

9. O direito à convivência familiar de crianças e adolescentes acolhidos – o MCA como instrumento efetivo para implementação deste direito.



Gabriela Brandt de Oliveira¹

Artigo 4º, do Estatuto da Criança e do Adolescente: É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende: a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias; b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública; c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas; d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

I – A evolução do direito infantojuvenil no cenário nacional

No plano nacional, o marco inicial da adoção da Doutrina da Proteção Integral ocorreu com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, em outubro de 1988, ao prever expressamente no caput do seu artigo 227:

“É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, **com absoluta prioridade**, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à **convivência familiar e comunitária**, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.” (destaques acrescidos).

¹ Gabriela Brandt de Oliveira é Promotora de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Exerce o cargo de Promotora Assessora do 4º Centro de Apoio às Promotorias da Infância e da Juventude, sendo a responsável pela gestão do MCA desde março de 2010. É especialista em Direitos Fundamentais e Tutela Coletiva, pela Fundação Escola do Ministério Público do Rio Grande do Norte, em parceria com a Universidade Potiguar, e é concluinte do curso de Pós-Graduação em Direito da Criança e do Adolescente, pelo Instituto Superior do Ministério Público do Rio de Janeiro.



O Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, Lei nº 8.069, de 13/07/1990, em observância à orientação constitucional, adotou a Doutrina da Proteção Integral no trato das questões ligadas a crianças e adolescentes e, o seu artigo 4º, acima transcrito evidencia tal orientação.

Passados 20 anos da publicação do Estatuto, entretanto, muitas amarras do passado continuam influenciando o trato do direito de crianças e adolescentes, notadamente no que se refere ao direito fundamental da convivência familiar, como passaremos a demonstrar.

Antes do Estatuto, era o Código Mello Matos, conhecido como Código de Menores, que tratava das questões referentes ao “menor”, termo substituído por criança e adolescente a partir da Constituição Federal de 1988, em razão da conotação negativa que adquiriu, por se referir àqueles que estavam à margem da sociedade, em razão da carência ou da prática de condutas contrárias à lei.

Considerada a primeira intervenção legal e sistematizada, de caráter oficial no Brasil, na vida de crianças e adolescentes socialmente excluídos, o Código de Menores era caracterizado por sua prática intervencionista e assistencialista, pelo poder arbitrário do juiz e por considerar os “menores” como objetos (e não sujeitos) de proteção. Adotava-se, então, a doutrina da situação irregular.

A carência, por si só, era tida como uma “situação irregular” e, em razão disto, crianças e adolescentes que estivessem nestas condições eram tratados como objetos passíveis de tutela pelo Estado.

Para o Código de Menores, a institucionalização de crianças e adolescentes poderia ser implementada sem qualquer vinculação com as eventuais causas geradoras das situações de abandono. A ideologia então vigente cingia-se a apenas cuidar da proteção e do amparo ao menor marginalizado – por estar, literalmente, à margem da sociedade, sem que houvesse qualquer preocupação com as causas que levavam o acolhimento e com as conseqüências que deste poderiam advir.

Nesse cenário, o “juiz de menores”, via de regra, entendendo ser o detentor do poder e da verdade inquestionáveis, encaminhava os “menores em situação irregular” para “instâncias de tratamento” com o objetivo de reeducar os filhos de famílias desajustadas e desqualificadas (pelo próprio Estado) para educá-los. Pertenciam a esta categoria de desqualificados para cuidar de seus filhos, por exemplo, as famílias carentes, notadamente de recursos materiais, consideradas geradoras de menores em situação irregular.

A filosofia construída pelo sistema assistencialista de proteção de então permitia que a condição de pobreza enquadrasse unidades familiares no raio da ação da Justiça e da assistência. Sob o argumento de “prender para proteger”, confinavam-se crianças e adolescentes em grandes instituições totais, sem qualquer consideração dos vínculos familiares existentes.

Essas representações negativas sobre as famílias cujos filhos formavam o público da assistência social e demais políticas sociais tornaram-se parte estratégica das políticas de atendimento, principalmente da infância e da juventude, com recorrentes acolhimentos prematuros e desnecessários de crianças e adolescentes pobres.

A partir do final da década de 70, segmentos da sociedade brasileira começam a aderir à luta em prol da garantia de direitos de crianças e adolescentes, quando começa uma mudança de paradigmas no que tange aos direitos da criança e do adolescente no cenário nacional.

Surgem movimentos engajados na luta para defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes. A Assembleia Nacional da Criança e do Adolescente convoca a Comissão Nacional Criança e Constituinte, a Frente Nacional dos Direitos e o Fórum Nacional - DCA para participarem do processo de mobilização social, encaminhando propostas e elaborando documentos sobre direitos da criança e do adolescente.

Uma emenda popular apresentada à Assembleia Nacional Criança e Constituinte resulta no artigo 227 da Constituição Federal de 1988, expressão constitucional da doutrina da proteção integral, que eleva crianças e adolescentes à condição de sujeitos de direitos e estabelece como dever da família, da sociedade e do Estado assegurar-lhes seus direitos fundamentais, com absoluta prioridade.

A partir de então, o reconhecimento de crianças e adolescentes como pessoas em peculiar estágio de desenvolvimento passa a exigir a proteção integral, especial e prioritária da família, da sociedade e do Estado, atribuindo-se a este a responsabilidade pela criação e execução de políticas públicas específicas para garantia dos direitos fundamentais dos novos sujeitos de direitos.

Isto posto, pode-se dizer que no Brasil foi a partir da Constituição de 1988 que o paradigma da doutrina da proteção integral, aplicável aos direitos de crianças e adolescentes, passou a ser normatizado, em contraposição à doutrina da situação irregular até então vigente.

A mudança constitucional foi seguida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, que incorporou à legislação brasileira a Convenção Internacional dos Direitos da Criança, além de trazer em si o arcabouço jurídico da doutrina da proteção integral, cuja linha mestra circunscreve-se a abandonar a vetusta ideia de que crianças e adolescentes são objetos passivos de tutela, assumindo-os como sujeitos de direito, em condição peculiar de desenvolvimento, a quem deve ser garantida, de forma efetiva, a proteção integral com absoluta prioridade.

II – A importância da família para crianças e adolescentes

A Constituição Brasileira reconhece expressamente, no caput do artigo 226, a família como base da sociedade, conferindo-lhe especial proteção por parte do Estado, não deixando dúvidas da importância desta primeira unidade social com a qual crianças e adolescentes têm contato ao nascer.

Acerca da conceituação da entidade familiar, o artigo 226 da Constituição, em seu parágrafo 4º, a reconhece como a comunidade formada por qualquer um dos pais e seus descendentes, enquanto o Estatuto da Criança e do Adolescente, em seu artigo 25, a define como sendo a comunidade formada pelos pais ou qualquer deles e seus descendentes.



Enquanto estrutura vital e representando um lugar essencial à humanização e à socialização, deve a família receber tratamento e espaço privilegiados, a fim de garantir o desenvolvimento integral e sadio de seus indivíduos.

A família é, pois, a base social do Estado Brasileiro, acarretando para este o compromisso de protegê-la, o que é feito por meio de uma ampla regulamentação legal, muitas delas cogentes e de caráter impositivo, devendo ser respeitadas independentemente da vontade das partes.

Contudo, a despeito de ser visível a interferência estatal nos elos de afetividade que ligam as pessoas e que faz o Estado regular, através de leis, questões referentes à família, essa unidade social precede qualquer regulamentação legal.

Isso porque é a partir das regras morais da sociedade que as famílias vão sendo constituídas, especialmente através de vínculos afetivos pelos quais as pessoas se unem a fim de ficar juntas e de formar, a partir de então, a sua unidade social.

A formação dos pares seria um fato natural de união das pessoas e, a partir dessa formação, cada um tenderia a buscar a sua unidade no meio social em que vive, chamando-a de família. Uma abordagem do tema relacionado à família, contudo, precisa considerar o seu caráter supra-individualista, em razão de os interesses por ela perseguidos transcenderem os interesses individuais de seus membros.

A estrutura familiar, assim, traz em seu âmago não apenas a ideia de vínculos que unem as pessoas entre si mas, sobretudo, a da existência de uma estruturação psíquica em que cada pessoa deve ter o seu lugar e exercer uma função – de filho, de pai, de mãe, etc. – além de, como unidade, ter a função de referenciar determinada pessoa na sociedade.

A relevância familiar partiria da ideia acima exposta, em especial dos papéis desempenhados por cada integrante da família e da existência de afeto e respeito entre eles, importando-se destacar que eventuais privações nessas relações familiares repercutem no desenvolvimento emocional e psíquico e na formação ético-moral dos seus integrantes — notadamente no desenvolvimento e na formação de crianças e adolescentes.

