

REDE DE ABRIGOS DE PORTO ALEGRE: UM OLHAR SOBRE A REALIDADE

Cláudia Gasperin, Cláudia Luz, Fátima Rosane Silva de Souza, Silvana Dóris Perin, Silvia da Silva Tejadas¹

INTRODUÇÃO

O Ministério Público, a partir da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, passou a assumir papel preponderante na defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes. O Estatuto prevê dentre as competências do Ministério Público “inspecionar as entidades públicas e particulares de atendimento e os programas de que trata esta Lei, adotando de pronto as medidas administrativas ou judiciais necessárias à remoção de irregularidades porventura verificadas”. Nesse sentido, ao Ministério Público coube papel relevante no fomento de políticas públicas que promovam condições para a materialização dos direitos previstos na lei, constituindo-se a fiscalização de entidades em ferramenta importante para que esse processo se efetive.

Assim, visando dar conseqüência às atribuições legais da instituição, a 2ª Promotoria da Infância e da Juventude de Porto Alegre, com o assessoramento de equipe de profissionais do Serviço Social da instituição, desencadeou amplo processo de fiscalização da rede de abrigos para crianças e adolescentes existentes na cidade de Porto Alegre.

O presente texto tem por objetivo apresentar uma síntese dos principais dados coletados por ocasião de fiscalização do Ministério Público à rede de abrigamento de Porto Alegre, buscando efetuar uma análise da realidade identificada. Devido às restrições quanto ao tamanho do presente artigo, serão abordados apenas os dados gerais de caracterização dos equipamentos e população, bem como a análise global da realidade identificada.

1 – Caracterização geral dos abrigos

Identificou-se a existência de 67 abrigos na cidade de Porto Alegre, sendo realizadas 75 visitas no período de julho/06 a junho/07. Trata-se de uma rede de grande complexidade e heterogeneidade, composta por abrigos estatais e outros mantidos por organizações não-governamentais - ONGs (conveniadas ou não com o poder público).

Existem abrigos reordenados, atendendo aos princípios e diretrizes previstos no ECA e outros que mantêm estruturas de médio e grande porte. Além disso, o reordenamento das práticas é matéria ainda mais controversa, sendo identificadas abordagens bastante diferenciadas.

Tendo em vista tratar-se de uma rede extensa, optou-se por apresentar os dados agrupando os abrigos, por modalidade de atendimento, por caracterização da população ou por origem da entidade de abrigamento (órgão gestor), conforme é apresentado na Tabela 1. Tal organização atende às características do processo de fiscalização, visto que não se restringe ao momento da visita, mas em sucessivas aproximações, discussões, recomendações, podendo chegar à efetivação de Termo de Ajustamento de Conduta – TAC ou a propositura de ação judicial, conforme a necessidade.

Tabela 1 – Equipamento de abrigos de Porto Alegre

Órgão executor	Tipo de abrigo	N.º	%	N.º	%
Estatal (governo municipal e estadual)	Abrigos do governo municipal	03	4,48	38	56,72
	Abrigos da Fundação de Proteção Especial (governo do estado) – abrigos residenciais (ARs)	32	47,76		
	Abrigos da Fundação de Proteção Especial (governo do estado) – população com deficiência	03	4,48		
ONGs	Abrigos mantidos por ONGs – população com deficiência	05	7,46	29	43,28
	Abrigos mantidos por ONGs – Modalidade Casas Lares	13	19,40		
	Abrigos mantidos por ONGs – diversas modalidades	11	16,42		
Total		67	100	67	100

A Tabela 1 aponta um total de 67 equipamentos de abrigos na cidade de Porto Alegre; destes 56,72% (38) são mantidos integralmente pelo poder público, 52,24% (35) pelo governo do estado do RGS, por meio da Fundação de Proteção Especial, e 4,48% (03) pelo poder público municipal, por meio da Fundação de Assistência Social e Cidadania. Os dados permitem afirmar que a fatia de execução direta da medida de abrigo mantida pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre é exígua. Além disso, o Governo do Estado manteve-se na execução direta da referida medida, quando há orientações claras quanto à municipalização da sua execução.

Já a implementação da medida de abrigo por ONGs perfaz 43,28% (29) do total dos abrigos da cidade. Destes, há abrigos específicos para deficientes, há a modalidade

¹ Assistentes sociais do Ministério Público do RGS.

Casa-Lar e abrigos de tamanho diversificado, que variam de pequeno a médio porte. É preciso sinalizar, contudo, que muitos desses abrigos mantêm convênios com o poder público, quer com o Governo Federal, no Serviço de Ação Continuada da Assistência Social, quer com a Prefeitura Municipal de Porto Alegre. No caso específico da casa-lar, por exemplo, o programa é mantido quase que exclusivamente com recursos públicos municipais.

