

UNILEÃO
CENTRO UNIVERSITÁRIO DOUTOR LEÃO SAMPAIO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

VALDEMAR RENER DA SILVA COSTA

**A APLICAÇÃO DA MUNICIPALIZAÇÃO COMO FERRAMENTA PARA A
PROTEÇÃO INTEGRAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE EM ESTADO DE
VULNERABILIDADE**

JUAZEIRO DO NORTE-CE
2023

VALDEMAR RENER DA SILVA COSTA

**A APLICAÇÃO DA MUNICIPALIZAÇÃO COMO FERRAMENTA PARA A
PROTEÇÃO INTEGRAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE EM ESTADO DE
VULNERABILIDADE**

Trabalho de Conclusão de Curso – *Artigo Científico*,
apresentado à Coordenação do Curso de Graduação
em Direito do Centro Universitário Doutor Leão
Sampaio, em cumprimento às exigências para a
obtenção do grau de Bacharel.

Orientador: Alyne Andrelyna Lima Rocha Calou

VALDEMAR RENER DA SILVA COSTA

**A APLICAÇÃO DA MUNICIPALIZAÇÃO COMO FERRAMENTA PARA A
PROTEÇÃO INTEGRAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE EM ESTADO DE
VULNERABILIDADE**

Este exemplar corresponde à redação final aprovada do
Trabalho de Conclusão de Curso de VALDEMAR RENER
DA SILVA COSTA.

Data da Apresentação: 03/06/2023

BANCA EXAMINADORA

Orientadora: Prof. Esp. Alyne Andrelyna Lima Rocha Calou

Membro: Dra Amélia Coelho Rodrigues Maciel

Membro: ESp. Francisco Bernardo Carvalho

JUAZEIRO DO NORTE-CE
2023

A APLICAÇÃO DA MUNICIPALIZAÇÃO COMO FERRAMENTA PARA A PROTEÇÃO INTEGRAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE EM ESTADO DE VULNERABILIDADE

Valdemar Rener da Silva Costa¹
Alyne Andrelyna Lima Rocha Calou²

RESUMO

O objetivo deste trabalho é, de forma geral, a análise do Princípio da Municipalização e da Proteção integral frente a invisibilidade de crianças e adolescentes em situação de rua. Logo, para o alcance de tal objetivo, faz-se necessário, especificadamente, apresentar os princípios basilares do Direito da Criança e do Adolescente, bem como a perspectiva histórica sobre a criança e o adolescente em situação de rua e suas diretrizes de atendimento, em especial a prevista no inciso I, do art. 88, da Lei 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente). De forma mais aprofundada foi visto acerca do tema das crianças e adolescentes em situação de rua, com a participação direta dos municípios, buscando proteger de forma integral essas crianças e adolescentes. Nesse sentido, foi discutido quanto a evolução histórica da criança e do adolescente em situação de rua no Brasil e as políticas de atendimento assistencial voltadas para estas. Sendo assim, o presente trabalho caracterizou-se como uma pesquisa exploratória, com abordagem qualitativa, de revisão bibliográfica.

Palavras Chave: Estatuto da Criança e do Adolescente. Assistência aos Vulneráveis. Proteção Integral. Municipalização. Criança e adolescente em situação de rua.

ABSTRACT

In the present work, we seek to study the principle of municipalization as a tool that aims to efficiently implement the doctrine of full protection of children and adolescents who are in a state of vulnerability, as well as the other basic principles of the Statute of Child and Adolescent. In more depth, it will be seen about the theme of children and adolescents living on the streets, with the direct participation of municipalities, seeking to fully protect these children and adolescents. With regard to children and adolescents living on the streets, it is clear that they reflect an intensification of the vulnerability to which thousands of Brazilian families are subjected, as a result of the social inequality that our country has experienced over time. In this sense, the historical evolution of children and adolescents living on the streets in Brazil and the assistance policies aimed at them will be discussed.

Keywords: Child and Adolescent Statute. Assistance to the Vulnerable. Comprehensive Protection. Municipalization. Children and teenagers living on the streets.

¹ Graduando do curso de Direito do Centro Universitário Dr. Leão Sampaio/Unileão_e-mail: rener.jn@hotmail.com

² Professora do curso de Direito do Centro Universitário Dr. Leão Sampaio. Mestranda em Ensino em Saúde, pós graduada em Docência no Ensino Superior, e-mail: alynerocha@leaosampaio.edu.br

1 INTRODUÇÃO

Esse estudo versa sobre a aplicabilidade do princípio da municipalização como ferramenta para a eficiência e efetividade da doutrina da proteção integral da Criança e do Adolescente em situação de vulnerabilidade, conforme estabelece a Lei 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente), em especial às crianças e adolescentes em situação de rua.

Atualmente, segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2020), com dados publicados no ano de 2020, estima-se que 221.869 crianças e adolescentes estão vivendo em situação de rua, com aumento da população de rua, entre setembro de 2012 e março de 2020, de 140%.

Por definição do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA, 2006), identifica-se como criança em situação de rua toda pessoa ainda em desenvolvimento que, diante da vulnerabilidade, do rompimento de vínculos familiares e comunitários e da violação de direitos, utiliza como moradia, permanente ou intermitente, logradouros públicos ou áreas degradadas. Deste modo, além das crianças que estão acompanhadas dos pais e sem moradia, também se inserem nessa definição aquelas que podem retornar ao lar, que frequentam escolas e que vão para as ruas no turno oposto, inclusive sozinhas.

Tendo em vista este contexto, surge o questionamento: Qual a finalidade do princípio da municipalização e da proteção integral quanto às necessidades da criança e do adolescente em situação de rua?

