



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

RELATO DE EXPERIÊNCIA

ACOMPANHAMENTO DO PLANO DE PROMOÇÃO, PROTEÇÃO E DEFESA DO DIREITO
DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA NO
DISTRITO FEDERAL

Nome: Deolinda Maria Lopes da Rocha

Cargo: Assistente Social

Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

INTRODUÇÃO

Os dispositivos legais e conceituais que norteiam o presente Plano Distrital encontram-se em consonância com os mesmos princípios que deram sustentação ao Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária. Contudo, convém mencionar alguns desses fundamentos.

A Constituição Federal estabelece que a “família é a base da sociedade” (Art.226) e que portanto, compete a ela, juntamente com o Estado, a sociedade em geral e as comunidades assegurar à criança e ao adolescente o exercício de seus direitos fundamentais” (Art.227). Dentre estes direitos fundamentais está o direito à convivência familiar e comunitária.

A Convenção sobre os Direitos da Criança, ratificada pelo Brasil em 24 de setembro de 1990, em especial, tem um papel superior e preponderante no embasamento da criação ou reforma de toda e qualquer norma reguladora, no campo da família e no embasamento de processos de reforma administrativa, de implantação e implementação de políticas, programas, serviços e ações. A Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança assegura as duas prerrogativas maiores que a sociedade e o Estado devem conferir à criança e ao adolescente, para operar a proteção dos seus Direitos Humanos: cuidados e responsabilidades.

As crianças e adolescentes têm direitos subjetivos à liberdade, à dignidade, à integridade física, psíquica e moral, à educação, à saúde, à proteção no trabalho, à assistência social, à cultura, ao lazer, ao desporto, à habitação, a um meio ambiente de qualidade e outros direitos individuais indisponíveis, sociais, difusos e coletivos. E conseqüentemente se postam,



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

como credores desses direitos, diante do Estado e da sociedade, que devem garantir esses direitos. Não apenas como atendimento de necessidades, desejos e interesses, mas como Direitos Humanos indivisíveis, como os qualifica a normativa internacional – como direito a um desenvolvimento humano, econômico e social. São pessoas que precisam de adultos, de grupos e instituições, responsáveis pela promoção e defesa da sua participação, proteção, desenvolvimento, sobrevivência e, em especial, por seu cuidado.

Regulamentando esses princípios constitucionais e as normas internacionais, a Lei Federal 8.069 de 13 de julho de 1990 (ECA) reforça o papel da família na vida da criança e do adolescente como elemento imprescindível dentro do processo de proteção integral, e como um dos objetivos maiores do sistema de promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, articulando e integrando todas as políticas públicas, no sentido da priorização do atendimento direto desse segmento da população.

O Estatuto da Criança e do Adolescente estabeleceu no seu artigo 19 que “toda criança ou adolescente tem direito a ser criado e educado no seio de sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária”. Em função desse princípio, o ECA estabelece a excepcionalidade e a provisoriedade do Acolhimento Institucional, obrigando que se assegure a “preservação dos vínculos familiares e a integração em família substituta quando esgotados os recursos de manutenção na família de origem” (Artigos 92 e 100).

Diante do desafio de garantir efetivamente o direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes, iniciaram-se em 2002, diversas articulações em âmbito nacional sob a coordenação do então Departamento da Criança e do Adolescente (DCA), vinculado ao Ministério da Justiça, da Secretaria de Estado de Assistência Social (SEAS) e do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF).

Em 2003, o Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA), solicitado pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH), realizou estudo sobre a situação nacional dos abrigos para crianças e adolescentes, cujo objetivo era o de construir um perfil atualizado dessas instituições para subsidiar o processo de reordenamento dos abrigos em todo o país e, desse modo, promover a adequação das práticas institucionais aos princípios previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente. A realização dessa pesquisa foi um dos primeiros indicativos de uma maior preocupação por parte do Estado brasileiro com a situação de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

A pesquisa realizada identificou o descompasso entre a legislação e a realidade nos serviços de acolhimento em abrigos para crianças e adolescentes, constatando que a institucionalização se mantém, ainda nos dias atuais, como caminho utilizado indiscriminadamente.