Tabela 2 – Capacidade/ população nos abrigos

Tipo de abrigo	Capacidade		Abrigados	
	N.º	%	N.º	%
Abrigos do governo municipal	79	6,01	98	8,14
Abrigos residenciais da FPERGS ² (governo do estado)	403	30,67	384	31,89
Abrigos para PCDs ³ da FPERGS	195	14,84	198	16,45
Abrigos ONGs para PCDs	207	15,75	184	15,28
Abrigos ONGs – Casas-Lares	106	8,07	100	8,31
Abrigos ONGs – diversas modalidades	324	24,66	240	19,93
Total	1314	100	1204	100

Obs.: Percentuais calculados com relação ao total de cada categoria analisada, ou seja, capacidade e número de abrigados.

A Tabela 2 permite constatar que, ao contrário da corrente idéia acerca da sobrelocação dos abrigos, os dados demonstram um excedente de 110 vagas, o que equivale a 8,37% da capacidade total. O excesso de abrigados frente às vagas disponíveis é identificado somente nos abrigos do governo municipal. Por ocasião das visitas, havia 24,05% (19) abrigados além da capacidade. Pode-se inferir que há uma pressão dos operadores do sistema de garantia de direitos sobre os abrigos do governo municipal, visto a responsabilidade legal dessa esfera quanto à execução da medida de abrigo, o que explicaria a sobrelocação identificada apenas em tais equipamentos.

Constituiu-se em objeto do processo de fiscalização o conhecimento das instituições quanto aos critérios de abrigamento. O Estatuto da Criança e do Adolescente prevê princípios que apontam para entidades de abrigamento mistas, ou seja, que atendam a ambos os sexos e abarquem distintas faixas etárias, portanto qualquer critério eletivo existente não deve se contrapor aos princípios previstos na lei.

Quanto aos critérios de abrigamento, considerando os 67 abrigos visitados, identifica-se que 62,68% (42) dos equipamentos de abrigo atendem ao Estatuto da

² FPERGS: Fundação de Proteção do Estado do Rio Grande do Sul, mantida pelo governo do estado.

³ PCDs: Pessoa com deficiência

Criança e do Adolescente quanto a receberem crianças e adolescentes de ambos os sexos, sem restrições de faixa etária ou outras. Os demais, 37,31% (25) estabelecem um ou mais critérios de ingresso, relacionados à idade, ao sexo, às características da criança ou adolescente, tais como: ser portador de deficiência, do vírus HIV ou não ter praticado atos infracionais.

A constatação de que parte significativa da rede de abrigos estabelece critérios de ingresso, os quais podem comprometer o agrupamento de irmãos, a convivência entre meninos e meninas, assim como entre as diferentes faixas etárias está a requerer o reordenamento de tais abrigos quanto a este quesito.

Quanto à caracterização da população abrigada, buscou-se visibilizar dados relacionados à raça/cor, ao gênero e à faixa etária dos abrigados.

Quanto à raça⁴ das crianças e dos adolescentes, identifica-se, dentre os abrigos que informaram o dado, que a maioria é da raça/cor branca, perfazendo 40,20% (484), com 35,80% (431) de negros. Contudo, tal dado não é linear, nos abrigos do governo municipal, por exemplo, entre a população onde o dado foi informado, abrigam 67,80% (40) de negros e 32,20% (19) de brancos. Tendência semelhante é constatada nos abrigos residenciais da Fundação de Proteção Especial e abrigos das ONGs, embora em proporções menores.

Já entre as casas-lares ocorre o inverso, tem-se 37% (37) de negros e 59% (59) de brancos. Este dado está a requerer estudos mais aprofundados. Contudo, superficialmente, pode-se indicar que a utilização de critérios de inclusão no programa de casas-lares que buscam abrigados com menores vulnerabilidades, pode conduzir indiretamente à variável racial, visto que a população negra ocupa os piores indicadores de qualidade de vida no Brasil.

Em relação aos abrigos para crianças e adolescentes com deficiência, entre a população onde o dado foi informado, observa-se que 25,10% (60) da população é negra e 68,62% (164) é branca, o que pode levar a inferir que no caso desse grupo o aspecto determinante do abrigamento é a deficiência em si e as vulnerabilidades daí decorrentes.

Quanto à composição da população abrigada por gênero tem-se uma predominância do masculino, perfazendo uma diferença de 7,41% (86) com relação ao gênero feminino. Nos abrigos mantidos pelo governo municipal, considerando a população neles abrigada, essa diferença é mais acentuada, perfazendo 38,98% (23).

