

MÓDULO CRIANÇA E ADOLESCENTE (MCA):
Contribuindo para remover a pedra do meio do caminho

Liana Barros Cardozo de Sant'Ana
Promotora de Justiça

INTRODUÇÃO:

Desde a promulgação da Constituição Federal, da Convenção sobre os Direitos da Criança (Decreto nº 99.710, de 21/11/1990) e do Estatuto da Criança e do Adolescente rompeu-se no Brasil com os parâmetros normativos do menorismo, consagrando-se a compreensão da criança e do adolescente como sujeitos de direitos, destinatários de proteção integral.

Entre os diversos direitos expressamente contemplados à criança e ao adolescente em razão do reconhecimento de sua peculiar condição de pessoas em desenvolvimento, propomos nesse momento enfocar o direito à convivência familiar.

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 abrigamento de crianças e adolescentes ao novo parâmetro legal.

Sabe-se que o abrigo é a antítese da convivência familiar e só deve ser utilizado de forma temporária e absolutamente excepcional, como determina expressamente o Estatuto da Criança e do Adolescente¹.

Isto significa que a medida de abrigo somente deve ser utilizada como o último recurso na sua proteção, devendo a autoridade competente sempre dar preferência às medidas que fortaleçam os vínculos familiares².

Porém, na prática, vê-se que não é isto o que acontece. Em descumprimento ao comando legal, o abrigamento vem sendo utilizado de forma indiscriminada e leviana, funcionando para uma larga parcela dos operadores da rede de proteção como a medida mais rápida e fácil encontrada para a situação de emergência que se apresenta.

Portanto, verifica-se com lamentável facilidade que, apesar da determinação legal, a verdade é que os abrigos ainda continuam a

¹ ECA, Art. 101, parágrafo único.

² ECA, Art. 100

existir, não para situações extraordinárias e provisórias, mas sim como uma pseudo-solução muitas vezes definitiva para o problema dos infantes pobres, abandonados, explorados, abusados ou expostos a risco.

Tal constatação nos leva à inevitável conclusão de que a rede protetiva, inclusive o sistema de justiça, vem falhando gravemente no mister de garantir a essa camada mais vulnerável da população infanto-juvenil seu direito constitucional à convivência familiar.

AS DIFICULDADES DA PRÁTICA DO ATENDIMENTO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE:

A experiência dos que atuam na área revela uma grande carência de políticas públicas direcionadas à manutenção destes infantes e jovens em suas famílias biológicas, agravada pela compreensão quase sempre equivocada dos papéis desempenhados pelos diversos atores no novo sistema legal em vigor.

Ainda se faz presente um grande desconhecimento por parte dos operadores do sistema de justiça e dos Conselheiros Tutelares a respeito da responsabilidade que incumbe a estes últimos, decorrente das medidas de abrigo por eles aplicadas, sendo razoavelmente comum haver 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, o Poder Judiciário por vezes se substitui ao Conselho Tutelar, para exercer funções a este reservadas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, passando a aplicar medidas protetivas de ofício, sem processo judicial instaurado, gerando uma grande confusão dos papéis legalmente designados a cada um dos operadores.

Esse quadro acaba por legitimar, perante a rede protetiva e perante esses mesmos Conselhos, a sua própria omissão 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.

Vale mencionar que essa amalgamação dos papéis dos operadores muitas vezes ocorre 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, muitas vezes despedido da postura pró-ativa que dele se espera na promoção dos direitos infanto-juvenis, assume então uma posição de expectador passivo da omissão do Conselho Tutelar e da atuação do abrigo e do Poder Judiciário, passando a aguardar que este último 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 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 a respeito de seus próprios papéis, constata-se a freqüente ausência de integração entre esses mesmos operadores, 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 possível identificar situações em que as informações concernentes a crianças e adolescentes institucionalizados permanecem compartimentalizadas, havendo vários conjuntos de preciosos dados distribuídos entre os diversos órgãos ou entidades, a maioria das vezes sem que sejam compartilhadas com os demais operadores co-responsáveis pelo abrigamento realizado.

Não é incomum também o extravio de significativas fatias dessas informações por ocasião de trocas de equipes nos abrigos, nas Promotorias de Justiça da Infância ou de término de mandato de Conselheiros Tutelares.

Esse lamentável contexto é ainda permeado de ponta a ponta pela inegável "cultura do abrigamento", herdada de épocas idas, mas que insiste em perdurar na prática do atendimento a crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social.

