



**Universidade de Brasília – UnB**

**Instituto de Ciências Humanas – IH**

**Departamento de Serviço Social – SER**

**Angélica Mariz de Andrade**

**O ECA e o direito à Convivência Familiar e Comunitária em  
abrigos: um estudo de caso frente ao reordenamento institucional**

**Brasília**

**Dezembro/2007**

**Angélica Mariz de Andrade**

**O ECA e o direito à Convivência Familiar e Comunitária em  
abrigos: um estudo de caso frente ao reordenamento institucional**

**Monografia apresentada ao  
Departamento de Serviço Social da  
Universidade de Brasília para obtenção  
do diploma de graduação em Serviço  
Social, sob orientação da Prof.<sup>a</sup> Maria  
Lúcia Pinto Leal.**

**Brasília**

**Dezembro/2007**

**Às crianças e aos adolescentes em situação de abrigamento, vítimas de uma realidade cruel, para que sejam garantidos seus direitos e sua (re)inserção no ambiente familiar e comunitário mais adequado ao pleno desenvolvimento.**

## **Agradecimentos**

Agradeço primeiramente a DEUS, pelo Dom de Viver, pela oportunidade de concluir mais essa etapa e poder participar da verdadeira alegria de ser uma filha muito amada, pois só com Ele e através Dele podemos encontrar o verdadeiro amor.

À minha orientadora Maria Lúcia Leal que com muita dedicação e carinho me proporcionou grandes ensinamentos e ajuda na formulação desse trabalho, bem como todos os professores da academia e funcionários do Departamento de Serviço Social, juntamente com os colegas de curso que me instigaram e auxiliaram na caminhada acadêmica.

À minha família, base da minha existência, que tanto me apoiou e ajudou nas dificuldades, acompanhou meu desenvolvimento e soube reconhecer minhas vitórias. Além da vida, devo aos meus pais e irmãos essa conquista construída com muito esforço, pois sem eles nada disso seria possível.

Às grandes e inesquecíveis amigas e irmãs, Camila, Isabella, Ivy, Juliana e Talita, que foram companheiras inseparáveis nessa longa caminhada de quatro anos e que passaram a ser minha segunda família, pois a amizade ali nunca se findará.

Ao meu querido e amado Gabriel, pela compreensão, pelas palavras de suporte, pelos gestos de carinho e pelo sorriso acolhedor prontos a surgir em qualquer momento, juntamente com sua família.

À assessora técnica do MDS que prontamente me recebeu e participou da construção desse trabalho, enriquecendo a discussão acerca dos direitos da criança e do adolescente.

À Aldeia Infantil SOS de Brasília, por abrir suas portas e me proporcionar um aprendizado imensurável durante a construção e realização da pesquisa que embasou esse trabalho.

À todas as crianças e mães sociais da Aldeia Infantil SOS de Brasília que me receberam abertamente, possibilitando uma visão profunda e viva de suas realidades.

## LISTA DE SIGLAS

|         |  |
|---------|--|
| CONANDA | Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente   |
| CNAS    | Conselho Nacional de Assistência Social  |
| ECA     | Estatuto da Criança e do Adolescente   |
| DNCr    | Departamento Nacional da Criança   |
| FUNABEM | Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor  |
| LBA     | Legião Brasileira de Assistência   |
| LBD     | Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional   |
| LOAS    | Lei Orgânica da Assistência Social   |
| MDS     | Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome  |
| ONU     | Organização das Nações Unidas  |
| ONG     | Organização Não Governamental  |
| PDI     | Plano de Desenvolvimento Individual  |
| PNCFC   | Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária |
| SAC     | Serviço de Ação Continuada   |
| SAM     | Serviço de Assistência aos Menores   |
| SGD     | Sistema de Garantia de Direitos  |

## RESUMO

O presente estudo teve como principal fundamento teórico o direito à convivência familiar e comunitária das crianças e adolescentes atendidos em instituições em regime de abrigo. Considerando a família a base da sociedade, esse trabalho apresenta um estudo de caso que qualifica o atendimento em regime de abrigo de ONG, – a Aldeia Infantil SOS de Brasília – cuja peculiaridade é atender crianças e adolescentes em casas-lares, oferecendo uma “nova família” a eles. O objetivo da pesquisa foi analisar de que maneira a Aldeia Infantil SOS de Brasília tem reordenado suas ações, de acordo com o previsto no ECA, para garantir o direito à convivência familiar e comunitária. Participaram da pesquisa um assessor técnico do MDS e o ex-presidente do CONANDA que participaram da formulação do principal instrumento bibliográfico e referência desse trabalho, o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária. Ainda foram realizadas entrevistas semi estruturadas com o diretor, com a assistente social e com algumas mães sociais do abrigo que tiveram por objetivo proporcionar informações sobre a dinâmica da instituição, bem como se ela tem reordenado suas atividades e projetos para garantir a convivência familiar e comunitária. O estudo contou também com a pesquisa bibliográfica que possibilitou o conhecimento da legislação brasileira que dita sobre os direitos das crianças e dos adolescentes, sendo de grande relevância a observação dos aspectos normativos do objeto de estudo para estabelecer as diretrizes da análise dos dados empíricos. Os dados demonstraram que a Aldeia SOS Infantil de Brasília possui um sistema interessante de atendimento que proporciona às crianças e aos adolescentes um ambiente familiar. O reordenamento institucional do abrigo possui grandes avanços, no entanto o direito à convivência familiar e comunitária muitas vezes deixa de ser realidade diante do fato de que grande parte das crianças e adolescentes abrigados não possui contato com a família de origem. Essa questão perpassa os limites da instituição e atinge a (des)responsabilidade do Estado em assegurar condições mínimas de vida para a sociedade. Muitas famílias não procuram restabelecer a convivência com a criança devido a falta de estrutura que possibilite essa convivência. Observa-se também que muitas crianças e adolescentes, por motivo de situação de risco, são privados judicialmente de conviver com a família de origem. E ainda existem aquelas que não possuem mais nenhum familiar em decorrência de falecimento ou desaparecimento. Evidenciou-se com o estudo a necessidade de um trabalho conjunto e dinâmico da rede social de apoio para que essas crianças e adolescentes tenham seus direitos garantidos. A família tem sofrido pela carência de políticas públicas que abarquem suas necessidades. Apenas o reordenamento institucional de um abrigo não assegurará todos os direitos infanto-juvenis, visto que são necessárias ações muito mais profundas no resgate da identidade, poder e estrutura das famílias.

**Palavras-chave:** criança e adolescente, Estatuto da Criança e do Adolescente, reordenamento institucional, abrigo, convivência familiar e comunitária.

## Sumário

|   |    |
|---|----|
| INTRODUÇÃO.....   | 08 |
| 1. CAPÍTULO I: ABORDAGEM SOCIOJURÍDICA DA POLÍTICA DE ATENDIMENTO ÀS CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM REGIME DE ABRIGO.....                 | 11 |
| 1.1. Definindo os Aspectos Sociais .....  | 12 |
| 1.1.1. Família, Convivência Familiar e Comunitária .....  | 14 |
| 1.1.2. Terceiro Setor, ONG e Abrigo .....   | 18 |
| 1.2. Definindo os Aspectos Jurídicos .....  | 20 |
| 1.2.1. A história da legislação jurídica sobre infância e adolescência: a institucionalização no Brasil .....                         | 21 |
| 1.2.2. Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA .....   | 24 |
| 1.2.3. Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária ..... | 28 |
| 2. CAPÍTULO II: PESQUISA DE CAMPO: PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....  | 32 |
| 2.1. Conhecendo a Aldeias Infantis SOS .....  | 32 |
| 2.2. Um Estudo de Caso: objetivos e métodos .....   | 34 |
| 3. CAPÍTULO III: A ALDEIA INFANTIL SOS DE BRASÍLIA NO PROCESSO DE REORDENAMENTO DAS AÇÕES FRENTE AO DISPOSTO NO ECA .....             | 37 |
| 3.1. Analisando as ações da Aldeia Infantil SOS de Brasília .....   | 38 |
| 3.1.1. Crianças, Adolescentes, Famílias: o retrato da instituição.....  | 40 |
| 3.1.2. Convivência Familiar e Comunitária: direito adquirido e concretizado/efetivado? .....  | 42 |
| 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....   | 45 |
| 5. REFEREÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....  | 47 |
| ANEXOS .....  | 50 |

## RESUMO

O presente estudo teve como principal fundamento teórico o direito à convivência familiar e comunitária das crianças e adolescentes atendidos em instituições em regime de abrigo. Considerando a família a base da sociedade, esse trabalho apresenta um estudo de caso que qualifica o atendimento em regime de abrigo de ONG, – a Aldeia Infantil SOS de Brasília – cuja peculiaridade é atender crianças e adolescentes em casas-lares, oferecendo uma “nova família” a eles. O objetivo da pesquisa foi analisar de que maneira a Aldeia Infantil SOS de Brasília tem reordenado suas ações, de acordo com o previsto no ECA, para garantir o direito à convivência familiar e comunitária. Participaram da pesquisa um assessor técnico do MDS e o ex-presidente do CONANDA que participaram da formulação do principal instrumento bibliográfico e referência desse trabalho, o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária. Ainda foram realizadas entrevistas semi estruturadas com o diretor, com a assistente social e com algumas mães sociais do abrigo que tiveram por objetivo proporcionar informações sobre a dinâmica da instituição, bem como se ela tem reordenado suas atividades e projetos para garantir a convivência familiar e comunitária. O estudo contou também com a pesquisa bibliográfica que possibilitou o conhecimento da legislação brasileira que dita sobre os direitos das crianças e dos adolescentes, sendo de grande relevância a observação dos aspectos normativos do objeto de estudo para estabelecer as diretrizes da análise dos dados empíricos. Os dados demonstraram que a Aldeia SOS Infantil de Brasília possui um sistema interessante de atendimento que proporciona às crianças e aos adolescentes um ambiente familiar. O reordenamento institucional do abrigo possui grandes avanços, no entanto o direito à convivência familiar e comunitária muitas vezes deixa de ser realidade diante do fato de que grande parte das crianças e adolescentes abrigados não possui contato com a família de origem. Essa questão perpassa os limites da instituição e atinge a (des)responsabilidade do Estado em assegurar condições mínimas de vida para a sociedade. Muitas famílias não procuram restabelecer a convivência com a criança devido a falta de estrutura que possibilite essa convivência. Observa-se também que muitas crianças e adolescentes, por motivo de situação de risco, são privados judicialmente de conviver com a família de origem. E ainda existem aquelas que não possuem mais nenhum familiar em decorrência de falecimento ou desaparecimento. Evidenciou-se com o estudo a necessidade de um trabalho conjunto e dinâmico da rede social de apoio para que essas crianças e adolescentes tenham seus direitos garantidos. A família tem sofrido pela carência de políticas públicas que abarquem suas necessidades. Apenas o reordenamento institucional de um abrigo não assegurará todos os direitos infanto-juvenis, visto que são necessárias ações muito mais profundas no resgate da identidade, poder e estrutura das famílias.

**Palavras-chave:** criança e adolescente, Estatuto da Criança e do Adolescente, reordenamento institucional, abrigo, convivência familiar e comunitária.

## INTRODUÇÃO

O abrigamento de crianças e de adolescentes no Brasil e as condições desse atendimento têm sido tema de grandes discussões da agenda pública, mas ainda assim é deficitário o debate sobre a concretização dos direitos das crianças e dos adolescentes acolhidos por instituições que oferecem atendimento em regime de abrigo.

Tema que perpassa todos os direitos da população infanto-juvenil que a cada dia tem recebido a atenção devida é a questão da convivência familiar. As crianças e os adolescentes estão em uma fase de formação e necessitam de um cuidado especial diante da sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento. Reconhecendo tal premissa, o papel da família e da comunidade torna-se imprescindível, pois é na família e na comunidade que as crianças e os adolescentes irão encontrar um ambiente adequado à educação, ao lazer, à alimentação, à moradia e à saúde em meio a uma relação de afeto e carinho.

Garantir às crianças e aos adolescentes abrigados o direito à convivência familiar e comunitária diante da realidade dos abrigos brasileiros inseridos em uma conjuntura social, econômica e cultural muitas vezes cruel, é uma tarefa difícil. No entanto, a legislação brasileira vem buscando criar condições para assegurar os direitos de crianças e de adolescentes tão arduamente conquistados juntamente com suas famílias.

As normativas legais, bem como os aspectos sociais que oferecem suas bases, abandonaram a política repressiva e opressora que antes legislava para focalizar nas ações que visam à proteção integral de crianças e de adolescentes, respeitando as necessidades particulares de cada criança e adolescente. É preciso investir na prevenção do afastamento das crianças e dos adolescentes de suas famílias, mas, quando isso não é possível, esgotadas todas as possibilidades, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) prevê que elas tenham sua integridade assegurada, sendo acolhidas em instituições que atendam em regime de abrigo.

Os abrigos precisam criar condições adequadas para o pleno desenvolvimento das crianças e dos adolescentes, rezando, sobretudo, pela continuidade da convivência familiar, quando não impedida por ação judicial. As crianças e os adolescentes que se encontram abrigados devem receber atenção especial voltada para suas necessidades específicas, sendo que para isso é necessário um reordenamento institucional que garanta os direitos da população infanto-juvenil.

A fim de apresentar um estudo da realidade, o presente trabalho teve como campo de pesquisa a organização não-governamental Aldeia Infantil SOS de Brasília. Essa instituição está presente em mais de 130 países e possui uma organização bem definida pelas diretrizes da instituição, abrigando crianças e adolescentes na modalidade Casa-lar, são proporcionadas “novas famílias” para essas crianças que tiveram seus direitos violados de alguma forma. As crianças vivem em casa própria sob responsabilidade de uma mãe social e fazem parte do conjunto dessas casas, denominada então *aldeia*.

