosa das Mantenedoras dos Abrigos



Do universo pesquisado, 35% não apresentam qualquer vinculação de natureza religiosa. Dos 51% que responderam positivamente a essa questão, destaca-se a religião católica, seguida da evangélica e da espírita. Há ainda os que não responderam ou ofereceram outras informações.

GRÁFICO 05

Vinculação Religiosa das Mantenedoras dos Abrigos Conveniados e Não Conveniados



Do total de abrigos conveniados com a SAS, destacam-se 57,1% de origem católica, 40,5% sem vinculação religiosa, seguida de 2,4% evangélica.

Do total dos abrigos conveniados com a SEADS, 41,7% vinculam-se à religião católica, 29,2% à evangélica, 14,6% à espírita e 14,6% sem vinculação religiosa.

Do total de abrigos sem convênio com Governo Municipal ou Estadual, o destaque é para aqueles que não têm vinculação de natureza religiosa (37,6%), sendo que 18,8% apresentam vinculação com a religião católica, 11,8% com a religião espírita, 10,6% com a religião evangélica e 1,2%, com a judaica. Em 20% desses

abrigo, tal questão não foi respondida, visto não contarem com uma entidade mantenedora, além do próprio abrigo.

- Registro no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente-CMDCA

Conforme art. 88 do ECA a criação de conselhos municipais, estaduais e nacional de direitos da criança e do adolescente faz parte de um conjunto de diretrizes da política de atendimento estabelecida por lei.

O CMDCA tem como papel fundamental a **deliberação** e o **controle** das políticas públicas municipais de atendimento à infância e à juventude, podendo para isso, emitir resoluções norteadoras da intervenção geral ou específica na área, devendo ter como meta a articulação do conjunto de ações realizadas pelo poder público e pela sociedade civil². Além disso, ao CMDCA cabe o papel de gerir o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – FMDCA: "Os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente fixarão critérios de utilização, através de Plano de Aplicação, das doações subsidiadas e demais receitas" (ECA, art. 260).

O art. 91 do ECA dispõe que as entidades governamentais e não-governamentais devem registrar-se junto ao CMDCA e somente podem funcionar após tal procedimento. Além do que, devem manter atualizadas as informações sobre seus programas e seus atendimentos (art.90). No entanto, isso nem sempre ocorre, pois há abrigos que funcionam sem registro.

No que se refere ao atendimento à infância e juventude sob a medida de proteção "abrigo", vinculadas à atribuição de concessão do registro para funcionamento

² Além do ECA, tomou-se como fonte informativa para elaboração deste texto a "Política de Abrigo para Crianças e Adolescentes do Município do Rio de Janeiro", de setembro de 2001.

das entidades, emitiu várias resoluções, nem sempre conhecidas pelas instituições que fazem parte da rede.

A Resolução 04/CMDCA/94³ estabelece critérios para o registro dos programas de atendimento de entidades governamentais e não governamentais. A de nº 40/CMDCA/98⁴ tem por objetivo construir uma metodologia de avaliação dos programas, representando importante instrumento para aqueles a quem compete fiscalizar tais instituições, visto que oferece indicadores de monitoramento e fiscalização das casas de passagem, abrigos e entidades governamentais ou não-governamentais que prestam atendimento à criança e ao adolescente.

A Resolução 53/CMDCA/99⁵ trata dos requisitos e procedimentos a serem observados pelas entidades que desenvolvem programas de abrigo, tais como: quantidade máxima por abrigo, faixa etária, sexo, metodologia de trabalho (acompanhamento / atendimento / entrada e saída das crianças e adolescentes, disposição física do imóvel, recursos humanos, convivência coletiva).

A Resolução 59/CMDCA/01 que altera a de nº 47/99, em seu artigo 1º, enumera os requisitos necessários à concessão do registro de inscrição/alteração dos programas de atendimento. O artigo 2º informa sobre os documentos necessários para a concessão do registro, bem como sobre o período de validade do registro.

O registro no CMDCA é condição essencial para a obtenção de subsídios financeiros e o estabelecimento de convênios com órgãos públicos. Para solicitá-lo, o abrigo deve apresentar diversas certidões, licenças e alvarás que comprovem a regularidade jurídica de constituição da entidade, as condições habitacionais do imóvel e o plano de trabalho, tudo conforme os princípios de atendimento elencados no ECA.

A Resolução 59/CMDCA/01, ao tratar da documentação necessária para concessão do registro de funcionamento, refere que para os abrigos que possuem

³ Essa foi a Resolução mais antiga obtida junto ao CMDCA, pertinente ao atendimento em abrigos.

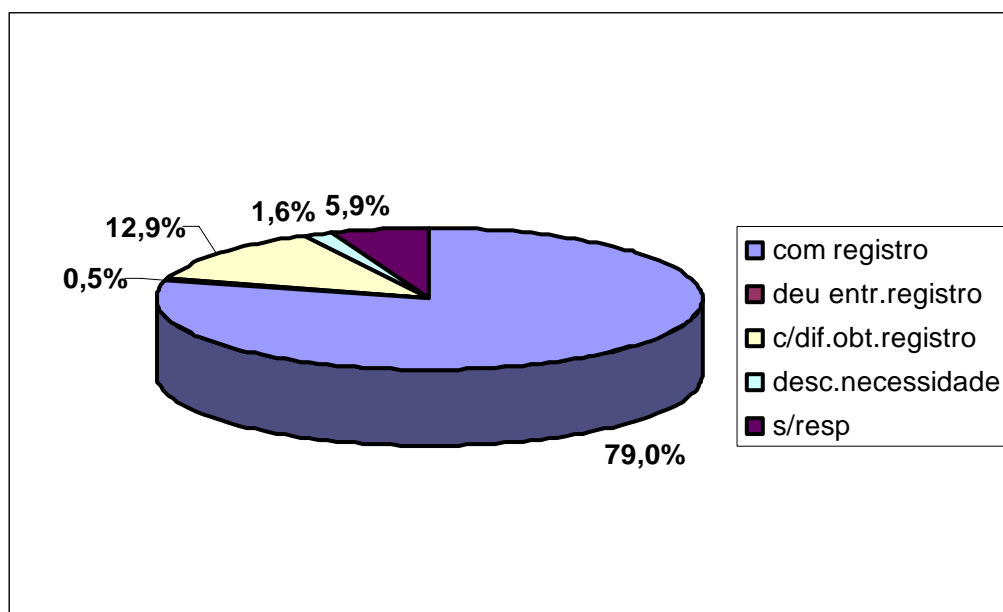
⁴ Vide cópia da Resolução nos anexos. Essa Resolução remete à duas outras que não foram obtidas junto ao CMDCA: no. 1 de 27.09.94, no. 4 de 6.1.95 e no. 9.10.97 referentes à inscrição e atualização dos registros.

⁵ Vide texto da Resolução nos anexos.

Licença de Funcionamento da Prefeitura do Município de São Paulo e Alvará do Corpo de Bombeiros, o registro tem a duração de quatro anos. Para os que possuem Laudo Técnico Substitutivo tanto da Licença quanto do Alvará referidos, a validade do registro é de um ano.

GRÁFICO 06

Registro dos Abrigos no CMDCA



Dos abrigos pesquisados, 79% possuem registro no CMDCA/SP, os quais, em grande parte estão em processo de renovação. Os 20% que não possuem registro também não mantêm convênio com o governo estadual ou municipal. Desses que não possuem registro, 12,9% estão com dificuldades para dar entrada no pedido, 5,9% não responderam e 1,6% afirmaram desconhecer a necessidade de tal registro. Por ocasião da pesquisa, 0,5% dos abrigos tinham dado entrada no pedido de registro.

Observa-se que as dificuldades para solicitar o registro no CMDCA dizem respeito à falta de regularização da planta do imóvel, à obtenção do alvará junto ao Corpo de Bombeiros e, também, às despesas para obtenção do laudo pericial

substitutivo de engenheiro ou arquiteto. As dificuldades relacionadas a recursos financeiros foram citadas como sendo um dos principais motivos que impedem os abrigos de providenciarem a documentação exigida. Ainda, alguns entrevistados compreendem como “burocracia” a “documentação muito detalhada e a preocupação exagerada com a situação física do imóvel” (sic).

Sobre a relação dos abrigos com o CMDCA/SP, os entrevistados informaram que o contato ocorre, em 56% dos casos, só por ocasião da inscrição ou renovação do registro; 16% não têm contato; 13% referiram ter acompanhamento sistemático por parte do CMDCA e 12% ofereceram outras respostas, destacando-se dentre estas últimas, que o contato é mantido somente quando surge alguma necessidade de orientação; outros disseram manter contato freqüente, o que sugere um aumento no índice referente ao acompanhamento sistemático.

Diante do papel atribuído ao Conselho e da realidade heterogênea dos abrigos na cidade de São Paulo, é imprescindível que o CMDCA assuma destaque frente a necessária articulação das instituições que fazem parte da rede de atendimento à criança e ao adolescente em abrigos na cidade de São Paulo, promovendo discussões e debates a partir dos parâmetros já estabelecidos para o atendimento por meio das Resoluções e dos dados obtidos pela Pesquisa.

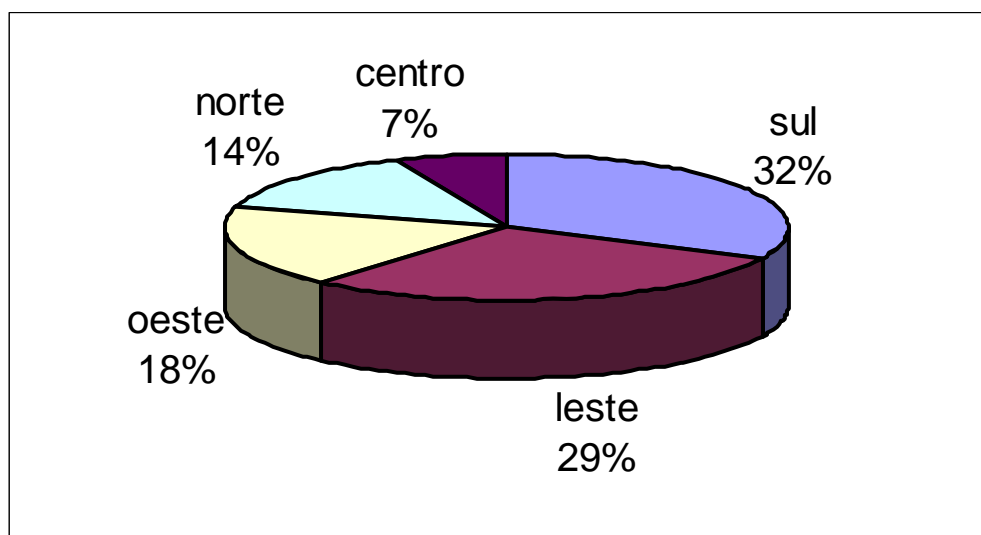
Há que se buscar a perspectiva da universalidade do atendimento da rede de abrigos que seja compatível com os princípios estabelecidos pelo ECA, a partir de discussões particularizadas dessa realidade, levando em consideração diferentes eixos, seja o estabelecimento de convênios ou não, seja a região em que se situam e a demanda da população que atendem. E principalmente, há que se estimular a criação de programas que fortaleçam a convivência de crianças e adolescentes com a família de origem.

- Localização dos Abrigos

O maior número de abrigos está na zona sul (32%) e leste (29%). Em seguida vem a região oeste (18%) e norte (14%) e, por último, a central (7%).

GRÁFICO 07

Localização dos Abrigos por Regiões

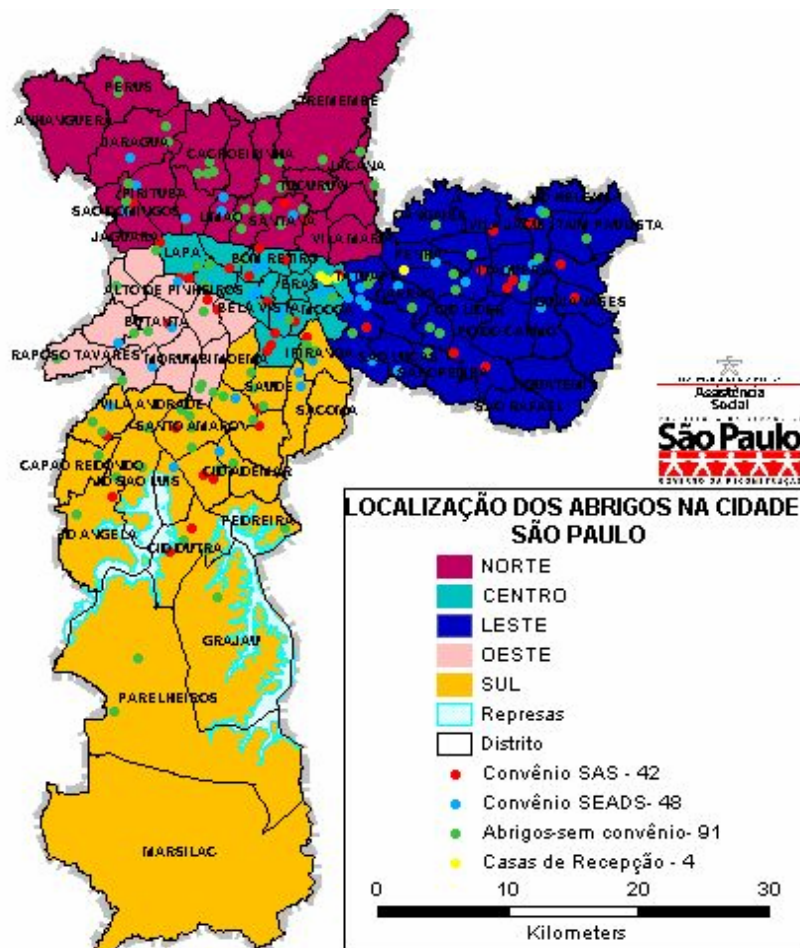


A maior concentração dos abrigos em tais regiões coincide com os índices de maior vulnerabilidade que vários distritos delas apresentam.

O geoprocessamento dos dados indica a distribuição dos abrigos conforme a divisão territorial do município.

MAPA 01

Localização dos Abrigos na Cidade de São Paulo



Na região sul os abrigos estão distribuídos nos seguintes distritos: Santo Amaro, Ipiranga, Saúde, Jabaquara, Sacomã, Vila Mariana, Itaim Bibi, Campo Belo, Campo Limpo, Campo Grande, Jardim Ângela, Parelheiros, Capão Redondo, Jardim São Luís, Vila Andrade.

Na região leste os abrigos estão localizados nos seguintes distritos: São Miguel Paulista, Itaquera, Arthur Alvim, Guaianazes, São Mateus, Sapopemba, Vila Matilde, Penha, Ponte Rasa, Aricanduva, Tatuapé, Vila Carrão, Belém, Mooca e Vila Prudente.

Os abrigos da região norte estão localizados nos distritos de Santana, Vila Guilherme, Casa Verde, Brasilândia, Mandaqui, Tremembé, Tucuruvi, Jaçanã e Freguesia do Ó.

Na região oeste os abrigos encontram-se distribuídos nos distritos: Butantã, Perdizes, Perus, Jaguaré, Pinheiros, Pirituba, São Domingos e Vila Leopoldina.

Os abrigos da região central localizam-se nos distritos de Santa Cecília, Liberdade, Consolação, Cambuci, Bela Vista, Bom Retiro e Aclimação.

TABELA 01

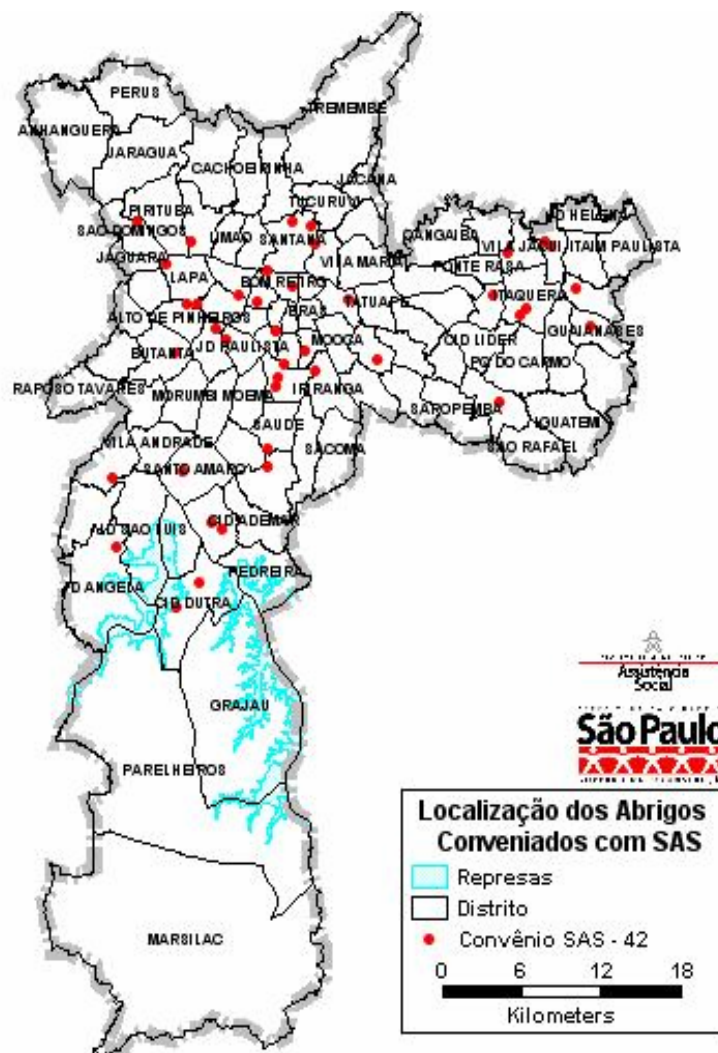
Distribuição por Regiões dos Abrigos Conveniados e Não Conveniados

| | Norte | Sul | Leste | Oeste | Centro | TOTAL |
|--------|-------|-------|-------|-------|--------|-------|
| SAS | 9,5% | 31,0% | 28,6% | 19,0% | 11,9% | 100% |
| SEADS | 8,3% | 16,7% | 43,8% | 18,8% | 12,4% | 100% |
| S/CONV | 20,0% | 42,2% | 18,9% | 17,8% | 1,1% | 100% |

Dos abrigos conveniados com a SAS a maior concentração ocorre nas zonas sul (31,0%) e leste (28,6%), seguidas da oeste, central e norte.

MAPA 02

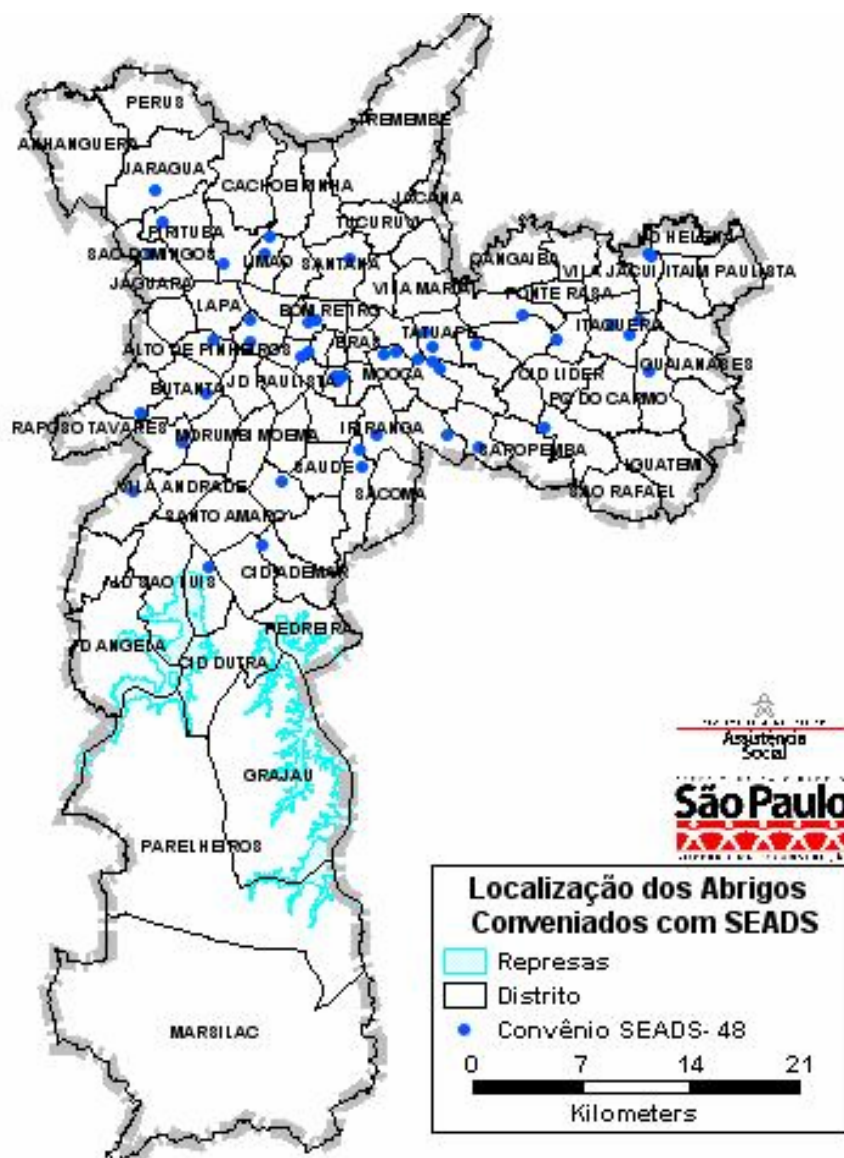
Localização dos Abrigos Conveniados - SAS



Os abrigos conveniados com a SEADS localizam-se nas regiões leste (43,8%), oeste (18,8%) e sul (16,7%), seguidas da central e norte.

MAPA 03

Localização dos Abrigos Conveniados - SEADS



Dos abrigos SEM CONVÊNIO grande parte está na região sul (42,2%), norte (20%) e leste (18,9%), seguidas da oeste e central.

MAPA 04

Localização dos Abrigos Não Conveniados



Apesar das regiões sul e leste, já indicadas na introdução como aquelas que têm os maiores índices de vulnerabilidade social, concentrarem maior quantidade de abrigos, é especialmente nos extremos dessas regiões⁶ que os equipamentos deixam de existir, observando-se maior concentração na direção da região central.

- Abrigos por Jurisdição

Compete ao Juízo da Infância e da Juventude a fiscalização e o controle de entidades que assumem o atendimento de crianças e de adolescentes em situação de abrigo, com vistas à sua proteção⁷. É também de sua responsabilidade acompanhar os casos de crianças e adolescentes abrigados.

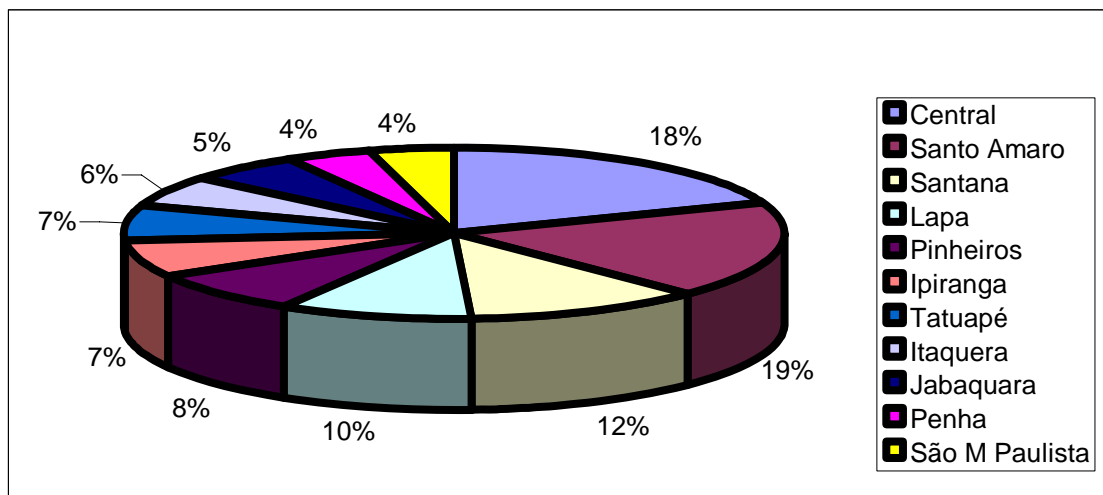
Na Cidade de São Paulo os abrigos estão sob a jurisdição de onze Varas da Infância e Juventude - VIJs, as quais mantêm equipes técnicas compostas por profissionais das áreas de Psicologia e Serviço Social.

A abrangência territorial das VIJs não corresponde, necessariamente, à mesma divisão regional estabelecida pela administração municipal. Assim sendo, uma Vara da Infância abarca em sua área jurisdicional, instituições localizadas em uma ou mais regiões da cidade, a saber: VIJ Central (parte das zonas sul, leste, oeste e todo o centro da cidade), VIJ Pinheiros (parte da oeste e sul), VIJ Tatuapé (parte da leste e norte), VIJ Ipiranga (parte da sul e leste), VIJ Lapa (parte das regiões oeste e norte) e VIJs Penha, Itaquera e São Miguel Paulista (região leste), VIJ Santana (região norte e parte da oeste), VIJ Santo Amaro (região sul), VIJ Jabaquara (região sul).

⁶ Isso também se observa nos extremos das regiões norte e oeste.

⁷ O Provimento 13/99, de 3 de maio de 1999, publicado no Diário Oficial do Estado – Poder Judiciário, disciplina e estabelece que todas as instituições (governamentais ou não-governamentais) devem ser individualmente cadastradas no Juizado da Infância e Juventude competente, com apresentação de cópia do registro no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Os juizes da Infância e da Juventude da capital e do interior, assessorados por equipe técnica, realizarão obrigatoriamente, duas vezes ao ano, visitas às entidades de atendimento que desenvolvam programas de abrigo, internação, semi-liberdade e liberdade assistida.

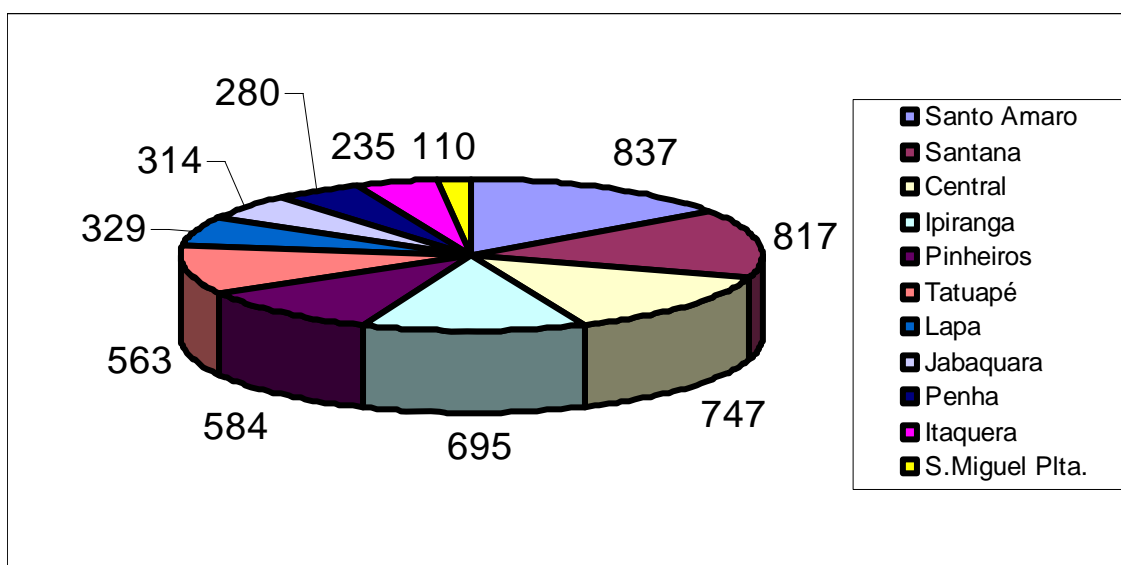
GRÁFICO 08

Abrigos por Jurisdição

As VIJs que mantêm sob sua jurisdição maior número de abrigos da cidade são as de Santo Amaro (19%), Central (18%) e Santana (12%). A VIJ da Lapa detém 10% dos abrigos, a de Pinheiros, 8%, as do Ipiranga e Tatuapé, 7%. Aquelas que detêm menos abrigos sob sua jurisdição são as VIJs de Itaquera (6%), Jabaquara (5%), São Miguel Paulista e Penha (4%).

Tendo em vista a necessidade de ações no sentido da regionalização do atendimento e considerando que as VIJs são responsáveis pelo maior número de abrigamentos, buscou-se a informação sobre a capacidade potencial para abrigar crianças e adolescentes nos abrigos sediados em cada jurisdição.

GRÁFICO 09

Capacidade de abrigamento dos equipamentos conforme a jurisdição

Os equipamentos que estão sob jurisdição da VIJ Sto.Amaro têm capacidade total de lotação para 837 crianças e adolescentes; 817 os da VIJ Santana; 747 os da VIJ Central; 695 os da VIJ Ipiranga; 584 os da VIJ Pinheiros; 563 os da VIJ Tatuapé; 329 os da VIJ Lapa, 314 os da VIJ Jabaquara; 280 os da VIJ Penha; 235 os da VIJ Itaquera e finalmente, 110 os da VIJ São Miguel Paulista.

De pronto é possível perceber que não se pode fazer uma correlação direta entre os dados do gráfico que apresenta a quantidade de abrigos por jurisdição e os do que apresenta a capacidade de abrigamento dos equipamentos conforme a jurisdição. A não equivalência desses índices deve-se ao fato de que sob a jurisdição de algumas VIJs há instituições com maiores capacidades de atendimento, fator importante a ser considerado na perspectiva de reordenamento.⁸

Analisando-se tais dados vinculados àqueles já apresentados que se referem à localização dos abrigos por região e distrito, obtém-se que:

- os abrigos sob jurisdição da VIJ Santo Amaro representam o maior potencial de abrigamento da cidade, sugerindo-se que na perspectiva de um reordenamento, a demanda da região sul poderá ser suprida pelos equipamentos locais. Ressalta-se ainda que há abrigos da região sul sob jurisdição da VIJ Jabaquara, VIJ Central e também VIJ Pinheiros, o que referenda tal questão. Entretanto, é importante considerar a ressalva de que nos distritos mais periféricos da região sul não há abrigos;

- apesar da região leste concentrar o segundo maior índice de abrigos da cidade, observa-se que aquelas VIJs cuja jurisdição referem-se aos distritos mais periféricos, são as que têm menor número de abrigos, a saber VIJs Penha, Itaquera e São Miguel Paulista.

Como forma de suprir o atendimento da demanda por abrigamento em região de mais fácil acesso às famílias, quando não for possível fazê-lo na própria, sugere-se a

⁸ Observou-se que estão sob jurisdição das VIJs Ipiranga , Santana e Tatuapé algumas instituições que funcionam nos moldes de “internato” e que têm maiores capacidades de abrigamento.

possibilidade de que se privilegie o estabelecimento de parcerias entre as VIJs que atendem regiões afins, por exemplo: VIJs Lapa e Santana, VIJs Tatuapé, Penha, São Miguel Paulista e Itaquera entre si e com as VIJs Ipiranga e Central, VIJ Santo Amaro, Jabaquara e Pinheiros.⁹

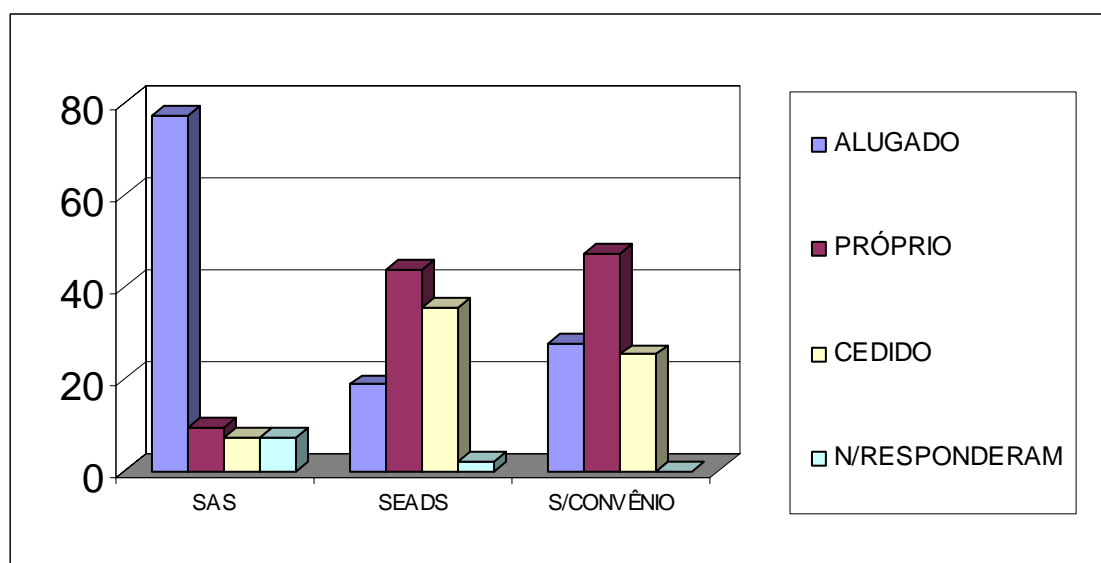
⁹ O Juiz Auxiliar da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo, determinou que no caso de abrigo, em entidade localizada fora dos limites territoriais da Comarca ou do Foro Distrital do interior do Estado, o Juízo deverá fazê-lo por meio de carta precatória, devidamente instruída (Provimento CG no. 13/99, artigo 2º, e subitem 76.1, das Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça) . Na Capital, entre os Juízos de Direitos das Varas Central e Regionais da Infância e da Juventude, deverá haver prévia consulta ao respectivo Juiz Corregedor Permanente da entidade onde esteja o abrigo. ... essa medida deverá ser aplicada com redobrada cautela, ainda mais em entidade localizada fora dos limites territoriais do Juízo. (...) Inadequada, portanto, qualquer decisão determinando o abrigo em qualquer entidade situada fora da jurisdição da qual emanou a ordem sem crivo do respectivo Juiz Corregedor Permanente, mesmo porque retiraria deste qualquer controle sobre a entidade. A este caberá, recebido o pedido ou a carta precatória, verificar sobre a possibilidade do abrigo e, no caso de não atendimento, deverá decidir fundamentalmente.”

- Aspectos Físicos

A maior parte dos imóveis da rede conveniada SAS são alugados, enquanto que os abrigos da rede SEADS e os que não mantêm convênio, funcionam em imóveis próprios.¹⁰ Em sua maioria os imóveis são adaptados para o funcionamento como abrigo, sendo que 29% foram construídos com o objetivo específico de serem utilizados como tal.¹¹

GRÁFICO 10

Característica do Imóvel dos Abrigos Conveniados e Não Conveniados



Observa-se que 66% dos abrigos não apresentam destaque ou emblema em placa identificando o imóvel como tal, o que é positivo considerando as diretrizes constantes da Resolução 053/99 do CMDCA.¹²

¹⁰ Tal dado certamente tem relação direta com o custo da criança/adolescente nesses abrigos que pode ser menor ou maior em função da despesa extra com aluguel.

¹¹ A questão da arquitetura dos abrigos é tema que mereceria estudo específico.

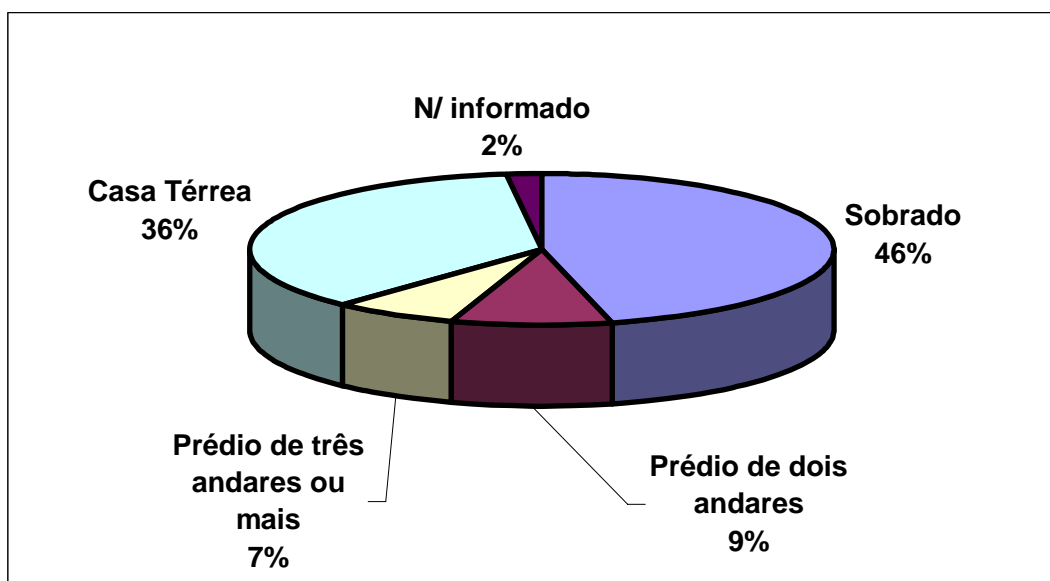
¹² “Qualquer destaque, identificação especial ou emblema oficial são desaconselháveis a fim de preservar a natureza residencial do serviço, evitando-se discriminação em relação às crianças e jovens. Preferencialmente, mesmo os utensílios e veículos do serviço devem ter identificação discreta”.

A maioria das respostas (77%) indicou que os abrigos situam-se em áreas residenciais, com fácil acesso a escolas, hospitais e postos de saúde. Apenas 2% referiram que o abrigo fica em local isolado.

Quanto ao tipo de construção dos imóveis ocupados pelos abrigos, 46% são assobradados, seguidos de 36% casas térrea, 9% edificações com dois andares; aqueles com três ou mais pavimentos correspondem a 7%.

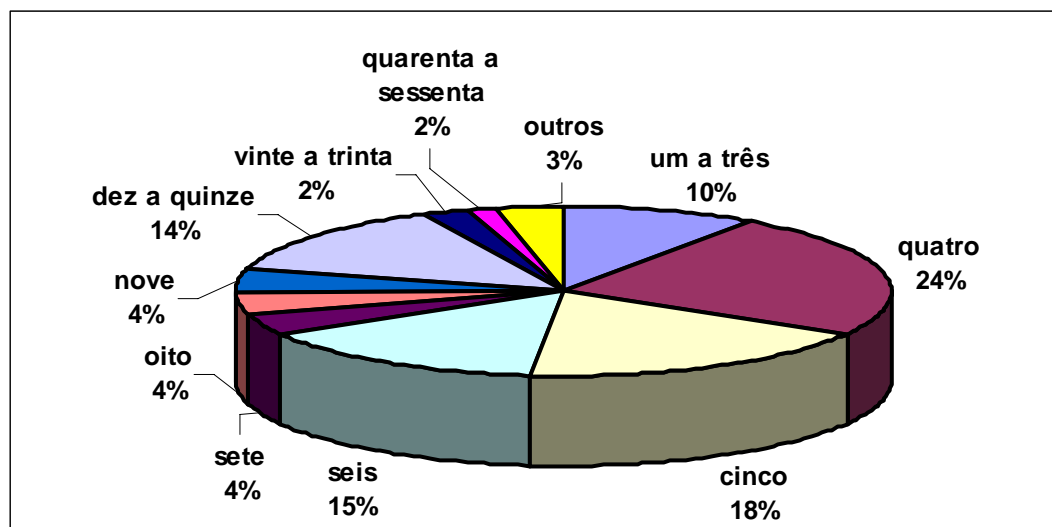
Embora o percentual de imóveis com a aparência de um prédio escolar tenha sido baixo em relação às outras modalidades encontradas, sinaliza-se que, dentre eles, as maiores percentagens recaíram nos abrigos não conveniados.

GRÁFICO 11
Tipo de Construção dos Imóveis



Desses com aparência de “prédio escolar” com três ou mais pavimentos, 77% tiveram sua fundação no período anterior à promulgação do ECA. Possivelmente, a filosofia dessas instituições era fundamentada nos internatos preconizados pelos Códigos de Menores anteriores ao Estatuto, os quais atendiam elevado número de crianças e de adolescentes no mesmo espaço.

GRÁFICO 12
Quantidade de crianças/adolescentes por dormitório



Foi identificada grande variação quanto ao número de crianças por dormitórios. No entanto, somando-se os índices obtêm-se a prevalência das instituições que acomodam entre quatro e seis crianças em seus dormitórios (57%), destacando-se também as que abrigam entre uma e três crianças (10%) e entre dez a quinze crianças (15%).

Aquelas instituições que abrigam entre vinte e sessenta crianças e adolescentes (4%), evidenciam as características típicas dos grandes complexos, certamente representando prejuízo no atendimento individualizado e personalizado daqueles que ali vivem.

Constatou-se que, do universo dos abrigos pesquisados, 83% destinam seu espaço exclusivamente à atividade como abrigo. Nos demais funcionam também creches, escolas, clínicas, centros de juventude (Espaço Gente Jovem – EGJs), clínicas especializadas, ou são mantidas atividades assistenciais, por vezes, também indicativos do atendimento em grandes complexos, que concentravam várias atividades num mesmo local, restringindo desta forma a convivência comunitária.

Dos abrigos conveniados com a SAS, 89,2% mantêm funcionamento exclusivo.

Dos conveniados com a SEADS, 20,8% desenvolvem outras atividades em seus espaços. Em apenas um deles há quatro destinadas ao atendimento de Liberdade Assistida¹³. Um outro abrigo com atendimento destinado a portadores de deficiência mental, realiza paralelamente atendimentos à comunidade por meio de clínica e escola especializada.

Dos abrigos não conveniados, 16,5% destinam seus espaços ao desenvolvimento de outras atividades. Três desses abrigos contam com instituições religiosas funcionando no mesmo terreno onde estão instalados.

A maioria dos entrevistados considerou adequada a estrutura dos imóveis às necessidades das crianças e dos adolescentes (67%), sendo que apenas 6% das respostas foram negativas e 25% consideraram que a adequação é apenas parcial.

¹³ Medida sócio-educativa aplicada aos adolescentes autores de ato infracional.

3. Aspectos Financeiros

- Manutenção financeira

Os abrigos são mantidos por meio de convênios com governo municipal (por meio da SAS) ou estadual (por meio da SEADS), bem como por doações, arrecadações em eventos sociais, parcerias financeiras e outros.

Do total de abrigos pesquisados, 49% têm como principal fonte de sustento o convênio seja com o governo municipal (23%), seja com o governo estadual (26%).

Como se observa, mais de 50% dos abrigos não têm convênio com o poder público. Alguns dos entrevistados declararam não desejá-lo, em razão de preferirem autonomia para atender e gerenciar as questões do abrigo, mas outros apontaram a dificuldade para obtenção de convênio.

Constatou-se que os convênios podem ser estabelecidos a partir do plano de trabalho do abrigo como todo, a partir de então denominado por Projeto, ou pelo valor *per capita*.

O repasse por Projeto é feito após análise do plano de trabalho e seu valor é único, mês a mês. No repasse *per capita*, o valor varia conforme o número de crianças/adolescentes atendidas no período.

- Convênio SAS - Governo Municipal

A grande maioria dos entrevistados dos abrigos SAS (83,3%) apontou o repasse da verba do convênio por Projeto¹, sendo que R\$ 17.500,00 era a referência principal do valor recebido (57,1%), no período de realização da pesquisa de campo.²

Quanto à cobertura do convênio 78,6% dos abrigos referiram que além do repasse da verba, o convênio com a SAS cobre as despesas com aluguel,

¹ No entanto, segundo informado por SAS o repasse é feito Por Projeto para todos os abrigos.

² Segundo informação da SAS tal valor já sofreu alteração, existindo atualmente duas categorias de valor de repasse.

funcionários, alimentação, água, luz ou telefone. Entretanto, nota-se um desconhecimento das cláusulas contratuais do processo de convênio³ com a SAS, visto que um percentual de 4,7% de entrevistados não declararam o recebimento das demais despesas assumidas pela Prefeitura.

Apesar da SAS fixar o repasse por Projeto, 4,8% dos entrevistados mencionaram o recebimento *per capita* de R\$ 1.500,00 ou de R\$ 1.150,00. Este dado pode referendar o desconhecimento da forma como é realizado o convênio.

TABELA 02

Valores Repassados pelo Convênio - SAS

| CONVÊNIO SAS | |
|----------------------|-------|
| POR PROJETO | |
| R\$ 15.360,00 | 2,4% |
| R\$ 17.500,00 | 57,1% |
| R\$ 19.000,00 | 4,8% |
| R\$ 22.500,00 | 4,8% |
| R\$ 25.000,00 | 7,0% |
| R\$ 26.211,00 | 2,4% |
| R\$ 27.000,00 | 2,4% |
| R\$ 32.077,00 | 2,4% |
| SUB- TOTAL | 83,3% |
| PER CAPITA | |
| R\$ 1.150,00 | 2,4% |
| R\$ 1.500,00 | 4,8% |
| SUB-TOTAL | 7,2% |
| S/resposta | 9,5% |
| TOTAL | 100% |

O estabelecimento de convênio por parte do Poder Público Municipal com as ONGs não se caracteriza pela transferência de responsabilidade, mas por uma relação de parceria por meio da qual se desenvolve a co-

³ A SAS informa que o valor de referência utilizado como custo médio (para a Secretaria) da criança e do adolescente em abrigo gira em torno de R\$ 1.500,00, incluindo-se o repasse financeiro e o pagamento das despesas para todos os abrigos (aluguel, funcionários, luz e água).

responsabilidade pelo padrão de qualidade dos serviços prestados, garantindo-se, portanto, o caráter público desses serviços.

Ao contrário de uma relação de compra e venda, como é o caso dos serviços-meio terceirizados, o convênio significa cooperação, parceria e mútua expectativa de contrapartida. O próprio termo convênio- “cum venire” – significa vir com ou vir junto.

A relação do conveniado com o conveniente não é de cliente ou de consumidor, mas de parceiro na realização de um programa ou projeto, cujos resultados e alcance social constituem expectativa de ambos. Trata-se de somar, combinar e articular diferentes recursos – na forma de contrapartidas – de modo a atingir propósitos comuns. (PLASsp, 2002/2003:p.81)

Observa-se que o processo de terceirização desempenhado pelo Município no que se refere ao conveniamento com instituições que executam o abrigo, ganha contornos não de desresponsabilização do Poder Público Municipal, mas sim do desenvolvimento de uma política pública.

