



ARTE SOBRE FOTO DE JOÃO VIANA DA SILVA

CAPÍTULO 13

*O Judiciário e a medida
de abrigo no âmbito
da proteção integral:
a experiência do Rio de Janeiro*

Siro Darlan de Oliveira



A Constituição de 1988, no seu artigo 227, incorporou a teoria da proteção integral a crianças e adolescentes, atingindo o ponto culminante da evolução do conhecimento jurídico concernente ao tratamento institucional conferido à infância e à adolescência.

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.

A teoria da proteção integral é a compreensão de que as normas que cuidam de crianças e adolescentes devem tratá-los como cidadãos plenos, sujeitos, porém, à proteção prioritária, pois se trata de pessoas em desenvolvimento físico, psicológico e moral. Sua cidadania, como já dito, é plena, sendo-lhes conferidos todos os direitos a ela inerentes.

Durante muitos anos, a Doutrina da Situação Irregular constituiu-se no princípio norteador do ordenamento jurídico nacional referente aos chamados menores pela Lei nº 6.697 de 10 de outubro de 1979, antigo Código de Menores.

Resumidamente, podemos definir a situação irregular como uma situação de abandono, de negação de direitos fundamentais de crianças e adolescentes, assim como a transgressão das normas do Direito Penal. Em ambos os casos, os “menores” tinham de ser retirados do convívio social e protegidos pelo aparato estatal. Esse sistema levou à criação da visão cultural contraditória da sociedade brasileira, presente ainda hoje, de proteção–punição. Ao mesmo tempo em que se tem piedade das crianças em situação irregular, cobra-se como solução a transferência dessas crianças e adolescentes para abrigos destinados a carentes e internatos para os infratores.

A Doutrina da Situação Irregular esculpida no Código de Menores dava ao juiz a função quase exclusiva de definir o destino das crianças e dos adolescentes em situação irregular, determinando sua inclusão nos programas de assistência social ou a reeducação dos infratores.





No contexto sociopolítico e cultural do Brasil de então, o Código de Menores tornou-se uma arma de discriminação social das crianças e dos adolescentes pobres, geralmente oriundos de uma família que foge dos padrões da família tradicional e, conseqüentemente, vive em situação de abandono e segregação.

A Doutrina da Proteção Integral do Menor surgiu na Convenção dos Direitos da Criança e do Adolescente das Nações Unidas em 1989.

O ECA normalizou a atuação do Poder Judiciário na defesa dos direitos da criança e do adolescente, atribuindo também ao Ministério Público e aos Conselhos Tutelares a promoção e a fiscalização dos mesmos direitos e aos conselhos nacional, estaduais e municipais a competência para formularem as políticas públicas para a criança e o adolescente.

O ECA também atribuiu à Justiça da Infância e da Juventude o poder de intervenção junto à família e à criança nos casos típicos de descumprimento do poder familiar.

Nesse contexto, mesmo com a boa vontade do legislador que criou uma legislação de vanguarda, enfatizando a prioridade absoluta da doutrina da proteção integral, as formulações de políticas públicas, o destino das verbas e o investimento em educação estão muito abaixo das expectativas da comunidade.

O papel do Poder Judiciário é fundamental para possibilitar às crianças e aos adolescentes o acesso aos meios de defesa de seus direitos, responsabilizando aqueles que porventura venham a ofendê-los.

Em seu artigo 95, o ECA atribui ao juiz da Infância e da Juventude a competência para fiscalizar as entidades de atendimento. No entanto, essa fiscalização não pode se resumir à simples observação das instalações físicas. Há necessidade de se avaliar com igual cuidado os aspectos pedagógicos e psicológicos, e o atendimento social deve ser realizado no sentido de reintegrar as crianças ou adolescentes à sociedade (famílias biológicas, substitutas ou independência). Para isso, o ECA estabeleceu a necessidade de o atendimento à criança e ao adolescente ser feito por uma equipe profissional composta por psicólogos, um assistente social e pelo quadro de comissários de Justiça da infância e da juventude, que no Poder Judiciário do Rio de Janeiro é composto por profissionais com formação em direito, psicologia, pedagogia, assistência social e administração.

A fiscalização das entidades de atendimento, em especial daquelas que realizam programa de abrigo, são ações complexas que demandam avaliação do

tipo de trabalho realizado com a família, se há visitas domiciliares e como estão sendo preservados os vínculos familiares. Nesse aspecto, há necessidade de a equipe técnica sinalizar, com o maior nível de acerto, a indicação da criança para inclusão numa família substituta, seja em família extensa ou em famílias indicadas pelo juiz.