Em 2006, por meio de uma Resolução Conjunta, o CONANDA e o CNAS aprovaram o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária.

Assim, o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária é resultado de um processo participativo e de elaboração conjunta, envolvendo representantes de todos os poderes e esferas de governo, da sociedade civil organizada e de organismos internacionais.

A elaboração desses planos nos Estados, Distrito Federal e Municípios é uma ação prevista no Plano Nacional Pró- Convivência Familiar e Comunitária, e representa um marco nas políticas públicas no Brasil, ao romper com a cultura de institucionalização de crianças e adolescentes, fortalecendo o paradigma de proteção integral e a preservação dos vínculos familiares e comunitários preconizados pelo ECA.

EXPERIÊNCIA DE TRABALHO

No Distrito Federal, o Plano se inicia em junho de 2007 com a realização do I Seminário PRÓ-CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA, resultando na criação de uma Comissão Intersetorial por meio de Decreto Governamental com a finalidade de elaborar a versão distrital do Plano de Convivência Familiar e Comunitária.

A composição dessa Comissão, de acordo com o Decreto Governamental, seguiu à lógica da intersetorialidade, designando para membros permanentes as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Social e Trabalho (Coordenação), Secretaria de Estado de Saúde, Secretaria de Estado de Educação, Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, Secretaria de Estado de Cultura, Secretaria de Estado de Esporte, Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania, Agência Integrada para o Desenvolvimento do Entorno, Defensoria Pública, Conselho dos Direitos da Criança do Adolescente e Conselho de Assistência Social do Distrito Federal.

Além desses, foram chamados a compor a Comissão, como convidados, a Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da Juventude do Distrito Federal, a Vara da Infância e da



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

Juventude do Distrito Federal, os Conselhos Tutelares e entidades de abrigo governamentais do Distrito Federal e entidades não-governamentais com atuação na área da infância. Facultava-se ainda, no referido Decreto, a participação, em caráter eventual de técnicos, especialistas e representantes de outros órgãos governamentais ou de entidades e da sociedade civil, para acompanhamento dos trabalhos.

Procurou-se, em relação aos representantes das entidades de acolhimento e ao Conselho Tutelar, garantir que a indicação se fizesse a partir de eleições promovidas por aquelas categorias. Para os demais integrantes, acolheu-se a indicação feita pelo órgão ou instituição.

A Comissão inicialmente se reuniu semanalmente, às terças-feiras, das 14h30min às 17h, na sala de múltiplo uso da Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da Juventude e, a partir de janeiro de 2008, as reuniões se ampliaram para as terças-feiras e sextas-feiras.

Tendo como referência o Plano Nacional, a comissão buscou, inicialmente, discutir as particularidades existentes no Distrito Federal, assim como os princípios e fundamentos legais, políticos, psicológicos e sociais que sustentam o mencionado Plano. A Comissão Intersetorial optou por dividir-se em sub-grupos, cada um voltado para esboçar um diagnóstico sobre a situação de crianças e adolescentes abrigados e de suas famílias, o funcionamento dos serviços de acolhimento institucional, a rede de serviços públicos e o Sistema de Garantia de Direitos.

Para a realização dessas ações, foram elaborados instrumentais com o objetivo de identificar o funcionamento de cada um desses serviços. O grupo responsável pelo levantamento de dados sobre os serviços de acolhimento fizeram visitas *in loco* aos coordenadores de cada um desses serviços. O grupo responsável pela coleta de dados referentes às Políticas Públicas e ao Sistema de Garantia dos Direitos estabeleceram como estratégia o encaminhamento de ofícios aos respectivos órgãos, solicitando que informassem os serviços existentes para o público infanto-juvenil no âmbito de cada uma de suas áreas.