Feito esse breve apanhado do cenário geral que envolve o atendimento a crianças e adolescentes institucionalizados no Estado do Rio de Janeiro, extrai-se a lamentável constatação de que as falhas do sistema protetivo têm redundado na sua ineficiência como regra e no seu sucesso como exceção.

Ou seja, em última análise, 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 vêm 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 impulsionada 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.

A NECESSIDADE DE UM BANCO DE DADOS FIDEDIGNO E ACESSÍVEL:

Continuando a análise ora proposta, verificamos como produto desse contexto séria carência de uma base de dados atualizada, organizada e disponível aos operadores da rede protetiva, contendo informações acerca das entidades de abrigo existentes e das crianças e adolescentes nelas institucionalizadas, assim como de sua situação sócio-familiar e das providências já adotadas por cada operador da rede, na esfera de suas atribuições ou competência.

No âmbito do Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro, há um sistema informatizado disponível somente para o acesso de Magistrados e servidores do Tribunal de Justiça onde é possível cadastrar os casos de crianças e adolescentes institucionalizados e(ou) disponíveis para adoção, bem como os pretendentes habilitados para esse fim.

Entretanto, tem-se verificado baixíssima adesão ao referido sistema por parte dos próprios integrantes deste Poder, situação que se agrava pela má qualidade do pequeno banco de dados existente em razão da não atualização rotineira das informações.

A par do pequeno volume de informações cadastradas e do comprometimento da confiabilidade dos dados alimentados, o sistema em questão não admite a consulta direta por membros do Ministério Público, do Conselho Tutelar ou das próprias entidades de abrigo.

Como consequência, a identificação das crianças e adolescentes disponíveis para adoção nas Comarcas de maior porte também se vê extremamente prejudicada ou dificultada, obstaculizando sua colocação em famílias substitutas.

Mesmo os casos de disponibilidade identificados muitas vezes não são registrados no sistema informatizado do Poder Judiciário, o que tem levado uma larga parcela de crianças e adolescentes em situação de disponibilidade para adoção a não figurar no referido cadastro da Comarca ou no cadastro unificado do Estado, o qual apresenta graves deficiências de alimentação e atualização de dados, situação que se agrava pela dificuldade que o Ministério Público encontra para conhecer os dados lá inseridos.

Por outro lado, verificou-se nestas outras instituições a inexistência de sistema próprio que tornasse possível registrar os casos atendidos e as intervenções por elas realizadas.

Em razão disso, a realidade do sistema de abrigos no Estado do Rio de Janeiro é uma constante interrogação para todos os operadores e acadêmicos da área infanto-juvenil, não havendo nenhum mapeamento das entidades de abrigo e de seus respectivos perfis de atendimento, tampouco dos próprios jovens institucionalizados e/ou disponíveis para adoção.

Estes compõem um quantitativo desconhecido no cenário das maiores cidades do Estado e deste ente federativo como um todo. Naturalmente, se até mesmo o quantitativo de crianças e adolescentes abrigados nos municípios de maior porte é desconhecido, menos ainda se conhece a respeito do perfil desses jovens; de suas respectivas situações sócio-familiares; das razões que majoritariamente lhes levaram ao abrigamento; das medidas protetivas necessárias para reverter ou minimizar tais razões; das hipóteses de colocação em família substituta; das políticas públicas mais importantes para cada realidade local e para o Estado como um todo, visando ao enfrentamento das situações encontradas.

Tudo isso tornava premente a necessidade de ser criado um banco de dados que respondesse a essas perguntas, o qual também deveria ser capaz de permitir que os operadores da rede de proteção visualizassem o papel que lhes cabe nos casos de abrigamento, além de favorecer a integração entre os mesmos.

Até o ano de 2007, não havia tal sistema no Estado do Rio de Janeiro, tornando mais difícil desvendar as falhas da rede protetiva e/ou as dificuldades pontualmente identificadas em cada um dos atendimentos a crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade ou risco sócio-familiar.

No que se refere especificamente ao Ministério Público, a ausência de um sistema que permitisse a organização das informações pessoais, estudos sócio-familiares, etc., das crianças e adolescentes institucionalizadas e/ou disponíveis para adoção; das medidas aplicadas pelo Conselho Tutelar nos casos atendidos e, quando fosse o caso, também dos processos judiciais a eles referentes conduzia o Promotor da Infância, fiscal da rede protetiva, a navegar às cegas no exercício de sua atuação, enfrentando dificuldades de acesso às informações ora dos abrigos, ora do Conselho e ora do Poder Judiciário.