Não raro encontramos adolescentes em situação de risco social que já perderam os vínculos familiares, ou em que esses vínculos estejam de tal forma debilitados que se torna difícil uma reintegração familiar mais imediata.

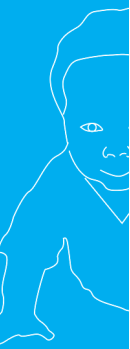
Nesses casos, há a necessidade de um trabalho de autopromoção, auto-sustento e independência social. Esse trabalho pressupõe que a escolarização, a inclusão no mundo do trabalho e principalmente a preocupação de trabalhar a independência social façam com que o jovem adulto possa trilhar sua vida sob um novo paradigma.

Em 1995, ao assumir a titularidade da 1ª Vara da Infância e da Juventude da Comarca da Capital do Estado do Rio de Janeiro, constatamos a necessidade de reorganização do trabalho de fiscalização das entidades de atendimento a crianças e adolescentes, principalmente no que se referia ao atendimento das entidades de abrigo. Constatamos que os abrigos que acolhiam nossas 12.800 crianças e adolescentes, aproximadamente, estavam longe dos preceitos do ECA — não tínhamos abrigos, mas sim instituições que simplesmente guardavam e, muitas vezes, molestavam crianças e adolescentes. Eram meninas e meninos com idades variadas que passavam os dias sem passeios, sem brincadeiras, sem atividades educativas, sem as perspectivas de mudança em suas vidas. A parte técnica era um vexame. O histórico social das crianças registradas nas instituições era resumido em poucas linhas e não continha nenhuma informação relevante sobre suas vidas.

Constatamos que as crianças e os adolescentes vítimas de violência doméstica, usuários de drogas e principalmente sem qualquer auto-estima necessitavam de ajuda especializada, mas jamais freqüentaram qualquer terapia ou atendimento.

Num primeiro momento, foi realizado pela equipe técnica da Vara da Infância e da Juventude um levantamento das entidades de abrigo que estavam situadas na Comarca da Capital do Estado do Rio de Janeiro. Foram cadastradas 235 entidades de atendimento mais 57 Cieps residenciais.





Quanto ao tipo de atendimento realizado, foram classificadas em linhas gerais da seguinte forma:

1) Abrigos que tinham uma visão de educação integral das crianças e dos adolescentes em substituição aos pais, estes, que em muitos casos trabalhavam várias horas por dia e, além de morar longe ou no próprio trabalho, como geralmente é o caso de empregadas domésticas, não contavam com o apoio familiar de um parente ou amigo para cuidar dos filhos por algumas horas durante o período de trabalho. Nesses abrigos, são grandes os problemas de violência doméstica, existindo crianças com perfil mais difícil de serem tratadas.

Nesse tipo de abrigo, o trabalho realizado foi a mudança de regime para atendimento diário e com reserva de poucas vagas para aqueles que tenham necessidade específica de abrigo, preferencialmente com saídas nos finais de semana.

2) Abrigos que tinham por meta a retirada das crianças e dos adolescentes em situação de risco, mantendo-as sob sua proteção, sem, no entanto, terem a preocupação com o trabalho de reintegração familiar ou colocação em famílias substitutas. O destino das crianças que eram atendidas nesse tipo de abrigo era a adoção, quando ainda em tenra idade, ou a exclusão social, uma vez que, atingida a adolescência, eram encaminhadas para outros abrigos e ficavam vagando de abrigo em abrigo, conforme a faixa etária, sem que houvesse nenhum trabalho relevante para o resgate de sua identidade.

3) Abrigos de crianças e adolescentes vítimas de violência doméstica e com participação no tráfico de drogas, que utiliza os adolescentes e atualmente também crianças para o trabalho de venda de drogas ilícitas - fato agravado pela crescente dependência química dos adolescentes e das crianças carentes, que trabalham muitas vezes para financiar o próprio consumo. Em razão do não-cumprimento de seus deveres com o traficante da área, é comum serem expulsos da comunidade e, por isto, serem recolhidos em abrigos.

Outra questão relevante a ser abordada é a falta de estrutura familiar. Não que se queira, nos dias de hoje, apontar a família ideal, mas essa família deve ter uma estrutura mínima de apoio e suporte que inclua as necessidades fisiológicas, de segurança, afeto, auto-estima e auto-realização.

Em nossa observação, alguns fatores influenciam definitivamente a ida das crianças e dos adolescentes para as ruas: a saúde física dos pais ou dos abrigados, a dependência química dos pais ou dos próprios filhos, a violência doméstica e comunitária e a prisão dos pais.

No entanto, constatamos que as crianças em real situação de risco eram minoritárias nos abrigos, tendo em vista que a maioria dos abrigos tradicionais era destinada exclusivamente a crianças cujas famílias tinham somente dificuldades financeiras, ou que as mães trabalhavam fora, geralmente domésticas que residiam no emprego.