Essa forma de encaminhamento não foi exitosa, o que levou os participantes a reverem a estratégia inicial e estabelecerem outras que pudessem assegurar a realização do diagnóstico. Assim, o prazo foi ampliado para a conclusão dos trabalhos e os membros da comissão passaram a realizar reuniões no âmbito das secretarias. Nesse momento, houve um enfraquecimento do movimento e a Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da Juventude, assumiu papel protagonista ante outros integrantes do grupo, fazendo interlocução com vistas à prorrogação do prazo que havia se expirado, tanto em nível de Governo quanto



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

em outros espaços estratégicos, como o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal.

Na etapa de sistematização dos dados coletados, o grupo contou com o apoio de estagiários de pesquisa do Departamento de Psicologia da Universidade Católica de Brasília, que compilaram os dados, especialmente os referentes à situação de crianças e adolescentes institucionalizados e à estrutura de funcionamento das entidades de acolhimento no Distrito Federal.

Em relação aos serviços de acolhimento, em um universo de 23 entidades, 21 destas foram visitadas e pesquisadas. Neste trabalho busco fazer um análise dos serviços de acolhimento institucional para crianças e adolescentes, em razão de o Setor Psicossocial da PDIJ local em que trabalho atuar sistematicamente em procedimentos dessa natureza.

As entidades de abrigo do DF estão localizadas em sua maioria no Plano Piloto – cidade de Brasília, concentrando-se 35% dos abrigos, seguido da cidade de Taguatinga e de Sobradinho/DF. Tal fator pode ser explicado por razões históricas, devido ao processo de ocupação das áreas do DF. A maior parte dos serviços de acolhimento (63%) realizam atendimento convencional, ou seja atende qualquer criança ou adolescente independente da condição de saúde. No entanto, 37% restringem sua demanda a determinadas especialidades: 23% as crianças e adolescentes com deficiências e 14% soropositivo para HIV ou filhos de soropositivo.

No que se refere à manutenção das entidades de abrigo, a maioria delas busca captação de recursos financeiros por meio de parcerias com o Estado mediante convênios. Com exceção de um abrigo governamental, as demais entidades que atuam nos serviços de acolhimento para o público infanto-juvenil são entidades não-governamentais e possuem vinculação religiosa.

No que se refere à estrutura física das entidades, os dados demonstram que 36% dos abrigos estão estruturados na modalidade de casa-lares. Por outro lado, não se pode desconsiderar a tentativa de adequação à legislação o modelo adotado por 50% dos abrigos, ou seja casas em condomínio ou aldeia e 14% no modelo pavilhão.

Em relação à equipe técnica das entidades, a pesquisa apontou que 03 dos abrigos visitados contam com profissionais da Pedagogia, Psicologia e Serviço Social simultaneamente, sob contrato, 08 abrigos com dois profissionais e 04 abrigos não possuem em seu quadro de funcionários qualquer profissional. Contudo, observou-se que em 03 abrigos possuem um desses profissionais como voluntário.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

De acordo com o referido estudo, existem cerca de 688 crianças e adolescentes institucionalizados no DF e em geral as famílias dessas crianças possuem uma trajetória de vida marcada pela exclusão social, migração e ruptura de vínculos.

Quanto à idade das crianças abrigadas, a pesquisa apontou que 37% destas têm idade entre 01 a 10 anos; 31% de 11 a 15 anos e 18% de 16 a 21 anos. Convém registrar que, apesar da medida de abrigo se aplicar somente à população com idade inferior a 18 anos, 14% dos pesquisados estão acima desta idade. Este dado justifica-se pelo número significativo de crianças e adolescentes institucionalizados com deficiência, que passam a morar na instituição por estarem na categoria de “não adotáveis” e “abandonados” pelas famílias de origem.