Contudo, como o número de não informado é elevado, esse dado pode apenas indicar uma tendência.

Tabela 3 – Abrigados maiores de 18 anos

Abrigo	Maiores de 18 anos	
	N.º	%
Abrigos do governo municipal	0	0
ARs da FPERGS	33	8,59
Abrigos PCDs da FPERGS	150	75,76
Abrigos ONGs para PCDs	39	21,19
Abrigos ONGs – Casas Lares	0	0
Abrigos ONGs div. Modalidades	0	0
Total	222	18,44

Identificou-se a existência de 18,44% (222) da população total abrigada, maior de 18 anos. Tal grupo encontra-se concentrado nos abrigos residenciais da Fundação de Proteção Especial e nos abrigos para crianças e adolescentes com deficiência da mesma entidade e de organizações não-governamentais.

Trata-se, na sua maioria, de abrigados que apresentam deficiência física e/ou mental, característica que, conforme os entrevistados, vem dificultando o desligamento. Tais abrigados não apresentam condições para a condução de sua vida de forma autônoma, dependendo de amparo de estruturas do Estado ou da família. As possibilidades de retorno à família são remotas, visto encontrarem-se institucionalizados há longos períodos de tempo. Esse aspecto associado ao afastamento promovido pelo próprio abrigamento, bem como ao fato de um número elevado ser proveniente do interior do Estado, termina por cristalizar a institucionalização dessas pessoas. Os próprios abrigos percebem como um determinismo a impossibilidade de desligamento, referindo que os abrigados lá permanecem até o óbito.

Quanto às estruturas públicas que atendem adultos com deficiência, observa-se a precariedade e a limitação dos poucos serviços voltados a essa população. Assim, a possibilidade de transferência para outro recurso, destinado a adultos, também se mostra pouco viável, no atual momento.

Identificaram-se, junto aos abrigos, crianças e adolescentes que possuem o Benefício de Prestação Continuada (BPC) previsto pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), obtendo-se o seguinte:

⁴ Para esse dado utilizou-se as mesmas categorias do Levantamento Nacional dos Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede SAC, realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada –

Tabela 4 – Beneficiários do BPC

Abrigos	Beneficiários	
	N.º	%
Abrigos do governo municipal	0	0
ARs da FPERGS	67	17,45
Abrigos PCDs da FPERGS	169	85,35
Abrigos ONGs para PCDs	163	88,59
Abrigos ONGs – Casas Lares	1	1
Abrigos ONGs div. modalidades	15	6,25
Total	415	34,47

Obs.: Os percentuais foram calculados com relação à população de cada grupo de abrigos, sendo o total calculado com relação à população total dos abrigos: 1204.

Verifica-se a partir da Tabela 4 que o BPC é recebido por 34,47% (415) dos abrigados, sendo que 27,57% (332) estão abrigados em espaços próprios para pessoas com deficiência. Os demais, 6,89% (83), encontram-se em outras modalidades de abrigamento.

Constatou-se que há uma diferenciação na forma de utilização desse benefício. Nos abrigos para pessoas com deficiência mantidos pelas ONGs, de modo geral, é destinado à folha de pagamento de funcionários, material de higiene, medicamentos, escolas especiais, entre outros. Já nos abrigos mantidos pela FPERGS e pela maioria das ONGs (diversas modalidades), a utilização do BPC é empregada em despesas com passeios, consultas médicas e psicológicas, refeições especiais, roupas, móveis e aparelhos eletrônicos para uso individualizado do abrigado. Além disso, parte dessas instituições deposita uma certa quantia do benefício em conta poupança.

Metodologia do trabalho

No roteiro de fiscalização aos abrigos utilizado, buscou-se dar visibilidade ao cotidiano das crianças e adolescentes, desde o momento da acolhida, suas rotinas, até a sua inserção nas políticas públicas, visando à garantia de direitos como à saúde, à educação, à cultura, ao esporte, ao lazer, à convivência familiar e comunitária, entre outros. Dessa forma, teve-se como objetivo identificar em que medida o princípio da *incompletude institucional* vem se constituindo em elemento presente no dia-a-dia das instituições de abrigamento.

IPEA em 2003. Na categoria raça negra, incluem-se os pretos e pardos.

Identificou-se em comum entre os abrigos o procedimento de matrícula na **escola** como prioridade, desde o momento do ingresso. De modo geral, as entidades buscam inserir as crianças em escolas próximas ao abrigo. Excetuam-se os abrigos mantidos pelo poder público municipal, visto que diante das dificuldades de manutenção das crianças e adolescentes na escola, da estigmatização e do preconceito enfrentados, por vezes, evitam concentrar número elevado de abrigados em uma mesma escola.