Além de cobrir todas despesas dos abrigos conveniados, não apenas oferecendo uma ajuda, a SAS é responsável pela supervisão e pelo controle dos serviços prestados. Portanto, a rede de abrigos do município já nasce na condição de política pública. E os resultados obtidos pela pesquisa apontam para o alinhamento dos serviços prestados por esses abrigos com as diretrizes do ECA.

- Convênio SEADS – Governo Estadual

Dos abrigos conveniados com o governo estadual, 87,5% informaram que o convênio não cobre outras despesas além da verba repassada, cabendo ao abrigo arcar com os gastos de alimentação, funcionários, água, luz e/ou telefone. Para 12,5% deles, além de repassar a verba, o convênio cobre também essas despesas.

O repasse de verba pode ser efetuado por Projeto de trabalho do abrigo, ou por *per capita* de criança ou adolescente.

TABELA 03

Valores Repassados pelo Convênio- SEADS

| <i>Valor Convênio SEADS</i> | <i>%</i> |
|--------------------------------------|-------------|
| <i>POR PROJETO</i> | |
| <i>R\$ 5.000,00 a R\$ 6.000,00</i> | 12,5 |
| <i>R\$ 13.000,00 a R\$ 13.500,00</i> | 8,3 |
| <i>R\$ 20.000,00 a R\$ 24.000,00</i> | 8,3 |
| <i>R\$ 38.000,00 a R\$ 47.000,00</i> | 6,3 |
| <i>R\$ 29.000,00 a R\$ 30.000,00</i> | 4,2 |
| <i>R\$ 50.000,00 a R\$ 54.000,00</i> | 4,2 |
| <i>R\$ 2.550,00</i> | 2,1 |
| <i>R\$ 18.250,00</i> | 2,1 |
| <i>R\$ 76.800,00</i> | 2,1 |
| <i>R\$ 96.000,00</i> | 2,1 |
| <i>R\$ 120.000,00</i> | 2,1 |
| <i>SUB-TOTAL</i> | 54,1 |
| <i>PER CAPITA</i> | |
| <i>R\$ 500,00 a R\$ 600,00</i> | 31,3 |
| <i>R\$ 150,00</i> | 8,4 |
| <i>R\$ 343,00</i> | 2,1 |
| <i>R\$ 413,00</i> | 2,1 |
| <i>R\$ 1.000,00</i> | 2,1 |
| <i>SUB-TOTAL</i> | 45,9 |
| <i>TOTAL</i> | 100% |

Dos abrigos conveniados com SEADS, 54% recebem o repasse por Projeto. Desses, a maior percentagem está entre aqueles que recebem⁴ entre R\$ 5.000,00 a R\$ 6.000,00 (12,5%); 8,3% recebem de R\$ 13.000,00 a R\$13.500,00; 8,3% recebem de R\$ 20.000,00 a R\$ 24.000,00; 6,3% recebem R\$ 38.000,00 a R\$ 47.000,00; 4,2% recebem de R\$ 29.000,00 a R\$ 30.000,00; 4,2% recebem de R\$ 50.000,00 a R\$ 54.000,00 e 2,1% recebem cada qual R\$ 2.500,00, R\$ 18.250,00, R\$ 76.800,00, R\$ 96.000,00 e R\$ 120.000,00.

⁴ As referências são de recebimento mensal.

TABELA 04

**Cruzamento dados Valor Convênio SEADS Por Projeto x
Capacidade de Abrigamento**

| Abrigo | P/Projeto R\$ | Capacidade | Cálculo do Per capita |
|--------|--------------------------------|------------|-----------------------|
| A | 5000,00 | 10 | 500,00 |
| B | 5000,00 | 15 | 333,33 |
| C | 6000,00 | 24 | 250,00 |
| D | 6000,00 | 17 | 352,94 |
| E | 6000,00 | 6 | 1000,00 |
| F | 6000,00 | 5 | 1200,00 |
| G | 13000,00 | 24 | 541,66 |
| H | 13500,00 | 25 | 540,00 |
| I | 13500,00 | 16 | 843,75 |
| J | 13500,00 | 20 | 675,00 |
| K | 20000,00 | 31 | 645,16 |
| L | 20000,00 | 9 | 2.222,22 |
| M | 24180,00 | 26 | 930,00 |
| N | 24180,00 | 26 | 930,00 |
| O | 29750,00 | 21 | |
| P | Valor acima para as duas casas | 15 | 826,38 |
| Q | 38000,00 | 17 | 2235,29 |
| R | 40000,00 | 100 | 400,00 |
| S | 47000,00 | 60 | 783,33 |
| T | 50000,00 | 100 | 500,00 |
| U | 54000,00 | 64 | 843,75 |
| V | 76800,00 | 80 | 960,00 |
| X | 96000,00 | 100 | 960,00 |
| Z | 120000,00 | 30 | 4000,00 |

Considerando a heterogeneidade de valores e em busca de indicativos dos critérios para as diferenças, relacionou-se o valor do convênio por Projeto com a capacidade de abrigamento, observando-se que apesar de alguns valores maiores referirem-se às maiores capacidades, não se verifica correlação entre o valor pago pelo convênio e o número de atendidos.

Dos abrigos conveniados com SEADS, 46% declararam receber verba do convênio *per capita*. Desses, 33,3% recebem de R\$ 500,00 a R\$ 600,00;

6,3% recebem R\$ 150,00; 2,1% cada qual recebem R\$ 343,00, R\$ 413,00 e R\$ 1.000,00, conforme tabela anteriormente apresentada.

Conclui-se que a heterogeneidade relativa ao convênio SEADS talvez possa ser compreendida a partir de maior conhecimento sobre a existência de critérios utilizados pelo governo estadual para o estabelecimento de convênios.

- Doações e outras alternativas

Dos abrigos, 83,33% apontou as doações como uma de suas fontes de sustento, aliada por vezes, a outras alternativas. Dado o alto índice de respostas a essa alternativa, constata-se que, inclusive parte dos conveniados, conta com as doações para o sustento.

Das doações em espécie foram indicados os gêneros alimentícios, o vestuário, os brinquedos, os produtos de limpeza e higiene, material pedagógico, móveis e outros, constando, também, doações em dinheiro. Essas contribuições são feitas por pessoas da comunidade, comerciantes locais, instituições religiosas, empresas diversas e ONGs.

Além das doações, 40,32% dos abrigos realizam eventos para angariar fundos; 36% contam com contribuição financeira de sócios e 13,44% estabelecem parcerias financeiras com empresas diversas ou ONGs.

Há ainda uma minoria de abrigos (13,44%) que recebem subsídios financeiros de fontes diversas, sendo que quatro abrigos mencionaram verba vinda do exterior.

- Custo da Criança e do Adolescente nos Abrigos Não Conveniados

Considerando a inexistência de valores de repasse financeiro para esses abrigos, apresenta-se a tabela do custo da criança/mês declarado pelos entrevistados.

Alguns deles demonstraram insegurança quanto a informação sobre o custo-mês de cada criança ou adolescente no abrigo, acrescentando as suas verbalizações a expressão “mais ou menos...”. Este fato dá indícios da

imprecisa relação da receita e da despesa do abrigo e/ou do desconhecimento dos responsáveis quanto à área financeira.

TABELA 05
Custo-Mês da Criança/Adolescente
Declarado pelos Abrigos Não Conveniados

| Custo Mês Declarado – R\$ | S/CONV% |
|--------------------------------------|----------------|
| <i>80,00 A 381,64</i> | <i>20,00</i> |
| <i>400,00 A 560,00</i> | <i>30,00</i> |
| <i>600,00 A 752,00</i> | <i>12,22</i> |
| <i>800,00 A 992,00</i> | <i>7,78</i> |
| <i>1000,00 A 1200,00</i> | <i>10,00</i> |
| <i>1300,00 A 1500,00</i> | <i>6,67</i> |
| <i>1600,00 A 1900,00</i> | <i>4,44</i> |
| <i>2200,00 A 2500,00</i> | <i>2,22</i> |
| <i>NÃO</i> | <i>6,67</i> |
| <i>INFORMADO</i> | <i>100,00</i> |

Do total dos abrigos SEM CONVÊNIO com o Poder Público 20% declararam custo da criança e do adolescente por mês de R\$ 80,00 a R\$ 381,64, o que leva a questionar: haveria precisão neste dado ou falta de controle sobre as doações e a equação entre despesas e receita do abrigo?

A maior concentração (30%) ocorre na faixa de R\$400,00 a R\$ 560,00, seguida de R\$ 600,00 a R\$ 752,00 (12,2%).

Constatou-se que grande parte dos valores acima de R\$ 1.600,00 refere-se a entidades de atendimento especializado para portadores de doença mental ou de HIV.

Apesar da diversidade entre eles, os dados financeiros apresentados comprovam a antiga noção de que a manutenção da criança e do adolescente é mais dispendiosa no abrigo do que seria se houvesse maior efetividade dos programas de apoio à convivência familiar.

4. Capacidade de Atendimento e Critérios de admissão

A medida protetiva abrigo é destinada às crianças e adolescentes que tiveram seus direitos ameaçados ou violados, seja por omissão da família, seja por omissão da sociedade ou do Estado. Desse modo, as instituições que assumem o atendimento da população abrigada, são responsáveis pelas garantias das condições básicas estabelecidas por lei. Para atingir esses objetivos, são estabelecidos alguns critérios, dentre eles a distribuição de crianças e adolescentes por abrigos, em pequenas unidades e grupos reduzidos, com vistas à individualização do atendimento.

Com base nos princípios do ECA, conforme a localidade, tem-se estipulado a capacidade de abrigo entre 20 a 30 crianças e adolescentes. A Resolução 053/99 do CMDCA/SP estipula que os abrigos devem atender a grupos de, no máximo, vinte crianças e adolescentes. Já o CMDCA/RJ estipula que a quantidade máxima de vagas é de 25.

-Capacidade de Lotação

Os dados sobre a capacidade de lotação dos abrigos pesquisados revelam que essa questão é bastante heterogênea. Algumas instituições cumprem o princípio do atendimento personalizado, no que se refere a um número menor de crianças e jovens por abrigo. Outras ainda mantêm os padrões de grandes complexos.

Conforme os dados levantados, a capacidade total dos abrigos SAS é de 787 crianças e adolescentes. Verificou-se que 91% abrigam de 15 a 20 crianças e adolescentes em suas casas e 9% têm capacidade para 21 a 30. Constata-se, portanto, maior homogeneização da capacidade dos abrigos SAS e o alinhamento com o princípio do atendimento personalizado.

A capacidade total de lotação dos conveniados com a SEADS é de 1.769 crianças e adolescentes, caracterizando-se pela heterogeneidade. Há abrigos com atendimento para apenas cinco crianças e adolescentes e outros caracterizados como grandes complexos, abrigando em torno de 150 crianças e adolescentes em cada um.

Verificou-se que 25% dos abrigos conveniados com o SEADS atendem de 15 a 20 crianças e jovens.

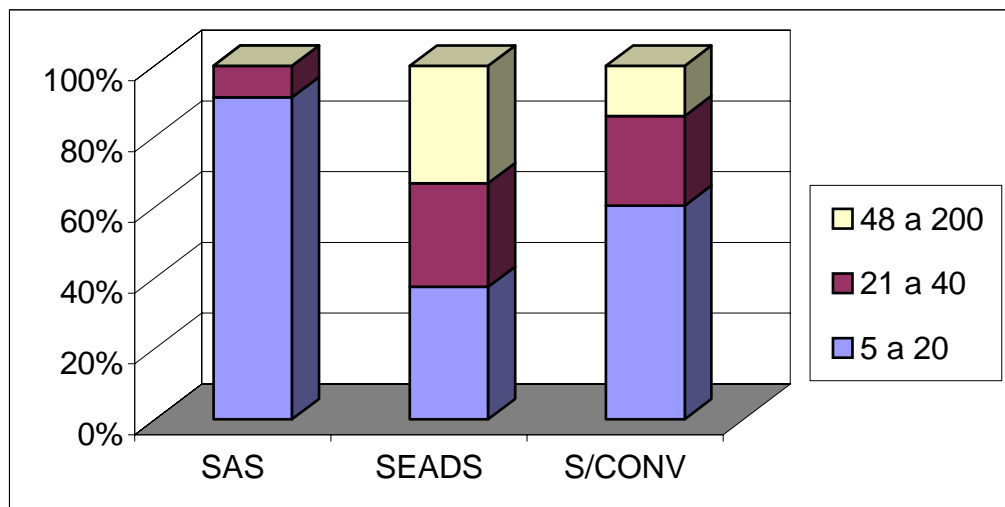
Somando as faixas de 21 a 30 e 31 a 40, constata-se que 29,2% dos abrigos SEADS atendem de 21 a 40 crianças e adolescentes. A somatória das faixas de 48 a 64, 70 a 100 e 123 a 150 totalizam 33,3% do total de abrigos que atendem entre 48 e 150 crianças e adolescentes.

TABELA 06

Capacidade dos Abrigos Conveniados e Não Conveniados

| <i>Capacidade</i> | <i>SAS</i> | <i>SEADS</i> | <i>S/CONV.</i> |
|-------------------------|------------|--------------|----------------|
| 5 a 10 | - | 10,4% | 29,7% |
| 11 a 14 | - | 2,1% | 7,7% |
| 15 a 20 | 91% | 25,0% | 23,0% |
| 21 a 30 | 9% | 16,7% | 16,5% |
| 31 a 40 | - | 12,5% | 8,8% |
| 48 a 64 | - | 20,8% | 5,5% |
| 70 a 100 | - | 10,4% | 2,2% |
| 123 a 150 | - | 2,1% | 3,3% |
| 180 a 200 | - | - | 3,3% |
| Total de Abrigos | 100 % | 100% | 100% |

GRÁFICO 13

Capacidade dos Abrigos Conveniados e Não Conveniados

A heterogeneidade da capacidade dos abrigos conveniados SEADS, explica-se, em parte, pelo fato de que algumas instituições absorveram a população que estava abrigada nos grandes complexos da FEBEM¹, por ocasião do seu desmonte. Outras instituições, de grande porte, ainda estão atreladas aos padrões similares aos antigos internatos; uma delas atende a portadores de deficiência mental.

Salienta-se, que parte dessas instituições com grande capacidade mantêm crianças e jovens em várias casas-lares, localizadas na mesma área do abrigo, representando uma iniciativa de minimizar as conseqüências do atendimento massificado.

A capacidade total dos abrigos NÃO CONVENIADOS é de 2.816. Sua capacidade é heterogênea, havendo maior incidência entre os que atendem de 5 a 10 crianças sendo 29,7%, seguidos dos 23% que atendem de 15 a 20. Constatou-se que 60,4% dos abrigos sem convênio têm capacidade para acolher cinco a 20 crianças/adolescentes; 25,3% para acolher 21 a 40 e 14,3% para 48 a 200.

Os 14,3%, que se referem aos abrigos não conveniados com maior capacidade de abrigamento, totalizam treze instituições. Duas destinam-se a atendimento especializado (deficientes mentais e visuais), respectivamente com capacidade para 84 e 200. Cinco delas funcionam nos moldes de “colégio interno”, isto é, as crianças e adolescentes retornam para suas casas em finais de semana e férias escolares, o que, por sua vez, pode representar também, uma minimização dos efeitos de um atendimento massificado, visto manter-se a convivência em meio familiar.

Constata-se, portanto que especialmente os abrigos conveniados com a SEADS oferecem indicativos para o reordenamento quanto à capacidade de atendimento.

¹ Este processo já foi explicitado no Capítulo II.

Sintetizando, pode-se afirmar que a capacidade, aliada à forma como os abrigos disponibilizam seus espaços, é um dos primeiros indicativos a serem considerados na perspectiva de reordenamento institucional. Para alguns, cujo imóvel é próprio, funcionando em amplos terrenos e edificações, infere-se que essa transformação seja de difícil solução. Algumas instituições parecem ter optado pela construção de pequenas casas dentro do espaço institucional, alternativa essa que, apesar de minimizar os efeitos massificantes, parece continuar fora do modelo proposto pelo ECA.

Essa questão leva ao seguinte questionamento: será que em vez de investir esforços artificiais para aproximar-se do modelo proposto pelo ECA em relação aos abrigos, não seria mais adequada a mudança do tipo de programa de atendimento?

Algumas instituições que estão fora dos padrões de atendimento como abrigo, poderiam realizar bom atendimento como creches ou centros de juventude, o que, inclusive poderia representar trabalho preventivo ao abrigamento.

Certamente a implementação de uma mudança tão significativa como essa precisa ser discutida e articulada entre todos os membros da rede de atendimento de forma a não representar mais um prejuízo na vida das crianças e adolescentes que ali vivem².

- Vagas

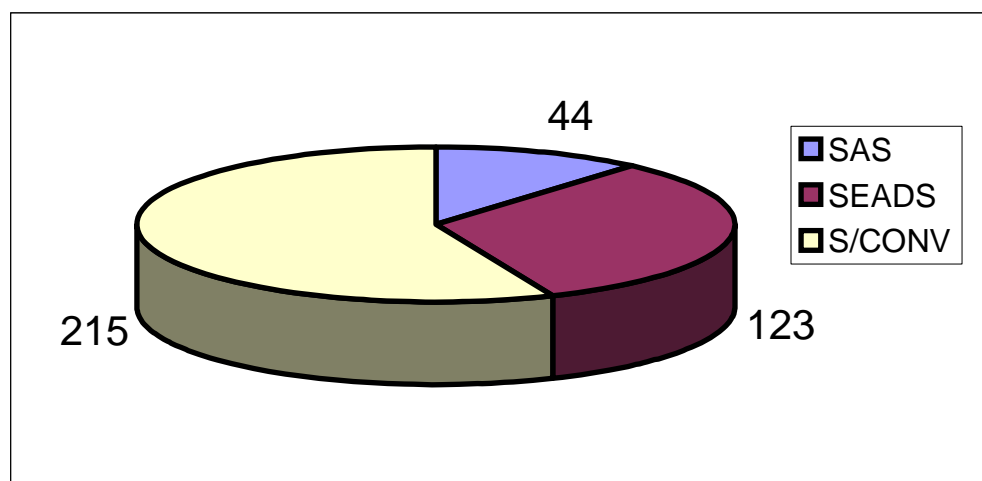
A prática no encaminhamento de crianças e adolescentes para os abrigos apontam pela insuficiência da rede frente à demanda e a dificuldade na obtenção de vagas. Entretanto, a pesquisa constatou a existência de 382 vagas nos abrigos

² A mudança na modalidade de atendimento já ocorreu em São Paulo, em algumas entidades esparsas, por determinação judicial, parecendo relevante o estudo específico desta prática. A pesquisa do Rio de Janeiro também constatou índice significativo de instituições que deixou de atender em regime de abrigo para atender em meio aberto.

pesquisados, sendo que 44 delas referiam-se aos abrigos conveniados com SAS, 123 aos conveniados com SEADS e 215, aos S/CONVÊNIO.

GRÁFICO 14

Vagas Existentes nos Abrigos Conveniados e Não Conveniados



- Critérios de Admissão

A Resolução 053/CMDCA/99 estipula que os programas que funcionam em regime de abrigo devem atender ambos os sexos, na faixa de zero a 17 anos e 11 meses, não permitindo o desmembramento de irmãos, ou seja, o paradigma proposto é o da inclusão e não o da seletividade.

-Sexo

Em São Paulo, 87% dos abrigos atende crianças e adolescentes em regime misto, ou seja, ambos os sexos, enquanto que 6% do universo pesquisado atende somente a população infanto-juvenil do sexo masculino e 7%, do sexo feminino³.

Os abrigos conveniados com SAS, atendendo à Resolução do CMDCA e ao princípio da co-educação, não estipulam critérios de atendimento por sexo.

³ A pesquisa realizada nos abrigos do Rio de Janeiro constatou uma realidade bem diferente, existindo grande índice de instituições que atendem somente o sexo masculino.

Observa-se, porém, que um desses abrigos em razão de atender adolescentes grávidas, tende a concentrar maior população do sexo feminino.

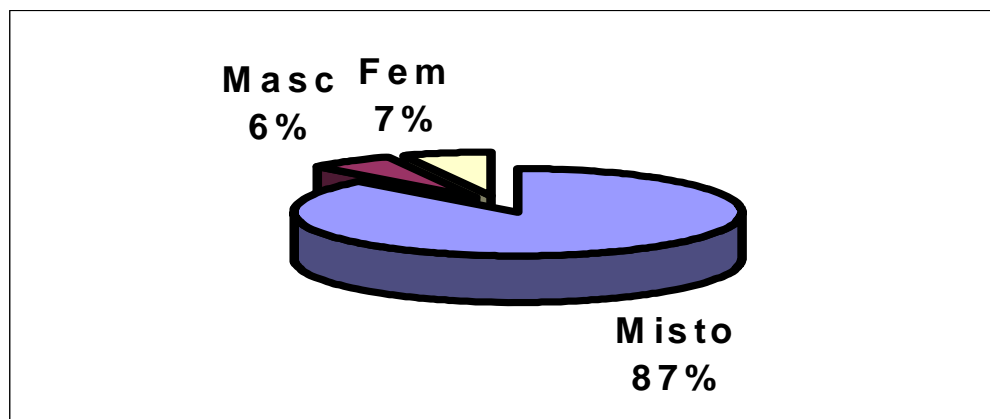
Dos conveniados com SEADS sete, abrigam crianças e adolescentes apenas do sexo feminino e seis, do sexo masculino.

Dos NÃO CONVENIADOS, seis instituições atendem somente crianças e adolescentes do sexo feminino e quatro, só o sexo masculino.

Tal constatação indica em linhas gerais a adequação dos abrigos de São Paulo frente ao princípio da co-educação privilegiando-se a convivência de ambos os sexos.

GRÁFICO 15

Critério de Atendimento por Sexo



- Faixa etária

Para a efetiva constatação dos critérios de atendimento por faixa etária, os entrevistados responderam a três questões: faixa etária a que o abrigo se destina a atender, idade mínima e máxima para admissão e idade do mais novo e do mais velho abrigado por ocasião da pesquisa.

A Resolução 053/CMDCA/99 estabelece que os abrigos devem atender crianças e adolescentes de zero a dezessete anos e onze meses. A pesquisa mostrou que muitos abrigos apresentam critérios de atendimento por faixas etárias diferenciadas. Além disso, há aqueles que apesar de atenderem uma faixa etária ampla, colocam limites para a admissão da criança ou adolescente no abrigo, o que, em geral representa maior dificuldade de abrigamento por parte de alguns segmentos.

Os abrigos destinam suas vagas para crianças desde o nascimento, porém, a idade mínima de admissão encontrada é bastante heterogênea, variando de menos de um mês, nove meses, um ano e seis meses, cinco anos e seis meses.

A faixa mínima de maior concentração admitida nos abrigos é de até um ano de idade – 58,1 %. A realidade demonstra que efetivamente 31,7% dos abrigos atendem crianças nessa idade. Na somatória das faixas mínimas que variam de dois a sete anos, nota-se um maior número de crianças atendidas (45,7%).

Os dados indicam que os critérios etários mínimos admitidos podem ultrapassar os dezessete anos, sendo que esta parcela representa neste universo 1%, incluindo os abrigos que não apresentam limite de idade, a exemplo dos que atendem portadores de doença mental.

Constatou-se ainda, que crianças acima de oito anos têm mais dificuldades para serem admitidas nos abrigos. Apenas 9,2% dos abrigos pesquisados destinam suas vagas para crianças e adolescentes que contam com oito anos de idade ou mais.

TABELA 07

Faixa Etária Máxima – Admitida e Atendida

| FAIXA ETÁRIA | ADMITIDA | ATENDIDA |
|------------------------------|-----------------|-----------------|
| MÍNIMA | | |
| <i>Até 1 ano</i> | 58,1 | 31,72 |
| <i>2 a 4 anos</i> | 15,1 | 27,96 |
| <i>5 a 7 anos</i> | 14,0 | 17,74 |
| <i>8 a 12 ANOS</i> | 6,5 | 13,98 |
| <i>13 a 17 ANOS</i> | 2,7 | 4,84 |
| <i>Acima de 17 ANOS</i> | 0,5 | 0,00 |
| <i>Gestantes até 17 anos</i> | 0,5 | 0,00 |
| <i>Sem Limite</i> | 0,0 | 0,00 |
| <i>Não tem</i> | 0,5 | 0,00 |
| <i>Nada consta</i> | 2,2 | 3,76 |

TABELA 08

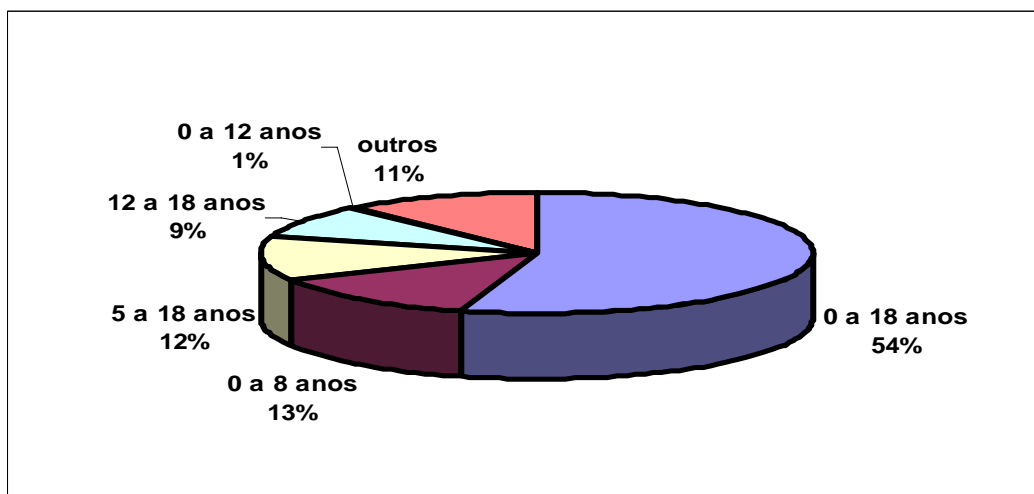
Faixa Etária Mínima Admitida e Atendida

| FAIXA ETÁRIA | ADMITIDA | ATENDIDA |
|-----------------------|-----------------|-----------------|
| MÁXIMA | | |
| 2 a 4 anos | 1,6 | 1,1 |
| 5 a 7 anos | 10,2 | 4,3 |
| 8 a 12 anos | 7,0 | 15,1 |
| 13 a 17 anos | 46,8 | 53,2 |
| Acima de 17 anos | 32,8 | 21,5 |
| Gestantes até 17 anos | 0,0 | 0,0 |
| Sem Limite | 1,6 | 1,1 |
| Nada consta | 0,0 | 3,8 |

- Critérios Etários Gerais e por Abrigos Conveniados e Não Conveniados

A computação geral dos dados aponta que 54% dos abrigos se destinam ao atendimento integral das fases da infância e adolescência (0 a 18 anos); 13% atendem somente crianças entre zero e oito anos; 12% de cinco a 18 anos; 9% referem-se ao atendimento exclusivo da fase da adolescência, de 12 a 18 anos; 11% responderam outras faixas, e 1% de zero a 12 anos.

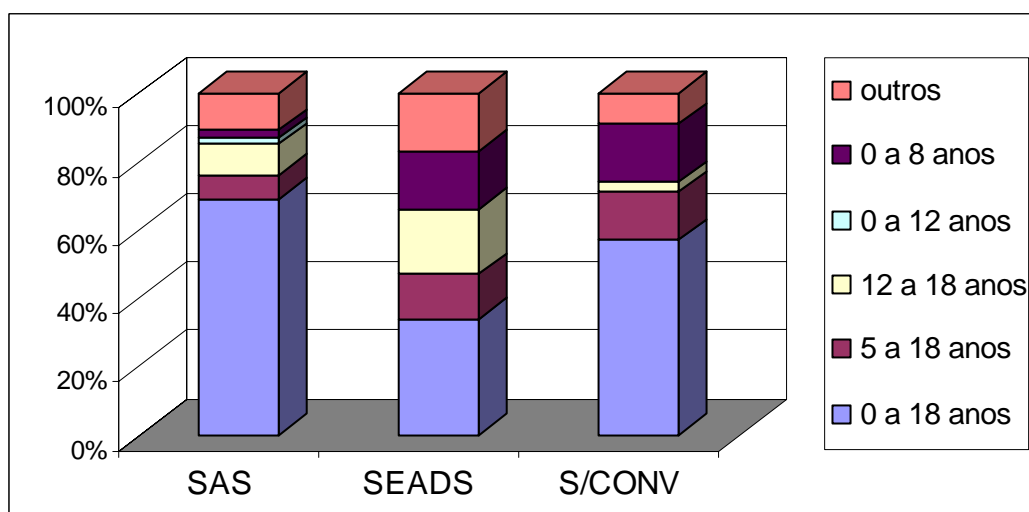
GRÁFICO 16

CrITÉrios EtÁrios dos Abrigos

O atendimento da faixa de zero a 18 anos aparece com maiores índices nos abrigos SAS (69%), sendo que os SEM CONVÊNIO apresentam 57% e os SEADS 34%.

Dos abrigos conveniados com a SAS 69% atendem de zero a 18 anos, 9% de 12 a 18 anos, 7% de cinco a 18 anos, 2% de zero a oito, 2% de zero a 12, e 11% outros crITÉrios etÁrios.

GRÁFICO 17

CrITÉrios EtÁrios dos Abrigos Conveniados e Não Conveniados

Cruzando os dados desses abrigos relativos à faixa etária destinada a atender de zero a 18 anos com a idade mínima e máxima utilizada como critério para admissão, observou-se que apenas 9% desses abrigos colocam limite inferior a 17 anos e/ou superior a três anos para recebimento da criança ou adolescente.

Apesar da maior parte dos abrigos conveniados com a SEADS atenderem a faixa de zero a 18 anos (34%), são eles os que apresentam maior heterogeneidade quanto aos critérios etários. Do total pesquisado 19% atende somente adolescentes de 12 a 18 anos, 17% atende somente crianças até oito anos, 13% de cinco a 18 anos, e, 17% apresentam critérios variados.

Cruzando os dados desses abrigos relativos à faixa etária destinada a atender de zero a 18 anos com a idade mínima e máxima utilizada como critério para admissão, observou-se que 29%, na verdade aceitam receber crianças apenas até oito anos.

Dos abrigos NÃO CONVENIADOS, 57% atendem de zero a 18 anos, 17% de zero a oito anos, 14% de cinco a 18 anos, 3% de 12 a 18 anos e 9% apresentam outros critérios etários.

Cruzando os dados desses abrigos relativos à faixa etária destinada a atender de zero a 18 anos com a idade mínima e máxima utilizada como critério para admissão, observou-se que 43%, na verdade, aceitam receber crianças apenas até oito anos. Tal constatação indica a tendência dos abrigos NÃO CONVENIADOS pelo atendimento de crianças aos adolescentes.

A seletividade por faixa etária, especialmente se for escamoteada pelo critério de idade máxima para admissão da criança e do adolescente é uma questão importante a ser avaliada numa perspectiva de reordenamento. Entretanto, há que se considerar que algumas instituições como as que efetuam a recepção e o encaminhamento de crianças e adolescentes talvez precisem de fato contar com critérios diferenciados.

Foi possível constatar que alguns abrigos transferem para outra unidade as crianças que atingem o limite de idade, especialmente os que atendem a primeira fase da infância.

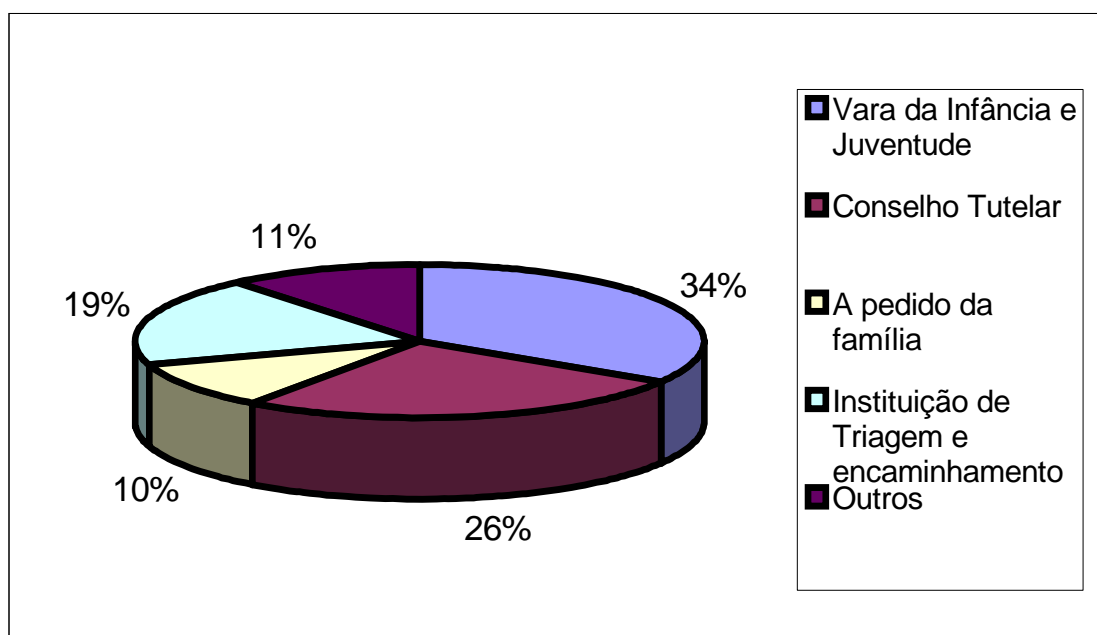
-Forma de encaminhamento da criança/adolescente para o abrigo

Esta questão permitiu respostas múltiplas. Verificou-se que 34% dos encaminhamentos de crianças e adolescentes aos abrigos, ocorrem por intermédio das Varas da Infância e Juventude e 26% pelo Conselho Tutelar.

O abrigo pode ser determinado pelo Juízo da Infância e Juventude ou providenciado pelo Conselho Tutelar, conforme art. 101 do ECA, quando a criança ou o adolescente encontrar-se em situação de risco. Ainda, a solicitação do abrigo intermediada tanto pela VIJ, quanto pelo Conselho Tutelar pode ocorrer a pedido da família, ou de outras instituições como Delegacia de Polícia, Hospitais, e outros.

GRÁFICO 18

Formas de Encaminhamento para o Abrigo



Ressalta-se que a solicitação da medida protetiva de abrigo, sem a intermediação do juiz, passou a vigorar de forma sistemática com o advento do

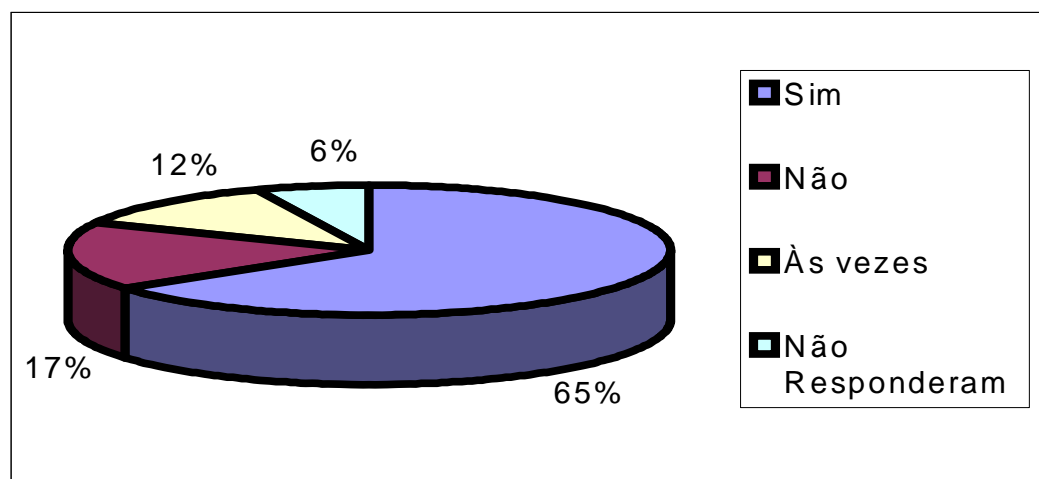
ECA, quando os Conselhos Tutelares foram instituídos. Não obstante, muitas pessoas ainda procuram o Judiciário para solicitação do abrigamento.

- Exceção à faixa etária admitida

A admissão de crianças e adolescentes fora da faixa etária estabelecida pela instituição ocorre quando se trata de grupos de irmãos. Os abrigos que estabelecem este critério representam 65% do universo pesquisado, enquanto 17% não aceitam e 12% informaram admiti-los eventualmente. Apesar da metade dos abrigos dar indícios de que não separam irmãos, o critério de idade tende a interferir na admissão de crianças e adolescentes em 17% dos abrigos.

GRÁFICO 19

Crianças e adolescentes fora da faixa etária atendida



- Transferência

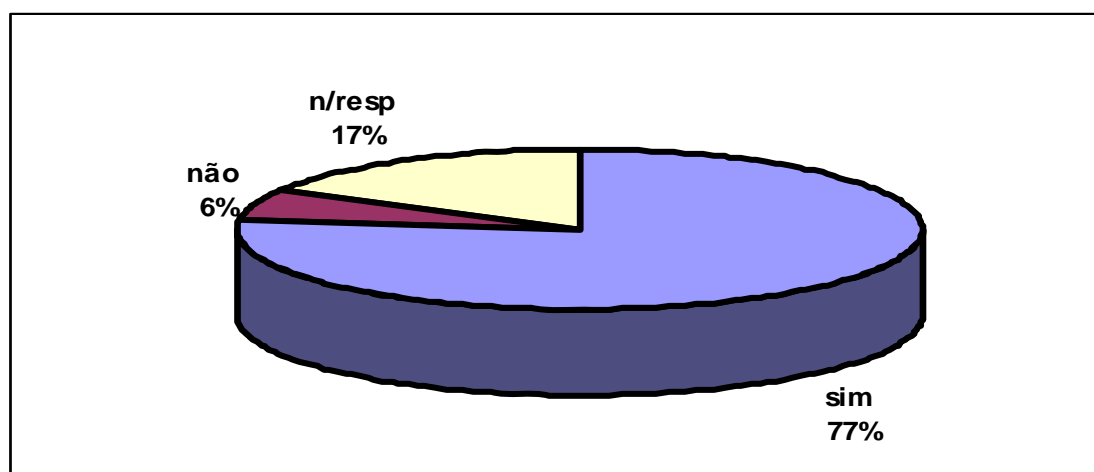
Constatou-se que 5% do universo pesquisado estabelecem como critério a transferência de abrigados que atingiram a idade máxima de permanência no local, o que sugere a perspectiva de ruptura e separação entre irmãos.

Os percentuais indicam que 11% das instituições, ao fazerem transferência das crianças e dos adolescentes abrigados, optam pela possibilidade de que os irmãos permaneçam no mesmo local.

- Admissão de crianças e adolescentes procedentes de outras localidades

Verificou-se que 77% dos abrigos admitem crianças e jovens procedentes de outros bairros, regiões ou cidades diversos da localização do abrigo; 17% não aceitam e 6% só admitem eventualmente, podendo-se constatar que nem sempre, os abrigados permanecem próximos de seu meio de origem, dificultando os contatos e a reaproximação com os familiares.⁴

GRÁFICO 20
Admissão de População de outros bairros e localidades



⁴ Tal questão é abordada por diferentes ângulos em outros itens deste estudo.

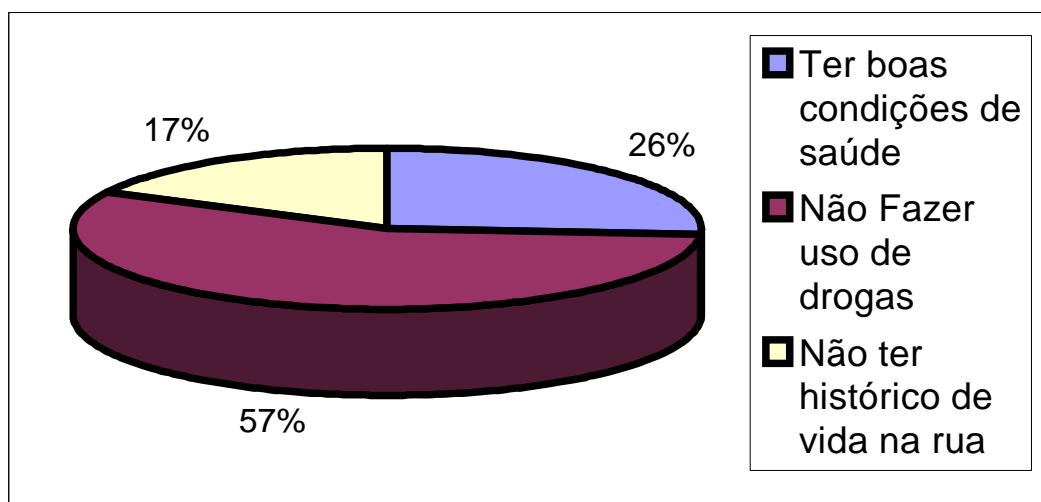
Tal constatação indica que diante da dificuldade na obtenção de vaga e dos outros critérios colocados pelas instituições, o pressuposto da regionalização do atendimento talvez não venha sendo considerado como fundamental no momento do abrigo, seja por parte daqueles que concedem as vagas, seja por parte daqueles que a solicitam.

- Outros critérios adotados pelos abrigos

Constata-se que 42% dos abrigos admitem outros critérios de atendimento, além dos já mencionados.

GRÁFICO 21

Outros Critérios de Atendimento



Dos abrigos pesquisados, 13% informaram que não admitem usuários de drogas, 4% não aceitam crianças ou jovens que tenham vivência na rua e 6% exigem que a criança ou o adolescente tenha boas condições de saúde. Salienta-se que os entrevistados não expressaram os problemas de saúde que poderiam interferir na admissão dos abrigados.

5. MODALIDADES DE ATENDIMENTO

Conforme indicado na introdução deste trabalho, considerou-se abrigo nesta pesquisa, a entidade que oferece atendimento sistemático e contínuo para crianças e adolescentes que por diversos motivos, não podem conviver com suas famílias, configurando-se, portanto, como um local de moradia para tal população, esteja ela abrigada a pedido de familiares, por encaminhamento dos Conselhos Tutelares ou outros órgãos de defesa dos direitos da infância e juventude, ou ainda, por determinação judicial.

Apesar das diferenciadas particularidades também foram incluídas na pesquisa instituições que oferecem atendimento especializado para portadores de deficiência mental e de HIV. E ainda, as instituições que funcionam nos moldes de “colégio interno”, permanecendo com as crianças/adolescentes durante a semana, as quais retornam para suas famílias nos finais de semana e no período de férias escolares.

Destacou-se ainda, que o critério principal para que uma entidade fosse considerada como abrigo seria o afastamento da criança ou do adolescente da convivência familiar, em tempo contínuo ou parcial.

Nesse sentido, no decorrer da apresentação dos dados, todas as instituições pesquisadas foram intituladas como abrigos, ainda que a prestação de seus serviços não esteja em conformidade com a proposta de funcionamento para os abrigos.

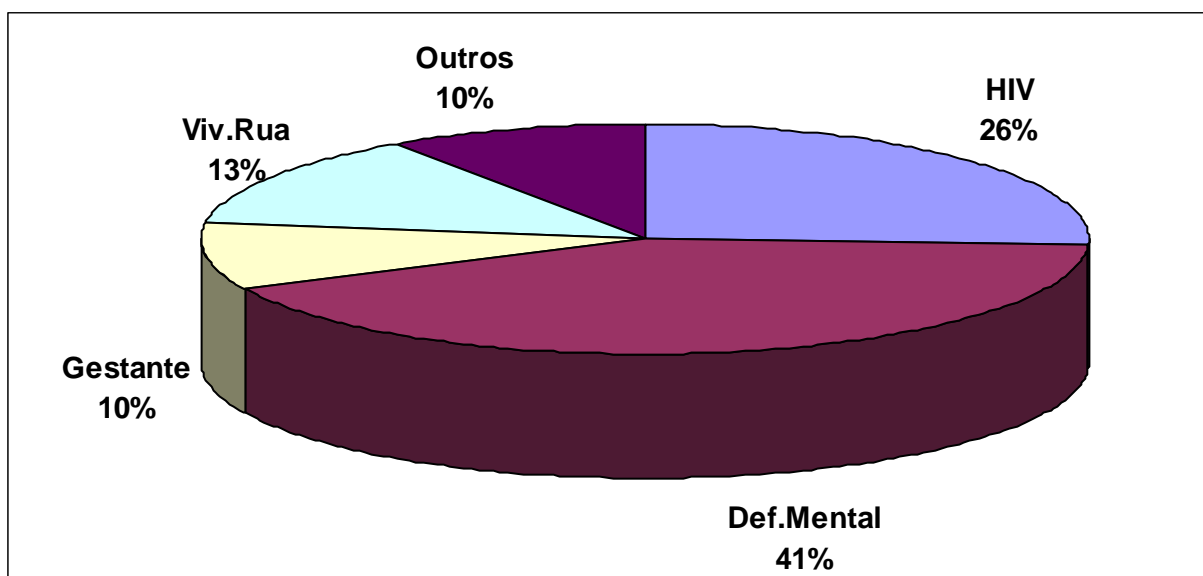
Além das instituições que oferecem atendimento exclusivo e especializado para portadores de deficiência mental e de HIV, gestantes, crianças em situação de rua (que representam 16,7% do total pesquisado) e as que funcionam nos moldes de “colégio interno” (que representam 6,5% do total pesquisado), buscou-se identificar no universo pesquisado outras particularidades de atendimento.

- Atendimento Exclusivo e Especializado

Os abrigos que oferecem atendimento especializado e exclusivo representam 16,67% do total pesquisado, sendo que dentre eles destacam-se os 41% que atendem portadores de doença mental, seguidos dos 26% que atendem portadores de HIV, 13% para crianças e adolescentes com vivência de rua e 10% para gestantes. Na alternativa outros, aparece uma instituição que atende deficientes visuais e uma que reserva grande parte de suas vagas para filhos de presos.

