

2º Seminário: Abandono X Convivência Familiar

Ministério Público – Estado RJ

A Importância do Diagnóstico para a Elaboração de Políticas Públicas de Garantia à Convivência Familiar

25/07/2008



Diagnóstico e Políticas Públicas

1. Área da Criança e do Adolescente:
Ausência de informações para elaboração de políticas
 - Adolescente em Conflito com a lei
 - Convivência Familiar e Comunitária: O que mostram os diagnósticos
2. O uso do diagnóstico na elaboração de política para a Promoção do Direito à Convivência Familiar e Comunitária



Diagnóstico como Subsídio

- Contexto Institucional e organizacional da política de garantia dos direitos da C&A é complexo. (diferentes atores, poderes)
- Criança e adolescente é uma temática transversal (saúde, educação assistência social)
- A questão do abandono e da promoção do direito à convivência familiar é multifacetada (causas e políticas necessárias)



Diagnóstico Como Subsídio

- Ausência de informações tem sido a variável central que explica insucesso do governo no desenho das políticas e mesmo a inexistência de políticas.
Exemplos:

Adolescente em Conflito com a lei

Desconhecimento sobre:

- nº de unidades socioeducativas de privação de liberdade
- nº de adolescentes interno sentenciados em unidades provisórias
- Situação das unidades, serviços oferecidos, etc



Adolescente em Conflito com a Lei

- Alguns resultados da Pesquisa, que pautaram a elaboração e adequação de políticas públicas: Adolescente em Conflito com a Lei

- Situação das unidades
- Características dos adolescentes internos
- Tipo de Delito
- Organização do Sistema em cada unidade da federação

- Resultado em termos de Políticas Públicas: Elaboração do SINASE

- a criação de uma rede responsável por monitorar os órgãos responsáveis pela aplicação das medidas previstas no ECA
- a articulação das políticas públicas pelas três esferas de governo
- priorização de aplicação de medidas socioeducativas a serem cumpridas
- a articulação de políticas intersetoriais (Saúde, Educação, entre outras); e
- regionalização dos programas de privação de liberdade para garantir o direito à convivência familiar e comunitária dos adolescentes internos.



Questão dos Abrigos entra na Pauta Nacional



Caravana da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados por 08 Estados – Caderno especial “Órfãos do Brasil” no Correio Braziliense de 09/01/2002

Mobilização do Estado e da Sociedade para a Convivência Familiar e Comunitária

- 2002, motivado pelo resultado dos trabalhos da comissão foi realizado um colóquio técnico sobre a rede nacional de Abrigos e na ocasião foi priorizado a realização de um censo nacional dos abrigos e a elaboração de um plano Nacional para o seu reordenamento;

Enid Rocha Andrade da Silva
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPEA

enid.rocha@ipea.gov.br



Realização do Levantamento Nacional



2003/2004 - IPEA realiza pesquisa sobre os abrigos da rede SAC(financiados pelo governo federal, em substituição a idéia do censo, face a ausência de dados a identificação de todos os abrigos no Brasil

■ Alguns resultados que pautaram elaboração da política De Promoção da Convivência Familiar e Comunitária [Slide 21](#)



Respostas do Estado e Sociedade (pós pesquisa)

- O CONANDA no seu planejamento 2004/2005 elegeu como prioridade a promoção do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária;
- Outubro 2004 foi criada uma Comissão intersetorial com a missão de construir subsídios para a elaboração do Plano Nacional de Promoção, defesa e garantia do direito a convivência familiar e comunitária;
- 2004/2005 Comissão Intersetorial (Decreto de 19/10/04) Diretrizes e Plano Nacional para Promoção, Defesa e Garantia do Direitos de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária
- 2005/2006 discussão conjunta CONANDA e CNAS (18/10/05 e 05/04/06);
- Consulta pública (01/06/06 a 31/07/06).