Em relação à adoção, o grupo responsável por esta compilação observou que do total de crianças e adolescentes adotados no DF em 2007, apenas 1,8% tinham alguma deficiência e 11,4% apresentavam algum comprometimento reversível. Do total de 37 crianças entregues à adoção, com mediação da VIJ, 62% eram meninos e 38% meninas, enquanto do número total de 281 crianças adotadas em 2007, os percentuais foram de 49% e 51%, respectivamente (Dados de pesquisa do Plano Distrital).

Embora a legislação tenha como regra geral a convivência de crianças e adolescentes com suas famílias naturais, e, excepcionalmente, com famílias substitutas, para muitos dos meninos e meninas brasileiros esse direito permanece negado, passando um período significativo de suas vidas confinados em instituições, privados do convívio com suas famílias.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei Federal 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA), reforça o papel da família na vida da criança e do adolescente como elemento imprescindível dentro do processo de proteção integral.

Trata-se da mudança do olhar e do fazer, não apenas das políticas públicas focalizadas na infância, na adolescência e na juventude, mas extensivos aos demais atores sociais do chamado Sistema de Garantia de Direitos, implicando a capacidade de ver essas crianças e adolescentes como sujeitos de direitos e de maneira indissociável do seu contexto sociofamiliar e comunitário.

Alguns autores são unânimes em afirmar que a separação da criança e do adolescente do convívio familiar, seguida de institucionalização, pode repercutir negativamente sobre seu desenvolvimento, sobretudo quando não for acompanhada de cuidados adequados, devendo



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

ter como referência nessa atenção uma pessoa adulta com a qual possam estabelecer uma relação afetiva estável, até que a reaproximação ao convívio familiar seja viabilizada.

A realidade situacional dos serviços de acolhimento no Distrito Federal apontou a ausência de políticas de apoio à família, traduzida no baixo índice de reintegração familiar, no abrigamento longo ou continuado de crianças e adolescentes, além de outros fatores que contribuem para o descumprimento dos princípios do ECA, especialmente os relacionados à excepcionalidade e provisoriedade da medida de abrigamento, uma vez que mais da metade de crianças e adolescentes permanecem por muitos anos institucionalizados

Acredita-se que, somente mediante a implementação de políticas de investimento e de apoio à família, possa haver mudanças significativas, corroborando para, ao invés de segregação, privação de vínculos, confinamento e perda da própria infância e adolescência, tenhamos crianças e adolescentes sujeitos de direitos.

No processo de construção do Plano Distrital, deve-se registrar o papel e atuação decisiva da Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da Juventude por meio da 1ª Promotoria de Justiça Cível e Defesa dos Direitos Individuais, Difusos e Coletivos, assim como a contribuição técnica dos profissionais do Setor Psicossocial desta PDIJ.

Por fim, a experiência na elaboração do Plano Distrital destinado à Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, além de representar um marco histórico nas políticas públicas, nos instiga a acompanhar, monitorar e fiscalizar o cumprimento das ações previstas no Plano Distrital, com a convicção de que, com a participação efetiva de todos os atores sociais, é possível a concretização das ações propostas no referido Plano.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABTH (Associação Brasileira Terra dos Homens). *Do abrigo à família*. Rio de Janeiro: Book Link, 2002.

RIZZINI,Irma. *Assistência à Infância no Brasil: uma análise de sua construção*. Rio de Janeiro, EDSU, 1993.

RIZZINI,Irene. *A institucionalização de crianças no Brasil: percurso histórico e desafios do presente* – Rio de Janeiro: Ed.- Rio; São Paulo: Loyola, 2004.

FREIRE, Lúcia M.B, et al. *Serviço Social, Política Social e Trabalho: desafios e perspectivas para o século XXI* – São Paulo: Cortez, Rio de Janeiro: UERJ, 2006.

----- . Lei Federal n.8.069, de 13 de julho de 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo. Brasília, DF, 16 jul. 1990. Seção 1

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado, 2007.

BRASIL. *Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária*. Brasília, novembro de 2006.