Esse trabalho caracteriza-se como um estudo de caso cujo objetivo é analisar o processo de reordenamento institucional da ONG Aldeia Infantil SOS de Brasília, focalizando na garantia do direito à convivência familiar e comunitária. A pergunta da monografia *De que maneira a Aldeia Infantil SOS de Brasília tem reordenado suas ações, de acordo com o previsto no ECA, para garantir o direito à convivência familiar e comunitária?* e como hipótese, a afirmativa de que a Aldeia Infantil SOS de Brasília não concretizou o *reordenamento total* das ações previstas no ECA que buscam a garantia da convivência familiar e comunitária, esbarrando em dificuldades estruturais, financeiras e culturais. A construção dessa hipótese permeou pontos centrais do objeto de estudo, pois afirma que o reordenamento das ações da instituição ainda não foi efetivado diante dos problemas estruturais, sociais, políticos, econômicos e culturais que permeiam o universo do atendimento em regime de abrigo para crianças e adolescentes.

\*

A monografia pode ser dividida em três grandes temas que se inter-relacionam e ao mesmo tempo se subdividem em tópicos que explicam melhor cada temática. O primeiro capítulo destina-se a apresentar uma discussão sobre os *aspectos sociais e jurídicos* da *política de atendimento* ditada pelo ECA em regime de *abrigo* para crianças e adolescentes. Ambos os aspectos dialogam e possuem definições essenciais para o entendimento do objeto desse trabalho.

A discussão sobre os aspectos sociais consiste nas definições de família, convivência familiar e comunitária e as questões que perpassam o chamado “terceiro setor”, as ONGs e enfim os abrigos. Os aspectos jurídicos abarcam o processo da construção da legislação brasileira pertinente à criança e ao adolescente e aprofunda a discussão sobre a principal normativa do Brasil sobre o universo infanto-juvenil – o Estatuto da Criança e do Adolescente – e sobre o recente Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e

Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária que vem inovando e aquecendo o debate e as ações sobre o direito à convivência com a família e com a comunidade.

O segundo capítulo trata dos procedimentos metodológicos sobre os quais a pesquisa se baseou, passando anteriormente pela caracterização da instituição estudada. A metodologia constituiu-se de dois momentos: (1) pesquisa bibliográfica sobre o tema, (2) entrevistas semi-estruturadas com 1 (um) técnico do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) que participou da formulação do PNCFC; com o ex-presidente do CONANDA; com o diretor, com a assistente social e com 3 (três) mães sociais da Aldeia Infantil SOS de Brasília.

Por fim, o último capítulo apresenta os dados obtidos com a pesquisa de campo retratando a realidade das crianças, dos adolescentes e das famílias da instituição e analisando como se dá o processo de reordenamento institucional visando ao direito à convivência familiar e comunitária. Além disso, foi analisado como se dá a convivência das crianças e dos adolescentes abrigados com a família e com a comunidade.

Encerra-se a monografia apresentando as conclusões da pesquisa, destacando o papel da Aldeia Infantil SOS de Brasília na vida e na garantia de direitos das crianças e dos adolescentes acolhidos por essa instituição, sem desconsiderar todas as dificuldades estruturais, sociais, econômicas e legais encontradas na sociedade brasileira.

## 1. CAPÍTULO I

### ABORDAGEM SOCIOJURÍDICA DA POLÍTICA DE ATENDIMENTO ÀS CRIANÇAS E AOS ADOLESCENTES EM REGIME DE ABRIGO

As crianças e os adolescentes do Brasil possuem um histórico castigado no que se refere ao reconhecimento dos seus direitos. Isso se dá muito devido ao desconhecimento e a falta de estudos acerca do trato especializado com a infância e a juventude. Faz-se necessário então discutir os conceitos que fomentam a discussão da garantia dos direitos das crianças e adolescentes para possibilitar uma compreensão geral e, ao mesmo tempo, específica, do mundo infanto-juvenil, pois são muitos os diálogos que permeiam essa temática.

A legislação brasileira contempla a maioria desses conceitos<sup>1</sup> em sua redação, no entanto, é necessário se debruçar em uma discussão mais profunda acerca dos aspectos sociais e jurídicos inclusos nos artigos<sup>2</sup> do Estatuto da Criança e do Adolescente que tratam da política de atendimento em regime de abrigo dos direitos da criança e do adolescente. Explorar teoricamente tais aspectos torna-se essencial na medida em que as discussões sobre as práticas da política de atendimento dependem e se baseiam fundamentalmente nas definições e aplicações desses conceitos no contexto brasileiro.

O regime de abrigo para crianças e adolescentes é uma política de atendimento complexa que envolve múltiplos conceitos que se relacionam profundamente. A família e a convivência familiar, a convivência comunitária e os abrigos na condição de “terceiro setor” integram a discussão no âmbito social sobre o abrigamento de crianças e adolescentes. A discussão jurídica desse tema engloba desde questões da história da legislação sobre crianças e adolescentes que perpassa toda a conjuntura social, política e econômica do país, até questões legais garantidoras dos direitos infanto-juvenis.

Atualmente, o Brasil dispõe de diversos mecanismos e instituições legais que reconhecem as crianças e os adolescentes como sujeitos de direito, tais como a Constituição de 1988, a Lei nº 8.069 de 1990 (ECA), a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), o Plano Nacional de Assistência Social (PNAS), o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária

---

<sup>1</sup> Vale ressaltar que os conceitos tratados neste capítulo referem-se à política de atendimento em *regime de abrigo*, e não contemplam todos os aspectos desse tema, enfocando nas discussões relativas ao objeto desta monografia.

<sup>2</sup> Estatuto da Criança e do Adolescente, arts. 86 ao 93 e 95 ao 102.

(PNCFC), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LBD) e o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) entre outros.

Vale salientar que é impossível separar, tanto prática como teoricamente, o contexto social e o contexto jurídico<sup>3</sup> que abrangem os direitos das crianças e dos adolescentes. Esses dois grandes temas discutidos isoladamente não apresentam efetividade, pois eles devem dialogar para que haja uma complementaridade de seus assuntos como forma de desenvolver, auxiliar e aprimorar os debates que permeiam a questão do acolhimento institucional em forma de abrigo para crianças e adolescentes que, de alguma forma, necessitam dessa medida de proteção.

A fim de subsidiar um debate mais concreto acerca dessa temática que envolve abrigo, crianças, adolescentes, famílias, comunidade, pobreza, “terceiro setor” e as normativas que cercam todos esses temas, serão explicitados a seguir alguns aspectos sociais e jurídicos cujas definições auxiliam a compreensão do contexto e as circunstâncias em que as crianças e adolescentes vivem atualmente, especialmente, nos abrigos.

### **1.1. Definindo os Aspectos Sociais**

É essencial despertar na sociedade a importância de um estudo teórico sobre os aspectos que a permeiam, porque não se pode ficar alheio aos assuntos que formam a conjuntura e o contexto em que nós, enquanto população carente de políticas públicas concretas vivemos. A sociedade é formada por crianças, casais, idosos, mulheres, adolescentes, deficientes e homens, e precisa reconhecer a relevância de se discutir os direitos sociais muitas vezes adquiridos, mas não efetivados.

As crianças e os adolescentes são exemplos desse descaso das políticas públicas. É inegável que atualmente as leis, programas e projetos têm alcançado o público infanto-juvenil, no entanto, não se obtêm satisfatórios resultados em relação à implantação e implementação das políticas sociais referentes às crianças e aos adolescentes, especialmente, àqueles negligenciados tanto pela família como pelo Estado. Nossas crianças estão cercadas por uma

---

<sup>3</sup> No entanto, esses dois aspectos serão explicitados em subtópicos diferentes por questões didáticas, o que não prejudica a compreensão das definições devido ao constante diálogo entre os conceitos sociais e jurídicos contemplado no trabalho.

violência estrutural<sup>4</sup> que se vem se perpetuando ao longo das décadas e não tem perspectiva de se findar tão cedo com as ineficientes políticas públicas que obtemos.

É possível constatar a violência estrutural nesta sociedade, nas famílias vítimas da vulnerabilidade social, econômica, cultural e política. No entanto, é partir dessa sociedade e da superação da violência estrutural é que se pode pensar e lutar pela plena instituição dos direitos. As famílias vítimas dessa violência se tornam excluídas socialmente, sendo que a falta de políticas públicas voltadas para a maioria da população acentua essa situação. Ao gerar e aprofundar a exclusão social, a violência estrutural produz situações que propiciam o surgimento de outras formas de violência, onde as crianças e adolescentes em situação de risco e vulnerabilidade se tornam as principais vítimas (CRUZ NETO; MOREIRA, 1999).

Considerando todas as diversas transformações ocorridas na organização familiar que perpassam a história, as situações de risco e violência, o descaso das políticas públicas e todas as facetas do ambiente comunitário, cultural, social, econômico e político em que as famílias estão inseridas, não podemos deixar de ponderar o coletivo, para então atender as demandas latentes de cada indivíduo.

Tal observação é necessária diante do fato de que as pessoas estão inseridas em uma família, tendo ela qualquer formato, que por sua vez faz parte de uma comunidade e, conseqüentemente, de uma população. As crianças e os adolescentes fazem parte de um universo que possui grande dependência em relação à família, porque ela se configura em um espaço onde se encontra ou pelo menos deveria ser proporcionado, apoio, lazer, educação e condições mínimas de moradia, alimentação e desenvolvimento.

Considerando a importância que uma família possui diante do desenvolvimento de suas crianças e adolescentes, vale definir e contextualizar a temática da convivência familiar, bem como a convivência comunitária, já que as famílias estão inseridas em comunidades, no panorama das questões sociais da promoção, defesa e garantia dos direitos da infância e da juventude.

---

<sup>4</sup> Cruz Neto e Moreira (1999) utilizam Boulding (1981) para conceituar violência estrutural: “conceito de violência estrutural que oferece um marco à violência do comportamento, se aplica tanto às estruturas organizadas e institucionalizadas da família como aos sistemas econômicos, culturais e políticos que conduzem à opressão de determinadas pessoas a quem se negam vantagens da sociedade, tornando-as mais vulneráveis ao sofrimento e à morte. Essas estruturas determinam igualmente as práticas de socialização que levam os indivíduos a aceitar ou a infligir sofrimentos, de acordo com o papel que desempenham.” (BOULDING apud CRUZ NETO, NETO, 1999, p. 4).

### **1.1.1. Família, Convivência Familiar e Comunitária**

A família não se constitui mais naquele modelo clássico das famílias dos séculos passados, pois a sociedade vem sofrendo mudanças que modificaram a estrutura familiar. A instituição familiar deve ser reconhecida nas diversas organizações, considerando os múltiplos arranjos definidos pela sociedade, não importando se a família é constituída nos moldes “nuclear”, “patriarcal”, “matriarcal”, reconstituída ou outras. (BRASIL, 2006).

A família, como afirma Kaloustian (2005, p.14), “[...] se manifesta como um conjunto de trajetórias individuais que se expressam em arranjos diversificados e em espaços e organizações domiciliares peculiares.” Ressalta-se a diversidade da composição da família brasileira, construída ao longo dos tempos também pela miscigenação decorrente da presença dos povos indígenas, da escravidão negra e da imigração europeia. Devem ser respeitadas todas essas diferenças e especificidades das famílias para então se pensar em uma comunidade que luta unida contra as perversidades do sistema capitalista de produção.

O papel da família é fundamental, tanto na sociedade quanto para as crianças e adolescentes. É notória a essencialidade que uma família tem na vida de uma criança, de um adolescente, pois é no âmbito familiar que a criança participa da vida social e comunitária, estabelece vínculos afetivos, recebe orientações e os cuidados necessários para o seu desenvolvimento integral. Isso por que a família é uma das mais antigas formas de organização do homem em sociedade e se constitui como “um conjunto de pessoas organizadas de formas diversas que possuem vínculos, não necessariamente consangüíneos, e relacionam-se entre si” (BAPTISTA, 2006, p.34). Sendo assim, a família e os laços que ela proporciona aos seus membros são a base da sociedade.

Logicamente, numa família existem conflitos internos e externos devido ao convívio de seus membros entre si e com o mundo exterior, a comunidade. Todavia, os conflitos não podem ser caracterizados somente pela forma de vida das famílias, pois ela está exposta a uma conjuntura cruel que ataca, principalmente, as famílias pobres. É evidente a vulnerabilidade social sofrida pelas famílias em situação de pobreza, isso se concretiza a partir do momento em que a família tem sua dinâmica de vida “[...] afetada pelo processo de desenvolvimento sócio-econômico e pelo impacto da ação do Estado através de suas políticas econômicas e sociais” (KALOUSTIAN, 2005, p.12).

O Brasil sofre pela carência de políticas públicas que tratam da temática família com mais profundidade. A família, tendo sua relevância comprovada, deveria ser objeto central de políticas específicas que visem à garantia de um meio saudável de convivência, alimentação, moradia, lazer, educação e saúde. Entretanto, esse não é o cenário encontrado, atualmente, no Brasil. Deparamo-nos com um quadro de pobreza e desigualdade assustador, o que acaba por desqualificar socialmente as pessoas que se encontram em situação de pobreza, no momento em que são privadas das condições mínimas de sobrevivência e passam a ser discriminadas por não possuírem um nível mínimo aceitável de vida para enfrentar o capitalismo.

Esse painel vulnerável do qual as famílias são atores principais está diretamente associado à situação de pobreza e à má distribuição de renda do Brasil (ibid). Todos esses fatores afetam e comprometem diretamente o desenvolvimento físico, psicológico e mental das crianças e adolescentes. Muitas crianças e adolescentes que passaram a residir em abrigos lidaram com esse quadro de vulnerabilidade e se tornaram vítimas da violência estrutural, pois tiveram seus direitos violados (SILVA, 2004). A violência estrutural que cerca as famílias e a cultura de institucionalização ainda muito presentes na sociedade brasileira impulsionam para a ruptura da convivência familiar.

É necessária a “[...] valorização das famílias, enquanto *locus* de produção de identidade social básica para qualquer criança, tendo em vista a formação de uma cidadania ativa” (KALOUSTIAN, 2005, p. 44), constituindo assim uma convivência familiar mais concreta e fortificada e atingindo a convivência comunitária.