É possível afirmar, então, sob a perspectiva da vertente psicológica, que as primeiras relações afetivas desenvolvidas no seio da família de uma criança poderão servir de base para toda a sua vida e para as suas relações futuras, tendendo a se repetir, sendo pois fundamental que o lar seja um lugar de afeto, de carinho, de pertencimento e de respeito.

Tal fato evidencia a importância de se garantir à criança e ao adolescente o direito à convivência familiar sadia e de se compreender que a entidade familiar precisa estar apta a entender e a respeitar a singularidade de cada filho, em cada fase da vida. É assim que a percepção de cada integrante da família e do seu papel na dinâmica familiar passa a ser fundamental para o desenvolvimento saudável das crianças, dos adolescentes e, em última análise, da própria família.

A família assim compreendida é capaz de intervir, decisivamente, na formação psicossocial de crianças e adolescentes, evitando ou pelo menos minimizando eventuais prejuízos que possam vir a aparecer em seu desenvolvimento.

Dito isso, é fundamental que a família esteja preparada para entender que cada filho necessita ser visto como um ser único, com os seus defeitos e qualidades, já que esta deve representar o melhor lugar para o desenvolvimento da

criança e do adolescente. Todavia, se este precioso lugar de cuidado e proteção se tornar sede de conflitos, que possam levar à violação de direitos da criança e do adolescente, medidas de apoio à família deverão ser tomadas com o objetivo de assegurar o direito da criança e do adolescente de se desenvolver no seio de uma família saudável.

III – O direito à convivência familiar

Considerada a família a estrutura vital para o desenvolvimento das pessoas e a base social do Estado, não restam dúvidas de que crianças e adolescentes gozam do direito de serem criados e educados no seio de suas famílias.

Um ambiente familiar afetivo que atenda às necessidades da criança e do adolescente constitui a base para o desenvolvimento psicossocial saudável. A imposição de limite, o exercício da autoridade parental, o cuidado e a afetividade são fundamentais para a constituição da subjetividade e para o desenvolvimento das habilidades necessárias à vida em comunidade. Experiências vividas na família tornarão gradativamente a criança e o adolescente capazes de se sentirem amados e seguros para, no futuro, se responsabilizarem por suas próprias ações e sentimentos.

Dito isso, toda **criança e adolescente têm o direito à convivência familiar**, devendo os vínculos dela decorrentes serem protegidos pela sociedade e pelo Estado. Sobre isso, o artigo 19 do Estatuto da criança e do adolescente dispõe que

“Toda criança ou adolescente tem direito a ser criado e educado no seio da sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente livre da presença de pessoas dependentes de substâncias entorpecentes.”

Assim sendo, apenas excepcionalmente se admite o rompimento dos vínculos familiares, quando diante de situações de risco, hipóteses nas quais devem ser adotadas pelos agentes do Sistema de Garantia dos Direitos de Crianças e Adolescentes estratégias de atendimento que permitam o fortalecimento e, sempre que possível, o restabelecimento desses vínculos.

Todavia, se necessária a ruptura desses vínculos, caberá ao Estado a proteção dessas crianças e desses adolescentes, através do desenvolvimento de programas, projetos e estratégias que possam levar à constituição de novos vínculos familiares e comunitários.

Desta forma, quando a família não assume efetivamente o seu papel, a atuação dos órgãos integrantes do Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Adolescente, assim como do Ministério Público, como órgão agente, passa a ser fundamental, não apenas para buscar a responsabilização da família mas, sobretudo, para possibilitar a adoção das medidas cabíveis aptas a garantir o direito fundamental à convivência familiar, assegurando que crianças e adolescentes tenham o direito de viver em uma família, e não apenas de sobreviver em uma instituição de acolhimento².

² A prática demonstra que, por melhores que sejam as instituições, não há a possibilidade de crianças e adolescentes acolhidos terem identificadas e respeitadas as suas peculiaridades, mesmo que seja visível a existência de afeto e cuidado.



Diante do reconhecimento da importância da família no desenvolvimento de crianças e adolescentes, o Conanda, no ano de 2004, adotou como política pública prioritária em seu planejamento estratégico a promoção do direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes. A partir dessa prioridade, o Executivo foi chamado a participar e, através da articulação com setores ligados à defesa da criança e do adolescente³, foi elaborado o “Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária”, publicado em 2006.

Anos mais tarde, em agosto de 2009, foi publicada a Lei nº 12.010, que alterou a redação de diversos artigos do ECA e evidenciou, sobretudo, o direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes. Dentre as principais alterações, destacam-se os três parágrafos acrescidos ao artigo 19⁴ do referido Diploma, que dispõem, expressamente, sobre prazos máximos para as reavaliações das medidas de acolhimento e do próprio período de acolhimento como, também, sobre a prevalência da manutenção ou reintegração da criança em sua família de origem sobre quaisquer outras medidas.

Por fim, estabelecendo parâmetros para orientar a constituição, no âmbito dos Estados, Municípios e Distrito Federal, de Comissões Intersetoriais de Convivência Familiar e Comunitária, destinados à promoção, proteção e defesa da criança e do adolescente, foi publicada a Resolução Conjunta CNA-Conanda nº 01/2010, visando, em apertada síntese, acompanhar a implementação do Plano de Convivência Familiar e Comunitária de cada um dos entes através da mobilização e articulação dos atores do Sistema de Garantia de Direitos.

É assim que, sucintamente, o direito fundamental à convivência familiar está posto nas normas e instrumentos legislativos pátrios. Todavia, a plena efetivação desse direito depende do enfrentamento de problemas de ordem prática por todos os integrantes do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, que precisam unir esforços e estar articulados em torno de ações que busquem formas de solução, através da implementação de políticas públicas aptas a garantir o adequado exercício do direito à convivência familiar, sem deixar de observar os princípios que norteiam a matéria, na esteira da doutrina da proteção integral.

³ A partir da eleição da meta do Conanda em priorizar a convivência familiar, o Poder Executivo, através do Ministro Chefe da Secretaria Especial dos Direitos Humanos e do Ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome se articularam e propuseram a convocação de outros ministérios numa comissão. A partir de então foram criadas comissões intersetoriais, a fim de permitir um debate multidisciplinar. Com a elaboração de uma versão preliminar do plano, juristas foram convidados a participar do debate, dentre os quais promotores, juízes e advogados militantes na causa da infância, a fim de que as questões jurídicas também pudessem ser debatidas e contempladas no referido plano.

⁴ “§ 1º Toda criança ou adolescente que estiver inserido em programa de acolhimento familiar ou institucional terá sua **situação reavaliada, no máximo, a cada 6 (seis) meses**, devendo a autoridade judiciária competente, com base em relatório elaborado por equipe interprofissional ou multidisciplinar, decidir de forma fundamentada pela possibilidade de reintegração familiar ou colocação em família substituta, em quaisquer das modalidades previstas no art. 28 desta Lei.

§ 2º **A permanência da criança e do adolescente em programa de acolhimento institucional não se prolongará por mais de 2 (dois) anos**, salvo comprovada necessidade que atenda ao seu superior interesse, devidamente fundamentada pela autoridade judiciária.

§ 3º **A manutenção ou reintegração de criança ou adolescente à sua família terá preferência em relação a qualquer outra providência**, caso em que será esta incluída em programas de orientação e auxílio, nos termos do parágrafo único do art. 23, dos incisos I e IV do caput do art. 101 e dos incisos I a IV do caput do art. 129 desta Lei.” (sem destaques no original)

Novas formas de atuação passam a ser necessárias, assim como necessária deve ser a análise diferenciada das questões envolvendo as relações intrafamiliares, sendo fundamental um olhar interdisciplinar e intersetorial de cada caso, ante a complexidade e a multiplicidade existentes entre os vínculos familiares e a dinâmica que envolve cada família.

O direito à convivência familiar e comunitária precisa ser abordado não apenas sob a ótica da família de origem mas, sobretudo, da proteção das crianças e dos adolescentes que estejam com vínculos ameaçados ou rompidos, reconhecendo-se a condição de sujeitos de direitos em desenvolvimento e exigindo-se ações que visem a garantia do direito de viver em família.

Ou seja, o grande desafio passa a ser o de garantir o direito à convivência familiar saudável de crianças e adolescentes, preferencialmente em sua família de origem ou, se não for possível, em família socioafetiva⁵, não sendo demais afirmar que o referido direito só restará efetivamente garantido se houver a interação de todas as políticas sociais, centrando-se no fortalecimento da unidade familiar.