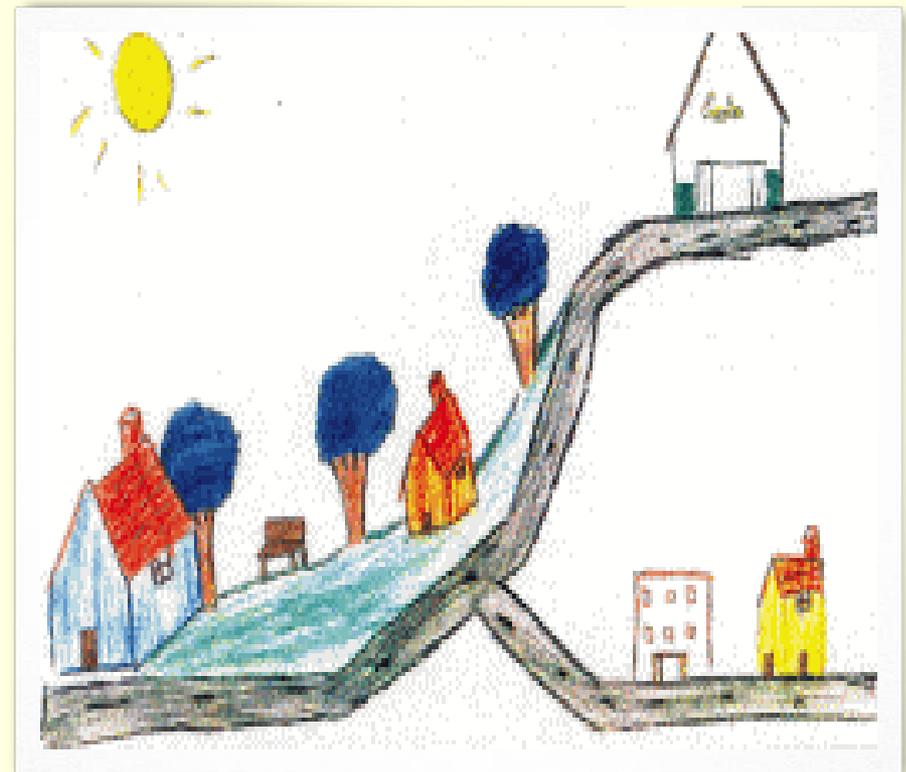


Respostas do Estado e Sociedade

Projeto “Caminho pra Casa”

Outubro de 2007

- **Aporte financeiro emergencial às famílias para propiciar a acolhida dos filhos abrigados**
- **Acompanhamento sistemático das famílias pelos CRAS e CREAS e sua inclusão prioritária nos programas de transferência de renda**
- **Implantação de cadastro nacional de adoção**
- **Implantação de projetos de “Famílias Acolhedoras”**
- **Reordenamento físico dos abrigos e qualificação das equipes**
- **Criação de moradias coletivas / acesso ao aluguel social para jovens que atingem a maioridade no abrigo**



Respostas do Estado e Sociedade

Projeto “Caminho pra Casa”

Objetivos	Ações	Responsável	Parceiros	Abrangência	Metas	Orçamento
Reintegrar às suas famílias crianças e adolescentes abrigados por motivo de pobreza	Aporte financeiro emergencial às famílias para propiciar a acolhida dos filhos abrigados	MDS		Todas as unidades existentes nos 26 estados e DF	42.600 crianças e adolescentes /21.310 famílias	42.600.000
	Acompanhamento sistemático das famílias pelos CRAS e CREAS e inclusão prioritária nos programas de transferência de renda	MDS	MS	Todas as unidades existentes nos 26 estados e DF	21.310 famílias	Programa, serviço e benefício já existentes no MDS
Reordenar e qualificar a rede de acolhimento	Implantação de cadastro nacional de adoção	SEDH	MJ	Nacional	Sistema de informações implantado	1.200.000
	Implantação de projetos de “Famílias Acolhedoras”	MDS		Municípios de médio e grande porte	6.375 crianças e adolescentes	13.938.000
	Reordenamento dos abrigos e criação de moradias coletivas para adolescentes e jovens que atingem a maioria no abrigo/aluguel social	MDS	M.Cidades, SEDH	Idem	445 municípios	70.000.000
	Qualificação das equipes e transferência de novas metodologias	SEDH	MDS	Idem	Idem	6.000.000
Subtotal					133.738.000	

Programa Caminho pra Casa

Situação Atual

dos R\$ 6,6 milhões previstos no Orçamento para essa ação, nada foi executado ainda.

