

9. REFLEXÕES SOBRE O 3º CENSO DA POPULAÇÃO INFANTOJUVENIL ABRIGADA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO



Maria Amélia Barretto Peixoto e Rosa Carneiro¹

*Quando as crianças brincam
Eu as oiço brincar,
Qualquer coisa em minha alma
Começa a se alegrar
E toda aquela infância
Que não tive me vem,
Numa onda de alegria
Que não foi de ninguém.
[...]*

Fernando Pessoa

O Cancioneiro (1933)

A INSTITUCIONALIZAÇÃO DE CRIANÇAS COMO FENÔMENO HISTÓRICO E CULTURAL A SER SUPERADO

A história da humanidade, em todos os tempos, está impregnada de uma série de equívocos no tratamento dispensado a crianças e adolescentes, reflexo de diversos ciclos socioculturais e econômicos por que passou, cada um deles gravado por características, marcos e traços próprios.

Nada do que se diga a esse propósito é novidade, tendo em vista a imensa gama de livros, relatos e pesquisas sobre o tema.

O respeito à criança, seus direitos e garantias é relativamente novo. As sociedades antigas não reconheciam nela um sujeito em desenvolvimento, dotado de personalidade e individualidade próprias. Crianças eram tratadas como “coisas” sobre as quais se podiam dispor.

¹ Maria Amélia Barretto Peixoto é Promotora de Justiça e Rosa Carneiro é Procuradora de Justiça, Assistente e Assessora-Chefe, respectivamente, da Assessoria de Proteção Integral à Infância e Juventude do MPRJ, órgão responsável pela gestão do Módulo Criança e Adolescente (MCA) e pela Coordenação do Censo.

A análise histórica registra a existência de poucas legislações preocupadas em proteger o direito à vida de crianças, tanto que, entre os povos antigos, comumente eram oferecidas em sacrifícios aos deuses, objetivando finalidades as mais diversas, como, exemplificativamente, uma boa colheita.

Filósofos, como Aristóteles e Platão, homens considerados sábios em seu tempo, bem como ainda nos dias de hoje, aceitavam estas práticas e as recomendavam em determinadas circunstâncias, como na hipótese de crianças mal formadas.

Em Roma, a par das leis que protegiam a família e os filhos ilegítimos, o pai tinha poder de vida ou morte sobre sua prole.

As famílias anteriores ao século XVIII eram concebidas para defesa da honra e do patrimônio comum. As crianças viviam misturadas com os adultos e a infância era período de curta duração.

Philippe Ariés² assim se manifesta sobre o papel da família e das crianças na sociedade nesse momento histórico:

“A primeira (tese) refere-se, inicialmente, à nossa velha sociedade tradicional. Afirmei que essa sociedade via mal a criança e o adolescente. A duração da infância era reduzida a seu período mais frágil, enquanto o filhote do homem ainda não conseguia bastar-se;(...)

.....
A passagem da criança pela família e pela sociedade era muito breve e muito insignificante para que tivesse tempo ou razão de forçar a memória e tocar a sensibilidade.

.....
A criança não chegava a sair de uma espécie de anonimato”.

A função afetiva ficava em outro plano e não era imprescindível para a existência e sobrevivência da família. Se ela existisse, tanto melhor.

Esse tipo de estrutura social perdurou até o final do século XVII, quando a criança e a família passaram a assumir um novo lugar nas assim denominadas sociedades industriais.

Aponta, o mencionado autor, as raízes da mudança e o embrião da cultura da institucionalização³:

“A partir de um certo período (...), de uma forma definitiva e imperativa a partir do fim do século XVII, uma mudança considerável alterou o estado de coisas que acabo de analisar. (...) A escola substituiu a aprendizagem como meio de educação.(...).

Essa quarentena foi a escola, o colégio. Começou então um longo processo de enclausuramento das crianças (como dos loucos, dos pobres e das prostitutas) que se estenderia até nossos dias, e ao qual se dá o nome de escolarização”.

² ARIÈS, Philippe. História Social da Família e da Criança, 2ª ed. LTC. Rio de Janeiro, 2006, p. IX-X.

³ Op. Cit.. p. x.



A partir de então, começa a criança a ser reconhecida como ente merecedor de afeto e a sociedade passa a lhe dar importância, fazendo com que saia de seu antigo “anonimato”.

Assim é que, muito embora o olhar da nova família do século XVII começasse a mudar, essa transformação era fruto de uma nova concepção em termos de reorganização interna, mas não consequência de uma nova ordem jurídica, visto que perdurava a omissão do Estado no que concerne a qualquer tipo de regulamentação e fiscalização.

Verifica-se, pois, que, nas famílias antigas, antes e após a Idade Média, os infantes ficavam entregues à própria sorte, sem que houvesse, de parte dos poderes à época constituídos, qualquer preocupação em lhes assegurar, nem mesmo, a mais mínima proteção.