O objetivo deste estudo é analisar o princípio da municipalização e da proteção integral frente à invisibilidade de crianças e adolescentes em situação de rua. Para o alcance deste, se faz necessário apresentar os princípios norteadores do Direito da Criança e do Adolescente; Comentar juridicamente acerca da definição de criança e adolescente; Discorrer sobre a história da criança e do adolescente em situação de rua no Brasil e Discutir sobre as diretrizes da política de atendimento, em especial a prevista no inciso I, do art. 88, da Lei 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente).

Este estudo se mostra de extrema importância para a sociedade, tendo em vista que versa sobre o interesse social, pois o município é ente que deve agir diretamente para uma maior efetividade na garantia dos direitos assistenciais e na solução de problemas envolvendo crianças e adolescentes que necessitam de proteção e assistência.

No âmbito profissional, como ator fundamental à manutenção da justiça, este trabalho evidencia a responsabilidade e as atribuições do Poder Público municipal, bem como a atuação de forma solidária dos Estados e da União, para que os direitos fundamentais infantojuvenis

sejam protegidos e efetivados de fato.

Nesta perspectiva, para alcance dos objetivos pretendidos, a pesquisa desenvolve-se como uma pesquisa de básica pura, exploratória, de abordagem qualitativa e de fonte e procedimento bibliográfico, tendo como fontes de pesquisa livros, revistas e jornais de publicações científicas, artigos, teses e dissertações disponibilizados em sites de buscas de trabalhos científicos como *scielo*, *google academic* e plataforma *sucupira*, utilizando como descritores “direito da criança e do adolescente” e “criança e adolescente em situação de rua”.

2 PRINCÍPIOS NORTEADORES DO DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Antes de dar início aos princípios que norteiam o direito da criança e do adolescente, é de suma importância trazer um comentário jurídico acerca da criança e do adolescente, pois, o Estatuto da Criança e do Adolescente, em seu art. 2º, distingue o atendimento socioeducativo como base no conceito de criança e adolescente, que é baseado na idade não considerando os aspectos psicológicos e social. Desse modo, criança é aquela pessoa que tem até 12 anos incompletos; já adolescente é o que tem entre 12 e 18 anos de idade, completos. Assim, determina a referida legislação: “Art. 2º considera-se criança, [...] a pessoa de até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquele entre doze e dezoito anos de idade” (BRASIL, 1990).

Alguns autores fazem restrição à colocação do limite de 12 anos para o início da adolescência, pelo fato de a distinção pretendida pelo legislador não coincidir com a evolução biológica de uma fase para outra (LIBERATI, 1991). Todavia, tal distinção é importante pois “a infância é o período decisivo em que se desenvolve a pessoa humana. A socialização que se inicia na infância prossegue na adolescência para a formação da consciência moral” (ALBERGARIA, 1991, p. 24).

Assim, tem-se que, no entendimento de Ishida (2011, p. 4) “a doutrina da proteção integral e o princípio do melhor interesse da criança e do adolescente acabam necessariamente incluindo também o nascituro dentro desta proteção”. Sendo assim, se faz correto interpretar o ECA na perspectiva inclusiva do nascituro na expressão criança, pois quis caracterizar aqueles seres humanos em peculiares condições de desenvolvimento, devendo ser em todas as hipóteses respeitadas.

Já o entendimento de Nogueira (1991, p.9) “a fixação do início da adolescência pelo Estatuto, aos 12 anos completos, principalmente para responder por ato infracional, pelo processo contraditório com ampla defesa, não deixa, salvo melhor juízo, de ser uma temeridade, pois aos 12 anos a pessoa ainda é criança”.

De forma excepcional, conforme disposto no ECA, em seu artigo 2º, parágrafo único,

nos casos expresso em lei, aplicam-se as disposições do citado Estatuto às pessoas entre dezoito e vinte e um anos de idade (BRASIL, 1990).

Ainda assim, a legislação brasileira prevê a responsabilidade penal a partir dos 18 anos de idade, conforme o artigo 228 da Constituição Federal de 1988, pois a intenção do legislador era preservar a criança até os 12 anos de idade; já o adolescente, também necessita de amparo legal, mas essa diferença na lei entre criança e adolescente é de suma importância quando se trata da aplicação de medidas pela prática de um ato infracional, que, se for o caso, aplicam-se medidas socioeducativas previstas no art. 112, I a VII do ECA (BRASIL, 1990).

Importa destacar que o termo “menor”, diante da nova orientação jurídico-constitucional, deu lugar à criança e ao adolescente, reafirmando que são titulares de todos os direitos fundamentais. Mesmo assim, alguns diplomas legais ainda mantêm aquele termo, como aponta Murillo José Digiácomo (2010) que “é interessante observar que o legislador (a exemplo do que já havia feito o constituinte, quando da promulgação do art. 227, de nossa Carta Magna) deixou de utilizar, propositalmente, o termo “menor”, que possui uma conotação pejorativa e discriminatória, incompatível, portanto, com a nova orientação jurídico-constitucional, que além de alçar crianças e adolescentes à condição de titulares de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana (dentre os quais os direitos à dignidade e ao respeito), também impôs a todos (família, comunidade, sociedade em geral e o Poder Público) o dever de respeitá-los com a mais absoluta prioridade, colocando-os a salvo de qualquer forma de discriminação ou opressão (cf. Arts. 4º, caput e 5º, do ECA e art. 227, caput, da CF), o que compreende, obviamente, a própria terminologia utilizada para sua designação. Embora impróprio, o termo “menor” continua, no entanto, a ser utilizados em outros Diplomas Legais, como a Consolidação das Leis Trabalhista (CLT) e o Código Civil (CC)”.