GRÁFICO 22

Instituições de atendimento exclusivo e especializado



- Portadores de Deficiência Mental

Segundo Maricondi¹, a convivência de crianças “normais” com portadores de deficiências as mais variadas “é muito importante e enriquecedora para ambos os tipos de crianças”, ou seja, valoriza-se a permanência de crianças e adolescentes com necessidades especiais em abrigos em vez de viverem em instituições exclusivas. Ela considera que num abrigo que atende entre 15 e 18 crianças e adolescentes, utilizando-se exclusivamente de recursos da comunidade, o limite de atendimento é de uma

¹ Ângela, M. MARICONDI, *Falando de Abrigo. Cinco anos de experiência do projeto Casas de Convivência*.

ou duas crianças/adolescentes com necessidades especiais em cada casa, representando em torno de 10% da capacidade de atendimento.

Entretanto, a autora faz algumas ressalvas, considerando ser difícil a permanência em abrigo quando a criança ou adolescente apresentam graus severos e profundos de deficiência mental, limitações graves de locomoção e auto-cuidado, a ponto de serem muito dependentes do adulto. Aponta também como dificuldade, aqueles que necessitem de atendimento hospitalar permanente.

Maricondi, lembra que a Resolução SS 575, de 08.11.1994 disciplina o funcionamento dos serviços de assistência a portadores de deficiências no Estado de São Paulo, repassando a responsabilidade desse atendimento para a Secretaria da Saúde:

Por força dos decretos 34.655 e 34.851 de 1992, o atendimento aos portadores de deficiência mental profunda e treinável, que vinha sendo efetuado pelas Secretarias Estaduais da Promoção Social e do Menor passou para o âmbito da Secretaria de Estado da Saúde. No sentido de equacionar esse atendimento, implantou-se o Programa de Atenção ao Deficiente Mental – PADEME cujo objetivo é a atenção à saúde do portador de deficiência mental. (Diário Oficial do Estado de São Paulo de 09.11.94).

A autora acrescenta que os limites apontados “não podem ser entendidos como prática de exclusão de casos difíceis e sim como um divisor de águas de competências e responsabilidades de órgãos executores de políticas públicas de assistência”.

A pesquisa constatou que as instituições de atendimento exclusivo para portadores de deficiência mental representam 7% do total dos abrigos pesquisados.

Apesar de existir ao menos um equipamento em cada região da cidade, sua maior concentração ocorre na zona leste, norte e oeste.

As mais antigas instituições iniciaram suas atividades em 1959 e 1961. As mais recentes, em 2000 e 2002. Foi na década de 1980 que surgiu a maior parte delas (46%).

A capacidade total de abrigamento nessas instituições é de 355, incluindo crianças, adolescentes e adultos, sendo que uma delas deixou de responder essa questão. Em 46% a capacidade varia de 10 a 25 abrigados; em 39%, de 30 a 40 e 8%, até 84. A que não informou tal questão corresponde a 8%.

Constatou-se que 6,7% do total da população abrigada estão acolhidos em instituições de atendimento exclusivo para portadores de deficiência mental.

Por ocasião da pesquisa, tais instituições estavam com disponibilidade de 20 vagas.

Quanto ao critério de atendimento por sexo, 92% delas recebem pessoas tanto do sexo masculino como do feminino. Apenas uma instituição restringe o atendimento ao sexo feminino.

Duas instituições ainda não têm registro de funcionamento no CMDCA. Quatro delas, possuem convênio com o governo estadual por meio da SEADS; uma com a Secretaria Estadual da Saúde, e uma com o Ministério da Saúde. Outras duas mencionaram convênio com uma ONG, mas trata-se de valor irrisório de repasse (R\$ 20,00 *per capita*).

Segundo os entrevistados, as conveniadas com a SEADS recebem entre R\$ 500,00 e R\$ 1.000,00 *per capita*. O repasse mencionado do convênio com a Secretária da Saúde é de R\$ 1.800,00 *per capita* e com o Ministério da Saúde, R\$ 480,00.

Não foi encontrado entre eles algum conveniado com a SAS.

Os entrevistados informaram custo da criança e do adolescente entre R\$ 500,00 e R\$ 2.200,00, obtendo-se o custo médio de R\$ 1.117,00.

Quanto ao critério de atendimento por faixa etária, foi possível destacar que 38,4% não estipulam limite de idade para permanência no local, atendendo desde bebês até adultos; outros 61,6% colocam como limite de atendimento a idade de 15, 18 ou 21 anos. Entretanto, em 50% dessas instituições que estipulam o limite de idade para permanência, constatou-se a existência de

peças com idade superior ao estipulado, o que sugere a dificuldade no momento do desabrigoamento.

Das crianças e adolescentes pesquisados² que vivem nestas instituições:

- 7% fazem parte de grupo de irmãos;
- 59% são do sexo masculino e 41% do feminino;
- quanto à cor da pele a maioria é branca (65%), seguida de parda (20%) e preta (6%), sendo que em 9% não constava a informação;
- no que se refere à idade, a maior parte é de adolescentes: zero a cinco anos (18%), seis a 11 anos (37%), 12 a 15 (30%), 16 a 22 (15%);
- metade dos pesquisados não recebe visitas de familiares;
- o tempo em que permanecem abrigados é prolongado, de quatro a 20 anos para 41%; de zero a dois anos para 21%; de dois a três anos para 13%; de três a quatro anos para 3%, não se obtendo a informação em 12% deles;
- para 94% deles não há perspectiva de desabrigoamento, o que ocorre apenas para 3%; em outros 3% não se obteve a informação.

Do total de abrigos pesquisados, constatou-se que 42,5% deles, apesar de não contarem com atendimento exclusivo aos portadores de deficiência mental, aceitam tais crianças e adolescentes. Vários condicionam a aceitação desde que seja leve o grau de deficiência, o que referenda o apontamento de Maricondi.

A perspectiva de desabrigoamento e de reintegração familiar dessas crianças e adolescentes é ainda mais difícil, inferindo-se que aquelas

²Apesar de serem levantados dados de algumas pessoas maiores de 18 anos, ressalte-se que foi colocado o critério de escolha dos prontuários daqueles que tivessem idade inferior a 18 anos.

instituições que colocam limite de idade para o atendimento devam enfrentar um dilema quando os adolescentes o atingem e não têm perspectiva de reintegração familiar ou sequer têm família.

Essa dificuldade, confirmada pela constatação de pessoas com idade superior ao limite estipulado pela instituição, sugere duas alternativas: ou a instituição amplia o limite de idade para continuidade de atendimento para os casos que não tem possibilidade de reintegração familiar ou os transferem para as instituições que não colocam o limite. E nesse caso, constata-se que o acolhimento de criança ou adolescente com necessidades especiais em instituição que funciona nos moldes do abrigo, pode representar um benefício a curto e médio prazo, mas uma dificuldade quando se aproxima o limite etário de permanência.

Tendo em vista a peculiaridade do atendimento dessas instituições especializadas que, por vezes, assume contorno diferenciado do atendimento proposto para os abrigos, especialmente no que se refere ao desligamento diante da maioridade, ressalta-se a importância de realizarem encontros e discussões, que articule a particularidade de seu atendimento à questão mais ampla da medida protetiva "abrigo", buscando soluções articuladas para seus dilemas.

- Portadores de HIV

As instituições que atendem exclusivamente crianças e adolescentes portadores do vírus HIV representam 4,3% do total de abrigos pesquisados. Situam-se na zona leste, sul e norte da cidade.

Em 1991 ocorreu o surgimento do primeiro abrigo com tal especialidade, a partir de iniciativa particular. Nessa ocasião a ciência buscava aprofundar o conhecimento sobre a doença. O preconceito social frente à síndrome era mais agravado por sua recente descoberta e pelo temor do contágio. Diante disso, foi valorosa a iniciativa da criação de um abrigo que assumiu essa causa, numa época de grande preconceito e maiores dificuldades de tratamento.

A capacidade de abrigamento dessas instituições é de 121 crianças e adolescentes, sendo que por ocasião da pesquisa existiam nove vagas.

Constatou-se que 2,4% do total da população abrigada estão acolhidos em instituições de atendimento exclusivo para portadores de HIV.

A maioria desses abrigos não tem convênio com o Poder Público. Apenas dois de uma mesma mantenedora, além de convênio com o Ministério da Saúde, têm convênio com o Governo Estadual por meio da SEADS.

Das crianças e adolescentes pesquisadas que vivem nesses abrigos, identificou-se que:

- 67% são do sexo masculino e 33%, feminino;
- quanto a cor da pele: 67% parda, 25% branca e 8% preta;
- quanto à idade: 16,7% com cinco anos e 83,3% de sete a 16 anos;
- tempo de abrigamento: 16,7% de dois a quatro anos, 75% de quatro a sete anos, 8,3% sem informação;
- perspectiva de desabrigamento: 92% não e 8% sim;
- visitas: 66,7% sim e 33,3% não;
- quantidade de crianças e adolescentes colocadas em família substituta no ano de 2001: 02.

A constatação sobre o prolongado tempo de abrigamento leva ao questionamento sobre a perspectiva dessas crianças se tornarem adolescentes e adultos, vivendo em um ambiente exclusivo. Tendo como base o princípio da co-educação que engloba a convivência heterogênea entre ambos os sexos, faixas etárias e particularidades diversas, poderia ser mais benéfico para os portadores de HIV que não vivessem em abrigos exclusivos.

Tal indicativo pode ser confirmado pelo dado levantado de que 43% do total de abrigos pesquisados, apesar de não contarem com atendimento exclusivo, informaram aceitar crianças e adolescentes portadores do vírus HIV.

Neste sentido, conclui-se que não há justificativa para que na época atual, surjam novos abrigos com esta exclusividade de atendimento numa cidade como São Paulo, considerando-se que a convivência heterogênea,

inclusive favorece o processo de autonomia daqueles que não podem contar com respaldo familiar.

- Gestantes

As instituições que realizam atendimento exclusivo para adolescentes gestantes são três e representam 1,6% do total de abrigos pesquisados.

Do total da população abrigada 1,3% estão acolhidos em instituições de atendimento exclusivo para gestantes.

Sua capacidade total de abrigamento gira em torno de 70 vagas. Duas das casas têm convênio com o governo estadual e outra, com o municipal.

A exclusividade desta modalidade de atendimento evidencia relação com algumas particularidades.

Desde 1954 a FEBEM/SP oferecia um espaço de atendimento separado para as adolescentes gestantes. A então conhecida “Casa das Mães” funcionava no mesmo terreno em que ficava o Educandário Sampaio Viana (Pacaembu). Em 1995, por ocasião do processo de desmonte e terceirização, tal atendimento foi assumido por instituição particular que hoje realiza o atendimento em duas casas.

A outra instituição, tendo como eixo inicial de trabalho o atendimento a crianças e adolescentes com vivência de rua, acabou abrigando muitas adolescentes grávidas, justificando por isso, um atendimento exclusivo, em unidade separada.

- Crianças e adolescentes com vivência de rua

Há quatro instituições cujos entrevistados responderam que a exclusividade é para o atendimento de crianças e adolescentes com vivência de rua. Entretanto, sabe-se que há outras que têm tal experiência de trabalho, mas não indicam essa exclusividade no atendimento.

Dessas quatro, uma não tem convênio; duas casas de uma mesma instituição têm convênio com a SAS e, finalmente, outra que realiza o

atendimento semelhante ao de recepção, triagem e encaminhamento, representa o último convênio realizado pelo governo estadual.

Constatou-se que 1,8% do total da população abrigada está acolhida em instituições de atendimento exclusivo para crianças/adolescentes com vivência de rua.

Assim como ocorre com as outras modalidades de atendimento exclusivo, questiona-se a necessidade de existirem abrigos específicos para esta população, apesar de não se desconsiderar a necessidade de um trabalho diferenciado e competente com aqueles que têm vivência circular entre família-rua-instituição.

Do total de abrigos que não oferecem atendimento exclusivo, 56,5% aceitam crianças e adolescentes com vivência de rua. Tal dado surpreende, na medida em que é reconhecida a dificuldade do encaminhamento para abrigo de crianças e principalmente, adolescentes com vivência de rua.

Ao cruzarmos este dado com outros critérios colocados pelos abrigos para receberem crianças e adolescentes, observa-se que é grande a percentagem dos que não aceitam usuários de drogas, particularidade essa que em geral faz parte da realidade que têm vivência de rua.

Por fim, é importante ressaltar que uma das instituições pesquisadas com duas casas-abrigo tem como histórico de origem o atendimento a filhos de presos e, portanto, reserva 70% das vagas para essa demanda. Outra, atende exclusivamente portadores de deficiência visual, acolhendo a criança ou o adolescente de seis a 12 anos apenas durante a semana e no período letivo. Diante da característica de funcionamento nos moldes de “colégio interno” tal instituição fará parte do estudo desse grupo, apresentado a seguir.

- Atendimento nos moldes de “colégio interno”

Conforme mencionado na parte introdutória deste trabalho, apesar de não se caracterizarem como abrigo, foram também incluídas as instituições que funcionam segundo modelo de “colégio interno”, ou seja, apresentam como peculiaridade o acolhimento de crianças e adolescentes durante a semana,

passando os finais de semana e o período de férias escolares com suas famílias.

Tendo em vista a polêmica que gira em torno desse tipo de atendimento, optou-se por incluir essas instituições na pesquisa para detectar sua forma de funcionamento, a modalidade de atendimento e compará-las com a proposta dos abrigos. Dessa forma, só foram levantados os dados relativos à instituição.

Esta é a modalidade de atendimento desejada pelas famílias, que muitas vezes, buscam tal recurso diante de dificuldades socioeconômicas e das relativas ao relacionamento, educação, controle e convivência com os filhos, especialmente na fase da adolescência.

A família sente orgulho e satisfação por ver seus filhos recebendo de uma instituição filantrópica a atenção e cuidados só encontrados nas escolas pagas. (Auto-referência extraída da home-page de uma das instituições pesquisadas).

Foram identificadas doze instituições que funcionam nestes moldes, o que representa 6,5% do total de abrigos pesquisados. Já as crianças e adolescentes que vivem nessas instituições correspondem a 15,2% do total da população abrigada.

O critério que se destaca para o atendimento das crianças e dos adolescentes nessas instituições é o pedido das famílias. Algumas delas, inclusive, apresentam esse critério como exclusivo. A maioria das instituições também assinala o encaminhamento pelas VIJs, CTs e pela mantenedora.

A maior concentração desse modelo ocorre na zona sul. Sete localizam-se no Ipiranga e as demais na Vila Prudente, no Alto da Boa Vista - Santo Amaro, na Vila Gomes Cardim -Tatuapé, no Jd. Sta. Margarida – Santo Amaro e no Planalto Paulista.

Oito dessas instituições estão sob jurisdição da VIJ Ipiranga; duas da VIJ Santo Amaro, e, uma da VIJ Jabaquara.

São essas instituições que vêm atendendo a infância e juventude pobre da cidade de São Paulo há mais tempo. Duas foram fundadas entre fins do século XIX e início do século XX (1895 e 1904); quatro entre as décadas de 1920 a 1950, e cinco entre 1993 a 2002.

O destaque para a maior concentração na região do Ipiranga e o funcionamento de algumas há mais de um século, vincula-se à particularidade da mantenedora de seis delas: a Fundação Nossa Senhora Auxiliadora³.

Seis dessas instituições informaram ter registro no CMDCA; em outras quatro, não consta tal informação. Uma, entende não ser necessário o registro, visto estar vinculada à Secretaria da Educação, e ainda outra, está providenciando.

A capacidade total de acolhimento é de 902 crianças e adolescentes e o número de vagas existentes por ocasião da pesquisa era de 56.

A maioria atende em regime misto (nove delas), sendo que duas atendem somente meninas e uma, somente meninos. Uma delas atende exclusivamente deficientes visuais.

Quanto à faixa etária atendida, sete delas atendem de cinco a 18 anos; duas de cinco a 12 anos (somente durante o ensino fundamental de 1ª a 4ª série); 02 de quatro a 13 anos, e 01 de 13 a 17 anos.

Nenhuma dessas instituições tem convênio com SAS ou SEADS, sendo que, conforme já informado, seis são mantidas pela Fundação Nossa Senhora Auxiliadora, constatando-se, portanto, a ênfase da vinculação da mantenedora com a Igreja Católica. Para as outras seis, obteve-se a informação de que não há vinculação religiosa.

³ Essa Fundação vem dando assistência a crianças e adolescentes pobres na região do Ipiranga desde 1895 quando foi construído o primeiro prédio pelo fundador da entidade Conde José Vicente de Azevedo. Com o tempo foram sendo criadas outras unidades. Algumas, após a promulgação do ECA, tiveram que efetuar mudanças em sua forma e critérios de atendimento. Além do serviço direto realizado pela Fundação, há os chamados serviços de administração indireta, ou seja, a manutenção de convênios com entidades assistenciais diversas, não só na Capital, mas também no interior de São Paulo. Para manter suas ações a Fundação conta com a renda dos imóveis que foram deixados pelo referido Conde.

Sobre o custo mês *per capita*: cinco instituições informaram estar entre R\$ 1.000,00 e R\$ 1.500,00; três entre R\$ 381,64 e R\$ 400,00; duas entre R\$ 500,00 e R\$ 700,00; uma (R\$ 80,00) e outra não soube informar.

Os imóveis onde funcionam nove dessas instituições caracterizam-se por serem próprios da entidade. Em sete delas, funciona somente o abrigo e em outras cinco, há também outros serviços abertos para a comunidade, tais como: escola, creche, centro de juventude e igreja.

Seis funcionam em edificações assobradadas; uma, em edificação térrea; outra em várias casas-lares e cinco delas funcionam em prédios com dois andares ou mais. A maioria abriga de quatro a 10 crianças por dormitório (oito), de 15 a 34 (dois), uma não respondeu, e, finalmente, outra, abriga 62 crianças num único dormitório.

Uma dessas instituições expressou claramente a falta de identificação com a proposta de atendimento como abrigo, mas também pareceu divergir do modelo da maioria dos “colégios internos”, justificando a vinculação de suas atividades com a esfera educacional:

...o entrevistado enfatizou e até questionou nossa ida à sua instituição, uma vez que ela caracteriza-se juridicamente enquanto educacional, estando, portanto, sob supervisão e normatização da Secretaria de Educação do Estado. A instituição possui uma casa-lar que abriga ... crianças e uma escola, mantida pela própria instituição, que atende ... crianças, incluindo os abrigados. (...)referiu que os responsáveis pelas crianças são os genitores, os quais autorizam a permanência de seus filhos no “internato”. Considera desnecessário o acompanhamento e fiscalização da VIJ... as famílias visitam com freqüência as crianças e costumam retirá-las nos finais de semana e nas férias. Contudo, há indícios de que nem todas as crianças recebem visitas regulares de seus genitores. Tivemos dificuldade em preencher alguns itens do questionário, tendo em vista o entrevistado não conceber a instituição como abrigo... (anotação de campo do pesquisador).

E ainda:

A instituição não tem caráter de abrigo de crianças carentes ou órfãos, mas sim uma instituição educacional (escola) voltada para a formação plena do ser ... funcionará em regime de internato e semi-internato, de acordo com as diretrizes do Ministério da Educação e Cultura. (extraído da home-page de uma das instituições pesquisadas).

A instituição anteriormente mencionada explicita claramente a dificuldade que permeia esse tipo de atendimento: apesar de abrigar crianças, ainda que com autorização das famílias, não se compreende como um abrigo.

Tal questão sugere a ocorrência de uma crise de identidade quanto à natureza dessas entidades.

O atendimento nos moldes de “colégio interno” remonta ao século passado sendo que muitas dessas instituições funcionam há mais de cem anos prestando tal serviço às famílias pobres.

O cenário institucional no atendimento à infância pobre, conforme exposto no Capítulo I, sofreu muitas mudanças, supondo-se que tenham ocorrido sem causar interferência nos serviços prestados por essas entidades filantrópicas até a promulgação do ECA, quando então parece iniciar-se um processo questionador desse modelo.

Por força dos novos paradigmas instituídos pelo referido Estatuto, algumas dessas instituições foram atingidas pela demanda de mudança na prestação de seus serviços: houve aquela que deixou de atender em regime de internato para funcionar como centro de juventude, local em que a criança desenvolve atividades socioeducativas e retorna para sua casa no final do dia, e ainda, a que teve que remodelar suas instalações físicas, atendendo menor número de crianças em casas-lares.

Algumas questões desfavoráveis ao atendimento em tais moldes que costumam ser mencionadas por profissionais desse meio são:

- o atendimento de grande número de crianças e adolescentes em espaços típicos dos grandes complexos, com regime disciplinar rígido, contrapondo-se aos princípios colocados pelo ECA para os abrigos;

- o critério de recebimento das crianças a pedido das famílias, com base na precariedade socioeconômica, sem intervenção daqueles que têm tal atribuição (VIJs e CTs);⁴

- o desligamento da criança também sem intervenção dos mencionados órgãos, em função de questões institucionais como, por exemplo, o fim de período letivo (em geral o fundamental) e, por vezes, até por questões disciplinares da criança;

- a heterogeneidade dessas instituições: algumas seguem o princípio rígido de entrega das crianças para a família em fins de semana e férias escolares, supondo-se que todas devam ter pai/ mãe ou responsável legal na falta deles; outras abrigam crianças com ou sem família, existindo aquelas que não saem do local, o que pode representar um prejuízo na perspectiva da convivência familiar dessa população, caso a instituição não se compreenda como um abrigo, deixando de pautar-se nos princípios colocados pelo ECA.

Ressalta-se que embora algumas dessas instituições, por conta da capacidade de abrigamento, do número de crianças por dormitórios e das normas disciplinares, ofereçam atendimento compatível ao de grandes complexos, estando nesse sentido, fora dos parâmetros colocados pelo ECA para o atendimento em abrigos, é possível afirmar que grande parte delas está mais próxima de efetivar a preservação da convivência familiar, a partir do momento em que compartilha a responsabilidade com a família.

Considera-se ainda que os prejuízos relativos às características de massificação e disciplinamento daquelas com grande capacidade, acabam

⁴ Sem a intermediação profissional da rede de atendimento, dificulta-se a apreensão da real necessidade do abrigamento e de outros fatores relacionados. Em alguns casos, por trás do pedido de institucionalização, existe uma espécie de punição da criança ou adolescente com quem a família tem maior dificuldade de relacionamento.

sendo minimizados pela particularidade da mescla da vivência familiar com a institucionalizada.

Conclui-se que apesar da polêmica em torno deste tipo de atendimento, com base na constatação que a maior parte dos abrigamentos tem relação direta com a questão socioeconômica, talvez seja necessário repensar a oferta de diferentes tipos de atendimento para heterogêneas necessidades de crianças, adolescentes e suas famílias.

Embora essa entidade tenha características bem diferentes dos demais abrigos, pelo fato das crianças retornarem para casa nos finais de semana, ter como requisito para a admissão a existência de algum nível de vínculo, entre outras, achamos interessante a proposta da atual coordenação, de incentivar a responsabilidade das famílias, chamando-as para a coresponsabilidade. Ficamos pensando na diferença entre essa instituição e as demais, no que se refere ao contato com as famílias de origem. É muito diferente passar o fim de semana com sua família ao invés de encontrar com ela nas minguadas horas permitidas por grande parte dos abrigos. É óbvio que se trata de um modelo bem particular, que não serviria para todos os casos, mas... fica a idéia de que uma outra forma de organização pode dar certo em algumas situações. (anotações de campo do pesquisador)

- Outras modalidades encontradas

Na busca de características diferenciadas de atendimento no universo dos abrigos, além das anteriormente apresentadas, foi possível distinguir algumas particularidades tomando-se como eixo o **tempo de permanência das crianças/adolescentes** nos abrigos.

Ainda que a provisoriedade do abrigamento deva ser a meta de todo e qualquer abrigo, essa é uma questão que diferencia algumas particularidades de atendimento.

Grande parte das instituições parece não apresentar a questão do tempo de permanência das crianças e adolescentes como particularidade do atendimento, tendo como dinâmica a heterogeneidade quanto ao tempo de permanência daqueles que ali vivem, mesclando as situações daqueles que ficarão por pouco, médio ou prolongado tempo, conforme a particularidade de vida de cada um.

-Abrigos de permanência abreviada

São aquelas instituições que cumprem a função do abrigamento, mas têm como principal característica realizar a recepção para os que precisam dessa medida e, no caso da impossibilidade de breve reintegração familiar, deve encaminhá-los para outras instituições (princípio da transitoriedade).

Elas se caracterizam pela curta permanência e pela rotatividade de crianças e de adolescentes, alternando a chegada dos novos com a saída dos que retornam para a família de origem ou são integrados em família substituta, e ainda, dos que são encaminhados para outros abrigos.

São as Casas de Acolhida conveniadas com a SAS, as Casas de Recepção – CARs de atendimento direto do Governo Estadual, e as entidades conveniadas com a SEADS que assumiram as funções das Unidades de Recepção e Encaminhamento da FEBEM/SP (Solar da Alegria distribuídos em três regiões distintas).

Algumas dessas instituições atendem os princípios do ECA quanto à capacidade de atendimento e o funcionamento característico de uma moradia, enquanto outras abrigam maior quantidade de crianças e adolescentes, funcionando em edificações que divergem dessa proposta.

Considerando que a estrutura da rede de atendimento dos abrigos vem funcionando há décadas com a existência dessa modalidade (recepção, triagem e encaminhamento), indica-se a necessidade de (re)discussão dos padrões da prestação desses serviços, pois ainda que sejam porta de entrada para o abrigamento, caracterizando-se pela curta permanência, não parece adequado a manutenção do atendimento massificado que algumas instituições apresentam.

- Abrigos de permanência prolongada

O prolongado tempo de permanência da população é uma característica encontrada especialmente nas instituições de atendimento exclusivo e especializado para portadores de deficiência mental. Entretanto, foi possível constatar-la também nos abrigos propriamente ditos.

Inclusive, há abrigos que vinculam sua proposta de trabalho à população que não tem família e que por também não contar com a possibilidade de inserção em família substituta, permanece até a maioridade no abrigo.

Existem várias instituições que apesar de não explicitarem claramente essa proposta, apresentam tal tônica de atendimento em função da particularidade das situações das crianças e adolescentes que ali vivem.

Elas se caracterizam pela baixa rotatividade das crianças e adolescentes que abrigam.

Algumas, inclusive não contam com rotatividade alguma, pois não aceitam outras crianças e/ou adolescentes além daquelas que lá vivem e com as quais se comprometeram até que desenvolvam sua autonomia, o que pode ir além da maioridade civil.

Foi possível identificar duas instituições desse tipo que, até mesmo colocaram como critério o recebimento de crianças/adolescentes cujos pais tivessem sido destituídos do poder familiar.

Para tais instituições sugere-se a existência de dificuldade no processo de identificação como abrigo já que seus serviços destinam-se a uma população exclusiva.

Ainda que essa não seja a justificativa para a existência desse tipo de abrigo, visto não ser possível suprimir as diferenças que existem em qualquer realidade e tampouco a dor do histórico de perda e abandono de muitas crianças, fica o questionamento se esse modelo, ao funcionar como um intermediário entre o abrigo e a família, não poderia estar mais próximo de atender as necessidades daqueles que não têm família, por poder oferecer-

lhes uma condição de vida com maior continuidade de cuidados e relacionamentos.

O contato com a realidade dos abrigos aponta que é comum a busca pela homogeneidade do atendimento como forma de evitar o sofrimento das crianças. Por outro lado, o cotidiano de muitos abrigos e das crianças e adolescentes que neles vivem, costuma ser permeado pela heterogeneidade: os que não têm família ou não recebem visitas, convivem com os que as têm e para as quais devem retornar e, ainda, os que não têm possibilidade de serem adotados convivem com aqueles que podem ser adotados.

- Os abrigos propriamente ditos e os de pequeno, médio e grande porte

A partir do eixo da **capacidade de atendimento dos abrigos** constatou-se que a maioria (61%) das instituições pesquisadas atende de **5 a 20** crianças e adolescentes, ou seja, estão em conformidade com o princípio do abrigamento em local semelhante a uma moradia, privilegiando-se a personalização do atendimento.

A quantidade estabelecida por Resolução do CMDCA/SP (vinte crianças e adolescentes por abrigo), evidencia ser a referência para 23% do total dos abrigos pesquisados que responderam ter essa lotação.

Destaca-se que aquelas que atendem de **5 a 10** correspondem a 17% do total pesquisado, indicando uma significativa incidência de instituições que têm a metade da capacidade indicada, questão essa que aponta para a necessidade de estudos específicos em busca dos desdobramentos na vida das crianças e na eficácia da personalização do atendimento. Quais seriam as particularidades desses micro-abrigos?

Os abrigos que atendem entre **21 e 36** crianças e adolescentes representam 22% do total pesquisado, mas metade deles refere-se aos que atendem entre 21 e 25 pessoas, o que os coloca mais próximos da categoria dos abrigos conforme princípios estabelecidos pelo ECA.

Aqueles que atendem entre **40 e 70** crianças e adolescentes correspondem a 11% do total pesquisado. Desses, dois são casas de passagem, um é do tipo “colégio interno”, um é para portadores de deficiência mental, sendo que os 14 restantes não apresentam particularidade.

Os que abrigam entre **80 e 125** crianças e adolescentes correspondem a 4% do total pesquisado. Todos apresentam alguma particularidade: três são casas de passagem, um atende portadores de deficiência mental, um é do tipo “colégio interno” para meninos e três funcionam com várias casas lares no mesmo terreno, existindo a figura da mãe social.

Finalmente aqueles que têm maior capacidade (entre **150 a 200** crianças e adolescentes) correspondem a 2% do total pesquisado. Alguns (três abrigos) apresentam a particularidade do funcionamento nos moldes de “colégio interno”, sendo que um é exclusivo para portadores de deficiência visual. Os outros dois não atendem nenhuma dessas especificidades e oferecem atendimento massificado.⁵

A partir do agrupamento por quantidade de pessoas abrigadas, constatou-se que do total da população abrigada, o índice mais significativo (32,4%) refere-se aos que estão acolhidos em instituições que atendem de cinco a 20 crianças e adolescentes. Entretanto, verifica-se que uma porcentagem considerável está abrigada em instituições de médio e grande porte: 22,3% estão em instituições que atendem de 21 a 36 crianças e adolescentes; 20% de 40 a 70; 12,1% de 80 a 125 e 13% de 150 a 200.

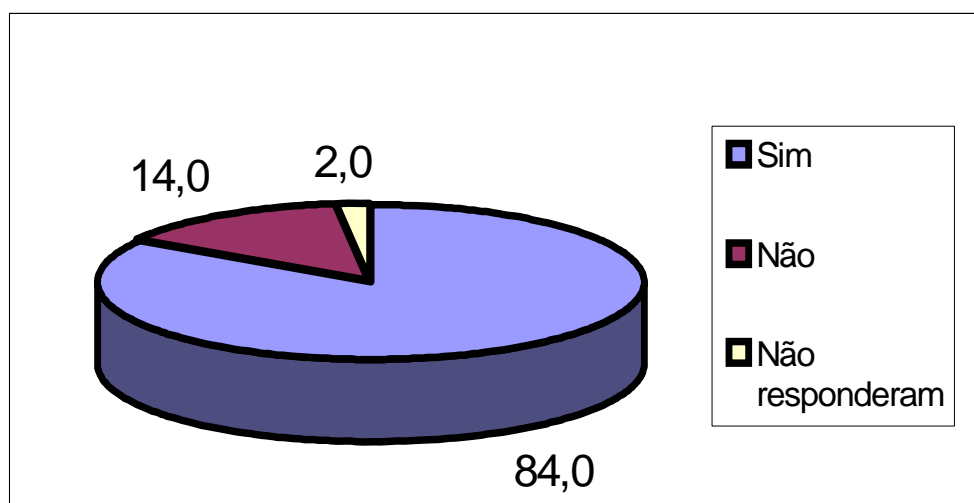
⁵ Soube-se que um deles, após o período de coleta de dados da pesquisa, entrou em fase de transição do regime de atendimento passando de abrigo para creche.

6. Dinâmica e Norma dos abrigos

- Regulamento Interno

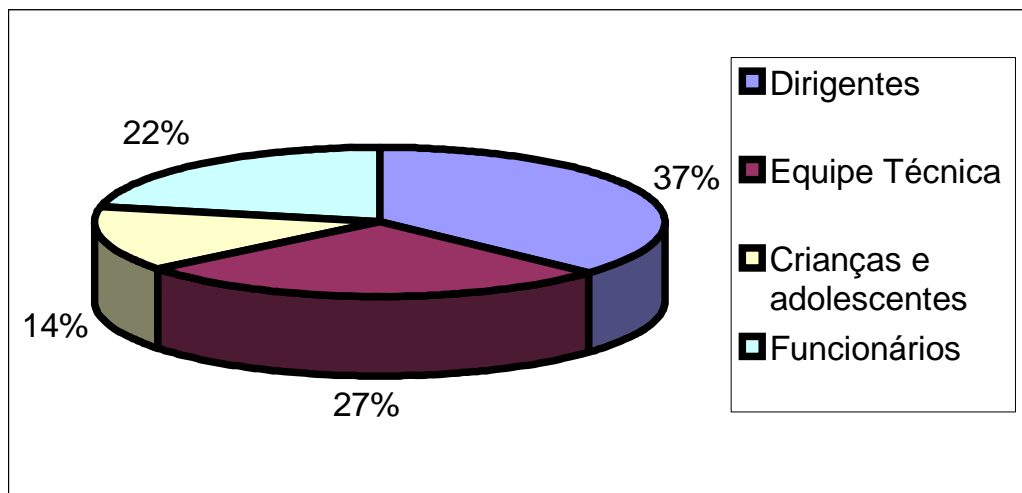
Cerca de 84% dos abrigos pesquisados possuem regulamento interno de funcionamento.

GRÁFICO 23
Regulamento Interno



Em 13% das instituições pesquisadas, as crianças e adolescentes participam na elaboração das normas previstas, não obstante sejam eles os principais sujeitos na utilização de tais equipamentos. Os dirigentes, funcionários e equipe técnica participam em maior escala, representando cada qual 34%, 25% e 13% das respostas.

GRÁFICO 24

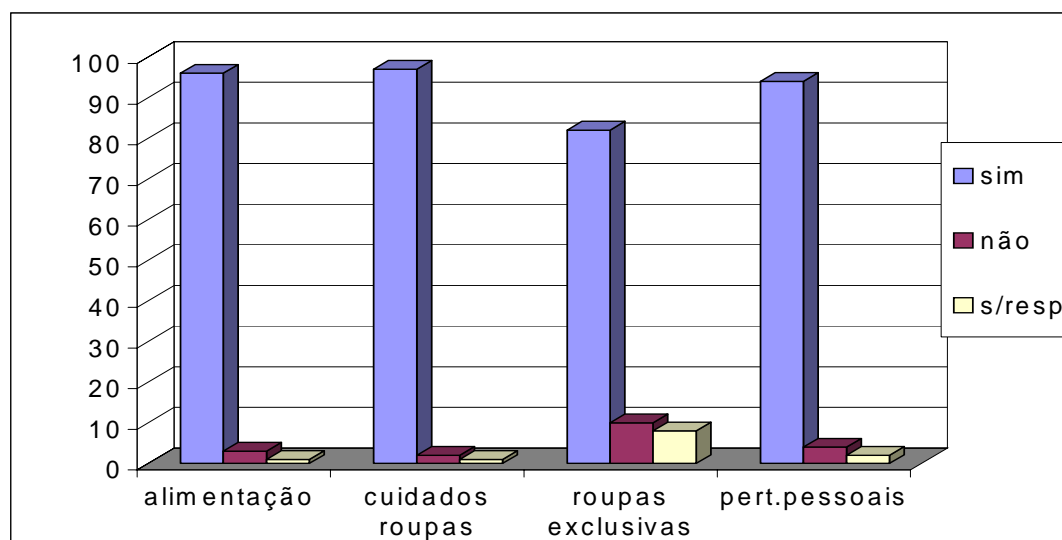
Elaboração do Regulamento Interno

-

Individualização do atendimento

A maioria das instituições tem por norma algumas ações que visam garantir atendimento mais individualizado às crianças e jovens abrigados. Do total de abrigos, 94% oferecem aos seus usuários local para pertences pessoais, bem como 82% possibilitam roupas de uso pessoal exclusivo. A alimentação e a higienização do vestuário são realizadas no próprio espaço institucional, respectivamente, em 96% e 97% dos abrigos.

GRÁFICO 25

Individualização do Atendimento

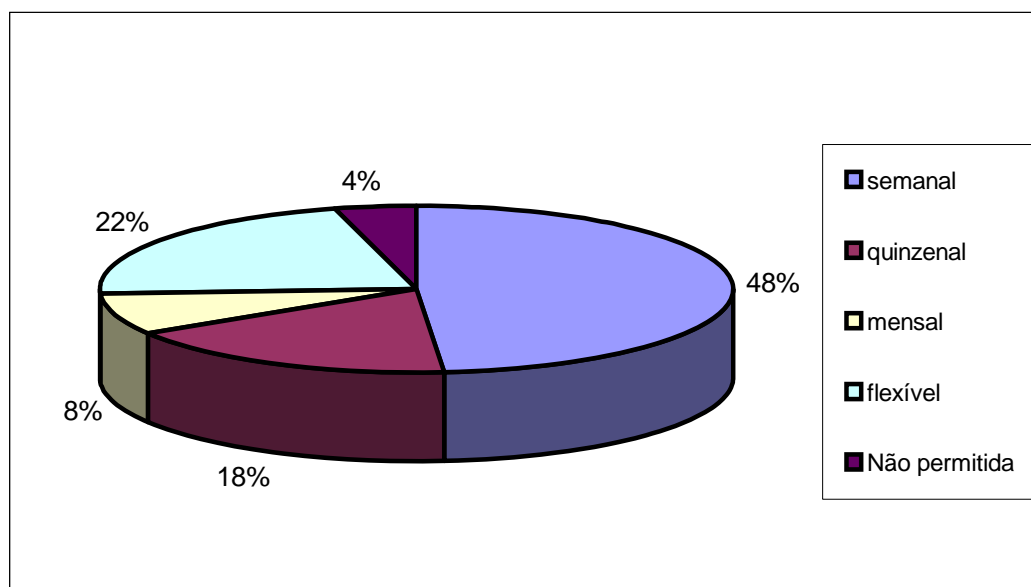
Apesar dos índices constatados fornecerem indicativos da efetivação do atendimento personalizado na maioria dos abrigos, esse fator, na verdade, está diretamente relacionado à capacidade do abrigo, portanto, tais dados não podem ser considerados isoladamente.

- Normatização das visitas

Em 48,50% dos abrigos a visita dos familiares é semanal, seguida por 21,60% nos quais há uma certa flexibilidade¹ no que concerne à disponibilidade da família, possivelmente, desde que o dia ou horário escolhido não interfira na rotina estabelecida. Verificou-se que 17,50% mantêm visitas quinzenais e 8,20% mensais.

¹ Nas observações feitas por alguns entrevistadores, houve duplicidade de respostas e os entrevistados escolhiam as opções semanal, quinzenal ou mensal, acrescentando, por vezes, o item que se referia à flexibilidade. Assim, foram desprezadas as duplas respostas, optando-se por computar como flexíveis as visitas aos abrigos que assinalaram apenas este item.

GRÁFICO 26

Normatização das Visitas

Ressalte-se que o adolescente autor de ato infracional, que esteja cumprindo a medida sócio-educativa de internação, tem o direito de visita semanal (conforme parágrafo VII do art. 124 do ECA), o que leva a supor que, ressalvadas as particularidades de cada situação, esta também deveria ser uma garantia para o que estão sob medida de proteção nos abrigos.

A não permissão de realização de visitas é descumprimento da lei gerando graves prejuízos na vida de crianças e adolescentes².

É baixo o percentual dos abrigos que não permitem visitas (4,1%), os quais apresentaram as seguintes justificativas:

² A dissertação de mestrado intitulada “Crianças e Adolescentes (Des)Acolhidos – a perda da filiação no processo de institucionalização” de Rita C.S. OLIVEIRA,, defendida em 2001, Programa Pós-Graduação em Serviço Social da PUC-SP, apresenta a trajetória processual de várias crianças e adolescentes institucionalizadas em local que não permitia visita, motivo este que associado às dificuldades familiares que geraram o abrigamento, resultou na destituição do poder familiar e na institucionalização permanente dessas crianças e adolescentes, que por terem acima de seis anos e fazerem parte de grupo de irmãos também não tiveram a oportunidade de serem colocados em família substituta.

- *só por ordem judicial (caso de abrigo com enfoque de atendimento para portadores de deficiência mental);*
- *por não considerar segura a vinda dos familiares (caso de abrigo com atendimento voltado à população infanto-juvenil em geral);*
- *crianças cujos pais foram destituídos do poder familiar;*
- *problemas dos pais (sem especificação se houve ou não a destituição);*
- *falta de estrutura da instituição para receber visitas das famílias (caso de abrigo com atendimento voltado a portadores de HIV);*
- *o abrigo não visa à reintegração familiar (caso de um abrigo direcionado à população infanto - juvenil em geral);*
- *em razão do objetivo principal ser o retorno à família (caso de abrigo no qual são as crianças que visitam regularmente seus familiares). Possivelmente, não permitem visitas dos familiares na instituição, e sim os contatos fora, a fim de estimular o retorno à família.*

Essas justificativas demonstram claramente a rejeição ou a dificuldade no trabalho com as famílias e, ainda mais grave: a falta de compreensão sobre o papel do abrigo: “o abrigo não visa a reintegração familiar”.

É importante assinalar ainda que metade dos abrigos (50%) afirmou ter como critério solicitar autorização judicial para realização de visitas por parte dos familiares, questão essa que requer discussão com as instituições que fazem parte da rede de atendimento, visto que a preservação do vínculo familiar é um princípio estabelecido pelo ECA. Existem as crianças ou adolescentes que não devem receber visitas familiares (casos de maus tratos, destituição do poder familiar, etc.). Em tese, esses é que deveriam ter comunicação judicial (proibição de visitas).

- Organização dos prontuários

A maioria dos abrigos (94%) tem como rotina a organização de prontuários individuais para as crianças e adolescentes abrigados e desses, 67% organizam

prontuários diferentes para os grupos de irmãos abrigados na entidade. Este último dado é analisado como positivo, uma vez que se preserva a individualidade de cada uma das histórias.

A responsabilidade pela organização desses prontuários é variada: 36% das respostas indicaram o assistente social, 26% o diretor do abrigo, 23% “outros” (sem especificação de quem seria a responsabilidade) e 15%, o psicólogo.

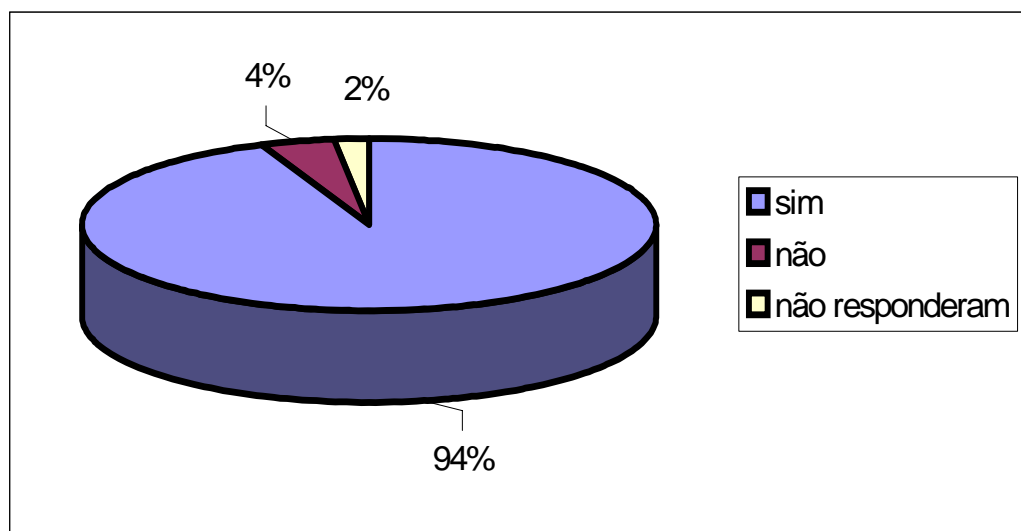
Quanto ao acesso da criança ou do adolescente às informações contidas nos seus prontuários, 42% das respostas foram positivas, 44% negativas e as 14% restantes mencionaram que somente de vez em quando eles tinham acesso aos prontuários.

A justificativa do não acesso variou. Dentre essas justificativas, ressalta-se: a peculiaridade das crianças e adolescentes portadores de deficiência mental, a história triste de vida, a rejeição dos familiares, ou a falta de rotina nesse sentido.

- Vivência Extra-Institucional

Quanto aos contatos mantidos fora do contexto institucional, os percentuais apontam que apenas 4% dos abrigos não permitem aos seus usuários saídas em fins de semana, férias ou datas comemorativas. Os abrigos que o fazem somam aproximadamente 94%. As saídas em companhia de familiares ocorrem em 30% dos abrigos; com voluntários em 18%; com funcionários da instituição em 15%; com padrinhos em 14% e com outras pessoas com as quais a criança ou adolescente já mantinham vínculos, antes do abrigamento, em 12%.

GRÁFICO 27

Períodos de fim de semana e férias fora do abrigo

Somando os índices que apontam saídas com funcionários, voluntários e padrinhos obtêm-se o total de 46% o que pode significar uma tendência de maior facilitação de convivência e contato das crianças com a comunidade do que com as próprias famílias.

- Óbitos e fugas

As respostas indicaram que nos últimos cinco anos houve 51 óbitos, havendo incidência de mais de um óbito no mesmo abrigo, principalmente naqueles com tratamento especializado.