Toda criança tem direito à convivência familiar e comunitária, como estabelece a Carta Magna de 1988 e o ECA<sup>5</sup>, o que deverá ser garantido pelo Estado, pela família e pela sociedade. Contudo, são indispensáveis ações sólidas para que esse direito seja concretamente garantido.

Apresentou-se anteriormente a conjuntura em que a sociedade brasileira se encontra, em especial, a instituição família juntamente com suas crianças e adolescentes, e percebemos que a promoção da convivência familiar e comunitária não está sendo uma ação efetiva. Rizzini faz uma definição de convivência familiar e comunitária que vale ser considerada nesse estudo.

---

<sup>5</sup> Constituição Federal, art. 227, Estatuto da Criança e do Adolescente, arts. 19 ao 52. Esse assunto será aprofundado no próximo tópico.

Por convivência familiar e comunitária, entende-se a possibilidade da criança permanecer no meio em que pertence. De preferência junto à sua família, ou seja, seus pais e/ou outros familiares. Ou, caso isso não seja possível, em outra família que a possa acolher. Assim, para os casos em que há necessidade das crianças serem afastadas provisoriamente de seu meio, qualquer que seja a forma de acolhimento possível, deve ser priorizada a reintegração ou reinserção familiar- mesmo que este acolhimento tenha que ser institucional (RIZZINI et al., 2006, p.22).

O Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC) que será amplamente discutido mais adiante, retrata exaustivamente a necessidade do fortalecimento das relações familiares e comunitárias. Explicita também a importância dos vínculos afetivos e simbólicos os quais formam a rede de vínculos e conseqüentemente a Rede Social de Apoio<sup>6</sup> e se tornam essenciais para a formação da criança e do adolescente.

Muito se analisa a “desestruturação familiar” como origem do abandono, negligência e descontinuidade dos laços afetivos familiares, porém a ênfase deve se reposicionar do campo da estrutura familiar e passar a considerar a qualificação das funções familiares de cuidado e socialização (BRASIL, 2006). Nunca devemos desvincular o pensamento do possível empoderamento das famílias, pois os papéis dos membros das famílias estão em constante evolução e desenvolvimento, justificando assim o investimento e o resgate dos vínculos familiares em situação de vulnerabilidade. “[...] cada família, dentro de sua singularidade é potencialmente capaz de se reorganizar diante de suas dificuldades e desafios, de maximizar as suas capacidades, de transformar suas crenças e práticas para consolidar novas formas de relações.” (ibid, p.30)

Para que seja possível esse quadro de empoderamento familiar, faz-se obrigatório o apoio e o investimento do Estado e da sociedade por meio de políticas, programas e projetos que visem ao fortalecimento e/ou à criação dos vínculos familiares. Um ambiente familiar saudável é condição mínima de formação física, psicológica e intelectual tanto individual quanto coletiva, especialmente para as crianças e adolescentes. O cotidiano familiar permeado de trocas de experiências, imposição de autoridade, limite, educação e afeto, dentre outros elementos, formam um ambiente familiar adequado para a formação da subjetividade e desenvolvimento das habilidades necessárias à vida em comunidade (BRASIL, 2006).

---

<sup>6</sup> O PNCFC utiliza a expressão Rede Social de Apoio para definir “um sistema composto por pessoas, funções e situações dentro de um contexto que oferece apoio instrumental e emocional, ajuda financeira, divisão de responsabilidade, apoio emocional e diversas ações que levam ao sentimento de pertencer ao grupo (BRASIL, 2006, p.25, apud DESSEN; BRAZ, 2000).

Quando os aspectos de um ambiente familiar adequado, apontados anteriormente, não são oferecidos, sendo inevitável o afastamento da criança ou do adolescente de sua família, deve-se primar pela não-suspensão do convívio familiar e comunitário, pois a criança e o adolescente nutrem o sentimento de pertencimento a uma comunidade e à sua cultura. Mais especificamente, em relação aos adolescentes, segundo o marco conceitual do PNCFC (2006), estabelecer a convivência familiar e comunitária significa oferecer apoio e segurança necessários para o amadurecimento e para a constituição de uma vida adulta saudável.

Por meio dos vínculos comunitários, as crianças e os adolescentes expandem seus núcleos de relacionamento para além da família, por isso o desenvolvimento infanto-juvenil é permeado pela cultura e influência da comunidade na qual está inserido. “Uma convivência comunitária favorável contribui para o fortalecimento dos vínculos familiares e a inserção social da família” (ibid, p.33). Apesar do lado positivo da convivência comunitária, é preciso considerar a situação de vulnerabilidade que essa mesma comunidade pode oferecer, pois a violência, a discriminação, o consumismo, o uso de drogas, dentre outros riscos, estão presentes em toda e qualquer sociedade.

Fica inegável a afirmação de que a sociedade e o Estado precisam voltar seus olhos para essa temática após essa contextualização teórica. À vista disso, realçamos a relevância de não só estabelecer, mas como também garantir e fortalecer os vínculos familiares e comunitários para que as crianças e os adolescentes possuam ambientes favoráveis para seu desenvolvimento. A comunidade e a família podem e devem trabalhar unidas para fazer valer os direitos das crianças e dos adolescentes, principalmente, de para prevenir o regime de abrigo e, sendo essa a medida mais indicada, trabalhar para a reinserção dessas crianças e adolescentes, com a maior brevidade possível, na família e na comunidade natural, original ou substituta<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Definições segundo o PNCFC: “Família de origem: família com a qual a criança e o adolescente viviam no momento em que houve a intervenção dos operadores ou operadoras sociais ou do direito; Família Natural: A Constituição Brasileira de 1988 define, no Art. 226, parágrafo 4: “entende-se como entidade familiar a comunidade formada por qualquer um os pais e seus descendentes”. Também o Estatuto da Criança e do adolescente (ECA), em seu Art. 25, define como família natural “a comunidade formada pelos pais ou qualquer deles e seus descendentes” (BRASIL, 2006, p.132). Família Substituta, segundo a Lei nº 8.069/90, como o próprio nome diz, é a família que vem substituir a família de origem ou natural, nos regimes de guarda, tutela ou adoção.

### 1.1.2. Terceiro Setor, ONG e Abrigo

Impossível não contextualizar a temática do chamado “Terceiro Setor” e as ONGs que oferecem atendimento em regime de abrigo nesse estudo, visto que, como colocado por Silva (2004), de acordo com o “Levantamento Nacional dos abrigos para Criança e Adolescente na Rede de Serviços de Ação Continuada”<sup>8</sup> as ONGs representam 68,3% das entidades na modalidade abrigo. A maioria dessas instituições possui orientação/vínculos religiosos e são dirigidas por voluntários.

É pertinente colocar em discussão o que seria esse “Terceiro Setor”, tão em voga atualmente. Não há um conceito exato do que seja essa organização da sociedade civil, havendo apenas debates relacionados a esse tema. Montaña explicita que

efetivamente, o conceito em questão tem tanto sua origem ligada a *visões segmentadoras*, “setorializadas” da realidade social [...], quanto apresenta, forte *funcionalidade com o atual processo de reestruturação do capital*, particularmente no que se refere *ao afastamento do Estado das suas responsabilidades de resposta às seqüelas da “questão social”*, sendo, portanto um conceito ideológico portador da função de encobrir e desarticular o real (MONTAÑO, 2005, p. 16).

O termo “terceiro setor” é construído a partir de um recorte estruturalista e funcional do social em esferas: o Estado (primeiro setor), o mercado (segundo setor) e a sociedade civil (terceiro setor). Esse recorte acaba por anular as relações e a dinâmica entre as partes. “O (equivocado) conceito de “terceiro setor” não deveria se referir a organizações em determinado setor, mas a uma função social, que passa a ser desenvolvida [...] por organizações da sociedade civil e empresariais” (MONTAÑO, 2005, p. 186).

A sociedade civil organizada acaba por se tornar a parte majoritária na garantia dos direitos da população cuja obrigação deveria ser do Estado. O chamado “terceiro setor” vem como uma resposta que o Estado e o mercado não conseguem dar. Com a diminuição das respostas estatais às necessidades sociais, crescem os laços de solidariedade local e voluntária entre os particulares, criando-se espaços de participação social. A noção de solidariedade aparece, assim, como um argumento central na defesa do “terceiro setor”. As políticas sociais promovidas no “terceiro setor” tendem a multifragmentação do trato da “questão social”, pois

---

<sup>8</sup> Levantamento realizado pelo IPEA em 2002 e promovido pela então Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH) da Presidência da República, por meio da Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SPDCA) e do Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). Das 670 instituições de abrigo beneficiadas, naquele ano, por recursos da Rede de Serviços de Ação Continuada (Rede-SAC) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), participaram da pesquisa 589 abrigos, totalizando 88% do total. No momento da pesquisa, essas instituições acolhiam 19.373 crianças e adolescentes.

há uma setorialização dos serviços, observando também a pequena área de abrangência das organizações (MONTAÑO, 2005).

O caráter não governamental das ONGs muitas vezes não é verdadeiro, pois essas organizações acabam por ser financiadas por entidades governamentais (por meio de parcerias ou contratos Estatais). Tendo o poder de escolher qual organização financiar e apoiar, o Estado faz com que as organizações desenvolvam uma tarefa seletiva, a partir da política governamental, estando fortemente condicionadas pelo governo.

Existe uma discussão contraditória nessa temática, pois ao mesmo tempo em que se critica o financiamento dessas ONGs pelo governo, vê-se a necessidade da criação de instituições que lutem pelos direitos da população, estando incluídos nestes, em especial, os direitos das crianças e dos adolescentes que tanto necessitam dessa luta, dada a condição peculiar de pessoa em desenvolvimento. Não havendo uma resposta do Estado, torna-se indispensável a organização da sociedade civil.

Grande parte das instituições do “terceiro setor” destina-se à questão infanto-juvenil, sendo a maioria delas dedicada ao acolhimento institucional de crianças e adolescentes. Na verdade, a institucionalização de crianças e adolescentes no Brasil se configurou por muito tempo, com o Código de Menores, como um modelo extremamente assistencialista e repressor, no padrão de internatos e orfanatos, destinados a “menores” pobres, órfãos, abandonados, delinqüentes. Os menores eram alvo específico da intervenção formadora/reformadora do Estado e de outros setores da sociedade. O recolhimento de crianças às instituições de reclusão foi o principal instrumento de assistência à infância no país.

Com o advento do Estatuto da Criança e do Adolescente, a visão institucionalizadora das instituições passou a ser substituída por uma visão calcada na proteção integral, estabelecendo novas atribuições às instituições que atendiam as crianças e adolescentes. Tais atribuições serão aprofundadas mais adiante.

Há uma enorme heterogeneidade de entidades sem fins lucrativos, e os abrigos formam grande parte dessas ONGs. Não se pode falar em garantir os direitos das crianças e adolescentes sem perpassar por uma discussão profunda sobre os papéis dessas organizações na sociedade.

## **1.2. Definindo os Aspectos Jurídicos**

É importante situar a discussão do que foi explicitado anteriormente dentro do campo jurídico, pois as normas, regras e leis ditam como os aspectos sociais serão reconhecidos e aplicados legalmente na sociedade. A legislação brasileira é composta de diversos elementos normativos que vem dar voz aos direitos da criança e do adolescente. Podem ser observados dois pontos interessantes nessa temática que serão aprofundados mais adiante, sendo um deles a influência das normativas internacionais e o outro o processo histórico da evolução da legislação brasileira que envolve desde a institucionalização indiscriminada de crianças e adolescentes, com o Código de Menores de 1927, até os dias de hoje com a luta pela garantia dos direitos da criança e do adolescente estabelecidos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

Ao estabelecer um diálogo entre os aspectos sociais e jurídicos, é impossível não explicitar como foi a construção teórica e ideológica desses conceitos, feita pela sociedade. O homem atravessou várias fases políticas, econômicas e sociais que formaram diversas opiniões e definições dos temas que permeiam o universo infanto-juvenil, levando ao que existe atualmente. A evolução das definições de família, direitos, deveres, comunidade, convivência, proteção, punição e institucionalização dentre outros, alavancou a construção de normativas que visam garantir os direitos das crianças e adolescentes.

Essa evolução se deu prioritariamente quando as crianças e os adolescentes foram percebidos como sujeitos de direitos. Tanto o Estado como a sociedade passaram a reconhecer a necessidade de uma proteção especial para crianças e adolescentes devido à condição de serem pessoas em desenvolvimento, não capazes de fazer cumprir esses direitos.

Após o reconhecimento da titularidade de direitos das crianças e dos adolescentes, antes vistos como pequenos adultos, vários foram os passos dados em relação ao marco jurídico que legisla sobre a situação da infância e da juventude no Brasil. Importante elemento a ser considerado nessa trajetória foi a formulação de um plano que trata do direito à convivência familiar e comunitária das crianças e adolescentes já garantidos pela Lei Maior em seu art. 227 e no ECA. Entretanto, o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária estabelece parâmetros mais específicos para a garantia desse direito.

Esse Plano discute um tema que perpassa outro assunto tão importante quanto a convivência familiar e comunitária, a questão do “abrigo” de crianças e adolescentes. Podemos ir além ao afirmar que esses dois tópicos se inter-relacionam de maneira a serem indissociáveis. Chegar a uma discussão que trata de crianças e adolescentes sem se questionar o papel dos abrigos na promoção dos direitos destes, seria um equívoco, pois as instituições que oferecem serviço em regime de abrigo desenvolvem um trabalho de grande complexidade e relevância no cenário brasileiro atual e abrange a família e a comunidade intensamente. Sob essa perspectiva, é necessário que as normativas incluam em suas discussões a temática do acolhimento institucional caracterizado pela política de atendimento estabelecida pelo ECA. Sendo assim, aprofundaremos esse debate nas linhas seguintes.