A prática de abandonar crianças, principalmente nos centros urbanos, era comum, fosse para evitar desonra ou para limitar o número de filhos. Vigorava uma modalidade ainda mais perversa de abandono, onde recém-natos eram deixados à própria sorte nas ruas, terrenos baldios, locais desertos etc.

A partir do século XVII, o abandono de menores, motivo de mera preocupação até então, passou a ser considerado um verdadeiro problema, reconhecido não pelos poderes legalmente constituídos, mas sim pela Igreja, em função do sentimento religioso, predominante à época, de que mortes sem batismo acarretariam a danação das almas, o que causava indignação e repúdio nas sociedades predominantemente cristãs.

Muito embora as instituições asilares já existissem⁴, foi a partir dessa nova concepção de família do século XVII e do temor de que as almas das crianças enjeitadas sem batismo fossem padecer no inferno que começaram a surgir as grandes instituições de abrigo, como verdadeira salvação para tais crianças.

Entre os séculos XVII e XIX, a sociedade ocidental católica desenvolveu uma forma de assistência infantil, criando a chamada Casa da Roda dos Expostos, que deveria garantir a sobrevivência do enjeitado e preservar oculta a identidade da pessoa que abandonasse ou encontrasse abandonado um bebê.

No contexto do Brasil, os portugueses trouxeram para a Colônia a prática europeia do abandono dos filhos.

A par disso, os constantes conflitos entre indígenas e colonizadores geraram consequências graves, como morte, fome e um sem número de crianças órfãs, as quais se tornaram alvo das preocupações dos jesuítas, que as acolhiam nos colégios por eles fundados.

Aqui, como na Europa, também foram criadas as chamadas Rodas dos Expostos, tendo a primeira delas surgido em Salvador em 1726 e a segunda, no Rio de Janeiro em 1738.

“A primeira Roda foi criada em Salvador, em 1726, com os recursos doados por um rico comerciante baiano, João de Mattos de Aguiar. A segunda foi instalada no Rio de Janeiro, em 1738, tendo por

⁴ Já na Idade Média surgiram os primeiros asilos destinados a acolher crianças abandonadas. O Segundo Concílio Niceno, ainda no ano 787, recomendou a instalação de casas para abrigar crianças abandonadas

fundador Romão Duarte, que em seu testamento deixou registrado o motivo da criação da Roda: “Tendo em vista a lástima com que perecem algumas crianças enjeitadas nesta cidade, porque umas andam de porta em porta, aos boléus, até que morrem, e outras se acham mortas pelas calçadas, e praias, por não haver quem as recolha [concorro] com uma esmola e doação para a criação, alimento, e remédio desses inocentes, por atender que será do divino agrado esse sufrágio e benefício por suas almas”⁵.

Até o século XIX, a Roda era praticamente a única medida existente no País em favor das crianças abandonadas.

Mônica Rodrigues Cuneo, em excelente estudo sobre o tema, nos ensina que:

Ao longo do século XIX, o desenvolvimento científico alavancado pelo avanço da investida médico-higienista contribuiu para que a ideologia caritativa fosse gradativamente substituída pela preocupação com a ordem social, inaugurando-se, assim, a fase filantrópica, que perdurou até o século XX. Nesta fase, o Estado assume um papel mais ativo no atendimento a crianças e adolescentes desassistidos, os quais passam a ter um significado social diferenciado, em especial na passagem do regime monárquico para o republicano⁶.

O século XX foi importante no sentido de conferir um novo olhar à infância e seus problemas. O Código Mello Mattos de 1927 veio dar novo tratamento aos menores de dezoito anos, especificamente, àqueles que se encontrassem abandonados (ausência da família ou de meios de sobrevivência) ou que fossem delinquentes. Eles não eram, naquele momento, sujeitos de direitos, mas apenas seres que precisavam ser regulados pela lei, vindo a tornar-se, principalmente, objeto de assistência e de proteção no plano legal. Apesar de seu caráter assistencialista e repressivo, o Código Mello Mattos configurou um importante marco no ordenamento jurídico pátrio no que concerne à mudança de tratamento deferido pela sociedade a essa parcela da população.

No decorrer da segunda metade do Séc. XX observamos, na ordem internacional, uma verdadeira revolução em relação ao tratamento conferido à infância, encabeçada pela Organização das Nações Unidas (ONU), com a edição da Declaração dos Direitos Humanos, a criação do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e a Declaração dos Direitos da Criança, que estatuiu que a criança, em decorrência da sua fragilidade física e mental, necessitava de proteção e cuidados específicos, elencando, inclusive, direitos fundamentais a ela inerentes.

De volta ao cenário nacional, o novo Código de Menores de 1979 (Lei nº 6.697/79), que veio a substituir o Código Mello Mattos, embora traçando novas diretrizes de proteção, assistência e vigilância em relação aos menores em situação irregular, pouco inovou no trato do problema, já que buscava prevenir ou corrigir as causas dos “desajustamentos”. Nesse momento, a institucionalização de menores era considerada benéfica e adequada para situações de pobreza e delinquência.