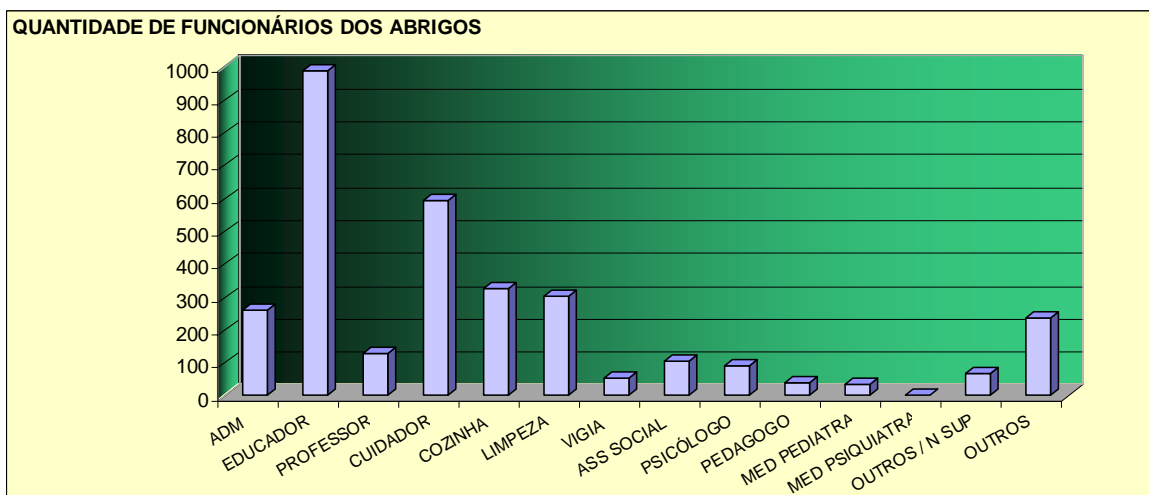
Quanto às fugas, foram registradas 105, em geral consideradas como saídas não autorizadas sem retorno, visto que a medida abrigo não representa privação de liberdade.

7. Quadro Funcional

- Composição

O educador e o cuidador foram os profissionais mais citados pelos entrevistados na composição do quadro funcional dos abrigos, com prevalência do educador. A seguir, as referências apontam para o pessoal da área da limpeza, cozinha e área administrativa. O educador é o profissional mais presente no quadro funcional dos abrigos. Os profissionais de nível superior são os que aparecem em menor quantidade.

GRÁFICO 28



Tomando-se como base a mediana, pode-se afirmar que, em metade dos abrigos pesquisados, não existem assistentes sociais, psicólogos, pedagogos ou médicos. Quanto a estes últimos, a ausência é explicada pela maioria dos abrigos por estes não terem como foco de atenção o atendimento especializado.

Segundo as observações feitas pelos entrevistados, alguns abrigos não têm assistentes sociais nem psicólogos em seus quadros fixos, porque a prestação de seus serviços é voluntária.

Ressalta-se que essas observações indicaram ainda, a existência de assistentes sociais que acumulam funções administrativas. Há também, educadores que acumulam suas funções com as de ajudante de cozinha.

Houve indicações de que por vezes, o profissional da área de Serviço Social ou da Psicologia atua na sede da mantenedora. No caso da mantenedora ter um ou mais abrigos e apenas um profissional contratado, isso pode implicar sua atuação em vários abrigos. Alguns entrevistados também afirmaram que se o técnico permanece em outro local, há um distanciamento entre seu trabalho e a dinâmica vivenciada na casa.

Dentre os profissionais de nível superior, o assistente social é o mais encontrado, pois metade dos abrigos conta com um ou mais assistente social, ao passo que metade deles não conta com nenhum dos outros profissionais. Este fato pode ser explicado porque, historicamente, o assistente social é um profissional que lida diretamente com as expressões da questão social que envolve crianças, adolescentes e famílias em situação de risco.

Um outro fator a ser considerado nesta análise são as medidas previstas no ECA. Os dispositivos da Lei, de modo subliminar, evidenciam a necessidade de conhecer a realidade socioeconômica, cultural e familiar das crianças e dos adolescentes. Ademais, o trabalho de articulação entre as diferentes instituições e serviços demanda a presença do assistente social.

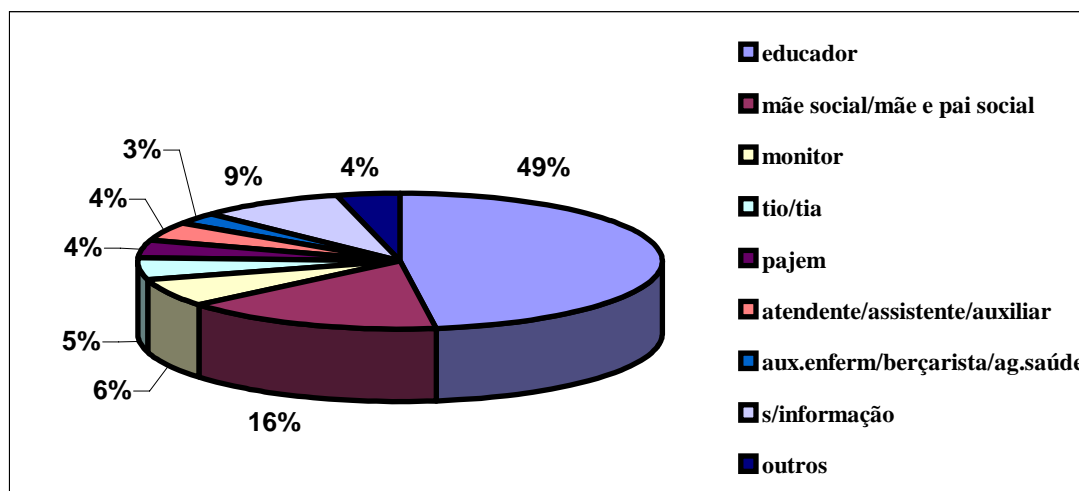
Esses dados parecem também demonstrar uma diversidade de olhares quanto aos cuidados e atenção à criança e ao adolescente abrigados. Alguns dirigentes de abrigos optam pela existência de profissionais especializados, outros parecem não contar com condições financeiras para contratá-los e possivelmente, outros preferem dar ao abrigo a feição de uma casa, considerando desnecessário o trabalho desses profissionais ou ainda que podem ser supridos com trabalhos voluntários.

- Os funcionários que cuidam diretamente das crianças e dos adolescentes

Considerou-se neste item, as pessoas que lidam direta e cotidianamente com a criança ou o adolescente. Ao serem indagados sobre a denominação dada ao cargo do funcionário que cuida diretamente da criança e do adolescente, os entrevistados indicaram **educador (49%)**, seguida de **mãe social ou mãe e pai social (16%)**. A seguir aparecem as denominações: monitor, tio(a) e pajem.

GRÁFICO 29

Denominação dos funcionários que cuidam diretamente das crianças e dos adolescentes



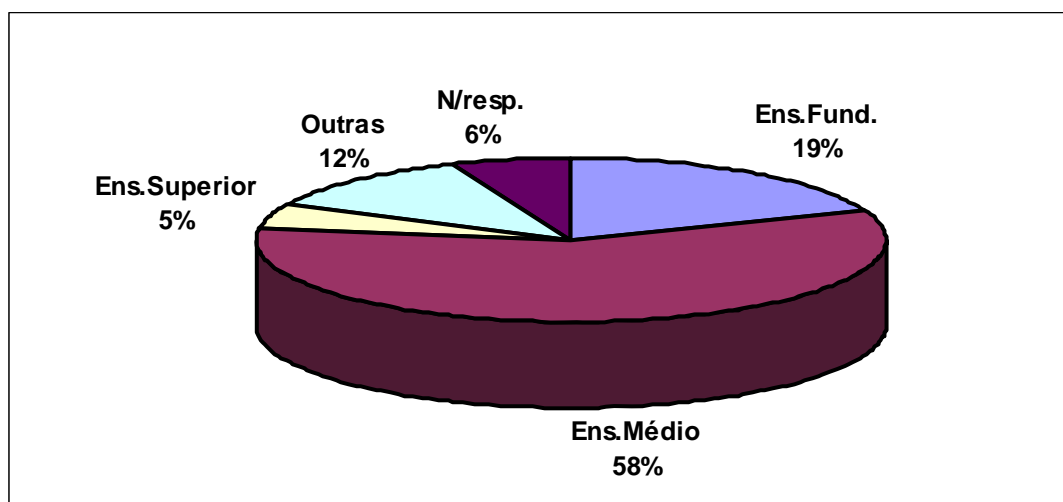
As respostas indicam para a tendência à denominação de educador. Implicitamente, porém, todos aqueles que trabalham cotidianamente nos abrigos assumem esse papel, em maior ou menor grau. Sendo assim, torna-se importante que todo o quadro de pessoal esteja afinado com a proposta contida no projeto educativo do abrigo. Caso contrário, poderá haver um descompasso na forma de conduzir o processo socioeducativo.

O segundo índice aponta para a figura da mãe/pai social, alternativa considerada encontrada por muitos abrigos no sentido de oferecer uma relação de maior continuidade com as crianças/adolescentes. Tais profissionais, em geral, em

geral moram no abrigo, inclusive com os próprios filhos. Observa-se que a maior valorização é sobre a figura feminina da mãe social.

GRÁFICO 30

Escolaridade dos funcionários que oferecem cuidados cotidianos às crianças e aos adolescentes abrigados

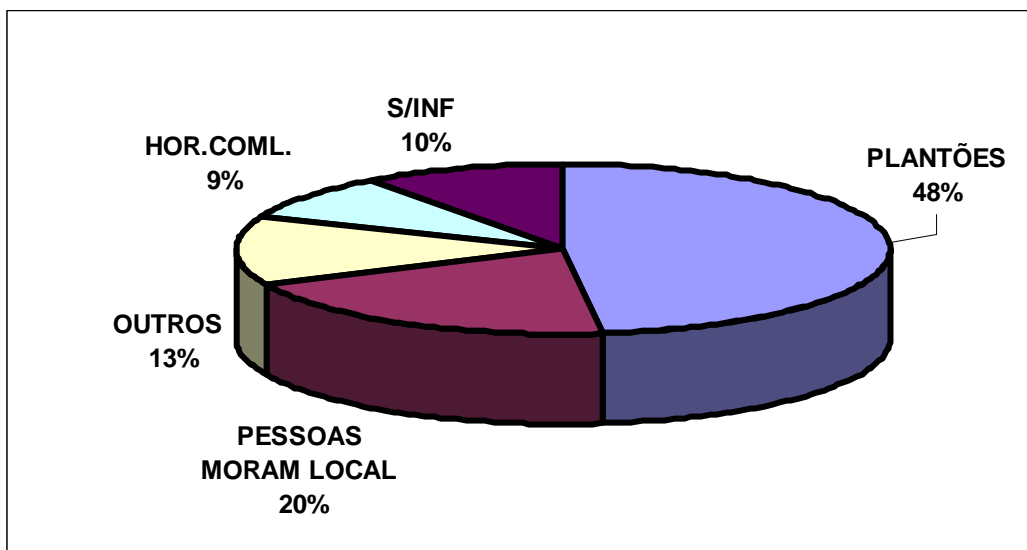


Embora 58% das respostas tivessem apontado para o ensino médio, o grau de escolaridade exigida para a função não é padronizado; alguns entrevistados sinalizaram como condição o “saber ler e escrever”. Observa-se ainda, que alguns desses profissionais ingressam na casa com a função de empregados domésticos, como meio de restringir os gastos da folha de pagamento.

A exigência de nível superior para a função, num percentual de 5%, talvez esteja relacionada aos profissionais (assistente social, psicólogo ou pedagogo), ou ao coordenador de abrigo, cujas funções e competências são diferentes¹.

¹ As funções dos profissionais graduados serão explicitadas em outro capítulo.

GRÁFICO 31

Esquema de horário de trabalho

Quanto ao esquema de horário de trabalho desses funcionários destacam-se os plantões (12/36 horas) em 48% das respostas, seguidas de 20% que indicam que os funcionários moram no local, 9% que cumprem o horário comercial e 13% ofereceram outras respostas.

Tais indicativos apontam para a questão complexa da estrutura do trabalho nos abrigos, sendo que ao mesmo tempo em que ali trabalham, devem proporcionar um ambiente familiar e doméstico, também não se pode esquecer que estão ali pela vinculação empregatícia.

O alto índice na realização de plantões indica a predominância de um modelo institucional como o dos hospitais, o que pode significar a descontinuidade no relacionamento com as crianças e os adolescentes. Por outro lado, o modelo oposto, pessoas que moram no local, apesar de propiciar a condição da continuidade, pode reproduzir uma relação de natureza conflituosa com conseqüências para os próprios abrigados.

Devido à correlação dessa questão com o princípio do atendimento personalizado, considera-se a necessidade de estudos específicos a esse respeito, inclusive porque mesmo o modelo consagrado como o melhor, ou seja, a existência da figura da “mãe social” que mora no local, não é algo simples de ser administrado.

Conforme já mencionado, o papel de educador permeia toda a dinâmica de atendimento do abrigo. No entanto, os dados deste item dão indicativos de que as competências do educador, dos funcionários que assumem funções relacionadas à rotina diária dos abrigos e, até mesmo, a dos profissionais de nível superior, não estão ainda esclarecidas para alguns dos entrevistados. Há necessidade de definição quanto às atribuições do corpo de funcionários, a fim de que a atuação seja mais profissionalizada.

O educador seria o profissional com função relacionada aos cuidados diretos que envolvem o processo socioeducativo da criança ou do adolescente, (orientar brincadeiras, normas de convivência, acompanhá-los nas atividades, etc).

O funcionário que assume as atividades rotineiras do abrigo, como lavar, cozinhar, arrumar, embora possa intervir na educação da população abrigada, nem sempre tem autorização para assumir o papel explícito de educador.

O trabalho preponderante do profissional graduado está voltado para a reinserção da criança e do adolescente no ambiente familiar, por meio, sobretudo, do levantamento de seu histórico de vida, do acompanhamento das crianças, dos adolescentes e de seus familiares, da orientação, do encaminhamento a atendimentos específicos, da elaboração de relatórios para o Juizado etc.

O observado acima referenda a importância da formação continuada, treinamento e capacitação de todo pessoal que interage no cotidiano da criança e do adolescente, independentemente do seu grau de escolaridade. O trabalho nesse sentido poderia ser desenvolvido em dois momentos: um de forma conjunta, objetivando despertar o sentimento de equipe e a importância da responsabilidade no trato da criança e do adolescente; o outro momento contemplaria o trabalho específico de cada uma das funções.

Importante, ainda, a troca de informações e a interlocução entre os profissionais dos diferentes abrigos, para conhecimento das dificuldades encontradas e de possíveis sugestões para enfrentá-las.

- Profissionais de Serviço Social, Psicologia e Pedagogia nos abrigos conveniados e não conveniados

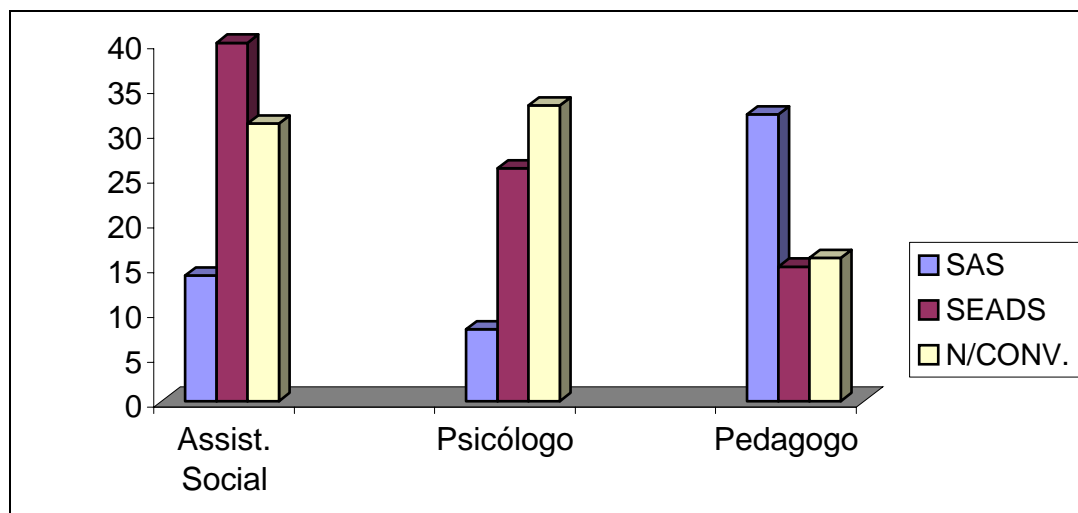
As respostas referentes aos abrigos conveniados e não conveniados, indicam que os abrigos SAS apresentam em seus quadros um maior percentual de pedagogos (59,25%), seguidos dos assistentes sociais (25,92%) e dos psicólogos (14,83%).

Em contrapartida, os abrigos SEADS têm mais assistentes sociais (49,38%), seguidos dos psicólogos (32,09%) e dos pedagogos (18,53%). Os abrigos não conveniados apresentam um número maior de psicólogos (41,25%), seguidos por assistentes sociais (38,75%) e pedagogos (20%).

É possível ressaltar que o trabalho do assistente social é mais abrangente à medida que sua formação o qualifica para apreender a totalidade das relações sociais que envolvem essa população.

A diversidade dos abrigos possivelmente inviabiliza o traçado de uma política única nesse sentido, mas sensibilizar, promover reuniões e troca de experiências entre os dirigentes e os responsáveis pelos abrigos, certamente representa um elemento facilitador no delineamento de uma política de Recursos Humanos.

GRÁFICO 32

Profissionais nos Abrigos Conveniados e Não Conveniados**- Estrutura do quadro funcional x atendimento às necessidades**

As respostas indicaram que 54% dos entrevistados consideram que a estrutura funcional dos abrigos atende às necessidades das crianças e dos adolescentes, enquanto que 31% responderam negativamente e 15% não ofereceram nenhuma resposta.

Embora pouco mais da metade dos entrevistados tenha avaliado como adequada à estrutura funcional dos abrigos, ao serem questionados sobre as dificuldades encontradas (item apresentado a seguir) apontaram especialmente a falta de educadores e profissionais assistentes sociais, psicólogos e pedagogos no quadro funcional.

- Capacitação e reciclagem

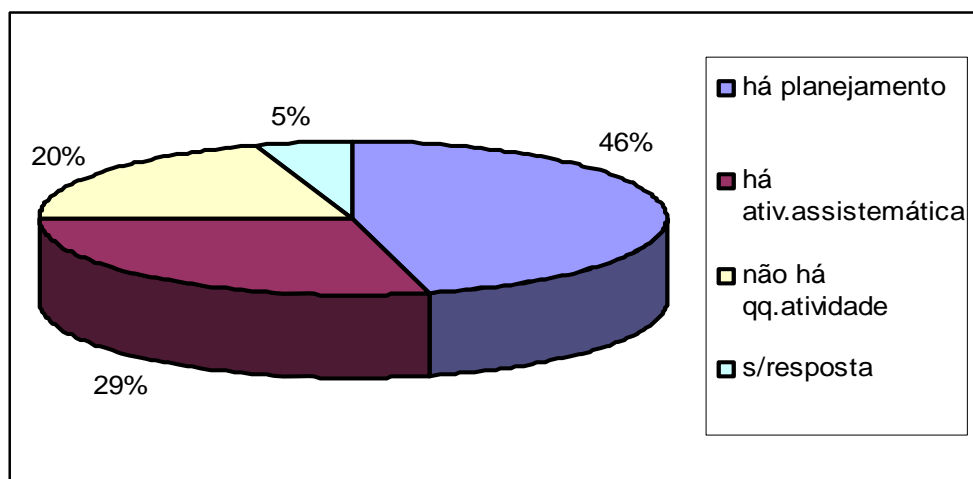
Constatou-se 46% de respostas afirmativas quanto à existência de uma programação sistemática de capacitação e reciclagem da equipe de trabalho; 26%

referiram que a programação é planejada de acordo com as necessidades percebidas e 3% mencionaram que ela só ocorre a pedido dos funcionários. Houve 5% de entrevistados que não responderam à questão e 20% que informaram não existir qualquer programa no abrigo que a contemple.

O fato de 26% dos abrigos só planejarem capacitar ou reciclar seus funcionários conforme a necessidade, de 3% só o fazerem por solicitação dos funcionários e de 20% não promoverem qualquer ação nesse sentido, leva a supor a divisão dos abrigos em três categorias: os que planejam a área dos recursos humanos (46%), visando o treinamento e o desenvolvimento de seu pessoal; os que desenvolvem atividades assistemáticas (29%) e os que nunca desenvolveram qualquer ação nesse sentido (20%):

GRÁFICO 33

RH: Treinamento e Desenvolvimento



As informações obtidas mostraram então, que 49% dos abrigos ou denotam pouca preocupação com a área de treinamento e desenvolvimento de pessoal, ou realizam atividades assistemáticas².

A característica socioeducacional do trabalho desenvolvido na instituição abrigo supõe a sensibilização dos dirigentes e responsáveis quanto à importância

² Observar a área do gráfico em azul

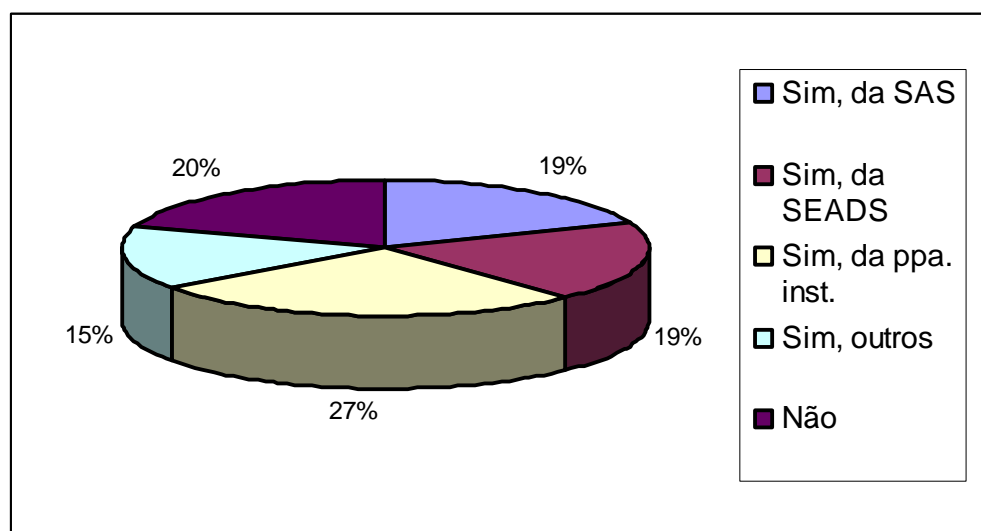
da atualização e reciclagem de seus profissionais. No caso de entidades que apresentam dificuldades nesse sentido, a formação de parcerias poderá viabilizar a concretização de um projeto que contemple essa questão.

- Supervisão

Os dados revelam a existência de supervisão em grande parte dos abrigos (80%) e a diversidade das organizações responsáveis por sua realização: 27% dos abrigos são supervisionados pela própria instituição. Os responsáveis pelo atendimento também são orientados pelos órgãos com os quais os abrigos mantêm convênio - SEADS ou SAS.

GRÁFICO 34

Supervisão



Sinaliza-se que 57% dos abrigos que recebem supervisão afirmam que esta tem atendido às necessidades dos profissionais.

Do total de abrigos conveniados, 28,6% da SAS e 33,3% da SEADS responderam que a supervisão não atende as necessidades do abrigo.

Das respostas referentes à supervisão dos abrigos da SAS, as críticas referem que essa ação deveria atender menos as necessidades da Secretaria, em geral vinculadas ao controle da manutenção das despesas, tendo sido

caracterizada como uma ação de caráter fiscalizatório e burocrático, devendo ser mais voltada para as necessidades dos abrigos. A demanda identificada nas respostas é por maior troca profissional, viabilização de capacitação e suporte psicológico para os funcionários.

Por outro lado, vários abrigos (conveniados com SAS) que responderam favoravelmente a essa questão, apontaram como fator positivo justamente a troca profissional, a orientação, a discussão de casos, envolvendo os funcionários. Alguns mencionaram a existência de dois momentos da supervisão: uma institucional mais voltada para as questões do convênio e outra pedagógica com participação dos funcionários.

Das críticas referentes à supervisão realizada pela SEADS várias são voltadas para sua frequência, caracterizando-a como rápida, esporádica, só para ver se o abrigo está funcionando. Nesse sentido, ainda foram identificados três abrigos conveniados com a SEADS que responderam não ter supervisão. Destacou-se também o caráter fiscalizatório mais para atender as necessidades da SEADS e não do abrigo. A demanda identificada refere-se a capacitação e maior intercâmbio profissional.

Além da supervisão, os abrigos também são fiscalizados e inspecionados: 36% pelas Varas da Infância e da Juventude; 21% pelo Conselho Tutelar; 16% pelo Corpo de Bombeiros; 11% pela Vigilância Sanitária; 9% pelo Ministério Público e 7% não informaram a respeito.

Ilustra-se que alguns dos entrevistados, cuja supervisão é oferecida pela própria instituição, verbalizaram a preferência pela supervisão de outras organizações, por considerarem mais dinâmica.

Foi possível constatar a correlação entre a ação de fiscalização e a de supervisão, parecendo que ambas se confundem na relação interinstitucional. Assim como foi atribuída à supervisão o caráter fiscalizatório da ação voltado para o âmbito econômico e administrativo e não aos aspectos socioeducacionais do trabalho com a criança e com o adolescente, também foi apontado o papel de supervisão dos profissionais das VIJs.

8. Relação dos abrigos com as Varas da Infância e Juventude

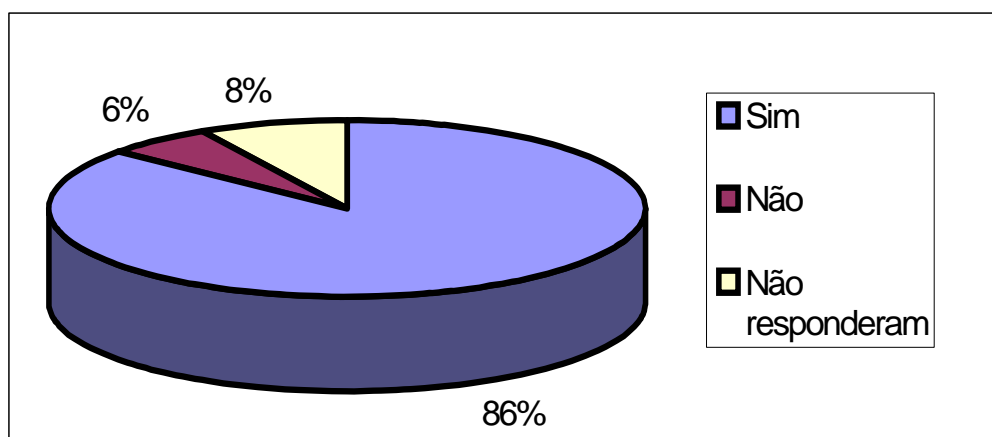
- Existência de Processos Judiciais das Crianças e Adolescentes

Abrigados

Os dados levantados indicaram que 86% das crianças e dos adolescentes abrigados têm processo nas VIJs.

GRÁFICO 35

Processos nas VIJs



Os 6% dos abrigos que informaram a não existência de processos judiciais nas VIJs, estão relacionados a determinadas particularidades expostas a seguir:

- entidades exclusivas à recepção e ao encaminhamento das crianças e dos adolescentes;
- abrigos que aceitam criança ou adolescente a pedido de familiares, mesmo sem intervenção judicial, informando depois a autoridade competente. Uma dessas entidades, com atendimento voltado a portadores de deficiência mental, informou que só há processo judicial quando a própria autoridade judiciária encaminha ao abrigo;
- uma entidade, na qual as crianças e adolescentes permanecem só durante a semana, especificou que foi estabelecido acordo com a VIJ responsável, no tocante ao envio da relação das crianças e dos adolescentes atendidos,

sem a necessidade de abertura de processo judicial. Nessa entidade, os abrigados permanecem com a família nos finais de semana e férias escolares.

O artigo 151 do ECA determina que os profissionais que compõem o corpo técnico tem entre outras atribuições fornecer subsídios à autoridade judiciária para acompanhamento e decisão. Em se tratando de criança e de adolescente abrigados, procede-se o acompanhamento visando à reintegração familiar ou colocação em família substituta.

A maioria dos entrevistados dos abrigos (82%) informou que os casos das crianças e dos adolescentes em regime de abrigo são acompanhados pelos profissionais das VIJs.

Ressalta-se que o acompanhamento do profissional da VIJ não exclui o desenvolvimento das atividades dos técnicos nos abrigos. Estes se deparam cotidianamente com a diversidade de situações vivenciadas na instituição, bem como nas relações estabelecidas fora deste contexto. Muitas vezes, é este profissional que mantém o contato direto com os familiares, com vistas a reinserção da criança e do adolescente na família.

Além disso, os técnicos do abrigo apresentam relatórios à autoridade judiciária sobre a situação da criança e do adolescente. Também se faz necessário a interlocução com os assistentes sociais e psicólogos das VIJs, assim como com outras instituições.

A grande maioria dos abrigos (98%) referiu enviar relatórios individuais para a Vara da Infância e da Juventude. A periodicidade desse envio é variada, podendo ser trimestral ou semestral.

Os relatórios dos técnicos do abrigo devem conter informações sobre a vivência da criança ou do adolescente, seu desenvolvimento socioeducativo, os contatos com a família, os problemas surgidos, os encaminhamentos feitos, além das possibilidades de desabrigamento.

-Jurisdição dos abrigos X localização dos processos das crianças e adolescentes

Nem sempre os processos das crianças e adolescentes estão concentrados nas VIJs correspondentes à jurisdição dos abrigos. Este fato decorre, muitas vezes, da necessidade de abrigamento e da ausência de vagas nos abrigos de abrangência da VIJ responsável pelo caso. Com isso, a criança ou o adolescente acaba sendo encaminhado para local distante da moradia dos familiares, contrapondo o que está determinado por lei¹.

Verifica-se que os abrigos também atendem crianças cujos processos originaram-se em outras regiões, e às vezes até em outras comarcas. Em tais situações, infere-se que a moradia dos familiares pode situar-se em local distante do abrigo, representando mais um fator de dificuldade para a preservação do vínculo familiar.²

A tabela foi construída a partir do cruzamento entre a informação da jurisdição pertencente ao abrigo e a informação sobre a VIJ em que estava o processo da criança ou adolescente pesquisado.

¹ O Juiz Auxiliar da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo, determinou que no caso de abrigamento, *em entidade localizada fora dos limites territoriais da Comarca ou do Foro Distrital do interior do Estado, o Juízo deverá fazê-lo por meio de carta precatória, devidamente instruída (Provimento CG no. 13/99, artigo 2º., e subitem 76.1, das Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça). Na Capital, entre os Juízos de Direitos das Varas Central e Regionais da Infância e da Juventude, deverá haver prévia consulta ao respectivo Juiz Corregedor Permanente da entidade onde esteja o abrigo. ...essa medida deverá ser aplicada com redobrada cautela, ainda mais em entidade localizada fora dos limites territoriais do Juízo. (...)Inadequada, portanto, qualquer decisão determinando o abrigo em qualquer entidade situada fora da jurisdição da qual emanou a ordem sem crivo do respectivo Juiz Corregedor Permanente, mesmo porque retiraria deste qualquer controle sobre a entidade. A este caberá, recebido o pedido ou a carta precatória, verificar sobre a possibilidade do abrigo e, no caso de não atendimento, deverá decidir fundamentalmente.*

² Na segunda parte deste estudo ao se tratar da pesquisa realizada nos prontuários das crianças e dos adolescentes, apresenta-se um mapa cruzando dados entre a região de moradia da mãe e do abrigo em que está a criança.

TABELA 09

Jurisdição dos Abrigos X Localização dos processos das crianças/adolescentes

| <i>JURISDIÇÃO ABRIGO</i> | <i>CRS/ADOLS. C/PROCESSO MESMA JURISDIÇÃO</i> | <i>CRS/ADOLS. C/PROCESSO OTS. VIJs CAPITAL</i> | <i>CRS/ADOLS. C/PROCESSO OTS. COMARCAS</i> | <i>S/RESP</i> | <i>TOTAL</i> |
|------------------------------|---|--|--|---------------|--------------|
| <i>Ipiranga</i> | 29% | 71% | 0 | 0 | 100% |
| <i>Central</i> | 36% | 48% | 6% | 10% | 100% |
| <i>Lapa</i> | 37% | 73% | 10% | 0 | 100% |
| <i>Penha</i> | 37% | 57% | 6% | 0 | 100% |
| <i>Pinheiros</i> | 39% | 50% | 11% | 0 | 100% |
| <i>Tatuapé</i> | 45% | 50% | 5% | 0 | 100% |
| <i>Jabaquara</i> | 46% | 27% | 18% | 9% | 100% |
| <i>Santana</i> | 53% | 38% | 9% | 0 | 100% |
| <i>S.Amaro</i> | 75% | 23% | 0 | 2% | 100% |
| <i>Itaquera</i> | 78% | 22% | 0 | 0 | 100% |
| <i>S.M.Plta.</i> | 79% | 20% | 0 | 1% | 100% |

De acordo com as informações do quadro acima, os abrigos sob jurisdição da VIJ Ipiranga apresentam menor índice de processos na respectiva Vara (29%). No entanto, observa-se que 71% das crianças e adolescentes que estão em abrigos nesta jurisdição mantêm processo em outras VIJ da capital.

Nos abrigos que se encontram sob a jurisdição da Lapa, percebe-se situação semelhante, 73% de crianças e adolescentes com processo em outras Varas. Assim também ocorre, ainda que com menor percentual, nas Varas da Penha (57%), Tatuapé e Pinheiros (50%) respectivamente. Em seguida, aparecem os abrigos da VIJ Central (48%) e Santana (38%). Os abrigos que apresentam menor índice de processos em outras VIJs da Capital são os que estão sob jurisdição das VIJs Jabaquara (27%), Santo Amaro (23%), Itaquera (22%) e São Miguel Paulista (20%).

Verifica-se nos abrigos da capital, certa concentração de crianças e adolescentes provenientes de outras comarcas, sendo constatado que a maior parte refere-se a Grande São Paulo.

Tal constatação sugere a necessidade de cada região buscar as próprias soluções para o enfrentamento da questão, seja por meio da criação de abrigos, seja por meio de outras alternativas, evitando-se repassar sua demanda para o município de São Paulo, o que dentre outras questões desfavorece o processo de reintegração familiar.

9. Relação dos abrigos com a comunidade e a sociedade civil

- Atividades Desenvolvidas no Contexto Institucional e na Comunidade

Das atividades desenvolvidas pelas crianças e adolescentes dentro dos próprios abrigos, destacam-se as atividades educacionais (29%), constatando-se que muitas respostas referem-se ao reforço escolar¹, não significando que a frequência escolar ocorra dentro do próprio abrigo. As atividades culturais representam 22%; as religiosas 18%; as esportivas 15%.

Na comunidade há uma participação maior em atividades culturais (23%), esportivas (22%) e educacionais (20%).

Do total de pesquisados, 6% desenvolvem cursos profissionalizantes no espaço do abrigo e 13% têm como opção os cursos oferecidos no meio comunitário.

-Voluntariado

A maioria dos abrigos (91%) conta com trabalho voluntário que em geral, se refere à realização de bazares e eventos para o levantamento de recursos financeiros, ou atividades recreativas no próprio abrigo ou fora dele.

Importante ressaltar a grande incidência de trabalho voluntário, devendo ser objeto de estudo específico.

- Apadrinhamento

O apadrinhamento, diferentemente do trabalho voluntário que em geral tem uma atuação voltada para a população abrigada como um todo, implica na atenção e/ou contato com uma criança ou adolescente específico. Constatou-se que 52% dos abrigos contam com tal programa, que pode contemplar a

¹ Tal aspecto pode justificar a presença de um maior número de pedagogos no quadro funcional.

assistência financeira e material e/ou a viabilização de convivência extra-instituição nos fins de semana e/ou feriados.

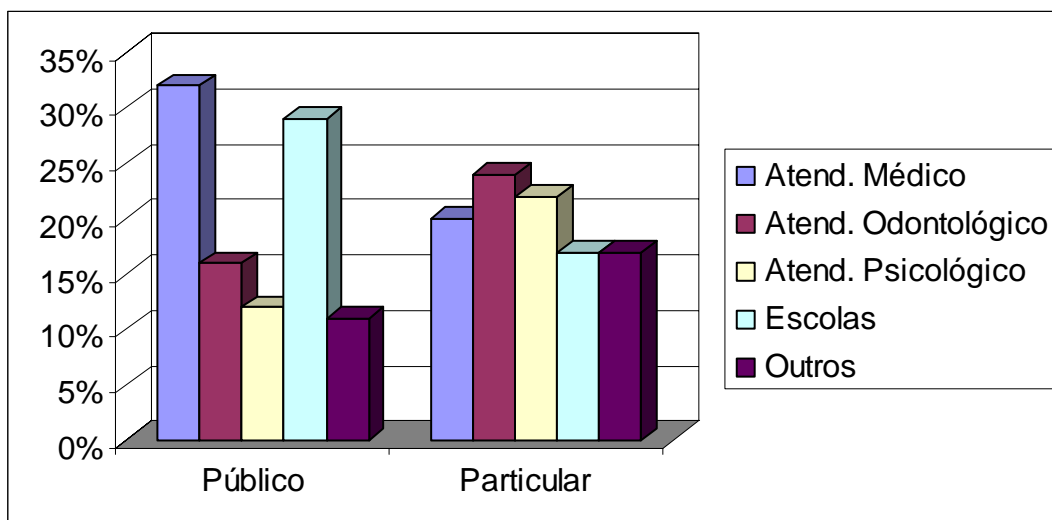
Essa é uma importante alternativa de vivência extra-institucional, principalmente para aqueles que não tem mais possibilidade de convivência familiar. Assim como a adoção, também requer a avaliação e o acompanhamento profissional especializado.

-Apoio de Órgãos Públicos e Particulares

Grande parte dos abrigos recebe apoio de órgãos públicos e particulares para o atendimento de sua população. Cerca de 32% contam com assistência médica de instituições do governo estadual ou municipal, 20% com apoio de órgãos particulares. O atendimento odontológico se concentra mais no âmbito particular, sendo que aproximadamente 24% dos abrigos contam com tal serviço. Há indicativos de que 29% dos abrigos também contam com recursos da rede pública de ensino e 17% de escolas particulares.

GRÁFICO 36

Apoio de Órgãos Públicos e Particulares



10. Interação com as famílias: perspectiva de desabrigo

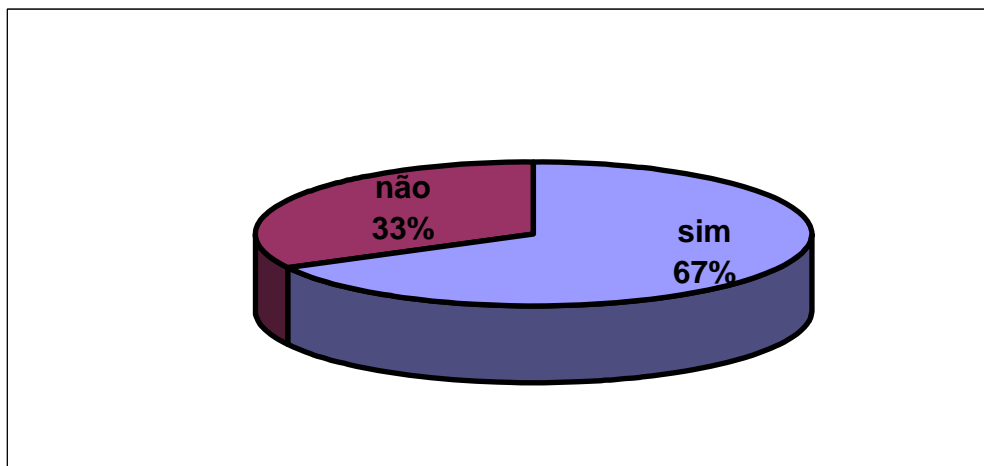
- A presença da família

A convivência no meio familiar e a preservação dos vínculos, quando as circunstâncias exigem o abrigo, são aspectos fundamentais no processo socializador da criança e do adolescente e estão contemplados no ECA. A população abrigada, por direito, deve ter possibilidades de retornar a sua família de origem (caso seja conhecida) ou conviver em família substituta e, se seus irmãos forem também abrigados, contar com sua presença no mesmo abrigo. Torna-se importante também, que seja preparada para o futuro desligamento da instituição, tendo em vista a provisoriedade de sua situação, preparação esta que deve ter início no momento em que a criança ou o adolescente ingressa no abrigo.

A partir das informações dos entrevistados nos abrigos, constatou-se que 67% das crianças e adolescentes abrigados possuem família e 33% não possuem família conhecida.

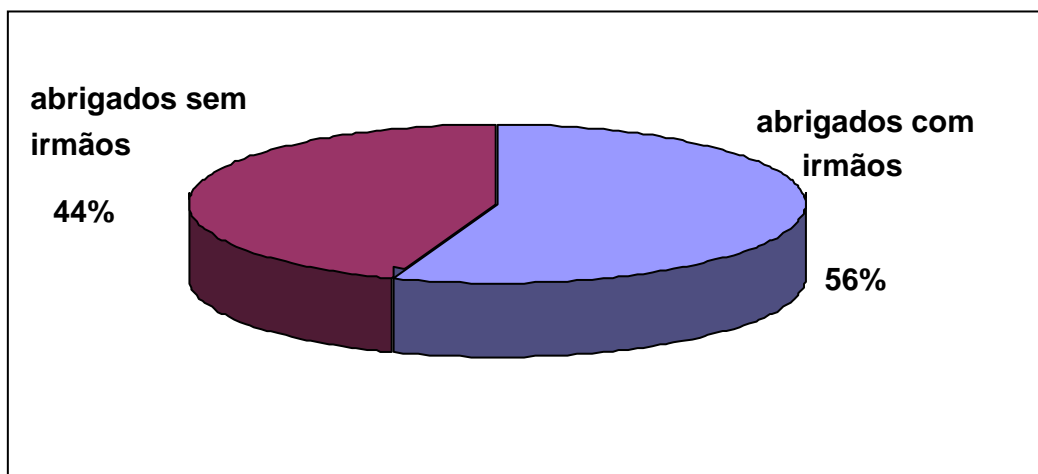
GRÁFICO 37

Crianças e Adolescentes que têm família



Do total de abrigados, 55,6% são formados por grupos de irmãos, índice este bastante significativo, indicando a existência de famílias dentro do próprio abrigo.

GRÁFICO 38

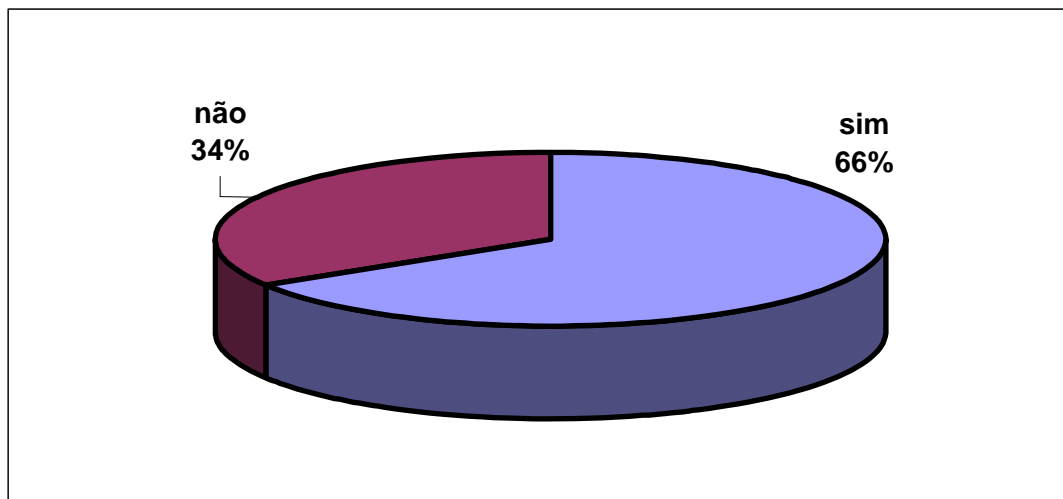
Grupos de Irmãos Abridados

A pesquisa identificou dentre os irmãos que estão no mesmo abrigo que a maior parte dos grupos é constituída por dois (57%) ou três membros (26%), sendo que 11% referem-se a quatro irmãos, 4% a cinco, 1% a seis e 1% a sete.

- Recebimento de visitas

Das crianças e adolescentes que estão abrigadas e que possuem família, 66% recebem visitas, mas também é significativa quantidade dos que não recebem, levando a questionar quais os fatores que influenciam para que mesmo existindo família, deixe de existir o contato entre eles.

GRÁFICO 39
Visitas das crianças e adolescentes que têm família

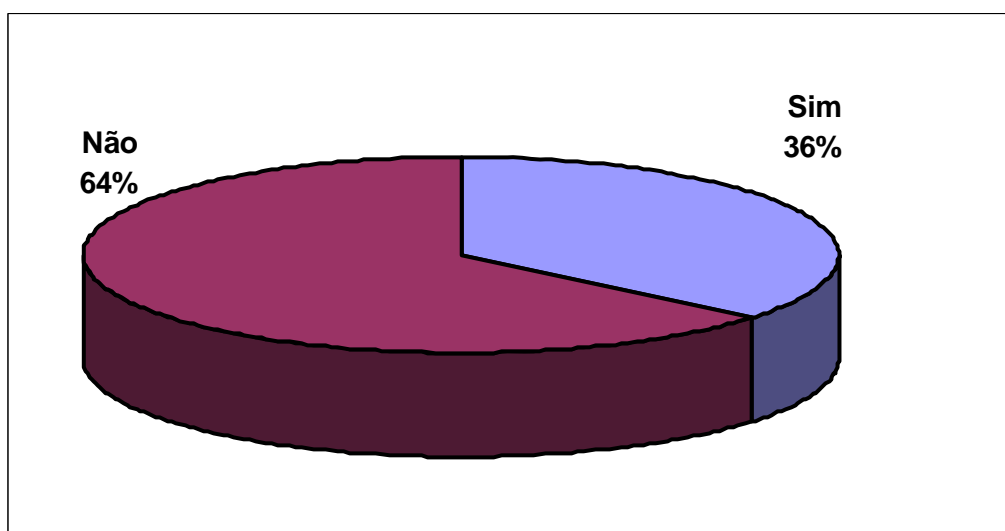


-Desenvolvimento de trabalho com as famílias visando a reintegração familiar

As respostas a esta questão mostraram-se pulverizadas, embora apenas 6% delas tenham apontado para a não realização de qualquer trabalho. As demais se direcionaram a entrevista com os familiares, ao acompanhamento pela equipe técnica dos abrigos, à formação de grupos de orientação familiar e à assistência material ou financeira visando o desabrigamento.