O problema, segundo a diretora, **é a inexistência de um levantamento de todos os abrigos brasileiros, que o ministério pretende começar ainda este ano.**

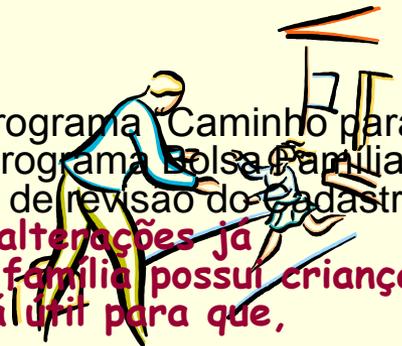
- A execução orçamentária está prevista para julho - diz. - A preocupação não é apenas com a distribuição dos recursos **e sim com a complexidade das relações das famílias que receberão as crianças de volta.**

(Jornal do Brasil, julho-2008)

A coordenadora geral enfatiza, no entanto, que o aporte financeiro não é o foco principal do programa. **"O principal é mobilizar os municípios, é a identificação dessas crianças e adolescentes e o apoio psicossocial às famílias, além de inserção em programas de auxílio, de saúde, geração de trabalho e renda"**, diz. Para isso, é preciso realizar o diagnóstico, que também está sem previsão para começar.

Bolsa Família

Outra intenção do governo é que, após o diagnóstico prometido pelo programa "Caminho para Casa", seja possível fazer um cruzamento entre os beneficiados pelo programa Bolsa Família e os meninos e meninas que estão em abrigo. Isso depende, processo de revisão do Cadastro Único de programas sociais do governo, iniciado em 2007. **"Uma das alterações já previstas é a inclusão de um campo no qual será informada se a família possui criança ou adolescente que esteja vivendo em abrigo. Essa mudança será útil para que, futuramente, possam ser inseridas"**.



Importância da Informação

- necessidade de produzir informações e diagnósticos passou a representar o “elo perdido” nas discussões sobre elaboração das p.pUBLICAS.
- A ausência de informações é motivo suficiente para interrupção ou ausência de programas
- Produzir informações: Elemento Chave para aperfeiçoamento da ação do Estado e da Sociedade



Entretanto, é muito Importante, mas não é tudo ...

- Elaborar políticas públicas é buscar deslocar-se de uma situação dada, presente, diagnosticada, para uma situação desejada.
- A disponibilidade de um sistema amplo de indicadores sociais relevantes e a existência de diagnósticos confiáveis, certamente potencializa as chances de sucesso do processo de formulação e implementação de políticas públicas.

Contudo, não se deve superestimar o papel e a função dos Sistemas de Indicadores

- Pode existir Sistemas de Informações e Diagnósticos que ainda não tenham resultado em políticas, mas não existe a elaboração de um programa adequado sem a existência de informações e diagnósticos.
- se a elaboração de políticas depende de forma prioritária dos diagnósticos, existem outras questões muito mais complexas:
- a implementação das políticas está sujeita ao papel crucial desempenhado pelos agentes encarregados de colocá-la em ação, que podem potencializar ou criar barreiras adicionais a sua efetivação. (Questões culturais, embates corporativos, escassez de recursos)



Muito Importante

- Como toda atividade sócio-política, é importante garantir a participação e controle social no processo, a fim de legitimá-lo perante a sociedade, garantir o compromisso dos agentes implementadores e potencializar a efetividade social almejada pelas políticas públicas





Fim da Apresentação
Muito obrigada

Enid Rocha Andrade da Silva
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPEA
enid.rocha@ipea.gov.br

Adolescente em Conflito com a Lei

- Sistema com características punitivas e repressivas;
- As garantias processuais previstas (ampla defesa) são constantemente desrespeitadas (processo legal, contraditório, defesa técnica por advogado), pois:
- O período máximo de 45 dias de internação provisória raramente é respeitado
- A ampla defesa é pouco expressiva e a presença da figura do advogado no processo é pouca percebida;
- Não se formam operadores de direito para atuar nas Varas da Infância (lei 8690/90 não é disciplina nas faculdades)