### **1.2.1. A história da legislação jurídica sobre infância e adolescência: a institucionalização no Brasil**

A legislação brasileira que ordena o trato com crianças e com adolescentes sofreu grandes influências das normativas e ações internacionais. Isso por que as normas internacionais nasceram de uma discussão muito mais ampla e profunda e construiu uma doutrina muito consistente que integra com sucesso os elementos principais da luta pela garantia de direitos infanto-juvenis. Vale, então, destacar aqui um breve histórico da construção da grande norma internacional na qual se baseiam nossas leis, a Convenção Internacional dos Direitos da Criança, para em seguida dissertar sobre o processo histórico de construção da legislação brasileira sobre o tema, marcado pela institucionalização de crianças e adolescente.

No início do século XX, uma organização não-governamental chamada *Save the Children* elencou cinco princípios que visavam à proteção das crianças em conflitos armados, mas apenas em 1923, esses princípios foram adotados pela então Liga das Nações, antecessora da Organização das Nações Unidas, originando a 1ª Declaração de Genebra. Essa declaração foi criada após a 1ª Guerra Mundial e tentou assegurar a paz. Com o advento da 2ª Guerra Mundial, a 1ª Declaração de Genebra foi extinta.

Em 1948 a ONU readotou essa declaração, efetuando algumas alterações, mas somente em novembro de 1959 foi lançada a primeira Declaração Universal dos Direitos da Criança que continha os 10 princípios básicos para a proteção dessa população especial. A construção de uma declaração desse porte se deu a partir do momento em que a sociedade

percebeu que “crianças e adolescentes possuem direitos especiais devido à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento” (O NOVO, s.d.)<sup>9</sup>. As crianças e os adolescentes passaram a ter todos os direitos das pessoas adultas aplicáveis à idade, além de direitos especiais ditados pelas normas.

O ano internacional da criança em 1979, criado também pela ONU, foi um marco na caminhada pela garantia dos direitos da criança e do adolescente, pois celebrou os 20 anos da Declaração Universal dos Direitos da Criança, mas, ao mesmo tempo, percebeu-se que isso não propiciou a proteção integral das crianças, elas continuaram tendo seus direitos violados. Foi então que surgiu a proposta da formulação de uma Convenção Internacional que desse um valor normativo aos princípios, tornando-se, assim, no instrumento legal mais forte adotado pelos países que a ratificam.

A discussão do projeto da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança foi sendo construída por 10 anos, culminando na aprovação da Convenção no dia 20 de novembro de 1989 pela Assembleia Geral das Nações Unidas. A Convenção Internacional dos Direitos da Criança trouxe consigo a Doutrina da Proteção Integral<sup>10</sup> que visa à proteção, à defesa e à promoção integral dos direitos da população infanto-juvenil presente na legislação atual do Brasil.

No entanto, até a consolidação dessa doutrina no Brasil, o percurso e os debates foram imensos. Até 1927 não se tinha estabelecido nenhum marco legal que incluísse as crianças e os adolescentes, sendo que nesse ano surgiu o 1º Código de Menores, conhecido como Código Melo de Matos, baseado na Doutrina da Situação Irregular cujo público seria as crianças e os adolescentes (1) *carentes* – em perigo moral devido à incapacidade dos pais em mantê-los, (2) *abandonados* – privados de representação legal em razão da falta ou da ausência dos pais ou dos responsáveis, (3) *inadaptados* - com grande dificuldade em se adaptar ao ambiente familiar e comunitário e (4) *menores autores de infração penal*. Essa lei veio reafirmando a desconsideração que a sociedade e o Estado aplicavam às crianças e adolescentes, pelo fato de ser uma lei voltada apenas a um público restrito de todo o conjunto da população infanto-juvenil, abarcando somente aqueles que de alguma forma apresentavam risco para a sociedade.

---

<sup>9</sup> Referência dessa contextualização jurídica: vídeo educativo *O Novo Direito da Infância e da Juventude do Brasil* da Modus Faciendi cujo conteúdo foi explicitado detalhadamente por Antônio Carlos Gomes da Costa.

<sup>10</sup> A Doutrina da Proteção Integral consiste em assegurar para todas as crianças e adolescentes, sem exceção, o direito à sobrevivência, ao desenvolvimento e à integralidade. Importando-se também em defender as crianças das situações de risco, tanto pessoal como social.

O primeiro Código de Menores centralizava a decisão pertinente a cada criança e adolescente na figura do juiz, sendo nele concentrado todo o poder de autonomia quanto às orientações feitas àqueles que se encontravam em situação irregular. A grande questão relacionada ao Código se faz diante do enorme número de “menores institucionalizados”, pois tanto as crianças e os adolescentes carentes e abandonadas quanto aqueles que não se enquadravam nas famílias e os que cometiam infração penal eram encaminhados às instituições, privando-lhes de liberdade. Antônio Carlos explicita claramente no vídeo (O NOVO, s.d.) como esse era um “ciclo perverso de institucionalização compulsória” que abrangia a apreensão dessas crianças e adolescentes nas ruas, a triagem, a rotulação, a deportação e enfim o confinamento.

Esse código utilizava os mecanismos de controle social do delito para fazer o controle social da pobreza, retirando das ruas e do convívio familiar e comunitário as crianças e os adolescentes em situação irregular. O tratamento despendido pelas autoridades acabava por degradar pessoal e socialmente a infância e a juventude brasileira. A prática dessa política foi operacionalizada no Brasil pelo Serviço de Assistência aos Menores (SAM), 1941, pela Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem), 1964, pela Legião Brasileira de Assistência (LBA), 1946, e pelos serviços de proteção à maternidade e à infância da área da saúde articulados pelo Departamento Nacional da Criança (DNCr). (FALEIROS, 2005)

Sob essa mesma ótica, e reafirmando a doutrina da situação irregular, formulou-se o Novo Código de Menores em 1979<sup>11</sup>. Houve apenas algumas mudanças no campo semântico e melhores articulações com a Política Nacional do Bem Estar do Menor – Lei 4.513.

O Brasil apenas começou a perceber a real importância que se deveria ter com a população infanto-juvenil na época da Assembléia Nacional Constituinte que resultaria na Constituição Federal de 1988. Vários segmentos dos movimentos sociais juntamente com políticos e juristas se reuniram para lutar pelos direitos das crianças e dos adolescentes. O produto dessa união se fez na inclusão desses direitos na Carta Magna nos arts. 226 e 227 cuja base não era mais a doutrina da Situação Irregular e sim a Doutrina da Proteção Integral.

Tal doutrina está proclamada na Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança de 1989, ratificada pelo Brasil em 24 de setembro de 1990, e estabelece o novo direito da infância e da juventude, sendo o alicerce da principal legislação aplicada a esse público merecedor de atenção especial. No entanto, percebemos que o Brasil se adiantou na inclusão

---

<sup>11</sup> Lei 6.697/79.

da Doutrina da Proteção Integral na Constituição Federal de 1988, mas isso só foi possível diante da discussão constante e profunda do projeto que subsidiou a aprovação da Convenção.

A Constituição Federal, proclamada em 1988, traz novos conceitos de proteção à criança e ao adolescente não contemplados pelo Código de Menores, sendo necessária, assim, a formulação de uma nova lei que abrangesse toda a população infanto-juvenil. O art. 227 da Carta Magna introduz e sintetiza perfeitamente a Doutrina da Proteção Integral e prevê a concepção do Estatuto da Criança e do Adolescente. A Constituição decreta os direitos da criança e do adolescente sobre três grandes eixos, quais sejam: o direito à *sobrevivência* – vida, saúde e alimentação – o direito ao *desenvolvimento pessoal e social* – educação, cultura, lazer e profissionalização – e o direito à *integralidade física, psicológica e moral* – liberdade, respeito, dignidade, convivência familiar e comunitária.

A Constituição Federal estabelece que a “família é a base da sociedade” (art. 226) sendo assim dever da família, do Estado e da sociedade garantir, assegurar, promover e fazer valer os direitos das crianças e adolescentes nela previstos e conseqüentemente no Estatuto da Criança e do Adolescente. Consideremos que “[...] o reconhecimento da criança e do adolescente como cidadãos de direito mudou o marco referencial legal, mas foi a ampla mobilização da sociedade pelos direitos infanto-juvenis que propiciou a elaboração de novas políticas [...]”. (FALEIROS, 2005, p. 174). O estudo mais aprofundado do ECA, resultado da união e da mobilização da sociedade, que tem valor incomparável para nossas crianças e adolescentes será feito a seguir.

### **1.2.2. Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)**

O Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei 8.069/90, é a lei que regulamenta o art. 227 da Constituição Federal e cria as condições de exigibilidade para o cumprimento dos direitos da criança e do adolescente<sup>12</sup>, rompendo assim com a visão clientelista e repressora vigente na legislação antecessora. Como exposto anteriormente, o ECA tem como alicerce a Doutrina da Proteção Integral que lhe confere o grau de única legislação no contexto latino-americano sobre a população infanto-juvenil adequada aos princípios da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança.

---

<sup>12</sup> O ECA considera como criança a pessoa com até 12 anos e adolescente entre 12 e 18 anos.

Com a promulgação dessa lei, o Brasil passou a direcionar seu olhar para as necessidades inerentes a essa população desprotegida, deixando de lado o pressuposto de ‘reformatar’ e ‘modelar’ repressivamente as crianças e adolescentes para se preocupar com a sua proteção integral, defendendo seus direitos e buscando erradicar todo e qualquer tipo de violação desses direitos, ou seja, deixa-se de lado o conceito da institucionalização e busca-se “a manutenção do menor na família, buscando oferecer mecanismos de proteção ao indivíduo e do ambiente fundamental de seu desenvolvimento” (MARTINS, 2003, p. 53). Entende-se com isso a preocupação em atender a família e a comunidade onde as crianças e adolescentes estão inseridos.

O ECA concretiza o desuso da expressão “menor” para se referir às crianças e aos adolescentes, visto que tal nomeação está intimamente ligada à discriminação e à repressão contra essa população amparada pela doutrina da situação irregular em anos anteriores. A referida lei estabelece absoluta prioridade às crianças e aos adolescentes que agora são verdadeiramente vistos como sujeitos de direito. “A implementação do ECA se consolidou por meio da criação de um sistema de garantia de direitos que compreende conselhos, promotorias, varas da infância, defensorias, delegacias, SOS, e núcleos de assistência e atendimento” (FALEIROS, 2005, p. 174).

O Estatuto da Criança e do Adolescente substituiu o assistencialismo filantrópico vigente até o Código de Menores por propostas de trabalhos socioeducativos voltados à cidadania. A Lei 8.069/90 é baseada nos princípios de cidadania, do bem comum e da condição peculiar de desenvolvimento das crianças e adolescentes e apresentou muitas medidas inovadoras. No âmbito das instituições, houve a gradativa extinção dos internatos, orfanatos e instituições que não ofereciam as condições adequadas à formação e ao crescimento das crianças e adolescentes que necessitem desse tipo de atendimento.

Essa legislação traz no Livro II – Parte Especial temática essencial no debate pertinente às instituições que atendem a população infanto-juvenil, criando assim a Política de Atendimento que compreende o atendimento nos seguintes regimes: orientação e apoio sociofamiliar, apoio socioeducativo em meio aberto, colocação familiar, abrigo, liberdade assistida, semiliberdade e internação. Nesse estudo, focalizaremos a política de atendimento em regime de *abrigo*, compreendendo desse modo, todas as entidades governamentais e não-governamentais em nível municipal, estadual, distrital e federal, sendo estabelecido pelo seu art.92:

Art.92 As entidades que desenvolvem programas de abrigo deverão adotar os seguintes princípios:

- I - preservação dos vínculos familiares;
- II - integração em família substituta, quando esgotados os recursos de manutenção na família de origem;
- III - atendimento personalizado e em pequenos grupos;
- IV - desenvolvimento de atividades em regime de co-educação;
- V - não-desmembramento de grupos 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.

É inegável a importância desse artigo para consolidação dos direitos das crianças e adolescentes abrigados, visto que essa população necessita de cuidados especiais diante da condição de pessoas em desenvolvimento. São essenciais na vida de uma criança o convívio e o apoio da família e da comunidade em que está incluída, um atendimento individual e especializado e um tratamento singular com a questão da reinserção na família de origem ou, ainda, com o encaminhamento para uma família substituta. Lidar com o abrigamento torna-se é uma questão peculiar tanto para a criança quanto para as famílias e deve ser tratada de forma a causar o menor impacto negativo sobre aquelas crianças e adolescentes já afetados por um sistema que não lhes possibilitou a permanência no convívio familiar e comunitário, seja esse afastamento ocasionado pelas mais variadas formas.

As famílias, seio da sociedade brasileira, sofrem diversas formas de discriminação e passam por um significativo processo de pauperização, revelando que o Estado não consegue garantir as mínimas condições necessárias para a sobrevivência de nossas crianças. A criança e o adolescente devem ter seus direitos garantidos pelo Estado, pela sociedade e pela família, e, quando a família passa a não oferecer as condições necessárias para a promoção desses direitos, a criança é afastada de casa e encaminhada a um abrigo.

No entanto, esse afastamento não deve se feito sem antes se esgotarem todas as possibilidades a fim de preservar a relação familiar e assim a integridade e o desenvolvimento da criança e do adolescente. Encontramos motivo para o abrigamento nos casos de violência intrafamiliar contra a criança e/ou adolescente, abandono, orfandade, incapacidade dos pais e/ou responsáveis em proporcionar as condições necessárias para o desenvolvimento integral das crianças e adolescentes, entre outros.

Importante salientar nesta discussão a questão da falta ou da carência de recursos materiais os quais podem ser percebidos como motivo para o abrigamento de crianças e

adolescentes, pois a pobreza acaba por não permitir condições adequadas à sobrevivência. Contudo, a falta ou carência de recursos materiais não constitui motivo suficiente para o afastamento de crianças e adolescentes de suas famílias e a colocação em abrigos, como estabelece o próprio Estatuto da Criança e do Adolescente em seu art. 23. Essas famílias devem ser incluídas em programas sociais a fim de propiciar a melhoria das condições socioeconômicas e dessa forma garantir o fortalecimento dos laços familiares, a emancipação da família como um todo e por fim o não-afastamento das crianças e adolescentes de suas famílias.