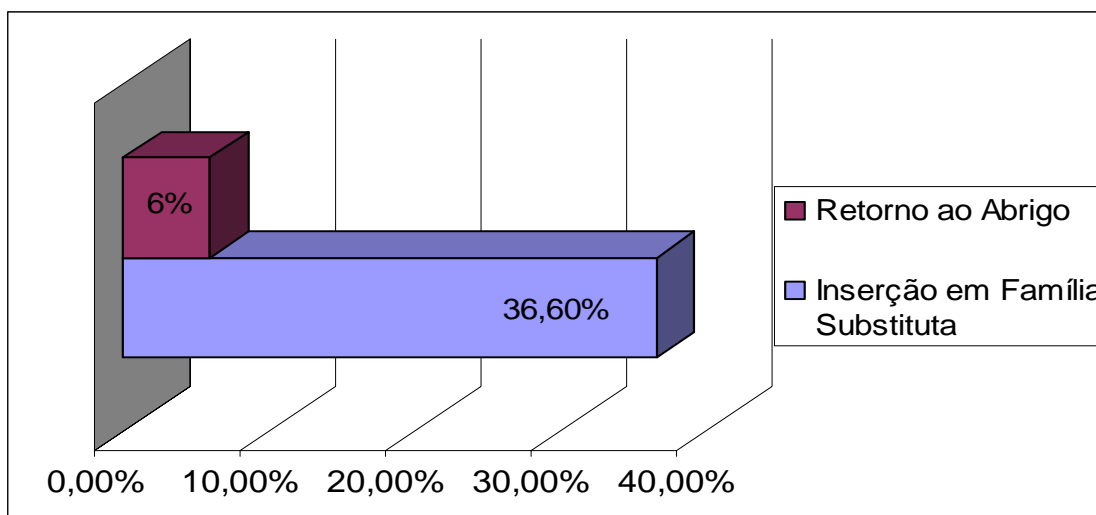
Avalia-se esses dados como decorrentes da ausência de uma política de desabrigamento, pois o desenvolvimento de trabalhos isolados e fragmentados, não possibilitam o enfrentamento efetivo dessa situação. Não basta orientar, ou acompanhar, sem possibilitar um mínimo de condições dignas de sobrevivência a essa família. Ademais, os motivos do abrigamento variam e o trabalho de reintegração deve abarcar todos os ângulos da situação que o motivou.

GRÁFICO 40

Inserção em família substituta

A partir da informação do abrigo sobre a quantidade de crianças e adolescentes que foram inseridos em família substituta no ano de 2001, constatou-se que o percentual daqueles que não o fizeram foi mais alto do que aqueles que inseriram.

GRÁFICO 41

Inserção em Família Substituta/ Retorno

A inserção em família substituta provavelmente decorre da perda de vínculos, destituição do poder familiar ou outros. O reabrigo após inserção em família substituta certamente representa ainda maior prejuízo para o desenvolvimento da criança ou do adolescente que viveu em abrigo. Analisa-se a importância do acompanhamento sistemático das crianças e adolescentes que retornaram nessas circunstâncias, pois estas significam uma nova ruptura de vida.

- Inserção na própria família

Ao serem analisadas as respostas que apontaram para a inserção de crianças e adolescentes ao convívio familiar, observou-se que o percentual referente à inserção na própria família (60,33%) é mais alto que o da inserção em família substituta (36,36%). Sinaliza-se que 3,31% dos entrevistados não responderam à questão.

GRÁFICO 42

Inserção na Família de Origem / Retorno para o Abrigo



O percentual de inserção na própria família é mais alto do que o de retorno. Este fato possibilita inferir que muitas dessas famílias, ao abrigarem seus filhos, o fizeram por motivos circunstanciais, o que vem reforçar a necessidade de um

trabalho voltado à manutenção dos vínculos familiares e de apoio a essas famílias, desde o momento em que a criança ou o adolescente foi abrigado. É de fundamental importância, sobretudo, pensar em políticas voltadas às famílias que se encontram em risco social, para que se evite o abrigamento.¹

Quanto aos retornos ao abrigo, infere-se que um trabalho de acompanhamento temporário dessa família poderia evitá-los. Levanta-se também a hipótese da carência de uma rede que previna a reiteração das circunstâncias e das situações de risco.

- Preparação para o desligamento

As respostas pertinentes à preparação da criança ou do adolescente para o desligamento do abrigo se apresentaram pulverizadas:

- aproximação gradativa da criança ou do adolescente com a família de origem ou substituta;
- entrevista com familiares e criança ou adolescente por técnicos dos abrigos;
- preparo do adolescente para adquirir autonomia e profissionalização;
- inserção em pensionato (esta foi a resposta de mais baixo percentual);
- visitas domiciliares dos técnicos às pessoas envolvidas com a criança ou com o adolescente.

As respostas denotaram que cada situação em particular é avaliada de acordo com a necessidade do momento, sem a definição de uma política de desabrigamento.

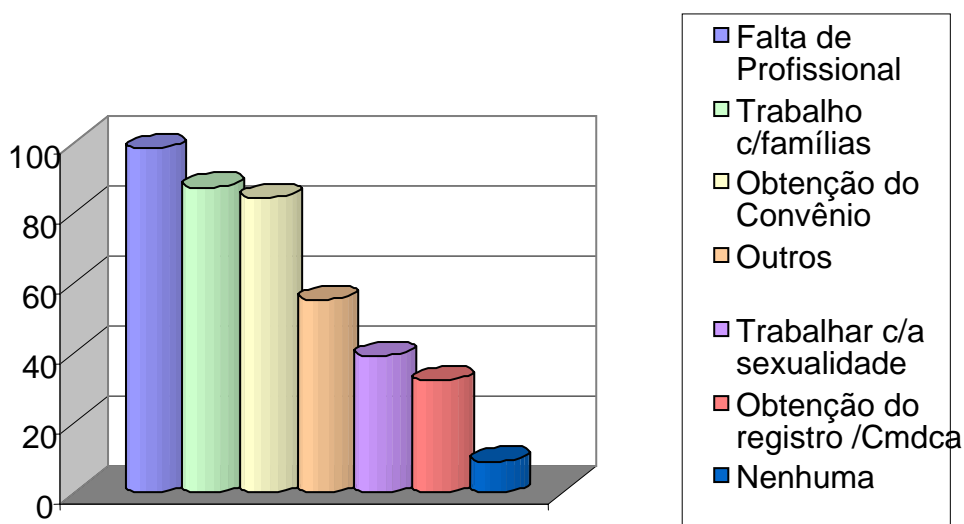
¹ Nesse sentido, existem experiências na história da atenção à infância e à família em São Paulo (Programa de Colocação Familiar, com início em 1948) e na atualidade (desenvolvidas por duas VIJs da capital em parceria com a Fundação Orsa) que demonstram que os programas com subsídios financeiros e acompanhamento profissional podem evitar o abrigamento e promover o desabrigamento de muitos.

11. As dificuldades de trabalho na área do abrigamento / Sugestões dos Profissionais para a melhoria da qualidade do atendimento

-Dificuldades apresentadas pelos abrigos

Em razão dos abrigos apresentarem mais de uma resposta a esta questão, optou-se pelos dados absolutos de cada uma.

GRÁFICO 43
Dificuldades apresentadas

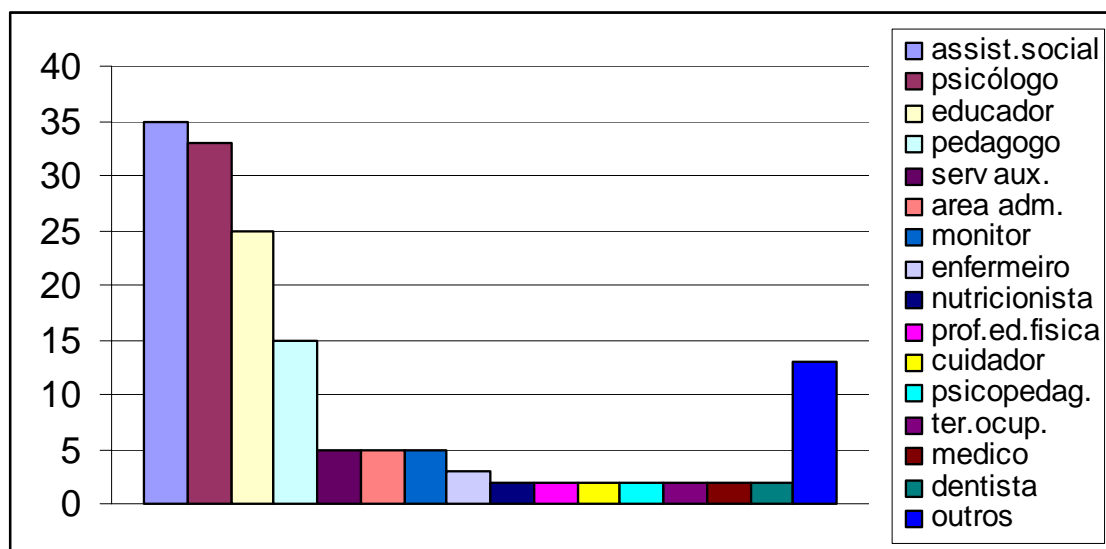


A **falta de profissionais** foi a maior dificuldade sinalizada (98 abrigos), seguida do **trabalho com as famílias** (87 abrigos), da **obtenção de convênios** (84 abrigos), de lidar com a **sexualidade das crianças e dos adolescentes** (39 abrigos) e de **obter registro junto ao CMDCA** (32 abrigos).

Ressalta-se que nove abrigos mencionaram não ter nenhuma dificuldade, por contarem com respaldo de empresas ou sindicatos.

A resposta **outros** foi mencionada por 55 abrigos e, dada sua variedade, foi categorizada e está contemplada em um item exposto adiante.

GRÁFICO 44

Carência de Profissionais nos Abrigos

Os dados foram pulverizados e admitiram mais de uma resposta.

Os abrigos parecem encontrar dificuldades em desenvolver seu trabalho sem o profissional da área do Serviço Social e da Psicologia, com a preponderância do primeiro. Foram citados com insistência também o educador e o pedagogo. Houve dois abrigos que se referiram à falta de monitores e dois, a de cuidadores, o que reforça o assinalado no capítulo concernente ao Quadro Funcional.

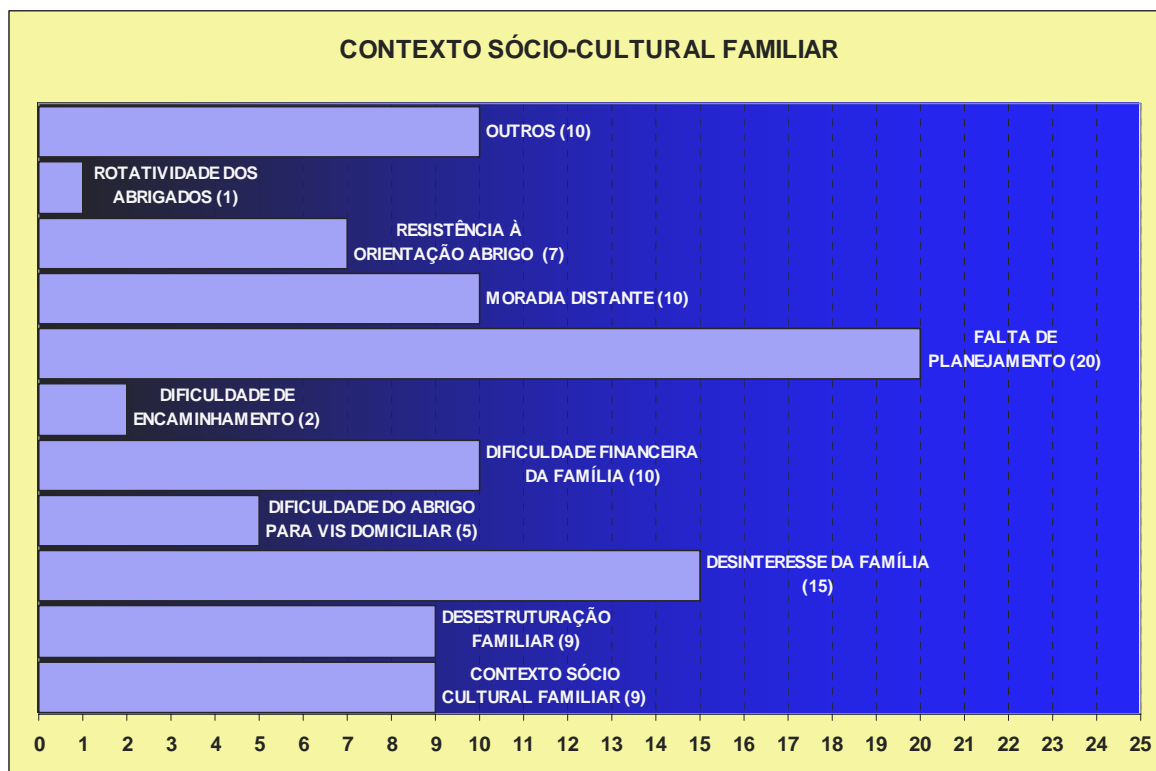
Entretanto, ao serem indagados quanto à correlação entre a estrutura funcional do abrigo e o atendimento às necessidades das crianças e dos adolescentes, 54% dos entrevistados responderam positivamente.

Considera-se como de fundamental importância a realização de reuniões entre os profissionais que atuam diretamente nos abrigos e os profissionais das Varas da Infância e da Juventude, para maior conhecimento e delineamento das respectivas competências e limitações a elas inerentes.

- Trabalho com as famílias

GRÁFICO 45

Dificuldades no trabalho com as famílias



Essas respostas também foram repetidas e pulverizadas e, por essa razão, categorizadas.

Observa-se que, no tocante às dificuldades para se trabalhar com as famílias, a falta de um planejamento específico foi o dado mais apontado pelos abrigos que assinalaram este item. Ressalta-se que foram incluídas na categoria planejamento todas as respostas que abrangiam planos, projetos e programas relacionados ao trabalho com as famílias, desde planos de governo a projetos relacionados à contratação de pessoal especializado.

O desinteresse da família foi apontado por 15 abrigos, sinalizando para a idéia de culpabilização das famílias, pois as informações indicaram para a falta de interesse na criança, a não obediência aos horários estipulados para visitas etc., deixando a impressão de atribuir-se ao grupo familiar a responsabilidade pelo não desabrigo.

Apenas dez abrigos expressaram as dificuldades financeiras da família como um fator impeditivo ao trabalho realizado. Em apenas dois deles percebeu-se uma reflexão a respeito dos problemas que envolvem os segmentos mais pauperizados.

A moradia distante também foi citada por dez abrigos e pode estar relacionada a problemas financeiros para o estabelecimento de contatos e realização de visitas. Este dado aponta ainda, para a importância da regionalização do atendimento.

Os abrigos cujas respostas foram categorizadas como dificuldades quanto ao contexto sociocultural das famílias apontam, novamente, para a idéia de que o abrigo ainda é o melhor para a criança ou para o adolescente, pois o meio familiar dificultaria o processo socioeducacional da criança. Alguns entrevistados chegaram a verbalizar a dificuldade de readaptação às rotinas da casa por parte daquelas crianças que passam as férias ou os fins de semana com a família e retornam ao abrigo com hábitos e comportamentos diferentes.

A “desestrutura” familiar também aparece como dificuldade para a realização do trabalho, sem especificação dos motivos que levariam a essa “desestrutura”.

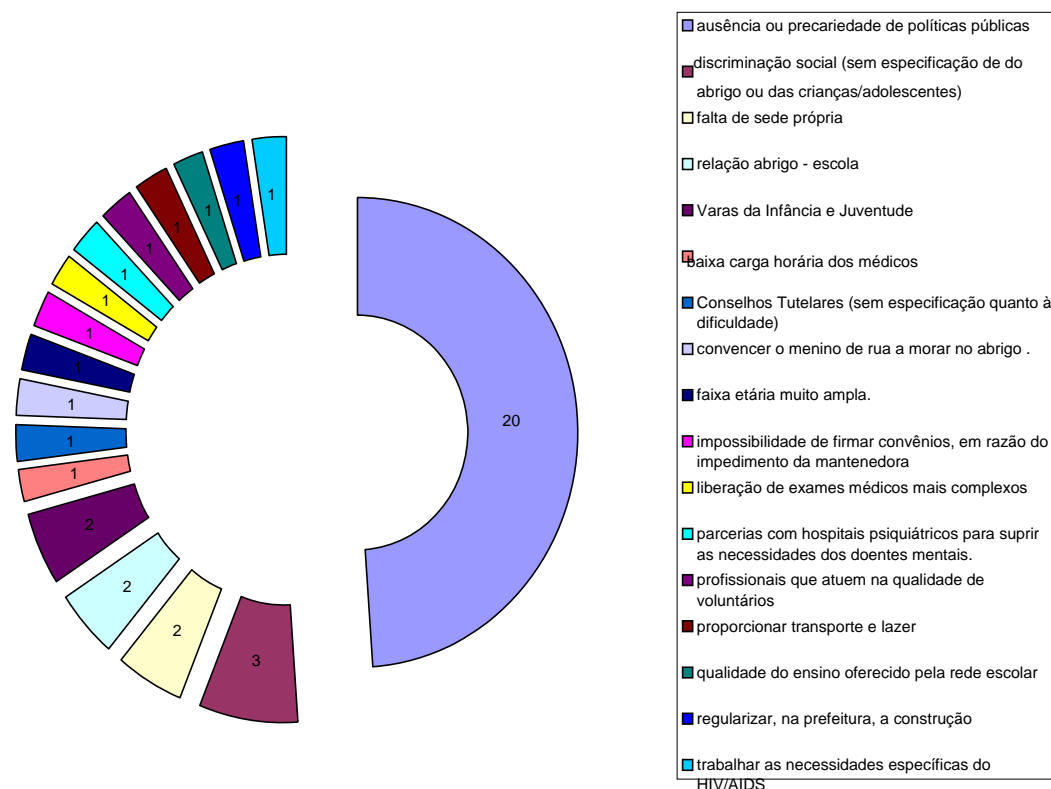
As demais respostas direcionaram-se à resistência da família em seguir as normas do abrigo, à falta de visitas domiciliares por dificuldades da própria instituição, dificuldades de encaminhamento das famílias.

- Outras Dificuldades

Apenas nove abrigos indicaram “outras dificuldades”, além das que foram apresentadas no questionário. Alguns deles mencionaram mais de uma dificuldade entre essas “outras”, o que justifica um volume maior de respostas. Estas foram pulverizadas e pontuais.

Na categoria ausência ou precariedade das políticas públicas, as respostas direcionaram-se para a área da saúde, da educação e do próprio abrigamento.

GRÁFICO 46
Outras Dificuldades



A discriminação social foi um problema levantado por três abrigos, sem especificação quanto ao tipo de discriminação, o mesmo ocorrendo quanto às dificuldades de dois abrigos com relação aos Conselhos Tutelares.

As dificuldades com relação às Varas da Infância e Juventude, mencionadas por dois abrigos, direcionaram-se à falta de interlocução com o abrigo e à burocracia. Sinaliza-se para a importância dessa interlocução, para que criança, adolescente e família não sejam vistos e analisados de forma segmentada. Ademais, é por meio da troca que se toma conhecimento das dificuldades de cada profissional, bem como dos limites de sua competência na instituição, que, por si, se caracteriza por sua incompletude.

- Sugestões dos profissionais entrevistados

As sugestões dos entrevistados referiram-se a questões de ordem financeira, material e profissional. Por vezes, um só abrigo indicou mais de uma sugestão. Por esse motivo, os números apresentados nas tabelas são absolutos e representam quantos abrigos sinalizaram esta ou aquela questão.

TABELA 10

Sugestões de ordem financeira

| SUGESTÕES | Detalhamento | Nº de abrigos |
|--|---|---------------|
| Relativo a Convênio Estado e Prefeitura | Aumento do valor do Convênio SAS | 18 |
| | Aumento do valor do convênio SEADS | 18 |
| Financeiras | Obtenção de convênio | 20 |
| | Concessão de imóvel | 02 |
| | Isenção de taxas e impostos | 06 |
| | Auxílio Financeiro para manutenção e/ou melhoria do atendimento | 26 |
| | Subsídios regulares | 20 |
| | Subsídios para arcar com despesas com funcionários (contratação/remuneração/direitos) | 10 |
| | Subsidiar atividades culturais/profissionalizantes | 04 |
| | Subsídios para cursos de formação e capacitação profissional | 01 |
| Parcerias | Estabelecimento de parcerias com faculdades, empresas e outros | 05 |

A necessidade de aumento do valor do convênio¹ foi lembrada por 36 abrigos e 20 das respostas afirmaram a existência de dificuldades para obtenção de convênio.

O subsídio financeiro foi apontado no sentido de assegurar o desenvolvimento de projetos e programas que visem melhor prestação de serviço, bem como a expansão e manutenção do quadro funcional.

Os abrigos preocuparam-se em ressaltar a necessidade de contratação de novos funcionários. Foi também mencionada a necessidade de assegurar

¹ A discussão sobre os convênios foi tratada no item Aspectos Financeiros, onde se pode observar o alto custo de uma criança abrigada.

direitos trabalhistas, pois, embora a pesquisa não tenha mensurado, houve verbalizações dos entrevistados quanto ao não cumprimento de tais direitos.

TABELA 11

Sugestões de ordem material

| Sugestões | Espécie | Abrigos |
|-----------|------------------------------|---|
| Doações | Alimentos | 15 |
| | Roupas | 08 |
| | Higiene e limpeza | 19 |
| | Material pedagógico; escolar | 38 |
| | Material esportivo | 01 |
| | Medicamentos | 04 |
| | Utensílios eletro-doméstico | 05 |
| | Móveis | 08 |
| | Material de escritório | 03 |
| | Computadores | 10 |
| | Veículo | 12 |
| | Equipar ou renovar | 02 |
| | Construção | Material de construção para ampliação/reforma/manutenção |

Com as respostas oferecidas a respeito do item material, pode-se visualizar ainda mais claramente as dificuldades cotidianas que as entidades enfrentam. Muitos abrigos contam com doações de alimentos, roupas e outros donativos. No entanto, dependem em grande parte da boa vontade de pessoas e nem sempre o que é arrecadado corresponde às necessidades da instituição. Além disso, nem todos contam com o auxílio sistemático.

Ademais, doações traduzem formas e costumes tradicionais de assistência e de caridade e não asseguram direitos. Verificou-se que a doação é importante como forma de adquirir bens que não poderiam ser adquiridos de outro modo, tendo em vista as dificuldades financeiras alegadas.

Destaca-se a necessidade de receberem material pedagógico/escolar, produtos de higiene e limpeza e somente então, alimentos, seguidos de material de construção para ampliação, reforma ou manutenção dos abrigos.

Geralmente, equipamentos e utensílios de maior valor não são fáceis de se conseguir, no entanto, as respostas dos responsáveis reeditam a mesma concepção a respeito da forma de como angariar algo que seja importante para o funcionamento do abrigo, ou seja, por meio de donativos.

As sugestões que os abrigos ofereceram deram indicativos de que reconhecem a necessidade do Poder Público ter uma maior aproximação das questões sociais que envolvem a medida de abrigamento. No entanto, em relação a outras questões, alguns abrigos deixaram claro sua não disposição de manter convênio com o governo estadual e municipal, como modo de evitarem a interferência destes na organização do trabalho que realizam.

TABELA 12

Sugestões quanto a Políticas Públicas

| Políticas Públicas, Programas e Projetos | Sugestões | No. de abrigos |
|---|--|-----------------------|
| Incremento de Políticas Públicas | Criação de rede de profissionais | 2 |
| | Ampliação da rede de saúde/ atendimento médico | 6 |
| | Serviços de apoio psicológico | 3 |
| | Política de emprego e renda às famílias | 4 |
| | Garantia de vaga escolar | 2 |
| Programas de desabrigamento | Inclusão dos jovens no mercado de trabalho | 2 |
| | Auxílio financeiro às famílias | 04 |
| | Casas de Apoio a Maioridade | 03 |
| | Formação Profissional | 01 |
| | Material de construção para as famílias | 01 |

As sugestões apresentadas neste quadro sinalizam que a melhoria do atendimento das crianças e adolescentes em situação de abrigamento está vinculada às políticas sociais, uma vez que a criança atendida pelo abrigo necessita de diferentes recursos sociais e o abrigo não pode e não deve dar conta sozinho dessa demanda. Caso isso ocorra, pode inclusive, estar contrariando o ECA, que salienta a importância da criança ou adolescente, mesmo em regime de abrigo, participar e estar vinculado à vida em sociedade.

Os abrigos indicaram dificuldades enfrentadas quanto ao atendimento pelos serviços de saúde e de educação, apontados como precários, o que fica evidenciado ao se verificar a demanda das entidades por profissionais da área médica. Provavelmente, os abrigos entendem que a contratação de

profissionais dessa área possibilite a superação dos problemas decorrentes da pouca eficácia dos serviços da área da saúde.

Considera-se este dado como decorrente da falta de compreensão a respeito da incompletude institucional, pois o abrigo por si só, não pode dar conta de todas as expressões da questão social, nem qualquer instituição isoladamente. Essa inferência reitera a necessidade de efetivação de políticas públicas mais eficazes e eficientes.

As observações dos entrevistadores apontam ainda, para a possibilidade de atendimento diferenciado de alguns serviços com relação ao abrigo, por “entenderem a situação”, pois no caso, as crianças e adolescentes não estariam exercendo seus direitos de cidadania, mas sendo atendidos por questões humanitárias e exclusivas.

Verificou-se ainda, a preocupação em desenvolver um trabalho com as famílias, por meio da contratação de pessoal especializado na área. Foi ainda salientada a necessidade de uma política de renda para as famílias, como meio de abreviar a permanência da criança e do jovem abrigado.

Somente um abrigo apontou para a necessidade de uma política dirigida às famílias para atender à demanda populacional antes do abrigamento, evitando assim, que a criança ou o adolescente fosse abrigado em razão de problemas sociais e financeiros. Essa mesma visão surgiu em outro abrigo, que sinalizou para a importância de uma política habitacional para a população pobre.

Ainda na perspectiva do desabrigamento, encontram-se respostas que incluem a preocupação no preparo dos jovens para o mercado de trabalho, bem como na de busca de alternativas para a inserção social após o desabrigamento, nos casos em que não exista a retaguarda familiar.

TABELA 13

Sugestões quanto à contratação de profissionais

| Contratação de Profissionais | Número de abrigos |
|-------------------------------------|--------------------------|
| Psicólogos | 21 |
| Fonoaudiólogo | 13 |
| Assistente social | 11 |
| Pedagogos | 08 |
| Terapeuta ocupacional | 08 |
| Médico | 07 |
| Educadores | 05 |
| Médico psiquiatra | 05 |
| Professores de Educação Física | 05 |
| Psicopedagogos | 05 |
| Professores | 04 |
| Voluntários | 04 |
| Dentista | 03 |
| Recreacionista | 03 |
| Acupunturista, massagista | 02 |
| Advogado | 02 |
| Nutricionista | 02 |
| Administrador | 01 |
| Fisioterapeuta | 01 |
| Enfermeiro | 01 |
| Outras áreas | 21 |

O profissional mais indicado foi o psicólogo, seguido do fonoaudiólogo e do assistente social. A necessidade de profissionais específicos da área da saúde refere-se aos abrigos de atendimento especializado.

Os entrevistados sugeriram também a realização de cursos de capacitação, formação e reciclagem, assim como a viabilização de encontros com outros abrigos, o que sugere uma visão crítica quanto ao trabalho desenvolvido. Tais ações poderiam ser oferecidas por intermédio dos órgãos públicos envolvidos em parcerias com faculdades, por exemplo.

Capítulo III

CARACTERIZAÇÃO DAS CRIANÇAS E DOS ADOLESCENTES, DOS PAIS E DA SITUAÇÃO DE ABRIGAMENTO

Considerações iniciais

Há um total de 4.847 crianças e adolescentes vivendo nos abrigos na Cidade de São Paulo. As principais características que compõem seu perfil, informações básicas sobre sua família, sua situação de abrigo, os motivos geradores dessa necessidade, o tempo em que vivem no abrigo e a perspectiva de reintegração familiar, foram sistematizadas a partir dos registros contidos em seus prontuários, tomando-se uma amostragem probabilística sistemática, que representa 8,5% (411 crianças e adolescentes) da população abrigada.

Os prontuários referentes às crianças e adolescentes possibilitaram o acesso a significativas informações a seu respeito. Quanto aos pais, as informações foram bastante restritas, destacando-se os índices que indicam a não obtenção do dado.

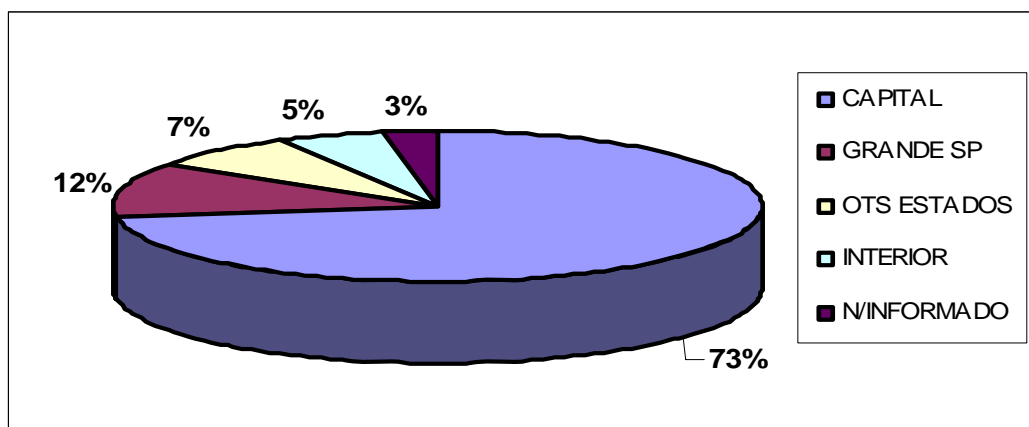
1. Caracterização das crianças e adolescentes abrigados

- Naturalidade

A maioria das crianças e dos adolescentes (73%) nasceu em São Paulo - Capital, seguido de 12% na Grande São Paulo, 7% em outros Estados e 5% no interior do Estado de São Paulo.

GRÁFICO 47

Local de Nascimento

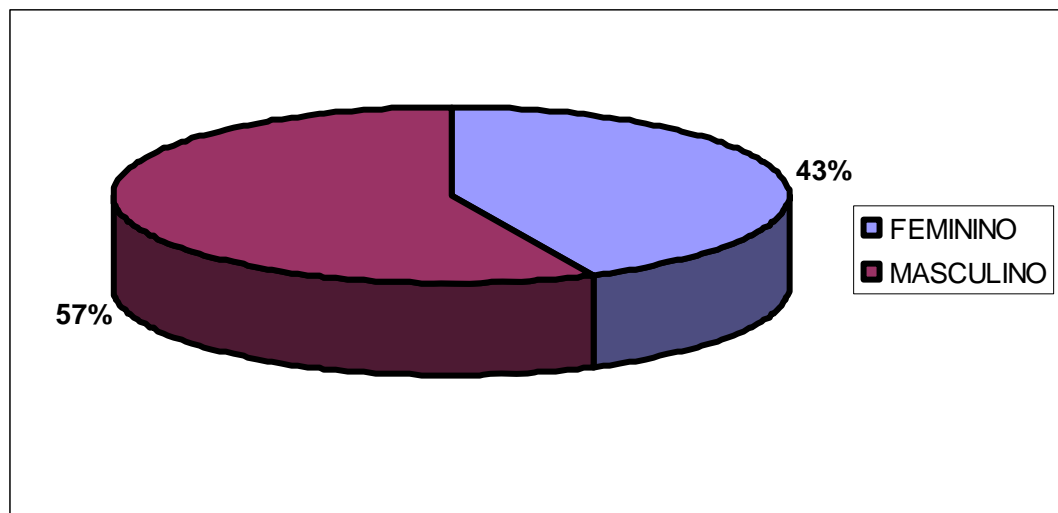


- Sexo

O número de crianças e adolescentes do sexo masculino (57%) prevalece sobre o feminino (43%).

GRÁFICO 48

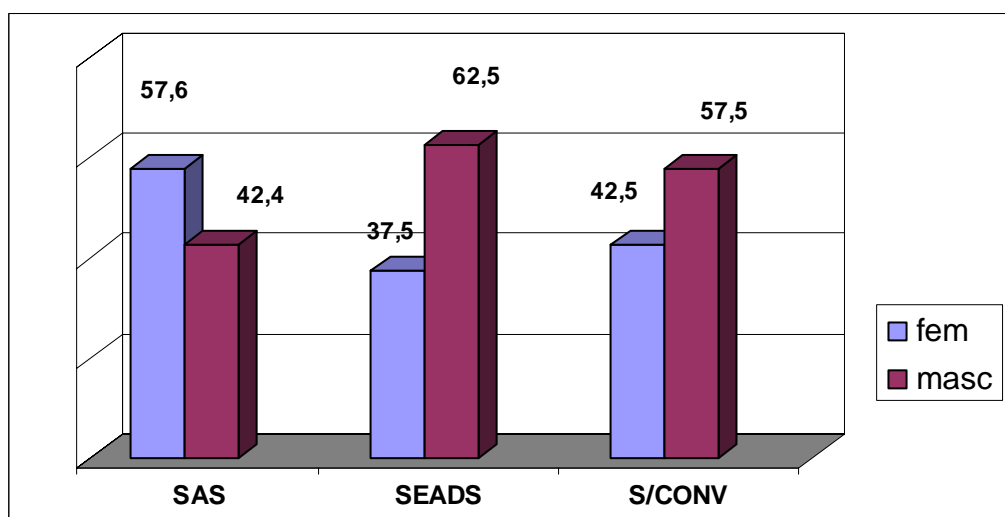
Sexo



Levando em consideração os convênios mantidos, embora o número da população do sexo masculino seja maior no cômputo geral dos abrigos, nos conveniados com a SAS prevalece o sexo feminino, que representa 57,6% da população pesquisada na amostragem; nos demais abrigos há preponderância do sexo masculino: abrigos SEADS, com 62,5% e abrigos não conveniados, 57,5%.

GRÁFICO 49

Sexo Crianças Abrigos Conveniados e Não Conveniados



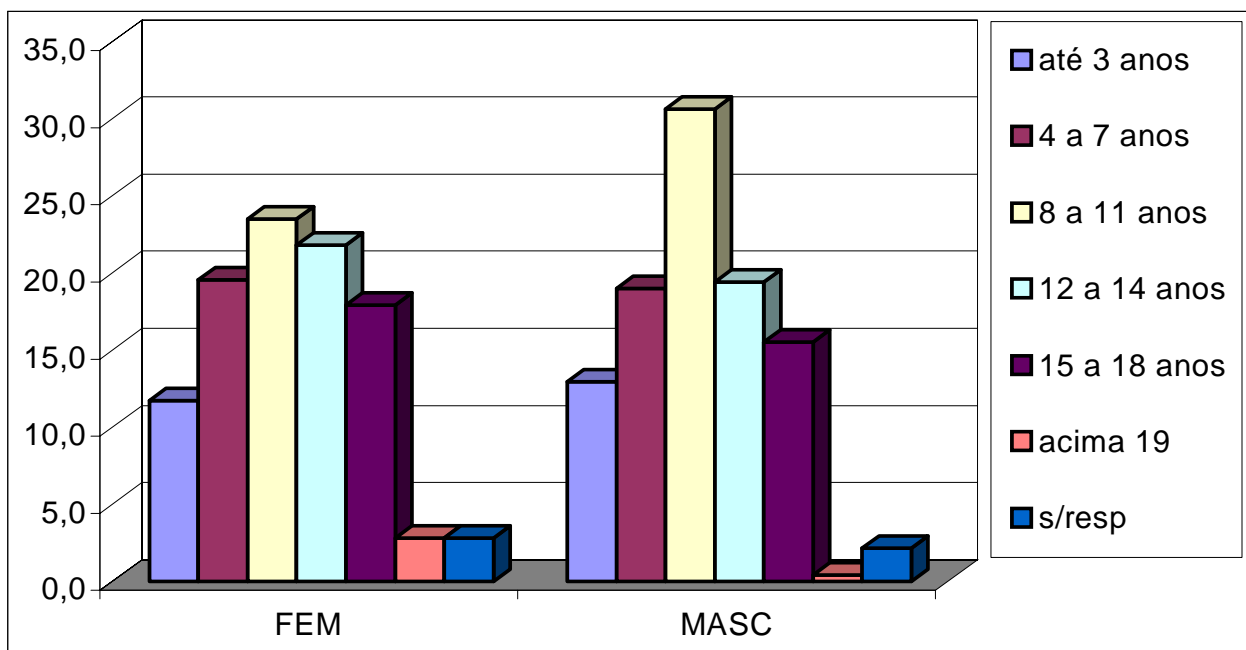
Realizando o cruzamento de dados constata-se variação pequena quanto ao sexo nas seguintes faixas etárias:

- de 0 a 3 anos: 12,9% meninos e 11,7% meninas;
- de 4 a 7 anos: 19% meninos e 19,6% meninas;
- de 12 a 14 anos: 19,4 % sexo masculino e 21,8% sexo feminino;
- de 15 a 18 anos: 15,5% sexo masculino e 17,9% sexo feminino;
- acima de 19 anos: 0,4 % sexo masculino e 2,8% sexo feminino.

Já com relação à faixa etária de oito a 11 anos há maior quantidade de meninos (30,6%) do que de meninas (23,5%).

GRÁFICO 50

Sexo por Faixa Etária

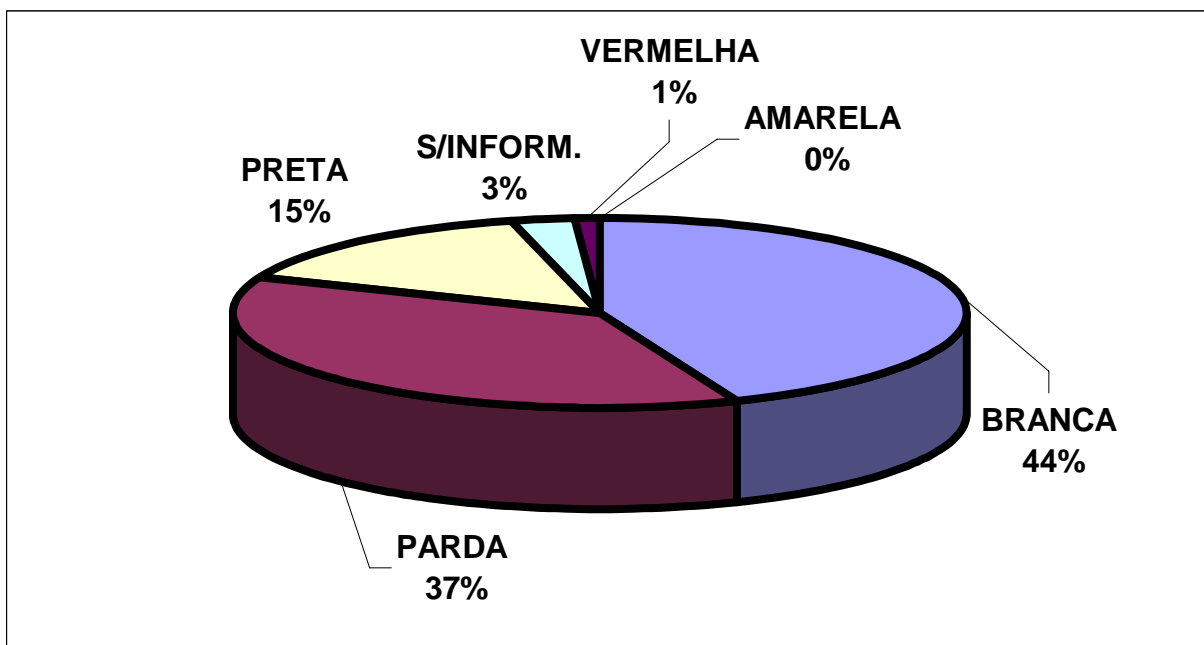


- Cor da Pele

Constatou-se que 44% das crianças e dos adolescentes são da cor branca; 37% da cor parda; 15% da cor preta. A somatória destes dois últimos revela que os de etnia negra representam 52% da amostragem pesquisada.

GRÁFICO 51

Cor da Pele



Tal constatação é mais um indicativo de que crianças e adolescentes negros permanecem mais tempo abrigados. Conforme já apontado em outra pesquisa¹, uma das razões que levam crianças negras a permanecerem mais tempo no abrigo, relaciona-se à dificuldade de serem encaminhadas à família adotiva, mesmo quando se trata do seu próprio grupo racial. Há que se considerar ainda as condições sociais espoliativas e discriminatórias em que vive grande parte desse segmento, ao longo de sua história no país.

¹ Sobre esse assunto, consultar Silveira, A .M. in Particularidades da Adoção: a questão da etnia. Dissertação de Mestrado. PUC/SP, 2002.

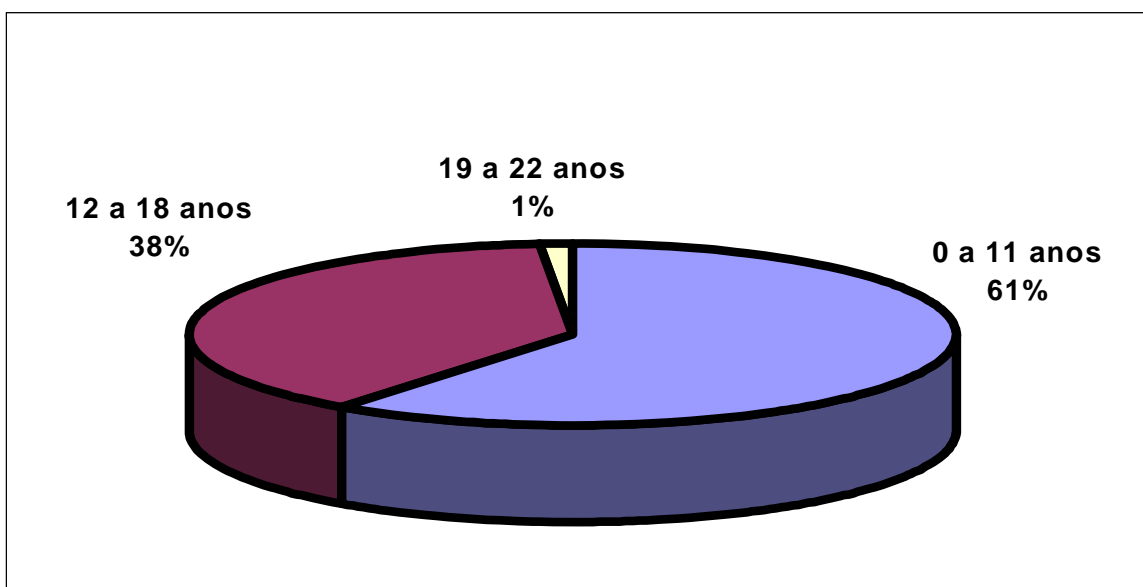
Não foi possível obter a informação em 3% do total. As crianças e adolescentes da cor vermelha representam 1%. Na amostragem não foram constatadas crianças ou adolescentes da cor amarela.²

- Idade

Constatou-se o predomínio de crianças (61%) sobre adolescentes (38%) e também a existência de uma pequena parcela de adultos (1%), a qual se refere a três jovens que vivem em abrigos e a dois que vivem em instituições especializadas para portadores de deficiência mental.

GRÁFICO 52

Crianças, Adolescentes e Adultos



Como as instituições que atendem portadores de deficiência mental, em geral, não colocam limite de idade para o atendimento, os pesquisadores

² As categorias utilizadas nesta pesquisa para indicar cor da pele são as mesmas do IBGE.

levantaram nesses abrigos somente os dados das crianças e adolescentes na faixa etária de 0 a 18 anos.

É possível deduzir que a porcentagem dos adultos abrigados³ seja maior do que o constatado, pois alguns abrigos informaram critério de faixa etária para além dos 18 anos, assumindo formalmente tal questão.

Ainda referendando tal dedução, a partir da informação coletada junto aos abrigos sobre a criança ou adolescente com menor e maior idade, foi possível constatar que: 8 abrigos atendem jovens de 19 anos; 4 abrigos, jovens de 20 anos; 2 abrigos, jovens de 21 anos; 1 abrigo, jovens de 22 anos e outro, jovens de 23 anos.

Além desses, existem dois abrigos que, apesar de declararem atender adolescentes até 18 anos, continuam abrigando-os após completarem a maioridade: *“os entrevistados estavam considerando todos os moradores do abrigo, inclusive os maiores de 18 anos, que embora tenham completado a maioridade, permanecem ali residindo”* (informação do supervisor de campo) e *“as crianças mesmo quando atingem a maioridade, se não tiverem para onde ir ficam no local”* (informação do responsável pelo abrigo).

Essa situação reitera a necessidade de investimento, de esforços da rede de atendimento para que crianças e adolescentes vivam em meio familiar. Pois, ainda que o abrigo se empenhe no processo de fortalecimento da autonomia do adolescente, por meio da escolarização, profissionalização ou mesmo intermediação na busca de emprego, dificilmente aqueles que não contam com retaguarda familiar, poderão viver longe da tutela institucional.⁴

³ Em instituições não exclusivas para deficientes mentais.

