

7. ANÁLISES PRELIMINARES DO CENSO DA POPULAÇÃO INFANTO-JUVENIL ABRIGADA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO



O presente Censo foi realizado no âmbito do convênio de cooperação técnico-científica celebrado entre o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e a Universidade Estácio de Sá.

Os textos que se seguem, da lavra de representantes das duas Instituições, buscam trazer à reflexão conclusões preliminares acerca da situação da população infanto-juvenil abrigada em nosso Estado, não pretendendo esgotar o tema, mas apenas levantar hipóteses que abram caminho para o aprofundamento das questões em trabalhos futuros.

7.1. DIÁLOGOS INTERDISCIPLINARES SOBRE O CENSO DA POPULAÇÃO INFANTO-JUVENIL ABRIGADA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Alessandra de Andrade Rinaldi

Doutora em Saúde Coletiva (IMS/UERJ), Mestre em Antropologia (UFF), Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Estácio de Sá e Coordenadora de Pesquisa e Iniciação Científica do Campus Menezes Cortes – Universidade Estácio de Sá.

Neilza Alves Barreto

Doutora e Mestre em Psicologia Clínica (PUC/RJ), Professora do Curso de Direito da Universidade Estácio de Sá e Coordenadora de Pesquisa e Iniciação Científica do Campus São Gonçalo – Universidade Estácio de Sá.

Apresentação

O presente artigo é resultado de um convênio firmado entre a Universidade Estácio de Sá e o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro no que diz respeito ao Módulo Criança e Adolescente (MCA). Nessa parceria, coube à referida instituição de ensino auxiliar no processo de alimentação do cadastro eletrônico de dados relativos às crianças e adolescentes institucionalizados em abrigos no Estado do Rio de Janeiro e, também, apoiar a elaboração de diagnóstico científico acerca da situação dos infantes e jovens deste Estado que compõe o universo do MCA, objeto do texto que aqui se apresenta.

A responsabilidade pela análise científica do material resultante do cadastro on line, que integra em rede informações sobre os órgãos de proteção envolvidos com a medida de abrigamento, ficou a cargo das Coordenações de Pesquisa e Iniciação Científica do curso de Direito da Universidade Estácio de Sá. Além disso, para fins desse trabalho de análise, foi de fundamental importância o apoio institucional fornecido pela Coordenação Geral do Curso de Direito da Universidade Estácio de Sá, pela Coordenação Geral de Pesquisa e Iniciação Científica e pelas Coordenações Setoriais do Curso de Direito e de Atividades complementares, que envolvem pesquisa e extensão.

O trabalho que aqui se segue, apesar de escrito por duas Coordenadoras de Pesquisa e Iniciação Científica – uma Psicóloga, atuando no Campus São Gonçalo, outra Antropóloga, atuando no Campus Menezes Cortes –, é produto de uma ação conjunta de pesquisadores e professores da Universidade Estácio de Sá, que contam com o apoio do Programa de Pós-Graduação em Direito e com a frutífera parceria com o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.



1. A institucionalização: da Doutrina da Situação Irregular à Doutrina da Proteção Integral

A institucionalização de crianças no Brasil é antiga. Segundo Rizzini e Rizzini (2004), tal prática já existia no Brasil Colônia em função da ação educativa ministrada pelos jesuítas e a relação que estes estabeleciam com os orfanatos e colégios internos. As primeiras instituições para crianças eram dirigidas por ordenações religiosas ou por iniciativas individuais de membros do clero. Tais locais eram isolados, adotando práticas de restrito contato com o mundo exterior⁷ e as crianças internas eram submetidas ao regime do claustro e da vida religiosa.

Arantes (1995) destaca que os jesuítas, além de educar, propunham uma “medicina da alma”, ou seja, pretendiam uma modelagem física, moral e identitária de crianças a partir da lógica europeia. Pautado nessa “medicina da alma”, Padre Nóbrega, em 1551, construiu uma casa de recolhimento para meninas e outra para meninos índios. Segundo Arantes (1995): “(...) acreditando serem os índios matéria dócil, folhas em branco, tábulas rasas, tudo neles se podia imprimir mediante o medo e o terror (...)” (ARANTES, 1995, p.181).

No período inicial do Brasil Colônia, as crianças eram vistas com bons olhos por parte da população local. Admitia-se a possibilidade de que pudessem transmitir modos de conduta europeus aos adultos, por exemplo. No entanto, no curso do período colonial, foi ocorrendo sua significativa desvalorização no Brasil⁸. Simultaneamente, em função do ideário iluminista, é iniciado um questionamento do domínio do ensino religioso nessas instituições responsáveis pelas crianças⁹. Porém, não houve a efetiva dissociação entre as práticas religiosas e as ações asilares em relação às crianças pobres. Aos poucos, é introduzida a visão sobre a necessidade de transmissão de um ensino útil tanto para a criança quanto para a Pátria. Vale ressaltar que a sociedade da época reconhecia a instrução religiosa como garantia da transmissão de valores morais e que, por isso, não saiu de cena (RIZZINI e RIZZINI, 2004).

Ao longo da história do Brasil, já após a independência de Portugal, são construídas políticas públicas, dando-se início a construção de internatos responsáveis pela “formação” de meninos pobres, a partir do ato adicional de 1834 (Lei nº. 16 de 12/8/1834). Nesses internatos, de acordo com Rizzini e Rizzini (2004), “meninos pobres recebiam instrução primária, musical, religiosa, além do aprendizado de ofícios mecânicos, tais como o de sapateiro, alfaiate, marceneiro, carpinteiro, entre outros” (RIZZINI e RIZZINI, 2004, p. 25). No bojo destas ações, instituições ligadas à Marinha e ao Exército intercambiavam a profissionalização de meninos. A Companhia de Aprendizes Marinheiros, escolas do tipo internato, recebiam meninos oriundos da população de rua de diversas capitais brasileiras¹⁰. Quanto às meninas, estas, se “órfãs e desvalidas”, contavam

⁷ Rizzini e Rizzini (2004) assinalam que havia mais rigor na clausura nas instituições destinadas às meninas.

⁸ Cabe destacar que a infância enquanto conceito é algo historicamente determinado. Ao longo da história do Ocidente, a criança fora vista de inúmeras maneiras. Sendo assim não existindo um modelo único e cristalizado deste termo que perdurasse ao longo do tempo.

⁹ O século das luzes (XIX), a partir do ideário iluminista, produz mudanças no que tange a percepção de mundo. Tais mudanças recolocam valores e produzem novas verdades. Notoriamente marcado pelos ideais da Revolução Francesa, as idéias de progresso e civilização adentram as instituições educativas de então. Os asilos para crianças pobres também são alvo desta mudança.

¹⁰ Rizzini e Rizzini (2004) destacam que o número de meninos oriundos da população de rua que fora servir aos navios de guerra fora maior que os voluntários recrutados.

com instituições religiosas que ofereciam uma disciplina bastante rigorosa, cujo objetivo era a instrução de ensinamentos úteis à “futura esposa”.

Já durante o período republicano, no Brasil, a infância brasileira vai sendo remodelada. São construídos aparelhamentos institucionais cujo propósito era, segundo o pensamento erudito da época, o de “salvar” a infância brasileira no século XX. Logo no início deste século, são criados órgãos oficiais do Estado para atender à nova e reinante categoria “menor abandonado”.

Produto dessa nova ordenação da infância no Brasil surge o Código de Menores de 1927¹¹ – inspirado no modelo dos tribunais para menores que existia em Boston após 1899 – visando exercer vigilância, regulamentação e intervenção direta sobre uma parcela pobre da população brasileira da época (RIZZINI e RIZZINI, 2004, p. 29). Fruto deste Código, as internações de “menores abandonados e delinqüentes” vão sendo destacadas e bem aceitas não só pela imprensa, mas também pela população da época. E foi a tal ponto positivada, que conforme Rizzini e Rizzini (2004), a prática de internação tornou-se tão popularizada que fora incorporada como uma alternativa educativa. Tais ações de internação eram fundadas num modelo policalesco que partia da visão de que crianças pobres estariam em Situação Irregular. Em outros termos, significa que o Código de Menores estava sustentado em uma idéia de que crianças pobres estariam em situação de desvio social.

Assim como no primeiro, no segundo Código de Menores, datado de 1979, estava presente a idéia subjacente de discriminação de uma parte da população infantil, ou seja, a da parcela pobre. Apesar de, segundo Santos (2005), esse novo Código de 1979 abrir mão da classificação da infância em termos de categorias tais como “abandonada” e “delinqüente”, mantinha a base de que as condições sociais e econômicas da família poderiam ser transformadas em argumento jurídico válido para a intervenção estatal no que diria respeito ao “menor” (SANTOS, 2005, p. 224).

Em paralelo a esse cenário brasileiro, são iniciados marcos sociais e políticos internacionais de reordenamento do lugar da criança no mundo Ocidental. De acordo com Siqueira e Dell’Aglia (2006), é possível demarcar, mesmo que arbitrariamente, o final da década de 1970, tanto no cenário internacional quanto nacional, como um ponto na história da valorização da infância e adolescência. Em consonância com essa idéia, torna-se possível, por exemplo, entender o motivo pelo qual 1978 foi indicado como “Ano Internacional da Criança”. Nesse cenário, foram constituídas organizações de promoção dos direitos capazes de influenciar a elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei nº. 8.069, de 13 de junho de 1990.

Segundo Rosário e Yokoyama (2008), antes da implementação do ECA, a problemática da infância e da adolescência já vinha sendo reordenada no Brasil. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, segundo as autoras, com o artigo 227 substituiu-se o até então vigente Código de Menores – sustentado em uma idéia de desvio social e na Doutrina Situação Irregular –, instaurando-se uma legislação pautada na Doutrina da Proteção Integral, estabelecida pela Organização das Nações Unidas. Tal doutrina divergiu daquela referente à Situação Irregular, sobretudo por não restringir crianças e adolescentes pobres a objetos do Direito. Desta forma, representou um corte em relação à herança histórica dos “saberes-poderes” médicos que tinham por objetivo a desqualificação das populações pobres (SANTOS, 2005).

¹¹ Produto e idealização do então juiz Mello Mattos.



São, pois, os princípios constitucionais que evocam a Doutrina da Proteção Integral à Infância e à Adolescência que embasaram a Lei 8.069, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em consonância com o artigo 227 da nossa Carta Magna. O ECA, produto das inúmeras discussões ocorridas nos anos 80 frente à abertura democrática do país, garante a igualdade de direitos no que tange a todas as crianças e adolescentes, descriminalizando-as e inserindo-as num *locus* de cuidado e proteção próprio da sua condição de sujeitos em desenvolvimento.

A partir do Estatuto da Criança e do Adolescente, reordenou-se a noção de infância e adolescência, incorporando o componente psicossocial na problemática, e novos direitos foram preconizados. Segundo Siqueira e Dell'Aglio (2006), destaca-se o direito à convivência familiar, e, ainda,

preconiza-se a desinstitucionalização de crianças e adolescentes em situações de abandono e valoriza o papel da família, as ações locais e as parcerias no desenvolvimento de atividades de atenção, trazendo mudanças no panorama do funcionamento das instituições de abrigo (SIQUEIRA E DELL'AGLIO, 2006, p. 75).

O ECA promoveu alterações significativas no tratamento dado a crianças e adolescentes e também contribuiu para mudanças em relação às instituições, que passaram a ser vistas como espaço de socialização e desenvolvimento. Além disso, reorganizou-as idealmente de forma a cumprirem um papel de reinserção do abrigado em sua família de origem em menor tempo possível, visto que, para esse estatuto, o abrigamento é uma opção provisória. Ressaltou, ainda, a adoção como uma alternativa para o abrigado, pontuando ser essa aplicável somente quando forem esgotadas as possibilidades de reinserção da criança e do adolescente em sua família de origem.

2. A efetividade do ECA e o Módulo Criança e Adolescente

Frente ao que foi discutido, faz-se necessário investigar se os direitos previstos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente estão sendo contemplados no Estado do Rio de Janeiro nos dias atuais. Uma forma de mensurar sua efetividade pode ser, por exemplo, por meio da análise dos dados relativos ao universo de crianças e adolescentes sujeitos a medidas de abrigamento e colocação em família substituta. Por meio dessa seleção, é possível analisar, por exemplo, se o direito à convivência familiar está sendo garantido, se as medidas de abrigamento estão de fato sendo provisórias e se a adoção apresenta-se realmente como alternativa final da garantia e efetividade dos direitos da criança e do adolescente.

Sendo assim, o Módulo Criança e Adolescente (MCA) apresenta-se como ferramenta eficaz na medida em que fornece dados, por meio de um cadastro eletrônico *on line*¹² criado pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Inaugurado em maio de 2007, o MCA é um sistema que atinge hoje todos os municípios do Rio de Janeiro, permitindo agregar informações sobre: o número de crianças e adolescentes abrigados que existem em cada município e no Estado do Rio de Janeiro

¹² Este cadastro é, via web, alimentado pelos Conselhos Tutelares, entidades de abrigos e Promotorias de Justiça e Juizados de Infância e da Juventude do Estado do Rio de Janeiro, ou seja, toda a rede envolvida com abrigamento e colocação em família substituta.

como um todo; a origem dos abrigados; o motivo do abrigamento; medidas tomadas pelos órgãos de proteção quanto ao retorno à família de origem ou à adoção.

2.1. Censo MCA: análise geral dos abrigados e os efeitos da institucionalização

De acordo com Da Silva e Cordeiro de Aquino (2005), abrigos

são instituições responsáveis por zelar pela integridade física e emocional de crianças e adolescentes que tiveram seus direitos desatendidos ou violados, seja por situação de abandono social, seja pelo risco pessoal a que foram expostos pela negligência de seus responsáveis. Em sentido estrito, “abrigo” é uma medida de “proteção especial” prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente e definida como “provisória e excepcional” (ECA, art. 101, parágrafo único). Aqueles que, em casos extremos necessitam permanecer afastados de suas famílias (...) devem encontrar nas instituições de abrigo um espaço de cuidado e proteção (DA SILVA E CORDEIRO DE AQUINO, 2005, p. 186).

Frente às considerações das autoras sobre o significado provisório e excepcional dos abrigos, pretende-se, primeiramente, avaliar se no Estado do Rio de Janeiro esta é a realidade na vida de crianças e adolescentes expostos a situações de “negligência” por parte de seus familiares. Para tal reflexão será utilizado o material resultante do censo produzido pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, entre maio de 2007 e 31 de maio de 2008, cujo propósito foi o de mapear a situação do atendido no Estado do Rio de Janeiro.

No que tange ao universo total de crianças e adolescentes, as instituições pesquisadas acolhiam 3.732 abrigados dentre o período da alimentação do banco de dados. Se comparado ao levantamento feito pelo IPEA, em 2003¹³, em 589 abrigos – beneficiados, naquele ano, por recursos da Rede de Serviços de Ação Continuada (Rede-SAC) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) – que na época da pesquisa acolhiam 19.373 crianças e adolescentes, nota-se um alto índice de crianças abrigadas no Estado do Rio de Janeiro.