O ECA traz, ainda, a questão da provisoriedade e da excepcionalidade da medida de abrigo no parágrafo único do art. 101 ao declarar que “O abrigo é medida provisória e excepcional, utilizável como forma de transição para colocação em família substituta, não implicando em privação de liberdade” (BRASIL, 2005, p. 29). Findados todos os recursos para assegurar as condições da permanência da criança no seio de sua família, ela deve ser acolhida por uma instituição que ofereça atendimento em regime de abrigo devidamente cadastrada no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e no Conselho Municipal de Assistência Social a fim de que seus direitos não sejam mais violados.

Os abrigos devem oferecer um atendimento que vise à garantia dos direitos das crianças e adolescentes acolhidos, porém a realidade brasileira não possibilita afirmar que tais medidas de proteção estão sendo cumpridas. Essa realidade não se configura em um plano construído para amparar as crianças e adolescente, ou seja, a conjuntura política, social e econômica do Brasil não propicia a cumprimento do ECA. Existem diversas dificuldades no que tange aos direitos adquiridos, mas dificilmente efetivados.

O “Levantamento Nacional dos Abrigos para Criança e Adolescente na Rede de Serviços de Ação Continuada” realizado pelo IPEA revelou que os abrigos não estão totalmente preparados para receber de forma adequada essas crianças e adolescentes que necessitam de tal atendimento. Essas instituições enfrentam grande dificuldade no cumprimento de suas atribuições que vai desde a condição financeira até a cultural.

[...] muitas das instituições investigadas - a maioria delas, como se viu, surgidas durante a vigência do ECA – realmente já introduziram condutas diferentes e programas mais condizentes com as diretrizes legais [...]. No entanto, observa-se ainda falta de estratégia de coordenação das várias atividades desenvolvidas e que poderiam contribuir para a promoção efetiva da convivência familiar e comunitária para as crianças e adolescentes que vivem nesses abrigos. Registra-se também uma grande heterogeneidade na forma de organização, no regime de permanência de crianças e adolescentes,

no tipo de exclusividade do atendimento e na estrutura física dessas instituições (SILVA; AQUINO, 2005, p.192).

Aspecto concernente a essa discussão que está presente no ECA e é objeto central do levantamento citado anteriormente é o direito à convivência familiar e comunitária das crianças e adolescentes acolhidos pelas instituições de abrigo. O estatuto estabelece logo em seu art. 19 que “Toda criança ou adolescente tem o direito a ser criado e educado no seio da sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária [...]”, abrangendo inclusive as crianças e adolescentes abrigados. Os artigos 19 e 92 do ECA, anteriormente citados, complementam-se e reforçam a necessidade da convivência familiar e comunitária para o desenvolvimento físico, mental e psicológico das crianças e adolescentes. A importância dessa convivência já foi abordada em tópicos anteriores e ainda será aprofundada no tópico seguinte que tratará do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária que direciona e estabelece ações que visam cumprir o previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente.

### **1.2.3. Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária**

Com uma demanda latente e valorizando ainda mais a instituição família, foi criado e aprovado em 2006 o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC). Após a constatação de uma realidade que não consegue assegurar os direitos das crianças e adolescentes abrigados, viu-se a necessidade da criação de uma diretriz que ditasse metas e ações relativas à garantia da convivência familiar e comunitária. Tudo começou com a idéia de se estabelecer iniciativas concretas para o reordenamento institucional dos abrigos, no entanto, percebeu-se que a questão era ainda mais profunda.

A família e a convivência familiar representam ponto alto e imprescindível na formação das crianças e adolescentes. Para defender essa convivência, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) junto com o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome aprovaram, em dezembro de 2006, o Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária.

Tal plano é resultado de um processo participativo de elaboração conjunta que envolveu os poderes e esferas do governo, a sociedade civil organizada e organismos internacionais.

A relação das crianças e adolescentes com suas famílias e comunidades perpassa todas as questões ligadas à população infanto-juvenil, pois é a partir do convívio familiar e comunitário que as crianças desenvolvem suas habilidades, recebem orientação, educação e afeto para a sua formação. O PNCFC veio como forma de orientar todas as formas de combate a violação do direito à convivência familiar e comunitária, desde o Apoio à Família, passando pelo Acolhimento Institucional e pelo Programa de Famílias Acolhedoras até a Adoção.

Com certeza o PNCFC constitui um marco nas políticas públicas brasileiras, pois apresenta uma temática essencial na promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente para que sejam vistos de forma indissociável de seu contexto familiar e comunitário. O objetivo principal do plano é fazer valer o direito fundamental de crianças e adolescentes crescerem e serem educados no seio de uma família e de uma comunidade, tendo como fundamento a prevenção do rompimento dos vínculos familiares, na qualificação dos atendimentos dos serviços de acolhimento e no investimento para o retorno ao convívio da família, seja ela original ou substituta (BRASIL, 2006).

O documento avança no campo do chamado “reordenamento” das instituições que oferecem programas de abrigo, defendendo a profissionalização dessas entidades e dos cuidadores, e a observância dos dispositivos e princípios do ECA para este tipo de atendimento. Além disso, propõe a implementação de alternativas não institucionais de acolhimento, como os “programas de famílias acolhedoras”, no sentido de propiciar a convivência familiar e comunitária, mesmo para as crianças e os adolescentes afastados temporariamente de suas famílias de origem. Daremos enfoque especial para o acolhimento de crianças e adolescentes em *abrigos*, pois esse constitui objeto principal do presente estudo.

Se antes era simplesmente comum colocar crianças em abrigo, hoje há uma defesa universal de que essas instituições devem ser a última e provisória instância de moradia do público infantil e só devem ser utilizadas como alternativa quando não houver qualquer condição de garantir os direitos dessa população no lar em que vivem.

O PNCFC traça metas e ações para assegurar o direito de crianças e adolescentes terem uma relação saudável com sua família e conseqüentemente com a comunidade em que está inserida. Todavia, para isso apresenta questões pertinentes a esse universo, perpassando

os antecedentes, o marco legal, o marco conceitual, o marco situacional, as diretrizes que norteiam o plano e, enfim, estabelecendo os objetivos gerais.

“A convivência familiar e comunitária é fundamental para o desenvolvimento da criança e do adolescente, os quais não podem ser concebidos de modo dissociado de sua família, do contexto sócio-cultural e de todo o seu contexto de vida” (BRASIL, 2006, p.29). Por isso, torna-se evidente a necessidade em destinar ações especiais para as crianças e adolescentes abrigados, pois são eles as maiores vítimas da violação do direito a convivência familiar e comunitário.

Para tanto, é imprescindível que seja estabelecido concretamente o reordenamento institucional. No dito plano, o termo Acolhimento Institucional é usado para designar os programas de abrigo em entidade conforme previsto no ECA. O acolhimento institucional compreende diferentes modalidades de instituição: Abrigo Institucional, Casa Lar e Casa de Passagem. O presente trabalho tratará com especial enfoque as instituições que oferecem atendimento na modalidade Casa Lar, pois essa é a modalidade da instituição em estudo. As casas-lares definidas pela Lei nº 7.644/87, devem ser submetidas a todas as determinações do ECA relativas às entidades que oferecem atendimento em regime de abrigo, respeitando o caráter excepcional e provisório dessa medida.

O reordenamento dos abrigos deve ser implementado para assegurar as condições de sobrevivência, de desenvolvimento pessoal e social e de integralidade física, psicológica e moral das crianças e adolescentes. As entidades devem proporcionar atendimentos individualizados, pois são indivíduos que possuem diferentes necessidades, apresentando demandas específicas de acordo com o contexto familiar, comunitário e cultural em que estavam inseridos anteriormente.

São várias as adequações que as instituições devem implementar, segundo o PNCFC (2006):

- infra-estrutura adequada ao atendimento de pequenos grupos e semelhante a uma residência normal;
- localização em áreas residenciais e não afastadas da comunidade e da realidade de origem das crianças e adolescentes;
- preservação dos vínculos com a família de origem quando não impedida por ordem judicial;
- articulação e contato com o Poder Judiciário;

- condições adequadas ao pleno desenvolvimento das crianças e adolescentes acolhidos, oferecendo o estabelecimento de relações de afeto e cuidado;
- condições, espaços e objetos pessoais que respeitem a individualidade e o espaço privado de cada criança e o adolescente;
- atendimento integrado e adequado às crianças e aos adolescentes com deficiência;
- acolhimento de ambos os sexos e diferentes idades, preservando assim os vínculos entre os grupos de irmãos;
- respeito às normas orientam as equipes de trabalho, oferecendo a devida capacitação para o trabalho;
- estabelecimento e articulação com a rede social de apoio;
- promoção da convivência comunitária utilizando os serviços disponíveis na rede de atendimento a evitar o isolamento social;
- preparação da criança e do adolescente para o processo de desligamento, respeitando assim o caráter excepcional e provisório do regime de abrigo;
- fortalecimento e desenvolvimento da autonomia e a inclusão de adolescentes na comunidade visando a sua inserção no mercado de trabalho, possibilitando-lhes, ainda, as condições de sobrevivência fora do abrigo.

Apresentados os aspectos sociais e jurídicos que permeiam o debate da política de atendimento em regime de abrigo e especialmente o direito à convivência familiar e comunitária, passamos à próxima etapa. Definir esses aspectos é essencial para o entendimento geral e específico da temática que envolve o presente estudo. O próximo capítulo apresenta a instituição objeto do estudo de caso e a forma como será feita a pesquisa, delimitando os procedimentos metodológicos.

## **2. CAPÍTULO II**

### **PESQUISA DE CAMPO: PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

A pesquisa de campo necessária ao estudo de caso a que este trabalho se propõe tem como foco a organização não-governamental Aldeia Infantil SOS de Brasília, cujo objetivo é oferecer atendimento em regime de abrigo a crianças e adolescentes. A metodologia utilizada para aplicar a pesquisa e testar a sua hipótese será explicada nas seguintes páginas, no entanto, faz-se necessário evidenciar o modelo de organização da instituição analisada, descrevendo as características específicas do abrigo para então compreender a escolha e delimitação dos instrumentos de pesquisa.

Cada instituição possui suas peculiaridades que devem ser ponderadas para que a pesquisa empírica abarque corretamente os fundamentos e questões pertinentes aos estudos. Vale lembrar que a Aldeias Infantis SOS é uma entidade que acolhe crianças e jovens em situação de risco e vulnerabilidade social, por isso é imprescindível contemplar delicadamente o universo infanto-juvenil, não rotulando e/ou minimizando os sujeitos ali atendidos a um mero estabelecimento.

#### **2.1. Conhecendo a Aldeias Infantis SOS**

Este estudo qualifica-se como estudo de caso e antes de se aprofundar em questões específicas da instituição, vale localizar e caracterizar a Aldeia Infantil SOS de Brasília, organização sem fins lucrativos que oferece atendimento à crianças e jovens em regime de abrigo, oferecendo-lhes oportunidade de “construir seu próprio futuro de participar no desenvolvimento de suas comunidades”.

A Aldeias Infantis SOS é uma ONG mundial criada em 1949 na Áustria por Hermann Gmeiner, cujo objetivo inicial era propiciar um ambiente adequado aos meninos e meninas órfãos de guerra em forma de casas-lares, ou seja, essas crianças viviam com outras crianças em uma casa própria e uma “mãe”. Após uma década da fundação da primeira aldeia, já existiam 10 aldeias, com 100 famílias e 1 milhão de amigos da Aldeias Infantis SOS que apoiavam a causa com suporte financeiro.

Com a ampliação das aldeias, foi necessária a criação de um centro de coordenação internacional, em 1960, com o nome de SOS-Kinderdorf Internacional e tendo sua sede em

Estrasburgo/França. Esse centro tem como objetivo o apoio e a criação de associações de Aldeias Infantis SOS, a coordenação do trabalho em todo o mundo e a manutenção dos princípios da educação Aldeias Infantis SOS. Atualmente, a Aldeias Infantis SOS está presente em 132 países e totaliza 450 Aldeias, atendendo mais de 45.000 crianças.

No Brasil, a Aldeias Infantis SOS surgiu nos anos 70 e teve como as primeiras Aldeias, a Aldeia de Porto Alegre-RS em 1967, a Aldeia de Poá-SP e a Aldeia de Brasília-DF em 1968. Hoje o Brasil possui 15 Aldeias Infantis SOS espalhadas em todo o território nacional as quais atendem mais de 1500 crianças no programa de casas-lares e mais de 3.500 crianças no programa de prevenção do abandono.

A organização das aldeias é peculiar no sentido da “criação” de novas famílias para as crianças abrigadas, mas conta também com programas e projetos especiais para prevenir o afastamento da criança do seio de sua família. A Aldeia Infantis SOS é uma organização de desenvolvimento social, não-governamental e independente e trabalho de acordo com os princípios da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança das Nações Unidas. O trabalho é desenvolvido com base em quatro grandes princípios: a mãe, os irmãos, a casa e a aldeia.

A aldeia é constituída de casas-lares e proporciona às crianças e aos adolescentes o convívio em uma família formada por uma mãe social e os irmãos de aldeia. Meninos e meninas de diferentes idades, respeitando os grupos de irmãos e não os separando, crescem juntos em uma família como irmãos e irmãs. A Aldeia é formada pelo conjunto de dez a doze casas-lares, sendo que cada casa possui no máximo nove crianças. As mães sociais exercem papel fundamental nessa organização, pois é ela quem estará presente no cotidiano das crianças tornando-se referência para elas.

O trabalho das mães sociais está regulamentado como atividade profissional no Brasil pela Lei nº 7.644 de 18 de dezembro de 1987. Essas mulheres devem ter mais de 25 anos, Ensino Médio e ter total disponibilidade para o trabalho, considerando que moram nas Aldeias com as crianças. Cada Associação das Aldeias Infantis SOS seleciona e proporciona programa de formação para as mães sociais a fim de prepará-las para o trabalho.