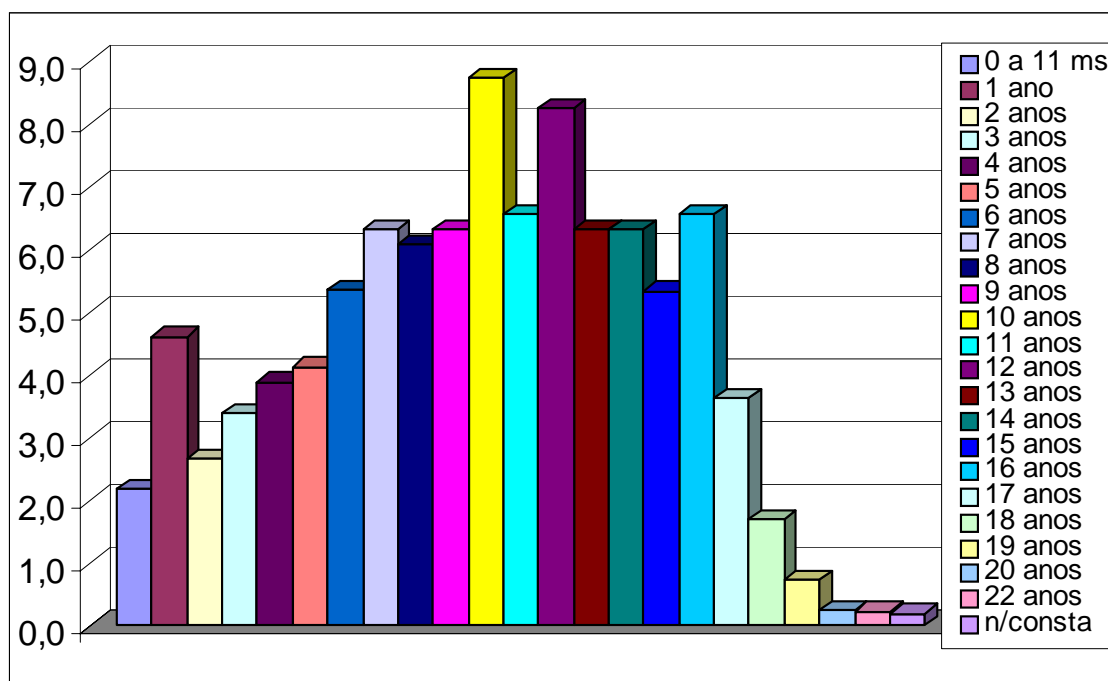
⁴ Sobre esta questão consultar Silva (1996) *Os filhos do Governo: A formação da identidade criminosa em crianças órfãs e abandonadas*. Como egresso da FEBEM/SP e do sistema penitenciário, Silva dirigiu sua pesquisa para o estudo sobre as condições institucionais de atendimento às crianças abandonadas que viveram sob a tutela do Estado, especificamente durante o período do regime militar. Uma grande parte dos sujeitos pesquisados delinqüiu, o que levou o autor a estabelecer conclusões a respeito da dificuldade de viverem livres e autônomos, longe da tutela de uma instituição.

A pesquisa de Cunha, Anadyr C. *O Dia seguinte: A Vida além dos muros de adolescentes egressos do programa Casas de Convivência* - FEBEM/DT2- Dissertação de mestrado em Serviço

Quanto à distribuição das crianças por idade, excetuando-se o percentual de 4,6% de crianças com um ano, observa-se um aumento gradual na faixa de 0 a 5 anos: criança desde 0 a 11 meses (2,2%); crianças de dois anos (2,7%); crianças de três anos (3,4%); crianças de quatro anos (3,9%) e de cinco anos (4,1%).

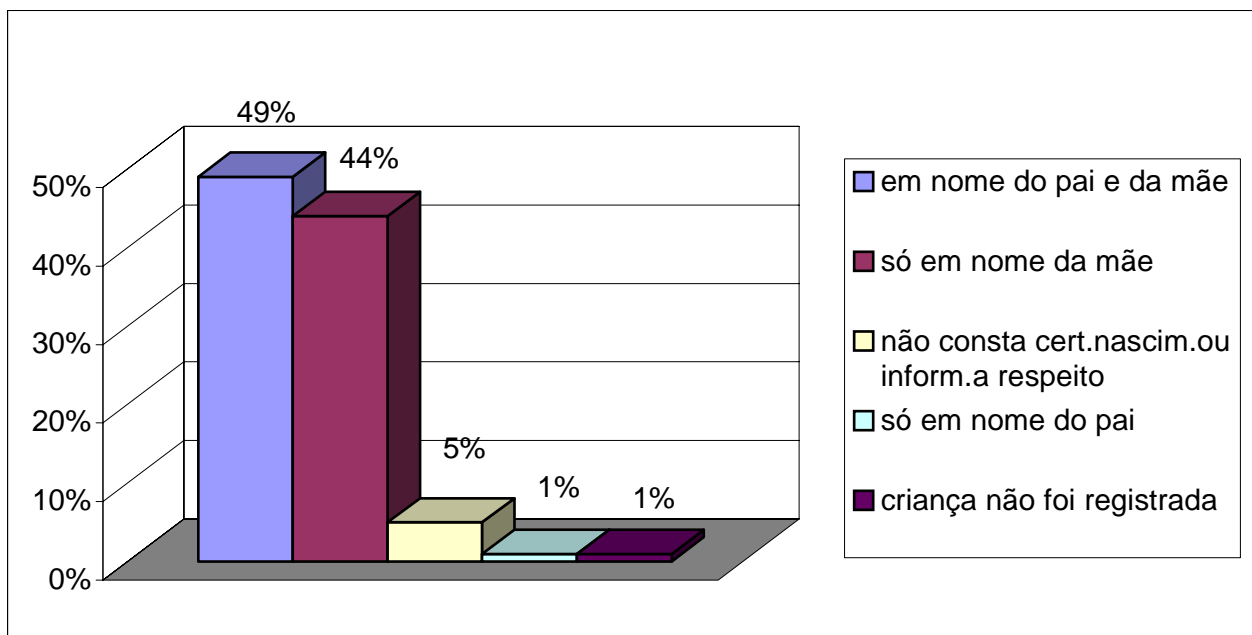
Ainda que no total observe-se presença mais representativa de crianças que de adolescentes nos abrigos, realizando uma análise particularizada, constata-se índices significativos de abrigados que se encontram na fase da pré-adolescência e adolescência.

GRÁFICO 53

Faixa Etária

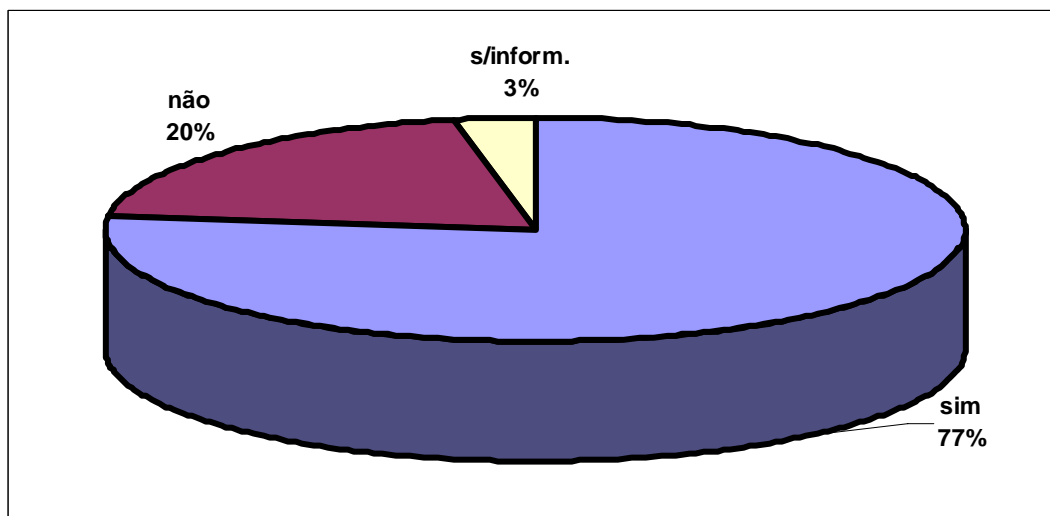
A faixa etária de maior concentração é a de seis a dezesseis anos. Verificou-se na amostragem pesquisada 8,8% de crianças com dez anos; 8,3% com doze anos; havendo um equilíbrio nos índices referentes a sete anos (6,3%), oito anos (6,1%), nove anos (6,3%), onze anos (6,6%), treze anos (6,3%),

GRÁFICO 54

Filiação no Registro Nascimento**- Inserção na Rede Escolar**

A maioria das crianças e adolescentes em fase de escolaridade obrigatória (77%) está inserida na rede escolar.

GRÁFICO 55

Inserção Rede Escolar

As justificativas para aqueles que não estão matriculados referem-se em sua maioria aos portadores de deficiência mental sem condições de aprendizagem e ainda, para os quais não se obteve vaga em escola ou classe especiais. Há ainda os que foram abrigados no final do período letivo não sendo possível matriculá-los.

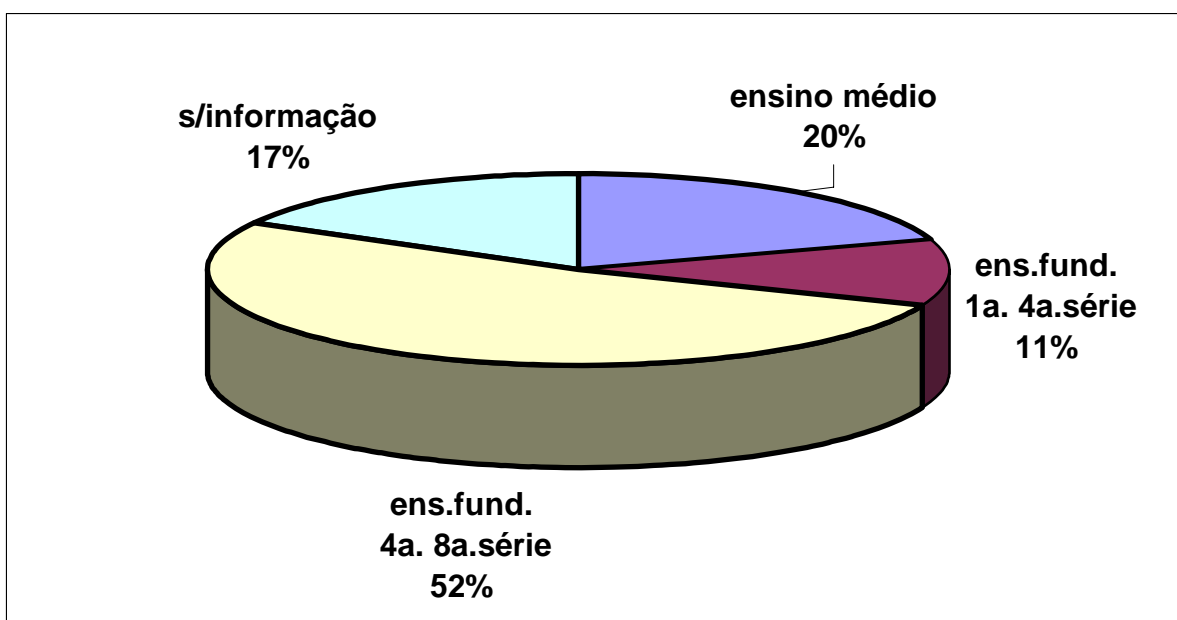
Quanto ao grau de escolaridade, constatou-se que 75% cursam o ensino fundamental, sendo que apenas 5% correspondem ao ensino médio.

- Grau de escolaridade dos adolescentes

Realizando o cruzamento de dados, constatou-se defasagem no grau de escolaridade correspondente à faixa etária em questão, o que pode significar ainda maior dificuldade no processo de desligamento e auto-sustento para aqueles que não têm retaguarda familiar.

GRÁFICO 56

Grau Instrução na Faixa Etária de 15 a 18 anos



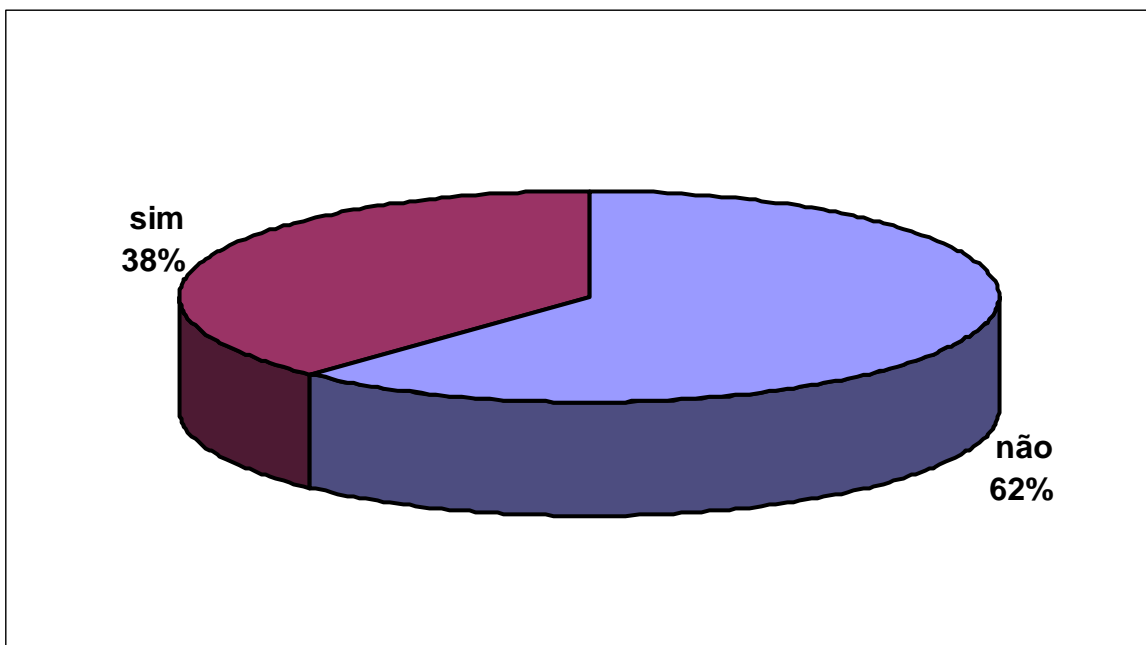
Dos adolescentes pesquisados entre 15 e 18 anos, apenas 20% cursam o ensino médio. A maioria (52%) cursa o ensino fundamental (4^a a 8^a série), existindo ainda uma pequena parcela (11%) no ensino fundamental (1^a a 4^a série), questão essa que revela a defasagem no grau de escolaridade daqueles que estão prestes a serem desabrigados. Em 17%, não foi registrada tal informação.

-Crianças/adolescentes com problemas de saúde ou necessidades especiais

Em 62% da amostragem não foram mencionados problemas de saúde ou necessidades especiais que requerem atendimento especializado. Dos 38% que apresentam algum problema, 77% recebem atendimento especializado.

GRÁFICO 57

Crianças/adolescentes com problemas de saúde ou necessidades especiais



2. CARACTERIZAÇÃO DOS PAIS

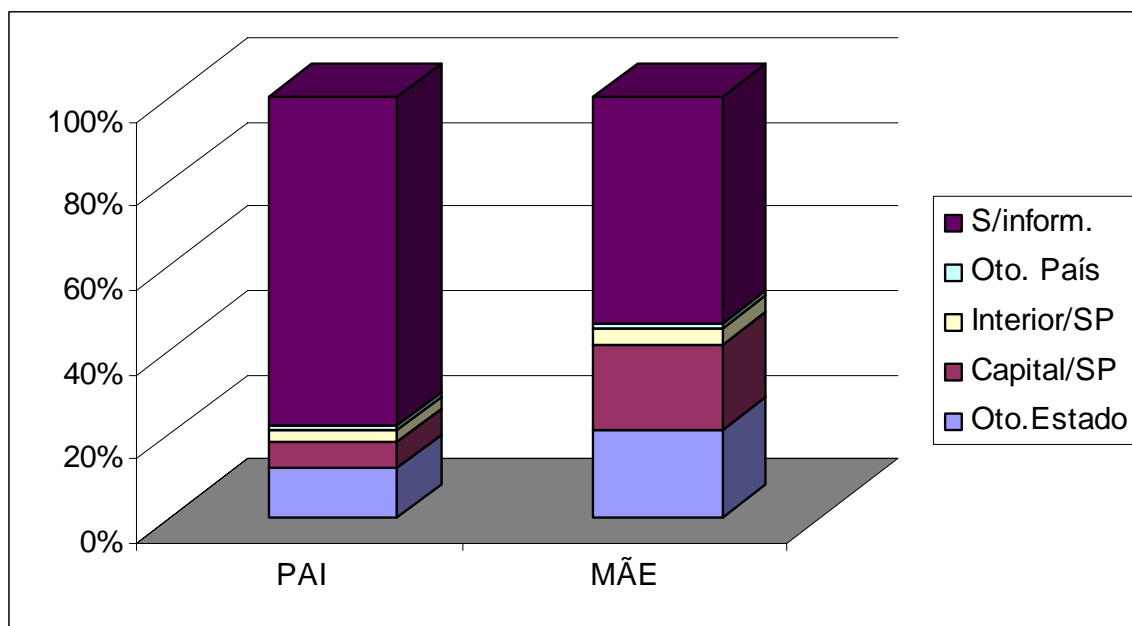
As informações sobre os pais das crianças e adolescentes pesquisados são poucas, sendo que o maior destaque é para a inexistência de dados, em especial com relação à figura paterna.

- Naturalidade

Não foi possível obter a informação sobre o local de nascimento do pai em 78% do universo pesquisado; inclusive da mãe, em 54% dos casos.

GRÁFICO 58

Local de Nascimento dos Pais



As informações obtidas indicam uma maioria de pessoas provenientes de outros Estados: mãe (21%) e pai (12%). Entretanto, se considerarmos a pulverização das respostas nas diversas cidades, constata-se maior relevância do índice daqueles que nasceram na cidade de São Paulo: mãe (20%) e pai (6%).

TABELA 14

| LOCAL NASCIMENTO PAIS - OUTROS ESTADOS | | |
|---|-----|-----|
| | PAI | MÃE |
| <i>Minas Gerais</i> | 8 | 22 |
| <i>Bahia</i> | 14 | 19 |
| <i>Pernambuco</i> | 15 | 17 |
| <i>Paraná</i> | 0 | 11 |
| <i>Alagoas</i> | 3 | 4 |
| <i>Ceará</i> | 1 | 3 |
| <i>Sergipe</i> | 1 | 3 |
| <i>Rio de Janeiro</i> | 1 | 3 |
| <i>Espírito Santo</i> | 0 | 2 |
| <i>Rio Gde.Norte</i> | 0 | 2 |
| <i>Paraíba</i> | 4 | 1 |
| <i>Goiás</i> | 1 | 1 |
| <i>Pará</i> | 0 | 1 |
| <i>Mato Grosso Sul</i> | 2 | 0 |
| <i>Maranhão</i> | 1 | 0 |
| | 51 | 89 |

Local de nascimento dos pais -Outros Estados

Quanto às mães provenientes de outros Estados, em números absolutos, o destaque é Minas Gerais (22), Bahia (19), Pernambuco (17) e Paraná (11). No que se refere aos pais o destaque é para os nascidos em Pernambuco (15), Bahia (14), Minas Gerais (8) e Paraíba (4).

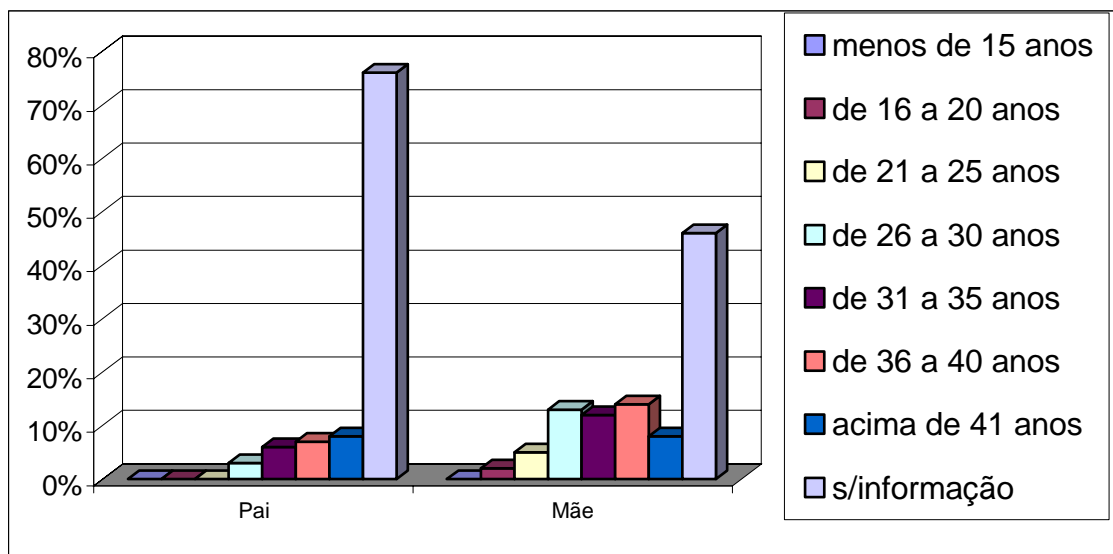
- Idade

Não foi possível obter a informação sobre a idade do pai em 76% do universo pesquisado, assim como da mãe, em 46%.

As informações obtidas sobre a mãe indicam maior prevalência nas faixas etárias de 36 a 40 anos (14%), 26 a 30 anos (13%), 31 a 35 anos (12%).

Com relação ao pai, destacam-se as faixas etárias: acima de 41 anos (8%), 36 a 40 anos (7%), 31 a 35 anos (6%) e 26 a 30 anos (3%).

GRÁFICO 59
Faixa Etária dos Pais



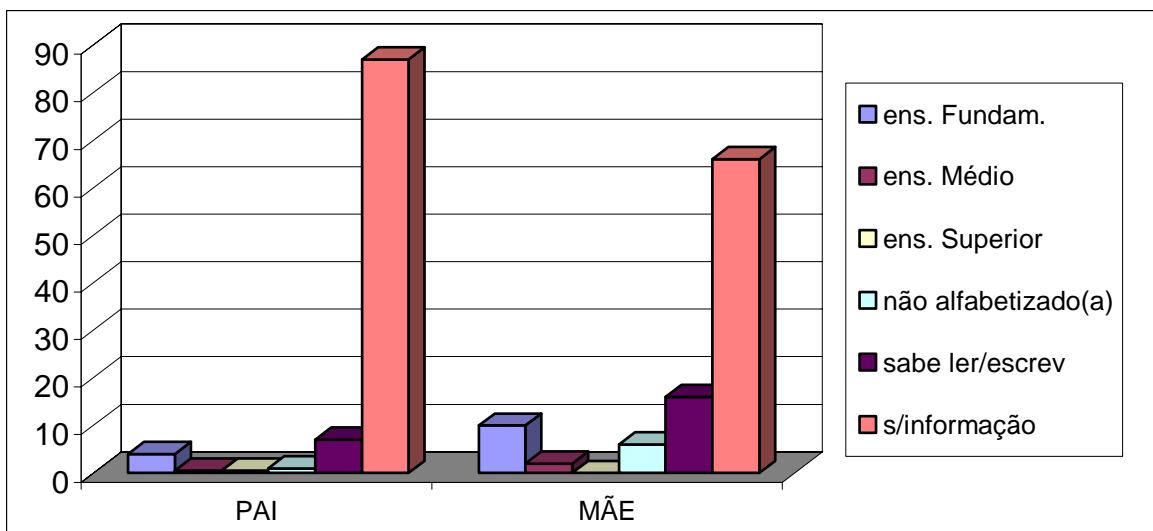
- Grau de Escolaridade

O destaque ocorre para a falta de informação sobre a escolaridade do pai (87%) e da mãe (66%).

As respostas que trazem alguma indicação sobre a questão apontam para o baixo grau de instrução dos pais: sabe ler/escrever (mãe 16% e pai 7%), ensino fundamental completo ou incompleto (mãe 10% e pai 4%) e não alfabetizado (mãe 6% e pai 1%).

GRÁFICO 60

Grau Escolaridade dos Pais



- Situação Conjugal

A falta de informações a respeito do estado civil obteve maior destaque especialmente com relação à figura paterna: pai (67%) e mãe (37%).

Das respostas obtidas, quanto às mães destacam-se: solteiras (23%), outras respostas (12%), convivendo com o pai da criança/adolescente pesquisado (12%), separada (9%) e convivendo com outro companheiro (7%).

TABELA 15

Situação Conjugal dos Pais

| SIT.CONJUGAL | PAI % | MÃE % |
|------------------------------|-------|-------|
| <i>Solteiro(a)</i> | 4 % | 23% |
| <i>separado(a)</i> | 6 % | 9% |
| <i>conv.c/mãe/pai da cr.</i> | 12 % | 12% |
| <i>conv.c/outa.pessoa</i> | 4 % | 7% |
| <i>s/informação</i> | 67% | 37% |
| <i>outras respostas</i> | 7% | 12% |
| | 100 % | 100% |

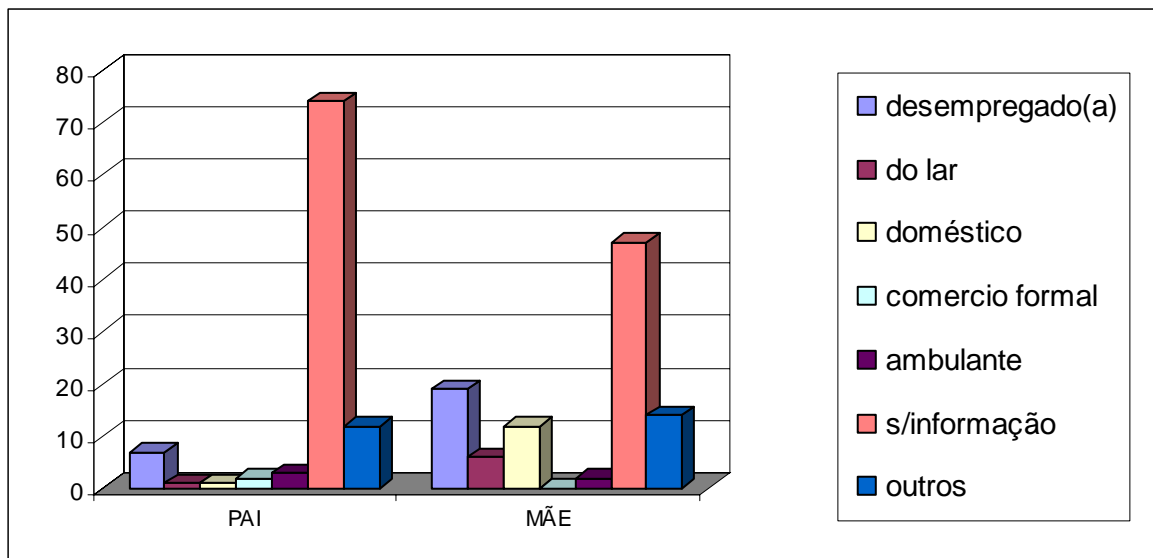
Quanto aos pais, o destaque é para os que convivem com as mães das crianças/adolescentes pesquisados (12%), seguidos de outras respostas (7%), separada (6%), convivendo com outra companheira (4%) e solteiro (4%).

- Trabalho/Ocupação

Tal dado não foi obtido para 74% dos pais e para 47% das mães. Quanto às mães as informações obtidas indicam o desemprego (19%), o trabalho em emprego doméstico (12%) e o trabalho no lar (6%). Sobre os pais o maior índice indica o desemprego (7%).

GRÁFICO 61

Trabalho/Ocupação dos Pais



- Particularidades dos Pais

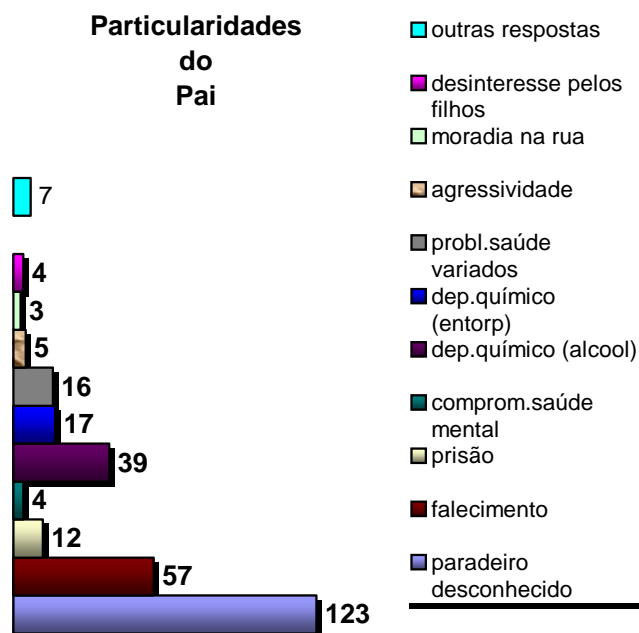
Em 22% do total de crianças e adolescentes pesquisados não foi identificada nenhuma das particularidades apontadas no formulário no que se refere às respectivas mães, sendo que o mesmo ocorreu com relação aos pais em 30%.

Os gráficos referentes às respostas que indicaram algumas particularidades do pai (70%) e/ou da mãe (78%) foram apresentados em números absolutos, tratando-se de questão que possibilitava múltiplas respostas.

Considerando que a alternativa “outros” foi a mais assinalada, realizou-se trabalho de análise e categorização das respostas, pulverizando-as entre as alternativas já existentes ou em novas que foram criadas.

O maior destaque é a informação sobre o paradeiro desconhecido do pai, que obteve 123 respostas. A seguir, 57 respostas indicam seu falecimento e 56, a dependência química (39 referem o alcoolismo e 17, o uso de entorpecentes).

GRÁFICO 62

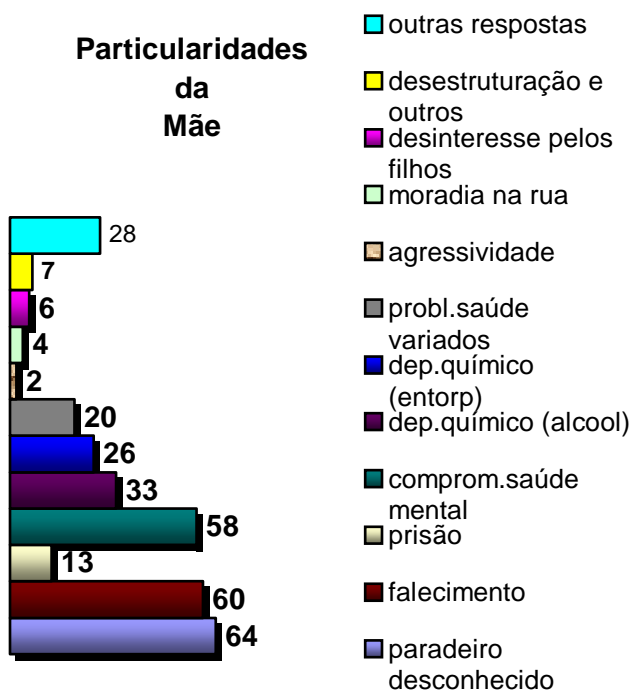


Problemas variados de saúde e a informação de que o pai estaria preso obtiveram 16 e 12 respostas respectivamente.

Com menores índices aparecem indicativos de agressividade/violência relacionados ao pai (5), desinteresse pelos filhos (4), comprometimento de saúde mental (4) e situação de rua (3). Além destas, sete alternativas indicaram outras respostas (7).

O paradeiro desconhecido figura em 64 respostas e em 60, o falecimento da mãe representando os maiores índices, o que sugere a falta de perspectiva dessas crianças e adolescentes quanto à reintegração familiar, tendo em vista que outros estudos indicam a centralidade da mãe na responsabilidade pelos filhos.

GRÁFICO 63



Deduz-se, que a prática da institucionalização de crianças e adolescentes é um dentre outros fatores que podem levar à ruptura do contato entre a mãe e os filhos, sequer sabendo-se sobre seu paradeiro.

Em seguida, também representando importante fator em prejuízo da reintegração familiar, destaca-se em 59 dos casos, a dependência química, sendo que 33 respostas indicam alcoolismo e 26, o uso de entorpecentes.

O comprometimento na área de saúde mental aparece em maior destaque por parte da mãe (58 respostas), o que indica a necessidade do incremento de programas específicos nessa área.

A alternativa “outros” aparece com 28 respostas; variados problemas de saúde com 20 e indicação de que a mãe estaria presa com 13.

Sete respostas espontaneamente fizeram alguma referência depreciativa quanto ao papel materno, sendo utilizados os termos “desestruturada, incapacitada, desestimulada, apática, acomodada, omissa”, centralizando a culpa pela situação da criança na figura feminina, o que sugere a reprodução da questão de gênero.

Tal indicativo associado à menção da dificuldade dos abrigos em trabalhar com as famílias tendo em vista o desinteresse delas (foi apontado por 15 abrigos), reitera a idéia de culpabilização das famílias pela situação das crianças e adolescentes.

3. Caracterização do Abrigamento

-Considerações Iniciais

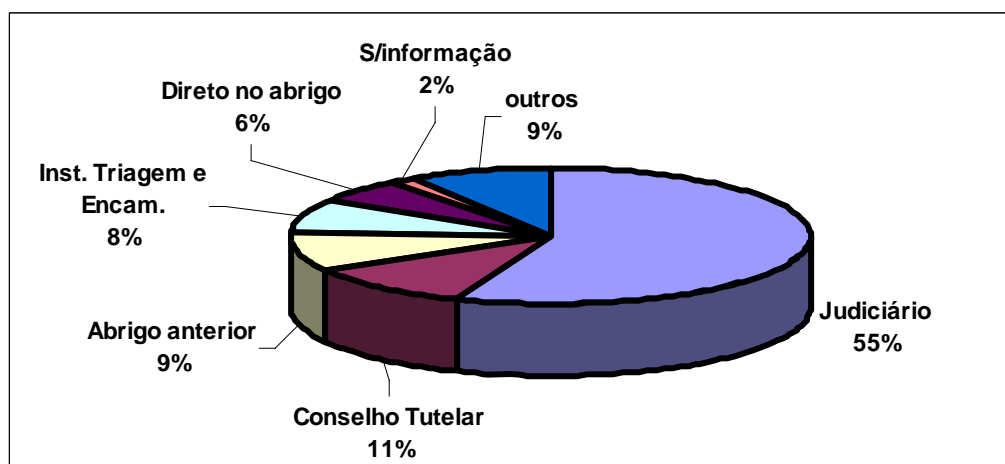
A caracterização do abrigamento apresenta dados relativos à solicitação/intermediação, tempo, motivos, quantidade de abrigos pelos quais passaram, perspectivas de convivência familiar, cruzamento de informações sobre a região de moradia das famílias e região de localização dos abrigos em que estão os pesquisados, e finalmente, a perspectiva de reintegração familiar e desabrigamento.

- Intermediação do Abrigamento

A maioria das crianças e adolescentes teve seu abrigamento intermediado pela instituição judiciária (55%). Em 11%, a medida se deu por meio do Conselho Tutelar; em 9%, a pedido do abrigo anterior em que estava a criança ou adolescente; em 8%, por meio das instituições de triagem e encaminhamento (SOS-Criança e outros); em 6%, por meio de abordagem do profissional do abrigo com as crianças ou adolescentes na rua, e, finalmente, em 9% não se obteve tal informação.

GRÁFICO 64

Intermediação do Abrigamento

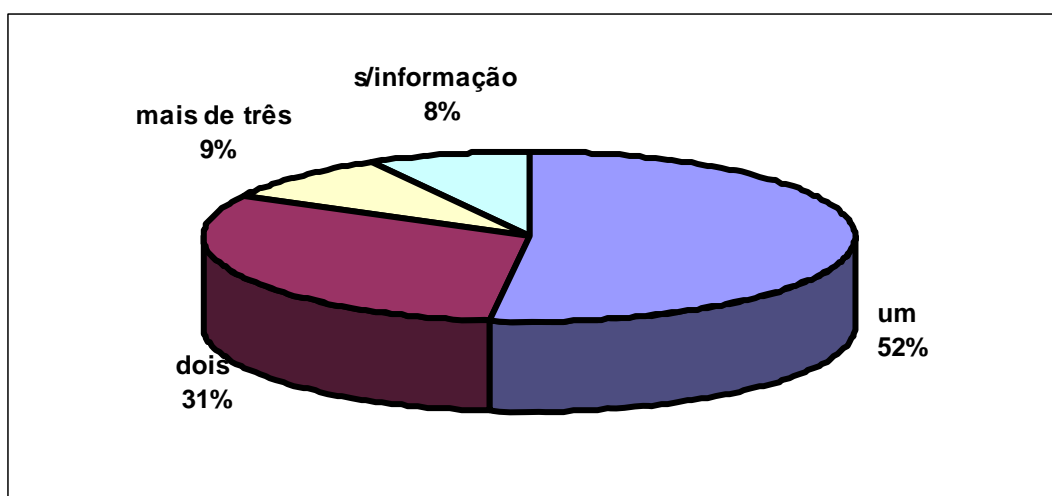


Tal dado referenda o constatado na primeira parte deste estudo quanto a preponderância da ação da instituição judiciária sobre os Conselhos Tutelares no que se refere ao encaminhamento de crianças e adolescentes para os abrigos.

- Circulação nos Abrigos

A maioria das crianças e dos adolescentes (52%) passou apenas por um abrigo, seguido de 31% que passaram por dois abrigos, o que pode significar a inclusão da estadia nas casas de recepção e encaminhamento, até que se encontrasse vaga em abrigo.

GRÁFICO 65
Por quantos abrigos passou



Tal dado aponta para o atendimento do princípio do ECA quanto a se evitar, sempre que possível, a transferência de crianças e adolescentes para outras entidades de abrigamento.

- Motivos do abrigamento

Quanto aos motivos do abrigamento foram obtidas 734 respostas. Por tratar-se de múltipla escolha, optou-se, pela apresentação do quadro dos motivos.

TABELA 16

Motivos do Abrigamento

| Motivos citados | Total de respostas | Percentagem |
|--|---------------------------|--------------------|
| <i>abandono e/ ou negligência</i> | 167 | 22,3 |
| <i>problemas relacionados à saúde e às condições sociais</i> | 138 | 18,8 |
| <i>violência física intra - familiar (maus tratos)</i> | 75 | 10,3 |
| <i>uso de drogas ou alcoolismo, por parte do pai e ou da mãe</i> | 72 | 9,8 |
| <i>entrega da criança a terceiros, que não puderam cuidar</i> | 52 | 7,1 |
| <i>falecimento do pai ou da mãe</i> | 52 | 7,1 |
| <i>criança em situação de rua</i> | 45 | 6,1 |
| <i>problemas mentais do pai e ou da mãe</i> | 38 | 5,2 |
| <i>cumprimento de pena pelo pai ou mãe</i> | 28 | 3,8 |
| <i>problemas de comportamento da criança ou do adolescente</i> | 18 | 2,5 |
| <i>transferência de abrigo</i> | 14 | 1,9 |
| <i>falta de condições dos familiares para cuidar da criança</i> | 13 | 1,8 |
| <i>conflitos conjugais ou familiares</i> | 7 | 0,9 |
| <i>devolução por guardiães</i> | 6 | 0,8 |
| <i>proteção à vida ou à cidadania</i> | 6 | 0,8 |
| <i>ausência de familiares para cuidar da criança</i> | 3 | 0,4 |

Os motivos do abrigamento, embora variados, concentram-se no abandono e/ou negligência (22,3%) e nos problemas relacionados à falta de políticas sociais que dêem conta da demanda dos problemas populacionais relativos à saúde, à falta de condições financeiras, de trabalho, moradia e, ainda, à miserabilidade (18,8%). Levanta-se a hipótese de que muitas das citações concernentes ao abandono e/ou negligência sejam também consequência de um contexto social em que a luta pela sobrevivência resulta no abandono dos próprios filhos, por falta de condições de educá-los.

Em seguida aparecem a violência intra-familiar em 10,3% das respostas e o uso de drogas e do álcool por parte dos familiares em 9,8%. O fato de aparecerem com uma diferença pequena em termos percentuais, sugere a possibilidade de que muitos dos casos de violência e maus-tratos sejam resultado do uso abusivo do álcool ou outras drogas.

Em 7,1% o abrigamento foi feito por terceiros que não puderam arcar com a responsabilidade de cuidar das crianças, configurando-se possivelmente, um quadro da chamada “circulação de crianças” antes do abrigamento. Muitas crianças são criadas por terceiros sem que haja qualquer legalização da situação, mas para outras tantas, isso deixa de ser possível, ao enfrentar-se dificuldades socioeconômicas ou mesmo relativas a problemas de comportamento que venham a apresentar.

O abrigamento por motivo de falecimento do pai e/ou da mãe foi apontado em 7,1% das respostas; por estarem as crianças em situação de rua foram 6,1%; por problemas mentais por parte de pai ou mãe 5,2%; pelo cumprimento de pena por parte de pai ou mãe 3,8% e ainda, por problemas de comportamento da criança ou do adolescente 2,5%.

Embora o dado “transferência de abrigo” (1,9%) não identifique o motivo gerador do abrigamento, optou-se por sinalizá-lo, na medida em que algumas dessas transferências se deram para acompanhar irmãos (o que se mostra positivo), outras, em razão do fechamento do abrigo anterior, ou pela necessidade de um atendimento especializado. Duas das respostas referiram problemas de comportamento das crianças e adolescentes na outra entidade.

Em 1,8%, a falta de condições dos familiares para cuidar das crianças não foi respondida especificamente, o que leva a supor que envolva qualquer um ou vários dos motivos já citados.

Os conflitos conjugais (0,9%), a devolução pela família guardiã (0,9%) e a proteção à vida ou à cidadania (0,8%) foram os menos citados. Ressalta-se que das 6 respostas pertinentes à proteção, 3 referiram-se ao risco de vida em razão da periculosidade do local de moradia (com ameaça de morte por traficantes), 2 eram em razão de ameaças de um dos genitores e 1 apontava a ameaça à cidadania da criança, que segundo a resposta, “estava à venda”.

Em geral, os motivos citados parecem estar relacionados à precariedade de políticas públicas que atendam à demanda dessa população. Políticas direcionadas à habitação, à saúde, à educação, e ao trabalho, certamente concorreriam para que grande parte dessas crianças e adolescentes permanecesse com seus familiares.

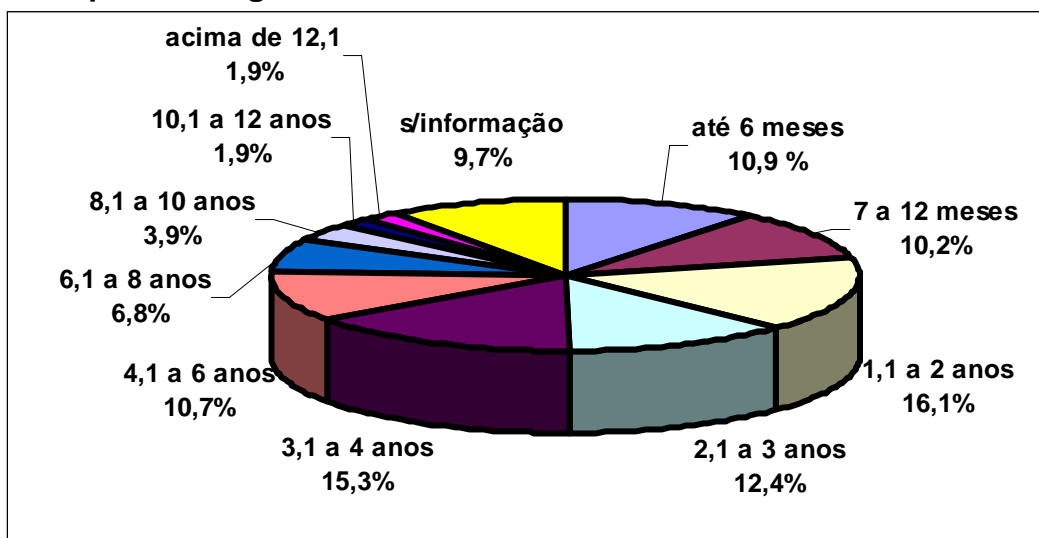
O dado a seguir também aponta nessa direção, visto que, o princípio da provisoriedade do abrigo só poderá ser cumprido, na maioria dos casos, a partir do desenvolvimento efetivo de políticas de proteção a essas famílias, vitimizadas e violentadas pela falta de acesso aos bens culturais e sociais, as quais, muitas vezes, vêem o abrigo como solução para o contexto de exclusão em que vivem.

- Período de Permanência no Abrigo

O tempo do abrigamento expressa a efetivação (ou não) de dois princípios fundamentais relativos à medida de proteção "abrigo": a provisoriedade e o privilégio à convivência familiar.

GRÁFICO 66

Tempo de Abrigamento



Os dados gerais referentes ao tempo de abrigamento indicam que os maiores índices, 16,1% e 15,3% referem-se respectivamente aos períodos de um a dois anos e de três a quatro anos.

Não há indicação no ECA sobre o tempo de abrigamento que seria compatível com o princípio da provisoriedade, entretanto, para viabilizar a leitura dos dados, tomou-se como referência o período de dois anos.

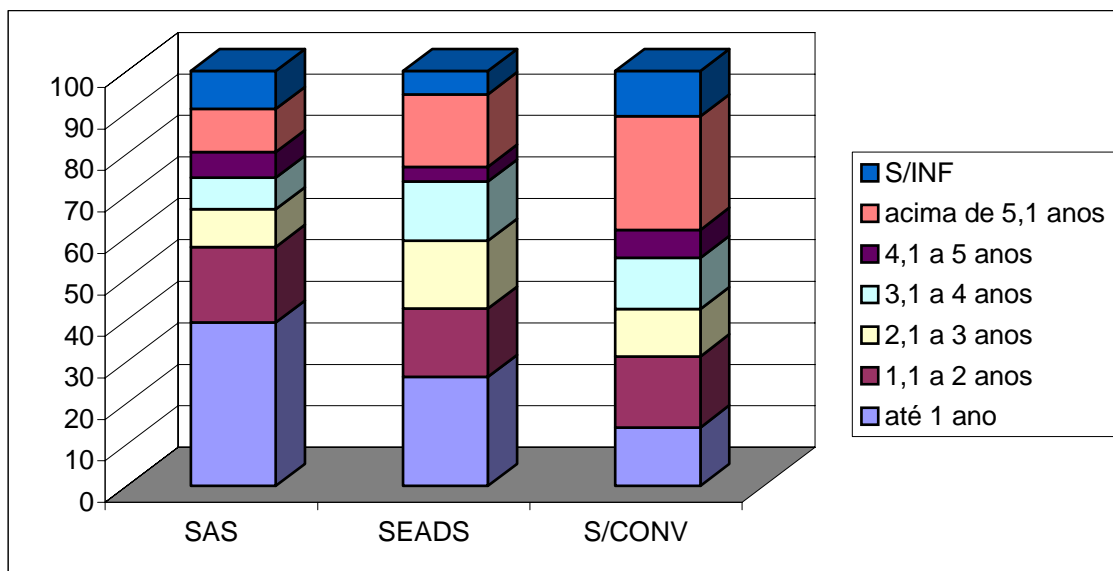
A partir da somatória dos índices, constatou-se que do total das crianças e adolescentes pesquisados, 37,2% apresentam até dois anos de abrigamento e 52,9%, acima de dois anos e um mês. Não foram obtidas respostas em 9,7% do total.