Esclarecido o comentário jurídico a cerca da criança e do adolescente, passa-se a abordagem dos princípios norteadores da Criança e do Adolescente, os quais, acompanhados por um conjunto de regras, formam a Lei 8.069, de 13 de Julho de 1990, regem diversos aspectos da vida infantojuvenil, desde o nascimento da criança até a maioridade, em um amplo sistema que traz a segurança necessária para delimitação de condutas. Esses princípios são essenciais para as relações jurídicas por estabelecerem equilíbrio e justiça entre as partes; têm por finalidade assegurar os direitos fundamentais da criança e do adolescente com normas protetivas diferentes das aplicadas aos adultos, embasadas na Constituição Federal de 1988 e consignados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (CANOTILHO, 1998).

Dentre os princípios que norteiam o direito da criança e do adolescente, destacam-se: princípio da proteção integral da criança e do adolescente; princípio do melhor interesse;

princípio da prioridade absoluta; princípio da municipalização e princípio da convivência familiar, como se apresenta a seguir (CANOTILHO, 1998).

O princípio da proteção integral é o que fundamenta toda a redação do Estatuto da Criança e do Adolescente. Tal princípio almeja proteger os direitos fundamentais para que o pleno desenvolvimento seja alcançado. É fundamental o entendimento do caráter principiológico adotado pelo ECA, visto que tem o objetivo de tutelar a criança e o adolescente de forma ampla, não se limitando apenas a tratar de medidas repressivas contra seus atos infracionais. Longe disso, o ECA dispõe sobre direitos, formas de auxiliar sua família, tipificação de crimes praticados contra crianças e adolescentes. Afinal, por proteção integral deve-se compreender um conjunto amplo de mecanismos jurídicos voltados à defesa da criança e do adolescente (BARROS-FREIRE; NUCCI, 2020).

Para Cury e Garrido (2002), a proteção integral tem como fundamento a concepção de que crianças e adolescentes são sujeitos de direitos, frente à família, à sociedade e ao Estado. Rompe com a ideia de que sejam simples objetos de intervenção no mundo adulto, colocando-os como titulares de direitos comuns a toda e qualquer pessoa, bem como de direitos especiais decorrentes da condição peculiar de pessoas em processo de desenvolvimento.

Dando seguimento, tem-se o princípio do melhor interesse da criança e do adolescente, o qual é oriundo do instituto protetivo do direito anglo-saxônico, segundo o qual o Estado outorgava para si a guarda dos indivíduos juridicamente limitados (menores e loucos). No século XVIII, o instituto foi desmembrado para que se separasse a proteção infantil da do louco, oficializando-se pelo sistema jurídico inglês, em 1836, como o princípio do melhor interesse. A Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança adotou a doutrina da proteção integral e reconheceu os direitos fundamentais para a infância e a adolescência, incorporada pelo art. 227 da Constituição Federal/1988 e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. Trata-se de princípio orientador que tem como objetivo determinar a primazia das necessidades da criança e do adolescente como critério de interpretação da lei, para solução de conflitos ou elaboração de futuras normas; esse princípio assegura que, em qualquer situação ou problema que envolva crianças e adolescentes, seja sempre buscada a alternativa mais apta a satisfazer seus direitos, para que seus interesses estejam sempre em primeiro lugar (PEREIRA, 1999).

Entretanto, nem sempre o objetivo do melhor interesse prevalece na prática. É comum que os profissionais que atuam na área da infância e da juventude se esqueçam de que os destinatários finais da doutrina protetiva são a criança e o adolescente e não o pai, a mãe, os avós ou outros parentes. Dessa forma, o melhor interesse da criança e do adolescente nem

sempre é atingido, uma vez que as equipes técnicas insistem em buscar vínculo jurídico em vez de afeto, algo essencial para o crescimento na infância e na juventude. Para que haja a aplicação do princípio é imprescindível que o direito goze de proteção constitucional em primazia, ainda que colidam com o direitos dos próprios familiares (NOGUEIRA, 1991).

Nos ensinamentos de Ishida (2011), o princípio da prioridade absoluta é um marco na mudança ao tratamento da criança e dos adolescentes e se trata de uma conquista da sociedade brasileira. Isso só ocorreu devido a mobilização da sociedade civil que levou à assembleia constituinte de 1987 duas propostas de iniciativa popular, quais sejam, i) Criança e Constituinte e ii) Criança: Prioridade Nacional – que deram origem ao texto do artigo 227, da Constituição Federal de 1988, pelo qual:

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 (BRASIL, 1988).

A expressão absoluta, existente no artigo 227 da Constituição Federal de 1988, confere uma necessidade de aplicação invariável e incondicionada dessa norma – redigida, de forma compatível com as peculiaridades da infância - em todos os casos que envolvam crianças e adolescentes, daí porque é bastante abrangente e impõe ao Estado, à sociedade e à família o dever de assegurar, com prioridade absoluta, todos os seus direitos e garantias. O mencionado artigo constitucional está repetido no artigo 4º do ECA, detalhando a norma da prioridade absoluta para facilitar sua aplicação, como segue:

Art. 4º 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 (ISHIDA, 2011, p. 9; BRASIL, 1990).

Não poderia ser diferente, visto que a condição de desenvolvimento da criança impõe a necessidade de coordenação dos diferentes atores para garantia plena dos direitos da criança. Em diferentes casos, como no direito ao aleitamento materno, somente a mãe possui a capacidade de amamentar; no entanto, sem uma tutela estatal que garanta a mãe licença maternidade remunerada, tal direito estaria prejudicado. O mesmo ocorre em casos de extrema vulnerabilidade social, em que o apoio do Estado e da sociedade é necessário para que a família tenha condição de garantir a convivência familiar saudável, essencial ao desenvolvimento da

criança. Da mesma forma, como a prioridade absoluta consta no texto constitucional porque a sociedade se organizou e pleiteou essa transformação, é pela ação da sociedade, juntamente à família e o Estado, que esta prioridade vem ganhando maior relevância e efetividade com o passar do tempo (NOGUEIRA, 1991).