A redução do número de crianças abrigadas na Comarca da Capital deu-se, sobretudo, pela mudança no perfil das famílias de classe média e alta, que em muitos casos deixaram de manter empregados domésticos dormindo em seus empregos, e pelo entendimento desse tipo de entidade de abrigo, de que o atendimento diário supriria as necessidades dessas famílias se fossem atendidas em um horário que complementasse a jornada escolar, atendendo as crianças e os adolescentes até as 19 horas.

Embora algumas entidades tenham aderido à mudança de estilo de atendimento, outras ainda mantêm algumas vagas de atendimento para abrigos com saída semanal para atender a casos em que os responsáveis trabalham no período noturno, ou permanecem durante a semana no trabalho. O grande problema desse tipo de atendimento é a falta de acomodação para os pais frente à manutenção da necessidade do convívio familiar, bem como a provisoriidade do atendimento.

Quando se fala sobre os grandes entraves à reintegração familiar, temos de pensar no desafio maior, que é a inclusão social daquelas crianças e adolescentes que estão em grave risco social, seja pela violência doméstica, seja pela violência urbana, mas principalmente pelo tráfico de entorpecentes, que afugenta as famílias das comunidades e leva crianças e adolescentes à rua. Temos ainda que enfrentar a exploração sexual de crianças e a prática da mendicância.

O trabalho de intervenção da 1ª Vara da Infância e da Juventude na reintegração familiar tem como objetivo fundamental, em primeiro lugar, a orientação das entidades e o estreitamento das relações com a Justiça da Infância e da Juventude. No início dos trabalhos, constatamos que o cadastro das entidades de atendimento e apoio à população infanto-juvenil da Comarca da Capital





necessitava de uma atualização objetivando saber quantas crianças e adolescentes, efetivamente, estavam abrigados nas diversas unidades e, principalmente, as condições atuais da instituição quanto ao cumprimento das normas do Estatuto da Criança e do Adolescente.

A questão maior parece ser a de como incluir os abrigos em um compromisso com a desinstitucionalização. Conseqüentemente, como fazer com que os abrigos cumpram as determinações do ECA de serem recursos provisórios. Para assegurar a efetividade do art. 92 do ECA, são necessárias não só medidas práticas, mas, fundamentalmente, um processo de mudança de mentalidade das equipes técnicas e dos dirigentes, no sentido da alteração da lógica asilar e excludente, que ainda impera no raciocínio cotidiano da grande maioria dessas pessoas.

As maiores dificuldades encontradas na conquista desse objetivo são relativas à resistência dos dirigentes e demais funcionários dos abrigos quanto à função social do abrigo no contexto das políticas públicas atuais para a infância e a juventude.

O funcionamento dos abrigos ainda é caracterizado pelo assistencialismo, que é uma visão fragmentada, reducionista e unilateral do atendimento. Nessa lógica, as crianças são vistas apenas isoladamente, sem a preocupação de conhecer de perto a família e a comunidade de origem, recusando-se, assim, o reconhecimento do abrigo como um recurso excepcional de passagem no percurso histórico dessas crianças. Essa, infelizmente, ainda é a tônica do atendimento, não só nos abrigos de crianças e jovens, como também nas demais entidades, inclusive naquelas que trabalham com adultos e famílias em situação de risco social.

Na via do assistencialismo, as famílias são tomadas numa relação ambígua, entre a vitimização e a culpabilidade, obscurecendo a dimensão do lugar que ocupam como atores sociais, detentores de direitos e deveres no exercício da cidadania. Nesse sentido, estamos no momento de desconstrução definitiva da imagem benevolente dos mantenedores dessa perspectiva de assistência social.

É importante salientar o objetivo principal do abrigo, que é promover a reintegração social. A lógica da reintegração social deve priorizar a família possível: que seja feito um trabalho no sentido de viabilizar uma família substituta, podendo ser inclusive a família extensa. Nos casos em que nenhuma dessas alternativas seja viável, que os abrigos trabalhem no sentido de proporcionar que a criança ou o adolescente adquiram o máximo de autonomia, seja para as atividades de vida diária, no caso dos portadores de necessidades especiais, seja no sentido de

adquirirem independência financeira e emocional para enfrentar a vida de forma positiva.

O ECA é claro em instituir a provisoriedade do abrigo. Porém, para que isso aconteça, há a necessidade da realização de um trabalho de reorganização da família de origem. Nesse sentido, o trabalho da equipe técnica tem de ser dinâmico, interdisciplinar e construtor de uma nova visão de sociedade, objetivando a busca da autonomia.