Assim, o que se pode concluir é que o direito à convivência familiar envolve um esforço conjunto da família, da sociedade e do Estado, sem prejuízo da necessidade de um compromisso de todos com a mudança cultural que atinge as relações familiares, reconhecendo-se, entendendo-se e, sobretudo, respeitando-se as diferenças.

IV – Atuação do Ministério Público

IV.1 – A necessidade de um diagnóstico – a criação do Módulo Criança e Adolescente – MCA

Não há qualquer discussão acerca de a norma insculpida no artigo 227, *caput*, da Constituição⁶, ser de aplicação imediata. Assim, família, sociedade e Estado têm o dever constitucional de assegurar a crianças e adolescentes, com absoluta prioridade, o direito à proteção integral, na qual se inclui o direito à convivência familiar.

A pergunta que surge a partir de então é a seguinte: estão a família, a sociedade e o Estado conseguindo garantir às crianças e aos adolescentes brasileiros a proteção integral e, *in casu*, mais precisamente, o direito fundamental à convivência familiar para aqueles que se encontram em situação de acolhimento institucional ou familiar?

A resposta para tal pergunta passa, necessariamente, pela análise dos dados existentes acerca da população acolhida. A obtenção de um diagnóstico capaz de identificar quantos e quem são esses milhares de crianças e adolescentes que se encontram com referido direito violado, em razão de estarem institucionalizados, passa a ser fundamental, pois sem informações precisas, muito pouco pode ser feito de efetivo em defesa dos direitos infantojuvenis.

⁵ Optou-se por utilizar famílias socioafetivas, em detrimento de famílias substitutas, por se entender que esta última nomenclatura estigmatiza tanto as famílias como as próprias crianças/adolescentes, enquanto a primeira valoriza as relações que estão por serem construídas.

⁶ “É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.”



Um primeiro levantamento foi realizado pelo IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, no ano de 2004, em 589 entidades de acolhimento em diversos estados do país, à época beneficiadas com recursos do Ministério do Desenvolvimento Social.

O resultado do referido levantamento constatou a existência de milhares de crianças e adolescentes com o direito à convivência familiar violado, não apenas em razão de acolhimentos prolongados, em desrespeito à excepcionalidade e à provisoriedade da medida, mas, também, porque estavam acolhidos sem que houvesse o devido acompanhamento judicial.

O que se via era que os esforços até então empreendidos pela sociedade e pelo Estado, em prol da defesa dos direitos de crianças e adolescentes acolhidos, não se mostravam suficientes sequer para obter os dados e identificar os problemas que envolviam a população acolhida. Tampouco eram suficientes para conferir efetividade ao direito fundamental da convivência familiar, tão relevante para o desenvolvimento psicossocial de cada criança e adolescente.

Diante deste triste cenário, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro criou o Módulo da Criança e do Adolescente - MCA, através da Resolução GPGJ nº 1.369/2007, que pode ser definido como um banco de dados eletrônico, cujo objetivo é concentrar o maior número de informações necessárias da população infantojuvenil acolhida e facilitar a atuação dos órgãos encarregados pela proteção do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes acolhidos.

A criação do MCA foi um marco decisivo na atuação do Ministério Público do Rio de Janeiro. A partir da sua implementação, passa a ser possível a cada Promotor de Justiça ter acesso, em tempo real⁷, às informações acerca da situação de todas as crianças e adolescentes acolhidos, estejam ou não em sua Comarca⁸.

O MCA, além de possibilitar a obtenção de diagnósticos concretos referentes à população infantojuvenil acolhida, facilita a elaboração de relatórios, através da utilização de suas diversas funcionalidades, o que contribui sobremaneira para a identificação dos perfis da população infantojuvenil acolhida e para a elaboração e posterior execução de políticas públicas na área da infância e da juventude. Além disso, mantém em sua base de dados informação daqueles que já foram desacolhidos após a implementação do sistema.

Ademais, por ser alimentado por toda a rede de proteção, permite que as informações sejam analisadas praticamente em tempo real, fomenta uma atuação articulada da rede de proteção e confere uma natureza dinâmica e ágil ao MCA, o que contribui sobremaneira para a promoção do direito à convivência familiar.

⁷ Embora seja possível conhecer a situação em tempo real de cada criança ou adolescente acolhido, a informação será o mais precisa possível, quanto mais bem alimentado for o sistema pelos agentes da rede de proteção. Em razão disso, a equipe gestora do MCA disponibiliza cursos de capacitação semanal para os usuários, sem prejuízo de deslocar a equipe de treinamento, em algumas oportunidades, para o interior do Estado, com o mesmo propósito de capacitação dos usuários.

⁸ Em observância ao que determina o ECA, notadamente em seu artigo 147, o sistema se pauta na regra de competência a ser determinada pelo domicílio dos pais e, subsidiariamente, na falta dos pais ou responsáveis, pelo lugar onde se encontre a criança ou o adolescente. O referido dispositivo vai ao encontro da diretriz da municipalização que deve orientar a política de atendimento a crianças e adolescentes, como dispõe o artigo 88, inciso I, do Estatuto.



O sistema ainda conta com uma equipe que o mantém em constante atualização, a fim de que os dados sejam os mais fiéis possíveis e sempre em conformidade com as normas de regência⁹.

Mas as possibilidades decorrentes da análise dos dados do MCA não param por aí. Em decorrência dos resultados obtidos das referidas análises, foi desenvolvido o Projeto “Cada criança uma família” pela Assessoria de Proteção Integral à Infância e Juventude, com o apoio do 4º Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça da Infância e da Juventude (4º CAO) e a participação dos Promotores de Justiça da Infância e da Juventude do Estado do Rio de Janeiro.

Criado em razão do expressivo número de acolhidos sem ação judicial, o “Cada criança uma família” foi desenvolvido com a finalidade de garantir que cada acolhido tivesse proposta em seu favor a ação judicial cabível, a fim de permitir a sua inserção ou reinserção no seio de uma família, de origem ou socioafetiva. Para tanto, Promotores de Justiça que desejarem, recebem auxílio, prestado voluntariamente por outros promotores, visando à análise individualizada da situação jurídica de cada criança acolhida para a propositura da ação judicial cabível¹⁰.

O trabalho desenvolvido pelo Projeto, no dizer da Procuradora de Justiça Lúcia Maria Teixeira, uma de suas idealizadoras

“(…) visou a romper com a cultura da institucionalização de infantes e jovens, organizando ações articuladas do *Parquet* internamente e com outras instituições do sistema de justiça e da rede de proteção infantojuvenil, a fim de fortalecer os paradigmas da proteção integral previstos pela Constituição Federal e da preservação dos vínculos familiares e comunitários preconizados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.”

Por tudo isso, o MCA é um instrumento de vanguarda¹¹ e representa uma revolução na defesa do direito de crianças e adolescentes submetidos a um regime de acolhimento institucional ou familiar sagrando-se, em razão de sua importância, vencedor do Prêmio Innovare¹², no ano de 2008, na categoria Ministério Público.

⁹ Nesse sentido, merece destaque a mudança determinada no sistema em razão do que consta na Lei nº 12.010/09, no sentido de que o acolhimento deve ser feito através de uma Guia de Acolhimento, expedida pela autoridade judicial e distribuída na Vara da Infância. Contudo, a despeito de receber um número de distribuição, as referidas guias não têm natureza jurídica de ação. O MCA então sofre uma alteração: deixa de considerar como processo judicial procedimentos dessa natureza, que tão somente acompanham a medida de acolhimento pois, na realidade, esses têm natureza jurídica de procedimento judicializado, e não de ação propriamente dita.

¹⁰ Registre-se a recente publicação da Resolução GPGJ nº 1.610, de 30 de agosto de 2010, que dispõe sobre o **Grupo de Auxílio Especializado às Promotorias de Justiça com atribuição na matéria de Infância e Juventude (“GAEPJIJ”)** e dá outras providências, evidenciando o destaque que a instituição tem guardado às questões da infância e juventude.

¹¹ O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, ao criar o sistema do MCA, banco de dados com diversas informações acerca das crianças e adolescentes acolhidos no Estado do Rio de Janeiro, se antecipou, à determinação posteriormente contida no parágrafo 5º, do artigo 101, do ECA, in verbis: “§ 5o Serão criados e implementados cadastros estaduais e nacional de crianças e adolescentes em condições de serem adotados (...)”