Adolescente Privado de Liberdade

Em 2002, de acordo com pesquisa IPEA/SEDH as características do adolescente privado de liberdade (10 mil)

- 90%eram do sexo masculino;
- 76%tinham idade entre 16 a 18 anos;
- 60%eram negros;
- 51%não trabalhavam e não estudavam quando cometeram o delito;

Adolescente Privado de Liberdade

- **90%**não tinham concluído o ensino fundamental
- **85,6%**eram usuários de drogas
- **66%**viviam em domicílios cujo rendimento *per capita* era de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo
- **44,5%**dos delitos praticados eram contra o patrimônio (roubos 29,5 e furtos, 14,8%)

[Adolescente em Conflito com a Lei](#)

REQUERIMENTO Nº , DE 2008

(Da Sra. Rita Camata)

Requer realização de audiência pública para ouvir representantes do Movimento Social e de entidades internacionais sobre o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo.

Senhor Presidente,

Nos termos regimentais, requeiro a Vossa Excelência, ouvido o Plenário desta Comissão, seja realizada audiência pública para ouvir representantes do Movimento Social e de entidades internacionais com reconhecida atuação na área da infância e adolescência sobre suas posições relativas ao Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, diante da apreciação por este órgão técnico, do **PL nº 1.627, de 2007, que dispõe sobre os sistemas de atendimento socioeducativo, e regulamenta a execução das medidas destinadas a adolescentes em razão de prática de ato infracional**

Trata-se de matéria relevante para a sociedade brasileira, e como relatora da proposição considero fundamental que sejam ouvidos a sociedade civil e organismos internacionais com ação reconhecida na área, para esclarecimento de todos os membros, e não apenas da relatora, sobre suas posições quanto a proposta.

Para tanto indico para serem convidadas as seguintes entidades:

CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil

MNMMR – Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua

Fundação ABRINQ pelos Direitos da Criança e do Adolescente

UNICEF Brasil – Fundo das Nações Unidas para a Infância

UNESCO Brasil - Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura

ILANUD Brasil – Instituto Latino Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e

Tratamento do Delinquente

Sala da Comissão, em 08 de julho de 2008.

Deputada RITA CAMATA

PMDB/ES

[Adolescente em Conflito com a Lei](#)