⁵ TORRES, Luiz Henrique. A casa da roda dos expostos na cidade do Rio Grande, veiculado no site www.seer.furg.br/ojs/index.php/article/view, 2006, acessado em 19 de agosto de 2009.

⁶ CUNEO, Monica Rodrigues. Abrigamento prolongado: os filhos do esquecimento: a institucionalização de crianças e as marcas que ficam. Publicação do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. 2007. p. 24.



A análise desse contexto histórico é importante para que entendamos as razões pelas quais até hoje subsiste, em nossa sociedade, a concepção de que as instituições asilares se constituem na melhor solução para os casos de abandono ou de risco. E é o que explica a insistência, apesar da legislação vigente, em manter perene a cultura e a prática de institucionalização de infantes e jovens.

Na evolução da proteção a direitos infantojuvenis, o Brasil, através do art. 227 da Constituição Federal de 1988 – a Constituição Cidadã – rompeu com a doutrina da situação irregular e recepcionou a doutrina da proteção integral, enxergando a criança e o adolescente, não como pessoas em situação irregular, mas como sujeitos de direitos. Garante o texto constitucional a todas as crianças e adolescentes os direitos fundamentais inerentes aos adultos e ainda outros, especiais, decorrentes de sua condição peculiar de pessoas em desenvolvimento.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), ao regulamentar a doutrina da proteção integral, dá especial destaque, entre os direitos fundamentais de que crianças e adolescentes são titulares, à convivência familiar, dispondo, em seu art. 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.*

O Estatuto veio para romper e acabar com as velhas estruturas, criando uma nova ordem de garantia aos direitos infantojuvenis.

Procurou o legislador estatutário dar fim à cultura da institucionalização ao determinar sua excepcionalidade e, para tanto, dispôs, no artigo 23 do diploma protetivo que o estado de pobreza não é razão suficiente para que o infante ou jovem seja retirado de sua família.

A lei elenca uma série de medidas protetivas capazes de promover, auxiliar, orientar e acompanhar as famílias, visando ao seu fortalecimento e a manutenção do convívio da criança ou adolescente em seu núcleo de origem.

Sempre voltados para o interesse prioritário do infante ou jovem, os casos de abrigamento passaram a ser concebidos como medida protetiva e de caráter excepcional e provisório, nos precisos termos do artigo 101 do supracitado diploma legal.

O legislador estatutário pretendeu soterrar a prática da institucionalização de crianças e adolescentes, não tendo, lamentavelmente, logrado pleno êxito nesses dezenove anos de vigência da lei, tendo em vista que o abrigamento ainda é uma realidade em todo o território nacional.

É notório que, ainda no dias de hoje, um grande número de meninas e meninos ainda são afastados indevidamente do seio de seu núcleo familiar e abrigados em razão da pobreza de seus genitores, o que viola o direito à convivência familiar destes infantes e jovens e é expressamente vedado pelo artigo 23 do ECA, o que demonstra inequivocamente que a institucionalização é ainda considerada a melhor estratégia para salvar esses infantes de situações de privação.

Contudo, essa solução só revitimiza a criança, tendo em vista que, além da dor do afastamento de sua família, uma vez abrigada, para ela se inicia um círculo vicioso, que a leva do abandono da família, passando pelo esgarçamento dos laços afetivos outrora existentes, culminando, muitas vezes, com a permanência, por tempo indefinido, na instituição.

Tal prática, além da questão cultural, que enxerga o abrigamento como solução para a pobreza, se alia ao despreparo dos atores da rede de proteção e à inexistência de políticas públicas que garantam a permanência da criança na família ou que, uma vez abrigada, propiciem seu retorno ao núcleo de origem.

Permitindo o abrigamento desses filhos da pobreza, que, a despeito da excepcionalidade e provisoriedade da medida, muitas das vezes, permanecem em instituições até que completem a maioridade civil, o Poder Público, de sua vez, ratifica essa falsa solução para o problema, no lugar de cumprir seu papel de criar políticas públicas eficazes que evitem situações como essas.

Tal postura, infelizmente, demonstra a não priorização por parte do Estado, da sociedade e da família no tocante à garantia dos direitos infantojuvenis, na contramão do que determina a Constituição Federal no artigo 227, sendo certo que a inexistência de políticas públicas adequadas para o atendimento dessas crianças e jovens culmina por encampar e estimular, por omissão, a manutenção dessas estruturas asilares, que, no lugar de proteger, ainda mais prejudicam aqueles direitos, tal como na Idade Média.

Destarte, a despeito de diversos estudos demonstrarem as graves consequências do abrigamento prolongado para o desenvolvimento psicológico, afetivo, cognitivo e existencial de crianças – consequências essas por vezes irreversíveis, decorrentes do fato de não terem sido mantidos seus vínculos familiares, nem respeitadas suas individualidades, como determina a lei – vige, ainda assim, o conceito de que essa seria a melhor solução tanto para esses meninos e meninas, como para a sociedade.