¹² “O objetivo do Prêmio Innovare é identificar, premiar e disseminar práticas inovadoras realizadas por magistrados, membros do Ministério Público estadual e federal, defensores públicos e advogados públicos e privados de todo Brasil, que estejam aumentando a qualidade da prestação jurisdicional e contribuindo com a modernização da Justiça Brasileira. As práticas identificadas demonstram o rico e diversificado trabalho que vem sendo realizado e o acervo é disponibilizado no Banco de Práticas deste portal, podendo ser consultado gratuitamente por todos os interessados.” (<http://www.premioinnovare.com.br/institucional/o-premio/>).



Por fim, e antes de analisar os dados do presente Censo, é fundamental registrar que, em razão dos resultados dos Censos precedentes ao ora publicado, o Ministério Público, reconhecendo o alto índice de crianças acolhidas institucionalmente e as deficiências que esta espécie de acolhimento pode acarretar à vida de crianças e adolescentes, elegeu como prioridade institucional, no Projeto de Gestão Estratégica¹³, a articulação da rede visando à implementação de programas de atendimento à família e de acolhimento familiar.

Verifica-se, pois, que a instituição vem caminhando ao encontro do que estabelece o Estatuto da Criança e do Adolescente, notadamente em seu artigo 19, que dispõe que toda criança ou adolescente tem direito de ser criado e educado no seio de sua família e, excepcionalmente, em família socioafetiva, assegurada a convivência familiar e comunitária, bem como do que prevê o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária.

Nesse sentido, o Ministério Público, instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, à qual incumbe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, desenvolve uma nova forma de atuação na defesa do direito fundamental à convivência familiar, notadamente de crianças e adolescentes acolhidos, objetivando que cada um encontre uma família, na qual possa existir um sentimento recíproco de pertencimento.

Passemos à análise dos principais dados obtidos a partir deste 5º Censo da população infantojuvenil acolhida no Estado do Rio de Janeiro.

IV.2 – O 5º Censo da população acolhida no Estado do Rio de Janeiro

A alimentação de dados no MCA cabe, nos termos do artigo 3º, da Resolução nº 1369/07¹⁴, aos Promotores de Justiça com atribuição em matéria da Infância e da Juventude não infracional; contudo, o sistema prevê a possibilidade de o MCA ser alimentado pelos demais agentes do sistema de garantias.

Após um intenso e contínuo trabalho do Ministério Público, das equipes pertencentes ao sistema de garantia de direitos e de alunos de direito de universidade com a qual o MPRJ mantém convênio, hoje é possível afirmar que a alimentação do MCA é uma realidade entre os agentes que integram a rede protetiva infantojuvenil.

Essa constante alimentação permite que o MCA seja um cadastro completo e atual e que os dados do sistema sejam rotineiramente trabalhados para a elaboração de diagnósticos. Além disso, são publicados censos semestrais, que disponibilizam à toda a sociedade, notadamente aos integrantes do sistema de garantias dos direitos das crianças e dos adolescentes, um retrato da situação da população infantojuvenil acolhida no Estado do Rio de Janeiro.

¹³ “O Mapa Estratégico evidencia os desafios que o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro terá de suplantar para cumprir sua missão e visão de futuro. Esses desafios são estruturados na forma de objetivos estratégicos, interligados por relações de causa e efeito, que permitem a identificação dos impactos que um determinado objetivo gera ou recebe e criam uma história lógica da estratégia.” (http://www.mp.rj.gov.br/portal/page/portal/Gestao/Etapas_da_Gestao/Definindo_o_Mapo_Estrategico).

¹⁴ Resolução que criou o Módulo Criança e Adolescente no âmbito do Ministério Público do Rio de Janeiro.



No que tange à análise dos dados deste 5º Censo, publicados nesta edição, será possível demonstrar o quanto foi feito em prol do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes em situação de acolhimento, em que pese também seja possível afirmar que ainda há muito a se fazer na defesa do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes que se encontram acolhidos.

Este 5º Censo ainda conta com uma novidade: a inclusão de dados referentes à escolaridade de crianças e adolescentes acolhidos. Os resultados obtidos a partir dessa funcionalidade permitirão que novos esforços sejam empreendidos em prol da população acolhida, visando garantir não apenas o acesso à rede regular de ensino, mas, sobretudo, o direito à educação com qualidade.

Dentre os principais dados do 5º Censo da população infantojuvenil acolhida no Estado do Rio de Janeiro, merecem destaque os abaixo elencados:

– Número de crianças e adolescentes acolhidos

Atualmente há 2.600 crianças e adolescentes em situação de acolhimento, institucional ou familiar. Em que pese esse número ainda seja significativo, ele sinaliza uma expressiva diminuição se comparado aos 3.732 existentes em 30/05/2008, quando do 1º Censo.

A redução de 1.132 crianças e adolescentes em situação de acolhimento, verificada desde o início dos trabalhos do MCA, representa cerca de 30% a menos de crianças e adolescentes com direito à convivência familiar violado.

Todavia, apesar da diminuição observada a cada censo, o número de 2.600 acolhidos no Estado do Rio de Janeiro ainda é preocupante e revela a necessidade de novos aprimoramentos de toda a rede de proteção a crianças e adolescentes, dentre os quais se destacam: o fortalecimento dos núcleos familiares; o aparelhamento dos Conselhos Tutelares; o aparelhamento e, sobretudo, o reconhecimento dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente como órgão fundamental para a definição das políticas públicas a serem executadas na área da infância e da juventude; o reconhecimento pelos entes públicos da importância dos órgãos ligados ao sistema de garantias; a previsão orçamentária para a execução dos projetos previstos pelos referidos Conselhos de Direitos; e a prioridade absoluta a ser conferida às questões da infância e juventude.

Sem um trabalho articulado e em rede, dificilmente o respeito aos direitos de crianças e adolescentes será efetivo. Por outro lado, se cada agente assumir a sua função, reconhecer as suas deficiências e atuar suplantando suas dificuldades, será cada vez mais consistente a redução dos acolhimentos no Estado do Rio de Janeiro.

De qualquer forma, ainda que longe de uma situação ideal, constata-se que o número absoluto de crianças e adolescentes no Estado do Rio de Janeiro, após a implementação do MCA, tem diminuído gradualmente. No 1º Censo, cuja data de corte foi 30/05/2008, existiam 3.732 crianças e adolescentes em situação de acolhimento; nos Censos que se sucederam, a realidade passou a ser de:



3.526, no segundo, com data de corte em 31/12/2008;
3.358, no terceiro, com data de corte em 30/06/2009;
2.784, no quarto, com data de corte em 31/12/2009; e, por fim,
2.600 neste quinto, com data de corte em 30/06/2010.

– Número de crianças e adolescentes acolhidos sem processo judicial

Pouco adianta a existência do MCA, e nem mesmo de todas as funcionalidades postas à disposição de toda a rede protetiva, se não for para fomentar a articulação dos agentes do sistema de garantia de direitos em prol de crianças e adolescentes acolhidos.

A implementação de programas, projetos e políticas públicas a partir da análise de dados do MCA é o que confere sentido a todo o trabalho desenvolvido pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, que conta com a parceria da rede protetiva.

De fato, é fundamental que cada um assuma seu papel e passe a agir com efetividade. Quando todos os agentes do sistema de garantia atuam de forma articulada e técnica, o resultado é a melhora expressiva da situação de crianças e adolescentes acolhidos.

Foi no desempenho do seu papel institucional que, diante de um número significativo de crianças e adolescentes acolhidos sem a correspondente ação judicial que tutelasse seu direito à convivência familiar, apontado pelo MCA, que o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, conforme acima mencionado, desenvolveu o projeto “**Cada Criança uma Família**”, através do qual se criou uma força-tarefa de atuação, para análise da situação individual de cada criança e adolescente acolhido e adoção das medidas judiciais cabíveis.

Isso porque, sem a propositura da ação judicial cabível, o trabalho para reintegração familiar ou, quando esta não for possível, para colocação em família socioafetiva, fica bastante dificultado.

Para tanto há previsão de medidas judiciais que podem ser adotadas, tais como: representação por infração administrativa; ação de alimentos; ação de destituição do poder familiar; dentre outras.

Essa foi a proposta do Projeto “**Cada Criança uma Família**”, cujo início se deu no 3º Censo. O resultado foi o aumento das ações propostas em favor das crianças e dos adolescentes acolhidos, dando efetividade à defesa do direito à convivência familiar.

No 3º Censo existiam 1.839 crianças e adolescentes sem ações judiciais propostas em seu favor, o que representava 54,77% do total de acolhidos; no 4º Censo, tal número foi reduzido em mais de 600, apresentando o total de 1.231 crianças e adolescentes, ou 44,51% da população acolhida.