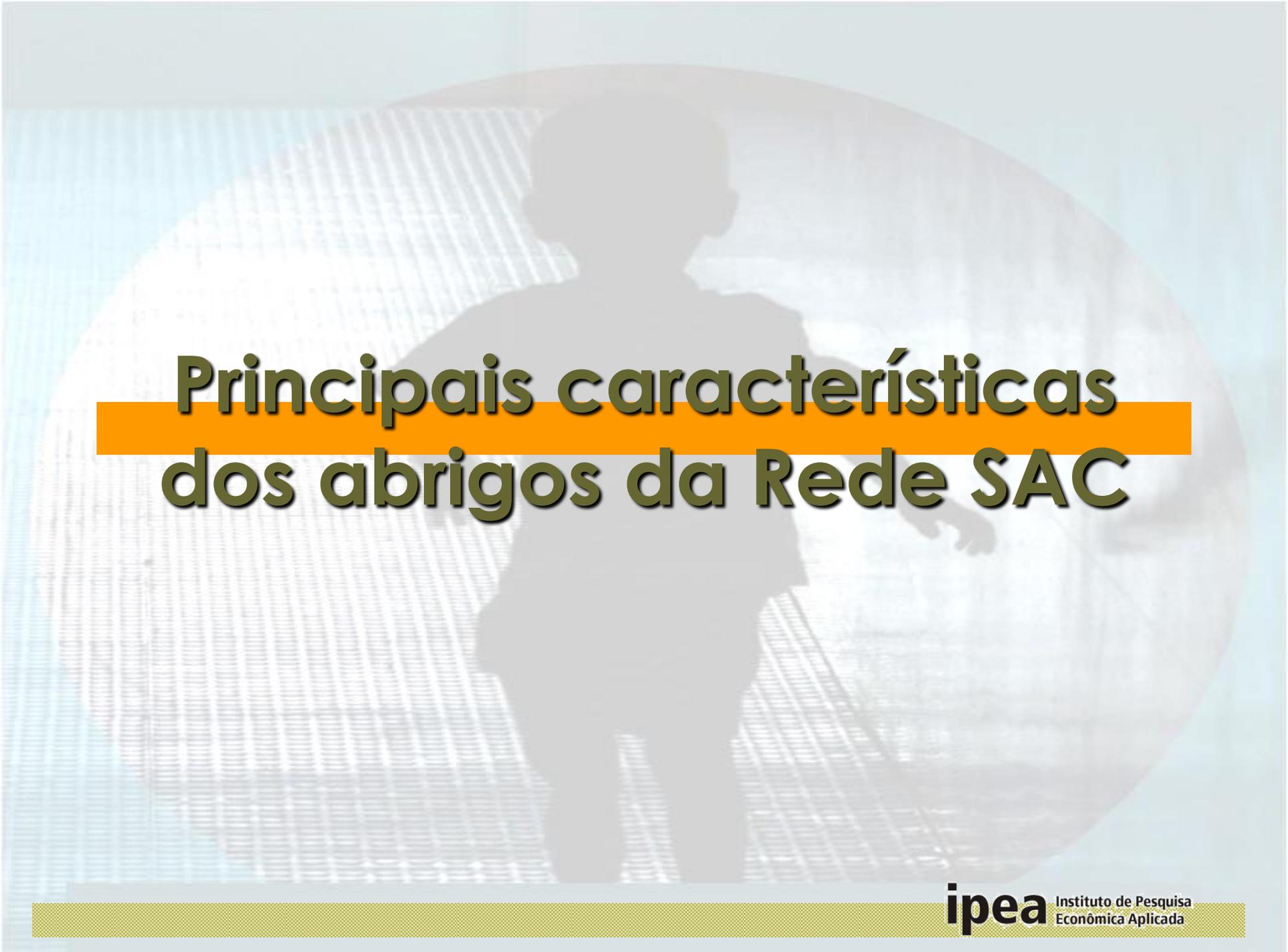


*O direito à convivência familiar
e comunitária:*

os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil

A large, semi-transparent circular image in the background shows the silhouette of a child sitting in a protective, shiny, silver emergency blanket. The child is facing right, and the blanket is pulled up to their neck. The background of the image is a light, textured blue.

Os abrigos e a promoção do direito à convivência familiar e comunitária

A large, semi-transparent globe is centered in the background. Overlaid on the globe is a dark silhouette of a person standing with their back to the camera, looking out towards the horizon. The person appears to be wearing a short-sleeved shirt and shorts. The globe shows latitude and longitude lines. The overall color palette is light blue and white, with a yellow-orange horizontal bar behind the text.

Principais características dos abrigos da Rede SAC

Que instituições são essas?

- Não-governamentais.....68,3%
- São dirigidas por voluntários59,0%
- Necessitam contar com profissionais voluntários.....25,3%
- Têm orientação/vínculo religioso.....67,2%
 - Católicos.....62,1%
 - Evangélicos.....22,5%
 - Espíritas.....12,6%
- Conhecem parcialmente o ECA.....50% (dos dirigentes)
- São financiadas majoritariamente com recursos próprios e privados61,7%

DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR

O que pode ser feito pelos abrigos?

- Preservação dos vínculos familiares - 5,8%
- Apoio ao empoderamento familiar – 14,1%
- Incentivo à convivência com outras famílias- 22,1%
- Semelhança residencial (aspectos físico, nº de abrigados, rotina familiar) – 8,0%

A large, semi-transparent circular image in the background shows the silhouette of a child standing in a room, looking out a window. The room has a striped pattern, possibly from a curtain or rug. The overall tone is light and somewhat somber.

As crianças e os adolescentes nos abrigos

A Porta de Entrada

Quem está nos abrigos?

- Meninos

.....**58,5%**

- Afro-descendentes

.....**63,6%**

- Entre 7 e 15 anos

.....**61,3%**

A Porta de Entrada

Qual a situação familiar?