Poder-se-ia argumentar que os dezenove anos da edição do ECA constituem-se em lapso de tempo pequeno para fazer frente a quatro séculos de verdadeiro aprisionamento de infantes e jovens, mas o que desafortunadamente se verifica é que a lei mudou em rápido compasso, mas a sociedade caminhou na direção dos novos ventos que orientam a política de atendimento infantojuvenil a passos, no mínimo, extremamente vagarosos.

Mas não há dúvidas de que, apesar dessa realidade histórica, existem avanços nesse processo de mudança, havendo esperanças concretas de melhora da situação em um futuro não muito distante.

Iniciativas como o levantamento realizado pelo IPEA que mapeou a situação de abrigamento em todo o Brasil⁷, O Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária, o Cadastro Nacional de Adoção (CNA), o Módulo Criança e Adolescente (MCA), as Regras Técnicas para os serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes – expedidas pelo CONANDA e pelo CNAS – e a nova lei de adoção (Lei nº 12.010/09) – que altera o Estatuto da Criança e do Adolescente, ressaltando, ainda mais, a excepcionalidade do abrigamento – certamente alterarão profundamente o quadro existente, de modo a garantir, efetivamente, o direito de infantes e jovens à convivência familiar.

⁷ IPEA. CONANDA. O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil. Enid Rocha Andrade da Silva (Coord.). Brasília, 2004.



A SITUAÇÃO DO ABRIGAMENTO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO RETRATADA PELO 3º CENSO DO MCA

O enfrentamento do histórico problema do abrigamento indevido e prolongado em nosso Estado foi eleito pelo Ministério Público do Rio de Janeiro como alvo de atuação prioritária da Instituição.

Nessa difícil luta, o Estado ganhou uma importante ferramenta, o Módulo Criança e Adolescente (MCA), que registra a situação sociojurídica de cada criança ou adolescente abrigado, tornando visíveis estes meninos e meninas para os atores da rede protetiva.

Através do MCA, todos os órgãos envolvidos com a institucionalização de crianças e adolescentes (entidades de acolhimento institucional e familiar, Conselhos Tutelares, Promotorias de Justiça e Juízos da Infância e da Juventude, entre outros) podem acompanhar, via *internet* e em tempo real, a situação individual de cada infante ou jovem afastado do convívio familiar, de modo a agilizar os procedimentos que os envolvem, com vistas a seu regresso à família de origem ou colocação em família substituta, conforme o caso.

O sistema permite as mais diversas pesquisas e, buscando socializar essas informações, de modo a que possam subsidiar o trabalho dos órgãos envolvidos com a questão, são elaborados, semestralmente, diagnósticos denominados de Censos.

O 1º Censo teve como data de corte o dia 31/05/2008; o 2º Censo foi extraído em 31/12/2008; e, agora, chegamos ao 3º Censo, elaborado com os dados constantes do sistema no dia 30/06/2009⁸.

Treze meses decorreram entre a data do 1º e 3º Censos.

Neste período, entre as principais mudanças registradas destacamos a **redução em 10,02% no número de crianças e adolescentes em acolhimento institucional e familiar**. De 3.732 infantes e jovens abrigados em 30/06/2008, passamos para 3.526 em 31/12/2009, chegando, no 3º Censo, ao patamar de **3.358** em 30/06/2009.

O percentual dos infantes e jovens **aptos à adoção** apresentou uma **pequena melhora: de 6,68%**, no 1º Censo, **subiu para 7,80%**, no 3º Censo. Hoje, **261** meninos e meninas encontram-se totalmente liberados para adoção.

O confronto entre o número total de abrigados (3.358) e o de aptos à adoção (261) confirma, mais uma vez, a **distorção da rede de abrigamento em nosso Estado**, de vez que a medida demanda, antes de tudo, ser excepcional.

A divisão por faixa etária das crianças e adolescentes abrigados manteve-se praticamente a mesma, com a maior incidência, pela terceira vez, na **faixa de 10 a 12 anos** (762 abrigados), o que demanda uma atenção especial por parte dos responsáveis pelas políticas públicas.

Há mais **meninos (1.745)** do que **meninas (1.613)** abrigados, mas a diferença percentual é pequena (3,9%).

⁸ Cumpre lembrar que, para a melhor compreensão da proposta, a análise das tabelas do Censo deve ser precedida pela leitura dos *Critérios adotados na organização dos dados – tabelas e gráficos do Censo* (item 2 da presente publicação).