Dando sequência à base principiológica, tem-se o princípio da municipalização, o qual se aplica na política assistencial e descentralizada das ações governamentais. Tem como objetivo facilitar o atendimento dos programas assistenciais às crianças e aos adolescentes, uma vez que o município tem papel fundamental na percepção das necessidades infantojuvenis e na aplicação da doutrina da proteção integral, sem prejuízo de responsabilidade solidária dos Estados e da União (ISHIDA, 2011).

Nesse sentido, o ECA, em seu artigo 88, inciso I, prevê a municipalização do atendimento à criança e ao adolescente, conforme previsão do artigo 227, parágrafo 7º, da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Esse princípio foi adotado a fim de melhor atender as necessidades das crianças e adolescentes, uma vez que cada região apresenta características específicas, de modo que, para que seja assegurada a prioridade das crianças e dos adolescentes nos programas sociais e para que a destinação de recursos para programações culturais, esportivas e de lazer seja voltada para a infância e a juventude, mostra-se indispensável que a municipalização se torne real, devendo ser exigido dos municípios que criem seus conselhos (inclusive com atuação do Ministério Público) e que fiscalizem a elaboração da lei orçamentaria.

Importante ressaltar que para que as políticas assistenciais sejam eficazes, todos os agentes do Poder Público, por serem partícipes, devem se responsabilizar pela implementação e cumprimento das metas determinadas nos programas de assistência social. Nesse sentido, quanto mais próximo estiver o Poder Público da população favorecida pelos programas de assistência social, melhores serão as condições de cuidar das adaptações necessárias à realidade local. Daí a grande importância dos municípios na realização das políticas públicas de abrangência social.

Ainda nessa linha, conforme ensinamentos de Andréa Rodrigues Amin (2014, p),

“ a municipalização, seja na formulação de políticas locais, por meio do CMDCA, seja solucionando seus conflitos mais simples e resguardando diretamente os direitos fundamentais infantojuvenis, por sua própria gente, escolhida para integrar o Conselho Tutelar, seja por fim, pela rede de atendimento formada pelo Poder Público, agências sociais e ONGS, busca alcançar a eficiência e eficácia na prática da doutrina da proteção integral”.

Destaca-se que é importante que os Estados e a União sejam solidários aos Municípios, para que os direitos fundamentais infantojuvenis sejam tutelados e resguardados de fato e que

todos os membros da sociedade, especialmente o Poder Público, disponibilizem os meios necessários para tanto (LIBERATTI, 1991).

Conforme o princípio da convivência familiar, é um direito fundamental da criança e do adolescente viver junto à sua família natural ou subsidiariamente à sua família extensa. A garantia da convivência familiar se perfaz por meio de dois princípios basilares: da proteção integral e da prioridade absoluta (CURY, 2005).

Esse direito é reconhecido constitucionalmente no artigo 227 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) que impõe à família, à sociedade e ao Estado o dever de assegurar à criança e ao adolescente o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, inclusive à convivência familiar e comunitária, colocando-os a salvo de toda forma de negligência, violência e crueldade; é garantido no plano infraconstitucional assim como pelo artigo 19, do ECA, pelo qual a criança ou o adolescente tem direito de ser criado pela sua própria família, como regra geral, e excepcionalmente, por família substituta (BRASIL, 1990).

Para Cury (2005), a família é o lugar normal e natural de se efetuar a educação, de se aprender o uso adequado da liberdade e onde há a iniciativa gradativa no mundo do trabalho. É o local em que o ser humano em desenvolvimento se sente protegido e de onde é lançado para a sociedade e para o universo. É fundamental que o Estado coopere nesse papel que, embora entregue à família, é função de toda a sociedade. Por isso, a criança ou o adolescente que estiver, por qualquer motivo, retirado do convívio da família, em razão de programa de acolhimento familiar ou institucional, deverá ter sua situação reavaliada, no máximo a cada três meses, cabendo ao juiz decidir pela sua reintegração familiar, ou colocação em família substituta. Tal decisão deverá ser fundamentada, com base nos laudos e relatórios de uma equipe multidisciplinar.

3 HISTÓRIA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE EM SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL

Na tentativa de compreender o cotidiano das crianças e adolescentes em situação de crise pessoal e social que permanece desde o século XIX até então, é necessário observar os fatos significantes na história social do Brasil.

Crianças e jovens encontravam nas atividades de rua o caminho para lidar com a pobreza e, conforme os ensinamentos de Santos (2004, p.22), “[...] o roubo, o furto, a prostituição e a mendicância tornavam-se instrumentos pelos quais estes menores proviam o próprio sustento e de suas famílias”.

Conforme menciona Marcilio (2006, p. 224), no século XIX era clara a distinção entre criança rica e criança pobre. A primeira era tida como ponto central da atuação do Estado e da educação, com o objetivo de prepará-la para dirigir a sociedade. A segunda, virtualmente inseridas nas “classes perigosas” era estigmatizada como “menor”, “[...] deveria ser objeto de controle especial, por se encontrar em tal posição meio a sociedade, de educação elementar e profissionalizante, que a preparasse para o mundo do trabalho”.

Neste cenário, em 1927, foi aprovado o Código de Menores (elaborado pelo jurista Mello Mattos em 1925), o qual visava o atendimento aos “menores infratores e abandonados”, ou seja, a todos os que estavam em situação irregular. Porém, antes da sua criação, a União internacional já havia redigido um documento - conhecido como Declaração de Genebra – o qual apontava os princípios básicos de proteção e cuidado à infância. Na prática, à época, o Brasil não levou muito a sério tal documento e alguns princípios do Código de Menores, já que as medidas de atendimento às crianças e aos adolescentes pobres, na maioria das vezes, os constrangiam (SILVA, 1998).