Neste 5º Censo, o número de crianças e adolescentes acolhidos sem ação proposta em seu favor é de 1.145, o que

representa 44,00% do total de acolhidos¹⁵. Cabe esclarecer, contudo, que, a partir do 5º Censo, foi alterada a rotina de avaliação dos dados referentes a crianças e adolescentes sem processo¹⁶, o que explica a pequena redução nominal em seu número, em relação à redução verificada entre o 3º e o 4º Censos.

Até o 4º Censo, todos os processos distribuídos eram computados no quadro de crianças e adolescentes com processo, mesmo que se tratasse de procedimentos de aplicação de medidas protetivas – PAMPs, de procedimentos preliminares de acolhimento ou de cartas precatórias.

Ocorre que, com a Lei nº 12.010/09, passou a ser exigida a expedição de Guia de Acolhimento, que é protocolada nas respectivas Varas da Infância e, embora não tenha a natureza jurídica de ação, passou a ser inserida no MCA no campo “ações judiciais”. Tal fato mascara a funcionalidade referente à situação jurídica de cada criança acolhida e, em razão disso, passou-se a não mais considerar como ação judicial alguns procedimentos, dentre os quais o processo preliminar de acolhimento que, na realidade, tem a natureza jurídica de um procedimento judicializado.

No 5º Censo, então, são considerados processos judiciais apenas as ações judiciais propriamente ditas, que encerram contraditório e ampla defesa, na forma determinada pelo parágrafo 2º do artigo 101 do ECA¹⁷, tais como: ação de destituição do poder familiar; ação de guarda ou de tutela; representação pela prática de infração administrativa em face dos representantes legais; e ações civis públicas.

Deixam de ser considerados processos judiciais aqueles procedimentos judicializados, que se atinham a produzir reavaliações da medida protetiva de acolhimento aplicada, através da análise de incontáveis estudos sociais, nos quais nada de efetivo podia ser feito.

A relação completa dos processos admitidos como ações judiciais encontra-se na Tabela “Ações Judiciais” e a dos que deixam de ser assim considerados, na Tabela “Procedimentos Judiciais”, ambas constantes do 5º Censo.

¹⁵ Registre-se que do 4º para o 5º Censo não houve atuação da força-tarefa prevista pelo Projeto “Cada Criança uma Família”, o que será feito nesse semestre, cujos reflexos serão sentidos no 6º Censo.

¹⁶ A alteração do artigo 101, §3º, do ECA pela Lei nº 12.010/09, foi fundamental para alteração do critério em tela. Isso porque, os acolhimentos a partir da referida lei dependem da expedição de guias de acolhimento pela autoridade judiciária, guias estas que são distribuídas nas respectivas Varas da Infância e, consequentemente, recebem número de processo quando são, na verdade procedimento judicializados, nos quais é feito o acompanhamento da medida protetiva de acolhimento. Tais procedimentos precisam ser devidamente instruídos com informações prestadas pelo Conselho Tutelar que tenha efetuado o acolhimento, bem como pela equipe técnica das entidades de acolhimento e, após devidamente instruídos, deve ser aberta vista ao Ministério Público para este possa ingressar com a medida judicial cabível. Com efeito, não existe determinação legal de como deve seguir este procedimento judicializado, mas o que nos parece mais razoável é que este continue a correr em apenso à (s) ação (ões) proposta (s) pelo Ministério Público, porque enquanto estas pretendem resolver a questão jurídica e permitir a manutenção ou reintegração da criança ou adolescente em sua família de origem ou, se for impossível, colocá-la em uma família socioafetiva, o procedimento de acolhimento visa acompanhar a medida, devendo prosseguir mesmo após o trânsito em julgado das ações principais, na hipótese de o acolhimento perdurar por prazo superior à conclusão do processo judicial propriamente dito.

¹⁷ Reza o parágrafo 2º, do artigo 101, do ECA, in verbis: “Sem prejuízo da tomada de medidas emergenciais para proteção de vítimas de violência ou abuso sexual e das providências a que alude o art. 130 desta Lei, o afastamento da criança ou adolescente do convívio familiar é de competência exclusiva da autoridade judiciária e importará na deflagração, a pedido do Ministério Público ou de quem tenha legítimo interesse, de procedimento judicial contencioso, no qual se garanta aos pais ou ao responsável legal o exercício do contraditório e da ampla defesa”



As mudanças introduzidas neste 5º Censo foram possíveis em razão da adequação do sistema às alterações promovidas pela Lei nº 12.010/09¹⁸, que ensejaram o desenvolvimento de novas funcionalidades¹⁹ e a alimentação de maior quantidade de dados.

Optou-se, assim, por considerar neste 5º Censo como crianças e adolescentes que têm em seu favor processos judiciais apenas aqueles que têm ações propriamente ditas, listadas na Tabela “Ações Judiciais”, em observância à determinação legal contida no já citado parágrafo 2º do artigo 101 do ECA.

- Número de acolhimentos por falta ou carência de recursos materiais

Todos os resultados favoráveis obtidos no MCA são fruto de um intenso trabalho, o que inclui a conscientização da rede protetiva de que o acolhimento não pode ser a primeira medida aplicada, devendo ser reservada a apenas quando todas as demais medidas protetivas se mostrarem ineficientes.

Os vínculos familiares têm uma enorme importância na vida das pessoas, e a família representa um valor inestimável para o desenvolvimento de crianças e adolescentes.

A ruptura desses vínculos pelo acolhimento impõe a crianças e adolescentes, em estágio de desenvolvimento, a perda de sua estrutura e de seu referencial de existência.

Todavia, famílias pobres, exatamente em razão da falta de recursos financeiros, eram tidas como incapazes de criar seus filhos, e o Estado, ao invés de fomentar e fortalecer estas famílias, retirava-lhes os filhos, “depositando-os” em instituições de acolhimento.

O equivocado pensamento de que o acolhimento tutelava os direitos dos carentes, por garantir-lhes alimentação e moradia, desconsiderava valores como o afeto e o cuidado.

A carência ou a falta de recursos materiais não pode ensejar a institucionalização. Essa prática, comumente aceita e utilizada durante a vigência do Código de Menores, que encarava a pobreza e marginalização como causas aptas a justificar a institucionalização, não é mais condizente com a doutrina da proteção integral.

Também nesse aspecto, o MCA representou instrumento fundamental de mudança não apenas de paradigma, mas sobretudo de atitude.

¹⁸ Isso porque, ao determinar que o acolhimento dependerá, via de regra, de guia de acolhimento, a lei prevê em tese que todas as crianças e adolescentes acolhidos tenham em seu favor um procedimento judicial de acolhimento, que não encerra ação judicial propriamente dita.

¹⁹ Assim, apenas a título de esclarecimento, se fosse mantido o mesmo parâmetro entre todos os Censos, poder-se-ia falar em um número de 599 crianças e adolescentes sem processo judicial (como se vê na Tabela “Acompanhamento no âmbito do poder judiciário” – na informação “sem ações ou procedimento judiciais”), representaria 23% dos acolhimentos (do total dos 2.600 acolhidos no 5º Censo). Indicaria ainda uma redução de cerca de 67% no número de acolhido, se comparado com os 1.839 que se encontravam nessa situação quando do 3º censo, e de cerca de 51% se a comparação for realizada com os 1.231 que se encontravam acolhidos e sem processo no 4º Censo.

Analisando-se as causas de acolhimento, verifica-se que no 1º Censo a falta ou carência de recursos materiais representava a segunda causa de maior incidência, com 12,78% das ocorrências.

Tal resultado demonstrava frontal violação ao que determina o Estatuto da Criança e do Adolescente, em seu artigo 23, *in verbis*: “A falta ou a carência de recursos materiais não constitui motivo suficiente para a perda ou a suspensão do poder familiar”.

Em resposta foram realizados intensos trabalhos de conscientização junto aos Conselhos Tutelares e às instituições de acolhimento, cujo resultado apareceu a partir do 3º Censo, quando esta causa de acolhimento caiu para a terceira colocação, representando 10,60% das ocorrências, o que ainda significava uma estatística preocupante e violadora do direito de 356 crianças e adolescentes indevidamente acolhidos.

O 4º Censo apresentou uma melhora substancial nestes dados, mas ainda indicava que 178 crianças e adolescentes apresentavam a carência de recursos como causa de acolhimento, estando agora na quinta colocação dentre as maiores causas de acolhimento, com 6,39% das ocorrências.

Neste 5º Censo, confirmando a tendência de redução de acolhimentos por falta ou carência de recursos, observa-se que esta causa representa 3,12% das ocorrências ou, em números absolutos, 81 crianças e adolescentes, sendo a 11ª causa de acolhimento.