De modo geral, os abrigados em condições de locomoverem-se autonomamente para a escola dispensam o auxílio de educadores. As crianças pequenas, por sua vez, são conduzidas até a escola. O acompanhamento às demandas escolares (reuniões, matrícula) é realizado, especialmente nos abrigos municipais e estaduais, pela equipe técnica, em particular por técnico em educação ou de outras áreas. No caso de abrigos de ONGs (diversas modalidades) e casas-lares, o acompanhamento na escola é feito pelos cuidadores diretos, poucos possuem equipes técnicas em quantidade e diversidade suficiente para atender a essa demanda. Já as tarefas escolares são orientadas, de modo geral, pelos responsáveis pelo cuidado direto.

No caso dos abrigos para crianças e adolescentes com deficiência, tem-se uma realidade diferente. Reduz-se de forma significativa a inserção em instituição escolar/terapêutica, embora de forma diferenciada entre os abrigos voltados para essa população. Nos abrigos estaduais mantidos pela Fundação de Proteção Especial, identificou-se que 55,55% (110) dos abrigados estavam inseridos em escolas especiais ou clínicas com atividades educativas. Já nos abrigos mantidos por ONGs, apenas 8,15% (15) estavam inseridos em instituições desse tipo.

Deve-se considerar que, quanto à gravidade da deficiência, há diferenças entre a população abrigada. Contudo, pode-se comparar um dos abrigos da Fundação de Proteção Especial com dois abrigos similares mantidos por ONGs. Tem-se no abrigo da FPERGS 43,28% (29) de sua população inserida em escolas/clínicas com atividades educacionais; já nos outros dois abrigos, tem-se 4,72% (5) dos abrigados inseridos em tal política. Esse dado pode encontrar relação com a disponibilidade de equipe técnica, visto que, no caso da Fundação de Proteção Especial, há equipes maiores e diversificadas, ao contrário dos abrigos referidos.

Quanto ao acesso à política de **saúde**, identificou-se que, de modo geral, os abrigos utilizam os serviços oferecidos pelo Sistema Único de Saúde (SUS), tanto em termos de atendimento ambulatorial, quanto no que se refere a atendimento hospitalar.

Buscam o atendimento, em um primeiro momento, nas unidades de saúde mais próximas geograficamente.

Verifica-se que, na maioria dos abrigos, as medicações são ministradas pelos cuidadores diretos, sendo o controle de estoques de medicamentos feito por profissional da saúde. Há relatos de que, em alguns abrigos, os administradores também se responsabilizam em ministrar a medicação aos abrigados. Excetuam-se dessa análise os abrigos que atendem a população com deficiência, onde há profissionais habilitados atuando na área de saúde, que ministram a medicação.

Identificou-se não ser usual a frequência dos abrigados a **serviço de apoio socioeducativo em meio aberto** (SASE), compreendido como a inserção da criança em atividades sistemáticas realizadas em turno inverso à escola. Tal modalidade de atendimento foi referida com maior intensidade pelos abrigos municipais e metade dos abrigos mantidos pelas ONGs (diversas modalidades).

Nas áreas de **lazer, esporte e cultura**, constatou-se maior investimento dos abrigos, embora de forma diferenciada. Nos equipamentos municipais, é variada a intensidade do investimento entre eles, em geral relacionados a recursos como escolinhas de futebol, grupos de escoteiros, bombeiros mirins e oficinas organizadas pelos monitores (dentro do abrigo). Nos abrigos residenciais da Fundação de Proteção Especial, observou-se ênfase nessas atividades. Em geral, profissional da equipe técnica é responsável pela captação de parcerias, tanto na esfera pública quanto privada (vagas gratuitas em academias ou clubes particulares). Em tais abrigos, as atividades esportivas mais desenvolvidas são o ballet, o futebol e a natação.

Já nos abrigos mantidos por ONGs (diversas modalidades), há maior investimento em passeios a parques, praças, museus disponíveis na cidade, porém, em geral, as atividades são oferecidas de forma assistemática. Na modalidade casa-lar, identificou-se que as atividades oferecidas nesse quesito são aquelas disponíveis pelas entidades mantenedoras, em eventos religiosos promovidos por elas. Além disso, de forma assistemática, realizam passeios a praças e a parques, além de assistirem a filmes e peças teatrais. Muitos dos entrevistados nessa modalidade apontaram a carência de oferta de atividades como dificuldade a ser superada.

Nos abrigos da Fundação de Proteção Especial e das ONGs que atendem crianças com deficiência, as atividades de esporte, lazer e cultura, quando realizadas, são desenvolvidas pelas equipes próprias dentro dos abrigos.