Em relação aos motivos de abrigamento, ressalta-se serem, dentre os dados informados contidos no censo, causas de destaque a *negligência* (14,34%) seguida da *carência de recursos materiais da família ou responsáveis* (12,78%). A grande aproximação destas duas rubricas – a primeira situacional/excepcional, a segunda, social/recorrente – leva a formulação da hipótese de que a rede protetiva tem atuado considerando ser tão danoso para crianças e jovens a exposição a riscos e omissões por parte de seus pais ou responsáveis quanto à pobreza. Isso remete à idéia de que ainda hoje imperam valores

¹³ Segundo Da Silva e Cordeiro de Aquino (2005), este levantamento foi “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 cerca de 670 instituições de abrigo que eram beneficiadas, naquele ano, por recursos da Rede de Serviços de Ação Continuada (Rede-SAC) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), foram investigados 589 abrigos, ou seja, 88 % do total. Essas instituições acolhiam, no momento da realização da pesquisa, 19.373 crianças e adolescentes.” Ver IPEA/ CONANDA. O Direito à convivência Familiar e Comunitária: os abrigos para crianças e adolescente no Brasil, Brasília, 2004. (Da Silva e Cordeiro de Aquino, 2005, p. 3).



originários da Doutrina da Situação Irregular, por meio da qual se reconhece a pobreza como risco, deixando assim de ponderar o valor da convivência familiar na vida de crianças e jovens, como bem firmado pelo ECA¹⁴.

A maioria dos abrigados, segundo dados do censo MCA, tem idades entre sete e quinze anos (60,23%)¹⁵. Este índice é semelhante ao encontrado no levantamento – anteriormente referido – realizado no ano de 2003 pelo IPEA. Sendo assim, pode-se inferir que exista não só no Estado do Rio de Janeiro, mas também no país, uma tendência a menor negligência por parte dos pais ou responsáveis em relação a crianças entre zero a seis anos, uma vez que, como já visto, é esta a maior causa informada para abrigamento. Outra hipótese possível de ser aventada é a de que há um maior empenho por parte das redes informais de solidariedade (familiares, “compadres” e vizinhança) em auxiliar pais e/ou responsáveis nos cuidados com suas crianças entre zero a seis anos.

Quanto ao sexo dos abrigados é predominante a presença da população masculina em quase todas as faixas etárias que constam no censo MCA¹⁶. Poderia ser inferido que isso se deve a um padrão de distribuição por sexo na população brasileira. No entanto, segundo estimativa atual do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), o Brasil segue o padrão mundial de 98 homens para cada grupo de 100 mulheres, refletindo uma situação de maior equilíbrio demográfico entre os sexos.

Em relação ao tempo de institucionalização das crianças e adolescentes que entraram no sistema de abrigo e ali ainda permanecem, pode-se verificar, com exceção daqueles que foram recentemente abrigados (30,71% entraram no sistema há menos de seis meses), que o tempo de duração da medida é alto. Dentre as 3.732 crianças e adolescentes que se encontravam abrigados no dia 31/05/2008 (data de corte), (55%) estão institucionalizados há mais de um ano, sendo que desse total, (19%) se encontram privados de conviver em família há mais de quatro anos, havendo mais de uma centena de casos de infantes e jovens institucionalizados há mais de 10 anos. Esses dados refletem um prolongamento excessivo do abrigamento no Estado do Rio de Janeiro. Padrão semelhante existe no Brasil, segundo as pesquisadoras Enid Rocha da Silva e Luseni Maria Cordeiro de Aquino (2005). De acordo com as mesmas, baseadas no levantamento realizado pelo IPEA em 2003¹⁷, de um total de 19.373 crianças e adolescentes abrigados no período, algo em torno da metade desse universo vivia nas instituições há mais de dois anos; (32,9%) estavam nos abrigos entre dois e cinco anos; (13,3%) entre seis e dez anos, e (6,4%) por mais de dez anos. Ainda segundo as autoras, “a grande maioria dessas crianças e adolescentes (86,7%) tinha família, sendo que (58,2%) mantinham vínculos com familiares e apenas (5,8%) estavam impedidos judicialmente de ter contato com eles” (DA SILVA E CORDEIRO DE AQUINO, 2005, p.188).

¹⁴ Ver tabela- Motivo de abrigamento.

¹⁵ Ver tabela -Faixa etária das crianças e adolescentes abrigados

¹⁶ Ver tabela- Distribuição de crianças e adolescentes abrigados por sexo e faixa etária – Quantitativo)

¹⁷ Op.cit.

2.1.1. Os efeitos da institucionalização

De acordo com Erving Goffman (2003), a institucionalização tende a produzir a “mortificação do eu”. O sujeito, nessa condição, perde o sentido de segurança pessoal, comprometendo assim a imagem usual de si mesmo. Pode ser inferido, a partir de Goffman (2003), que tais prejuízos no processo de construção do sujeito ganham maior destaque quando o institucionalizado é criança ou adolescente, frente à sua condição de sujeitos em desenvolvimento.

Ao longo do desenvolvimento do sujeito, é importante que exista um ambiente percebido como provedor e seguro. Sendo assim, o prolongamento da medida de abrigo pode construir sentimento de desenraizamento e ruptura abrupta de vínculos com o mundo, desencadeando sentimentos de abandono, nocivos ao desenvolvimento infantil.

Há um maior prejuízo da institucionalização sobre crianças de menores idades. Entretanto, adolescentes também necessitam de provisão ambiental e de continente afetivo, tendo seu desenvolvimento comprometido pela prolongada institucionalização. Conforme Winnicott (2005),

a unidade familiar é mais do que uma questão de conforto e conveniência. De fato, a unidade familiar proporciona uma segurança indispensável à criança pequena (WINNICOTT, 2005, p. 18).

Autores como Zeanah, Nelson, Fox, Smyke, Marshall, Parker & Koga (2003) apresentam um posicionamento que abarca tanto crianças, quanto adolescentes. Para eles a perda ou afastamento da “figura de referência” associada à institucionalização pode desencadear comprometimentos cognitivos.

Além das idéias desses autores, é possível refletir sobre os efeitos da institucionalização para crianças usando, por exemplo, o conceito de “envolvimento” para Winnicott (2005). Para esse autor, “envolvimento” consiste na interação afetiva que emerge no início da vida emocional da criança, permitindo que a mesma sinta e seja sentida em sua totalidade¹⁸. O abrigo compromete o que Winnicott (2005) denomina de “lar primário”, ou seja, um ambiente dentro do qual figure segurança afetiva para que a criança exerça suas “boas e más ações” e, ainda assim, se sinta amada.

Crianças abrigadas tendem a ser vistas de maneira estereotipada, marcadas por uma expectativa de docilidade. Desconsidera-se, entretanto, o grau de sofrimento a que são submetidas e as conseqüências deste no desenvolvimento emocional.

A partir da proposição de Winnicott (2005), é possível inferir que a permanência prolongada em abrigos pode comprometer o pleno desenvolvimento da criança, garantido na Doutrina da Proteção Integral, presente no artigo 227 da Constituição Federal de 1988 e ao longo do Estatuto da Criança e do Adolescente.

¹⁸ A capacidade de se envolver é uma questão de saúde, uma capacidade que, uma vez estabelecida, pressupõe uma complexa organização do ego, que só pode ser concebida como uma proeza, uma proeza de cuidados. (WINNICOTT, 2005, p. 112)



2.2. Censo MCA: vinculação familiar

Frente ao que foi discutido, ressalta-se a importância da vinculação familiar tanto para crianças quanto para adolescentes. Sendo assim, faz-se necessário refletir sobre a existência de vínculos familiares ou não entre abrigados e suas famílias de origem.

Do material resultante do censo é possível apreender que no Estado do Rio de Janeiro, entre os infantes e jovens abrigados, (92,12%) possuíam vinculação familiar e outros (7,88%) ou possuíam pais ou mães desconhecidos (1,23%) ou eram órfãos (4,69%) ou não havia informação sobre os mesmos (1,96%)¹⁹. Sendo assim, é importante que a referida rede se atente para essa realidade e pense alternativas de preservação dos “vínculos familiares”.

Segundo Da Silva e Cordeiro de Aquino (2005, p.189), é possível, logo que superadas as situações que levaram ao afastamento de crianças e adolescentes do seu núcleo de origem, a busca da reestruturação familiar. Segundo as autoras

A reestruturação familiar envolve aspectos complexos, relacionados à superação de fatores difíceis de resolver em curto prazo, como o desemprego e a dependência de drogas, por exemplo, que demandam muito mais em termos de coordenação de outras políticas públicas do que um esforço isolado das próprias instituições de abrigo. No entanto, essas entidades podem realizar ações de valorização da família, bem como estabelecer inserção dos familiares na rede de proteção social disponível e nas demais políticas públicas existentes (DA SILVA E CORDEIRO DE AQUINO, 2005, p. 189).

A intenção, ao ressaltar por meio do censo MCA que os abrigados têm, em sua maioria, vínculos familiares, é pontuar a relevância de ações efetivas de reinserção familiar. Para tanto, deve existir uma integração e comunicação na rede protetiva (Conselhos Tutelares, Ministério Público, Juízos de Direito, Gestores Públicos, etc.) com o intuito de garantir o caráter provisório e excepcional dos abrigos. Além disso, há que ser ressaltada a necessidade de políticas sociais voltadas para as famílias que, muitas vezes, em função do compartilhamento da representação de que pobreza representa risco para seus filhos, reagem passivamente frente a ações que podem resultar no afastamento provisório de sua prole.

2.3. Censo MCA: desabrigamento, adoções e ponderações finais.

Por fim, é importante observar o que os dados dizem a respeito do desabrigamento de crianças e adolescentes no Estado do Rio de Janeiro. Segundo o censo MCA, 1367 crianças e adolescentes foram desabrigadas. Desse universo, (28,24%) retornaram à família e (11,27 %) foram colocados em “família substituta”.

O abrigamento, como já fora dito, oferece prejuízos ao desenvolvimento emocional de crianças e adolescentes. Entre-

¹⁹ Ver tabela- Situação quanto aos vínculos biológicos e jurídicos com os genitores

¹⁹ O mesmo autor, convoca a sociedade a fornecer o acolhimento e referência emocional aos que necessitam.

tanto, não é possível desconsiderar que há crianças e adolescentes que são afastados de seus lares de origem em função de atitudes, de alguns de seus responsáveis, capazes de comprometer a integridade física e o desenvolvimento emocional dos infantes e jovens em questão. Nesses casos, segundo Winnicott (2005) cabe ao ambiente que os recebe estar preparado para compreender a tensão emocional própria desta situação. Assim como oferecer "(...) estabilidade emocional, cuidados individuais e continuidade destes cuidados" (WINNICOTT, 2005, p.82)²⁰.

O mesmo autor convoca a sociedade a fornecer o acolhimento e referência emocional aos que necessitam. Cabe ressaltar que a adoção pode ser uma alternativa para os que se encontram nessa situação. Segundo o censo, no Estado do Rio de Janeiro existem hoje 249 infantes e jovens aptos à adoção. Esta é também uma possibilidade de desinstitucionalização, sendo importante lembrar que a legislação brasileira estabelece uma relação de absoluta igualdade entre filhos biológicos e adotivos. Ademais, o propósito nesse artigo não é o de difundir uma "cultura da adoção" indiscriminadamente. A idéia é pontuar que existem diferentes possibilidades para proporcionar uma vinculação entre crianças, adolescentes e família. Não só no Brasil, mas também no mundo Ocidental, impera a ênfase na genetização do parentesco, ou seja, a concepção de que elos parentais emergem de ramificações biológicas da herança genética. Sendo assim, a adoção não é uma prática social difundida, nem tampouco valorizada culturalmente.

Por último, é imperativo afirmar que o Estatuto da Criança e do Adolescente é produto do processo de democratização do país. Sendo assim, destaca-se a necessidade de políticas públicas cujo objetivo seja diminuir as diferenças e desigualdades sociais através de condições dignas de inserção ao mundo do trabalho, de maior escolaridade, de amplo acesso à cultura para pobres ou ricos. Desta forma é possível vislumbrar novas possibilidades, novos sonhos, novos caminhos, favorecendo a proteção integral às crianças e suas famílias numa expressão de pleno exercício de cidadania.

O material discutido é uma realidade social que existe além das tabelas. O mundo numérico certamente não é fidedigno ao olhar de cada criança, às fraldas, ao choro, ao sorriso. As tabelas não revelam o cheiro de criança. Os números escondem as brincadeiras de roda, os jogos de futebol, os gritos de gol. As tabelas mascaram o pulsar da realidade, pois os números não têm rosto, não sentem dor nem medo e não anseiam por proteção. O olhar científico e distanciado não pode permitir que se perca de dimensão que estão em questão vidas que sonham com o cumprimento do artigo 227 da Constituição Federal.

²⁰ O mesmo autor, convoca a sociedade a fornecer o acolhimento e referência emocional aos que necessitam.



Referências Bibliográficas

ARANTES, Esther Maria de Magalhães. Rostos de crianças no Brasin. In: PILOTTI, Francisco; RIZZINI, Irene (org.). **A arte de governar as crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano Del'niño /USU/Amais, 1995, p. 171-220.

DA SILVA, Enid Rocha Andrade; CORDEIRO DE AQUINO, Luseni Maria. Os abrigos para crianças e adolescentes e o direito à convivência familiar. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, ago. 2005, p.186-193. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_11/ENSAIO3_Enid.pdf> Acesso em 15 jun 2008.

ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E A LEGISLAÇÃO CORRELATA. Lei nº 8069/90, de 13/07/90 Atualizada e legislação correlata. **Associação Brasileira dos Magistrados da Infância e da Juventude**. Rio de Janeiro, 2004.207 p.

GOFFMAN, Erving. **Manicômios, prisões e conventos**. São Paulo: Perspectiva, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA . Análise dos resultados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio &- PNAD (2004). Disponível em < <http://www.ibge.gov.br/home>> Acesso em 15 jun. 2008.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA &- IPEA. (2004). Levantamento nacional de abrigos para crianças e adolescentes da rede SAC. Brasília. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br> > Acesso em 03 maio 2005

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/003/00301009.jsp?ttCD_CHAVE=3681> Acesso em 18 de jun 2008.

RIZZINI, Irene.; RIZZINI, Irma. **A institucionalização de crianças no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed PUC, 2004.

ROSÁRIO, Rubilene; YOKOYAMA, Patrícia de Almeida. O papel do Judiciário na efetivação de medidas institucionais diante de uma nova cultura da adoção. Disponível em <<http://www.abmp.org.br/congresso2008/teses/224121O%20PAPEL%20DO%20JUDICIARIO%20NA%20EFETIVACAO%20DE%20MEDIDAS%20INSTITUCIONAIS%20DIANTE%20DE%20UMA%20NOVA%20CULTURA%20DE%20ADOCACAO.doc>> Acesso em 03 jun. 2008.

SANTOS, Erika Piedade da Silva. (Des)contruindo a “menoridade”: uma análise crítica sobre o papel da Psicologia na produção da categoria “menor”. In: GONÇALVES, Hebe Signorini, BRANDÃO, Eduardo Ponte. **Psicologia jurídica no Brasil**. 2.ed. Rio de Janeiro: Nau Ed., 2005, p.205-48.

SIQUEIRA, Aline Cardoso; DELL'AGLIO, Débora Dalbosco. O impacto da institucionalização na infância e na adolescência: uma revisão de literatura. **Psicol. Soc.**, Jan./Apr. 2006, vol.18, no.1, p.71-80.

WINNICOTT, Donald Woods. **Privação e Delinquência**. São Paulo, Ed. Martins Fontes, 2005.

ZEANAH, H. C., NELSON, C. A., FOX, N. A. SMYKE, A. T., MARSHALL, P., PARKER, S. W. & KOGA, S. Designing research to study the effects of institutionalization on brain and behavioral development: The Bucharest Early Intervention Project. **Development and Psychopathology**, 2004, vol 15, p. 885-907.



7.II. O “JOVEM” ESTATUTO E A GARANTIA DO DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA: BREVE ANÁLISE DOS DADOS DO “CENSO DA POPULAÇÃO INFANTO-JUVENIL ABRIGADA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO”²¹

Anália dos Santos Silva

Assistente Social do 4º Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça da Infância e da Juventude desde o ano de 1999.