Neste diapasão, importante destacar que, no início do século XX, a condição em que se encontrava a maior parte da população pobre brasileira foi responsável pela ocupação dos espaços públicos urbanos para o desenvolvimento de várias atividades lícitas ou ilícitas, que passava a vagar pelas ruas, tornando-se um incômodo para o Estado (SANTOS, 2016), gerando, por conseguinte, também, a situação de vulnerabilidade de crianças e adolescentes em situação semelhante.

Entretanto, foi no período de criação do Código de Menores que se iniciou a fase denominada por Silva de “assistencial”, na qual o poder judiciário cria e regulamenta o juizado de menores e as instituições auxiliares, passando o Estado a ser o “[...] responsável legal para tutela da criança órfã ou abandonada. Diminui sensivelmente os casos de abandono anônimo e a mortalidade dos exposto, mas acentua-se a tutela sobre o exposto até os 18 anos de idade” (SILVA, 1998, p. 27).

Situado o código em seu tempo histórico, deve-se considerar que ele representou um grande avanço na garantia de direitos das crianças e adolescentes, rompendo com um modelo de violência anteriormente imposto, não obstante ainda não representasse uma visão da criança e adolescente so a perspectiva de sujeitos de direito, mas como objetos de proteção.

Em razão disso, o perfil das crianças e dos adolescente em situação de rua só passou a ser estudado de forma sistemática no Brasil a partir da segunda metade do década de 1980, quando parte da literatura costumava dividir as crianças e adolescentes em situação de rua de acordo com dois amplos perfis, quais sejam, a criança na rua com o suporte familiar e, a criança

de rua funcionalmente sem o suporte familiar, considerando como um dos principais fatores em sua descrição a existência ou não de vinculação com a família (RIZZINI, 2008).

Hodiernamente, o Fundo das Nações Unidas para infância (UNICEF) divide as crianças em dois grupos: crianças na rua e crianças de rua. A primeira são consideradas as que vivem com a sua família, que podem ter habitação ou mesmo viver na rua, em terrenos baldios, prédios abandonados etc., mas passam muito do seu tempo na rua “trabalhando”, voltando para as suas famílias ao fim do dia. As crianças de rua são aquelas que permanecem maior tempo na rua, com pouco ou quase nenhum contato com a família (NEIVA-SILVA; KOLLER, 2002).

A criança e o adolescente sempre objeto de grandes discriminações por parte da sociedade, a qual não cuidava em respeitá-los, ou entendê-los, desconhecendo o fato de que esses são seres humanos ainda em desenvolvimento. Entende-se que tal assunto de crianças e adolescentes em situação de rua, muito provavelmente, envolve fatores e eventualidade que acabam por unir considerações de várias perspectivas.

Nos ensinamentos de Malvasi (2008), a rua, por si só, leva a população infanto juvenil a uma condição de vulnerabilidade social. Afirma ainda que a vulnerabilidade está associada a vários pontos negativos, por exemplo: a falta de garantia dos direitos e oportunidades nas áreas de educação, saúde e proteção social, envolvimento com drogas e com situações de violência (doméstica e comunitária), a situação de rua, o trabalho infantil, dentre outras.

Nessa trilha, é o entendimento do Fábio Santos de Andrade (2022), o qual diz que o aumento considerável do número de crianças e adolescentes em situação de pobreza no Brasil que necessitam de ações de defesa de direitos é notório. Entre essas, destacam-se as que estão em situação de rua e que utilizam os espaços públicos urbanos para desenvolver técnicas de sobrevivência. Para elas, a rua se torna um local de dinâmicas variadas, de sobrevivência individual e coletiva, de sociabilidade, de prática de atividades lícitas ou ilícitas e até de moradia. Tal realidade traz à tona questões sobre os aspectos positivos da rua que minimizam as situações de pobreza e que a torna atraente e sedutora quando comparada à escola, família e programas de ação educativa complementar; o que pode provocar a ineficiência de muitas políticas públicas e projetos não governamentais que visam reduzir ou erradicar o problema.

Tal reflexão parte, principalmente, dos estudos de Andrade (2019; 2021), Graciane (2005; 2014), Gregori (2000), Leite (2001) e Telles (2006). Tais estudos apontam que a mudança de cenário, em que as crianças e adolescentes deixam as ruas, retornam ao convívio familiar e são inseridas na escola, deve considerar diversos significantes e contextos que envolvam as causas e situações de pobreza. O município por ser ente mais próximo da realidade dos indivíduos, junto às escolas, enquanto espaço de acolhimento e inclusão, deve estar pronto

para lidar com as diferenças, com a diversidade, com as culturas e, principalmente, com os saberes que fazem parte da vida cotidiana das crianças e adolescentes que buscam a sobrevivência nas ruas.

Procurar entender o mundo no qual estas crianças e adolescentes em situação de rua vivem, ou seja, aprofundar-se em seu cotidiano, em seus destinos e nas políticas públicas implementadas. Para tal propósito, se faz necessária a introdução de programas e propostas governamentais no contexto político, econômico e social brasileiro, envolvendo as interferências destes no aumento ou diminuição do número de crianças e adolescentes em situação de rua.

DIRETRIZES DA POLÍTICA DE ATENDIMENTO, EM ESPECIAL A PREVISTA NO ART. 88, INCISO I, DA LEI 8.069/90

A Constituição Federal descentralizou e ampliou a política assistencial, disciplinando a atribuição concorrente dos entes federativos, preservando para a União competência para dispor sobre as normas gerais e coordenar programas assistenciais. Cabe aqui, destacar o princípio da prioridade absoluta, que visa garantir os direitos fundamentais das pessoas ainda em desenvolvimento e, para tal finalidade, requer assim a participação efetiva da família, da sociedade e do Poder Público. Deste modo, tal função tem parte efetivada quando da adoção pelo Poder Executivo de políticas sociais que visem diminuir a crise social.