Os dados revelam que a provisoriedade do abrigamento não vem se efetivando para a maioria daqueles que estão sob tal medida de proteção.

O gráfico a seguir apresenta o tempo de permanência nos abrigos conveniados e não conveniados.

GRÁFICO 67

Tempo de abrigoamento nos abrigos conveniados e não conveniados



Quanto às crianças e adolescentes que vivem nos abrigos conveniados com SAS, destaca-se que os maiores índices 39,4% e 18,2% referem-se aos menores períodos de abrigoamento (até um ano e até dois anos). Aqueles que estão institucionalizados por período superior há dois anos representam 33,3% do total, sendo que em 9,1% não foi possível obter a informação.

Dos que vivem nos abrigos conveniados com SEADS, constata-se que o primeiro índice mais representativo (26,3%) refere-se ao menor tempo de abrigoamento (até um ano). Entretanto, o segundo índice (17,5%) refere-se a período superior a cinco anos e um mês.

Somando-se as faixas, constata-se que aqueles que estão abrigados há mais de dois anos e um mês nas instituições conveniadas com a SEADS representam 51,7% do total, sendo que em 5,6% não obteve-se a informação.

Daqueles que vivem nos abrigos não conveniados, constata-se que o primeiro índice mais representativo (27,4%) refere-se ao maior tempo de abrigamento (acima de cinco anos e um mês). Entretanto, o segundo (17,1%), diz respeito ao período de um ano e um mês até dois anos.

Somando-se as faixas, obtém-se que aqueles que estão abrigados há mais de dois anos e um mês nas instituições não conveniadas, representam 57,9% do total, sendo que em 10,9% não se obteve a informação.

A partir da leitura pela classificação dos abrigos, constata-se que os abrigos conveniados com a SEADS e especialmente os NÃO CONVENIADOS são os que apresentam maior percentagem de abrigamento por tempo mais prolongado.

A efetividade da provisoriedade da medida abrigo prescinde necessariamente do trabalho articulado da rede de atendimento, frente à particularidade da história da criança e de sua família, suas necessidades e dificuldades (motivos geradores do abrigamento) e a perspectiva de superação dos mesmos.

O tempo de abrigamento representa um índice indicador da necessidade de trabalhos específicos junto a determinados abrigos, sugerindo-se o investimento de ações em parceria com a rede de atendimento com tal objetivo.

4. Preservação ou Perspectiva de Convivência Familiar

A convivência em meio familiar e a preservação dos vínculos, quando as circunstâncias exigem o abrigamento, são aspectos importantes no processo socializador da criança e do adolescente, estando (contemplados no ECA). A população abrigada, por direito, deve ter possibilidades de retornar a sua família (caso ela exista) e, na impossibilidade, conviver em família substituta. Se seus irmãos estiverem também abrigados, deve-se privilegiar a convivência no mesmo abrigo.

Imprescindível, também, que a criança e o adolescente sejam preparados para o futuro desligamento da entidade, haja vista a provisoriedade de sua

situação. Essa preparação deve ter início no momento em que a criança ou o adolescente ingressa na entidade.

- Situação dos Irmãos das Crianças e dos Adolescentes Pesquisados

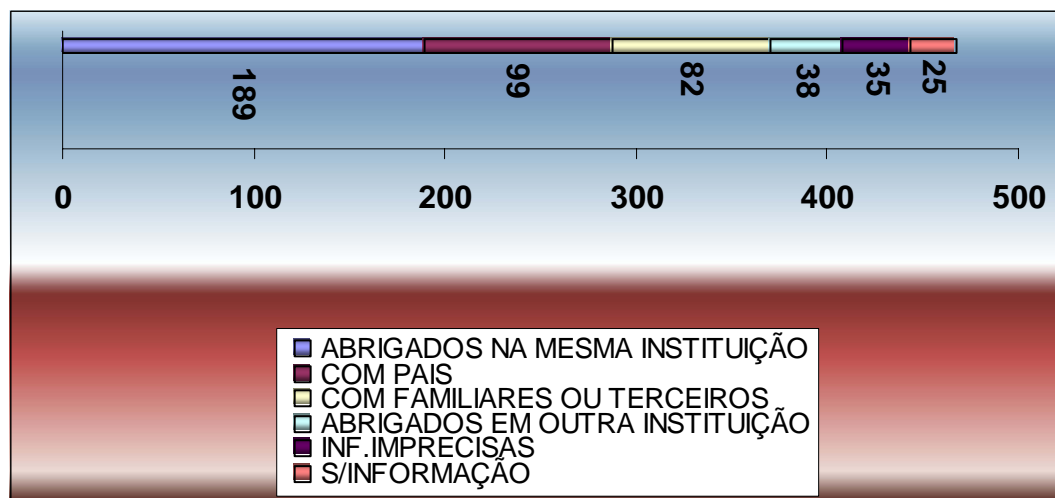
Constatou-se que 88% das crianças e adolescentes pesquisados têm irmãos, somente 8% não os têm.

Essa questão possibilitou múltipla escola e por isso os dados são apresentados em valores absolutos.

É relevante a quantidade de irmãos que também estão abrigados: 189 dos pesquisados têm irmãos abrigados na mesma instituição e 38 os têm abrigados em outras instituições.

GRÁFICO 68

Situação dos Irmãos



Com relação aos que estão abrigados em outras instituições (38), constatou-se que os motivos relacionam-se aos critérios de seleção (especialmente pela diversidade relativa ao sexo e idade), ausência de vagas necessidade de atendimento especializado para algum membro do grupo de irmãos (portador de HIV ou de deficiência mental). Algumas respostas indicaram,

ainda, como motivo da separação entre eles, o abrigo em épocas diferentes e, outras, a desvinculação entre eles.

Este dado confirma a constatação do alto índice de grupo de irmãos na população abrigada (55,6%), conforme apresentado na primeira parte do estudo, O maior índice dos que estão abrigados na mesma instituição representa o atendimento ao princípio do ECA que recomenda a não separação dos mesmos quando em situação de abrigo.

Entretanto, não se pode desconsiderar que são famílias vivendo em abrigos o que, mais uma vez, reitera a necessidade de políticas públicas que permitam a convivência fora do abrigo. Ressalte-se que, em se tratando de grupo de irmãos, um projeto com esse objetivo, terá menor custo frente ao benefício que poderá concretizar.

É relevante também a quantidade dos pesquisados cujos irmãos mantiveram a convivência em meio familiar (99 junto dos pais e 82 junto de outros familiares), o que reafirma a necessidade do investimento no trabalho de reintegração familiar, partindo do questionamento sobre as razões que levam parte das crianças de uma família viverem longe da mesma, enquanto outros membros usufruem a convivência familiar. Infere-se a existência de motivos relacionados à própria família, mas também os de ordem institucional que podem estar reproduzindo tal situação.

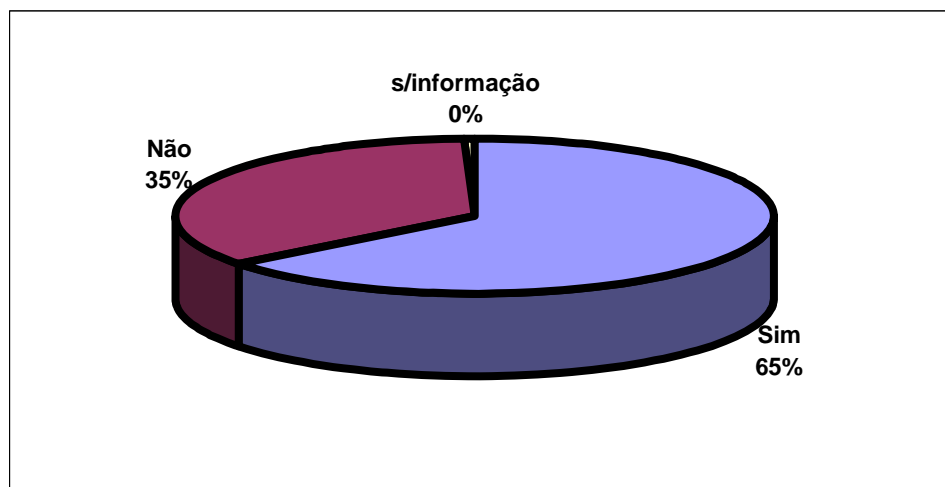
Do total de respostas, 35 indicaram o paradeiro desconhecido dos irmãos e/ou informações imprecisas e 25, nada indicaram a respeito da existência de irmãos.

- Convivência com a Família: Visitas e Saídas

A viabilização e o estímulo para o contato entre a criança e o adolescente e sua família após o abrigamento, representa uma forma de intervenção direta frente ao necessário trabalho de reintegração familiar.

GRÁFICO 69

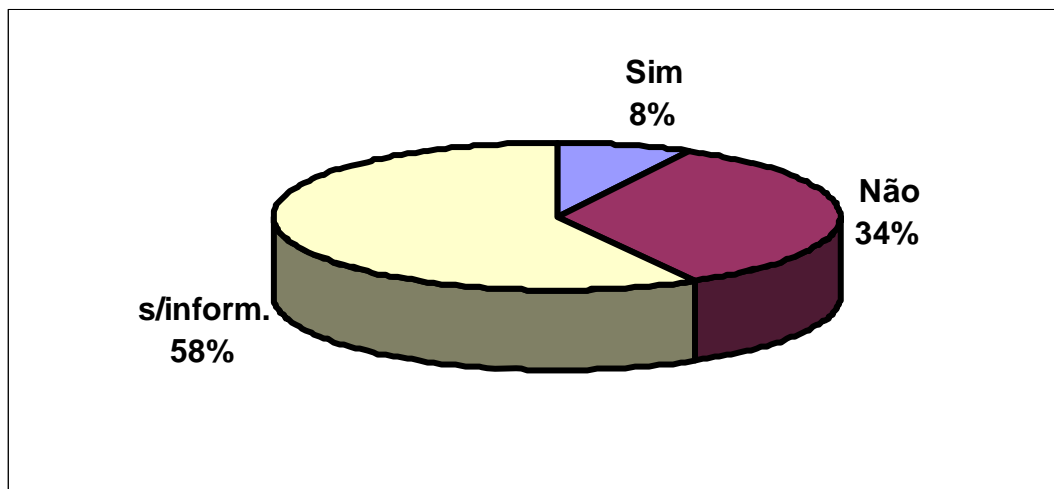
Recebimento de Visitas



A maior parte das crianças e adolescentes pesquisados (65%) recebe visita de familiares, mas é significativa a quantidade dos que não recebem. Tais indicativos coincidem com os dados apresentados na primeira parte do estudo.

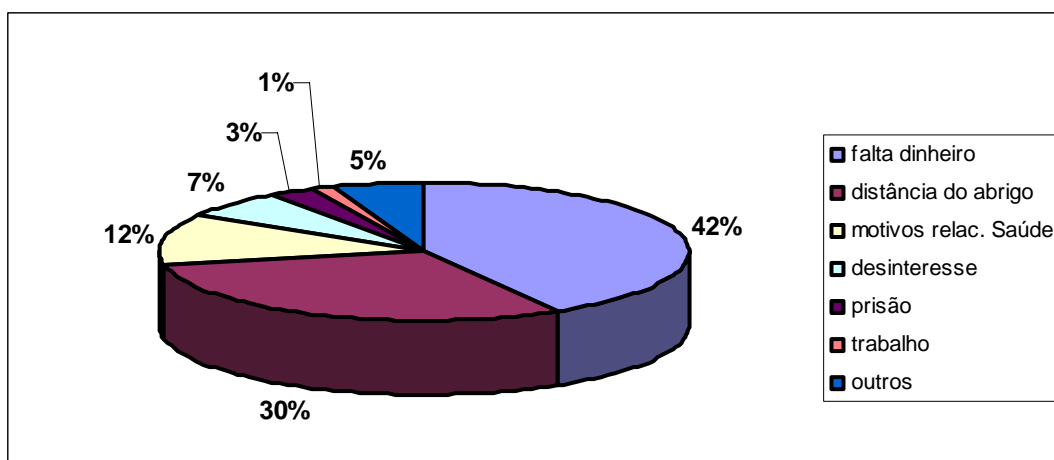
Na busca dos motivos daqueles 35% que não mantém contato com a família, identificou-se que uma pequena parcela deles (8%) tem proibição judicial a respeito, em geral por motivo de destituição do poder familiar. Mas, para a maioria desses casos, não se encontrou informação sobre a existência de proibição (58%).

GRÁFICO 70

Proibição judicial de visitas

Em 65% do total pesquisado não foi possível constatar alguma dificuldade da família em visitar os filhos no abrigo, o que já ocorreu em 28% das respostas.

GRÁFICO 71

Dificuldade da família para visitar a criança/adolescente

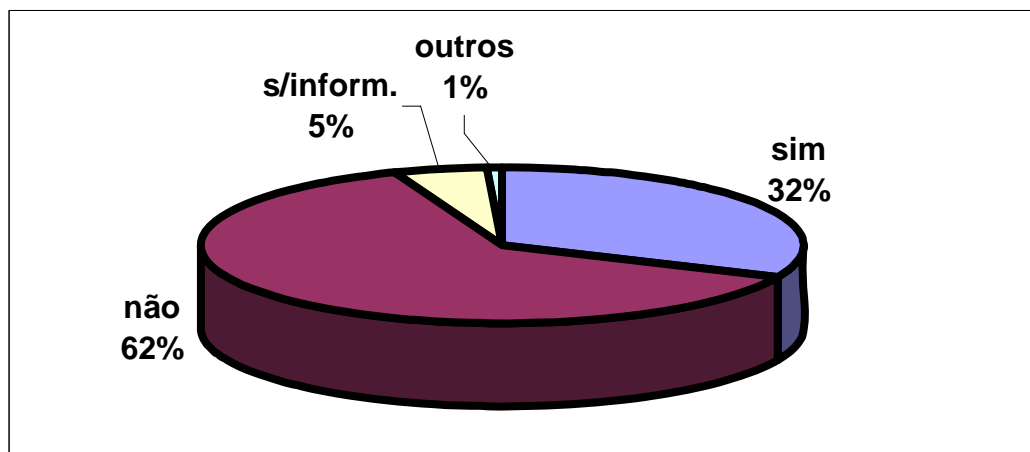
Desses, destacam-se 72% que se referem à falta de dinheiro para transporte e/ou distância entre a moradia da família e o abrigo como dificuldades para a realização de visitas; 12% a problemas de saúde dos familiares; 7%, ao

desinteresse dos mesmos; 3% por motivo de prisão dos pais; 1% por motivo de trabalho e 5% referem outros motivos.

Ressalte-se que, conforme dados já apresentados sobre particularidades do pai e da mãe, é relevante a percentagem dos pais que têm paradeiro ignorado ou faleceram, o que pode ser indicativo para o índice de não visitação.

A maior parte dos pesquisados (62%) não passa finais de semana ou férias com familiares, sendo que em 5% não foi possível obter a informação e 1% refere-se a outras respostas.

GRÁFICO 72

Fim de semana/ férias com a família

O indicativo de que 32% passam fim de semana ou férias com familiares aponta para uma tendência de prática dos abrigos semelhante a dos internatos, o que por um lado sugere a preservação da convivência familiar, por outro leva ao questionamento: “se a família pode levar os filhos para fim de semana ou férias, porque não assumí-los integralmente?”

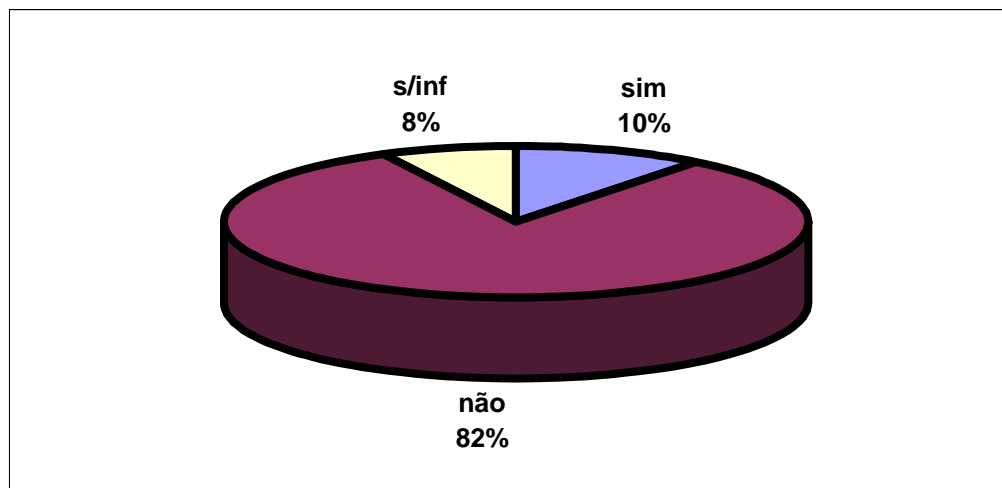
A viabilização da saída dos pesquisados para fim de semana ou férias pode ser utilizada como estratégia para favorecimento da reintegração familiar. Por outro lado, em algumas situações, pode ser considerada uma prática negativa caso não tenha a intencionalidade mencionada, tendo em vista que pode favorecer a acomodação dos envolvidos com a situação, gerando o prolongamento da institucionalização.

- Crianças abrigadas com situação legal definida que permita a adoção

Dos pesquisados, constatou-se que apenas 10% têm situação legal definida¹ que permite que sejam adotados.

GRÁFICO 73

Crianças e Adolescentes cujos pais foram destituídos do poder familiar

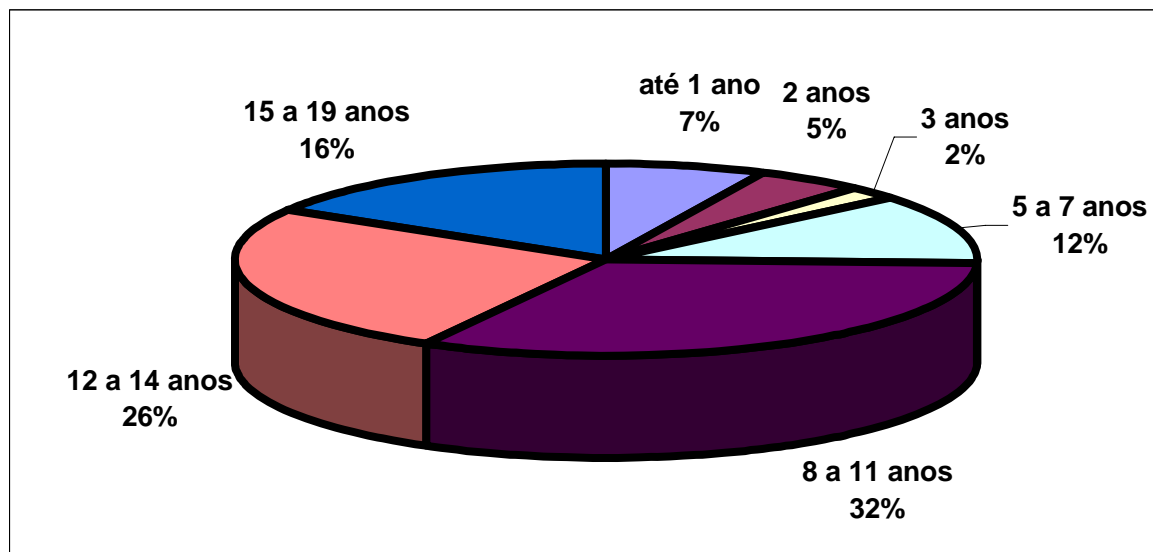


Desses, somente 7% têm até um ano de idade; 5%, até dois anos, 2%, até três anos e 12% de 5 a 7 anos.

A grande maioria dos que legalmente podem ser adotados (84%) tem entre oito e dezenove anos de idade, ou seja, são aqueles para os quais inexitem (ou quase) candidatos à adoção, o que leva a questionar sobre o significado dessa medida legal na vida deles, apontando-se novamente para a importância do trabalho junto à família de origem.

¹ A adoção somente poderá ser realizada após a sentença judicial de destituição do poder familiar.

GRÁFICO 74

Faixa Etária das Crianças e Adolescentes cujos pais foram destituídos do poder familiar

Na última década, a temática da adoção vem ganhando o destaque merecido nas ações e debates, especialmente junto ao Terceiro Setor. Dezenas de grupos de apoio à adoção surgiram em diversas localidades deste país e está em trâmite o importante Projeto de Lei Nacional de Adoção - PL 1756/2003 (anexo).

A medida legal da adoção, somente aplicável pelo juiz da infância e juventude, representa para muitas crianças a única possibilidade de convivência familiar. Ressalta-se que a demora dos trâmites legais, muitas vezes faz com que a criança permaneça no abrigo por longo tempo aguardando a possibilidade da convivência em família. A sociedade clama pela agilização desse processo.

A pesquisa constatou que a realidade daqueles que vivem nos abrigos, exige da sociedade e do poder público o privilégio do investimento nas ações de apoio à família de origem e, complementarmente a isso, somente então, ações voltadas para programas de colocação em família substituta (seja por meio de incentivo à guarda familiar ou adoção).

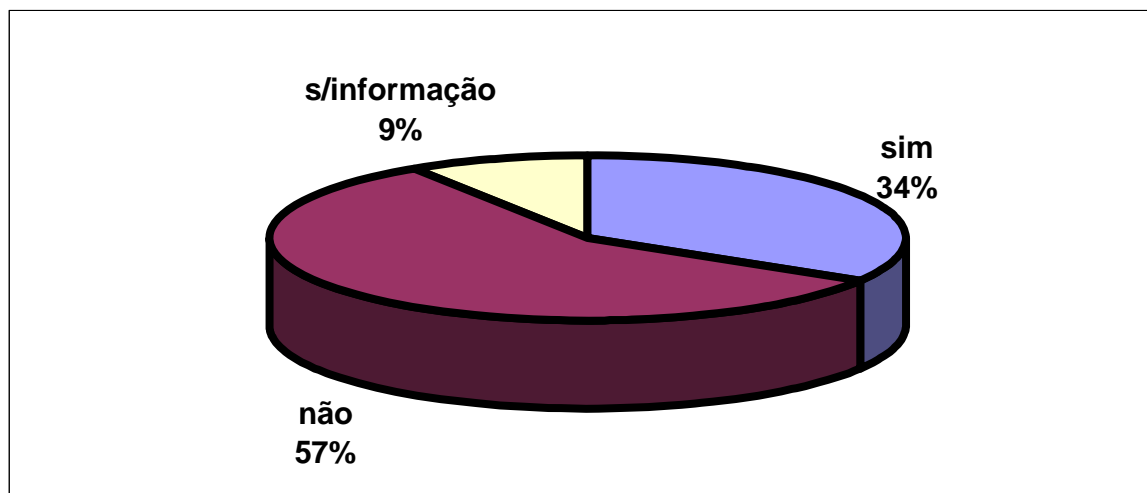
A adoção é solução para muitos dos que estão abrigados, mas não para a maioria cujas necessidades precisam ser privilegiadas na atenção do Poder Público e da Sociedade Civil ainda que não seja nada fácil trabalhar com famílias que vivenciam os desdobramentos da miséria material, social e cultural.

- Perspectiva de Desabrigamento

Para 34% das crianças e adolescentes abrigados foi apontada a existência de perspectiva de desabrigamento, o que não ocorre para a maior parcela deles (65%).

GRÁFICO 75

Perspectiva de Desabrigamento



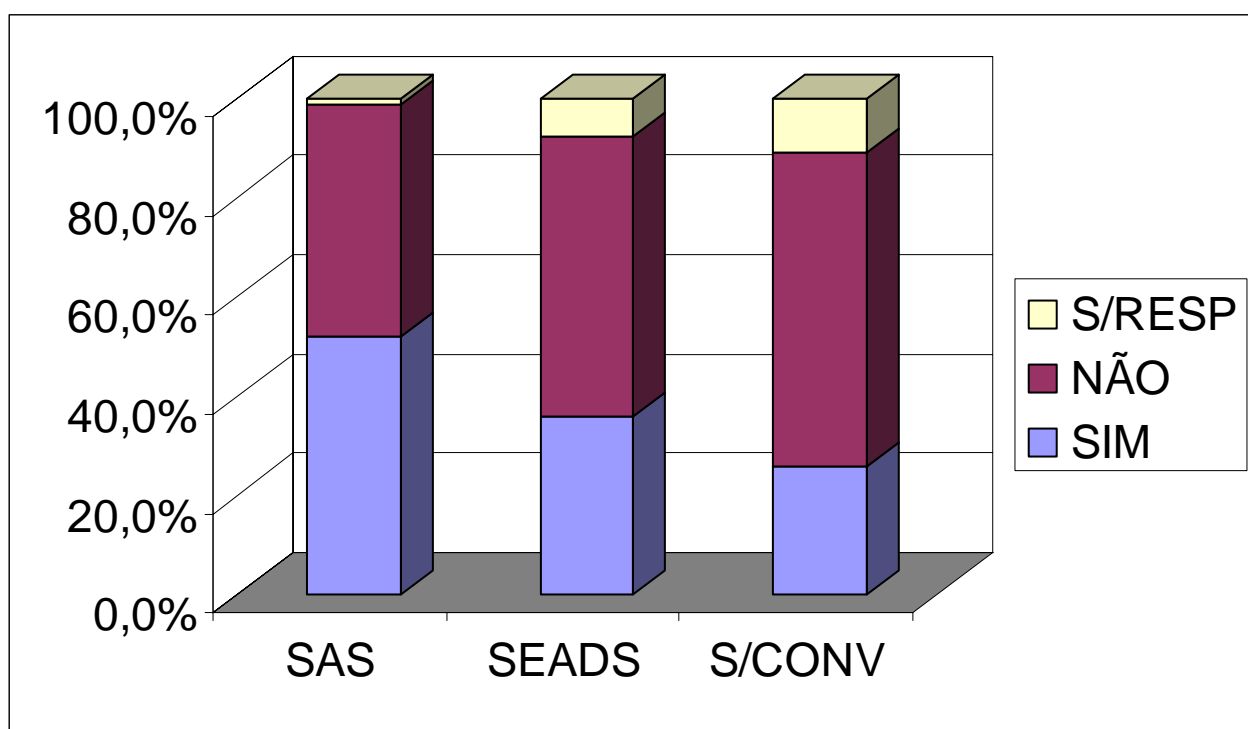
Cruzando estes dados com os gráficos da percentagem daqueles que recebem visitas observa-se que 65% da população pesquisada recebem visitas, mas 57% não têm perspectiva de desabrigamento, o que pode indicar que mesmo estando preservado o contato com a família, os fatores impeditivos à reintegração familiar não são superados. Esses fatores podem se reproduzir pela falta de alternativas socioeconômicas que permitam o acesso a condições de vida mais dignas e, possivelmente, sejam perpetuados frente aos índices apresentados de uso de drogas e problemas de saúde mental por parte do pai ou da mãe, sendo mais um indicativo da

necessidade de programas específicos para população que protejam e efetivem o direito à convivência familiar.

A análise dos dados pela classificação dos abrigos revela que os maiores índices referentes a falta de perspectiva de desabrigo das crianças e dos adolescentes, encontram-se nos abrigos conveniados com a SEADS e nos NÃO CONVENIADOS, apesar da percentagem também ser significativa nos abrigos conveniados com a SAS.

GRÁFICO 76

Perspectiva de Desabrigo das Crianças e dos Adolescentes nos Abrigos Conveniados e Não Conveniados



Das crianças e adolescentes pesquisados que vivem nos abrigos conveniados com a SAS, 52% têm perspectiva de desabrigo, sendo que para 47% não se vislumbra tal perspectiva.

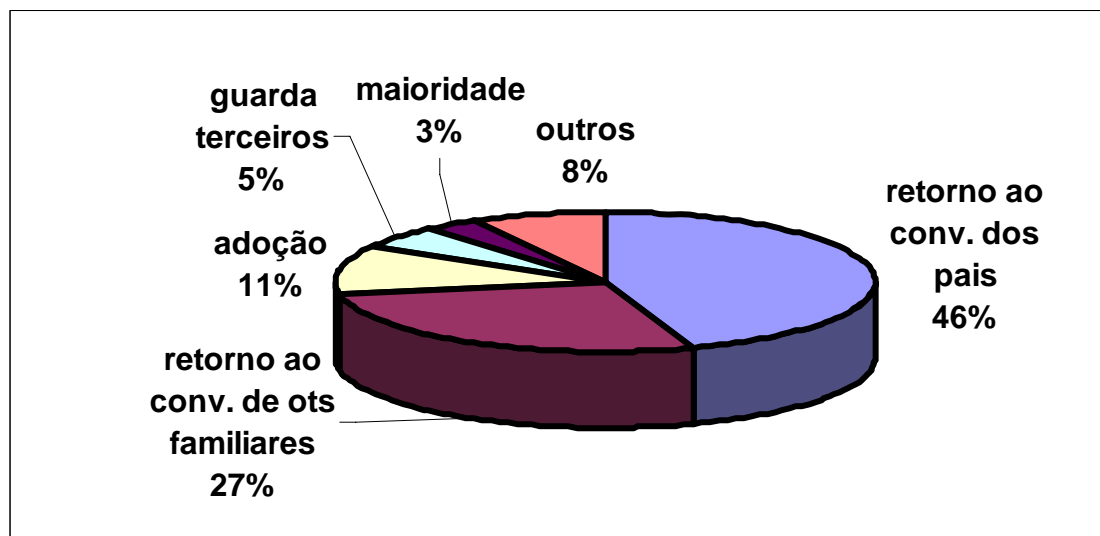
Daqueles que vivem nos abrigos conveniados com a SEADS somente 35,8% tem perspectiva de desabrigamento e 56,5% não contam com essa possibilidade.

Dos que estão em abrigos NÃO CONVENIADOS, 63% não têm perspectiva de desabrigamento, sendo que apenas 26% contam com tal possibilidade.

Em busca de maiores esclarecimentos sobre a falta de perspectiva de desabrigamento, identificou-se duas categorias de respostas: aquela que mencionava alguma problemática da família que impedia o desabrigamento e aquela que referia-se a inexistência de família. Constatou-se 41 respostas que referiam problemas diversos da família: econômicos, materiais, de saúde (envolvendo questões emocionais, mentais, dependência química, etc), falta de interesse ou dificuldade de relacionamento com a criança ou adolescente entre outros. Já 23 respostas indicavam a inexistência da família, por abandono, por estar em paradeiro ignorado e por ser destituída do poder familiar, sendo que para vários desses foi indicada a impossibilidade de inserção em família substituta devido à idade e a existência de irmãos.

Para os que têm a perspectiva de desabrigamento, 73% referem-se ao retorno à família de origem: junto aos pais (46%) ou ao convívio de outros familiares (27%). A inserção em família substituta aparece com o índice de 16%, sendo que 11% referem-se à perspectiva de adoção e 5% à guarda por terceiros. A perspectiva do desabrigamento pela maioria aparece em 3%, sendo que 8% referem-se a outros motivos.

GRÁFICO 77
Encaminhamento a ser dado aos que têm a perspectiva de desabrigoamento



O destaque para a reinserção na própria família de origem, seja junto aos pais ou outros familiares, também reitera a necessidade do investimento em políticas públicas que favoreçam a manutenção da convivência familiar, evitando-se o alto custo com o abrigo de uma ou mais crianças/adolescentes.

- Região de moradia da mãe x Região de localização dos abrigos

A região de moradia dos pais foi possível de ser obtida nas seguintes percentagens do universo pesquisado: pai (24%) e mãe (55%).

Considerando o menor índice de moradia referente ao pai e, ainda, que parte deles referia-se à mesma moradia da mãe, situações em que viviam juntos, optou-se por apresentar somente os dados referentes à moradia da mãe, tendo em vista sua maior representatividade. Não é possível afirmar sobre a atualização desse dado.

A maior incidência de moradia das mães ocorre nas regiões sul e leste da cidade de São Paulo, cada qual com 35% e 29% do total de respostas. Aquelas que residem em outras Comarcas aparecem com 16%, sendo que grande parte delas refere-se à Grande São Paulo.

O cruzamento das informações revelou que, em geral, há um distanciamento entre a região de moradia da mãe e a localização do abrigo em que está a criança ou adolescente.

TABELA 17

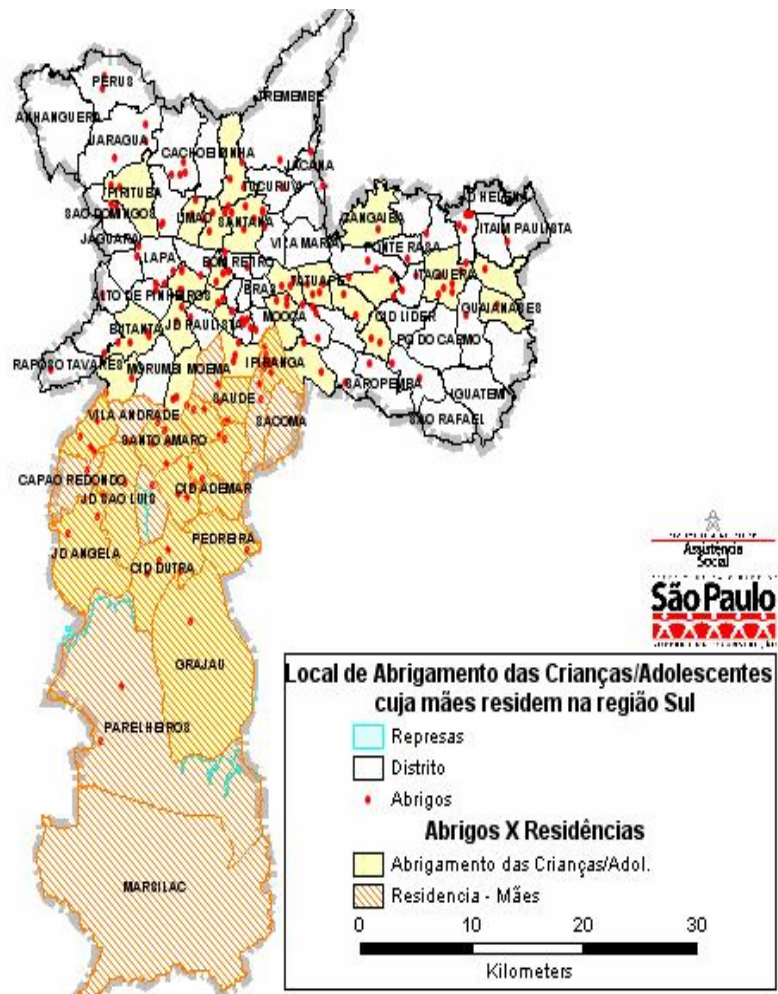
Região de moradia da mãe x Região dos abrigos em que estão os filhos

| Região dos Abrigos | REGIÃO MORADIA MÃE | | | | | |
|--------------------|--------------------|----------------|----------------|---------------|---------------|----------------|
| | NORTE | SUL | LESTE | OESTE | CENTRO | OTS.COM |
| NORTE | (3) 18,75% | (14) 17,72% | (11) 16,92% | (6) 33,33% | (2) 14,29% | (11) 31,43% |
| SUL | (3) 18,75% | (33) 41,77% | (21) 32,31% | (2) 11,11% | (4) 28,57% | (11) 31,43% |
| LESTE | (7) 43,75% | (20) 25,32% | (15) 23,08% | (7) 38,89% | (6) 42,86% | (9) 25,71% |
| OESTE | (2) 12,5% | (9) 11,39% | (13) 20,00% | (3) 16,67% | (2) 14,29% | (3) 8,57% |
| CENTRO | (1) 6,25% | (3) 3,80% | (5) 7,69% | (0) 0,00% | (0) 0,00% | (1) 2,86% |
| | (16) 100% | (79) 100% | (65) 100% | (18) 100% | (14) 100% | (35) 100% |

O geoprocessamento desses dados oferece melhor condição de visualizar essa questão.

MAPA 05

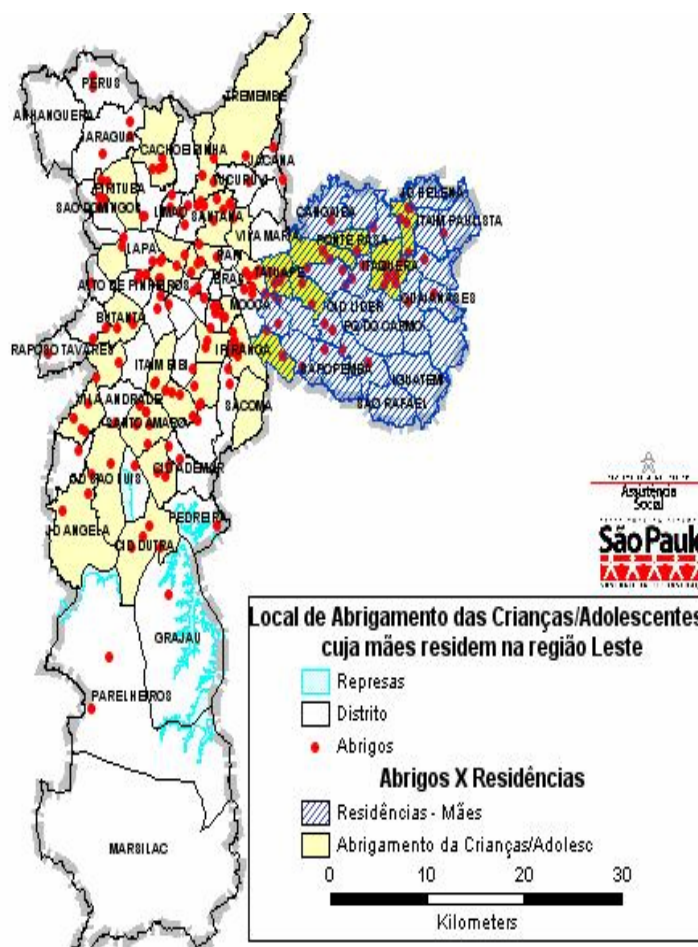
Local de Abrigamento das Crianças e Adolescentes cujas mães residem na região Sul



Grande parte dos filhos de mães que residem na **região sul** está abrigado na própria região (42%), ainda que se verifique quantidade significativa daqueles que estão abrigados em regiões distantes: leste (25%), norte (18%) oeste (11%) e centro (4%). A coloração amarela achurada indica a região leste (local de moradia das mães)

MAPA 06

Local de Abrigamento das Crianças e Adolescentes cujas mães residem na região Leste

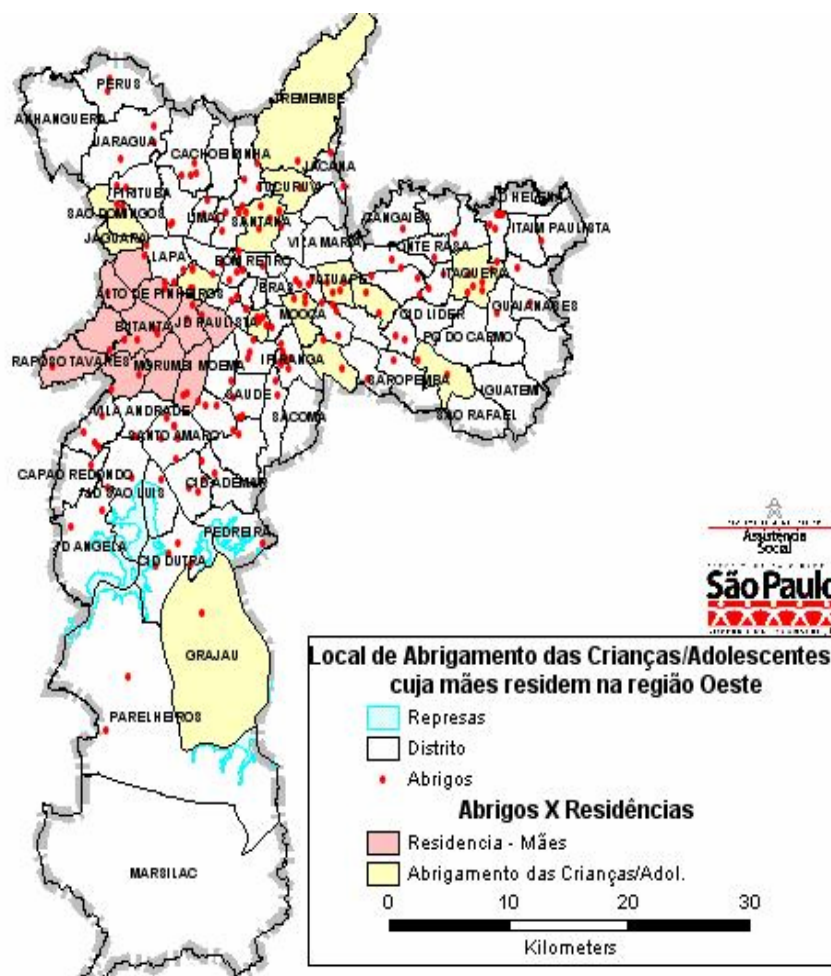


Os filhos das mães que residem na **região leste** encontram-se abrigados nas seguintes regiões: sul (32%), leste (23%), oeste (20%), norte (17%) e centro (8%). Observe-se que a cor azulada indica a região leste, local de origem das mães. A indicação em amarelo mais escuro aponta para as crianças e adolescentes que estão abrigados na própria região de moradia das mães e, a indicação em amarelo claro refere-se ao abrigo nos distritos nas diversas outras regiões.

Constata-se que tanto a região sul como a leste utiliza a maior parte da rede de atendimento em abrigos na cidade de São Paulo.

MAPA 07

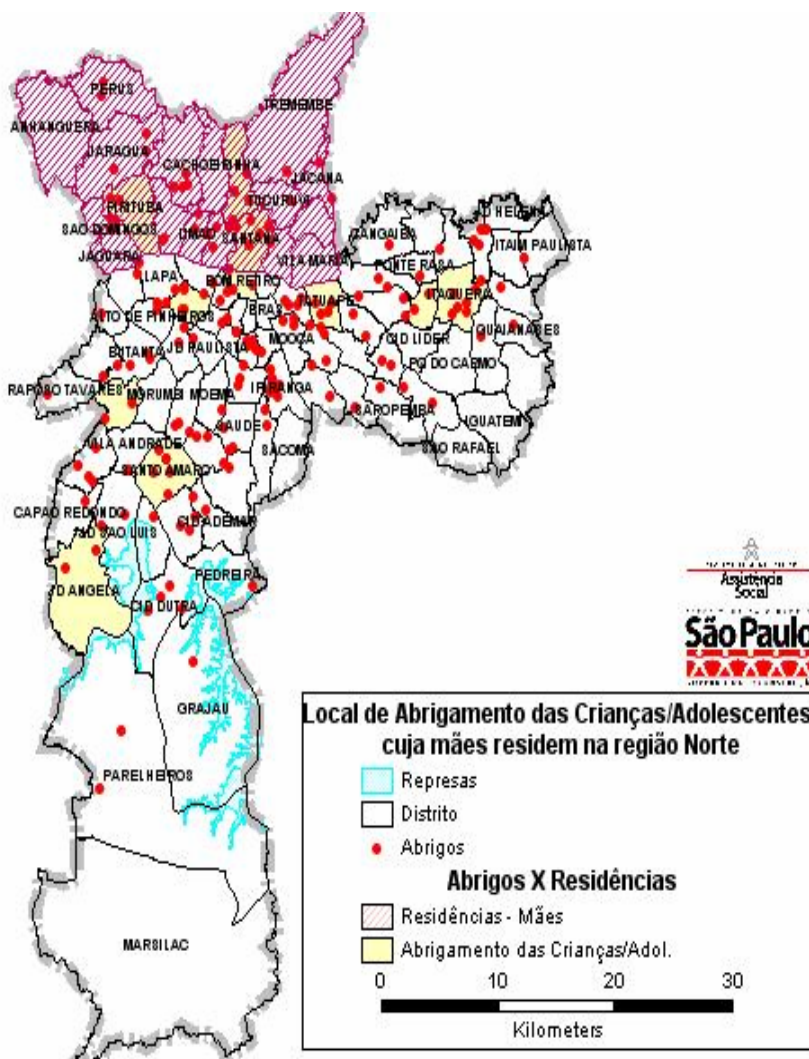
Local de Abrigamento das Crianças e Adolescentes cujas mães residem na região Oeste



Os filhos daquelas que residem na **região oeste** encontram-se abrigados nas seguintes regiões: leste (39%), norte (33%), sul (11%) e oeste (16%), observando-se total inversão no critério de regionalização. A indicação em tom rosado indica a região oeste, local de origem das mães. A indicação em amarelo indica os distritos onde estão abrigados os filhos dessas mães.

MAPA 08

Local de Abrigamento das Crianças e Adolescentes cujas mães residem na região Norte

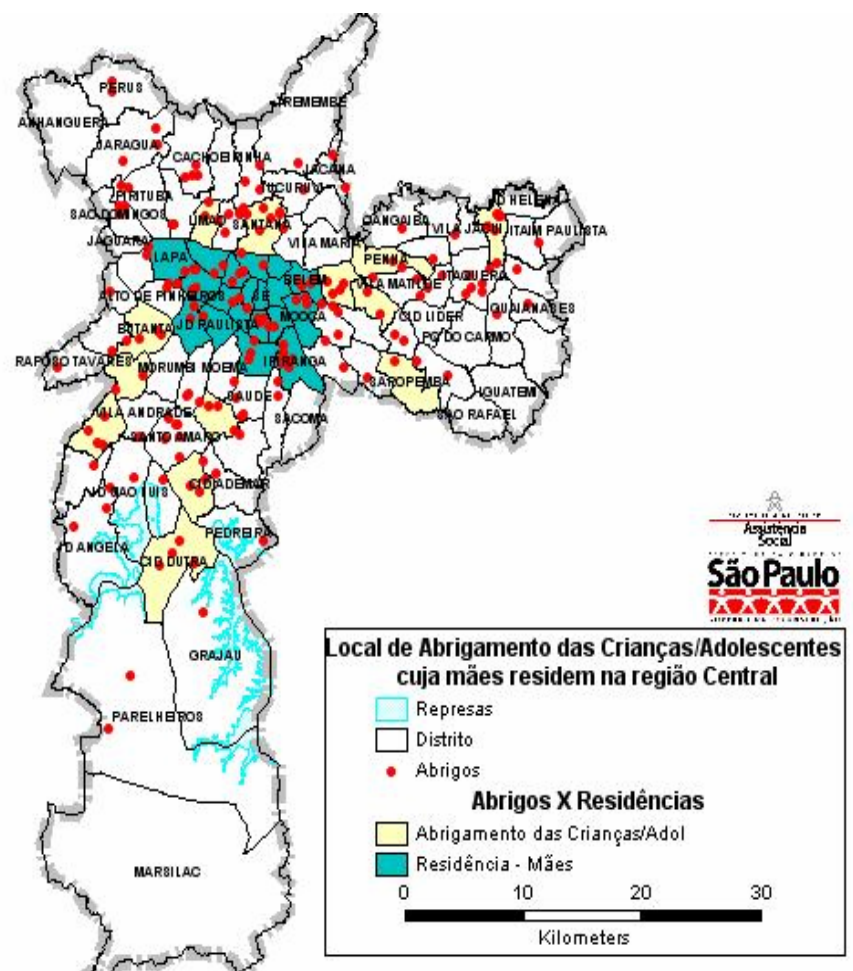


Os filhos das mães que residem na **região norte** encontram-se abrigados nas seguintes regiões: leste (44%), norte (19%), sul (19%), oeste (13%) e centro (6%). A coloração rosada indica a região em questão, local de origem

das mães. A indicação em amarelo aponta para os distritos de outras regiões em que os filhos dessas mães estão abrigados. A colocação em amarelo mais apagado refere-se aos filhos que estão abrigados na própria região de moradia da mãe.