A instituição acolhe as crianças e adolescentes encaminhadas pelo Poder Judiciário e busca oferecer às crianças e aos adolescentes um ambiente adequado ao seu desenvolvimento integral, garantindo assim a oportunidade de convivência familiar e comunitária. Durante o processo de acolhida é elaborado o Plano de Desenvolvimento Individual (PDI) que serve de

subsídio e apoio ao atendimento das necessidades particulares e desenvolvimento de cada criança.

## 2.2. Um Estudo de Caso: objetivos e métodos

O presente trabalho buscou analisar por meio de um estudo de caso se a Aldeia Infantil SOS de Brasília garante o direito à convivência familiar e comunitária de acordo com o previsto no ECA. Considerando a temática principal, o direito à convivência familiar e comunitária garantido em abrigos, e diante do grande número de instituições que oferecem atendimento em regime de abrigo no Distrito Federal, a metodologia de estudo de caso constitui-se no melhor método de pesquisa.

O *estudo de caso* é um método de investigação qualitativa que se concentra sobre o estudo de um determinado contexto, indivíduo ou de um acontecimento específico, baseia-se fortemente no trabalho de campo e ao mesmo tempo exige formação teórica antecipada, pois a pesquisa empírica requer conhecimento profundo dos temas a serem observados, para que os mesmos possam ser analisados e transformados em dados e conseqüentemente em resultados.

Para realizar o estudo de caso, os procedimentos metodológicos foram constituídos de várias etapas e instrumentais. Utilizou-se de técnicas qualitativas de levantamento e análise dos dados a fim coletar os dados qualitativos necessários para a pesquisa, visto que se adéquam aos objetivos do presente estudo.

A fim de embasar a pesquisa e dar suporte teórico ao estudo, fez-se *levantamento bibliográfico* relativo à temática estudada, bem como a leitura e revisão dos textos de autores relevantes no debate concernente à promoção e à defesa dos direitos da criança e do adolescente e todas as questões que permeiam a política de atendimento em regime de abrigo. Vale considerar que a legislação brasileira, antiga ou atual, foi referência de essencial relevância para se travar um debate concreto baseado em normativas fortes. Além disso, a legislação brasileira, que norteia as ações a serem efetivadas, foram base para a *análise comparada*<sup>13</sup> realizada entre o que se espera e a realidade encontrada no abrigo.

---

<sup>13</sup> “Sem comparação fica difícil identificar divergências e convergências entre experiências passadas e presentes, ou entre padrões particulares de bem-estar, e, ainda, prever alternativas de satisfação de necessidades sociais”(PEREIRA-PEREIRA, 2004, p.251).

A metodologia utilizada abarca, ainda, a pesquisa de campo que, por sua vez, é composta de *entrevistas semi-estruturadas*<sup>14</sup> com 1 (um) técnico do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e com o ex-presidente do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). Ambos participaram ativamente da formulação do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária. Tais entrevistas visaram o conhecimento acerca da temática tratada no PNCFC, matéria principal desse estudo, além de obter a visão do Estado e do CONANDA sobre o direito a convivência familiar e comunitária, especialmente, para aquelas crianças e adolescentes que se encontram abrigados.

Foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com o diretor e com a assistente social da Aldeia Infantil SOS de Brasília, cujo objetivo era conhecer a dinâmica da instituição, os aspectos administrativos, bem como a percepção profissional de cada um sobre a temática. Foi de grande relevância compreender como a instituição se compreende e como ela percebe o atendimento despendido às crianças e aos adolescentes.

Para conhecer a realidade da instituição vista por aqueles que estão inseridos diretamente no atendimento em regime de abrigo, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com 3 mães sociais, o que representa 21,43% do universo de 14 casas-lares que compõem a Aldeia. Estas entrevistas objetivaram obter informações mais específicas e concretas da realidade das crianças e jovens atendidos pelo abrigo, pois as mães sociais representam a instituição dentro das casas-lares e ao mesmo tempo conhecem de fato a situação vivida por cada um.

O modelo de investigação empírica, entrevista semi-estruturada, foi selecionado diante das circunstâncias apresentadas com o estudo teórico, quais sejam, necessidade em obter informações subjetivas, individuais e singulares, principalmente relacionado ao particular da convivência nas casas-lares. Além disso, a entrevista semi-estruturada possibilita a abertura de espaço, tanto para o entrevistador quanto para o entrevistado, caso seja pertinente aprofundar ou redirecionar algum assunto. Acrescenta a escolha desse instrumental o fato dele possibilitar também a obtenção de dados quantitativos, que completam e enriquecem a pesquisa.

---

<sup>14</sup> "Podemos entender por entrevista semi-estruturada, em geral, aquela que parte de certos questionamentos básicos, apoiados em teorias e hipóteses, que interessam à pesquisa, e que, em seguida, oferecem amplo campo de interrogativas, fruto de novas hipóteses que vão surgindo à medida que se recebem as respostas do informante. Desta maneira, o informante, seguindo espontaneamente a linha de seu pensamento e de suas experiências dentro do foco principal colocado pelo investigador, começa a participar da elaboração do conteúdo da pesquisa". (TRIVIÑOS, 1987, p.146)

Menciona-se que as entrevistas foram direcionadas por questionário e realizadas com total anonimato e gravadas com a concordância prévia do entrevistado. Algumas das questões contidas no questionário foram previamente padronizadas, enquanto outras foram desenvolvidas ao longo da entrevista.

Com todos esses instrumentais e técnicas, foi feito o mapeamento do perfil da instituição, das mães sociais, das crianças e adolescentes abrigados e das famílias constituídas na Aldeia.

Por fim, os dados coletados com a pesquisa bibliográfica e com a pesquisa empírica serviram de base para a análise comparada da realidade observada com a pretendida pelas normativas que legislam sobre o direito à convivência familiar e comunitária para as crianças e adolescentes atendidos em abrigos. Assim, pretendeu-se analisar de que maneira a Aldeia Infantil SOS de Brasília tem reordenado suas ações, de acordo com o previsto no ECA, para garantir o direito à convivência familiar e comunitária.

Importante ressaltar algumas ressalvas que envolvem a contestação/aprovação dos dados obtidos com a pesquisa. A pesquisa realizada na forma de estudo de caso abrangeu uma instituição que atende crianças e adolescentes, os quais não podem participar de um estudo sem a autorização prévia da Vara da Infância e Juventude. Diante da escassez de tempo para realizar a pesquisa e a demora do processo que permite o contato direto com as crianças e os adolescentes, não foi possível realizar nenhum procedimento metodológico com esses sujeitos. No entanto, destaca-se que as entrevistas com as mães sociais propiciou o acúmulo de informações que preenchem a lacuna que poderia surgir diante da falta de contato com as crianças e adolescentes. Na entrevistas com as mães sociais foram realizadas sem suas respectivas casas-lares, proporcionando uma percepção do ambiente familiar (comportamento, respeito, afetividade, estrutura física, etc) formado pela mãe social e as crianças/adolescentes.

### **3. CAPÍTULO III**

#### **A ALDEIA INFANTIL SOS DE BRASÍLIA NO PROCESSO DE REORDENAMENTO DAS AÇÕES FRENTE AO DISPOSTO NO ECA**

A Aldeia Infantil SOS possui um atendimento focalizado na vivência entre as crianças, os adolescentes e as mães sociais buscando retratar uma família, pois crê que um ambiente familiar propicie melhores condições de desenvolvimento para essa população que muitas vezes não recebe os devidos cuidados. O trabalho de campo e a pesquisa bibliográfica demonstraram a fragilidade de um sistema que se diz preparado para acolher as crianças e os adolescentes que possuem seus direitos cerceados. No entanto, apontar o culpado dessa situação onde crianças e adolescentes encontram-se discriminados, mal-tratados, negligenciados, abandonados e colocados em situação de risco, é um tanto complexo. Isso porque são diversas as fontes que culminam nessa desigualdade social e desestrutura sócio-política que assola o Brasil.

Os abrigos possuem papel fundamental nessa luta pelos direitos das crianças e dos adolescentes, por isso devem estar preparados para receber, apoiar e promover a reinserção ou ainda a inclusão desses sujeitos em ambientes adequados ao seu pleno desenvolvimento. Mais peculiar ainda se torna a função dos abrigos pelo fato das crianças e dos adolescentes, público alvo dessa medida excepcional, já terem em seu histórico uma situação de risco, um trauma, uma violência física e/ou psicológica, entre outros.

Diante de toda a conjuntura apresentada nos primeiros capítulos desse trabalho, percebe-se que muito já avançamos, mas ainda é necessário que várias outras medidas sejam tomadas para garantir que a população infanto-juvenil tenha seus direitos assegurados. Para isso são necessárias ações cujo objetivo seja um reordenamento institucional, ou seja, a adequação dos projetos, dos programas, das linhas de trabalho, da estrutura física e pessoal ao mínimo exigido ao se lidar com pessoas em condição peculiar de desenvolvimento.

A Aldeia Infantil SOS de Brasília demonstrou esforço e entendimento no que tange o reordenamento institucional e o trato com o público infanto-juvenil, no entanto, é necessário aprofundar alguns pontos que devem ser priorizados e estudados com especial atenção. Assim sendo, serão expostas a seguir questões pertinentes aos programas, projetos e atividades realizados pelo abrigo.

### **3.1. Analisando as ações da Aldeia Infantil SOS de Brasília**

A pesquisa de campo na Aldeia Infantil SOS de Brasília possibilitou uma visão de uma pequena situação, mas que muito retrata a realidade brasileira. Logicamente, a fundamentação teórica apresentada nos capítulos anteriores será utilizada na descrição da dinâmica da instituição, fazendo uma análise constante entre a realidade percebida e a realidade pretendida pelas normativas e projetos que ditam sobre o direito à convivência familiar e comunitária.

A Aldeia Infantil SOS de Brasília atende atualmente 95 crianças/adolescentes que residem nas 14 casas-lares lá existentes, sendo que cada casa-lar abriga de 6 a 8 crianças/adolescentes. Além disso, a Aldeia desenvolve um projeto, com 25 famílias, intitulado “Programa Assistidos em Domicílio” que tem por objetivo o apoio social e financeiro das famílias assistidas. Tais famílias já tiveram passagem pela Aldeia, sendo que uma ou mais crianças de cada família já residiu no abrigo por algum tempo. O apoio é feito por tempo indeterminado e tem por objetivo o acompanhamento da reinserção familiar das crianças/adolescentes, bem como a estruturação da família.

Este programa retrata a relevância da continuidade do acompanhamento das famílias juntamente com as crianças e os adolescentes, para que a família possa realmente oferecer as condições necessárias para o desenvolvimento dessas crianças e/ou adolescentes. Importante também salientar o papel que a família possui, não só para a criança/adolescente, mas para todos os membros que a compõe. Um ambiente favorável e adequado às necessidades básicas e dignas é condição primária para que qualquer convivência possa ser bem sucedida, por isso as famílias precisam realmente ter a seu favor políticas públicas mais direcionadas às suas necessidades.

Em entrevista com o Diretor do abrigo, foram colocados pontos-chaves que embarreiram a consolidação dos direitos infanto-juvenis. Foi exposta a essencialidade das ações e trabalhos destinados às crianças e aos adolescentes serem trabalhados conjuntamente. Não seria uma instituição ou uma pessoa que mudaria a realidade precária vivida por nossas crianças. A rede social de apoio, que envolve desde o Estado até os núcleos familiares e passa pela sociedade civil organizada deve ser fortalecida e realmente funcionar para garantir condições e ambientes adequados não só às crianças ou aos adolescentes, mas para toda a sociedade que carece de políticas públicas que visem à cidadania e a igualdade.

Infelizmente o cenário atual é voltado para onde o neoliberalismo encaminha, a individualidade e a ganância capitalista. O Brasil ainda possui grandes obstáculos a serem ultrapassados que permeiam vários cenários, sendo um deles o da pobreza que afeta diretamente as famílias, e assim as crianças e adolescentes. O foco da rede de apoio, e assim das políticas sociais, deve e precisa ser a família, pois a própria Constituição Federal estabelece que a família é a base da sociedade brasileira.

Ainda se tem muito da visão repressora e assistencialista que permeava os cuidados com a infância e a juventude nas últimas décadas. Mesmo as ações inovadoras que tentam transpor essas idéias esbarram nas dificuldades estrutural, financeira e política de se consolidar um projeto justo e igualitário para as crianças e adolescentes. São várias as dificuldades pelas quais uma instituição passa, e a Aldeia Infantil SOS de Brasília não é diferente nesse ponto.

Como organização não governamental, a Aldeia depende de doações e contribuições. A instituição conta com o projeto “Amigo SOS” que consiste em angariar fundos através de doações constantes ou esporádicas de qualquer quantia de pessoas ou empresas que se dispõem a contribuir. No entanto, a instituição conta também com financiamento governamental. Como dito anteriormente, tais financiamentos governamentais se tornam essenciais para a entidade e vice-versa, pois o Estado acaba por se desresponsabilizar do dever de garantir atendimento e igualdade a todos e acaba por responsabilizar as ONGs por esse atendimento. A sociedade civil organizada passa a assumir o papel do Estado e este por sua vez se aproveita da situação e contribui minimamente com as ações e programas que deveriam ser feitos por ele.

A aldeia funciona com um quadro de profissionais capacitados, estando entre eles: as mães sociais, as “tias”, as mães substitutas, o diretor/guardião, 01(uma) assistente social, 01 (uma) assistente pedagógica, 01 (um) agente administrativo, 01 (uma) psicóloga e 01 (um) auxiliar de serviços gerais.