Desta feita, se o presente resultado ainda não pode deixar os agentes da rede protetiva em uma zona de conforto, indica uma conscientização de não mais permitir que a carência de recursos seja causa de acolhimento institucional de nenhuma criança e adolescente, atendendo-se o que determina o ECA e a doutrina da proteção integral.

– Tempo de acolhimento

Segundo o Estatuto da Criança e do Adolescente, o acolhimento institucional sempre foi medida excepcional e temporária; a publicação da Lei nº 12.010/09 tornou mais clara e objetiva tal determinação, estendendo-a de forma expressa ao acolhimento familiar.

O artigo 34, parágrafo 1º, do Estatuto, incluído pela referida lei, prevê que os programas de acolhimento institucional ou familiar devem ter o caráter excepcional e temporário.

Nesse mesmo sentido, o parágrafo 1º do artigo 101 do ECA dispõe que:

“O acolhimento institucional e o acolhimento familiar são medidas provisórias e excepcionais, utilizáveis como forma de transição para reintegração familiar ou, não sendo esta possível, para colocação em família substituta, não implicando privação de liberdade”²⁰.

²⁰ Antes da publicação da Lei nº 12.010/09, a excepcionalidade e a temporariedade da medida de abrigo estavam dispostas no parágrafo único do artigo 101, cujo teor era: “O abrigo é medida provisória e excepcional utilizável como forma de transição para a colocação em família substituta, não implicando privação de liberdade.”



A determinação mais objetiva da norma, todavia, veio com a inclusão dos parágrafos 1º e 2º, ao artigo 19, do ECA, que estipulou prazo máximo de acolhimento, agora fixado em 2 anos, e prazo máximo de 6 meses para a reavaliação das situações individuais dos acolhidos, como se extrai da leitura, *in verbis*:

“§ 1º Toda criança ou adolescente que estiver inserido em programa de acolhimento familiar ou institucional terá sua situação reavaliada, no máximo, a cada 6 (seis) meses, devendo a autoridade judiciária competente, com base em relatório elaborado por equipe interprofissional ou multidisciplinar, decidir de forma fundamentada pela possibilidade de reintegração familiar ou colocação em família substituta, em quaisquer das modalidades previstas no art. 28 desta Lei.

§ 2º A permanência da criança e do adolescente em programa de acolhimento institucional não se prolongará por mais de 2 (dois) anos, salvo comprovada necessidade que atenda ao seu superior interesse, devidamente fundamentada pela autoridade judiciária.”

Assim, a determinação de que o acolhimento é excepcional e temporário agora conta com prazos definidos em lei, que devem ser respeitados.

Nesse sentido, é fundamental destacar que, das informações extraídas do MCA, foi possível verificar uma redução significativa nos acolhimentos prolongados, considerados aqueles superiores a 2 anos, de 863 no 4º Censo para 667 no 5º Censo – uma queda de 22,71%.

Da análise de cada uma das faixas observa-se, nos acolhimentos:

de 2 a 3 anos, uma redução de 286 acolhidos para 228 – queda de 20,28%;

de 3 a 4 anos, uma redução de 147 acolhidos para 122 – queda de 17,01%;

de 4 a 5 anos, uma redução de 137 acolhidos para 83 – queda de 39,41%;

de 5 a 10 anos, uma redução de 230 acolhidos para 176 – queda de 23,48%;

demaís de 10 anos, uma redução de 63 acolhidos para 58 – queda de 7,94%.

Essas reduções são bastante significativas em razão da dificuldade que é trabalhar em casos envolvendo acolhimentos prolongados, tanto no que se refere à reintegração familiar quanto à colocação em família socioafetiva.

Por sua vez, o aumento nas ocorrências nos acolhimentos com duração de até 2 anos revela que as institucionalizações têm sido cada vez menos duradouras, uma vez que, com o ingresso das ações judiciais cabíveis, crianças e adolescentes têm sido reintegrados às suas famílias, ou colocados em famílias substitutas, com maior celeridade, sem se abrir mão do devido processo legal.

E a menor duração do tempo de acolhimento também pode ser atribuída à atuação da rede protetiva do local da residência da família, a qual, ao ser trabalhada e fortalecida, tem conseguido em muitos casos reintegrar suas crianças.

Ou seja, nos casos em que os acolhimentos não possam ser realizados nos limites territoriais do local da residência da família de origem, deve ser preservado o atendimento pela rede que referencia a residência do núcleo familiar, a fim de que a distância geográfica e tantas outras limitações sociais não impeçam nem dificultem ainda mais a possibilidade de reintegração familiar²¹.

Com efeito, não pode ser criado qualquer obstáculo que dificulte o fluxo de atendimento às famílias, que precisa ser dirigido de forma contínua e articulada, sob pena de violação às regras da excepcionalidade e da temporariedade do acolhimento. Assim, não restam dúvidas de que a rede deva concentrar seus esforços próximo à unidade familiar, visando fortalecê-la, bem como sustentar o amadurecimento obtido, a fim de que as reintegrações sejam não apenas possíveis mas, sobretudo, consistentes.

Caso contrário, as investidas necessárias da rede protetiva no sentido de acompanhar a participação da família em programas oficiais ou comunitários de proteção; de orientar à família; e de auxiliar, orientar e providenciar os tratamentos eventualmente necessários²², ficam quase inviabilizadas.

Acrescente-se que, se além de gastos com deslocamentos for exigido que as famílias dos acolhidos tenham que perder dias de trabalho e levar consigo filhos ainda menores, por não poderem ficar sozinhos para comparecerem a audiências em outras Comarcas, estar-se-á, em verdade, dificultando a reestruturação e o fortalecimento da família e, em consequência, o restabelecimento de vínculos e a própria reintegração familiar²³.

As diretrizes traçadas pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS)²⁴ e pelo Sistema Único de Assistência Social – SUAS confirmam que a base de referência para o atendimento deve ser a da família. O funcionamento do PNAS e do SUAS está alicerçado na estruturação dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e dos Centros de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS), equipamentos municipalizados e responsáveis pela prestação, respectivamente, dos serviços de proteção básica e especial.

Para estar em conformidade com a Política Nacional de Assistência Social e com as Normas Operacionais Básicas do Sistema Único de Assistência Social²⁵, bem como de acordo com a padronização nacional dos serviços, recursos

²¹ Nesse sentido, destacam-se os artigos 19 e 23 do ECA.

²² Ver artigo 129 do ECA.

²³ Apenas a título de exemplo, no caso de um adolescente de Niterói, que precise de medida de acolhimento em Barra Mansa, se a competência ficar a cargo de Barra Mansa, como a família poderá ser acompanhada pelo CT e pelo CREAS de Niterói? Ficarão tudo dependendo de carta precatória? Como os agentes do sistema de proteção de direitos poderão participar das audiências? Terá também a família que se deslocar até a cidade de Barra Mansa para participar da audiência? Todas essas são questões práticas, além de uma extensa lista de argumentos jurídicos existentes, que fortalecem a determinação legal contida no artigo 147 do ECA, de que a competência deve ser fixada pelo lugar da residência dos responsáveis legais e, apenas excepcionalmente, e de forma subsidiária, se esses forem desconhecidos (o que se justifica porque se são desconhecidos não poderão ser trabalhados), é que a competência passa a ser o lugar da entidade de acolhimento.

²⁴ Instituída pela Resolução nº 145/2004, editada pelo Conselho Nacional de Assistência Social, como resultado da Conferência Nacional de Assistência Social realizada em 2003.

²⁵ NOB/SUAS e NOB-RH/SUAS, aprovadas pela Resolução CNAS nº 269, de 13/12/2006.



humanos e equipamentos físicos do SUAS²⁶, o lugar de atendimento da família de crianças e adolescentes em acolhimento precisa ser referenciado pelo endereço desta família, independentemente do lugar do acolhimento da criança e do adolescente.

E é exatamente neste sentido que dispõe o artigo 88, do Estatuto da criança e do adolescente, *in verbis*:

“Art. 88. São diretrizes da política de atendimento:

(...)

VI – integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Conselho Tutelar e encarregados da execução das políticas sociais básicas e de assistência social, **para efeito de agilização do atendimento de crianças e de adolescentes inseridos em programas de acolhimento familiar ou institucional**, com vista na sua rápida reintegração à família de origem ou, se tal solução se mostrar comprovadamente inviável, sua colocação em família substituta, em quaisquer das modalidades previstas no art. 28 desta Lei;(...)” (destaques acrescentados)

Ou seja, somente estará se respeitando o que determina o ECA, se a política de atendimento às famílias de crianças e adolescentes acolhidos for desenvolvida na base territorial do Município em que se encontre o núcleo familiar em situação de vulnerabilidade, atendendo-se a diretriz da municipalização do atendimento infanto-juvenil, previsto no artigo acima transcrito.