MAPA 09

Local de Abrigamento das Crianças e Adolescentes cujas mães residem na região Central



Os filhos das mães que residem na **região central** encontram-se abrigados nas seguintes regiões: leste (43%), sul (29%), norte (14%) e oeste (14%). A

coloração azulada indica a região central, local de origem das mães. A coloração amarela refere-se aos distritos em que estão abrigados os filhos dessas mães: nenhum encontra-se na região central.

Ressalte-se que os filhos das mães que residem em **Outras Comarcas** encontram-se abrigados nas seguintes regiões: sul (31%), norte (31%), leste (26%), oeste (9%) e centro (3%).

Constata-se, portanto, que grande parte das crianças e adolescentes está abrigada em regiões distantes e, muitas vezes, opostas, às regiões de moradia de suas famílias, exigindo-se ações no sentido da regionalização do atendimento para que este fator não continue a representar mais um impeditivo para reintegração familiar.

A pesquisa apontou que se por um lado as regiões sul e leste são as que apresentam maior quantidade de mães com filhos abrigados, por outro, são essas regiões que possuem a maior quantidade de abrigos da cidade de São Paulo, o que sugere a possibilidade de uma relação equilibrada entre a demanda e a oferta de serviços na perspectiva do atendimento regionalizado.

CONCLUSÃO

Grande número de abrigos na cidade de São Paulo surgiu após a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA. Parte desse aumento é explicada pela necessidade do reordenamento da capacidade de abrigamento, especialmente dos grandes complexos da FEBEM/SP, criando-se mais unidades de abrigamento para atender menor quantidade de crianças e adolescentes em cada uma delas.

Essa ampliação do número de equipamentos foi fruto, portanto, das diretrizes de reordenamento político (municipalização) e da personalização do atendimento em abrigos, estabelecidas pelo ECA. Entretanto, a valorização atribuída a esse serviço por setores da sociedade e ONGs também parece estar na base do aumento dessa oferta, constatando-se que mais da metade do universo dos abrigos, não possui convênio com o Poder Público, mantendo-se por doações, tanto em espécie como em dinheiro, feitas por pessoas da comunidade, comerciantes locais, instituições religiosas, empresas e ONGs diversas. Observou-se também no segmento dos não conveniados o incremento de abrigos pós-90.

Anteriormente ao ECA, o cenário das instituições de abrigamento era composto, sobretudo, pelas históricas entidades particulares e pelo atendimento direto (por meio da FEBEM/SP) ou indireto (por meio de entidades conveniadas) realizado pelo Governo Estadual. A partir de sua promulgação observa-se o movimento de transferência dessa responsabilidade da esfera pública estadual para a municipal.

O processo de desmonte dos grandes complexos da FEBEM/SP, que atendiam “carentes e abandonados”, e o repasse da execução deste atendimento para entidades conveniadas se apresentam na origem da heterogeneidade da capacidade de abrigamento das unidades conveniadas

com o Governo Estadual. Se, em princípio, o retrato desses abrigos seja incompatível com a proposta do ECA, historicamente contextualizado, constata-se que foi resultante de um processo de reordenamento que representou um avanço no sistema de atendimento que funcionava até então, tendo em vista que as unidades da FEBEM/SP chegaram a abrigar até 500 crianças.

No período de realização da pesquisa o Governo Estadual administrava diretamente apenas quatro casas de retaguarda (recepção e encaminhamento), através da FEBEM/SP¹, mantendo a oferta de maior número de serviços por meio da rede conveniada com a Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social - SEADS. O repasse dessa rede para o Governo Municipal não foi concretizado até o momento, sendo que dentre alguns fatores, está a heterogeneidade que esses abrigos apresentam e a divergência frente aos padrões de conveniamento estabelecidos pelo Município. Questão essa que poderia ter sido equacionada se tivesse ocorrido a continuidade do processo de reordenamento iniciado pela FEBEM/SP, mas que parece ter ficado estagnado a partir da terceirização.

A presença da esfera municipal na rede de atendimento em abrigos para crianças e adolescentes é mais recente. O início dessa experiência ocorreu em 1997, com a execução direta desses serviços por intermédio de algumas casas-abrigo, sendo que atualmente o Governo Municipal o faz por meio da rede indireta conveniada com a Secretaria Municipal de Assistência Social - SAS.

São esses abrigos que apresentam homogeneidade quanto ao funcionamento, atendendo às diretrizes do ECA e explicitando a efetividade da ação da SAS nessa modalidade de atendimento.

¹ Em junho/2004 esse atendimento foi desativado sendo que sua execução foi transferida para entidade conveniada com a SEADS.

O processo de conveniamento por parte do Poder Público Municipal com as entidades sociais que executam o abrigo não se caracteriza pela transferência de responsabilidade, mas por uma relação de parceria por meio da qual se desenvolve a co-responsabilidade pelo padrão de qualidade dos serviços.

Os abrigos da rede conveniada com a SAS parecem estar mais próximos do modelo buscado pautado em relações mais personalizadas, sem perder de vista a necessidade de investimento profissional tendo em vista a meta da re-integração familiar, ou seja, a promoção do direito à convivência familiar daqueles que o tiveram suprimido, por vezes, antes mesmo do abrigo.

A parcela dos abrigos não conveniados com o Governo Municipal ou Estadual, numericamente tão significativa quanto a dos conveniados, está atualmente composta pelas históricas entidades filantrópicas e por unidades de abrigo recentemente instituídas. Parte deles parece ter ficado à margem desse reordenamento, reproduzindo formas de atendimento que se colocam na contra-mão dos princípios estabelecidos pelo ECA. Deduz-se que isso ocorra em razão da falta de alguma forma de vinculação com órgão público que exerça a função de supervisão ou de direcionamento para um processo de mudança nos padrões de atendimento.

Todavia, em linhas gerais o atendimento por parte da maioria dos abrigos ocorre de acordo com alguns dos princípios estabelecidos pelo ECA: *o atendimento personalizado e em pequenos grupos; o desenvolvimento de atividades em regime de co-educação; o não desmembramento do grupo de irmãos, a não transferência, sempre que possível, para outras entidades de crianças e adolescentes abrigados; a participação na vida da comunidade local e a participação de pessoas da comunidade no processo educativo* (art. 92 do ECA).

A *preparação gradativa para o desligamento*, é uma das dificuldades apontadas pelos abrigos e referendadas pelo indicativo de que parte dos jovens que não tem possibilidade do retorno à família, permanece nas instituições após os 18 anos, até que se encontre uma alternativa para sua inserção em outros espaços de moradia.

O prolongado tempo de permanência dessa população nos abrigos indica a não provisoriedade da medida de proteção "abrigo". E ainda vinculada a isso, verifica-se a dificuldade quanto à *preservação dos vínculos familiares e o esgotamento de recursos para manutenção da criança na própria família de origem* tendo em vista a baixa percentagem daqueles que têm perspectiva de desabrigamento e o fato de que metade dos abrigos não conta com profissional ou equipe especializada para o trabalho com as famílias.

Observa-se também, dificuldades para o cumprimento do princípio da *integração em família substituta*, tendo em vista que a maioria dos que estão disponíveis legalmente para adoção tem entre oito e 19 anos de idade e permanecem nos abrigos no aguardo de possíveis adotantes. Considerando que a integração em família substituta depende de medida legal, pressupõe-se que a realização de estudo e pesquisa na fonte processual é que poderia fornecer maiores indicativos sobre sua efetivação.

Importante destacar que o atendimento de tais princípios tem fundamental relação com questões de ordem macro-social, não sendo uma responsabilidade exclusiva do abrigo, mas de toda a rede de atendimento e de poder político constituída pelo Poder Público e pela Sociedade Civil.

A análise dos dados, em alguns momentos, a partir dos eixos escolhidos (abrigos conveniados e não conveniados), levou à maior compreensão da diversidade apresentada, permitindo identificar a necessidade de intervenção específica em determinadas modalidades de instituições que abrigam crianças e adolescentes.

AS CRIANÇAS E OS ADOLESCENTES QUE VIVEM NOS ABRIGOS

Os bebês e as crianças com pouca idade são minoria nos abrigos. Grande parte da população abrigada concentra-se na faixa etária de seis a 16 anos. Tal fato, entre outros, tem profunda relação com a constatação de que são poucos os que têm situação legal definida, possibilitadora de adoção. Essa minoria inclusive é constituída, majoritariamente, por aqueles que têm entre oito e dezenove anos de idade para os quais inexistem (ou quase) candidatos à adoção.

Nos abrigos, o índice de crianças e adolescentes de cor branca é superior àquele de cor parda ou preta. Entretanto, tomando-se como eixo a etnia negra e somando-se tais índices, obtém-se uma maioria, o que sugere maior permanência de crianças e adolescentes negros nos abrigos. Esta questão está muito provavelmente relacionada às condições sociais espoliativas e discriminatórias em que vive grande parte desse segmento populacional, ao longo de sua história no país.

As crianças e adolescentes institucionalizados têm irmãos que, em grande parte, estão abrigados no mesmo local. Também é relevante o indicativo de irmãos que permanecem com os pais ou outros familiares, sugerindo-se a ocorrência de uma prática eletiva no abrigamento, que pode ocorrer tanto no âmbito familiar quanto por parte das instituições responsáveis pelo cumprimento da medida.

A maior parte das crianças e dos adolescentes tem família e recebe visitas, mas é significativa a quantidade dos que não têm familiares e, ainda, daqueles que os têm, mas não recebem visitas.

Os motivos mais citados para o abrigamento referem-se ao abandono e/ou negligência, aos problemas relacionados à saúde e às condições sociais, à violência física intra-familiar e à drogadição ou alcoolismo por parte dos pais. Em geral, os motivos parecem estar relacionados à precariedade de políticas públicas que atendam à demanda dessa população. Políticas de maior amplitude, direcionadas à habitação, à saúde, à educação, ao trabalho, certamente concorreriam para que grande parte dessas crianças e adolescentes permanecesse com seus familiares.

O período de permanência das crianças e dos adolescentes nos abrigos é prolongado, sendo que o índice mais significativo refere-se à permanência de três a quatro anos.

Quanto aos pais, destaca-se a maior presença da figura materna em relação à paterna. Os poucos dados possíveis de serem obtidos, delineiam o perfil daqueles que vivem um processo que pode ser caracterizado como de exclusão social: baixa escolaridade, desemprego ou sub-emprego, saúde mental comprometida e dependência química. É relevante o número de mães e pais falecidos ou com paradeiro desconhecido.

PERSPECTIVA DE REORDENAMENTO: A NECESSÁRIA ARTICULAÇÃO DA REDE DE ATENDIMENTO

Verificou-se que após o ECA, veio ocorrendo significativo processo de reordenamento, protagonizado por um ou outro integrante da rede de atendimento, inclusive pelos próprios abrigos. Entretanto, há que se dar continuidade a esse processo, de forma mais sistematizada e abrangente, envolvendo todos os segmentos de abrigos, sejam eles não conveniados ou conveniados com o Governo Municipal ou Estadual.²

² Ressalte-se que se aprovado o Projeto de Lei no. 1756, de 2003 (anexo), de autoria de João Matos – PMDB/SC, que dispõe sobre a Lei Nacional da Adoção e dá outras providências, haverá implicação direta no reordenamento do atendimento em abrigos, principalmente no que se refere à

A diretriz da municipalização leva à idéia de que a responsabilidade pelo reordenamento passa a ser do Governo Municipal. Contudo, a realidade dos abrigos mostrou que são várias as instâncias que os configuram, sendo que o Governo Municipal intervém diretamente na prestação dos serviços daqueles abrigos que são conveniados com a SAS, mas não na totalidade deles, tendo em vista que isso envolve o acerto de repasse de verba daqueles que têm convênio com o Governo Estadual. E ainda permanece a indagação: como o Município poderia gerir o financiamento do trabalho junto àqueles que não têm convênio?

A perspectiva da retirada total do Governo Estadual na prestação dos serviços diretos e indiretos em abrigos parece gerar um vácuo na condução de novas ações, o que pôde ser comprovado pela manutenção da heterogeneidade da rede conveniada SEADS. Entretanto, ainda que existam divergências político-administrativas entre as esferas de poderes municipal e estadual, ressalta-se a importância da participação de ambas as Secretarias da área da assistência social no processo de reordenamento, compartilhando-se a experiência daqueles que por muitos anos estiveram à frente do atendimento à infância e juventude institucionalizada.

Diante do papel atribuído ao CMDCA, é imprescindível que haja maior destaque da sua atuação nesse campo, promovendo a necessária articulação das instituições que fazem parte dessa rede para que discutam e elaborem propostas para a continuidade do reordenamento.

Apesar de não existir, como realizado pelo CMDCA/RJ³, uma política global de atendimento em abrigos na cidade de São Paulo, os subsídios

capacidade de abrigamento, cuja proposta representa a metade (10) do estabelecido pelo CMDCA/SP.

³ O texto da Política de Abrigos do Rio de Janeiro consta do Anexo.

para o reordenamento podem ser encontrados nas diversas Resoluções do CMDCA/SP⁴ que traçam diretrizes para a prestação de tal serviço.

Não é o caso, contudo, de atribuir a esse Conselho a exclusiva responsabilidade por esse processo e tampouco considerar que qualquer uma das instituições que compõem essa rede de atendimento esteja isenta dessa co-responsabilidade.

Tendo em vista a preponderância das ações do Judiciário no encaminhamento de crianças e adolescentes para os abrigos, no acompanhamento processual da grande maioria dos que vivem abrigados ou, ainda, na fiscalização dessas instituições, destaca-se a importância de seu envolvimento no processo de reordenamento.

Nesse aspecto há de se considerar as diferenças existentes entre as 11 VIJs da cidade de São Paulo no campo do abrigamento, pois elas têm intervenções que se particularizam conforme o número de abrigos⁵ sob sua jurisdição, o perfil deles e, ainda, a quantidade de crianças e adolescentes que neles vivem.⁶

Os Conselhos Tutelares, novos atores no cenário da rede de atendimento em abrigos, vão também assumindo destaque na questão do abrigamento na cidade de São Paulo, apesar da centralidade ser ainda das VIJs. Como fiscalizador dos abrigos e responsável pelo abrigamento de crianças e adolescentes existem questões a serem explicitadas: Qual o limite de sua atuação em relação ao papel das VIJs? De quem é a

⁴ Resoluções do CMDCA/S constam no Anexo.

⁵ As VIJs de Santo Amaro, do Centro e de Santana são as que apresentam maior número de abrigos sob cada jurisdição.

⁶ Destaca-se que a Corregedoria Geral da Justiça, conforme publicado no Diário Oficial do Estado em 28.01.2004, aprovou a criação de comissão de estudos de acompanhamento de crianças e adolescentes em situação de abrigo, a ser constituída pelo Juiz Auxiliar da Corregedoria que a presidirá, um representante da entidade requerente (AASPTJ-SP), três Assistentes Sociais e três Psicólogos judiciários, facultada a participação de ONGs e Universidades, de acordo com as necessidades do trabalho.

responsabilidade pelo acompanhamento da situação daquele que foi abrigado quando o encaminhamento ocorreu pelo Conselho Tutelar?

O acompanhamento da situação de abrigamento é uma questão polêmica em São Paulo: se por um lado justifica-se a centralidade dessa ação por parte da instituição judiciária, dada a existência de um processo judicial e frente à necessidade da intervenção do profissional assistente social ou psicólogo, por outro, deixa-se de atender a finalidade essencial que gerou a criação dos Conselhos Tutelares – a desjurisdicionalização do atendimento de questões que revelam natureza social e não necessariamente legal.

A intervenção do Ministério Público no campo do abrigamento ocorre em várias instâncias, seja a partir das Promotorias da Infância e da Juventude, seja pela ação do Centro de Apoio Operacional do Ministério Público e da Promotoria de Justiça e Defesa dos Interesses Difusos e Coletivos da Infância e Juventude, nesse sentido congregando um importante saber articulado ao poder de intervenção nessa área.

Outros órgãos representativos, ONGs que atuem na defesa de direitos da criança e do adolescente e também as universidades podem oferecer importantes contribuições para esse processo.

Finalmente, os abrigos são imprescindíveis partícipes do processo de reordenamento, especialmente aqueles que vivenciam o questionamento e a busca da implementação de mudanças em suas práticas institucionais, frente aos novos paradigmas colocados pelo ECA. Ninguém melhor do que os próprios responsáveis e agentes que atuam diretamente nas unidades de abrigamento para expor os dois lados da questão: o ser e o dever ser.

Considerando que várias instituições da rede desempenham as mesmas ou semelhantes funções, torna-se imprescindível a articulação

entre elas para o compartilhamento de parâmetros utilizados e, ainda, a otimização das ações.

ALGUNS INDICATIVOS A SEREM CONSIDERADOS NA PERSPECTIVA DO REORDENAMENTO

Na perspectiva da continuidade do processo de reordenamento do atendimento dos abrigos da cidade de São Paulo, foram levantados alguns indicativos norteadores:

- Capacidade de Abrigamento

Para as instituições de maior capacidade de abrigamento, é preciso que se dê continuidade ao processo do reordenamento, a fim de que atendam os princípios estabelecidos pelo ECA, sejam elas conveniadas ou não conveniadas. Para isso sugere-se o planejamento de intervenção gradual, podendo ser inicialmente trabalhadas aquelas instituições em que, associadas às maiores capacidades, estão outros fatores como as instalações em prédios e dormitórios com grande número de camas, além de restrição quanto a visitas/saídas com os familiares e outros fatores indicativos de dificuldade no trabalho de preservação/reintegração familiar.

Conforme já ponderado no corpo do trabalho, ao se abordar a questão da capacidade para algumas instituições cujo imóvel é próprio e a localização se dá em amplos terrenos e edificações, a adequação do espaço pode ser de difícil solução, devendo-se considerar a possibilidade da mudança na modalidade de atendimento, para funcionarem como creche ou centro de juventude e não mais como abrigo.

Constata-se que especialmente os abrigos conveniados com a SEADS oferecem indicativos para o reordenamento quanto a capacidade de atendimento, seguidos dos NÃO CONVENIADOS.

- Critérios de Seleção

A seletividade por faixa etária, especialmente se for limitada pelo critério de idade máxima para admissão da criança e do adolescente, é uma questão importante a ser avaliada numa perspectiva de reordenamento. A pesquisa indicou que parte dos abrigos, apesar de atender a faixa etária de 0 a 18 anos, impõe restrição quanto à idade para admissão da criança ou adolescente.

Parcela considerável de abrigos apresenta tendência a admitir crianças até oito anos de idade. Para algumas instituições esse é um critério claramente estabelecido, sendo que quando a criança atinge o limite de idade para permanência no local, deve ser transferida para outro abrigo.

Salvo para algumas instituições que atuam como recepção e encaminhamento, essa questão necessita ser revista.

Para outras, não há limite de idade para o atendimento, mas sim para admissão, ou seja, apesar de atenderem sua população até os 18 anos, barram o recebimento daqueles com idade superior a oito anos. Tal questão parece vincular-se à idéia de maior facilidade no “controle” do comportamento da criança.

São os abrigos NÃO CONVENIADOS e os conveniados com a SEADS que apresentam maior preferência pelo atendimento de crianças, indicando-se, portanto, a necessidade de revisão desses critérios.

- Normatização das Visitas

A viabilização do contato entre o abrigado e sua família é direito das crianças e adolescentes e responsabilidade do abrigo. Ainda que os índices apresentados sejam baixos, é grave o fato de alguns abrigos não permitirem visitas dos familiares no local, passando a ser esta uma questão

de responsabilidade de todas as instituições envolvidas com tais abrigos, especialmente aquelas que realizam sua fiscalização.

É razoável que as visitas ocorram semanalmente com dia e horário marcado, como já acontece em grande parte das instituições. Entretanto, como o objetivo principal do abrigo deve ser a reintegração familiar, é preciso que exista flexibilidade frente às necessidades da família.

Há ainda que se realizar uma ampla discussão, especialmente por parte das Varas da Infância e Juventude e Ministério Público a respeito da vinculação da visita à autorização judicial, visto que metade dos abrigos afirmou ter esse critério para permitir a realização de visitas por parte dos familiares.

Tendo em vista que a preservação do vínculo familiar é um princípio estabelecido pelo ECA, em tese as crianças ou adolescentes que não podem receber visitas familiares (casos de maus tratos, destituição do poder familiar etc.) é que devem ter comunicação judicial (proibição de visitas). E isso também não deve ter relação com o fato do abrigamento ser realizado pela VIJ, visto que é por meio desta instituição que ocorre grande parte dos abrigamentos, independentemente de serem casos de abandono, maus tratos ou abuso sexual.

Vinculada à questão da preservação da convivência da criança com a família de origem, há ainda que se avaliar a tendência de abrigos em relação à maior facilitação da convivência e contato delas com a comunidade, com os voluntários ou com os padrinhos, em detrimento das próprias famílias.

- Tempo de Abrigamento

Expressão da efetivação (ou não) de dois princípios fundamentais relativos à medida de proteção "abrigo", que são a provisoriedade e o privilégio à convivência familiar, constatou-se que apenas 37,2% do total das crianças e adolescentes estão abrigados pelo período de até dois anos. Excetuando-se uma pequena parcela em que não havia informação a respeito, o restante refere-se ao tempo de abrigamento superior a esse período.

Os abrigos conveniados com a SEADS e especialmente os NÃO CONVENIADOS são os que apresentam maior percentagem de abrigamento por tempo mais prolongado.

Apesar do tempo de abrigamento poder ser associado à realização de um trabalho competente e articulado por parte do abrigo, para alguma conclusão a respeito, é necessário considerar a particularidade tanto da instituição como dos que nela vivem, pois certamente se nesses abrigos houver concentração maior daqueles que não têm família não será possível estabelecer a correlação inversa.

Essa é uma questão que certamente implica em estudo social e psicológico, que apreenda particularidades da história da criança e de sua família, suas necessidades e dificuldades (motivos geradores do abrigamento) e a perspectiva (ou falta) de superação dos mesmos.

- Regionalização do Atendimento

A maioria das instituições não tem como critério admitir somente crianças e adolescentes cujas famílias residam em regiões próximas do abrigo. Se de imediato essa prática atende a necessidade do abrigamento de uma criança ou adolescente, a médio e longo prazo certamente

representa uma dificuldade na preservação do vínculo com a família de origem.

Existem famílias que têm os filhos abrigados em região oposta à de sua moradia, assim como há regiões que, apesar de contarem com número razoável de equipamentos frente à demanda, acaba tendo que realizar abrigamentos em outras regiões, tendo em vista que parte das vagas de sua região está sendo utilizada por crianças cujas famílias residem em outras regiões.

Destaca-se ainda que, especialmente, no extremo das regiões sul e leste, cujos distritos apresentam maior índice de vulnerabilidade, não há abrigos, indicando a necessidade de um reordenamento também quanto a localização dos equipamentos, devendo-se privilegiá-los na alocação de novos abrigos.

A regionalização do atendimento é uma questão de difícil solução em curto prazo, visto que não é possível simplesmente desencadear um processo de transferência em massa de crianças e adolescentes entre os abrigos, conforme as regiões de moradia de suas famílias, sendo necessário que esse critério seja assumido pela rede institucional para os novos abrigamentos.

Nesse sentido, não sendo possível realizar o abrigamento na região onde a família reside, que se evite fazê-lo no extremo oposto, bem como ao se realizar algum abrigamento que não atenda ao princípio da regionalização, o compromisso da transferência deve ser assumido pelas instituições envolvidas na situação.

Considera-se, entretanto, que transferências de abrigo com tal objetivo devem estar no horizonte de ação das instituições que interagem nas situações de abrigamento, desde que realizada caso a caso e de forma que represente maior benefício do que prejuízo à criança ou adolescente.

Para tanto, é imprescindível levar em consideração fatores como: a necessidade da realização de estudo social e psicológico que apreenda a dinâmica da vida da criança no abrigo e a da sua família, articulando-a a perspectiva da reintegração familiar; o envolvimento da criança, do adolescente e de sua família na decisão; a articulação da transferência entre as instituições envolvidas, incluindo o abrigo de origem e o de destino; o tempo que resta para o abrigamento e o período letivo, entre outros.

Finalmente, conclui-se que a implementação de mudanças mais significativas precisa ser discutida e articulada com os membros da rede de atendimento, a fim de se desencadear um processo amplo de reordenamento. Entretanto, há ações que podem ser realizadas de imediato, por ocasião da fiscalização, da supervisão, da renovação do convênio ou ainda da atualização do registro no CMDCA, caracterizando uma ação cotidiana comprometida com o reordenamento como um processo que se caracteriza pela continuidade e não pela eventualidade.

INDICATIVOS PARA POLÍTICAS PÚBLICAS

Os dados apresentados a respeito da manutenção e do custo da criança e do adolescente em abrigo comprovam a antiga noção de que é mais caro mantê-los institucionalizados do que oferecer subsídios para que permaneçam com a família.

Nesse aspecto é importante lembrar que o Serviço Social em São Paulo teve sua legitimação no Juizado de Menores⁷ (década de 50), com a implantação do Serviço de Colocação Familiar (criado a partir da promulgação da Lei de Colocação Familiar de 1949) que, naquela ocasião, tinha como objetivo evitar a institucionalização de crianças e adolescentes, considerando, dentre outras, que o gasto do Poder Público para mantê-las

em instituição era muito maior do que o subsídio para a permanência delas com famílias substitutas.

Embora a prioridade desse serviço tenha se voltado à idéia da inserção das crianças e adolescentes em famílias substitutas, a realidade foi se impondo e fazendo com que o objetivo inicial fosse alterado, uma vez que se constatou que, na maior parte dos casos, recebendo auxílio financeiro, a própria família da criança poderia assumir seus cuidados.

Por diversas razões esse projeto acabou se diluindo entre a oferta de auxílio financeiro para algumas famílias e a colocação de algumas crianças em famílias substitutas e outras em instituições. Alternativa última que continua sendo a prática predominante nos dias atuais.

A constatação do custo mês e dos valores médios repassados pelos convênios continuam apontando para a necessidade da mudança de enfoque: as organizações governamentais e não-governamentais precisam investir financeira e profissionalmente em ações efetivamente voltadas para a preservação da convivência familiar e para a reintegração familiar de grande parte da população abrigada.

É necessário investir nas famílias de origem das crianças e dos adolescentes, seja por meio de programas de renda e de trabalho, seja pelo incremento da rede de creches, escolas, centros de juventude e atendimento psicossocial para aquelas que estão em situação de vulnerabilidade.

A sociedade brasileira não pode mais continuar reproduzindo e financiando ações que reforçam o abandono e a segmentação entre crianças, adolescentes e suas famílias nessa forma de atendimento. O alto custo despendido pelo Poder Público com o abrigamento de crianças e adolescentes não toca a raiz da questão e a ineficiência desse programa

⁷ Fávero (1999) em seu livro Serviço Social, Práticas Judiciárias, Poder - A trajetória do Serviço Social no

para grande parte dos seus usuários pode ser medida pelo longo tempo de abrigamento, pela baixa escolaridade daqueles que estão prestes a atingir a maioria e pela falta de perspectiva de desabrigamento, conforme os índices apontados na pesquisa. Apesar do alto custo, os abrigos continuam enfrentando problemas com o seu sustento, sendo que vários deles apontaram a necessidade de aumento do valor do convênio.

Por outro lado, apesar de ser necessário o estímulo e apoio para programas de guarda familiar ou adoção, na verdade, tais ações voltam-se a segmentos específicos, não atingindo a maior parte dessa população.

A pesquisa revelou que grande parte dos abrigados tem família, o que não ocorre para uma percentagem bastante significativa deles. Sob este ângulo, a população abrigada está configurada por dois segmentos que exigem ações e atenção diversas.

Para aqueles que não têm família e tampouco a possibilidade de serem adotados, o abrigo torna-se um espaço de referência e pertencimento ainda mais significativo.

Um dos abrigos pesquisados apresentou uma característica peculiar que parece atender melhor tais situações: trata-se de uma instituição que desde seu surgimento se propôs a assumir os cuidados daqueles cujos pais foram destituídos do poder familiar e não tinham mais a chance de serem adotados. Tal instituição tinha como projeto a ocupação do lugar da família deles (proposta em geral equivocada por parte de alguns abrigos). Mas, o segmento eleito foi justamente aquele que tinha mais idade e fazia parte de grupo de irmãos, portanto, com menor probabilidade de colocação em família substituta e não aquele formado por bebês ou crianças pequenas.

Outras questões que particularizam esse atendimento relacionam-se ao fato da entidade ser mantida por empresa familiar, cujas crianças e

adolescentes têm contato estreito com membros da família fundadora, sendo por eles apadrinhados e acompanhados, não se vislumbrando limite de idade para ruptura dessa relação. E ainda, a instituição não recebe outras crianças e adolescentes, destinando-se exclusivamente para o atendimento daquele pequeno grupo com o qual estabeleceu o compromisso inicial.

Nesse sentido, esse modelo parece estar mais próximo de atender as necessidades daqueles que não têm família, indicando que é preciso estimular a oferta de diferentes modalidades de atendimento em abrigo para heterogêneas necessidades de crianças, adolescentes e suas famílias.

Há também a importante perspectiva da implementação do Programa Família Guardiã⁸, que poderia ser uma oportunidade de convivência familiar para muitos desses, o que representa um desafio a ser promovido com os devidos cuidados e competência profissional, para que não represente mais um prejuízo na vida desse segmento.

Para o grupo mais significativo – formado pelos que têm família – considera-se que o privilégio das ações e investimentos públicos e privados devem ser dirigidos ao apoio (econômico, material e profissional) para a reintegração familiar e para a preservação da convivência daqueles que vivem em condições de miserabilidade e exclusão social, restringindo-se o abrigo para as situações em que a necessidade de proteção extrapole o âmbito socioeconômico.

É preciso investir no atendimento da criança e do adolescente em instituições que compartilhem com as famílias essa responsabilidade e que não as excluam da convivência familiar como, geralmente, ocorre nos abrigos. Nesse sentido, assume grande importância a garantia do atendimento da criança na rede escolar, creches, programas

socioeducativos, com permanência em período integral. As famílias chefiadas por mulheres, especialmente as pobres⁹, precisam contar com a inserção de seus filhos em um *continente complementar* (Vicente: 1998) para que sejam minimizadas as precárias condições de desenvolvimento a que estão sujeitos.

Ressalta-se que embora parte das instituições que funcionam nos moldes de “colégio interno” pareça estar fora dos parâmetros para o atendimento em abrigos, colocados pelo ECA, é possível afirmar que esteja mais próxima de efetivar a preservação da convivência familiar, a partir do momento em que compartilha a responsabilidade com a família. Pode-se dizer que essa modalidade de atendimento também se configura como um *continente complementar* à família.

Considera-se ainda que na falta de programas que auxiliem as famílias nos cuidados com os filhos, o próprio abrigo acaba se tornando uma forma de assistência social. Não se pode negar que muito daquilo que a família não conseguiu oferecer aos filhos, o abrigo pode proporcionar. Constata-se, portanto, que para grande parte da população abrigada, os próprios abrigos têm funcionado como *continente complementar* à família, visto que muitas mães só podem continuar como tal se contarem com a retaguarda do abrigo na manutenção e educação dos filhos.

Ao se considerar o alto índice de grupos de irmãos vivendo em abrigos é possível vislumbrar que esse é um segmento para o qual um projeto de reintegração familiar com subsídio financeiro e profissional à família de origem pode representar ainda menor custo e maior benefício.

Diante de todo o exposto, conclui-se que o princípio da provisoriedade da medida “abrigo”, proposto pelo ECA, ainda é irrealizável

⁸ Lei Municipal no. 13.545, de 31-03-2003.

⁹ Destaca-se as *pobres*, tendo em vista que aquelas que têm melhores condições socioeconômicas necessariamente contam com tal estrutura.

frente o quadro de pobreza e da insuficiência de programas sociais que atendam as necessidades básicas de famílias e crianças.

Tal princípio precisa ser compreendido no contexto da sociedade econômica em que se insere, para que não represente violação de direitos, conforme indicou a pesquisa de Oliveira (2001) realizada nos autos processuais de crianças e adolescentes institucionalizados:

Para vários sujeitos da pesquisa, tal princípio acabou por funcionar como uma forma de pressão no encaminhamento da situação legal para uma resolução abreviada. Muitas vezes, considerando a idade já avançada da criança para que se encontrasse interessado em sua adoção, essa pressão acabou implicando em pouco ou nenhum investimento junto à família de origem e mesmo com a criança, precipitando uma situação que se revelou em grande prejuízo, visto ter sido promovida a ruptura definitiva com a família natural (por meio da destituição do poder familiar), não se concretizando, entretanto, a inserção em família substituta (devido à falta de adotantes para crianças com mais idade e grupo de irmãos).

Objetivando a sistematização de algumas propostas relacionadas ao desenvolvimento de ações a serem promovidas pelo Poder Público¹⁰, finaliza-se este trabalho elencando-as, na expectativa de que este se torne um importante instrumento para a continuidade e a ampliação de ações que garantam o direito à convivência familiar para as crianças, adolescentes e suas famílias pobres:

- Viabilização de alternativas diversas de disponibilização deste estudo para a sociedade em geral;

¹⁰ Observe-se que há um item específico para as propostas e as sugestões oferecidas pelos próprios abrigos, sendo que algumas delas se articulam com as proposições que finalizam este estudo.

- Realização de amplo seminário para divulgação da pesquisa e seus resultados, bem como continuados seminários regionalizados com todos os participantes da rede de atendimento para discussão de particularidades regionais, tendo em vista a articulação de estratégias para o reordenamento;
- Discussão sobre possível projeto de reordenamento tendo em vista os principais eixos anteriormente apresentados¹¹, estabelecendo-se a articulação e a co-responsabilidade dos integrantes da rede institucional;
- Realização de discussão particularizada entre os agentes de fiscalização e os que promovem o abrigamento, frente à necessidade de se articular as diferentes atribuições de cada um em relação às mesmas funções (critérios de abrigamento);
- Promoção de ampla discussão sobre o acompanhamento profissional pós-abrigamento, articulando-se ao Projeto que dispõe sobre a Lei Nacional da Adoção, que toca diretamente em questões relativas à institucionalização;
- Incremento da rede de atendimento para as famílias chefiadas por mulheres, que atue na prevenção ao abrigamento;
- Formação de parcerias entre a esfera pública e a particular, que privilegiem o incremento de programas que fortaleçam e favoreçam a convivência familiar;
- Formação de parcerias para a elaboração de projeto piloto de reintegração familiar de crianças e adolescentes cujo fator preponderante do abrigamento tenha sido a questão socioeconômica, sendo que, a partir do alto índice de grupos de irmãos vivendo nos abrigos, indica-se a

¹¹ Conforme já mencionado na introdução, tendo em vista os pressupostos éticos de preservação e valorização do trabalho dos abrigos, estes não foram identificados neste estudo. Entretanto, para a concretização de ações na direção do reordenamento, far-se-á necessário tal identificação, sendo que o banco de dados desenvolvido para a pesquisa poderá oferecer os indicativos necessários.

necessidade de privilegiar esse segmento, tendo em vista a relação custo-benefício no que se refere ao subsídio financeiro e profissional;

- Promoção de ações para formação continuada, treinamento e capacitação de todo pessoal que interage no cotidiano da criança e do adolescente institucionalizados;

- Desenvolvimento do cadastro de abrigos, com os principais dados de identificação, critérios de atendimento, existência de vagas, elegendo-se formas efetivas de sua atualização, para que esse universo possa continuar sendo conhecido, ainda que passe por novas mudanças.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARIÈS, Phillippe. *História social da criança e da família*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

BARROS, Zélia de Oliveira. *O Cotidiano dos filhos do Estado - um estudo da vida cotidiana de crianças que necessitam de assistência do Estado*. Dissertação de mestrado em Serviço Social. São Paulo: PUC, 1988.

BECKER, Maria Josefina . *A ruptura dos vínculos: quando a tragédia acontece*. In: KALOUSTIAN, Silvio Manoug (org.). *Família Brasileira – A base de tudo*. São Paulo: Cortez, Brasília: UNICEF, 1998.

BELFIORE-WANDERLEY, Mariangela. *Refletindo sobre a noção de exclusão*.

Carvalho, Maria do Carmo B. (coord). *Trabalhando Abrigos*. São Paulo: Cadernos de Ação - I.E.E. - PUC, 1997.

COSTA, Sylvio de S. Gadelha. *Subjetividade e Menor-Idade: Acompanhando o dever dos profissionais do social*. São Paulo: Annablume, 1998.

CUNHA, Anadyr de Carvalho. *O Dia seguinte: A Vida além dos muros de adolescentes egressos do programa Casas de Convivência - FEBEM/DT2- Dissertação de mestrado em S.Social . São Paulo: PUC, 1999.*

DERDYK, Silvia. *Brincando com a Realidade: o encontro de uma criança com a Febem*. Dissertação de mestrado em Psicologia Clínica .São Paulo: PUC, 1986.

DIVERSOS AUTORES. *Projeto Casas de Convivência, Divisão Técnica de Atendimento Integral à Criança e ao Adolescente – DT 02*, São Paulo: FEBEM/SP, 1997.

DONZELOT, Jacques. *A polícia das famílias*. Trad. M.T. da Costa Albuquerque. Rio de Janeiro: Graal, 1980.

FÁVERO, Eunice Teresinha. *Serviço Social, Práticas Judiciárias, Poder - A trajetória do Serviço Social no Juizado de Menores de São Paulo de 1948 a 1958*, São Paulo: Veras, 1999.

_____, et alli. *Perda do Pátrio Poder: aproximações a um estudo socioeconômico*. São Paulo: Veras, 2000.

FERNANDES, Rubem Cesar. *Privado porém Público: O Terceiro Setor na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

FONSECA, Claudia. *Caminhos da Adoção*. São Paulo: Cortez, 1995.

GASPAR, M.Ana (org). *Crianças e Jovens em Lar. Caracterização sociográfica e Percurso de vida, Lares de Crianças e Jovens*. Caracterização e Dinâmicas de

Funcionamento. Instituto para o desenvolvimento Social- Ministério do Trabalho e da Solidariedade, Lisboa- Portugal, CNPJR/IDS, junho de 2000.

GUARÁ, Isa M.F.R. *Necessidades e Direitos da Criança e Adolescente*. Cadernos do NCA. São Paulo: PUC, 1995.

GUIRADO, Marlene. *A criança e a Febem*. São Paulo: Summus, 1980.

_____, Marlene. *Instituições e relações afetivas; o vínculo com o abandono*. São Paulo: Summus, 1986.

JOVCHELOVITCH, Marlova. *O processo de descentralização e municipalização no Brasil*. In: Revista Serviço Social e Sociedade n.º 56. São Paulo: Cortez, 1998.

KOSMINSKY, Ethel Volfzon. *A infância assistida*. Tese de doutoramento. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas - Depto.Sociologia. São Paulo: USP, 1992.

_____, Ethel Volfzon. *Internados - Os filhos do Estado Padrasto*. In: O Massacre dos Inocentes, São Paulo: Hucitec, 1993.

LEI Nº 8069/90, DE 13 DE JULHO DE 1990. *Estatuto da Criança e do Adolescente*.

LUNA, S. V. de . *Planejamento de Pesquisa - uma introdução*. São Paulo: EDUC, 1999.

MARCILIO, Maria Luiza. *História Social da Criança Abandonada*. São Paulo: HUCITEC, 1998.

MARICONDI, M. Angela. *Falando de Abrigo. Cinco anos de experiência do projeto Casas de Convivência*. São Paulo: FEBEM, 1997.

_____, M. Ângela. *O Atendimento em Abrigo na FEBEM/SP Hoje*. In Melo Jr., Samuel (org.), *Infância e Cidadania I*, São Paulo: Scrimium, 1998.

MARIN, Isabel da Silva Kahn. *Febem, Família e identidade (O lugar do outro)*. São Paulo: Escuta, 1999. 2.ª edição revisada.

MARREY, Adriano e outros. *Menores: Legislação. Estudo das medidas judiciais e das medidas de caráter social do Código de Menores*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1985. 1ª Edição.

MATIAS, Dilza S.G. *Crise, demandas e resposta fora de lugar*. Dissertação de mestrado em Serviço Social. São Paulo: PUC, 2002.

OLIVEIRA, Rita de C.S. *Crianças e Adolescentes (Des)Acolhidos: a perda da filiação no processo de institucionalização*. Dissertação de mestrado em Serviço Social. São Paulo: PUC, 2001.

PILOTTI, F & RIZZINI Irene (org). *A Arte de Governar Crianças - A História das Políticas Sociais, da Legislação e da Assistência à Infância no Brasil*. Rio de Janeiro: AMAIS, 1995.

SÃO PAULO. Resoluções do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA/SP: 04/94, 40/98, 53/99.

RIO DE JANEIRO. Política de Abrigo para Crianças e Adolescentes do Município do Rio de Janeiro. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente/RJ:2001.

RIZZINI, Irene. *O século perdido. Raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil*. Rio de Janeiro: AMAIS, 1997.

SADER, Emir (org). *Fogo no pavilhão: uma proposta de liberdade para o menor*. Editora Brasiliense: São Paulo, 1987.

SÃO PAULO. Comunicado 064/SASGab/2001. Diário Oficial do Município de 30.10.2001.

SARTI, Cynthia A . *A família como espelho - um estudo sobre a moral dos pobres*. Campinas/SP. Autores Associados, 1996.

_____. "A. Família e jovens - no horizonte das ações". In: *Revista Brasileira de Educação*, nº 11, São Paulo. ANPED, 1999.

SERVIÇO DE AÇÃO CONTINUADA DO MINISTÉRIO DA ASSISTÊNCIA E PROMOÇÃO SOCIAL. *Rede Nacional de Abrigos para crianças e adolescentes cadastrados no Serviço de Ação Continuada, abril de 2003*.

SILVA, Roberto da. *Os filhos do governo. A formação da identidade criminosa em crianças órfãs e abandonadas*. São Paulo: Ática, 1996.

SILVEIRA, Ana Maria. *Particularidades da Adoção: a questão da etnia*. Dissertação de Mestrado em Serviço Social. PUC-SP,2002.

SPOSATI, Aldaiza (coord.) *Mapa da exclusão/inclusão da cidade de São Paulo: Dinâmica Social dos Anos 90*. São Paulo: Educ, 2000.

_____, Aldaiza. *A política de assistência social na cidade de São Paulo*. In Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 1. São Paulo, Polis/ PUC-SP, 2001.

VERAS, Baptista Myrian. *Medidas Socioeducativas em meio aberto e de semi-liberdade*. Mimeo, São Paulo: PUCSP, 2001.

_____, Batista Myrian. *Crianças e Adolescentes em Situação de Risco na Cidade de São Paulo*. In Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 1. São Paulo, Polis/ PUC-SP, 2001.

VICENTE, Cenise Monte. *O Direito à convivência familiar e comunitária: uma política de manutenção do vínculo*. In: Kaloustian, Silvio Manoug (org.) *Família Brasileira: a base de tudo*. São Paulo: Cortez, 1998.

VIEIRA, Evaldo. *O Estado e a sociedade civil perante o ECA e a LOAS*. In: *Revista Serviço Social e Sociedade*, nº 56. São Paulo: Cortez, 1998.

WEBER, L.D.N. & FOSSOBUDZKI, L.H.M. *Perdas e Danos: As consequências da institucionalização e do abandono*. In *Filhos da Solidão: institucionalização, abandono e adoção*. Curitiba: Governo do Estado do PR, 1996.

YASBECK, Maria Carmelita. *A Política social Brasileira nos Anos 90: a Refilantropização da Questão Social*. In: *Cadernos ABONG - Subsídios à Conferência*

Nacional de Assistência Social- 3- Políticas de Assistência Social, São Paulo: ABONG, 1995.

PLASsp- Plano de Assistência Social da Cidade de São Paulo- 2002-2003, 2ª.edição – Maio/2003 – Prefeitura do Município de São Paulo- Secretaria Municipal de Assistência Social.

Norma Técnica de Assistência Social- NASsp 001/2003 - Prefeitura do Município de São Paulo- Secretaria Municipal de Assistência Social

Instrumentos de Regulação de Parceria na Política de Assistência Social – 2003, Prefeitura do Município de São Paulo- Secretaria Municipal de Assistência Social.

Subsídios para os Padrões de Qualidade dos Serviços de Assistência Social- 2003, Prefeitura do Município de São Paulo- Secretaria Municipal de Assistência Social.

ANEXOS

1. Instrumental da pesquisa
 - Questionário para Coleta de Dados dos Abrigos
 - Questionário para Coleta de Dados nos Prontuários de Crianças e Adolescentes
2. Quadro Geral dos Abrigos Pesquisados na Cidade de São Paulo
3. Resoluções do CMDCA/SP sobre o atendimento em abrigos
 - Resolução 40/CMDCA/98
 - Resolução 53/CMDCA/99
 - Resolução 59/CMDCA/01
4. Política de Abrigo para Crianças e Adolescentes do Município do Rio de Janeiro
5. PL 1756/2003 – Projeto de Lei Nacional de Adoção
6. Lei Municipal no.13.545 de 31.03.2003 – Programa Família Guardiã