Os abrigos públicos municipais expressaram grandes dificuldades em acessar vagas na área de **profissionalização**. Já os abrigos residenciais da Fundação de Proteção Especial e das ONGs (diversas modalidades) demonstraram maior diversidade e possibilidades de inserção em atividades de aproximação ao mundo do trabalho, especialmente de aprendizagem profissional. A maior dificuldade de tais abrigos se concentra na inserção no mercado de trabalho regular, o que pode estar relacionado à pouca oferta de trabalho para os jovens. Não foi possível identificar, neste estudo, se tal aspecto pode também estar relacionado ao nível de escolaridade dos abrigados.

Quanto às casas-lares, a maioria dos abrigados não se encontra em faixa etária compatível com atividades de profissionalização. No caso dos abrigos voltados para pessoas com deficiência, o quadro de saúde dos abrigados restringe as possibilidades de inserção em atividades desse tipo. Contudo, um abrigo da Fundação de Proteção Especial, que acolhe deficientes com menores comprometimentos, informou a colocação de 14,10% (11) dos seus abrigados em oficinas profissionalizantes.

Avaliaram-se, também, estratégias para manutenção do **vínculo familiar**, verificando então como se dão os contatos da criança ou do adolescente com sua família de origem ou extensa.

Tabela 5 - Contato com a família

Meio de contato	Abrigo	Abrigos do governo municipal	ARs da FPERGS	Abrigos PCDs da FPERGS	Abrigos ONGs para PCDs	Abrigos ONGs – Casas Lares	Total	
							N.º	%
Família visita no abrigo		NI	86	38	22	8	154	17,78
Abrigados visitam família		24	94	13	8	22	161	16,70

Obs.: No caso do percentual das famílias que visitam às crianças no abrigo, foi retirado do total os abrigos do governo municipal e as ONGs (diversas modalidades), visto que não havia a informação, sendo utilizado o número de 866. Quanto aos abrigados que visitam a família, o percentual foi calculado tendo por base 964 abrigados, excetuou-se o número de abrigados das ONGs (modalidades diversas), visto que não foram obtidos números precisos.

Observa-se através da Tabela 5 que, de modo geral, os índices de visitas das famílias às crianças e aos adolescentes e vice-versa são bastante próximos, variando entre 17,78% (154) e 16,70% (161), respectivamente.

Em relação às famílias que visitam as crianças e adolescentes no abrigo ou em local por ele indicado, tem-se diferença expressiva entre os abrigos residenciais da

Fundação de Proteção Especial e casas-lares; a primeira modalidade com 22,39% (86) e a segunda com 8% (8).

No que se refere aos abrigados que realizam visitas à família, aproximam-se os dados dos abrigos mantidos pelo governo municipal, abrigos residenciais da Fundação de Proteção Especial e casas-lares, sendo, respectivamente, 24,48% (24), 24,48% (94) e 22% (22).

Entre os abrigos para crianças e adolescentes com deficiência, tem-se médias bastante inferiores com relação aos abrigados que visitam a família, a qual é de 5,49% (21). Tal dado pode ser explicado, considerando-se as patologias que acometem os abrigados, as quais dificultam a sua locomoção, bem como demandam cuidados especiais. Com relação às visitas dos familiares aos abrigados, percebe-se uma melhoria nos índices, que variam de 19,19% (38) na Fundação de Proteção Especial a 11,95% (22) nas ONGs.

Os dados gerais do levantamento demonstram a restrita frequência das visitas das famílias aos abrigados, assim como dos abrigados às famílias. Tal constatação é preocupante, na medida em que deve ser garantido, mesmo no regime de abrigo, o direito à convivência familiar, embora muitas vezes não necessariamente com a família de origem, mas com a extensa. Além disso, o contato com a família é essencial para a promoção do desligamento, criando as condições cotidianas para o retorno do abrigado ao meio familiar. Vale ressaltar que, mesmo nas situações onde há destituição do poder familiar, se deve buscar outras possibilidades de inserção na parentela ou na rede social da criança.

Esta realidade está a demandar ações concretas para a melhoria da frequência de contato da criança com os familiares. Uma das ações necessárias pode ser o fornecimento de meios para que a família se desloque de sua residência para o local de visitação. Observou-se, por exemplo, nos abrigos para crianças e adolescentes com deficiência, um número expressivo proveniente do interior, de modo que as visitas dos familiares seriam facilitadas com o custeio do transporte.

Por último, pontua-se a necessidade de forte investimento técnico para a efetivação de contatos sistemáticos entre familiares e crianças, bem como outras providências que venham a ser necessárias para a promoção do desligamento, requerendo, por exemplo, inserção em serviços da rede de atendimento.