Márcia Nogueira da Silva

Assistente Social do 4º Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça da Infância e da Juventude desde o ano de 2002. Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UERJ. Mestre em Serviço Social pela PUC/RJ.

Prólogo: O “jovem” Estatuto da Criança e do Adolescente e o direito à convivência familiar e comunitária:

Em julho do corrente ano, o Estatuto da Criança e do Adolescente fará dezoito anos. Estará se tornando, então, um jovem adulto. Nesta fase da existência, espera-se que seus sonhos e projetos delineados comecem a se materializar, tendo em vista que nosso jovem sempre quis construir um futuro brilhante, e que toda a sua vida foi pautada por princípios que visam à construção de uma sociabilidade diferente, em que o respeito à vida, à saúde e a tantos outros direitos fundamentais e indisponíveis seja uma tônica.

Se nos reportarmos à existência real desse jovem adulto - o Estatuto da Criança e do Adolescente, veremos, contudo, que ela é marcada por profundas contradições que limitam e, ao mesmo tempo, incitam a trilha de seus caminhos pela vida afora. É preciso dizer, também, que esse jovem nasceu num contexto histórico bastante “estranho”, pois ao mesmo tempo em que sua concepção denota o exercício das lutas progressistas e coletivas nacionais e internacionais, as possibilidades de expressão de sua essência e materialidade vão se tornando cada vez mais difíceis, num momento marcado pelo enxugamento das políticas públicas e pelo retorno e ampliação de estratégias de controle e disciplinamento de grandes parcelas destituídas de seus direitos de cidadania. Sua infância foi marcada por importantes desafios, e sua adolescência por constantes batalhas entre os que defendiam sua legitimidade e os que propunham a destruição de seus projetos mais importantes.

²¹ Este texto foi elaborado tendo como referência a experiência de assessoria técnica, em matéria de Serviço Social, prestada aos Promotores de Justiça de Infância e Juventude do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Um dos focos de atuação da equipe de Serviço Social é a avaliação de serviços, projetos, programas e políticas públicas voltados ao público infanto-juvenil, o que inclui os programas de acolhimento institucional ou familiar. Essa avaliação tem como objetivo a proposição de sugestões para a melhoria da qualidade do atendimento prestado ao público infanto-juvenil.



Podemos lembrar que, dentre seus projetos, a garantia do direito à convivência familiar e comunitária pode ser considerada um “capítulo à parte”²². Em seu íntimo, nosso jovem sempre teve um sonho: garantir a todas as crianças e adolescentes um direito que foi - para um determinado grupo - negado ao longo dos últimos cinco séculos de história brasileira.

A defesa da garantia da convivência familiar e comunitária faz de nosso jovem Estatuto um vanguardista, pois ele precisa virar de ponta à cabeça uma cultura institucional criada à custa da violência, da repressão, do desrespeito à individualidade e da segregação de milhares de crianças e adolescentes atendidos nas diversas instituições, públicas e, ou, privadas, que executavam as ações previstas na política nacional ao longo de várias décadas, em especial a partir do século XX. Essa defesa faz dele, com certeza, uma referência no processo tenso de construção das políticas para a infância e juventude brasileiras, ainda que, por muitas vezes, tenha se frustrado ao ver que a maioria de seus sonhos de criança ainda não se realizou. Faz também de nosso jovem um exemplo da resistência e do devir histórico, posto que sua realização é um processo constituído na dinâmica política e eminentemente contraditória da vida social.

Felizmente, hoje o jovem Estatuto não está mais sozinho na construção de seu futuro, pois uma “nova geração” de normativas, como o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (**PNCFC**) e o Sistema Nacional Sócio-Educativo (**SINASE**), foi gestada para fortalecer e ampliar os sonhos de nosso rapaz. Estas normativas, ancoradas nos princípios e diretrizes semeados pelo Estatuto, reforçam a importância de se programarem estratégias que confirmam efetividade ao direito à convivência familiar e comunitária. O Plano Nacional, por exemplo, delinea uma série de ações que devem ser concretizadas, em curto, médio e longo prazo, para facilitar o acesso de crianças e adolescentes às suas famílias de origem, à sua comunidade, e, em alguns casos, sua inserção em famílias substitutas.

Dentre as ações prioritárias e de curto prazo, chamamos a atenção para aquelas que visam à sistematização de dados sobre a situação de crianças, adolescentes e suas famílias, tendo como prioridade os casos em que o direito à convivência familiar e comunitária foi violado. Nesse âmbito, a produção de pesquisas e levantamentos é um importante instrumento a ser considerado no planejamento, execução e avaliação das políticas públicas voltadas ao grupo populacional em tela, pois permite o conhecimento e mensuração dos desafios, bem como a construção de estratégias atentas às demandas da realidade.

Para concretizar essa ação prioritária, várias iniciativas começam a ser realizadas em todo o país, ao que cabe destaque para a criação e implantação, em maio de 2007, do **Módulo Criança e Adolescente (MCA)**, num processo capitaneado pela Assessoria de Direito Público do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ). Trata-se de

*um cadastro on line que contém dados das entidades de abrigo e de cada criança ou adolescente abrigado nas instituições do Estado do Rio de Janeiro, e que foi desenvolvido para servir como ferramenta aos operadores da rede de proteção infanto-juvenil, na busca da garantia do direito à convivência familiar*²³.

²² O Capítulo III do Estatuto da Criança e do Adolescente trata, especificamente, do **direito à convivência familiar e comunitária**

²³ Fonte: http://www.mp.rj.gov.br/portal/page?_pageid=577,9644642&_dad=portal&_schema=PORTAL. Consultada em 16/06/2008.



A partir da criação desse cadastro, foi possível realizar, em 2008, o “**Censo da População Infanto-juvenil abrigada do Estado do Rio de Janeiro**”, que apresenta dados imprescindíveis para a análise da realidade e proposição de estratégias de promoção, garantia e defesa dos direitos de crianças e adolescentes, com ênfase na convivência familiar e comunitária. Os dados se concentram nos seguintes eixos: **perfil dos abrigados, vínculos familiares, tempo e motivos do abrigamento e desabrigamento** das crianças e adolescentes.

Como nossa experiência de atuação no **4º Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça da Infância e da Juventude (CAOPJIJ) do MPRJ** tem como foco a avaliação de projetos, programas e políticas públicas voltadas à população infanto-juvenil, com vistas à melhoria da qualidade do atendimento, apresentaremos, a partir dos dados coletados no censo, uma breve análise dos limites, desafios e possibilidades para garantir o direito à convivência familiar de crianças e adolescentes cuja história, ainda que excepcional e provisoriamente, é marcada pelo afastamento de sua família e comunidade de origem. É importante enfatizar, ainda, que nossa análise manterá diálogo com os princípios defendidos pelo nosso jovem Estatuto, em especial os expressos no artigo 92, que tratam especificamente da medida de abrigo.

Os dados do Censo: o que podem nos dizer?

Os dados do “Censo da População infanto-juvenil abrigada no Estado do Rio de Janeiro” podem ser lidos, pelo menos, de duas formas. A primeira delas é como um instrumento para indicar a situação das crianças e adolescentes que se encontram abrigados no Estado do Rio de Janeiro.

Nessa primeira opção – extremamente relevante - eles servem para indicar o perfil das crianças acolhidas, as formas de abrigamento e desabrigamento e a situação legal no que se refere, em especial, ao poder familiar. Essa forma de ler os dados possibilita a sugestão de ações que permitam uma maior celeridade nos processos de retorno das crianças ao convívio de suas famílias e comunidades, e, em alguns casos, na colocação dos abrigados em família substituta.

A segunda forma de leitura dos dados, proposta por nós neste artigo, visa a indicar como aqueles podem contribuir para o desvelamento dos traços da política de atendimento no Estado do Rio de Janeiro. Embora não despreze a importância das ações que podem ser ensejadas na primeira opção, nosso mote visa a estabelecer reflexões que possam contribuir, ainda, para a problematização do trabalho desenvolvido pelas entidades de abrigo, tendo em vista, sobretudo, sua relação com a observância, ou não, dos princípios que devem orientá-las. Vamos aos dados.

No que se refere ao item **distribuição da população infanto-juvenil abrigada no Estado do Rio de Janeiro** é importante destacar que os dados foram apresentados de forma a dar visibilidade a alguns elementos: **número de abrigos no município, número/percentual de crianças e adolescentes abrigados e número/percentual de crianças e adolescentes aptos à adoção**. Ao olharmos a tabela, é possível observar que, do total de municípios do Rio de Janeiro, um percentual de 69,56% possui pelo menos um abrigo, enquanto 30,43% não possuem nenhum programa de acolhimento, seja institucional ou familiar. Foi possível observar, ainda, que, do total de municípios, aqueles que se



localizam na chamada Região Metropolitana ocupam as quatro primeiras posições do ranking, somando 61,63% dos casos de abrigamento.

Quanto a estes dados, vale destacar que, apesar da ausência de programas de acolhimento em cerca de 30% dos municípios, e da prevalência de crianças abrigadas na Região Metropolitana, há, em especial nessa região, a existência de abrigados de outros municípios, inclusive daqueles que não possuem programas implantados. É possível, então, que os municípios que não têm entidades de abrigo utilizem os serviços de cidades vizinhas, o que, a nosso ver, pode contribuir para a ampliação do tempo de permanência das crianças e adolescentes nos abrigos, e para o conseqüente esfacelamento dos vínculos familiares e comunitários.

Ainda quanto à distribuição das crianças e adolescentes, foi possível observar, tomando como exemplo alguns municípios, que a relação entre o número de entidades e o número de abrigados pode ser um entrave para a qualidade do acolhimento, em especial no que se refere ao *atendimento personalizado e em pequenos grupos* (inciso III do artigo 92 do ECA). Os dados mostram que, nesses municípios, os programas de abrigo atendem a mais de 20 crianças e adolescentes. Chama a atenção, em especial, o caso de um município do interior, que mantém um programa que acolhe mais de uma centena de abrigados. No que se refere a esta problemática, cabe salientar que, no ano de 2004, a equipe de Serviço Social do 4º CAOPJII efetuou um levantamento das visitas técnicas realizadas em trinta e seis abrigos do Estado do Rio de Janeiro²⁴. Dentre os dados coletados na amostra, alguns pontos chamam a atenção:

A ausência de plano personalizado de atendimento aos abrigados foi constatada em todas as entidades visitadas, contrariando o artigo 94, III do ECA. Essa ausência é flagrante nos casos dos adolescentes que estão prestes a completar 18 anos, que não têm perspectiva de desligamento da entidade. Somente a proximidade do desligamento obrigatório leva ao planejamento de ações individuais para o adolescente, sem que este tenha trabalhado a construção de seu projeto de vida durante o tempo de permanência no abrigo, com o apoio de educadores e técnicos capacitados. Vale destacar que a não elaboração do plano personalizado pode acarretar a massificação do atendimento, resultando em entraves para a reinserção familiar ou colocação em família substituta. (SILVA & SILVA, 2008a, p. 9)

Vale destacar, também, que o número de **crianças e adolescentes aptos à adoção**, à exceção do Município do Rio de Janeiro (2,55%), fica abaixo de 1,0% dos casos. Os dados podem contribuir para a construção de, pelo menos, duas hipóteses.

A primeira se refere à efetiva provisoriedade do afastamento das crianças e adolescentes de suas famílias de origem, o que indica que a medida pode não ter sido tomada como forma de transição à colocação em família substituta. A segunda se refere às dificuldades no processo de identificação dos casos em que se esgotam as possibilidades de reinserção na família de origem, o que pode estar relacionado a elementos endógenos e exógenos da política de atendimento (existência e qualificação dos recursos humanos, existência de planos de trabalho, elaboração de planos personalizados de atendimento, relação entre os órgãos e serviços, investimento, articulação com as políticas sociais e econômicas, etc.).

²⁴ Os resultados estão expostos no artigo de SILVA & SILVA (2008 a).

Ao confrontarmos os dados deste item com os referentes ao **tempo de abrigamento**, é possível destacar que a prevalência de crianças e adolescentes que se encontram nos abrigos há mais de um ano (54,58%) salta aos olhos, e pode ser, por um lado, um indicativo de que haja sensíveis dificuldades nos processos de reinserção familiar, e, por outro, de que, efetivamente, a reinserção da criança, e, ou, adolescente não seja possível²⁵.

Cabe salientar que o levantamento realizado pela equipe de Serviço Social do 4º CAOPJII no ano de 2004 resultou nas seguintes considerações:

No que se refere ao tempo de abrigamento, observamos que o tempo médio de permanência em 11% dessas entidades era maior que 05 anos; em 6% era maior que 04 anos; em 8% das entidades o abrigamento durava 03 anos; em 19% até 02 anos; em 53% o tempo de abrigamento era de 01 ano e em 3% das entidades os abrigados permaneciam, em média, menos de 01 mês (Acolhimento e Triagem).

O longo tempo de permanência e, sobretudo, a ausência de programa personalizado de atendimento faz com que as crianças e adolescentes sem perspectiva de reinserção familiar completem 18 anos nas entidades, sem condições de viverem fora delas com autonomia mínima, uma vez que esta não foi construída ao longo da permanência nas mesmas. Das entidades visitadas no período em questão, 8,0% mantinham abrigados entre 18 e 21 anos de idade. (SILVA & SILVA, 2008a, p. 11)

Se, por sua vez, relacionarmos os elementos já apontados aos dados referentes aos **motivos do abrigamento**, é possível indicar que as situações denominadas de “*carência de recursos materiais*” ocupam o segundo lugar, totalizando um percentual de cerca de 13% dos casos. É importante frisar que, se relacionadas às questões tratadas nos parágrafos anteriores, as situações de carência de recursos podem denotar que o número de abrigamentos e a permanência de crianças e adolescentes por longos períodos nas entidades podem estar diretamente relacionados à ausência de políticas públicas, em especial as de caráter econômico, que permitam a reprodução cotidiana das famílias das classes subalternizadas.

Nesse ensejo, cabe destacar, que a pesquisa nacional do IPEA nas entidades de abrigo da rede **SAC**, publicada no ano 2004, revelou que um percentual de 24,1% dos abrigamentos se devia à carência de recursos materiais das famílias ou responsáveis.

É válido reforçar, ainda, que as situações de abrigamento em função de negligência, abandono, violência, etc., também podem denotar a ausência de políticas que possam contribuir para a prevenção de situações de violação de direitos. Cumpre salientar que a escassez de ações intersetoriais voltadas para a questão da negligência e da violência (física, psicológica e sexual, que somam 26,1% dos casos levantados pelo censo, tem gerado sérios entraves à manutenção de crianças e adolescentes em suas famílias e comunidades de origem, tendo em vista que não há serviços especializados no acompanhamento das famílias.

Com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social, no ano de 2004, há previsão de criação de serviços de proteção especial de média complexidade que desenvolvam ações que tangenciam as questões supramencionadas, mas

²⁵ Vale frisar, não obstante, que quando a reinserção familiar não é possível devem ser mobilizadas estratégias para a colocação da criança e, ou, adolescente em família substituta, conforme o disposto no inciso II do artigo 92 do ECA



é relevante sublinhar que a ausência de articulação com as outras políticas públicas e sociais tende a esvaziar as possibilidades de sucesso das mesmas. É importante problematizar, também, como as referências culturais produzidas socialmente contribuem para a construção das noções de “negligência”, “risco social e pessoal”, “violência”, etc., a fim de que estas não sejam naturalizadas e potencializem a reiteração de práticas conservadoras, discriminatórias, disciplinadoras e descoladas da realidade social concreta.