- **Com família.....86,7%**

Com família e com vínculo: 58,2%

Com família e sem vínculo: 22,7%

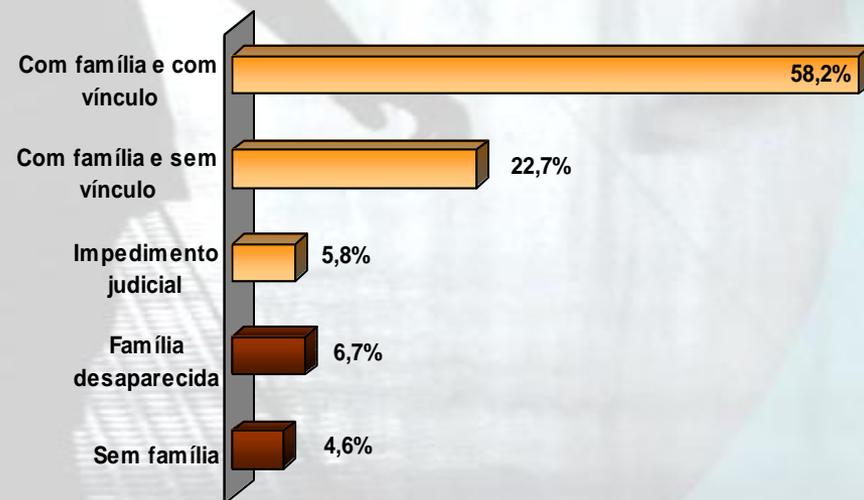
Com impedimento judicial: 5,8%

- **Sem família.....11,3%**

Com família desaparecida: 6,7%

Órfãos: 4,6%

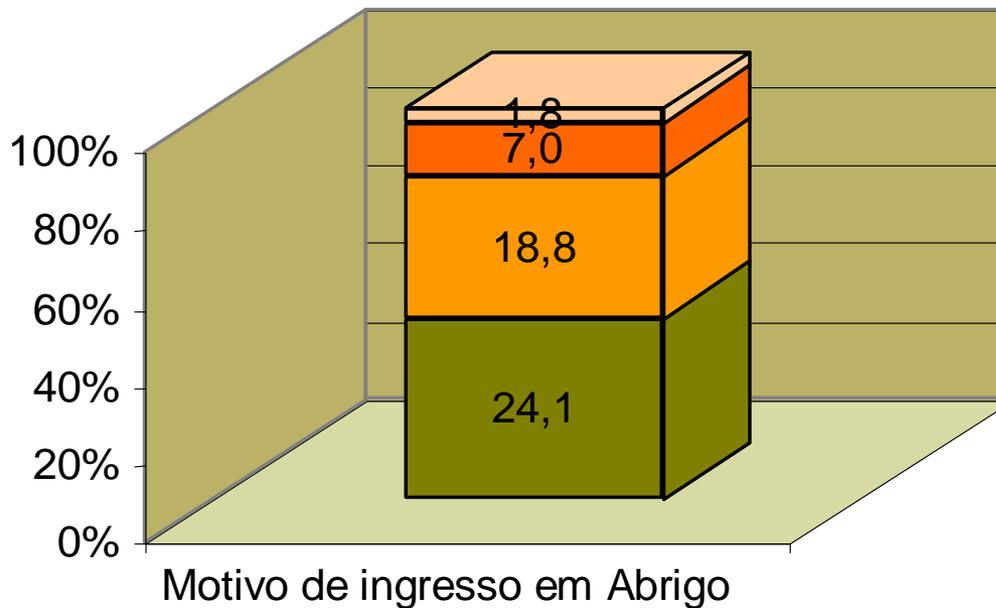
Brasil: Crianças e Adolescentes abrigados, pela situação do vínculo familiar