Tendo em vista que é princípio da medida de abrigo a **preparação gradativa para o desligamento** (art. 92, inciso VIII do ECA), buscou-se identificar quais as ações

desenvolvidas pelos abrigos nessa direção. Para tal, uma das temáticas abordadas foi o tempo de permanência no abrigo, não se conseguindo, no entanto, obter esse dado de modo preciso. Tem-se, então, algumas prospecções das equipes que atuam nos abrigos, construídas a partir da experiência.

Parece ser comum o tempo mínimo de aproximadamente dois anos. Já o tempo máximo varia entre três, cinco e 10 anos ou até o abrigado completar a maioridade. Nos abrigos para pessoas com deficiência, a permanência ocorre, de modo geral, até o óbito.

Esse dado, obviamente, necessita de maior aprofundamento, contudo instiga a que se reflita sobre a prolongada permanência nos abrigos e a suas determinações. Pode-se cogitar se as determinações são provenientes do tipo de investimento na promoção do desligamento, se relacionadas às vulnerabilidades familiares ou ao insuficiente investimento do Estado em políticas públicas que promovam condições para que as famílias possam cuidar de seus filhos.

Buscou-se identificar a existência de estratégias específicas voltadas para o desligamento das crianças e adolescentes abrigados. Constatou-se ser corrente a percepção entre as equipes entrevistadas de que as situações familiares são extremamente complexas, comprometendo as perspectivas de desligamento. Subjaz a essa percepção a idéia de que o abrigado será desligado próximo à maioridade, assim algumas das estratégias identificadas voltam-se para a promoção da autonomia do adolescente. Nessa perspectiva, alguns abrigos apontaram medidas como a elaboração de plano de desligamento a partir de 16 anos e grupo preparatório ao desligamento.

Outros abrigos pontuaram ações como: a necessidade de conhecimento acerca das famílias, com vistas à sensibilização para promoção do desligamento; a transferência das crianças para casa-lar; o posicionamento técnico quanto à destituição do poder familiar, visando favorecer a adoção; o trabalho conjunto com o Juizado da Infância e da Juventude. Parte das entidades entende que o desligamento é papel dos Conselhos Tutelares e do Poder Judiciário.

A fragilidade das estratégias de promoção do desligamento evidenciada nas visitas realizadas, associada à baixa frequência de contatos entre abrigados e familiares, certamente contribui para a prolongada permanência nas entidades, comprometendo a provisoriedade prevista na legislação. Além disso, a compreensão, por parte de alguns abrigos, de que não é papel da entidade de abrigamento atuar frente à promoção do desligamento, pode favorecer a não-articulação de ações entre os órgãos envolvidos.

CONSIDERAÇÕES GERAIS

As visitas realizadas ao conjunto da rede de abrigos de Porto Alegre ofereceram uma percepção ampliada da realidade, a qual deve constituir-se em uma ferramenta que, para além da análise do contexto dos abrigos, permita impulsionar as mudanças necessárias para que se atinja patamares de maior qualificação do trabalho desenvolvido. Trata-se de uma rede de atendimento demarcada pela heterogeneidade, por isso não pode ser analisada a partir de esquemas simplificadores.

A cidade de Porto Alegre possui tradição na luta pelos direitos da criança e do adolescente, tendo sido pioneira no processo de constituição dos conselhos de direitos e tutelares e na implementação de diversos serviços previstos pelo sistema de garantia de direitos. No que tange aos abrigos, os avanços são visíveis quanto ao desencadeamento do processo de reordenamento, contudo esta tarefa ainda não foi concluída.

As visitas realizadas evidenciaram a necessidade de que a agenda do **reordenamento de abrigos** se mantenha atualizada, com a implementação das ações necessárias e, principalmente, com a conjugação de esforços das diferentes esferas de governo, do sistema de justiça, dos conselhos tutelares, da sociedade civil e dos órgãos deliberativos constituídos, destacando-se o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e o da Assistência Social. Nesse sentido, cabe pontuar após os dados e análise efetuada, os principais aspectos que estão a requerer a intervenção dos segmentos enunciados.

O reordenamento dos abrigos quanto ao atendimento dos princípios previstos no art. 92 do Estatuto da Criança e do Adolescente ainda não foi concluído na cidade de Porto Alegre. Coloca-se como tarefa a necessidade de revisão do trabalho quanto aos abrigos que ainda mantêm **critérios de abrigamento**, os quais cerceiam a possibilidade de convivência entre crianças e adolescentes de ambos os gêneros e de diferentes faixas etárias, o que restringe a convivência dos grupos de irmãos.