Por fim, deve ser considerado que a reintegração familiar, desde o 1º Censo, representa a maior causa de desacolhimento, de modo que quanto mais rápido for o trabalho de fortalecimento da família, menor será o tempo de acolhimento e de violação do direito à convivência familiar.

– As causas de desacolhimento.

Cada resultado positivo obtido na defesa dos direitos de crianças e adolescentes em situação de acolhimento merece ser comemorado.

O MCA, em alguns momentos, foi alvo de críticas, sob a justificativa de que seria um grande banco de dados para a disponibilização de crianças à adoção.

Os resultados colocam por terra qualquer discurso nesse sentido. Analisando a evolução dos dados do 1º ao 5º Censo, observa-se que a reintegração familiar se mantém como a primeira e a principal causa de desacolhimento, exatamente porque o MCA foi pensado e desenvolvido para servir de instrumento de defesa dos direitos de crianças e adolescentes em situação de acolhimento.

Ou seja, será o acolhido reintegrado à família sempre que tal medida lhe garantir o direito à convivência familiar saudável; todavia, quando a reintegração familiar representar risco aos demais direitos infantojuvenis, poderá ser

²⁶ Resolução CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009, que aprovou a tipificação nacional dos serviços socioassistenciais.



trabalhada a colocação em outro núcleo familiar, observando-se assim o que determina a doutrina da proteção integral.²⁷

Da análise dos dados, verifica-se que, do total de crianças que já foram desacolhidas até a data de corte do 5º Censo, 53,47% foi reintegrada à família de origem; enquanto em 18,21% dos casos houve colocação em família socioafetiva²⁸.

As demais causas de desacolhimento analisadas pelo presente Censo são: evasão das entidades, o que apresenta um índice bastante elevado, de 19,23%, e ocorre principalmente entre os adolescentes; maioridade, respondendo por 5,89% dos casos; transferência para outro regime de atendimento, com o percentual de 2,80%; óbito, contando com 0,29%; e outras causas, com o percentual 0,11%²⁹.

– Escolaridade de crianças e adolescentes acolhidos

Novidade deste 5º Censo, a escolaridade da população infantojuvenil foi representada em duas tabelas e um gráfico.

Na primeira tabela estão agrupadas, por faixa etária, todas as crianças e adolescentes em situação de acolhimento, com a indicação em números absolutos e em percentuais dos que estudam e dos que não estudam.

Na segunda tabela a análise é restrita aos acolhidos que não estão inseridos na rede regular de ensino, bem como aos percentuais que os números representam, tendo como parâmetro o total dos que não estudam. Por fim, o gráfico dispõe a representação gráfica dessa segunda tabela.

A separação por faixa etária foi feita segundo os parâmetros da Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB para a educação básica, quais sejam: educação infantil³⁰, esta dividida em creches, compreendendo as crianças de 0 a 3 anos, e em pré-escolas, para aquelas entre 4 e 6 anos, incompletos; ensino fundamental³¹, para crianças a partir dos 6 anos, com duração de 9 anos; e ensino médio³², com duração mínima de 3 anos, para jovens entre 15 e 18 anos³³.

²⁷ Através dessa doutrina, apenas restará atendida a defesa da criança e do adolescente quando todos os seus direitos fundamentais estiverem sendo observados. Ou seja, se o núcleo familiar for responsável pela violação a outros direitos infantojuvenis, tais como o direito à vida ou à dignidade, não poderá ser afirmado que o direito da criança ou do adolescente está preservado e, em razão disso, na ponderação de valores, o direito de conviver no seio de sua família biológica pode ceder espaço para a colocação em uma família socioafetiva.

²⁸ Anote-se que, dentre as hipóteses de colocação em família substituta, tem-se a guarda, muitas vezes deferida para familiares, quando são mantidos alguns dos vínculos familiares.

²⁹ Em relação aos dados registrados como outros, merece destaque o contínuo empenho da equipe do MCA que, desde o 1º Censo vem tentando reduzir dados que não tragam informação precisa acerca da ocorrência. O resultado encontra-se neste 5º Censo, com o quase ideal percentual de 0,11% de ocorrência, sendo esta a evolução: no 1º Censo, representava 14,19% das ocorrências; no 2º, 3,72%; no 3º, 2,29%; e no 4º, 1,47%.

³⁰ Artigo 30, incisos I e II, da Lei nº 9.394/96.

³¹ Artigo 32, da Lei nº 9.394/96.

³² Artigo 35, da Lei nº 9.394/96.

³³ Considerando que o MCA trabalha apenas com dados de crianças e adolescentes, o que exclui todo aquele com mais de 18 anos, os números apresentados na faixa etária de 15 a 18 anos compreende, em verdade, os adolescentes entre 15 e os 17 anos, 11 meses e 29 dias.



Dentre as finalidades da educação básica, destaca-se o desenvolvimento do educando, assegurando-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecendo-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores.

A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade, sendo oferecida em creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade e em pré-escolas, para as crianças de quatro a seis anos de idade.

Do total de crianças acolhidas com idade correspondente à educação infantil, 77,72% estão sem acesso à essa etapa da educação básica. Estão fora das creches 93,35% das crianças acolhidas entre 0 e 3 anos, e das pré-escolas, 49,13% das crianças entre 4 e 6 anos.

Pode-se afirmar ainda que, do total das crianças que não estudam, 47,24% compreendem crianças entre 0 e 3 anos e 13,58%, crianças entre 4 e 5 anos.

Assim, embora a determinação legal contida no artigo 4º, inciso I, da LDB³⁴, estabeleça que o direito à educação será efetivado através da obrigatoriedade de se garantir ensino fundamental obrigatório, não falando o mesmo em relação à educação infantil, a leitura completa do texto legal deixa evidente a importância de ser garantido a crianças acolhidas o acesso à educação infantil também em creches e pré-escolas, já que a finalidade dessa etapa é o desenvolvimento integral da criança, a ser complementado pela sociedade e pela família, na forma que dispõe o artigo 29 do referido diploma legal.

Ademais, merece registro a determinação contida no 4º, inciso X, da Lei nº 9.394/06, no que tange à obrigatoriedade de o Estado efetivar o direito à educação através da garantia de vaga em escolas públicas de ensino fundamental e, também, de educação infantil:

“O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: *(omissis)* “vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a toda criança a partir do dia em que completar 4 (quatro) anos de idade.

O ensino fundamental, por sua vez, segunda etapa da educação básica, é obrigatório e tem a duração de 9 anos, iniciando-se aos 6 anos de idade³⁵, cujo objetivo é a formação básica do cidadão, mediante o desenvolvimento da capacidade de aprender; a compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e dos valores em que se fundamenta a sociedade; o desenvolvimento da capacidade de aprendizagem, a partir de conhecimentos e habilidades adquiridos e a formação de atitudes e valores; e o fortalecimento dos vínculos de família, dos laços de solidariedade humana e de tolerância recíproca em que se assenta a vida social.

³⁴“O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, (...)”

³⁵ Considerou-se, então, o intervalo entre 6 e 15 anos como referência para o ensino fundamental.



Do total de crianças e adolescentes acolhidos entre 6 e 15 anos, 187 estão fora da rede regular e obrigatória do ensino fundamental, número que representa 12,98% dos acolhidos nessa faixa, e 22,48% do total de acolhidos, o que configura inobservância ao direito à educação e à própria formação do cidadão.

O Ensino Médio compreende a etapa final da educação básica e tem a duração mínima de três anos. Suas principais finalidades são: a consolidação e o aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no ensino fundamental; a preparação para o trabalho e a cidadania do educando, para continuar aprendendo, de modo a ser capaz de se adaptar com flexibilidade a novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores; o aprimoramento do educando como pessoa humana, a sua formação ética e o desenvolvimento de sua autonomia intelectual e de seu pensamento crítico; e a compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos, relacionando a teoria com a prática, no ensino de cada disciplina.

Dos adolescentes entre 16 e 18 anos, 139 não estão estudando, número que representa 27,36% dos acolhidos nessa faixa, e 16,71% do total de acolhidos, o que configura inobservância ao direito à educação e prejuízo a sua autonomia e à formação de sua cidadania, com reflexos na sua vida adulta.

A análise dos dados constantes das tabelas ora apresentadas requer atenção redobrada de toda a rede protetiva, em especial dos dirigentes das instituições de acolhimento, que são responsáveis por todos aqueles que acolhem, e dos Municípios e do Estado, que devem disponibilizar vagas em todos os níveis da educação.

Enquanto a institucionalização persistir, é a educação a única janela de esperança que crianças e adolescentes dispõem para, no futuro, mudar as sua realidade.