Em linhas gerais, para que haja um trabalho efetivo, destacam-se duas diretrizes atuais: (i) para haver desinstitucionalização não basta o retorno ao lar, é preciso também a inserção na rede e o acompanhamento do processo; (ii) o comprometimento dos pais é prioritário para que os abrigos possam diminuir e para que possam durar menos tempo quando forem necessários.

Os juizados, provocados pelo Ministério Público, têm como papel principal a responsabilização parental e a fiscalização dos demais equipamentos no tocante ao cumprimento de seus papéis. Contudo, muitas vezes as instâncias jurídicas colocam as famílias num plano secundário. Após um período de abrigo, a família de origem aparece como uma das opções (as instâncias jurídicas se vêem tendo de decidir entre a família de origem, uma família substituta e o abrigo).

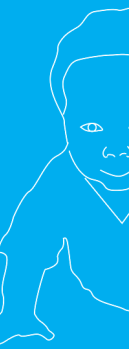
Seria preciso reelaborar as políticas de adoção e destituição do poder familiar.

Outra função da Justiça da Infância e da Juventude é trazer ao poder público Executivo a discussão sobre sua atuação, levando a responder judicialmente por sua omissão em relação à falta de políticas públicas que atendam às demandas de saúde, incluindo o planejamento familiar, as terapias para usuários de drogas nos postos de saúde e hospitais, escolas e creches de qualidade com atendimento pedagógico que respondam às necessidades das crianças e dos adolescentes.

O programa de trabalho da 1ª Vara da Infância e da Juventude divide-se nas seguintes ações:

- cadastrar todas as instituições que atendem as crianças e os adolescentes, determinando a faixa etária de atendimento, o tipo de atendimento, convênios, mantenedoras e regularização da documentação. Esse levantamento é fundamental para conhecer o tipo de trabalho realizado pela entidade, a qualidade do atendimento, o trabalho com as famílias e com as comunidades em que está inserida.





- cadastrar e atualizar sistematicamente os dados de todas as crianças e adolescentes abrigados na Comarca da Capital por processo informatizado realizado pelo cartório de procedimentos virtuais, apontando o tempo de abrigo, os motivos, as reincidências, os dados familiares, a escolaridade, além de controlar o envio de estudos sociais pela entidade de abrigo.

A equipe da 1ª Vara da Infância e da Juventude, em cumprimento ao que preceitua o artigo 95 do ECA, visita periodicamente as instituições para verificar as condições de atendimento às crianças abrigadas, seu relacionamento com os familiares ou responsáveis, relatando a visita para ciência do juiz da 1ª Vara da Infância e da Juventude.

Durante as visitas de finalização, é detectada a necessidade de se programar uma Visita Judicial de Reavaliação da medida de abrigo, na qual se fazem presentes todos os responsáveis pela aplicação da medida de abrigo e da fiscalização das entidades de atendimento, a saber: o Poder Judiciário, o Ministério Público e o Conselho Tutelar.

O objetivo das visitas é realizar uma análise conjunta das medidas que serão impostas aos pais, o suporte social que a família precisa para reinserir seus filhos no seu seio e o levantamento das situações que possibilitam a colocação em família substituta.

Outro aspecto que é discutido nas visitas são as deficiências do atendimento apontadas nos relatórios de fiscalização do juiz (portaria), do Ministério Público e do Conselho Tutelar (representação), visando à orientação e à cobrança de melhorias efetivas das irregularidades apresentadas. Nesse caso, a autoridade judiciária determina um prazo para a remoção das irregularidades a teor do artigo 191, parágrafo 3º, do ECA.

Nestes últimos oito anos, foram realizadas várias audiências de reavaliação. Apresentamos a seguir alguns números relativos às visitas a abrigos, assim como audiências de visitação e alterações na realidade nesse período. São apresentadas, também, as mudanças realizadas na rede de abrigos do município do Rio de Janeiro como resultado das visitas aos abrigos, assim como das audiências de visitação:

- número de entidades que mudaram de regime de internação total para atendimento dia: 14;

- número de entidades que encerraram suas atividades por não se adaptarem às regras do ECA: 33;
- entidades que passaram a atender com regime misto de abrigo e atendimento, dia: 14;
- entidades que passaram a atender com regime de abrigo com saídas nos fins de semana: 15;
- entidades de abrigo com atendimento integral: 89;
- Cieps residenciais em funcionamento: 45;
- abrigos para adolescentes cujas atividades foram encerradas: 10;
- número de reintegrações familiares acompanhadas pelo JIJ e pelo Conselho Tutelar e crianças e adolescentes colocados em família substituta: 8.600;
- atendimento na Escola de Pais em 14 turmas nos últimos cinco anos: 1.050.