As políticas sociais são de incumbência do Poder Executivo (União, Estados e Municípios), que deve reservar parte de seu orçamento na consecução desses objetivos. A omissão deste pode ser sanada por meio de ação civil pública em que o Ministério Público possui legitimidade para propô-la (ISHIDA, 2013, p. 21).

Esses procedimentos efetivados pelo Poder Público têm como objetivo fundamental garantir os direitos à vida, à saúde, à dignidade, à liberdade, ao respeito, à convivência familiar e comunitária, à educação, à cultura, ao esporte, ao lazer, à profissionalização e à proteção no trabalho.

Nessa perspectiva, as políticas sociais básicas são determinadas por ações que representam a qualidade de vida e devem ser estendidas a toda a população.

Consoante lição de Andréa Rodrigues Amin (2014, p. 71):

(...) é mais simples fiscalizar a implementação e cumprimento das metas determinadas nos programas se o Poder Público estiver próximo, até porque reúne melhores condições de cuidar das adaptações necessárias à realidade local. Aqui está o importante papel dos municípios na realização das políticas públicas de abrangência social.

Sendo assim, o Estatuto da Criança e do Adolescente ao prever a descentralização das atividades por meio da municipalização do atendimento, dissipa a esfera de atuação, de coordenação e de execução de políticas e programas referentes à criança e adolescente. Se antes tal esfera de atuação restava concentrada nos órgãos da União e do Estado, em razão do Estatuto, passa a englobar também os municípios em virtude de estarem esses últimos mais próximos dos problemas envolvendo a infância e a juventude (RODRIGUES, 1999, p. 44).

A importância do Poder Público local no Estatuto da Criança e do Adolescente é facilmente verificada, tendo como exemplo o artigo 88 do referido estatuto, que elenca as diretrizes da política de atendimento determinando sua municipalização, formação de conselhos municipais dos direitos da criança, criação e manutenção de programas de atendimento com observância da descentralização político-administrativa. A municipalização, procura obter eficiência e eficácia na prática da doutrina da proteção integral.

Deste modo, conforme estabelece o ordenamento jurídico brasileiro e, principalmente, a partir do Código Civil de 1916, a criança e o adolescente já era considerada possuidora de direitos e deveres, consoante o seu art. 4º, bem como o nascituro, que já tinha seus direitos resguardados. Historicamente, com a chegada da Constituição Federal de 1988, em seu art. 227, bem como do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90), que determinados direitos passaram a ser garantidos, por exemplo: o direito à vida, à saúde, à liberdade, ao respeito, à dignidade, à convivência familiar e comunitária, à cultura, ao esporte, ao lazer. Por isso que, a partir destes momentos que a criança e o adolescente passaram a serem tratados como sujeitos de direito à proteção integral. Destaca-se ainda que, para que haja a devida efetivação destes direitos é importante observar a construção de novas relações, a partir das relações afetivas e de proteção e socialização.

No que se refere aos avanços concebidos a partir da elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente, faz-se necessário destacar o quão importante foi a criação de conselhos de direitos e tutelares, como forma de se implementar políticas de erradicação do trabalho infantil e enfrentamento da violência sexual, como Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE e o Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária, assim como o fortalecimento da concepção de criança como “sujeito político”, “sujeito de direitos”, sendo, sem dúvidas, uma das maiores conquistas do século passado, pois a partir de tais concepções descritas anteriormente as crianças adquiriram um status próprio de cidadãos.

Foi a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 que foi estabelecido um novo marco na legislação voltada para crianças e adolescentes no Brasil, sendo que já em 13 de Julho de 1990, foi sancionado o Estatuto da Criança e do Adolescente, em que a concepção de

criança “sujeito de direitos” não foi possível senão pela ruptura conceitual com as categorias “menor”, com suas adjetivações “carente”, “abandonado”, “infrator”, e a ressocialização dos chamados menores e crianças pobres nas categorias criança e adolescência, bem como a instituição de políticas assistenciais voltada à proteção integral da criança e do adolescente determinadas pelo princípio da municipalização.

Ocorreu também, na Constituição de 1988, em sua promulgação, a instituição de ordenamentos legais tendo como base os direitos sociais, e dentre estes instrumentos legais, destacam-se os seguintes: o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal nº 8.069/1990), a Lei orgânica da Saúde – LOS (Lei Federal nº 8.080/90); a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – Conanda (Lei Federal nº 8.242/91); a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Lei Federal nº 8.742/93), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN (Lei Federal nº 9.394/96); a Lei orgânica de Segurança Alimentar – Losan (Lei Federal nº 11.346/06), além da integração dos serviços sociais.

Em paralelo ao processo de elaboração e implementação das políticas sociais remetidos ao atendimento à criança e ao adolescente, durante o período de redemocratização, caracterizado pela reforma administrativa do Estado, que colaborou com descentralização e a municipalização de políticas públicas, também, alcançou a institucionalização do controle social e criação de conselhos e espaços públicos de interlocução e gestão pública.

Porquanto, cumpre mencionar que em relação aos direitos da criança e do adolescente, muito embora tenha chegado ao Brasil tardiamente do que em relação aos outros países ocidentais, sua nomenclatura estrutural fez com que a legislação fosse elaborada de acordo com a normativa internacional. Dessa forma, destaca-se que o processo que promoveu a promulgação da Constituição de 1988 e a elaboração do ECA, ambos ocorreram simultaneamente; outra informação importante a ser mencionada é que devido ao movimento brasileiro em favor dos direitos da criança e do adolescente, o Brasil passou a ser um dos primeiros países signatários e ratificadores da Convenção Internacional e um dos primeiros a possuir uma legislação adequada a ela, sem necessidade de adaptações.

3 MÉTODO

Inicialmente, observando os conceitos de Richardson et al. (1999, p.22), entende-se que “método é o caminho ou a maneira para se chegar a determinado fim ou objetivo, e metodologia são os procedimentos e regras utilizados por determinado método”.