Municípios pequenos possuem os **maiores índices de abrigamento** do Estado, se considerarmos a relação do número de crianças e adolescentes abrigados e a população do Município, destacando-se entre eles **Tanguá, Areal, São Francisco de Itabapoana e Paty do Alferes**. Só a título de comparação, verificamos que o Município do Rio de Janeiro, com mais de 6.000.000 (seis milhões) de habitantes, possui 2,2 crianças abrigadas para cada 10.000 (dez mil) habitantes. São Gonçalo, Município com quase 1.000.000 (um milhão) de habitantes e reconhecidamente pobre, possui apenas 1,02 criança abrigada para cada 10.000 (dez mil) habitantes. Enquanto isso, Tanguá, Município com somente 30.000 (trinta mil) habitantes, possui 28,6 crianças abrigadas para cada 10.000 moradores⁹.

O número de crianças e adolescentes **portadores de deficiência diminuiu** de 286 (1º Censo), para 250 (2º Censo), chegando agora a 248 (3º Censo). Apesar da diminuição de cerca de 13,2% entre o primeiro e o último quantitativo, o contingente de abrigados portadores de deficiência permanece estável em relação ao total de abrigados (1º Censo - 7,66%; 2º Censo - 7,09; 3º Censo - 7,39).

O total de crianças e adolescentes que necessitam de **tratamento de saúde especial aumentou**, tanto em números absolutos quanto relativos, passando de 563 (15,09% - 1º Censo) para 583 (16,62% - 2º Censo), chegando atualmente a 593 (17,63% - 3º Censo), sendo, entretanto, ainda alto o percentual *não informado* (12,12%).

Cumpre registrar que, enquanto a área da saúde trabalhou a desinstitucionalização dos pacientes psiquiátricos, crianças e adolescentes portadores de deficiências – que exigem maiores cuidados – ou com transtornos mentais – que apresentam dificuldades de convivência no seio familiar ou na comunidade – são facilmente inseridos em entidades de abrigo, contando essas situações com o beneplácito dos órgãos de proteção, que acreditam que as famílias, geralmente pobres, não têm condições de cuidar desses infantes e jovens.

Ocorre que estes meninos e meninas também são titulares do direito à convivência familiar. Uma vez institucionalizados, a reintegração familiar é difícil, quase impossível. Muitas vezes, o custo financeiro do abrigamento desses infantes e jovens é altíssimo, diante da complexidade do atendimento. Considerando que a lei prevê que as famílias carentes devem ser incluídas em programas de auxílio, de modo a evitar o abrigamento de seus filhos, urge que o poder público crie programas específicos para essa parcela da população, tanto na área da assistência, quanto da saúde, mostrando-se mais coerente que se pague a um familiar para cuidar de um filho ou parente doente, que não precisa de internação hospitalar, do que deixá-lo aos cuidados de terceiros, em uma instituição de acolhimento. A medida proposta certamente reduzirá o custo financeiro e, principalmente, o social, pois ajudará na preservação dos vínculos e propiciará, além da garantia ao direito à convivência familiar, um atendimento verdadeiramente individualizado.

Outro dado da maior relevância diz respeito ao tempo de institucionalização desses infantes e jovens. No 3º Censo encontramos **1.061 meninos e meninas abrigados há mais de dois anos**, o que corresponde a **31,6%** do total de

⁹ Cabe-nos informar que, após a data de corte do 3º Censo, as Promotorias de Justiça de São Francisco de Itabapoana e Tanguá, participantes do Projeto do MPRJ denominado *Cada Criança, Uma Família*, iniciaram um trabalho de reordenamento do sistema de abrigamento nos respectivos Municípios, com vistas à definição da situação jurídica das crianças e adolescentes institucionalizados, o que importará na redução do número de abrigados encontrado em 30/06/09.



abrigados. Houve uma redução neste índice, diante dos percentuais de 37,94% e de 36,07% encontrados nos 1º e 2º Censos, respectivamente.

Apesar dessa pequena melhora, o diagnóstico apresenta, ainda, situações vergonhosas, uma vez que verificamos que **364 meninas e meninos estão em abrigos há mais de 5 anos**, e, dentre esses, 69 ali se encontram há mais de 10 anos.

É o caso, por exemplo, do jovem P.T, de dezessete anos, institucionalizado desde que contava dois anos de idade, nunca lhe tendo sido dada a oportunidade de ser acolhido por uma família que lhe propiciasse o pleno desenvolvimento, em patamar de igualdade, com as demais crianças. A simples leitura da tabela referente ao tempo de institucionalização nos leva a concluir que muitos outros meninos e meninas, principalmente aqueles abrigados há mais de dez anos, perderam, igualmente, a oportunidade de crescer e viver em uma família.

Esperamos que as recentes regras introduzidas no ECA pela nova lei de adoção impeçam, definitivamente, situações como essas, devendo ser destacado que a nova sistemática prevê a responsabilidade solidária das três esferas de governo no tocante à plena efetivação do direito à convivência familiar de infantes e jovens (art. 100, parágrafo único, III, com a redação dada pela Lei nº 12.010/09).