Parte da rede de abrigos encontra-se atendendo em modalidade residencial a grupos com média de 12 abrigados, de ambos os sexos e mantendo, de modo geral, os grupos de irmãos juntos. Certamente, tal modelo, inspirado no Estatuto da Criança e do

Adolescente, vem oferecendo um atendimento diferenciado aos abrigados, minimizando os efeitos negativos da medida que visa a protegê-los. Em vários abrigos o modelo adotado não é concentrador de tipologias; ao contrário, tende a acolher aos diferentes em contextos de diversidade.

Na mesma direção, impõe-se um esforço no sentido de possibilitar que as crianças e adolescentes com deficiência, que apresentem condições de convivência com outros grupos e requeiram menores estruturas de cuidados diários, possam estar sob os cuidados de abrigos de pequeno porte. Assim, podem usufruir de maior riqueza nas suas inter-relações e, certamente, de avanços gerais em sua saúde física e mental. Os abrigos que já proporcionam tal convivência evidenciam os bons resultados desta prática. Para tanto, faz-se necessário que as condições de acessibilidade estejam garantidas em todas as estruturas de abrigagem, o que ainda não se constitui em medida concreta.

Além dos aspectos relacionados aos critérios de atendimento, é essencial pontuar a questão da **estrutura física**, ou seja, o modelo de moradia que vem sendo oferecido. Identificou-se que os abrigos municipais, alguns abrigos mantidos por ONGs e abrigos para PCDs são estruturados a partir de um modelo de instituição de médio e grande porte, o que acarreta, um conjunto de dificuldades, tais como:

- os conflitos, que emergem no cotidiano institucional, potencializados em razão da concentração de crianças e adolescentes com experiências de vida extremamente sofridas, externalizadas no seu comportamento;
- falta de um atendimento individualizado, devido à concentração de grande número de abrigados, além de ausência de local apropriado para atendimento e para guarda de pertences, que favoreçam a identidade de cada um;
- ambiente massificado, que desfavorece a construção da autonomia e do pertencimento do sujeito.

Já no caso dos abrigos residenciais da Fundação de Proteção, apresentam como ponto de estrangulamento a precariedade da infra-estrutura física quanto à manutenção dos prédios e a reposição de mobiliário e equipamentos.

No caso específico dos abrigos que atendem **pessoas com deficiência**, observa-se, em alguns casos, a tendência a considerar que a pessoa deficiente necessitaria apenas manter-se em ambiente higienizado, com alimentação adequada. Isso explica a tendência em investimentos na infra-estrutura física e na sua assepsia em detrimento da contratação de pessoal especializado que atua na estimulação dos avanços possíveis em cada caso. Percebe-se, também, uma precarização dos espaços e atividades de lazer e

recreação, uma vez que a maioria dos abrigos não dispõe de estrutura adequada para tanto.

Identifica-se a necessidade de profundo debate acerca da atenção a essa população, buscando constituir espaços de atendimento menores, o que pode inclusive estimular progressos em abrigados que possuem maiores potencialidades. O centro do trabalho, na maioria destes abrigos, é o cuidado em saúde. Contudo, a própria visão de saúde não deve estar focada somente na alimentação, higiene e cuidados clínicos. Sabe-se que, mesmo para a criança com deficiência, o estímulo ambiental e social é fundamental para o desenvolvimento. Por isso, aspectos como dormitórios menores, decorados, caracterizados por maior aconchego, disponibilização de livros, brinquedos, música, televisão são aspectos de igual relevância na promoção de maior qualidade no atendimento. Esse aspecto deixa a desejar na maioria dos abrigos.

No que tange aos **recursos humanos**, observa-se, em alguns abrigos, a precariedade das equipes técnicas, quanto a carga horária insuficiente, a pouca diversidade de áreas profissionais ou até inexistência destas. A debilidade referente a esse aspecto tem repercussões diretas na qualidade dos serviços oferecidos, quanto ao não investimento na manutenção dos vínculos familiares, na redução da variedade das atividades nas quais os abrigados estão inseridos, principalmente na área da saúde, profissionalização, esporte, cultura e lazer. Destaca-se, ainda, a inexistência de um sistema de capacitação continuada dos trabalhadores.

No que concerne à **metodologia do atendimento** desenvolvido, evidencia-se a diversidade de enfoques e prioridades. Constatou-se que alguns abrigos vêm se pautando, na prática, pelo princípio da *incompletude institucional*, favorecendo que a vida social da criança seja rica e suas interações diversificadas. Observou-se, contudo, não haver ênfase na inserção das crianças e adolescentes em atividades socioeducativas (SASEs), ofertadas de modo contínuo em turno inverso à escola. Em contrapartida, o leque de atividades de lazer, esporte e cultura mostrou-se mais diversificado, porém insuficiente, fazendo-se necessário que esse movimento seja intensificado. Afirma-se que a inserção nas políticas públicas coloca os abrigados na condição de sujeitos de direitos, democratizando o acesso a serviços disponíveis na sociedade. Assim, evidencia-se a necessidade de que, por ocasião do desligamento, os acessos sejam garantidos, para que não haja solução de continuidade e prejuízos ao desenvolvimento das crianças e dos adolescentes.