Isso gerava, a toda evidência, graves entraves à fiscalização das medidas de abrigo aplicadas no Estado, notadamente no que se refere a seus parâmetros de excepcionalidade e provisoriedade, levando o Promotor da Infância ora a não atuar (muitas vezes simplesmente por desconhecer os casos), ora a se demorar na adoção de medidas visando à correção dos desvios encontrados (pela dificuldade de reunir

as informações necessárias), ora a adotar mais de uma vez a mesma providência (pela deficiência na organização dos dados)³.

O PAPEL DO MÓDULO CRIANÇA E ADOLESCENTE – MCA:

Assim, visando contribuir para a superação das dificuldades da rede protetiva e promover a articulação entre os seus diversos atores, para que pudessem atuar com maior presteza e eficiência no sentido de promover o direito de infantes e jovens à convivência familiar, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro criou o Módulo Criança e Adolescente – MCA.

O MCA foi desenvolvido por equipe do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, composta por membros da Instituição e técnicos de Informática, que trabalharam em conjunto com o objetivo de criar um sistema capaz de manter um cadastro *on-line* contendo dados das instituições de abrigo e de cada criança ou adolescente abrigado no Estado do Rio de Janeiro, acessível a todos os operadores da rede de proteção envolvidos com a medida de abrigo.

O acesso ao MCA pode ser feito tanto para consulta quanto para alimentação dos dados, através da internet, bastando ao usuário carregar a página do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro na *web* e clicar no ícone correspondente ao MCA.

Para acesso ao sistema, o usuário deve ser previamente habilitado pelo gestor do MCA, que lhe disponibilizará uma senha pessoal e intransferível.

O acesso via *web* confere ao usuário uma ampla liberdade na consulta ou alimentação do sistema, visto que tais atividades podem ser efetuadas a partir de qualquer computador conectado à internet, seja da própria entidade ou órgão, seja residencial ou mesmo de *lan houses* ou *ciber cafés*.

Os dados das entidades de abrigo e as informações pessoais de crianças e adolescentes institucionalizados podem ser alimentados diretamente no sistema pelas próprias instituições de abrigamento, desde o primeiro momento em que aqueles nelas ingressam.

Além dos dados pessoais dos infantes e jovens, o MCA possui campos destinados ao registro da atuação do Conselho Tutelar em cada um dos casos atendidos, com a descrição de cada uma das providências ou medidas protetivas previstas em lei das quais este órgão pode se valer nos casos de abrigamento, bastando ao

³ A título de ilustração, vale mencionar que não era incomum acontecer a propositura de mais de uma ação judicial exatamente com o mesmo objeto por parte do Promotor da Infância, por exemplo visando à destituição do poder familiar de genitores que abandonaram seus filhos no abrigo e não responderam positivamente a nenhuma das intervenções previamente realizadas.

Conselheiro-usuário simplesmente selecionar uma ou mais de uma dessas opções, nelas clicando com o *mouse*.

O MCA dispõe também de campo próprio para registro da atuação do Ministério Público, em especial no que se refere aos procedimentos administrativos, mantidos na Promotoria da Infância para acompanhamento dos casos, e das medidas judiciais intentadas, em especial a ação de destituição do poder familiar.

Os campos concernentes às medidas judiciais e alguns outros blocos de informação podem também ser alimentados diretamente pelo Juízo da Infância e da Juventude.

Isso permite que as consultas aos casos de crianças e adolescentes abrigados apresente ao usuário um somatório das informações dos jovens e das intervenções oriundas de cada um dos órgãos e entidades envolvidos nos respectivos atendimentos (abrigos, Conselhos Tutelares, Ministério Público, Juiz da Infância).