A Porta de Entrada

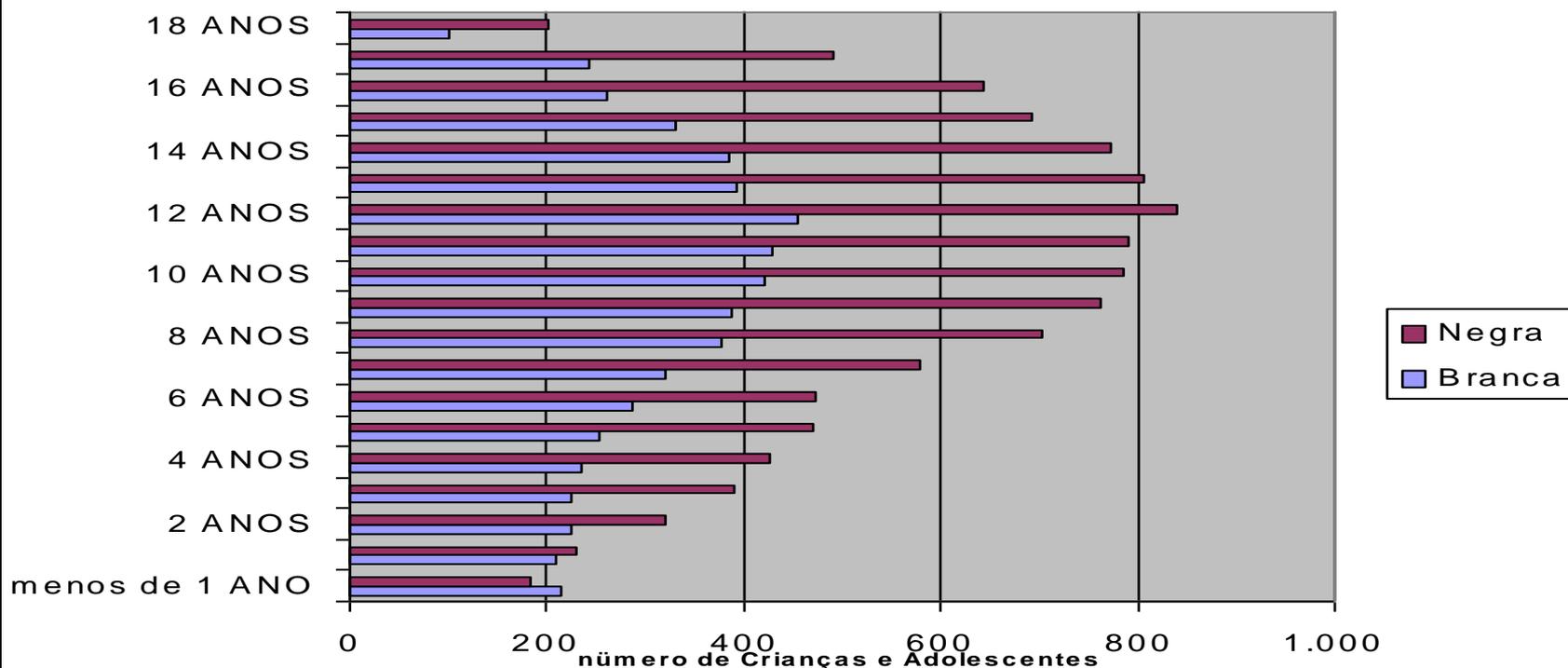
Por que estão nos abrigos?

**Brasil: Motivos de Ingresso em Abrigo
Relacionados à Pobreza**



- Submetido a exploração no trabalho, tráfico e/ou mendicância
- Vivência de rua
- Abandono pelos pais ou responsáveis
- Carência de recursos materiais da família/responsável (pobreza)

Brasil: Crianças e Adolescentes Abridados, Segundo a Raça/Cor e Faixa Etária



	men os de 1	1 ANO	2 ANO	3 ANO	4 ANO	5 ANO	6 ANO	7 ANO	8 ANO	9 ANO	10 ANO	11 ANO	12 ANO	13 ANO	14 ANO	15 ANO	16 ANO	17 ANO	18 ANO
■ Negra	183	230	320	390	427	469	473	579	703	761	785	791	840	806	772	693	643	490	202
■ Branca	215	209	226	224	235	254	288	320	378	388	420	428	456	392	385	330	261	243	101

A Porta de Saída

- Estão em condições de adoção..... **10,7%**
- Estão no abrigo há um período maior de 2 anos
..... **52,6%**
 - Entre 2 e 5 anos32,9%
 - Entre 6 e 10 anos13,3%
 - Mais de 10 anos6,4%
- Com processo de abrigamento na Justiça..... **54,6%**

Não Cumprimento dos Princípios da *Excepcionalidade* e da *Provisoriedade* da Medida de Abrigo

Principais Motivos

- Utilização indiscriminada da medida de abrigo pelas autoridades competentes antes de terem sido analisadas as demais opções previstas;
- Ausência de integração dos atores da rede de atendimento à C&A nos municípios
- C&A abrigadas sem decisão judicial (encaminhadas pelas próprias famílias e por outras instituições);
- Reduzida fiscalização das instituições de abrigo por parte do judiciário, ministério público e conselhos tutelares;

Ausência de Integração da Rede

Falta efetividade ao sistema de garantia de direitos que vem sendo praticado no país.