Outro elemento de suma relevância a ser destacado **refere-se às crianças e adolescentes abrigados que necessitam de tratamento de saúde especial**, que representam um percentual de 15,09% dos casos levantados pelo censo. Neste universo, encontramos variadas situações de saúde, dentre as quais se destacam os **transtornos mentais** (26,67%), as **dificuldades fonoaudiológicas** (16,15%) e **psicomotoras** (10,81%), e **outras doenças** (20,59%). Tais dados indicam que as dificuldades de acesso a tratamento e acompanhamento especializado - diretamente relacionadas à efetividade das políticas de saúde, educação, etc., podem potencializar tanto o abrigamento quanto a longa permanência nas instituições.

Ainda que não chegue ao percentual de 2,0%, as situações de abrigamento por “*falta de creche ou escola em horário integral*” merecem ser citadas, pois podem indicar traços peculiares da contemporaneidade, a saber: a focalização, a seletividade e a *assistencialização das políticas sociais* (RODRIGUES, 2007, p.1). Nesse contexto, marcado pela redução e, ou, estagnação da cobertura das políticas de caráter compensatório e redistributivo, há uma tendência ao atendimento focalizado nas situações de “extremo risco social”, o que pode contribuir para o escamoteamento do princípio da Universalidade, que pauta a concepção da maioria das políticas sociais brasileiras.

Igualmente, é possível inferir que o desmonte e o sucateamento progressivos das políticas públicas – como a de Educação, por exemplo – podem gerar, em última instância, a tendência de absorção das demandas por instituições voltadas ao cuidado de crianças e adolescentes que se encontram em situações de extrema violação de direitos, como os abrigos. Mesmo que apareçam de forma pulverizada, travestida e individualizada, estas demandas devem ser consideradas e enfrentadas numa perspectiva coletiva, orientada para a construção de uma política de atendimento articulada, universal, que possa - nos ditos de lamamoto (2004, p.273), *atender concretamente às necessidades das maiorias*. Nesse ensejo, cabe destacar a relevância de investimento efetivo nas políticas sociais básicas, bem como em todas as linhas de ação previstas no artigo 87 do ECA.

No que se refere ao item **motivos de desabrigamento**, é interessante destacar que a “*reintegração familiar*” e a “*colocação em família substituta*” somam 39,51% dos casos. Apesar disso, dois dados nos preocupam. O primeiro é referente às situações de “*evasão*”, que somam 21,80% dos casos, e podem indicar, pelo menos, uma hipótese: a do mecanismo de “*porta giratória*”, em que as crianças e adolescentes - em especial os que possuem histórico de vivência nas ruas, passam por vários serviços, incluindo as entidades de abrigo, sem que ocorra sua efetiva reinserção familiar e comunitária²⁶.

O segundo dado refere-se ao motivo “*alcançou a maioridade*”, que soma 5,85% dos casos. Ainda que este dado possa ser

²⁶ Ao comentar esse mecanismo, Santanna e Koller (2004) indicam que muitas instituições de abrigo que deveriam funcionar como porta de entrada no sistema de proteção passam a se configurar como portas giratórias, pois os abrigados passam por elas inúmeras vezes entre os períodos em que retornam para as ruas ou para suas famílias e comunidades de origem

“naturalizado”, tendo em vista a impossibilidade de continuidade do atendimento com o alcance da maioridade, ele pode indicar compulsoriedade do desligamento aos 18 anos de idade, sem que tenha havido efetiva observância dos princípios da *preservação dos vínculos familiares* – com vistas à reinserção, da *integração em família substituta* e da *preparação gradativa para o desligamento*, que pressupõe o incentivo à autonomia e protagonismo das crianças e adolescentes abrigados.

Algumas considerações sobre os desafios apontados pelo Censo

Os dados do “Censo da População infante-juvenil abrigada no Estado do Rio de Janeiro” indicaram a distância entre os ditames legais e a realidade das crianças e adolescentes abrigados nas instituições. A aplicação dos princípios do ECA, sobretudo no que tange a excepcionalidade e provisoriedade, tem ocorrido de forma lenta no cotidiano dos abrigos e muitos são os entraves para superação dos problemas identificados.

Não obstante, observamos que o ECA é uma referência para a avaliação do funcionamento dessas entidades, e possibilita aos órgãos de defesa dos direitos da criança e do adolescente traçarem estratégias na busca pela adequação do atendimento e aproximação entre esta Lei e a realidade social. Nessa busca, avaliamos que a superação dos entraves identificados depende da mudança de algumas práticas institucionais e, sobretudo, de políticas eficazes que dêem suporte às famílias que, muitas vezes, vêem no *abrigamento* de seus filhos a única resposta do Poder Público às dificuldades enfrentadas para mantê-los.

Desse modo, destacamos a importância do Ministério Público como órgão fiscalizador das ações do Poder Público, principalmente, na proposição de intervenções para o melhor funcionamento dessas entidades. Para tanto, é fundamental efetivar uma proposta de articulação com a sociedade civil e com os órgãos e as instituições de promoção, de defesa e de controle do Sistema de Garantia de Direitos.

A proposta consiste na organização de fóruns permanentes, com a participação dos abrigos e demais atores que integram a rede de atendimento – MP, Judiciário e sua Equipe Técnica, Conselho Tutelar, Secretarias Municipais de Saúde, Educação, Promoção Social, etc., visando à criação de um fluxograma da política de atendimento e o estabelecimento de metas para a melhoria dos abrigos, bem como das estratégias para alcançá-las. Vale destacar, ainda, que o principal desafio que se coloca é o da articulação entre as políticas sociais e econômicas, como estratégia de redução das desigualdades sociais que agravam as formas de violação dos direitos de crianças e adolescentes.

Na busca pela melhoria das condições de atendimento das entidades, é importante que os profissionais envolvidos tenham clareza de que o abrigo não ocupa o lugar da família, mas durante o tempo de permanência no mesmo as crianças e adolescentes devem ter sua individualidade respeitada, através do resgate de sua história e construção de um projeto de vida, contando com profissionais capazes de auxiliá-los nessa construção, para que seja assegurado o direito à convivência familiar e comunitária daqueles.

Cabe salientar que o **PNCFC** também tem como um de seus objetivos o reordenamento das instituições que oferecem programa de abrigo, a partir de critérios de qualidade, com a difusão de uma cultura de atendimento que assegure a ma-



nutrição de crianças e adolescentes junto às suas famílias. Nesse sentido, as iniciativas que possibilitam o mapeamento da realidade, como o **Módulo Criança e Adolescente (MCA)**, podem contribuir efetivamente para identificar os pontos de estrangulamento da política em tela. É importante, contudo, que esses dados sejam analisados com o auxílio de referências que considerem as dimensões sócio-histórica, econômica e cultural, a fim de garantir a contextualização dos fenômenos e o elenco de prioridades para melhoria da qualidade do atendimento.

Epílogo: Sobre o futuro do “jovem” Estatuto e o direito à convivência familiar e comunitária

Às vésperas de seus dezoito anos, pode parecer, à primeira vista, que o Estatuto da Criança e do Adolescente, nosso jovem rapaz, não tem muitos motivos para comemorar.

Contudo, ao olhar para frente, o ECA se vê diante de três elementos positivos reforçados nas diversas normativas recentes²⁷: a afirmação do **direito à convivência familiar e comunitária**; a busca pela **elevação dos padrões de qualidade das políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes** e a tentativa de **constituição de fluxos articulados entre os diversos atores da política de atendimento** (SILVA & SILVA: 2008b, p.1).

Se sua juventude será bem sucedida, isso depende dos resultados universais, particulares e singulares das lutas engendradas pelos projetos societários em disputa. Deste modo, para os que querem contribuir para o futuro exitoso de nosso jovem Estatuto, só nos cabe deixar, em meio a tantos desafios, esta reflexão capital feita por CUNHA (1998, p. 47):

Quando procuro uma conceituação para o ECA, costumo defini-lo como projeto e processo. É projeto porque é engajado e comprometido com a realidade de onde ele brota, e também porque aponta um norte, um caminho a ser seguido que nos referencia em nossas ações. É processo porque é dinâmico e não estático, acompanhando as contradições da realidade concreta e de suas condições materiais. Como projeto e processo, o ECA sempre estará se fazendo de acordo com o dinamismo social. Assim sendo, entre o ECA e a realidade existe um espaço que deve ser ocupado por cada um de nós: muito mais próximos estarão o ECA e a realidade, na medida exata em que nós façamos essa aproximação.

²⁷ Dentre as quais citamos o Plano de Convivência, o SINASE, a Política Nacional de Assistência Social, etc.

Referências Bibliográficas:

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME/ SECRETARIA NACIONAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL. Política Nacional de Assistência Social. Brasília: Novembro 2004.

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.

CUNHA, José Ricardo. "A nova política de atendimento no Estatuto da Criança e do Adolescente". In: DINIZ, Andréa; CUNHA, José Ricardo (Org). **Visualizando a política de atendimento à criança e ao adolescente**. Rio de Janeiro: KRART, 1998.

IAMAMOTO, Marilda V. "Questão social, família e juventude: desafios do trabalho do assistente social na área sociojurídica". In: **Política social e juventude: uma questão de direitos**. Mione Apolinário Sales, Maurílio Castro de Matos, Maria Cristina Leal (orgs.). São Paulo: Cortez, 2004.

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.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. 1º Censo da População infanto-juvenil abrigada no Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: 2008.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Estatuto da Criança e do Adolescente. Lei 8069, de 13/07/1990. Niterói: FIA, 2005.

RODRIGUES, Mavi. "Assistencialização da seguridade e do Serviço Social no Rio de Janeiro: notas críticas de um retrocesso". IN: Revista Serviço Social e Sociedade, ano XXVIII, n.º 91, setembro de 2007.

SANTANA, Juliana Prates & KOLLER, Sílvia Helena. "**As instituições de atendimento e as famílias dos jovens em situação de rua: funções complementares ou excludentes?**". In: **Infância em família: um compromisso de todos: (anais)/** organizadoras: Maria Regina Fay de Azambuja, Maritana Viana Silveira (e) Denise Duarte Bruno. Porto Alegre: Instituto Brasileiro de Direito de Família, 2004.

SILVA, Anália dos Santos & SILVA, Márcia Nogueira da. "As entidades de abrigo frente aos princípios do Estatuto da Criança e do Adolescente – avaliação das visitas realizadas pela equipe de Serviço Social do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro". Rio de Janeiro, 2008 (mimeo).

_____. "Políticas para Infância e Juventude e Recursos Humanos: alguns apontamentos". (Publicado no Boletim Informativo do 4º CAOPJJ. N.º 22, ano III, abril de 2008).



7.III. APONTAMENTOS SOBRE A POLÍTICA E A PRÁTICA DO SISTEMA DE PROTEÇÃO A CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO A PARTIR DOS DADOS DO CENSO DA POPULAÇÃO INFANTO-JUVENIL ABRIGADA

Liana Barros Cardozo de Sant'Ana

Promotora de Justiça – Equipe de Gestão do Módulo Criança e Adolescente (MCA)
Mestre em Direito da Cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Pergunto-me a mim mesmo de que será que meu filho se lembrará mais tarde e que nunca mais esquecerá. Lembrar-se-á de atravessar a rua de mão dada comigo, a caminho da escola, e de roçar-se em mim, como os animais fazem, para que eu não me fosse embora? (...) A memória é a nossa escola da vida. É a nossa única verdadeira defesa contra a traição e o abandono. (...) Enquanto me lembrar, eu estarei vivo e, vivendo, não deixarei morrer quem caminhou comigo, ao longo do caminho.

(Miguel de Souza Tavares, 2005, 147)

Desde o reconhecimento da peculiar condição de pessoas em desenvolvimento, ostentada por crianças e adolescentes, destinatários de proteção integral, foram a eles atribuídos diversos direitos²⁸. Dentre estes, propomos nos deter sobre o grau de efetividade que vem sendo conferido especificamente ao direito à convivência familiar, essencial à preservação da segurança socioafetiva necessária ao seu desenvolvimento físico e emocional.

Em meio a tantas e tão graves questões que afligem a infância no Brasil, já há quase duas décadas vêm sendo discutidas as inúmeras dificuldades filosóficas, ideológicas, estruturais e pragmáticas que os operadores da rede protetiva, cômicos dos novos parâmetros legais, encontram para adequar a política e a prática do abrigo de crianças e adolescentes aos contornos da lei²⁹.

O Censo ora apresentado mapeia as principais condições que envolvem o atendimento a expressivo grupo populacional, privado do direito à convivência familiar, indicando que, apesar da determinação legal, as entidades de abrigo continuam a atender no nosso Estado, não apenas a situações extraordinárias e provisórias, o que suscita para os operadores e estudiosos da área diversas reflexões e questionamentos.

Porém, desde já se apresenta pelo menos uma conclusão irrefutável. A de que a rede protetiva, inclusive o sistema de justiça, vem falhando gravemente no mister de garantir à camada mais vulnerável da população infanto-juvenil seu direito constitucional à convivência familiar.

²⁸ No Brasil, a doutrina da proteção integral está firmada na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Criança e do Adolescente

²⁹ O parâmetro legal ao qual nos referimos pode ser resumido como o respeito ao direito à convivência familiar e comunitária, cuja privação só pode ser admitida em razão do abrigo em caráter provisório e excepcional, devendo os órgãos protetivos sempre privilegiar a aplicação de medidas que favoreçam o fortalecimento dos vínculos familiares (arts. 100 e 101, parágrafo único, do Estatuto da Criança e do Adolescente)..

A pujante constatação de que as falhas do sistema protetivo têm redundado na sua ineficiência como regra e no seu sucesso como exceção é enfrentada muitas vezes ao longo desse trabalho, que não tem como objetivo exaurir inteiramente cada um dos aspectos enfocados, mas tão somente contribuir com o levantamento de hipóteses que podem estar associadas aos dados observados no Censo. As reflexões que propomos têm como ponto de partida, o enfoque essencialmente jurídico, por vezes agregado de ponderações nascidas a partir da experiência prática de atuação na área, não comportando nenhuma pretensão de que representem a única forma de interpretação e análise cabível.

O vínculo familiar: o papel da família na dimensão individual e na dimensão sociopolítica

Nenhum mora em casa. Nenhum mora na rua. Estão escondidos em orfanatos espalhados por todo o país. Ninguém os conhece porque não incomodam. Não fazem rebeliões nem suplicam esmolas. São personagens invisíveis de uma história jamais contada. Os órfãos brasileiros são órfãos de pais vivos. Homens e mulheres que (...) deixam seus meninos com a promessa de voltar, mas nunca retornam. (...) crianças e adolescentes solitários que choram escondidos de saudades de quem os largou. (MAGNO e MONTENEGRO, 2002)

Já foi mencionado que a convivência no seio da família é indispensável à preservação da segurança socioafetiva necessária ao desenvolvimento físico e emocional do ser humano, durante os seus primeiros anos de vida, os quais são marcados por grande imaturidade e vulnerabilidade, razão pela qual a ela se atribuiu o *status* de direito fundamental, com sede constitucional (CF, art. 227).

Biológicos ou substitutos, a importância dos laços familiares assume proporção que transcende a dimensão individual inerente aos direitos humanos da população estudada. O papel de apoio material, solidariedade e segurança desempenhado pela família no tecido social remanesce por toda a vida do ser humano, mesmo quando este já é adulto.

No que se refere à população empobrecida, como é o caso das famílias das crianças e adolescentes abrigadas, a segurança proporcionada pela rede familiar contribui para minimizar sua vulnerabilidade econômica. Na sociedade contemporânea, observa-se haver uma fronteira muito tênue separando a condição de pobreza da condição de miséria. Os vínculos com o mundo do trabalho são cada vez mais precários e instáveis, podendo se passar da situação de pobreza para a de indigência em razão do desemprego prolongado, da ocorrência de doenças incapacitantes, da aposentadoria, etc.