Assim como nos dois primeiros Censos, a **negligência** dos pais ou responsáveis continua sendo o maior **motivo de abrigamento** informado pelos usuários do sistema (21,71%). O **abandono** (14,23%), a **carência de recursos materiais** da família (10,60%) e **abusos físicos ou psicológicos** (9,23%) são as outras maiores incidências.

Como preconizado pela legislação em vigor, a falta ou a carência de recursos materiais não deve ser causa para o afastamento de um infante ou jovem do seio familiar, sendo certo que grande parte dos motivos de abrigamento indicados no sistema se relaciona, direta ou indiretamente, com a condição econômica da família, com destaque para as opções **carência de recursos materiais da família ou responsáveis (10,60%) e falta de creche ou escola em horário integral (4,65%), o que perfaz um total de 512 crianças e adolescentes** que poderiam estar convivendo com seus familiares se o poder público cumprisse seu papel, na forma estabelecida pelo art. 23, parágrafo único do ECA.

A nova lei reforça, incessantemente, a necessidade de existência de políticas e programas voltados para o auxílio e acompanhamento dessas famílias, não se podendo mais permitir, sob pena de responsabilidade, a manutenção da histórica situação de descaso para com essa população.

A análise da tabela referente aos motivos de desabrigamento indica que **50,81%** das crianças e adolescentes inseridos no MCA desde sua criação, em 25/05/2007, foram **reintegrados à família**, num total de 2.236 infantes e jovens, o que é um dado positivo, comparativamente com os demais motivos de desabrigamento (evasão – 21,45%; colocação em família substituta – 14,91%; maioridade – 7,07%; etc.). Apesar de todas as mazelas do sistema de acolhimento em nosso Estado, a preferência pelo retorno da criança ao núcleo de origem está sendo respeitada.

Em relação aos indicadores que podem ensejar a colocação do abrigado em família substituta, verificamos que, no 1º Censo, 1.097 abrigados (29,39% do total) não recebiam visita. No 3º Censo, este índice sofreu uma pequena

melhora, caindo para 27,12%, havendo **911 infantes e jovens que não receberam qualquer visita** durante o tempo de institucionalização. Cabe registrar que **outros 619 não recebem visita há mais de quatro meses**, o que significa que o direito à convivência familiar deste grupo está seriamente violado. A constatação de ausência de visita a estes 1.530 meninos e meninas, que representam **45,56%** do total de abrigados, pode indicar que se encontrem em situação de abandono familiar, demandando a intervenção urgente dos órgãos de proteção.

Já se disse que as crianças e adolescentes abrigados são *órfãos de pais vivos* e o 3º Censo confirma essa tese, uma vez que encontramos no sistema **3.130 infantes e jovens (93,21%) que possuem pai e/ou mãe vivo(s)**. Apenas **137 abrigados são órfãos** (de pai e mãe) e outros **35 são filhos de pais desconhecidos**.

Este dado responde à frequente pergunta que não cala: por que quase não há crianças disponíveis para adoção se os abrigos estão abarrotados? A resposta está estampada no Censo: as crianças possuem pais vivos e só podem ser colocadas em famílias substitutas depois que sua situação jurídica seja definida, o que ocorre normalmente, através da competente ação de destituição do poder familiar (DPF).

Quanto à existência dessas ações, o 3º Censo aponta para um aumento de 5,49% no número de crianças e adolescentes, com pai e/ou mãe vivo(s), que as possuem. Passamos de 626 abrigados (1º Censo) com **DPF** para **752** (3º Censo). Este número tende a se elevar em curto espaço de tempo, uma vez que o MPRJ, através do Projeto *Cada Criança, Uma Família*, está procedendo à revisão dos casos de infantes e jovens abrigados que não possuem ação, visando a definir sua situação jurídica. Também o TJRJ, no âmbito do Projeto *Plano Mater*, promoverá, nos meses de outubro e novembro próximos, audiências concentradas nos abrigos do Estado, com vistas a esse mesmo objetivo. Some-se a isso a nova lei de adoção, que estabeleceu prazo para o Ministério Público avaliar a situação do abrigado com vistas à propositura da referida medida (art. 101, parágrafo 10º do ECA, com a nova redação).

Também o número de ações de **DPF que já transitaram em julgado aumentou, passando de 28 no 1º Censo para 45 no 3º**.

Entre os abrigados que estão **aptos à adoção**, verificamos que o número de meninas (130) é praticamente igual ao de meninos (131), estando a maioria deles disponível em razão de orfandade (137). Há crianças e adolescentes disponíveis de todas as faixas etárias: 21 abrigados entre 0 e 6 anos; 84 entre 7 e 12 anos; e 156 entre 13 a 18 anos. Setenta e três deles estão abrigados há menos de 6 meses, o que é um dado positivo, sendo que 116 estão abrigados há mais de 2 anos, situação que demanda urgência na colocação destes últimos em famílias substitutas ou, se isso não for possível, em programas que minimizem os prejuízos decorrentes da institucionalização (o acolhimento familiar é preferível ao institucional, por exemplo). Do total dos aptos, 9,6% são portadores de deficiência(s) e 16% apresentam doenças importantes.