“(...) o que você vai fazer com uma criança que a mãe trabalha e não tem creche, não tem bolsa-alimento, não tem programa de família, enfim, não tem respaldo das políticas públicas?” (Trecho da fala do membro do Conselho Tutelar do Rio de Janeiro)

“(...) infelizmente, o que eu tenho verificado é que, na maioria dos casos, todos os problemas têm origem na miséria da família e na falha da rede de atendimento. Porque as famílias poderiam ser trabalhadas se existisse uma rede eficaz, mas infelizmente não é o que ocorre na prática (...)” (Trecho da fala do membro da Promotoria de Justiça da Infância e da Juventude de Campinas)

“(...) hoje, pelas nossas estatísticas, o maior violador de direitos de crianças e adolescentes é o Estado, porque falta moradia, falta habitação, falta alimentação (...) Essa criança, então, não tem a mínima condição (...) Não tem centro de saúde lá perto. Até tem, mas não atende completamente a demanda do município (...). Então eu questiono a efetividade (...)” (Trecho da fala de um dos membros do Conselho Tutelar de Campinas)

Ausência de Integração da Rede

Atuação Isolada

“(...) nós estamos desarticulados. Não há uma articulação entre juizado, MP, conselhos (...) Nesse momento, eu vejo a gente muito desarticulado aqui em Fortaleza (...) Cada um faz a sua parte separada, sem dialogar, sem discutir, sem conversar, sem cobrar, todo mundo muito silencioso” (Trecho da fala do membro do Juizado da Infância e da Juventude de Fortaleza)

Ausência de Integração da Rede

Problema Central – família

“É difícil essas equipes se juntarem ou essa rede funcionar em termos de sentar todo mundo junto e discutir o caso de uma família e não o caso de uma criança, como fazem. Ainda fazem muito, discutindo o caso de uma criança ou um adolescente. Mas não se trata só dele: é ele e todo o seu círculo familiar, porque se você não protege o círculo familiar não adianta o resto, não é”?

(Trecho da fala do membro do CMDCA de Porto Alegre)

Principais Conclusões

sobre os motivos da Ausência de Efetividade SGDCA

- ausência de integração entre os atores que atuam nos vários âmbitos da rede (promoção, defesa e controle), o que anula as potencialidades do modelo sistêmico e gera ações concorrentes entre os atores;
- falta de complementaridade entre as medidas de proteção especial e a rede de serviços sociais básicos, o que inviabiliza a garantia dos direitos de crianças e adolescentes abrigados;
- atuação passiva dos órgãos de assistência social em relação as crianças e adolescentes abrigados e a suas famílias;
- ausência de fiscalização freqüente e coordenada das entidades prestadoras do serviço por parte das instâncias legalmente responsáveis, o que faz com que o atendimento permaneça irregular em inúmeros casos;
- carência de apoio material, técnico e mesmo político aos Conselhos Tutelares, que vêm dando uma atenção apenas emergencial às crianças e aos adolescentes que atendem, sem conseqüências de médio e longo prazo sobre a garantia de seus direitos; e
- não-consolidação em nível municipal de uma ampla estratégia de reordenamento do atendimento em abrigos, o que faz com que crianças e adolescentes submetidos à medida permaneçam institucionalizados e sem direito à convivência familiar e comunitária.

The background of the slide features a large, semi-transparent globe. Overlaid on the globe is a dark silhouette of a person's head and shoulders, facing right. The globe's grid lines are visible, and the overall color palette is light blue and white.

O direito à convivência familiar e comunitária:

os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil

[Realização do Levantamento Nacional](#)