Esses atributos do MCA foram assim desenvolvidos com o objetivo de justamente contribuir para superar os seguintes obstáculos/embarços antes mencionados: (1) a dificuldade encontrada por cada um dos operadores da rede protetiva de obter acesso às informações mantidas pelos demais; (2) o eventual extravio dos registros de cada órgão ou entidade por ocasião de trocas de equipes ou de mandatos (3) a confusão muitas vezes encontrada entre os papéis de cada um dos operadores; (4) a ausência/insuficiência de integração e articulação entre os atores da rede protetiva co-responsáveis pela medida de abrigo aplicada; (5) a identificação das falhas ou deficiências na atuação desses atores; (6) a identificação das crianças e adolescentes em situação de colocação familiar; (7) a identificação do quantitativo de crianças e adolescentes abrigados nos municípios de maior porte e no Estado como um todo; (8) a formulação de diagnósticos a partir do perfil desses jovens que possibilitem um melhor direcionamento das políticas públicas mais importantes para cada realidade local e para o Estado como um todo.

O MCA procura reproduzir no ambiente virtual as funções que o Estatuto da Criança e do Adolescente incumbe a cada um dos operadores da rede protetiva. Na medida em que estes passam a visualizar melhor, através do sistema, o papel que lhes cabe desempenhar, entende-se que existe uma tendência de que a atuação ocorra de forma mais adequada.

Ademais, considerando que a atuação de cada um dos atores envolvidos passa a ser visualizada pelos demais, o MCA possibilita identificar com maior presteza também as eventuais omissões ou falhas nessas atuações, viabilizando uma maior eficiência nas intervenções no sentido da superação destas. Isso torna o MCA uma importante ferramenta de articulação entre estes, na busca da garantia do direito das crianças e adolescentes de serem criadas no seio de uma família.

O MCA se destina a atender, portanto, a todos os infantes e jovens abrigados do Estado do Rio de Janeiro, permitindo que se otimize a atuação dos órgãos e entidades envolvidos, para que se possa perseguir com maior eficiência a adequação das medidas de abrigo aos parâmetros da excepcionalidade e da provisoriedade.

O acesso ao sistema se faz através da prévia habilitação junto a seu órgão gestor, responsável pela disponibilização de senhas pessoais.

No que tange ao Ministério Público, partindo do papel fiscalizatório que lhe incumbe, sabe-se que a ele cabe intervir nas medidas de abrigamento no sentido de que não se desviem dos parâmetros da excepcionalidade e provisoriedade. Assim, o acesso ao MCA é capaz de oferecer ao Promotor da Infância uma visão geral do quadro sócio-familiar do infante ou jovem abrigado, da atuação do Conselho Tutelar responsável e das medidas judiciais a ele relacionadas eventualmente em curso.

Isso permite que por meio de simples consulta ao banco de dados, o Ministério Público possa avaliar tanto o caso da criança em si, quanto a própria atuação da rede protetiva, em seu atendimento, consistindo portanto em importante ferramenta para o exercício mais eficiente de seu *munus* fiscalizatório.

Entretanto, o MCA não tem somente os Promotores da Infância e da Juventude como público alvo. Além destes, podem ter acesso ao sistema, para fins de consulta, inserção, exclusão e atualização de dados cadastrais, os Conselhos Tutelares, as entidades de abrigo, os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, os Juízos de Direito da Infância e da Juventude e a Comissão Estadual Judiciária de Adoção.

Ademais, podem acessar o sistema, para realizar consultas ao banco de dados, o Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça da Infância e da Juventude, a Corregedoria-Geral do Ministério Público, a Defensoria Pública e outros integrantes da rede de proteção, a critério do órgão gestor do sistema.

Tendo sido o MCA desenvolvido para procurar reproduzir no seu ambiente a função que cada órgão ou entidade exerce na rede de proteção da criança e do adolescente, dispõe de vários perfis de acesso, compatíveis com o papel que aquele determinado usuário desempenha nas situações de abrigamento. A senha disponibilizada ao usuário permite o acesso ao sistema compatível com o seu perfil.

Os perfis de acesso são também limitados à responsabilidade territorial de cada um dos usuários, evitando a quebra dos direitos à

intimidade e à privacidade das crianças e adolescentes que não estejam diretamente relacionadas com aqueles usuários⁴.

Por isso, embora tenha sido desenvolvido pelo Ministério Público, o MCA não é um banco de dados para o Ministério Público. É um banco de dados destinado a atender todos os órgãos da rede de proteção da criança e do adolescente envolvidos com as medidas de abrigo.

Isso porque, sendo o banco de dados disponível a todos os operadores da rede, todos podem dele se valer para melhor desempenhar suas respectivas funções.