Nesses casos, Sarah Escorel (1999, 109-110) esclarece que

A estrutura familiar se apresenta assim como a grande retaguarda afetiva e material do trabalhador pobre nas suas relações com o mercado de trabalho, como o recurso fundamental para sua sobrevivência cotidiana. A família (a 'casa') é um âmbito, um domínio, um espaço onde ancorar-se, um lugar que pode chamar de



seu, frente ao mundo do trabalho (a 'rua') que lhe oferece uma experiência de insegurança na qual a ameaça da miséria está sempre presente. A 'experiência de limiaridade', o fantasma da miséria (...) – representada por ficar desempregado, passar fome ou 'ir morar debaixo da ponte' – está sempre presente no horizonte da maioria das famílias trabalhadoras: passar da pobreza, uma condição de vida em que os rendimentos (e o consumo) ao baixos, para a situação de miséria em que não há quase nenhum rendimento e o suprimento das necessidades básicas está parcial ou completamente inviabilizado. (SCOREL, 1999, 109-110)

Confirmando essas considerações, há estudos indicando que o afastamento ou o rompimento total com a família é um traço característico da configuração da população de rua, por exemplo³⁰. Fica claro portanto que pessoas sós, desprovidas de rede de apoio familiar, se tornam mais vulneráveis às vicissitudes da vida. A institucionalização prolongada tem historicamente produzido essas pessoas sós, despojadas de vínculos familiares que possam servir de referência e apoio ao longo da vida.

Por outro lado, a institucionalização tem produzido também pessoas sem perspectivas de vida autônoma, com arsenal de recursos significativamente mais limitado para desempenhar satisfatoriamente as competências da vida adulta, tais como o trabalho e a própria função de cuidado e proteção dos filhos.

Por isso, é comum observar o que os operadores e estudiosos da área chamam de círculo vicioso da institucionalização, caracterizado pela grande incidência no sistema de abrigo de filhos da população hoje adulta, que, quando eram crianças ou adolescentes, estiveram abrigados por períodos prolongados.

O renomado estudioso do tema, John Bowlby (1995, 74-75), registra que

a adaptação social, na vida adulta, de pessoas que haviam passado cinco anos de sua infância, ou mais, em instituições foi comparada à de outras pessoas que passaram o mesmo número de anos de sua infância em seus próprios lares (80 por cento eram insatisfatórios). Os resultados foram claramente favoráveis aos lares, pois apenas cerca de metade deste grupo (18 por cento), em comparação com o grupo das instituições (34, 4 por cento), tornou-se socialmente desadaptada. É alarmante que um terço dos indivíduos que haviam passado cinco ou mais anos em instituições tenham se tornado socialmente 'incapacitados' na vida adulta; este fato se torna ainda mais alarmante quando nos lembramos que uma das principais funções sociais de um adulto é a de ser pai ou mãe. Portanto, pode-se ter certeza de que 34 por cento dessas crianças que se tornaram 'incapacitadas socialmente' quando adultas, também o seriam como pai; e suspeitamos, ainda, que pelo menos algumas daquelas que não se mostraram totalmente incapazes socialmente deixariam muito a desejar como pais. Contudo, embora incapazes como pais, é pouco provável que estes indivíduos não tenham tido filhos; ao contrário, inúmeros devem ter tido filhos e muitas dessas crianças devem ter sofrido negligências e privação. Fica evidente assim, como as crianças que sofreram privação afetiva tornam-se pais incapazes de cuidado de seus filhos, e como os pais incapazes são comumente indivíduos que sofreram privação em sua infância. Este círculo vicioso é o aspecto mais sério do problema (...). (BOWLBY, 1995, 74-75)

³⁰ Nesse sentido, confira-se o trabalho de Sarah Escorel já citado.

Em resumo, fazendo a necessária ressalva de que jamais devemos admitir determinismos e deles extrair visões estreitadas sobre o problema profundamente complexo que estamos tratando, é inegável que o abrigo indevido ou excessivamente prolongado tem estreita relação com a existência de segmentos populacionais disfuncionais, que vivem à margem do restante do tecido social.

Os dados do censo mostram que 92,12% das crianças e adolescentes abrigados possui vínculos biológicos com seu núcleo familiar mais próximo, visto que nesses casos há, pelo menos, um dos pais vivos e conhecidos. Essa constatação já levou a população infanto-juvenil abrigada a ser chamada de “os órfãos de pais vivos”, “os filhos de ninguém”, entre outras expressões que designam a situação em que se encontram: os vínculos biológicos existem, mas não são funcionais, na medida em que não desempenham o seu papel.

As expressões retratam o distanciamento que em geral ocorre entre as famílias e seus filhos abrigados, o qual muitas vezes se traduz em condutas negligentes ou até no abandono total das crianças institucionalizadas. Levando em conta a importância do vínculo familiar, que inclusive pode ser entendido dentro de uma dimensão sociopolítica, além da individual, é imperativo que seja protegido pelos mecanismos estatais, visando à sua manutenção, resgate ou desenvolvimento.

Partindo dessa perspectiva, passamos então a analisar as razões pelas quais há em nosso Estado 3.732 (três mil, setecentos e trinta e dois) crianças e adolescentes em situação de abrigo, tendo seus vínculos familiares dia-a-dia expostos à vulnerabilização e ao esgarçamento, com graves conseqüências não só para o seu desenvolvimento, como também para a higidez do tecido social.

Responsabilidade pelas crianças e adolescentes abrigados: políticas públicas, atuação dos órgãos protetivos, convivência familiar e convivência comunitária

“Meu nome é ninguém”, repete o garoto, com o rosto enfiado na camiseta.

(MAGNO e MONTENEGRO, 2002)

Como já foi mencionado no capítulo de apresentação do presente Censo, o critério que define a responsabilidade pelo atendimento à população infanto-juvenil é o da municipalização (ECA, art. 88,I). Isso quer dizer que cabe a cada Município dar atendimento à sua própria população infanto-juvenil, criando políticas públicas capazes de atender às demandas características de sua área.

Portanto, tem-se como o Município responsável pela criança ou adolescente aquele que reflete a origem do jovem, ou seja, o do endereço dos pais ou responsável legal e, somente à falta destes, o do local do abrigo (art. 147, I e II, do ECA).

O mesmo critério define as regras de fixação de competência para os Juízes de Direito e de atribuição, para o Ministério Público, o Conselho Tutelar (art. 138) e os demais órgãos de atendimento.

Portanto, no Município onde se encontra a família do jovem deve haver políticas públicas (arts. 86 a 88, do ECA) através



das quais seja possível definir e executar as medidas de atendimento à família, voltadas (1) à prevenção ao abrigo e (2) ao enfrentamento das situações que levaram ao abrigo da criança ou do adolescente, a fim de que sejam removidas ou suficientemente minimizadas, permitindo o regresso do jovem ao convívio familiar.

Podemos entender como políticas públicas, sob o enfoque do tema, a existência no ente municipal de uma rede de atendimento básico (educação, saúde, transporte escolar, etc.) e uma rede de proteção especial, capaz de executar, por exemplo, programas de orientação, apoio e acompanhamento das famílias; programas de auxílio direto à família, à criança ou ao adolescente; programas de atendimento a alcoólatras e toxicômanos, etc. (ECA, arts. 87, 101 e 129).

A ausência ou insuficiência de políticas públicas disponíveis no Município de origem do jovem redundam em abrigamentos desnecessários de sua população infanto-juvenil mais vulnerável (violação ao caráter excepcional da medida de abrigo), bem como em prolongamentos indevidos do tempo de institucionalização (violação ao caráter provisório da medida de abrigo).

A escassez de recursos disponíveis nas redes básica e de proteção especial, voltados à promoção social da família e o resgate de suas responsabilidades parentais, gera expressivas dificuldades no atendimento prestado pelos órgãos de proteção.

Mais grave o quadro se torna quando, ademais, a ausência de rede de abrigos no referido Município inflige à criança o deslocamento para outra cidade, por ocasião da aplicação da medida de abrigo.

O deslocamento de meninos e meninas para outro Município por força de seu abrigo lhes impõe não só a ruptura do convívio familiar mas também do convívio comunitário (ECA, art. 19). Assim como a convivência familiar, a convivência comunitária também é um direito fundamental da criança e do adolescente, que diz respeito à segurança socioafetiva necessária ao seu desenvolvimento.

O vínculo que a criança ou o adolescente mantém com a comunidade à qual pertence remete a questões de direitos humanos e aos direitos da personalidade. O lugar da origem de alguém está associado a sua própria compreensão como indivíduo, diante de si mesmo e do mundo que o cerca, bem como à necessidade humana fundamental de pertencimento a um grupo, tanto familiar quanto comunitário.

No Estado do Rio de Janeiro existe um total de 323 (trezentos e vinte e três) crianças e adolescentes abrigados fora de seu Município de origem, sendo possível verificar que os Municípios de Japeri, Miguel Pereira, Miracema, Porto Real, Paraty, Paracambi, Porciúncula e Santo Antônio de Pádua possuem a totalidade de suas crianças e adolescentes deslocadas para abrigos localizados em outros entes municipais. O Município de Bom Jesus do Itabapoana também desloca 100% de suas crianças para abrigo no Estado do Espírito Santo. Enquanto isso, os Municípios de Magé (84,21%), São Fidélis (66,67%), Saquarema (62,50%), Piraí (60%), Belford Roxo (50,77%) e São João de Meriti (43,55%) sobressaem por apresentarem elevados percentuais de crianças e adolescentes de sua responsabilidade abrigados fora de sua área territorial.

Para estes Municípios, os indicadores apontam nitidamente a urgente necessidade de revisão de suas políticas públicas, voltadas tanto à prevenção ao abrigo, quanto à implementação de rede de abrigos na sua área territorial, para que,

nas situações onde a aplicação da medida for inevitável, não seja imposto o deslocamento geográfico aos seus meninos e meninas, com as lamentáveis conseqüências acima comentadas.

Por outro lado, observa-se também que os Municípios do Rio de Janeiro (130 cr/ado), Niterói (37 cr/ado), Guapimirim (28 cr/ado) e Nova Iguaçu (18 cr/ado) recebem os maiores quantitativos de crianças e adolescentes oriundos de outros entes municipais. É possível ainda identificar os Municípios cujo percentual da população abrigada oriundo de outros locais é mais substancial, como é o caso de Guapimirim (58,33%), Mesquita (47,06%), Bom Jardim (41,67%) e São Fidélis (33,33%). Esse quadro algumas vezes está relacionado à inexistência de rede de abrigos nos locais de origem e outras até mesmo pela insuficiência de políticas de articulação regional, envolvendo inclusive o ente estadual, que permitam o recambiamento das crianças ao seu Município de residência.

Pela perspectiva do Município que recebe as parcelas populacionais oriundas de outros locais, a situação indica sua sobrecarga, com o atendimento a segmentos de responsabilidade de outros entes municipais, tanto no sistema de abrigo, quanto em toda a rede básica, pois a criança se serve da rede do Município onde se encontra o abrigo, enquanto lá ela estiver.

Passando a enfocar o problema do ponto de vista do necessário trabalho de resgate e fortalecimento dos vínculos entre as famílias e seus filhos abrigados, vemos que também fica fortemente prejudicado, por esbarrar em óbvios embaraços de ordem prática. Por exemplo, a realização de visitas regulares da família à criança ou ao adolescente é mais custosa, implicando em maior disponibilidade de recursos financeiros, de tempo e até afetiva.

Assim, o vínculo familiar, já fragilizado em razão do abrigamento, permanece sendo ainda mais esgarçado pelas dificuldades decorrentes do distanciamento geográfico.

Outro aspecto que merece ser comentado sobre o problema é a confusão por vezes encontrada na definição de responsabilidades dos agentes públicos responsáveis pelo abrigamento do jovem que se encontra fora da área territorial de seu Município de origem (em especial em relação aos Conselhos Tutelares, Promotorias de Justiça e Juízes de Direito). A compreensão equivocada dos órgãos sobre os contornos de sua própria responsabilidade pode levar, em alguns casos, a situação de abrigamento a remanescer sem atendimento algum e, em outros, a sofrer ações sobrepostas e, por vezes, até contraditórias.

Mesmo quando as responsabilidades se encontram devidamente definidas e acerca delas não existem dúvidas entre os operadores, a situação termina por implicar a equipe do abrigo de um Município distinto daquele onde estão localizados os demais órgãos protetivos, tornando mais intrincado o processo de articulação entre estes, o qual é absolutamente necessário para a definição de estratégias voltadas ao retorno do jovem ao convívio familiar. Como conseqüência, o distanciamento entre a criança e seu núcleo familiar torna a atuação de toda a rede de proteção mais custosa e menos ágil.

De qualquer forma, as considerações acima apontam a importância de que se busque ao máximo desenvolver todo o programa de atendimento à criança ou ao adolescente em situação de vulnerabilidade, inclusive o seu abrigamento, se for o caso, dentro da área territorial do seu Município de origem, o qual deve traçar as políticas públicas necessárias na rede



básica e na rede de proteção especial, tanto para prevenir o abrigamento de sua população infanto-juvenil, quanto para possibilitar o seu regresso ao convívio familiar, o mais rapidamente possível, nos casos onde o abrigamento for inevitável.

A situação nos chama a atenção também para a necessidade de que seja consolidada a compreensão do conceito legal acima apresentado, que define responsabilidades e fixa a competência e a atribuição para atuar diante das situações dos jovens que se encontram abrigados fora de seu município de origem, evitando lacunas ou sobreposição nas ações.

A porta de entrada dos abrigos: os motivos que levam ao abrigamento

Minha mãe me deixou aqui. De noite eu penso nela, quero que ela me leve para casa. Quero ficar pertinho da minha mãe. Antes de eu vir para cá a gente sempre brincava. Daí eu vim para cá não deu mais para a gente brincar. Eu nunca mais abracei ela. Não quero mais morar aqui no abrigo porque esses meninos me batem. Esses meninos maiores aqui deste quarto me batem se eu não emprestar a minha bola. Eles me dão murros, me chutam, me xingam de um monte de palavrão. Minha mãe mora no Pedregal. Ela me tratava bem. Ela me batia mais ou menos. Meu pai não mora com a minha mãe. Ele saiu de casa para beber. Não vou embora porque minha mãe não vem me buscar.

Wagner, 7 anos (MAGNO e MONTENEGRO, 2002)

As situações vivenciadas pela população infanto-juvenil abrigada estão quase sempre associadas ao desempenho inadequado do papel esperado da família, de proteção e cuidado em relação a seus filhos. A afinidade entre o desempenho insatisfatório das famílias e as hipóteses que predominantemente levaram a maioria de crianças e adolescentes a ser abrigada está retratada pelos dados indicadores de motivos de abrigamento relacionados a omissões, abusos ou negligências dos genitores no desempenho das funções parentais (abandono pelos pais ou responsáveis, violência doméstica, abuso sexual, negligência, alcoolismo dos genitores, situação de rua e exploração sexual para fins de prostituição infanto-juvenil), os quais representam 48,68% dos casos.

Sabe-se que essas situações podem se apresentar em diferentes graus de gravidade, sendo muitas vezes possível, através das intervenções dos órgãos protetivos, o resgate das funções maternas e paternas, para que os genitores passem a assumir adequadamente a responsabilidade pela criação de seus filhos.

Na maioria dos casos, os desvios e omissões da função parental não são extremos, sendo factível que o atendimento à criança e à sua família se dê com a manutenção dos pequenos no seio familiar. A própria Lei 8.069/90 determina que se dê preferência às medidas que visem ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários (art. 100).