As mulheres candidatas a mãe social fazem um curso de capacitação em São Paulo e iniciam com o tempo de experiência. Costumeiramente essa mulher iniciante recebe o nome de “tia” e recebe a responsabilidade de uma casa na condição de mãe substituta quando necessário. Após cerca de 02 (dois) anos, as “tias” se tornam mães sociais e podem se responsabilizar por uma casa-lar. Tal profissão é regulamentada pela Lei nº 7.644, como já dito anteriormente, e dá o direito a essas mulheres de um dia de folga na semana, sendo nesse

dia substituída pela “tia” ou mãe substituta. As mães sociais recebem mensalmente uma quantia determinada para as despesas domésticas e gastam de acordo com as necessidades, ficando responsáveis em prestar contas dos gastos feitos.

As crianças e os adolescentes chegam à Aldeia via encaminhamento da Vara da Infância e da Juventude (VIJ) ou do Conselho Tutelar. Assim que as crianças/adolescentes são recepcionados, é elaborado o Plano de Desenvolvimento Individual (PDI), que objetiva acompanhar o desenvolvimento de cada um, considerando sua história de vida e suas demandas.

Os próximos tópicos relatam e analisam os dados coletados na pesquisa de campo a partir das experiências compartilhadas e do que pôde ser apreendido nas entrevistas. A instituição foi apresentada anteriormente no que tange a parte administrativa e alguns pontos concernentes aos programas e atividades lá desenvolvidas. Nas linhas seguintes, iremos detalhar alguns pontos relevantes que retratam a realidade vivida dentro das casas-lares. Posteriormente será apresentado como o direito à convivência familiar é reconhecido e garantido na instituição.

### **3.1.1. Crianças, Adolescentes, Famílias: o retrato da instituição**

As crianças e os adolescentes abrigados na Aldeia Infantil SOS de Brasília apresentam diversas histórias de vida e outros diversos motivos que os levaram ao abrigo. Por isso é necessário um acompanhamento especial de cada criança/adolescente a fim de oferecer um atendimento individualizado e adequado à realidade de vida. Através das falas das mães sociais percebeu-se que essa é uma dificuldade, visto o grande número de crianças e adolescentes. Entretanto, são dificuldades que podem ser superadas através da dedicação e entendimento. Elas se mostram dedicadas e prazerosas em trabalhar com essas crianças e poder proporcionar um ambiente afetivo, condições de moradia, saúde, lazer e alimentação.

Vale ressaltar aqui uma questão apontada pela assistente social no que tange a denominação “mãe social”. Atualmente, com o advento das discussões sobre o tema e a formulação do PNCFC, tem se questionado sobre a denominação que as mulheres cuidadoras recebem, pois se assim forem chamadas *mães*, as crianças/adolescentes podem descaracterizar a figura materna da família de origem. Objetivando a reinserção familiar, vê-se que tal

denominação traz sentimentos contraditórios e confusos às crianças. Por isso, como a assistente social relatou, o nome “mãe social”<sup>15</sup> tem sido substituído por “educadora residente”.

Tal demanda evidencia-se com os exemplos dados pelas entrevistadas, onde em algumas casas as crianças/adolescentes chamam de fato as educadoras de “mãe”, e outras poucas chamam de “tia”. Até certo momento estabelecer tal vínculo afetivo é favorável às crianças, que se sentem seguras e acolhidas. Todavia, pela sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento na qual as crianças e os adolescentes estão inseridos, torna-se complicado e estranho ter 02(duas) mães. Consideramos também o fato de que o abrigo deve ter caráter excepcional e provisório na vida das crianças e adolescentes, sendo assim, a criança se afastará de “sua mãe” novamente.

Percebe-se também uma boa e estreita relação entre as mães sociais, estabelecendo assim uma espécie de vizinhança. As crianças e as mães sociais criam vínculos afetivos e familiares. Nesse ponto nossa discussão irá se aprofundar, pois pode-se perguntar se essas “novas” famílias não acabam por substituir o papel da família de origem, reduzindo a possibilidade de reinserção das crianças e dos adolescentes em suas famílias. No entanto, essa relação afetuosa é estabelecida de maneira a incentivar o contato das crianças e adolescentes com suas famílias de origem, quando autorizado pela Justiça. Essa informação foi repetida tanto pela assistente social quanto pelas mães sociais. Percebe-se que o incentivo ao retorno à família de origem é permanente na Aldeia, mas também não se pode deixar de considerar que grande parte dessas crianças não possui vínculo com seus familiares.

Nota-se como as crianças e os adolescentes atendidos pela Aldeia possuem sentimento de auto proteção e defesa entre si. Segundo uma mãe social, eles demonstram preocupação um com os outros e muitas vezes se unem como forma de defesa. Percebe-se aí a concretização de relação afetuosa.

A mãe social possui algumas autonomias em relação à educação das crianças e adolescentes. Todas as crianças/adolescentes freqüentam a escola, sendo alguns matriculados em escola pública e outros em escola particular devido a concessão de bolsas de estudo, e a maioria desenvolve alguma atividade extra-curricular. A maioria das mães sociais

---

<sup>15</sup> Apesar da atual substituição do termo mãe social por educadora residente, neste trabalho será utilizada a expressão *mãe-social*, visto que essas mulheres ainda se reconhecem assim e pelo fato lei que regulamenta tal profissão não ter sofrido nenhuma modificação nesse sentido.

entrevistadas relatou não impor a escolha de religião, considerando que a maioria das crianças e adolescentes frequenta algum tipo comunidade e atividade religiosa.

Após a apresentação da realidade das famílias, vamos agora focalizar na garantia do direito à convivência familiar e comunitária que o abrigo oferece. Com os dados e informações colhidas com as entrevistas e com a percepção da dinâmica da instituição e das famílias, iremos concluir a análise das ações e atividades realizadas na Aldeia que objetivam o contato, a integração e a convivência com a família e com a comunidade.

### **3.1.2. Convivência Familiar e Comunitária: direito adquirido e concretizado/efetivado?**

As “novas famílias” criadas e oferecidas pela Aldeia são compostas pela mãe social e pelas das crianças e/ou adolescentes, não havendo separação por idade e nem por sexo. Vale lembrar que os grupos de irmãos são respeitados, ficando todos na mesma casa-lar, como de acordo com o estabelecido pelo ECA.

A Aldeia Infantil SOS de Brasília é compreendida muitas vezes como a única referência de família, pois diante das entrevistas, percebemos que muitas crianças/adolescentes não possuem nenhuma convivência com a família de origem. As 03 (três) mães sociais entrevistadas relataram que apenas a minoria das crianças e adolescentes que estão sob sua responsabilidade estabelece contato com a família de origem. Interessante analisar que as falas também mostraram que tal distanciamento da família de origem se dá na maioria das vezes por ordem judicial ou por simplesmente nenhum familiar se aproximar da criança/adolescente.

Tal fato mostra como as famílias não se constituem e não se enxergam mais assim e perguntamos onde está o erro. Várias são as respostas, ou talvez elas não existissem, pois essa questão é muito mais profunda do que um simples apoio familiar que se possa oferecer. As políticas sociais precisam chegar às famílias antes de se estabelecer a situação de risco e de vulnerabilidade e se perpetuar até o total empoderamento dos membros da família, propiciando assim um ambiente adequado para todos.

Por outro lado, as crianças/adolescente que possuem vínculos familiares fora do abrigo primam bastante essa convivência e são assistidos e incentivados a preservar e fortalecer esses vínculos. Para isso os familiares têm liberdade para visitar as crianças/adolescentes em

horários e dias não fixados e até se juntam muitas vezes às mães sociais e às outras crianças nas casas-lares, podendo pernoitar e passar finais de semana e feriados na aldeia. Isso possibilita que a convivência com o(s) parente(s) se fortaleça e ao mesmo tempo é uma forma de mediação e reinserção gradativa da criança na família de origem.

Há ainda a necessidade de preparação não só da criança para a reinserção familiar, mas como da própria família, para que essa criança/adolescente encontre um ambiente adequado ao seu desenvolvimento e não tenha que voltar a residir no abrigo. Esse ponto merece especial atenção na medida em que esse tema foi constante na fala das entrevistadas.

Foram citadas as dificuldades e o sofrimento que a criança/adolescente sofre ao ser reinserido em uma família, seja ela original ou substituta, e retornar ao abrigo. A reinserção familiar ou a colação em família substituta precisa ser muito bem trabalhada com os dois lados a fim de não provocar traumas ainda maiores. Esse papel deve ser feito tanto pelo abrigo quanto pela VIJ, nos casos de adoção.

O presente estudo procurou verificar o contato e a convivência que as crianças e os adolescentes estabelecem com a família e com a comunidade. No entanto, percebemos como essas relações podem ser percebidas nas diversas formas. As crianças e os adolescentes participam de diversos e diferentes núcleos, sejam eles familiares, afetuosos, consangüíneos, religiosos, culturais. Encontrando tamanha diversidade, podemos perceber que as crianças e os adolescentes podem estar inseridos em um determinado contexto social sem estar efetivamente tendo seu direito garantido.

Uma criança pode estar tendo um contato com a família de origem sem que isso signifique que seu direito à convivência familiar esteja sendo garantido, pois as relações devem ser cuidadosamente construídas e fortalecidas. Tal ressalva vale também para as “novas famílias” oferecidas pela aldeia. Essas crianças podem estar inseridas em um ambiente familiar, mas não estarão efetivamente possuindo um vínculo familiar de verdade. Além disso, a comunidade está intimamente relacionada com o desenvolvimento das crianças e adolescentes, por isso uma convivência saudável e adequada deve ser oferecida. Ao considerar que a comunidade interfere na formação das crianças e adolescentes, a relação construída entre elas deve ser positiva, primando pela convivência longe de drogas, violência e más influências. Essa questão levanta outros pontos importantes na discussão, mas que não serão aqui discutidos, pois merecem outro estudo mais aprofundado que os trabalhem exaustivamente.

A Aldeia Infantil SOS de Brasília apresentou grandes avanços no processo de reordenamento institucional: infra estrutura adequada ao atendimento de pequenos grupos (Casas-lares); boa localização geográfica e comunitária; preservação dos grupos de irmãos, contato e convivência com a comunidade, o apoio e incentivo da convivência das crianças e adolescentes com a família de origem, bem como a busca da reinserção das crianças e dos adolescentes nas famílias de origem. Todavia, algumas ações precisam ser fortalecidas juntamente com o Estado e a sociedade para alcançar a proposta ideal de convivência familiar e comunitária.

Considerando tais pontos, percebemos, por meio desse estudo e da realidade brasileira, que os projetos e atividades destinados à garantia da convivência familiar e comunitária não podem ser vistos como ações isoladas. Foram explanadas durante todo o trabalho muitas ações imprescindíveis para que as crianças tenham seus direitos assegurados e, diante disso concluímos que apenas o reordenamento institucional realizado por um abrigo não é suficiente para atender às demandas latentes do universo infanto-juvenil. São necessárias ações de impacto com maior abrangência, que devem ser realizadas por todos os atores que formam a sociedade, quais sejam, o Estado, a sociedade civil, o governo, as instituições privadas e as famílias.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O universo infanto-juvenil foi totalmente desrespeitado por muitos anos antes da conscientização de que são pessoas em condição peculiar de desenvolvimento que possuem direitos especiais. Apenas as normativas mais atuais reconhecem que as crianças e os adolescentes são sujeitos de direitos e merecem atenção especial. O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) com base na Doutrina da Proteção Integral retrata com louvor a titularidade de direito das crianças e adolescentes e estabelece diretrizes essenciais para o trato com essa população.

Foi preciso muita discussão e perseverança para que chegássemos a essa legislação, contudo, ainda são necessários projetos e normativas mais específicos que apresentam ações e atividades concretas para assegurar que os direitos sejam efetivados. Estudamos nesse trabalho algumas dessas normativas e foi possível perceber que tais especificações são necessárias e devem ser aplicadas em todo o contexto que envolve crianças e adolescentes, sem esquecer que muito ainda deve ser estudado e realizado a fim de atingir todo o universo da infância e da juventude.

Apesar da relevância do tema trabalhado nesse estudo e da crescente dimensão que ele tem tomado nos últimos anos, ainda é cedo para afirmar que possuímos maturidade para concluir realmente de que forma as crianças e os adolescentes podem ter seus direitos garantidos, em especial o direito à convivência familiar e comunitária.

A violência estrutural que abala as famílias brasileiras tem provocado desastrosas conseqüências para a sociedade, que por sua vez são percebidas das mais variadas formas. As famílias possuem dificuldades que ultrapassam a barreira da simples “desestruturação familiar”, pois muitas vezes os membros nem chegam a considerar aquela relação uma família. E os principais afetados dessa situação são as crianças e os adolescentes, pois são pessoas em desenvolvimento cuja formação depende do ambiente em que vivem.

A partir das situações de vulnerabilidade, risco, negligência e maus-tratos que as crianças e os adolescentes passam, o acolhimento em regime de abrigo passa a ser a única alternativa. Uma criança ou um adolescente não deveria ter como única alternativa o atendimento em abrigo, e sim uma política pública que impedisse que tal situação de risco fosse possível.

O abrigo passa a ter então uma responsabilidade, antes vista como repressora, punitiva e assistencialista, essencial para o desenvolvimento pleno dessas crianças e adolescentes. Uma instituição deve propiciar um ambiente adequado de formação às crianças e adolescentes que as próprias famílias não foram capazes de oferecer. Percebemos assim a substituição da responsabilidade de cuidar das crianças, sem, no entanto mudar as condições estruturais que levaram à essa situação. A falta de políticas sociais que abrangem tais questões continua presente, sem contar com o fato das crianças estarem mais vulneráveis emocionalmente devido aos traumas sofridos e o fato do afastamento de seus amigos, escola, rotina, cultura, ou seja, sua comunidade.

Essas questões perpassam os limites da instituição e atinge a (des)responsabilização do Estado, pois essas famílias podem não ter condições de restabelecer a convivência familiar devido a falta de atenção por parte daqueles que deveriam proporcionar à sociedade todas as condições de sobrevivência, igualdade e dignidade: o Estado.