Do total de 3.358 abrigados, **1.839, ou seja, 54,76%, não possuem processo, de natureza jurisdicional, com vistas a definir sua situação jurídica**. Este índice sofreu uma pequena **melhora, de 4,76%** em relação ao 2º Censo, quando se verificou que 59,52% dos abrigados não possuíam qualquer processo. Voltando ao Censo atual, dos 1.839 abrigados sem processo 22,9% estão abrigados há menos de seis meses, o que pode indicar que a entidade de abrigo



ou a autoridade que determinou a medida ainda não tenha concluído o estudo do caso com vistas ao encaminhamento ao Ministério Público para a adoção das medidas cabíveis.

Ainda no que se refere a essas crianças e adolescentes sem processo, 190 possuem procedimento administrativo de acompanhamento no âmbito da Promotoria de Justiça, procedimento este que busca, justamente, identificar a medida judicial ou extrajudicial cabível a possibilitar a reintegração familiar do abrigado ou sua colocação em família substituta. Outros 285 possuem procedimento de acompanhamento de sua situação no âmbito do Juízo da Infância e da Juventude, também com o mesmo objetivo.

Como já mencionado, o Ministério Público está desenvolvendo o Projeto *Cada Criança, Uma Família*, que cria uma Força Tarefa para auxiliar as Promotorias de Justiça na análise da situação individual dos infantes ou jovens abrigados, com vistas à agilização dos procedimentos e processos a eles relacionados, de modo a definir sua situação jurídica, o que já está modificando a situação retratada pelo 3º Censo.

Outrossim, a nova lei de adoção, que entrará em vigor no mês de novembro próximo, estabelece que o afastamento de crianças e adolescentes do convívio familiar demandará processo judicial contencioso (art. 101, parágrafo 2º), o que também importará em substancial aumento do número de processos objetivando a definição da situação jurídica dos abrigados.

Outra situação importante que se constata através da análise dos dados do MCA é a migração de crianças e adolescentes de um Município para outro. O sistema permite identificar o Município de origem da criança (onde sua família reside) e, muitas vezes, o abrigamento se dá em local distante da residência dos pais ou responsável, o que, logicamente, não favorece o trabalho de fortalecimento dos vínculos familiares e de apoio que a família demanda para que se efetue a reintegração. A situação de miséria dessas famílias, aliada à distância do abrigo, muitas vezes, ocasionam o enfraquecimento dos laços afetivos em relação ao abrigado, o que culmina com o total abandono deste na instituição.

Alguns Municípios, por não disporem de programas de acolhimento, “exportam” suas crianças e adolescentes para serem institucionalizados em outras cidades, como é o caso de Bom Jesus de Itabapoana, que os envia para o Município de Bom Jesus do Norte, localizado no Estado do Espírito Santo. Ainda a título de exemplo, Magé e São Pedro da Aldeia, igualmente, possuem, respectivamente, 21 e 14 infantes e jovens abrigados em outras cidades, não contando com programa de acolhimento institucional na área de seu território.

Também nesse aspecto a nova lei de adoção pode ajudar a que, no futuro, essa situação se modifique, pois há previsão de que o abrigamento deve ser feito em local próximo à residência da família (art. 101, parágrafo 7º do ECA, com a redação dada pela Lei nº 12.010/09).

Muitas outras conclusões podem ser inferidas pela análise das tabelas e gráficos do Censo, estando o MPRJ, através dos gestores do MCA, à disposição dos interessados para consultas mais aprofundadas.

CONCLUSÃO

A análise dos dados consolidados pelos Censos do MCA nos leva a concluir que o sistema protetivo não vem sendo eficiente no sentido de promover as políticas e ações necessárias com vistas a garantir o direito à convivência familiar dos infantes e jovens institucionalizados no Estado do Rio de Janeiro.

Os indicadores confirmam o que já se suspeitava: os princípios da excepcionalidade e provisoriedade da medida de abrigo estão longe de ser observados; a pobreza continua sendo causa de abrigamento; a maioria esmagadora dos abrigados possuem pai e/ou mãe vivo(s), mas inexistem programas e políticas públicas adequadas e suficientes que possibilitem prevenir ou reverter o abrigamento; a demora na definição da situação jurídica dos infantes e jovens abrigados contribuiu para que a situação atingisse um patamar diverso do que o Estatuto preconizava.

Os números mais recentes já apresentam melhoras e nos indicam, por outro lado, que a situação do abrigamento no Estado do Rio de Janeiro está passando por um processo de intensa mudança, decorrente de diversos fatores, já mencionados anteriormente.

Neste processo, o MCA pretende ser uma ferramenta para todos os órgãos e entidades envolvidos com a questão do acolhimento institucional e familiar, bem como com a colocação em família substituta.