Entretanto, a facilidade com que se lança mão da medida de abrigo e a sedução representada por se afigurar como uma “solução imediata” ao problema, muitas vezes, acaba se sobrepondo às dificuldades inerentes à estratégia de atendimento à criança com sua manutenção no núcleo familiar. O abrigamento da criança pode gerar para os operadores responsáveis

a enganosa sensação³¹ de que se desincumbiram de sua missão ao retirar a criança da situação por vezes aflitiva em que se encontrava e por isso é mais atraente.

Por outro lado, o atendimento à criança mantida no seio familiar é entendido como mais custoso e intrincado, envolvendo o acompanhamento regular da família para a construção de projetos de curto, médio e/ou longo prazo, que sejam capazes de ajustar a dinâmica familiar de modo a tornar seu ambiente mais saudável para o desenvolvimento da criança.

Essa razão, por vezes, está na raiz de vários abrigamentos que poderiam ter sido evitados. É preciso que se amplie a visão do problema da infância vulnerabilizada, a fim de que seja possível enxergar além do imediatismo. A boa prática do atendimento a crianças e adolescentes envolve a consolidação de uma nova cultura, que valoriza o papel fundamental desempenhado pela família, exigindo a construção de estratégias de fortalecimento dos vínculos familiares.

Além da compreensão de que atender a criança no seio da família, sempre que possível, é preferível ao seu abrigamento, é preciso que os operadores conheçam os contornos de sua função e possuam capacidade de se articular com os demais atores do sistema de atendimento, criando a chamada rede protetiva, que irá prover o atendimento de que a criança necessita.

A complexidade dos problemas encontrados nas famílias disfuncionais é profunda e não há soluções mágicas ao alcance da atuação isolada de nenhum ente integrante do sistema de proteção. Não é incomum encontrarmos no sistema de atendimento de alguns Municípios ilhas de atuação independentes, que refletem as atividades de um determinado órgão ou entidade, desconectado dos demais operadores da rede protetiva.

Essas ilhas de atuação isolada, em geral, estão associadas a uma compreensão deficitária sobre os papéis desempenhados por cada um dos diversos atores no sistema legal em vigor, agravada por uma concepção de certo modo onipotente, que não reconhece as limitações de sua própria função e, portanto, não enxerga a necessidade da atuação de outros agentes protetivos, para que os melhores resultados sejam obtidos.

Assim, há no nosso Estado diversos Municípios em que o Conselho Tutelar, por exemplo, não se apoderou plenamente de suas atribuições e prerrogativas, desempenhando sua função à sombra da atuação do Poder Judiciário e/ou do Ministério Público.

Não é segredo para ninguém a existência de diversas dificuldades que, por vezes, os próprios Conselheiros Tutelares enfrentam para compreender os contornos de seu papel e desempenhá-lo plenamente, algumas ocasiões, comprometendo a qualidade de sua atuação. Muitas vezes é precisamente essa situação que vem se prestando a legitimar a minimização de seu papel na prática do atendimento, havendo Municípios em que as funções tutelares são desempenhadas em grande número pelo Poder Judiciário e/ou pelo Ministério Público.

Entretanto, mesmo envolvida em boas intenções, a tolerância a essa prática que se verifica por parte de alguns Juízos

³¹ Dissemos que a sensação é enganosa porque, na verdade, sabe-se que a missão dos entes protetivos não termina com o abrigamento da criança ou do adolescente, cujo atendimento deve ser intensificado, a fim de que sua privação do convívio familiar não se prolongue



e Promotorias acaba por legitimar as lacunas da atuação do Conselho Tutelar. Os órgãos do sistema de justiça que, ao invés de implicar o Conselho no atendimento aos casos, dele subtraem o exercício de suas funções, criam um ciclo vicioso que autoriza aos olhos do próprio Conselho sua inoperância. Há situações, ainda, em que o Conselho Tutelar já adquiriu maior consciência sobre sua própria função, porém não chega a desempenhá-la plenamente, por não conseguir arrostar a autoridade judiciária ou ministerial.

No entanto, é nitidamente mais profícuo investir na valorização do papel desempenhado por cada um dos integrantes da rede protetiva e na articulação entre eles, o que implica no fortalecimento do Conselho Tutelar, pois o sistema de atendimento foi desenhado para a atuação integrada dos órgãos, sendo muito difícil que se alcance resultados satisfatórios a partir do protagonismo de quem quer que seja.

A experiência autoriza afirmar que o somatório dessas dificuldades (carência de políticas públicas, compreensão equivocada dos papéis dos diversos atores do sistema de proteção, falta de articulação da rede protetiva e etc., todos permeados pela cultura da institucionalização) tem redundado em vários abrigamentos que poderiam ser evitados, mesmo diante de motivos associados ao desempenho inadequado da função cuidadora das famílias. Quando a prática do abrigamento sucumbe a tais embaraços, a medida de abrigo figura como a primeira opção no atendimento a esse segmento da população infanto-juvenil mais vulnerável, e não como a última, como deve ser.

Além do abrigamento não implicar por si só no enfrentamento do problema familiar encontrado, ainda causa à criança o sofrimento oriundo da ruptura dos laços afetivos e da quebra da segurança socioafetiva, pela qual se pauta o seu desenvolvimento. Ademais, a experiência mostra que essa medida em geral produz a crescente fragilização dos vínculos familiares, podendo, em alguns casos, levá-los ao total rompimento.

Em face da importância dos vínculos familiares e da relevância da função que a família desempenha ao longo de toda a vida do ser humano, é fundamental que os entes de proteção se capacitem para trabalhar adequadamente e de forma articulada as situações das famílias disfuncionais, preferencialmente mantendo-se a criança junto a ela (exceto naturalmente em hipóteses extremadas)³², não sucumbindo à tentação de enxergar, na remoção da criança do núcleo familiar, a solução mágica para os problemas da dinâmica familiar negligente ou conflituosa.

Por outro lado, também merecem nossa atenção as hipóteses que retratam o abrigamento por falta de creche ou escola em horário integral e por carência de recursos materiais da família³³. A observação desses dois indicadores de motivos, que levam ao abrigamento de 14,28% das crianças e adolescentes institucionalizados³⁴, demonstra que a vulnerabilidade econômica da família é uma causa importante de remoção destes do núcleo familiar³⁵.

³² ECA, arts. 100 e 101, parágrafo único.

³³ Há também dados que refletem outros motivos para o abrigamento, além dos discriminados nas tabelas do censo. No Estado, estes outros motivos representam 10,85% do total, sendo muito difícil estabelecer relações entre esses dados e as reflexões contidas nesse tópico.

³⁴ Em termos numéricos são 533 (quinhentos e trinta e três) deles no Estado.

³⁵ A falta de creches ou escolas em horário integral na rede pública não é um problema para famílias cuja condição econômica permita que se valham de outros recursos, tais como a contratação de cuidadores pagos ou a inclusão dos filhos na rede particular. Porém, em se tratando da população mais empobrecida, termina por destinar importante quantitativo de meninos e meninas ao regime de abrigamento, razão pela qual em última análise também é um motivo de abrigamento que denuncia a carência financeira.

A lei diz claramente que, nesses casos, é dever dos entes de proteção buscar a manutenção da criança no seio da família, a qual deve ser acompanhada e inserida em programas de auxílio, que lhe supram as necessidades básicas³⁶. Portanto, ambos são indicadores que gritam pela criação ou ampliação de políticas públicas que possam evitar o abrigo nessa situação.

Além da imperativa necessidade de revisão das políticas públicas, tais indicadores também apontam para a importância de que seja remodelada a compreensão do tema, que vem fundamentando a prática dos órgãos protetivos. A prática recorrente de retirar a criança do convívio familiar em razão exclusivamente da carência de recursos materiais da família, além de contrariar as normativas nacionais e internacionais existentes, em geral se fundamenta em um discurso de teor limitado e imediatista, que desconsidera a importância sempre presente do papel que a família desempenha no curso da vida do ser humano, como foi brevemente pontuado acima.

A estratégia de “salvar” a criança da situação de privação, promovendo-se seu abrigo, além de não trazer em si mesma nenhuma solução para o problema enfrentado, ainda gera para ela, como já dissemos acima, a dor do rompimento afetivo e da perda de referências seguras, bem como o esgarçamento dos vínculos familiares.

A grande aceitação e tolerância que se tem para com o abrigo de crianças e adolescentes a partir de desse motivo reflete uma compreensão sobre a questão que remonta à doutrina da situação irregular, segundo a qual estes pais estariam legitimados a “inserir” seus filhos no abrigo porque são pauperizados. Irene e Irma Rizzini (2004, 52) noticiam que

a documentação sobre os internatos dos séculos XIX e XX mostra que crianças eram internadas pelo simples fato de serem pobres. Os orfanatos acolhiam, com frequência, crianças que tinham até ambos os pais, por intervenção do Juiz de Menores, quando entendia que suas famílias não tinham condições morais de educá-las. Conforme apontamos, a internação se dava, muitas vezes, por intermédio de políticos e pessoas de influência na sociedade, como, por exemplo, patrões que não desejavam que suas empregadas mantivessem os filhos em suas casas. Na atualidade, como no passado, famílias recorrem ao Juizado e às instituições na tentativa de internar os filhos, alegando não terem condições de mantê-los, seja por questões financeiras ou por dificuldades em discipliná-los. (RIZZINI e RIZZINI, 2004, 52)

Essas duas causas de abrigo (carência material e falta de creche e escola em regime integral) estão intimamente relacionadas a uma compreensão da pobreza que desqualifica a capacidade da família empobrecida de cuidar de seus filhos. Por esse entendimento, todas as ações e omissões da família estariam justificadas, surgindo o espaço da institucionalização como o espaço mais apropriado de cuidado para a criança, em detrimento do núcleo familiar empobrecido³⁷.

Essa visão guiou as políticas públicas voltadas à infância no Brasil até quase o final do século XX³⁸, sendo ainda hoje

³⁶ Em especial os artigos 19; 22; 23, *caput* e parágrafo único; 100 e 101, parágrafo único, do Estatuto da Criança e do Adolescente

³⁷ Esse entendimento se apresenta muito bem retratado na obra **O Século Perdido: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil**. Irene Rizzini, 2ª Ed., São Paulo: Cortez, 2008, p. 64

³⁸ Esses parâmetros só vieram a ser formalmente rompidos com a Constituição Federal de 1988, a Convenção de Direitos da Criança das Nações Unidas e o Estatuto da Criança e do Adolescente.



muito presente na cultura da sociedade contemporânea. A legislação então vigente era o Código de Menores, (RIZZINI e RIZZINI, 2004, 41) **que expunha as famílias populares à intervenção do Estado, por sua condição de pobreza. A situação irregular era caracterizada pelas condições de vida das camadas pauperizadas da população, como se pode ver pelo artigo 2º da Lei no. 6.697/79.**

Os traços desse entendimento que remanescem até hoje presentes se refletem não só na atuação dos órgãos protetivos, mas também por vezes na compreensão que a própria família tem a respeito de suas responsabilidades em relação aos filhos abrigados. Algumas vezes se observa que a família hipossuficiente acredita que não pode oferecer cuidado e proteção à sua prole, justamente em razão de ser pobre, não se sentindo no dever de reformular seus projetos de vida, de modo a reassumir a criação de seus filhos³⁹.

Em outras palavras, o sistema protetivo vem praticando o abrigamento recorrente de crianças e adolescentes em razão da pobreza de suas famílias, fundamentando-se em entendimento que desqualifica a competência cuidadora das famílias empobrecidas, as quais, por sua vez, também se entendem legitimadas a não cuidar de seus filhos, precisamente em razão dessa condição.

A gravidade desse contexto se amplia porque o abrigamento decorrente de tal razão teria como motivo uma situação “externa” à conduta dos pais, cuja reversão não dependeria de sua “vontade” ou da atuação dos órgãos protetivos, já que a pobreza é vista como algo a eles imposto, decorrente das profundas desigualdades existentes em nosso país.

Assim, não há elementos que mobilizem nem os órgãos protetivos nem as próprias famílias a se engajar em estratégias que viabilizem a reintegração dessas crianças e adolescentes ao convívio familiar. Seu abrigamento se dá desde o primeiro momento como uma medida de longo prazo, alternativa à situação pauperizada da família, sem perspectivas concretas de que venha a ser um dia revertido. Nesses casos, tanto as famílias quanto a própria rede protetiva se utilizam, velada ou abertamente, de práticas que violam a excepcionalidade e a provisoriedade da medida de abrigo, achando-se justificados a partir dessa compreensão estreitada do problema.

Os 533 (quinhentos e trinta e três) meninos e meninas que se encontram no sistema de abrigo de nosso Estado em razão da pobreza de suas famílias clamam nesse momento pela revisão da medida de abrigo que lhes foi aplicada, convocando os gestores públicos de seus Municípios de origem, assim como os respectivos órgãos de proteção, a atuar no sentido de viabilizar o mais rapidamente possível seu retorno ao convívio familiar, em especial através do resgate das responsabilidades parentais⁴⁰ associadas à inclusão em programas de orientação, acompanhamento e auxílio.

³⁹ Especificamente em relação à ausência de creches e escolas em horário integral, como causa para o abrigamento, a experiência mostra que são raríssimos os casos em que os pais realmente não teriam condições de buscar alternativas de trabalho que lhes permitissem cuidar de seus filhos e que também não dispõem de uma rede de apoio que pudesse ser acionada para evitar seu abrigamento, seja a família extensa (avós, tios, etc.) ou as referências sócio-comunitárias existentes (padrinhos, amigos, vizinhos, entre outros).

⁴⁰ Sobre o resgate das responsabilidades parentais, confira-se mais adiante o item deste trabalho destinado à análise da porta de saída do abrigo.

A porta de saída do abrigo: os pontos de estrangulamento do retorno à convivência familiar – núcleos biológicos e substitutos.

Mãe social é quem cuida da gente, que dá uma geral, que limpa tudo. A diferença da mãe verdadeira para essa aí não dá nem para falar. Elas não se parecem. Não dá para comparar. A mãe verdadeira significa outra coisa. Significa para a pessoa que ela criou desde pequeno outra coisa. É diferente dessa que fica aqui. Minha mãe verdadeira não me criou, mas me colocou no mundo. Não tinha condição de me criar, aí me colocou numa instituição. Sou triste com isso. Todo mundo com mãe e eu sem mãe. Minha mãe veio aqui só uma vez, quando eu era pequeno. Eu lembro dela. Era assim, da minha cor [negra]. Alta, cabelo grande. Meu pai eu não conheço. Eu queria ter um pai e uma mãe. Para ter uma família, como é o nome? Unidas [diz, pronunciando errado]. Meu sonho é só esse: é ter uma família. Família é para essas coisas, para brincar, aprender, para tudo. Família é como se fosse um abrigo da gente mesmo. Uma família ensina tudo, ajuda, dá carinho e amor para a gente. Aqui tem isso, mas não tem a verdadeira família. Não tenho irmão nem irmã. Eu não choro, se eu soubesse antes que eu não tenho nenhuma família, chorava. Fui sabendo só quando eu cresci. Agora, como eu vou chorar, né? Não tenho nenhum, nenhum parente. Eu vim para cá sozinho mesmo. O juizado me trouxe para cá. Eu vim para cá sem meses, com zero meses. Morar lá fora deve ser melhor. Eu já me acostumei aqui dentro. Não tem mais graça. Lá fora é outra coisa. Se eu for lá para fora vai ser diferente. Vou crescer com uma família, não vou crescer aqui. Muitas crianças já cresceram, ficaram adultas aqui. Eu não queria isso. Quero crescer fora. Se alguém adotivo vier aqui e quiser adotar um menino, pega. Adotar é pegar um menino. Isso é bom. Pelo menos tem alguém por perto, uma mãe, sem ser essas mães daqui que são mães de apartamento.