A Aldeia Infantil SOS de Brasília através de suas ações, atividades e projetos apresentados no último capítulo têm propiciado às crianças e aos adolescentes um ambiente favorável ao desenvolvimento pleno desses sujeitos. Entretanto, ainda são necessárias ações mais concretas, fortes e incisivas que busquem de fato o estabelecimento da convivência familiar, seja ela substituta ou original. Não se pode, contudo, esquecer-se de todas as dificuldades estruturais pelas quais o abrigo passa, sendo necessária então a ação conjunta e interligada do Estado, da sociedade e das instituições

Evidenciou-se com o estudo a necessidade de um trabalho conjunto e dinâmico da rede social de apoio, que envolve os diversos atores da sociedade, para que essas crianças e adolescentes tenham seus direitos garantidos. A família tem sofrido pela carência de políticas públicas que abarquem suas necessidades. Apenas o reordenamento institucional de um abrigo não assegurará todos os direitos infanto-juvenis, visto que são necessárias ações muito mais profundas no resgate da identidade, poder e estrutura das famílias

## 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAPTISTA, Myrian Veras (Org). **Abrigo: comunidade de acolhida e socioeducação**. São Paulo: Instituto Camargo Corrêa, 2006.

BAPTISTA, Rachel. **Acolhimento familiar, experiência brasileira: reflexões com foco no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: PUC/RJ, 2006. 112 f., 30 cm. Disponível em: <[http://www.maxwell.lambda.ele.puc-rio.br/cgi-bin/PRG\\_0599.EXE/8863\\_1.PDF?NrOcoSis=26603&CdLinPrg=pt](http://www.maxwell.lambda.ele.puc-rio.br/cgi-bin/PRG_0599.EXE/8863_1.PDF?NrOcoSis=26603&CdLinPrg=pt)>. Acesso em: 20 Dez 2007.

BAVA, Sílvio Caccia. As organizações não-governamentais e a rede de assistência social. In: SILVA, Luiz A. Palma et al. **Assistência Social: parâmetros e problemas**. Brasília: MPAS/SEAS; São Paulo: Fundap, 1999.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 2007.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito da Criança e do Adolescente à Convivência Familiar e Comunitária**. Dezembro, 2006.

BRASIL, Secretaria Especial dos Direitos Humanos; Ministério da Educação; Assessoria de Comunicação Especial. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Brasília: 2005.

BOOTH, Wayne C.; COLOMB, Gregory G.; WILLIAMS, Joseph M.. **A arte da pesquisa**. Tradução Henrique A. Rego Monteiro. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

CRUZ NETO, Otávio; MOREIRA, Marcelo Rasga. The materialization of public policies towards the prevention of structural violence. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, 1999. Disponível em: <[http://www.scielo.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81231999000100004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81231999000100004&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 10 Jan 2008.

FALEIROS, Vicente de Paula. Políticas para a infância e adolescência e desenvolvimento. In: IPEA. **Políticas Sociais Acompanhamento e Análise**. 11, 2005, p. 171-177.

FERNANDES-PEREIRA, Juliana Maria. **A Adoção tardia frente aos desafios na Garantia do direito à convivência familiar**. Brasília: UnB, 2003.

GOMES, Mônica Araújo; PEREIRA, Maria Lúcia Duarte. **Socially vulnerable families: a public issue**. Ciênc. saúde coletiva, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, 2005. Disponível em: <[http://www.scielo.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232005000200013&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232005000200013&lng=en&nrm=iso)> Acesso em: 10 Jan 2008

HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi. **Pastoral da Criança – Estratégias de Legitimação no Terceiro Setor**. Curitiba: Juruá, 2003.

KALOUSTIAN, Sílvio Manoug (Org.). **Família Brasileira, a base de tudo**. 7. Ed. São Paulo: Cortez, Brasília, DF: UNICEF, 2005.

MARTINS, Daniele Comin. **Estatuto da Criança e do Adolescente & Política de Atendimento**: a partir de uma perspectiva sociojurídica. 1ª edição, 3ª tiragem. Curitiba: Juruá, 2005.

MARTINS, Edna; SZYMANSKI, Heloisa. **Brincando de casinha**: significado de família para crianças institucionalizadas. Natal, v. 9, n. 1, 2004. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-294X2004000100019&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-294X2004000100019&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 12 Dez 2007.

MONTAÑO, C. **Terceiro Setor e questão social**: Crítica ao padrão emergente de intervenção social. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

O NOVO Direito da Infância e da Juventude do Brasil; Fundamentos Éticos, Jurídicos, Políticos e Sociais do Estatuto da Criança e do Adolescente. Produção: Modus Faciendi, Desenvolvimento Social e Ação Educativa. Interpretação: Antônio Carlos Gomes da Costa. Série Instrumentos para Ação. Minas Gerais, 1 videocassete (60 min), VHS, son., color.

PEREIRA-PEREIRA, Potyara A.. Características gerais da análise comparada da política social. In: **SER SOCIAL**, Revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social/Universidade de Brasília. Brasília, n.14, p. 251-250, jan/jun 2004.

RIZZINI, Irene et al (Coord.). **Acolhendo crianças e adolescentes**: experiências de promoção do direito à convivência familiar e comunitária no Brasil. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNICEF; CIESPI; Rio de Janeiro, RJ: PUC-RIO, 2006.

SIQUEIRA, Aline Cardoso; DELL'AGLIO, Débora Dalbosco. **O impacto da institucionalização na infância e na adolescência:** uma revisão de literatura. Porto Alegre, v. 18, n. 1, 2006. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-71822006000100010&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-71822006000100010&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 12 Dez 2007.

SILVA, Enid Rocha Andrade; AQUINO, Luseni Maria Cordeiro. Os abrigos para crianças e adolescentes e o direito à convivência familiar e comunitária. In: IPEA. **Políticas Sociais Acompanhamento e Análise**. 11, 2005, p. 186-193.

SILVA, Enid Rocha Andrade (Coord.). **O Direito à convivência familiar e comunitária:** os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil. Brasília: IPEA/CONANDA, 2004. 416 p.

SORIANO, Raúl Rojas. **Manual de Pesquisa Social**. Tradução Ricardo Rosenbusch. Petrópolis/RJ: Vozes, 2004.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Athas, 1987. p. 116 a 175.

VII CONFERÊNCIA NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. **Síntese das Conferências Estaduais e do Distrito Federal dos Direitos da Criança e do Adolescente**. Brasília: CONANDA, 2007.

ALDEIAIS INFANTIS SOS. Disponível em: <<http://www.aldeiasinfantis.com.br>>

## **ANEXOS**

### **Anexo A**

#### **Roteiro de Entrevista Semi-Estruturada**

##### **Assessora Técnica do MDS que participou da formulação do PNCFC**

###### *1º Grupo de perguntas: Aspectos Gerais sobre o PNCFC*

- 1) Como surgiu a idéia do Plano?
- 2) Porque a convivência familiar e comunitária é tão relevante para o desenvolvimento das crianças e dos adolescentes?
- 3) Como se deu a elaboração do Plano?
- 4) Como foi como tem sido a divulgação do Plano?
- 5) De que maneira se dá a articulação das políticas públicas de atenção às crianças e aos adolescentes necessária para o cumprimento do Plano? E em relação à articulação entre as três esferas do governo?
- 6) Há possibilidade de cumprir as metas/ações nos prazos estabelecidos no Plano?
- 7) Como está a o processo de formulação/implementação dos Planos Estaduais e Municipais?
- 8) Como é feita a fiscalização das propostas?
- 9) Há uma avaliação formal e sistemática das ações do plano?

###### *2º Grupo de perguntas: Aspectos Específicos sobre abrigos no PNCFC*

- 1) Como é possível estabelecer a convivência familiar e comunitária nos abrigos?
- 2) Qual e como tem sido feito um trabalho de conscientização, esclarecimento e capacitação dos abrigos para o fortalecimento da convivência familiar e comunitária?
- 3) Por que a substituição do termo “abrigo” pelo “Acolhimento Institucional”?
- 4) Como é possível o reordenamento dos abrigos? Está acontecendo de fato?
- 5) As casas-lares, de acordo com estudos e experiência, têm melhores condições de propiciar a convivência familiar e comunitária?

###### *3º Grupo de perguntas: avaliação/opinião*

- 1) Desde o lançamento do Plano em 2006, já se obteve resultados positivos? O que já foi realizado?
- 2) Qual é sua avaliação da implementação do Plano?

## **Anexo B**

### **Roteiro de Entrevista Semi-Estruturada**

#### **Ex-presidente do CONANDA**

##### *1º Grupo de perguntas: Aspectos Gerais sobre o PNCFC*

- 1) Como surgiu a idéia do Plano? Qual a importância desse Plano para as crianças e adolescentes do Brasil?
- 2) Por que a convivência familiar e comunitária é tão relevante para o desenvolvimento das crianças e dos adolescentes?
- 3) Como se deu a elaboração do Plano?
- 4) Qual e como foi a participação do CONANDA na formulação do Plano?
- 5) Na época, como presidente do CONANDA, como o senhor via a formulação do Plano? E atualmente, como o senhor enxerga a formulação e a implementação do Plano tanto no país como nos estados e municípios?
- 6) De que maneira se dá a articulação entre as três esferas do governo? E em relação à articulação das políticas públicas de atenção às crianças e aos adolescentes necessária para o cumprimento do Plano?
- 7) Como está a o processo de formulação/implementação do Plano Estadual de Pernambuco? E em Olinda?
- 8) Há possibilidade de cumprir as metas/ações nos prazos estabelecidos no Plano?

##### *2º Grupo de perguntas: Aspectos Específicos sobre abrigos no PNCFC*

- 1) Como é possível estabelecer a convivência familiar e comunitária nos abrigos?
- 2) Qual e como tem sido feito um trabalho de conscientização, esclarecimento e capacitação dos abrigos para o fortalecimento da convivência familiar e comunitária?
- 3) Como é possível o reordenamento dos abrigos? Está acontecendo de fato?
- 4) As casas-lares, de acordo com estudos e experiência têm melhores condições de propiciar a convivência familiar e comunitária?

##### *3º Grupo de perguntas: avaliação/opinião*

- 1) Desde o lançamento do Plano em 2006, já se obteve resultados positivos? O que já foi realizado?
- 2) Qual é a sua avaliação da implementação do Plano?

## **Anexo C**

### **Roteiro de Entrevista Semi-Estruturada Diretor da Aldeia Infantil SOS de Brasília**

- 1) Qual é o papel do diretor na Aldeia Infantil SOS de Brasília?
- 2) Quais são os objetivos da Aldeia Infantil SOS de Brasília?
- 3) Como essa ONG pode proporcionar tais objetivos às crianças/adolescentes?
- 4) Como são selecionadas as mães sociais?
- 5) Como o senhor considera a peculiaridade do atendimento em casas-lares?
- 6) De que maneira as crianças/adolescentes chegam até a Aldeia Infantil SOS de Brasília?  
Como é acolhida na Aldeia? Como é feito o Plano de Desenvolvimento Individual?
- 7) Como são montadas as novas famílias que a Aldeia proporciona às crianças/adolescentes?
- 8) Como a instituição busca a garantia do direito à convivência familiar e a convivência comunitária?
- 9) De que forma são construídas e fortalecidas as relações entre:
  - mãe social e crianças/adolescentes;
  - crianças/adolescentes da mesma casa lar;
  - crianças/adolescentes de toda a Aldeia Infantil SOS de Brasília;
  - crianças/adolescentes com a comunidade;
- 10) As crianças/adolescentes têm contato com suas famílias de origem? Como se dá essa convivência? Há um trabalho desenvolvido para que essa relação seja fortalecida e a criança/adolescente volte a residir com sua família de origem?
- 11) Como se dá o desligamento das crianças/adolescentes da Aldeia SOS de Brasília?
- 12) Quais e como são os programas desenvolvidos na Aldeia Infantil SOS de Brasília?
- 13) Como a Aldeia Infantil SOS Brasília tem buscado implementar o reordenamento institucional?

## **Anexo D**

### **Roteiro de Entrevista Semi-Estruturada Assistente Social da Aldeia Infantil SOS de Brasília**

- 1) Qual é o papel do assistente social na Aldeia Infantil SOS de Brasília?
- 2) Como a instituição busca garantir o direito à convivência familiar e comunitária às crianças e aos adolescentes?
- 3) Quais e como são os programas desenvolvidos na Aldeia Infantil SOS de Brasília?
- 4) Como o PDI é desenvolvido?
- 5) Como a instituição tem promovido o reordenamento institucional?
- 6) Qual é o convívio que as crianças/adolescentes têm com suas famílias de origem? Há um trabalho desenvolvido para que essa relação seja fortalecida e a criança/adolescente volte a residir com sua família de origem?
- 7) De que forma se dá a convivência das crianças/adolescentes com a comunidade?
- 8) Como é o relacionamento entre as crianças e os adolescentes da Aldeia?
- 9) Há algum tipo de discriminação e preconceito da comunidade em relação às crianças e adolescentes abrigados?
- 10) Como a senhora considera a relação entre a peculiaridade do atendimento em casas-lares com a questão da excepcionalidade e provisoriedade dos abrigos para crianças e adolescentes?

## **Anexo E**

### **Roteiro de Entrevista Semi-Estruturada Mães Sociais da Aldeia Infantil SOS de Brasília**

- 1) Por que e como a senhora se tornou mãe social?
- 2) Há quanto tempo a senhora trabalha na Aldeia Infantil SOS?
- 3) Como se deu a formação/treinamento da senhora para ser mãe social da Aldeia Infantil?
- 4) Quantas crianças/adolescentes residem nessa casa-lar?
- 5) Como é o dia-a-dia, a rotina da casa?

#### Convivência Familiar e Comunitária:

- 6) Como é a relação entre a senhora e as crianças/adolescentes?
- 7) Como é a relação entre as crianças/adolescentes?
- 8) Como é o convívio entre as crianças/adolescentes e suas famílias de origem?
- 9) Como é o convívio de todas as crianças/adolescentes dessa Aldeia?
- 10) Qual e como é feito o contato das crianças/adolescentes com a comunidade? Realizam alguma atividade extracurricular?