Logo, “ao realizar uma pesquisa científica, faz-se necessário estabelecer de forma clara quais serão os procedimentos metodológicos que serão utilizados”. Do ponto de vista de sua natureza, essa pesquisa classifica-se como “básica pura”, pois o seu principal objetivo é o avanço do conhecimento científico, sem nenhuma preocupação com a aplicabilidade imediata dos resultados a serem colhidos.

Quanto ao objetivo, refere-se a uma pesquisa exploratória, visto que o principal objetivo, segundo Motta e Leonel (2011, p. 101), é proporcionar afinidade com o objeto do estudo, fundamentando-se na ausência de conhecimento suficiente para formular, de forma adequada, um problema ou elaborar mais precisamente uma hipótese. Citando Köche (1997, p. 126), na pesquisa exploratória, é necessário “desencadear um processo de investigação que identifique a natureza do fenômeno e aponte as características essenciais das variáveis que se quer estudar”. Em relação à abordagem, o presente estudo tem caráter qualitativo, sendo que, segundo

Motta e Leonel (2011, p. 111), o pesquisador “apresenta as questões de pesquisa, procura estabelecer estratégias, no âmbito da pesquisa exploratória para poder sistematizar as ideias e, assim, construir suas categorias de análise”.

De outro modo, para o procedimento utilizado para a coleta de dados, ou seja, as fontes, refere-se à pesquisa bibliográfica, uma vez que busca resolver a situação problema utilizando-se de fontes já publicadas sobre o tema, como doutrinas e artigos científicos. Nesse sentido, nas palavras de Leonel e Motta (2011, p. 112), a pesquisa bibliográfica “(...) se desenvolve tentando explicar um problema a partir das teorias publicadas em diversos tipos de fontes: livros, artigos, manuais, enciclopédias, canais, meios eletrônicos etc.”.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste projeto é analisar o Princípio da Municipalização e sua atuação para proteção integral da Criança e do Adolescente em situação de rua, pois sendo o município o ente mais próximo da “realidade” da população, possui este o dever de realizar políticas públicas voltadas à proteção da criança e do adolescente que se encontrem em situação de vulnerabilidade. Para tanto delinear-se alguns objetivos específicos, sobre os quais apresentam-se as seguintes considerações.

Na primeira parte do trabalho, tratou-se sobre os princípios que norteiam os direitos da criança e do adolescente, a definição jurídica destes e a história da criança e do adolescente em situação de rua no Brasil, bem como as diretrizes da política de atendimento prevista nos art. 88, inciso I, da Lei 8.069/90. Os princípios basilares da criança e do adolescente que regem

diversos aspectos da vida infantojuvenil, desde o momento de seu nascimento até a sua maioridade, por meio de um vasto sistema que proporciona a segurança essencial para a delimitação de suas condutas, sendo assim essenciais para que se estabeleça o equilíbrio e a justiça entre as partes, de tal forma que passe a assegurar os direitos fundamentais da criança e do adolescente com normas protetivas diferentes daquelas aplicadas aos adultos, com base na Constituição Federal de 1988 e consignados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

Dentre os princípios norteadores do direito da criança e do adolescente, foram destacados os seguintes: princípio da proteção integral da criança e do adolescente; princípio do melhor interesse; princípio da prioridade absoluta; princípio da municipalização e da convivência familiar.

Ademais, conceituou-se juridicamente criança e adolescente, sendo considerada criança aquela que tem até 12 anos incompletos e adolescente é o que tem entre 12 anos e 18 anos de idade, completos, conforme estabelece o Estatuto da Criança e do Adolescente (art. 2º). Não obstante, de forma excepcional, no parágrafo único, do artigo mencionado, aplicam-se as disposições do referido Estatuto às pessoas entre dezoito e vinte e um anos de idade, nos casos previsto em lei.

Ainda, no mesmo capítulo, fora tratado da História da Criança e do Adolescente em Situação de Rua no Brasil, pois se faz necessário a observação dos fatos significantes na história social do país para uma melhor compreensão do cotidiano das crianças e adolescentes em situação de crise pessoal e social que assombra o Brasil desde o século XIX até os dias atuais, pois crianças e adolescentes encontram nas atividades de rua o caminho para lidar com a pobreza, fazendo do roubo, o furto, a prostituição e a mendicância como instrumentos pelos quais estes menores proviam o próprio sustento e de sua família (SANTOS, 2004, p.22).

Ao final do século XIX era clara a distinção entre criança rica e criança pobre, ao qual a primeira era tida como ponto central da atuação do Estado e da educação, objetivando o preparo de tais crianças para “dirigir” a sociedade. A segunda, virtualmente inseridas nas “classes perigosas” passando à serem estigmatizadas como “menor”, “devendo” ser objeto de controle especial, por se encontrar em tal posição meio a sociedade, de educação elementar e profissionalizante, que a preparasse para o mundo do trabalho (MARCILIO, 2006, p.224).

Já em 1927, com a aprovação do Código de Menores, que teve sua elaboração iniciada em 1925, pelo jurista Mello Mattos, no qual objetivava o atendimento aos “menores infratores e abandonados”, ou seja, a todos que se encontravam em situação irregular. Antes de sua criação, já existia um documento que fora redigido pela União Internacional, conhecido como Declaração de Genebra no qual apontava os princípios basilares de proteção e cuidado à

infância.

Entretanto, foi no período de criação do Código de Menores que se iniciou a fase “assistencial”, momento em que o Poder Judiciário cria e regulamenta o juizado de menores e suas instituições auxiliares, ocasião em que o Estado passou a ser o responsável legal para a tutela da criança órfã ou abandonada, diminuindo assim os casos de abandono anônimo e a mortalidade dos expostos, mas acentua-se a tutela sobre o exposto até os 18 anos de idade (SILVA, 1998).