V- Conclusão

A convivência familiar é um direito fundamental, conferido a todas as pessoas, de viver no seio de uma família capaz de proporcionar afeto, carinho e cuidado necessários para se viver com dignidade.

Se assim é para as pessoas em geral, para crianças e adolescentes esse direito adquire uma relevância vital, uma vez que ele é fundamental para a própria formação do ser humano que está em desenvolvimento.

As relações recíprocas entre pais e filhos assegura a estes um desenvolvimento psíquico e uma formação que será essencial para o desenvolvimento e maturação do ser que está em plena formação.

Sem o vínculo afetivo, crianças e adolescentes apenas sobrevivem, mas não vivem.

Sobrevive quem vive sem dignidade, sem a garantia de direitos fundamentais. O direito à convivência familiar se apresenta como um dos direitos fundamentais. Para quem tem este direito violado, muitos dos outros direitos perdem o sentido.



Ao contrário, o carinho e a acolhida fiel e certa da família permite que, mesmo diante de violações de direitos, se tenha força para lutar em prol desses direitos violados.

Nesse cenário, de crianças e adolescentes acolhidos, sem famílias que lhes dêem suporte, a quem cabe a luta pela defesa de crianças e adolescentes, tão pequenos e inofensivos, que se encontram aos montes, “depositados” em instituições, que rompem vínculos familiares?

Nessas entidades, crianças e adolescentes acolhidos não são vistos como indivíduos, mas como parte de uma massa de acolhidos. Não têm quem reconheça suas mudanças diárias, quem perceba o amolecer dos dentes quando da troca dos de leite; quem lhes conte histórias, baixinho, ou cantarole aquela música favorita, na hora de dormir; quem reconheça, com felicidade, as evoluções escolares; quem esteja por perto quando das dúvidas que vêm junto com a primeira menstruação ou com as angústias dos amores não correspondidos, tão comuns na infância e na adolescência.

Não. Essas crianças e adolescentes “depositados” em instituições de acolhimento não têm pai, não têm mãe, não têm avós, ou tios, ou primos, quando muito têm irmãos, e quando os têm, muitas vezes desejariam não tê-los, pois, desde muito pequenos já têm consciência de que as chances de deixar a vida institucionalizada é muito mais difícil quando se integra um grupo de irmãos³⁶.

A resposta à pergunta acima formulada, qual seja, a quem cabe a luta pela defesa de crianças e adolescentes, tão frágeis e indefesos é: a **TODOS, família, Estado e sociedade**, como determina o artigo 227, da Constituição da República que ainda dispõe que tal cuidado deve se dar **com absoluta prioridade**.

Foi nesse sentido e, atento as suas responsabilidades, que o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, de forma pioneira, avançou e criou o Módulo Criança e Adolescente que, muito mais do que um banco de dados, é um instrumento efetivo de defesa do direito de crianças e adolescentes que se encontram em situação de acolhimento.

Através do MCA e, em especial dos diagnósticos obtidos a partir da análise dos dados que alimentam o sistema, foi possível mudar a realidade de centenas de crianças que estavam com seu direito à convivência familiar violado.

A redução consistente, a cada Censo, do número de crianças e adolescentes acolhidos; de crianças sem processo judicial correspondente; do tempo de acolhimento; dos acolhimentos por causas que não o legitimam; e, em especial, o alto índice de reintegrações familiares registradas desde o início dos trabalhos do MCA representam resultados que nos enchem de esperança e, ao mesmo tempo, de energia para que outros tantos dados e estatísticas possam continuar sendo melhorados, a fim de que, em breve, todas as crianças e adolescentes hoje acolhidos no Estado do Rio de Janeiro possam ter garantido seu direito fundamental à convivência familiar.

Por fim, valendo-nos da conclusão da brilhante colega Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade Maciel³⁷ acerca de ser convivência familiar o “**porto seguro para a integridade física e emocional de toda criança e todo adolescente (...)**” resta

³⁶ Durante uma inspeção em uma instituição de acolhimento, ao perguntar a uma criança de 6 anos se ela tinha irmãos, ouvi como resposta, que sim, mas que eu não revelasse a ninguém pois, se soubessem que ele tinha mais 3 irmãos, ele jamais seria adotado.

³⁷ Livro citado, Editora Lumen Juris, 4ª edição revista e atualizada, fl. 76.



evidente que o direito à convivência familiar deve ser buscado e preservado por toda a rede de proteção de crianças e adolescentes, sendo o MCA uma ferramenta especialmente desenvolvida pelo Ministério Público para contribuir para a defesa desse direito fundamental que se apresenta especialmente relevante para a formação física e psíquica de crianças e adolescentes.

10 – Bibliografia



BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada no dia 05 de outubro de 1988.

_____. Lei n. 8069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o estatuto da criança e do adolescente e dá outras providências.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução CNAS 269, de 13 de dezembro de 2006 Aprova a NOB-RH/SUAS, Disponível no endereço <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2006/CNAS%202006%20-%20269%20-%2013.12.2006.doc/view>

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução CNAS 109, de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, Disponível no endereço <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2009/resolucoes-normativas-de-2009/>

_____. Conselho Nacional de Assistência Social e Secretaria Especial dos Direitos Humanos- Conanda. Resolução conjunta nº 01, de 18 de junho de 2009. Aprova as *Orientações Técnicas para Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes*. Disponível no endereço http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sedh/conselho/conanda

_____. Conselho Nacional de Assistência Social e Secretaria Especial dos Direitos Humanos - Conanda. Resolução conjunta nº 01, de 13 de dezembro de 2006. Aprova o *Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária*. Brasília – DF: CONANDA 2006. Disponível no endereço <http://www.mds.gov.br/sobreministerio/legislacao/assistenciasocial/resolucoes/Resolucao%20Conjunta%20CNAS%202013%20CONAMA%20no%2001-%20de%2013%20de%20dezembro%20de%202006.pdf/view?searchterm=plano nacional de convivência familiar>

BRITO, Leila Maria Torraca de. **Paternidades contestadas**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

CUNEO, Mônica Rodrigues. **Acolhimento prolongado: os filhos do esquecimento**: a institucionalização de crianças e as marcas que ficam. Publicação do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2007.

CURY, Munir (org.). **Estatuto da criança e do adolescente comentado – comentários jurídicos e sociais**. 9. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2008.

DIAS, Maria Berenice. **Manual de Direito das Famílias**. 4ª ed. rev. atual. e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.



FACHINETTO, Neidemar José. **Evolução Doutrinária dos Direitos da Criança e do Adolescente**. 2003. Disponível em: <<http://www.abmp.org>>. Acesso em: 06.Dez. 2009.

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.

MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade. **Curso de Direito da Criança e do Adolescente – aspectos teóricos e práticos**. 4ª ed. revista e atualizada, 2ª tiragem, Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2010.

MACHADO. Martha de Toledo. **A proteção constitucional de Crianças e Adolescentes e os Direitos Humanos**., 1ªed., São Paulo, Manole, 2003.

Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. *Primeiro Censo da população infantojuvenil acolhida no Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, 2008, disponível no endereço <http://www.mp.rj.gov.br/portal/page/portal/MCA/Censo/Primeiro%20Censo/cap3.pdf>

Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. *Segundo Censo da população infantojuvenil acolhida no Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, 2008, disponível no endereço <http://www.mp.rj.gov.br/portal/page/portal/MCA/Censo/Segundo%20Censo/ESTADO%20DO%20RIO%20DE%20JANEIRO.pdf>

Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. *Terceiro Censo da população infantojuvenil acolhida no Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, 2009, disponível no endereço http://www.mp.rj.gov.br/portal/page/portal/MCA/Censo/Terceiro_Censo/3_Estadual.pdf

Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. *Quarto Censo da população infantojuvenil acolhida no Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, 2009, disponível no endereço http://www.mp.rj.gov.br/portal/page/portal/MCA/Censo/Quarto_Censo/CENSO_ESTADUAL.pdf

PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos**. 2ªed.rev. atual. e ampliada. São Paulo: Max Limonad, 2003.

RABENHORST, Eduardo Ramalho. **Dignidade Humana e Moralidade Democrática**. Brasília: Brasília Jurídica, 2001.

WINNICOTT, D.W. **Privação e delinquência**. 4ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.



Tema musical do Módulo Criança e Adolescente

Direito Meu

(Josimar Carneiro)

Venho pedir

O que é direito meu

Eu quero jogar bola

Eu quero ir à escola

E ao voltar prá casa

Poder chamar-te mãe

Viver protegido

De abuso e exploração

Sonhar com o futuro

Não ter medo de escuro

Ser livre e ser irmão