ASPECTOS DO PRIMEIRO ANO DE IMPLANTAÇÃO DO MCA: DOAÇÕES DE MICROCOMPUTADORES E A REALIZAÇÃO DO PRIMEIRO CENSO DA POPULAÇÃO INFANTO-JUVENIL ABRIGADA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO:

Sendo o MCA um sistema cuja utilização depende da disponibilidade de microcomputador e de conexão com a *internet*, identifica-se certa dificuldade de adesão ao mesmo em alguns casos, principalmente por parte de entidades de abrigo e Conselhos Tutelares, que por vezes não dispõem dessa estrutura mínima.

Essa situação estava prevista desde o planejamento inicial do sistema, pois é conhecida a carência material que esses organismos normalmente apresentam.

Visando ao enfrentamento dessa questão, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro reservou de seu acervo 150 (cento e cinquenta) microcomputadores em desuso, que haviam sido substituídos por equipamentos mais modernos, para que fossem doados a esses entes, a fim de permitir a adesão ao MCA.

A doação de microcomputadores para entidades de abrigo e Conselhos Tutelares, cuja carência tenha sido apontada pelo Promotor da Infância responsável, tem sido realizada através da celebração de convênios com Municípios ou diretamente com as entidades implicadas.

Através desse instrumento, o Ministério Público doa formalmente um ou mais computadores e o ente que o(s) recebe se responsabiliza, como contrapartida, pela disponibilização do necessário acesso à internet, bem como pela manutenção dos dados atualizados no sistema.

Até o presente momento, foram celebrados 17 (dezessete) convênios, já tendo sido recebidos pelos favorecidos 20 (vinte)

⁴ Isso significa basicamente que o banco de dados correspondente a crianças e adolescentes de um determinado município somente pode ser visualizado pela rede protetiva daquele município. Por outro lado, a Comissão Estadual Judiciária de Adoção, cuja função envolve o Estado inteiro, pode visualizar dados de todas as Comarcas.

microcomputadores. Há ainda mais 04 (quatro) convênios formalizados, envolvendo a doação de 05 (cinco) microcomputadores, cuja entrega deverá ser em breve viabilizada. Além disso, existem outros 10 (dez) convênios em fase de coleta de assinaturas, envolvendo a doação de mais 10 (dez) microcomputadores.

Com isso, espera-se fomentar maior adesão ao MCA e contribuir para tornar a tecnologia disponível para todos os órgãos e entidades protetivas, viabilizando para todos os envolvidos com as medidas de abrigamento o uso de ferramenta capaz de suprir as necessidades de uma atuação mais eficiente.

O primeiro ano de implantação do MCA no Estado ainda está em vias de se completar, havendo 218 (duzentas e dezoito) entidades de abrigo e 1.933 (mil, novecentos e trinta e três) crianças e adolescentes já cadastradas. Nesse período, foram habilitados 1.727 (mil setecentos e vinte e sete) usuários para o sistema. Esse quadro ainda não espelha a totalidade do Estado do Rio de Janeiro, porém já há uma boa representatividade da população infanto-juvenil abrigada no MCA.

Entendemos que a instituição desse sistema no Estado do Rio de Janeiro consiste em importante contribuição para a construção de uma nova cultura no atendimento a crianças e adolescentes institucionalizados em nosso país, colaborando para fomentar a valorização dos operadores da rede de proteção, o uso de tecnologia compatível com as demandas existentes e a possibilidade de tornar a tecnologia disponível para todos os órgãos e entidades protetivas, no propósito maior de promover o respeito ao direito à convivência familiar para as crianças e os adolescentes atualmente privados desse convívio, em razão do abrigamento.

Tendo em conta tais propósitos, está prevista a realização do ***primeiro censo da população infanto-juvenil abrigada do Estado do Rio de Janeiro, através do MCA, para o próximo mês de maio/08***, com os objetivos de (1) identificar as crianças e adolescentes de todo o Estado que vivem em abrigos; (2) identificar das crianças e adolescentes em situação de colocação familiar; (3) instrumentalizar a formulação de diagnósticos, a partir do perfil desses jovens, que possibilitem um melhor direcionamento das políticas públicas mais importantes para cada realidade local e para o Estado como um todo.

Com isso, espera-se fazer a celebração do primeiro ano de existência do MCA pela entrega à sociedade desse mapeamento quantitativo, pessoal e por perfil das crianças e adolescentes que vivem nos abrigos de nosso Estado, o primeiro até agora já realizado.