O abrigo é uma medida de proteção transitória e excepcional, no entanto a **transitoriedade** vem se constituindo em uma perspectiva legal, porém pouco efetiva. Observou-se uma tendência à permanência continuada das crianças e adolescentes nos abrigos, o que corrobora com o número significativo de abrigados com mais de 18 anos, especialmente no que diz respeito aos abrigados com deficiência.

Constata-se ser baixo o índice de abrigados que realiza visitas aos familiares e vice-versa, conforme pôde ser observado nos dados deste relatório. Este aspecto está a requerer estudos que o aprofundem, visto que diversos elementos podem estar imbricados na produção desse fenômeno. Além disso, são necessárias medidas concretas que venham a prevenir o abandono no curso da medida de abrigamento, como, por exemplo, a concessão de passagens para visitas dos familiares.

Em termos de características da população abrigada, constatou-se a existência de um grupo significativo de **maiores de 18 anos** abrigados, todos portadores de algum tipo de doença e/ou deficiência mental/física. Essa realidade requer medidas conjuntas entre as entidades de abrigamento e as Secretarias Municipal e Estadual de Saúde e Assistência Social, com vistas à formulação de programas adequados a essa população, que incluam a moradia assistida. Trata-se, de modo geral, de população com extrema dificuldade quanto à manutenção de uma vida autônoma, necessitando de estrutura protetiva que, ao mesmo tempo em que estimule o máximo de autonomia, mantenha o mínimo de cuidado necessário. Essa população não deve ser prejudicada quanto à atenção e cuidados que vem recebendo; contudo, tal realidade impõe limitações às vagas da rede de abrigagem para a população infanto-juvenil a qual se destina. Além disso, a médio e longo prazo, se alternativas não forem construídas, há a tendência de que esse número se eleve.

Identificou-se em alguns abrigos, especialmente naqueles mantidos por ONGs que atendem pessoas com deficiência, que o **Benefício de Prestação Continuada** (BPC) vem sendo utilizado nas despesas gerais dos abrigos, não sendo direcionado para as necessidades específicas do abrigado. Ocorre que se trata de um benefício individual do abrigado, o qual pode, inclusive, em alguns casos, favorecer um futuro retorno à família. Por outro lado, alguns abrigos referiram a precariedade de recursos financeiros para prover necessidades individuais e especiais do abrigado. Assim, trata-se de um tema que carece de maior discussão, com vistas a identificar formas comuns de uso do benefício

que resguardem o direito individual do abrigado e o dever do Estado de assegurar a sua manutenção na instituição.

Por último, pontua-se a necessidade de maior discussão acerca da **responsabilidade do Estado**, nos seus diferentes níveis de governo, quanto à implementação da medida de abrigo. Os dados permitem afirmar que a fatia de execução direta da abrigagem, mantida pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre, é restrita. Já o governo estadual se manteve na execução direta da medida de abrigo, mesmo após diretrizes legais que apontam para a municipalização do atendimento. Por outro lado, evidencia-se expressiva a participação das ONGs na execução da política, embora com aporte financeiro proveniente de verbas públicas. Assim, atualiza-se a necessidade de redefinição das responsabilidades de cada esfera de governo e da própria sociedade civil.

O Estatuto da Criança e do Adolescente impôs à sociedade brasileira desafios quanto à concepção em torno da infância e juventude e quanto à organização e implementação de um sistema de garantia de direitos. Tal desafio necessita ser retomado a cada dia, visto que implica em romper com práticas e concepções históricas arraigadas nas instituições e mentes daqueles que atuam na área. Nesse sentido, o Ministério Público, por meio das Promotorias de Justiça da Infância e da Juventude, se coloca como um parceiro nesta trajetória, dentro daquilo que a lei lhe incumbe, buscando na conjugação de esforços promover o reordenamento pleno da rede de abrigagem de Porto Alegre.

Referências:

BRASIL. *Estatuto da Criança e do Adolescente*. Lei federal 8069/90.

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*.

BRASIL. *Plano Nacional de Promoção, defesa e garantia do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (versão preliminar)*. Brasília: Conselho nacional dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes (CONANDA), Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), 2006.

SILVA, Enid Rocha Andrade da. *O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA), Conselho nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), 2004.