Chitão, 12 anos (MAGNO e MONTENEGRO, 2002)

Como se costuma dizer, a porta de saída dos abrigos é bem mais estreita do que a porta de entrada. Há diversas razões pelas quais o ingresso da criança na rede de abrigos é tão mais fácil do que seu desligamento. O somatório dessas razões em geral retira o caráter provisório da medida de abrigo, tornando sua permanência na instituição excessivamente prolongada, com as graves conseqüências já sucintamente pontuadas acima.

Há no nosso Estado 2.037 (dois mil e trinta e sete) crianças e adolescentes abrigados há mais de 01 ano, o que soma 54,58 % do total. Há incidências que chegam a apontar abrigamentos que já perduram há mais de 03 (26,31%), 05 (13,99%) e até 10 (3,14%) anos. Nos últimos seis meses (entre 31/11/2007 e 31/05/2008) 1.146 crianças e adolescentes foram abrigados, permanecendo até agora institucionalizados, enquanto que, no mesmo período, outros 395⁴¹ (trezentos e noventa e cinco) entraram e saíram do sistema de abrigos.

Contra fatos não há argumentos: os números nos confrontam com a constatação de que os abrigamentos ainda continuam a ser maciçamente utilizados como estratégias de médio e longo prazo em nosso Estado.

⁴¹ Número extraído do banco de dados do MCA.



Como já foi dito, o abrigamento por si só é uma medida que favorece o esgarçamento dos vínculos familiares. Esse afrouxamento dos vínculos apresenta-se como importante fator que contribui para o prolongamento indevido do tempo de permanência nos abrigos.

A partir do momento em que a criança ou o adolescente é abrigado, os genitores deixam de exercer diretamente as principais funções maternas e paternas, que são repassadas aos cuidadores da instituição, iniciando-se um processo de desligamento gradativo daqueles em relação às suas responsabilidades para com os filhos. A experiência dos que atuam na área está repleta de exemplos de núcleos familiares onde o distanciamento afetivo entre a criança abrigada e seus genitores se inicia de forma discreta e vai se agigantando, até se transformar no mais completo abandono.

Seja qual for o motivo do abrigamento, a trajetória de crescente desvinculação entre a família e os filhos abrigados pode ser identificada pela freqüência decrescente da realização de visitas. Ou seja, nesses casos, em geral as visitas são inicialmente realizadas com regularidade semanal ou até mensal. Aos poucos, começam a rarear até se tornarem absolutamente inexistentes.

Muitas vezes, a desvinculação afetiva leva os genitores a simplesmente seguir o curso de sua vida, se engajando em novos projetos pessoais e de trabalho, muitas vezes até constituindo nova família e tendo nova prole, mantendo de tudo excluído o filho institucionalizado. A ausência de visitas está, portanto, normalmente associada à efetiva inexistência por parte dos genitores de projetos de vida que incluam o retorno do filho ao núcleo familiar.

Os dados que indicam a ausência de visitação para 29,39% da população infanto-juvenil abrigada confirmam as afirmações acima, posto que sinalizam a inexistência de assistência afetiva dessas famílias a seus filhos, retratando os resultados da trajetória de fragilização dos vínculos familiares desse segmento.

O depoimento abaixo transcrito nos aproxima da dimensão do sofrimento enfrentado por crianças e adolescentes que atravessam esse tipo de situação, mergulhados em saudades e frustrações decorrentes do abandono e criando expectativas fantasiosas para não sucumbir à dor.

Minha mãe vai vir me visitar no dia 22. Não sei de que mês. Eu lembro do dia em que ela foi embora. Foi no dia 18 de abril de 2000. Foi para São Paulo. Ela foi embora porque meu pai batia em nós e nela também. Eu perdôo ela. No dia que ela foi embora, eu e minha irmã brigamos com ela. Xingamos ela porque pedimos para ela levar nós junto, mas ela não levou. Vai vir visitar no dia 22. Acho que desse mês.

Monize, 11 anos (MAGNO e MONTENEGRO, 2002)

A ausência ou a baixa freqüência de visitas dos genitores aos filhos abrigados, compreendida como sinal de abandono da família biológica, precisa ser estancada. Se não for possível o resgate dos vínculos afetivos, pode configurar causa para destituição do poder familiar, como estratégia de viabilização do direito à convivência em família.

Além do distanciamento afetivo, a compreensão equivocada dos papéis atribuídos aos operadores no sistema protetivo também é um fator que contribui para prolongar indevidamente a permanência de crianças e adolescentes na rede de abrigos, afunilando ainda mais sua porta de saída.

Cada um dos integrantes do sistema de garantias tem sua própria e relevante função⁴². Esse sistema foi concebido para operar em rede, o que pressupõe a articulação entre seus integrantes⁴³. Ou seja, para que o sistema funcione satisfatoriamente, é preciso que os órgãos estejam integrados e voltados ao mesmo propósito. Isso possibilita que o papel desempenhado por um dos entes protetivos seja complementado pelos demais, cada um agregando um novo conjunto de medidas e providências que irão em conjunto possibilitar o alcance de um resultado eficiente.

Entretanto, ainda convivemos com um grande desconhecimento por parte dos agentes do sistema protetivo a respeito da responsabilidade que incumbe a cada um de seus integrantes. A par desse desconhecimento, está presente também uma prática que privilegia o protagonismo de um ou outro determinado ente protetivo em detrimento dos demais. Tudo isso ainda prejudica muito o funcionamento dos mecanismos da rede de proteção.

Mais uma vez, vêm à tona exemplos associados à atuação do Conselho Tutelar, órgão permanente e autônomo, responsável pelo acompanhamento e orientação das famílias, com poder para adotar larga série de providências e medidas aos jovens e às suas famílias, tanto de suporte quanto de responsabilização, no caso destas últimas, visando à proteção de crianças e adolescentes⁴⁴.

Em que pese a nítida importância de que as intervenções do Conselho Tutelar sejam uma constante no atendimento às crianças e adolescentes abrigadas e suas respectivas famílias, dadas as funções atribuídas pela lei a esse órgão, há Municípios em que os Conselhos Tutelares não têm por prática permanecer acompanhando os casos após a realização do abrigamento, deixando assim de aplicar as medidas protetivas que seriam necessárias para permitir a reintegração familiar.

Nesses municípios, essa função que seria do Conselho Tutelar por vezes é desempenhada pelo Poder Judiciário, outras vezes pelo Ministério Público e em alguns casos por ninguém.

Quando outras autoridades se substituem ao Conselho Tutelar, para exercer funções a este reservadas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, passando a fazer encaminhamentos e aplicar medidas protetivas de ofício, sem processo judicial propriamente dito instaurado, geram ou contribuem para agravar a grande confusão dos papéis legalmente designados a cada um dos operadores, à qual já nos referimos.

No nosso Estado, insistem em remanescer os “procedimentos de aplicação de medida protetiva (PAMPs)”, instrumentos, em sua maioria, sem qualquer previsão ou amparo legal, através dos quais o próprio Judiciário, o Ministério Público e, mais recentemente a Defensoria Pública por vezes se valem para atribuir ao Poder Judiciário o exercício das funções tutelares, invadindo a atribuição do Conselho Tutelar.

⁴² As funções dos principais atores da rede de proteção envolvidos com as medidas de abrigo estão caracterizadas em especial nos seguintes dispositivos do Estatuto da Criança e do Adolescente: Conselho Tutelar: arts. 95; 101; 129; 131; 136; 138; 191, 194; 220; 249; Juiz de Direito: art. 95; 137; 148; 208/209; 216; 221; Ministério Público: arts. 95; 191; 194; 201; 202; 208/212; 223/224; 249; Conselho de Direitos: arts. 88, II e IV; 91; 214; 220; Entidades de abrigo: arts. 90/97; 220.

⁴³ ECA, art. 86

⁴⁴ Ver em especial os arts. 101 e 129 combinados com o art. 136, todos do Estatuto da Criança e do Adolescente.



Essa prática remete a prática do atendimento a sérios retrocessos, pois ao invés de investir na construção e na consolidação da rede de proteção, que implica na valorização dos papéis atribuídos a cada um de seus operadores, remonta à doutrina menorista, que concentrava nas mãos da autoridade judiciária o exercício das funções tutelares e até mesmo a execução direta de medidas às crianças e suas famílias⁴⁵.

Há muitas distinções entre a doutrina menorista e a doutrina da proteção integral, consolidada no Estatuto da Criança e do Adolescente. No que se refere ao ponto de que estamos tratando, vale atentar para o que o próprio Senador Ronan Tito, Relator do projeto de Lei nº 5.172/90, que dispôs sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente nos informa:

Cabe destacar também, no perfil geral deste Projeto de Estatuto, o esforço de desjurisdicionalização da grande maioria dos casos hoje objeto de decisão dos magistrados. Alegarão alguns que o novo Estatuto “retira atribuições” dos senhores Juízes de Menores, hoje sobrecarregados de trabalho e desviados das verdadeiras finalidades da função judicante, uma vez que forçados a controlar e administrar a pobreza e as mazelas sociais dela resultantes. Contraditando frontalmente essa alegação, o Estatuto ao contrário sobreleva, dignifica e resgata a função precípua do magistrado, que passará a ater-se nesta área ao exercício de uma das mais nobres e elevadas funções sociais, qual seja, sem dúvida alguma, a distribuição de Justiça.

Portanto, na contra-mão desse processo, o quadro acima descrito acaba por legitimar, perante a rede protetiva e perante os próprios Conselhos Tutelares, a sua omissão ou atuação insatisfatória diante dos casos de abrigamento.

Assim, além de perpetuar uma prática que não implica os Conselhos Tutelares no exercício de seu *munus* legal, verifica-se que tal conduta tem gerado inchaço indevido do Poder Judiciário, comprometendo a necessária presteza na adoção de providências e na articulação da rede protetiva, necessárias para permitir o desligamento do abrigo.

Como vimos, é preciso reconhecer que essa amalgamação dos papéis dos operadores, muitas vezes, vem ocorrendo, pelas mais diversas razões, sob a chancela do Ministério Público, órgão a quem incumbe justamente a fiscalização da rede protetiva e da justa e correta aplicação da lei.

Este, por vezes despido da postura pró-ativa que dele se espera na promoção dos direitos infanto-juvenis, assume então uma posição de expectador passivo da inoperância do Conselho Tutelar e das eventuais intervenções do Poder Judiciário junto ao abrigo, passando a aguardar que aquele eventualmente produza estudos técnicos por suas equipes interprofissionais para analisar os casos pontuais de crianças abrigadas que podem chegar ou não até seu gabinete.

A existência de uma cultura de atendimento que não reconhece os contornos conferidos pela lei às funções de cada um dos operadores tem gerado inúmeros casos de abrigamento sem qualquer tipo de acompanhamento visto que, em

⁴⁵ Há pouco tempo atrás, não era incomum encontrarmos nas Varas de Menores estruturas de atendimento psicológico, médico, etc. Nessas Varas se executava diretamente projetos de inserção de jovens e seus familiares no mercado de trabalho, de fornecimento de cestas básicas, de atendimento à saúde, de acompanhamento e orientação familiar, entre muitos outros. Hoje em dia, é sabido que a competência para execução direta desses atendimentos é do ente municipal, basicamente (art. 88, I, do ECA) e que as equipes interprofissionais têm papel de apoio à função judicante, contribuindo para a formação do livre convencimento fundamentado do juiz, na entrega da prestação jurisdicional (art. 151, do ECA). Porém, ainda remanescem algumas dessas estruturas em determinadas Varas da Infância e da Juventude, como resquícios da era menorista.

algumas hipóteses, nenhum desses operadores se enxerga responsável pela adoção de medidas que favoreçam a reinserção da criança ou do adolescente na família.

A par dessa confusão entre os operadores da rede protetiva, constata-se a freqüente ausência de integração entre estes, comprometendo o fluxo de informações entre os órgãos e entidades envolvidos, o que gera ainda maior dificuldade no necessário enfrentamento das questões que levaram ao abrigamento.

É preciso que todos reflitamos seriamente sobre o nível de eficiência com a qual temos desempenhado nossas funções, diante do longo tempo de permanência dos meninos e meninas no sistema de abrigo do nosso Estado.

Uma vez que a criança ou o adolescente seja abrigado o seu atendimento deve ser amplamente intensificado e a articulação da rede de proteção deve ser fomentada, para que, havendo indicadores de que é possível reverter as questões que levaram a família biológica a não desempenhar adequadamente a função parental, estas possam ser enfrentadas, até que sejam afastadas ou satisfatoriamente reduzidas, de forma a permitir o regresso da criança ou do adolescente ao convívio familiar saudável.

Assim como os demais órgãos protetivos, que devem estar comprometidos com a reversão dessa injusta realidade, o Ministério Público, órgão fiscal por excelência, tem sua natureza de guardião dos direitos infanto-juvenis permanentemente desafiada enquanto perdurar o quadro de violação de direitos com que hoje nos deparamos.

Nessa condição de órgão fiscal e guardião de direitos (ECA, art. 201, VIII), pode-se dizer que cabe ao Ministério Público fiscalizar o atendimento prestado pelos demais entes de proteção, bem como fiscalizar diretamente as medidas de abrigo aplicadas às crianças e adolescentes pelos quais é responsável, realizando inspeções pessoais nas entidades de abrigo (arts. 95 e 201, XI, do ECA); verificando se atendem aos parâmetros legais da excepcionalidade e provisoriedade (art. 101, parágrafo único, do ECA); implicando o Conselho Tutelar no exercício de sua função, com a aplicação de medidas que favoreçam o retorno dos jovens à convivência familiar (arts. 101, 129 e 136, do ECA); fomentando ou fortalecendo a articulação da rede de proteção; quando for o caso, ajuizando medidas que visem ao resgate das responsabilidades parentais, tais como as ações de representação (ECA, arts. 201, X; 249), de alimentos, de suspensão ou destituição do poder familiar (ECA, art. 201, III), entre outras e, ainda, ajuizando ações em face do Poder Público, de caráter individual e/ou coletivo, na hipótese de carência de políticas públicas (ECA, arts. 201, V; 208), podendo também tomar compromissos de ajustamento de conduta (ECA, art. 211).

Não é pequena a tarefa, assim como também não são pequenos os seus executores. Compete a todos os entes de proteção trabalhar para transformar aquilo que é torpe e iníquo.

Até o momento, estamos tratando da porta de saída do abrigo dentro da perspectiva da reintegração das crianças com suas famílias.

Porém, há ainda outras hipóteses onde se constata que a família da criança apresenta uma dinâmica profundamente disfuncional, havendo real inviabilidade da família biológica exercer a função de cuidar e proteger os filhos. Essa inviabilidade pode ser temporária ou definitiva. Nessas hipóteses está presente a excepcionalidade que autoriza o abrigamento da criança (art. 101, parágrafo único, do ECA), tendo sido correta sua entrada na rede de abrigos.



Caso se verifique que a inviabilidade da família biológica é irreversível, devem ser adotadas providências que viabilizem o retorno à convivência familiar através da inserção da criança no seio de uma família substituta, sob pena da medida de abrigo, que se iniciou de forma legítima, fugir ao parâmetro da provisoriedade, transmudando seu caráter protetivo em revitimizador.

Por vezes se constata a inviabilidade definitiva da família biológica desde o primeiro momento. Outras vezes, essa definitividade se apresenta como conclusão extraída das diversas intervenções realizadas, sem sucesso, no sentido do resgate das responsabilidades inerentes ao poder familiar. Os casos que estão dentro da segunda hipótese em geral agregam os motivos que geraram a institucionalização com o distanciamento afetivo que vai se afirmando entre as famílias e seus filhos a partir do abrigamento.