Não há dúvidas de que estamos alcançando nosso objetivo, mas ainda há um longo caminho a ser percorrido, o qual depende da mobilização e integração de toda a sociedade e do poder público em torno dessa causa.

O afastamento de infantes e jovens do convívio familiar, como preconizado pela lei, é medida excepcional, extrema – assim como a medida socioeducativa de internação para os adolescentes em conflito com a lei ou o encaminhamento de uma criança para uma U.T.I., em hipótese de problemas de saúde – que só deve ser utilizada em casos graves, e por tempo curto, não sendo a pobreza, por si só, causa que autorize a medida.

A porta de entrada para o sistema de abrigo, diante da inexistência de uma rede protetiva adequada, ainda é o meio mais fácil para resolver questões relacionadas a conflitos familiares, desde os mais simples até os mais complexos, como abuso sexual, negligência e maus tratos. Constata-se, ainda, que é mais fácil se retirar a criança da família do que aquele que deu causa à situação de abuso ou violência.

Apesar da determinação legal de que se dê preferência às medidas que visem a fortalecer os vínculos familiares (artigo 101 do ECA), o que se verifica é que, diante da inexistência de uma rede de atenção básica capaz de solucionar o problema no âmbito da própria família, o abrigo se torna o meio mais utilizado para, de imediato, tentar solucioná-lo.

Mas urge que essa porta de entrada dos abrigos seja fechada, somente se permitindo sua abertura em casos realmente indispensáveis. Essa foi a razão que levou o legislador a devolver ao Poder Judiciário o controle dos abrigamentos, através da Lei nº 12.010/09. Esperamos que os Juízes e Promotores de Justiça atuantes na Justiça da Infância e da Juventude, depositários da confiança que a sociedade e o legislador lhes deferiram, exerçam com desvelo, perícia e eficiência, a relevante missão de garantia do direito à convivência familiar dessa parcela excluída da população.



Por outro lado, precisamos abrir a porta de saída das instituições, uma vez que o atendimento dispensado ao infante abrigado não é suficientemente ágil a ponto de instar a rede protetiva no sentido de fazer reverter as questões que resultaram no abrigamento.

Não se prega que crianças e adolescentes sejam devolvidos às famílias de qualquer jeito, sem cuidado, mas precisamos ser rápidos na análise dos casos e na efetivação de soluções, antes que seja tarde para esse enorme contingente de meninas e meninos, como o foi para centenas de jovens que deixaram o sistema porque completaram a maioridade.

O momento é propício para que, enfim, seja implantada, de modo efetivo, a nova ordem preconizada pela Carta Magna e pelo Estatuto, fundada na dignidade da pessoa humana, no respeito à criança e ao adolescente como pessoas em desenvolvimento, no princípio da prioridade absoluta e na doutrina da proteção integral.

A hora da mudança chegou e é agora. Estamos diante da possibilidade concreta de reverter esse fenômeno histórico. Essa responsabilidade é nossa e, em futuro próximo, nos será cobrada. Estaremos prontos para prestar contas?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARIÈS, Philippe. *História Social da Família e da Criança*, 2ª ed. LTC. Rio de Janeiro, 2006.
- TORRES, Luiz Henrique. *A casa da roda dos expostos na cidade do Rio Grande*, veiculado no site <http://www.seer.furg.br/ojs/index.php/biblos/article/view/724>, 2006, acessado em 19 de agosto de 2009.
- CUNEO, Mônica Rodrigues. *Abrigamento prolongado: os filhos do esquecimento: a institucionalização de crianças e as marcas que ficam*. Publicação do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2007.
- IPEA. CONANDA. O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil. Enid Rocha Andrade da Silva (Coord.). Brasília, 2004.
- DEL PRIORE, Mary. *História das crianças no Brasil*, 6ª ed. Contexto. São Paulo, 2007.
- BRASIL (1990). Presidência da República. Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Lei nº8.069, de 13 de julho de 1990. Disponível no endereço <http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L8069.htm>.
- Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988/obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Lívia Céspedes. – 41. ed.atual. e ampl. – São Paulo: Saraiva, 2008.
- BRASIL (2008). *Orientações Técnicas para Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes*. Conselho Nacional da Criança e do Adolescente (CONANDA) e Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Disponível no endereço http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sedh/conselho/conanda
- Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. *Censo da população infantojuvenil abrigada no Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, 2008, disponível no endereço <http://www.mp.rj.gov.br/portal/page/portal/MCA/Censo>
- BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. CONANDA. *Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária*. Brasília – DF: CONANDA 2006. Disponível no endereço http://www.mds.gov.br/arquivos/plano_nacional_de_promocao_protecao_e_defesa_do_direito_de_crianças_e_adolescentes_a_convivencia_familiar_e_comunitaria.pdf/view
- BRASIL (2009). Presidência da República. Lei nº 12.010/2009, de 3 de agosto de 2009. Disponível no endereço http://www.planalto.gov.br/ccivil_03_Ato2007-2010/2009/Lei/L12010.htm