Somente a partir da segunda metade da década de 1980 que o perfil das crianças e dos adolescentes em situação de rua passou a ser estudado de forma sistemática no Brasil, pois parte da literatura costumava dividir as crianças e adolescentes em situação de rua de acordo com dois amplos perfis, considerando como um dos principais fatores em sua descrição a existência ou não de vinculação com a família (RIZZINI, 2008).

O Fundo das Nações Unidas para infância (UNICEF) divide as crianças em dois grupos: crianças na rua e crianças de rua sendo a primeira considerada as que vivem com a sua família, que podem ter habitação ou mesmo viver na rua, em terrenos baldios, prédios abandonados etc., mas passam muito do seu tempo na rua “trabalhando”, voltando para as suas famílias ao fim do dia. As crianças de rua são aquelas que permanecem maior tempo na rua, com pouco ou quase nenhum contato com a família (NEIVA-SILVA; KOLLER, 2002).

A vulnerabilidade está associado a vários pontos negativos, por exemplo: a falta de garantia dos direitos e oportunidades nas áreas de educação, saúde e proteção social, envolvimento com drogas e com situação de violência (doméstica e comunitária), a situação de rua, o trabalho infantil, dentre outras (MALVASI, 2008).

Procurar entender o mundo no qual estas crianças e adolescentes em situação de rua vivem, ou seja, aprofundar-se em seu cotidiano, em seus destinos e nas políticas públicas implementadas. Diante disso, para tal propósito, faz-se necessário a introdução de programas e propostas governamentais no contexto político.

Por fim, foi discorrido sobre as diretrizes da política de atendimento prevista no art. 88, inciso I, da Lei 8.069/90, pois, o Estatuto da Criança e do Adolescente passou prever a descentralização das atividades por meio da municipalização do atendimento, dissipando a esfera de atuação, de coordenação e de execução de políticas e programas referentes à criança e adolescente.

Em razão do Estatuto, a esfera de atuação que antes restava concentrada nos órgãos da União e do Estado, passou a englobar também os municípios em virtude de estarem esses últimos mais próximos dos problemas envolvendo a infância e a juventude (RODRIGUES,

1999, p.44).

Ao final, confirma-se a importância do Poder Público local no Estatuto da Criança e do Adolescente, sendo assim facilmente verificada, tendo como exemplo o artigo 88 do referido estatuto, que elenca as diretrizes da política de atendimento determinando sua municipalização, formação de conselhos municipais dos direitos da criança, criação e manutenção de programas de atendimento com observância da descentralização político-administrativa. A municipalização, procura obter eficiência e eficácia na prática da doutrina da proteção integral.

REFERÊNCIAS

ALBERGARIA, Jason. **Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente**. Rio de Janeiro: Aide, 1991.

AMIN, Andréa Rodrigues Amin... [et al.]; coordenação Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade Maciel. **Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 12 nov. 2022.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm Acesso: 12 nov. 2022.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. Coimbra: Almediana, 1998.

CURY, Munir; PAULA, Paulo Afonso Garrido de; MARÇURA, Jurandir Norberto. **Estatuto da criança e do adolescente** anotado. 3ª ed., ver. E atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

CURY, Munir. **Estatuto da Criança e do Adolescente comentado: comentários jurídicos e sociais**. São Paulo: Malheiros, 2005.

DE ANDRADE, Fabio Santos. História social da criança e do adolescente em situação de risco no Brasil a partir dos marcos legais e do cotidiano. **EDUCA-Revista Multidisciplinar em Educação**, v.3, n.5, p. 44-62, 2016.

ISHIDA, Valter Kenji. **Estatuto da Criança e do Adolescente: doutrina e jurisprudência**. São Paulo: Atlas, 2011.

FREIRE, Guilherme Barros e Guilherme de Souza Nucci apud Seabra. Gustavo Cives. **Manual do Direito da Criança e do Adolescente**. Belo Horizonte. CEI. 2020, p. 45.

ISHIDA, Valter Kenji. **Estatuto da Criança e do Adolescente: doutrina e jurisprudência**. 14ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.

LIBERATI, Wilson Donizeti. **O Estatuto da Criança e do Adolescente comentado**. Brasília - DF: IBPS. 1991.

MALVASI, ONGS: vulnerabilidade juvenil e reconhecimento cultural: Eficácia simbólica e dilemas. **Interface Comunicação e Educação**, v. 12, n. 26, p. 605-17, 2008.

MARCILIO, Maria Luiza. **História social da criança abandonada**. São Paulo, Hucitec, 2006.

MOTTA, Alexandre de Medeiros; LEONEL, Vilson. **Ciência e pesquisa**. 3. ed. rev., atual. Palhoça: UnisulVirtual, 2011.

NEIVA-SILVA, Lucas; A rua como contexto de desenvolvimento. In: CARVALHO, Ana Maria Almeida; LORDELO, Eulina da Rocha; KOLLER, Silva Helena (orgs). **Infância brasileira e contextos de desenvolvimento**. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2002.

NOGUEIRA, Paulo Lúcio. **Estatuto da Criança e do Adolescente comentado**. São Paulo: Saraiva: 1991.

PEREIRA, Tânia da Silva. O princípio do melhor interesse da criança: da teoria à prática. II Congresso Brasileiro de Direito de Família, 1999, Belo Horizonte. **Anais... IBDFAM:OAB-MG: Del Rey**, 2000.

SANTOS DE ANDRADE, F.; SANTOS PEREIRA, R.; BORGES DA SILVA, A. Crianças e adolescentes em situação de rua: relações entre a rua, o trabalho e a escola. **Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos**, Bauru, v. 10, n. 1, p. 115–127, 2022. DOI: 10.5016/ridh.v10i1.128. Disponível em: <https://www2.faac.unesp.br/ridh3/index.php/ridh/article/view/128>. Acesso em: 10 jun. 2023.