Essa conduta materna ou paterna, que leva em último plano ao mais completo abandono dos filhos abrigados, precisa ser identificada com presteza pelos operadores da rede de proteção, os quais têm por dever não permitir que o abrigamento da criança se preste simplesmente a acomodar a conveniência e a irresponsabilidade parental.

Como já dissemos, a família tem um papel extremamente importante na vida da criança e o abrigo não pode servir para que ela possa escolher se vai exercer ou não essa função. O poder familiar é também um dever indisponível dos genitores. O descumprimento desse dever, como ocorre nos casos de negligência e abandono familiar (inclusive nas hipóteses de ausência ou baixa frequência de visitas) resistente a intervenções realizadas sem êxito, consiste em fundamento para que venham a ser destituídos do poder familiar.

Assim, seja para promover o regresso à família biológica, seja para promover a colocação em família substituta, a rede de proteção deve trabalhar para definir o mais rapidamente possível o encaminhamento que irá permitir o desabrigamento da criança.

No caso do esgotamento das possibilidades de reinserção da criança no núcleo familiar biológico, a célula familiar substituta terá por função garantir à criança ou ao adolescente a estabilidade afetiva e emocional necessária ao seu desenvolvimento, devendo portanto ser perseguida a inserção dos jovens nesse novo núcleo⁴⁶. O principal instrumento jurídico previsto para a colocação desses meninos e meninas em famílias substitutas são os cadastros de adoção (art. 50, do ECA), sendo um de crianças e adolescentes aptos à adoção e outro de pretendentes habilitados a adotar.

As crianças e adolescentes aptas à adoção são aquelas sem vínculos jurídicos com seus genitores, quer seja porque são (1) órfãos, porque seus (2) genitores são desconhecidos, porque foram (3) destituídos em caráter definitivo do poder familiar ou, ainda, quando os (4) genitores consentem perante a autoridade judicial que os filhos sejam adotados (arts. 45, *caput* e §1º; 166, *caput* e parágrafo único, do ECA). Somente perante a ocorrência de uma dessas quatro hipóteses podemos considerar o infante ou jovem disponível juridicamente para adoção.

Observando-se o mapeamento de crianças e adolescentes disponíveis para adoção no nosso Estado, constata-se que seu quantitativo é muito pequeno: 6,68% do total de crianças e adolescentes abrigados.

⁴⁶ Existem três modalidades de família substituta, a guarda, a tutela e a adoção (artigo 227, da Constituição Federal e artigos 28 a 32, 33 a 52, 165 a 170 do ECA).

Em contraponto a esses 6,68%, há 29,39% de jovens institucionalizados que não recebem visitas de quem quer que seja. O cruzamento entre esses dados indica que os mecanismos de identificação de crianças e adolescentes aptos a adoção ainda atravessam dificuldades, situação que prejudica a presteza de sua colocação em famílias substitutas. Esses óbices podem surgir a partir da inexistência ou insuficiência da atuação de equipes técnicas nos abrigos, da confusão dos papéis dos operadores, da falta de articulação da rede protetiva, entre outros fatores, em geral permeados pela cultura da institucionalização já referida, que legitima o abrigamento prolongado.

Nova análise dos dados pode indicar ainda que mesmo os casos de disponibilidade sociofamiliar para adoção identificados, algumas vezes, não têm sido objeto de ações de destituição do poder familiar (DPF) no tempo próprio, posto que somente 18,2% dos meninos e meninas abrigados possuem ação de DPF.

Esse contexto tem levado uma larga parcela de crianças e adolescentes em situação de disponibilidade sociofamiliar a não figurar no referido cadastro da Comarca ou no cadastro unificado do Estado, por falta de adequação dessa condição ao status de disponibilidade jurídica, o que muitas vezes só é alcançado através da ação de destituição do poder familiar.

Por outro lado, os dados do Censo indicam ainda significativa margem de ações de destituição do poder familiar pendentes da entrega da prestação jurisdicional (sentença): das 626 (seiscentos e vinte e seis) crianças e adolescentes com ações de DPF ajuizadas somente 28 (vinte e oito) já estão definitivamente julgadas (com trânsito em julgado).

Esse quadro pode ser entendido como mais um fator de lentidão no espinhoso percurso de inclusão desses infantes e jovens nos cadastros de adoção, representando dificuldades extras no resgate do direito à convivência familiar, através da colocação em família substituta.

A demora na definição da qualidade jurídica de “apto à adoção” interfere também nas perspectivas reais de que venham a ser adotados, visto que a maioria dos candidatos habilitados, que aguardam nas filas dos cadastros de adoção, apresenta perfil restrito quanto à criança pretendida. Crianças e adolescentes de faixa etária mais elevada, que integram grupos de irmãos e/ou apresentam algum comprometimento mais sério na área da saúde tem um perfil de colocação familiar mais difícil.

Por isso, é imperativo que, quando for o caso, a condição de adotabilidade seja definida o mais rapidamente possível, ajuizando-se e sentenciando-se as ações de destituição do poder familiar (DPF) com acuidade e presteza, para que sejam ampliadas as chances de colocação em família substituta.

Os operadores do sistema de justiça precisam abandonar a concepção de que o decreto da destituição do poder familiar significaria mais uma penalização imposta à história de vida dos meninos e meninas abandonados nos abrigos. Ao contrário, nos casos em que definitivamente os genitores não mais cumprem sua missão de amar e proteger, a ação que os destitui do poder familiar significa esperança.

Em especial nos casos de colocação familiar mais difícil, não se pode negar a ninguém essa esperança, sendo necessário apenas que se ampliem as buscas de pretendentes para além dos cadastros da Comarca e do Estado. Espera-se que o Cadastro Nacional de Adoção (CNA), hoje em fase de implantação capitaneada pelo Conselho Nacional de Justiça, vá



favorecer enormemente essa busca ampliada, pois está desenhado para permitir consultas em todo o território nacional, inclusive de pretendentes estrangeiros⁴⁷.

Para isso, é preciso enfrentar a possível demanda reprimida tanto de propositura de ações de destituição do poder familiar (indicada pelos 29,39% jovens sem visitas, contrapostos aos 17,39% de ações de DPF ajuizadas) quanto de julgamento destas ações (representada pelos 95,53% das ações propostas que ainda aguardam sentença), a fim de que as crianças e adolescentes do Estado do Rio de Janeiro, disponíveis do ponto de vista sociofamiliar para colocação em família substituta, alcancem a condição de disponibilidade jurídica para adoção, ingressando nos cadastros de adoção da Comarca, do Estado e Nacional, através do decreto de destituição do poder familiar.

Considerações sobre indicadores de saúde, funcionalidade e faixa etária, do ponto de vista da vulnerabilidade

Tenho uma doença que eu não sei qual é. Estou aqui porque sou doente. Um pouco da cabeça e um pouco do corpo. Não tenho mãe, sou filho de Deus. Deus é o pai, mas estou procurando uma mãe. Conhece alguma que queira me levar?

Carlos, 16 anos (MAGNO e MONTENEGRO, 2002)

Há meninos e meninas cujo atendimento, além de enfrentar os fatores acima listados, depara-se com ainda maiores dificuldades, em razão da presença de deficiências físicas, intelectuais, sensoriais ou múltiplas, ou, ainda de doenças graves ou de natureza crônica (HIV, Câncer, Diabetes, dependência química, transtornos mentais, entre outras). A ocorrência desses quadros coloca tais jovens em um patamar de vulnerabilidade ainda maior.

As deficiências estão associadas a uma determinada condição da pessoa, que gera demandas específicas quanto ao desempenho das suas atividades cotidianas. As doenças mencionadas também implicam na necessidade de outros cuidados peculiares. Portanto, ambas as situações exigem maior aporte de recursos (emocionais, financeiros, etc.) da família e da rede de atendimento, o que contribui para que nos deparemos com situações de abrigamentos deflagradas a partir da falta de respostas adequadas a tais demandas.

Se por um lado o Estatuto da Criança e do Adolescente assegura à criança e ao adolescente atendimento integral à saúde, determinando acesso universal e igualitário tanto às ações como aos serviços, atribuindo ao portador de deficiência o direito de receber tratamento especializado, bem como medicamentos e próteses necessários ao tratamento, habilitação ou reabilitação (artigos 7 a 14, do ECA, em especial o art. 11, § 2º), a realidade ainda está muito distante do preconizado na lei.

A insuficiência de políticas de proteção específicas para essas hipóteses e de equipamentos especializados na rede pública leva o abrigo dessa população a ser entendido tanto pelos operadores do sistema de garantias quanto pelas

⁴⁷ As buscas serão feitas pelos operadores do sistema de justiça.

próprias famílias como alternativa às dificuldades enfrentadas pela família para manter consigo o filho nessas condições.

No que se refere a crianças e adolescentes portadores de transtornos mentais, a questão se relaciona com a reforma psiquiátrica, fulcrada na extinção dos modelos asilares como proposta de atendimento aos pacientes mentais. Por consequência, sua internação só é admitida em situações emergenciais, enquanto perdurar o quadro. A mudança de concepção do atendimento na área da saúde mental, embora válido e louvável, gerou uma séria lacuna nos serviços voltados a crianças e adolescentes que, além do sofrimento mental, também enfrentam quadros de disfunção familiar e que, por essa razão, precisam ser abrigados, ainda que temporariamente.

É imperioso que o atendimento a esses meninos e meninas se dê em equipamentos especializados, concebidos para funcionar mediante a articulação entre as áreas da assistência e da saúde mental. Entretanto, embora essa demanda já tenha sido diagnosticada há mais de uma década, ainda não obteve respostas adequadas por parte dos gestores públicos responsáveis. O atendimento a crianças e adolescentes que apresentam essa condição ainda é bastante intrincado em razão da ausência de uma política pública clara que defina estratégias de real enfrentamento para o problema.

Havendo 180 crianças e adolescentes portadores de transtornos mentais abrigados no nosso Estado, é preciso que os entes municipais e os órgãos protetivos, promovam uma atuação articulada entre os cuidadores das entidades e profissionais de saúde mental, com vistas a garantir respostas satisfatórias às suas demandas específicas, implementando-se rede de referências de serviços especializados, através das quais se possa viabilizar tanto o seu retorno à convivência familiar, sempre que possível, quanto o melhor desempenho do atendimento prestado pela entidade.

Quanto aos 7,66% de crianças e adolescentes deficientes que vivem nos abrigos do nosso Estado, é preciso que os Gestores públicos da mesma observem suas demandas específicas, definindo políticas públicas e ampliando serviços especializados, através dos quais os órgãos de proteção possam articular de forma mais satisfatória as medidas e providências capazes de reverter seu abrigamento. Sem prejuízo, é imperativo também que as entidades de abrigo que os acolhem estejam voltadas a garantir que atinjam a plenitude de seu potencial de desenvolvimento, do ponto de vista biológico, psicológico e social.

Passando, a partir de agora, a focar os dados do censo relativos à faixa etária da população infanto-juvenil abrigada, observamos incidência mais elevada de crianças na faixa etária de 07 a 12 anos (41,88%). Essa situação pode estar associada a elementos característicos desse grupamento etário.

Em outras palavras, quando a criança é bem pequena, costuma ser mais “dócil” e “mais fácil de lidar”. Normalmente, não é capaz de resistir e de se contrapor às atitudes maternas ou paternas. Já quando atinge a faixa etária analisada, a criança adquire uma certa autonomia, que lhe permite arrostar os pais, os quais aos poucos podem ir mudando sua visão sobre a criança, deixando de enxergá-la como tal e passando mesmo a tratá-la como um pequeno adulto, que não demanda “tantos cuidados assim”.

Em se tratando de criança inserida em uma família empobrecida, mais fragilizada em relação aos vínculos socioafetivos e/ou que mantenha em relação à sua prole conduta negligente ou abusiva, é possível que sua situação passe pela apre-



ciação dos órgãos protetivos e que estes acabem abrigando a mesma, justamente nessa faixa etária, em que diminuam os recursos internos e comunitários da família para manter consigo seu filho⁴⁸.

Já quando as crianças são um pouco mais velhas e apresentam ainda maior autonomia, podem se utilizar também em maior grau de outros recursos ao se depararem com as dificuldades e conflitos enfrentados na vida familiar, assim como a fuga para a situação de rua. Sendo elas eventualmente abrigadas, sua autonomia mais elevada lhes permite a busca de estratégias alternativas ao abrigo, com evasões mais freqüentes do sistema de abrigo.

Conclusão

Nós somos um povo que maltratamos crianças e fizemos uma lei para acabar com isso. (SÊDA, 1993, 16)

Feito esse breve apanhado do cenário geral que envolve a prática do atendimento a crianças e adolescentes institucionalizados no Estado do Rio de Janeiro, extrai-se a lamentável constatação de que a aplicação indevida e indiscriminada da medida de abrigo, bem como seu prolongamento desnecessário ainda é a tônica do sistema do atendimento do Estado do Rio de Janeiro, produzindo uma realidade que permanece sendo aceita ou tolerada pela grande maioria dos operadores da rede protetiva.

Destes, há aqueles que, mesmos cômicos de seu papel, se vêem isolados e razoavelmente impotentes para reverter o quadro encontrado. É evidente que se pode pinçar exemplos notáveis de articulação bem sucedida da rede de atendimento em determinadas localidades, que redundam em verdadeiras ilhas de eficiência do sistema, normalmente impulsionadas por atuações heróicas desses operadores isolados. Porém, repita-se que, no contexto do Estado como um todo, esses exemplos consistem em exceções que confirmam a regra geral de inoperância ou ineficiência.

O MCA pode ser utilizado para contribuir com a construção de uma nova cultura no atendimento a crianças e adolescentes institucionalizados, através da democratização de tecnologia compatível com as demandas existentes, que valoriza o papel de cada um dos operadores da rede de proteção e favorece sua articulação, no propósito maior de promover o respeito ao direito à convivência familiar.

O presente censo é fruto desse esforço no sentido de apontar os pontos de maior estrangulamento no sistema de atendimento à criança e ao adolescente em nosso Estado, visando, não a crítica inútil e desprovida de sentido, mas sim uma crítica profundamente comprometida com a transformação dos aspectos negativos identificados.

Esperamos que o mapeamento das condições que cercam o abrigo da população infanto-juvenil em nosso Estado e as reflexões contidas nesse trabalho possam contribuir nesse sentido, construindo uma nova realidade para nossas crianças e adolescentes, mais justa e igualitária.

⁴⁸ A hipótese é corroborada por declarações de muitos genitores, colhidas em audiências ou outras ocasiões, de que teriam abrigado o filho porque “não conseguiam mais segurá-lo”.

Referências bibliográficas:

SARTI, Cynthia Andersen. **A família como espelho. Um estudo sobre a moral dos pobres.** 4ª Ed, São Paulo: Cortez, 2007.

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

SEDÂ, Edson. **Construir o Passado ou Como mudar hábitos, usos e costumes, tendo como instrumento o Estatuto da Criança e do Adolescente.** São Paulo: Malheiros Editores, 1993.

BOWLBY, John; AINSWORTH, Mary S.. **Cuidados Maternos e Saúde Mental.** São Paulo: Martins Fontes, 1995.

TAVARES, Miguel Souza. **Não te deixarei morrer, David Crockett.** Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2005.

RIZZINI, Irene. **O Século Perdido: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil.** 2ª Ed., São Paulo: Cortez, 2008.

MAGNO, Ana Beatriz; MONTENEGRO, Érica (textos); VARELLA, José, AMARAL, Sérgio (fotos). **Os órfãos do Brasil.** Disponível em http://www2.correioweb.com.br/cw/2002-01-09/mat_27794.htm , Brasília, 09 de janeiro de 2002.

SCOREL, Sarah. **Vidas ao Léu: trajetórias de exclusão social.** Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1999.