

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA - UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS

WÂNIA CLAUDIA GOMES DI LORENZO LIMA

**MENINOS (AS) DA RUA OU MENINOS (AS) DO ESTADO:
UM ESTUDO SOBRE A POSTURA INTERVENCIONISTA ESTATAL NO
ENFRENTAMENTO DA SITUAÇÃO DE RUA**

JOÃO PESSOA

2017

WÂNIA CLAUDIA GOMES DI LORENZO LIMA

**MENINOS (AS) DA RUA OU MENINOS (AS) DO ESTADO:
UM ESTUDO SOBRE A POSTURA INTERVENCIONISTA ESTATAL NO
ENFRENTAMENTO DA SITUAÇÃO DE RUA**

Tese apresentada na Universidade Federal da Paraíba, para obtenção do título de doutora em Direito, no Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas.

Área de Concentração: Direitos Humanos e Desenvolvimento.

Linha de Pesquisa: Direitos Sociais, Regulação Econômica e Desenvolvimento.

Orientadora: Maria Creusa de Araújo Borges.

JOÃO PESSOA

2017

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

L732m Lima, Wânia Claudia Gomes Di Lorenzo.
Meninos (as) da rua ou meninos (as) do estado: um estudo sobre a postura intervencionista estatal no enfrentamento da situação de rua / Wânia Claudia Gomes Di Lorenzo Lima. - João Pessoa, 2017.

201 f. : il.

Orientadora: Maria Creusa de Araújo Borges.
Tese (Doutorado) - UFPB/CCJ.

1. Direitos humanos. 2. Direitos sociais. 3. Crianças e adolescentes - Situação de rua. 4. Sociedade de risco. I. Borges, Maria Creusa de Araújo. II. Título.

UFPB/BC

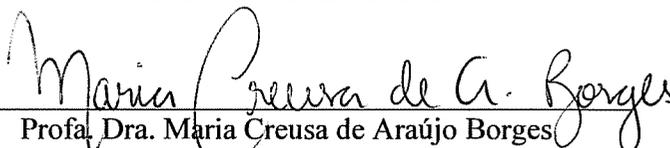
WÂNIA CLAUDIA GOMES DI LORENZO LIMA

**MENINOS (AS) DA RUA OU MENINOS (AS) DO ESTADO:
UM ESTUDO SOBRE A POSTURA INTERVENCIONISTA ESTATAL NO
ENFRENTAMENTO DA SITUAÇÃO DE RUA**

Tese apresentada na Universidade Federal da Paraíba, para obtenção do título de doutora em Direito, no Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas.

Aprovada em: 31 / 08 / 2017.

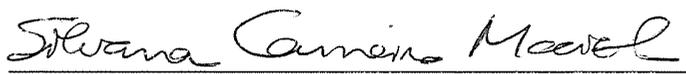
BANCA EXAMINADORA


Profª. Dra. Maria Creusa de Araújo Borges
Orientadora (UFPB)

Prof. Dr. Fernando Antônio Vasconcelos
Examinador Interno (UFPB)

Prof. Dr. José Ernesto Pimentel Filho
Examinador Interno (UFPB)

Prof. Dr. José Gilberto de Souza
Examinador Externo à Instituição (UNESP)


Profª. Dra. Silvana Carneiro Maciel
Examinadora Externa ao Programa (UFPB)

À minha família, base da minha existência, são eles:

Aos meus filhos Ítalo e Ana Cláudia que me fizeram conhecer o amor incondicional, fonte de energia que motiva cada passo da minha vida.

Ao meu esposo Cláudio Basílio de Lima, companheiro de sonhos, suporte para que eu pudesse prosseguir nessa caminhada.

À minha mãe Maria do Socorro, sem ela eu não teria chegado nesse estágio da minha vida.

Ao meu pai, cuja lembrança me fortalece a cada minuto em busca de novos caminhos.

À minha irmã Wanielly, por compartilhar comigo as alegrias e os amargos diários da vida.

À minha cunhada Silvia Samara, por me substituir nos afazeres da maternidade, quando das minhas ausências, demandas na construção desse projeto.

Aos demais familiares, meu irmão Wambert, cunhadas e sobrinhos, que mesmo distantes fisicamente, não deixam de alimentar os meus sonhos.

AGRADECIMENTOS

A Deus, força maior dessa caminhada.

À minha orientadora Maria Creuza Borges, pelo carinho e acolhimento humano que prestou nos momentos de dificuldade pessoal que tive nessa trajetória.

À professora Cynthia Xavier de Carvalho, exemplo de pesquisadora, deixo aqui a minha gratidão e admiração pela sua conduta tanto pessoal como acadêmica de contribuir com as questões sociais.

Ao professor Fernando Vasconcelos, que também contribuiu para que eu pudesse fechar esse ciclo da minha vida, obrigada pela forma com que compartilha a sua notável experiência dentro e fora de sala de aula.

De forma geral, a todo o corpo docente que integra o programa de pós-graduação em Direito Humano e Desenvolvimento, em especial aos professores: Lorena de Freitas, Robson Antão, Aurea Cecato, Enoque Feitosa e Ana Paula Basso, pelos seus conselhos acadêmicos e por me escutarem pacientemente.

À minha amiga professora Fernanda Vasconcelos, companheira de trabalho, também professora desse programa, que tanto me encorajou a alcançar esse sonho.

Aos colegas do programa, pelo convívio saudável e pela imensa alegria de compartilhar as experiências das aulas, particularmente as amigas Sheyla e Juliana Guedes que também labutam comigo diariamente na missão da docência.

Ao Centro Universitário de João Pessoa (UNIPÊ) e às amigadas que lá construí, por referendar o valor do trabalho e me fazer crescer enquanto cidadã.

Aos funcionários do programa que sempre me atenderam com atenção, presteza e profissionalismo.

Às crianças e adolescentes, origem de toda inspiração, pontualmente aqueles que vivem em situação de rua, que mesmo invisíveis socialmente, tendo os mais básicos direitos violados, são exemplos de luta diária pela vida.

A todos que direta ou indiretamente contribuíram para a consecução deste trabalho.

*“Era uma casa muito engraçada
Não tinha teto, não tinha nada
Ninguém podia entrar nela, não
Porque na casa não tinha chão
Ninguém podia dormir na rede
Porque na casa não tinha parede
Ninguém podia fazer pipi
Porque penico não tinha ali
Mas era feita com muito esmero
na rua dos bobos número zero”*

(Vinicius de Moraes / Composição: Toquinho)

RESUMO

A tese analisa as intervenções estatais sobre crianças e adolescentes em situação de rua. Parte-se do pressuposto de que mesmo constatando que o capitalismo global, a pobreza, o desemprego e a exclusão estão diretamente correlacionados com o contexto atual da população de rua, repercutindo no aspecto macro do desenvolvimento social e econômico brasileiro, tais fatores não podem ser justificados como congênitos e inevitáveis para a gestão pública. A investigação reflete sobre as escolhas de recolhimentos forçados da rua, levantando a dicotomia entre a institucionalização e o direito à convivência familiar, problematizando que o poder familiar intacto pode ser um dos fatores de entaves da ação estatal frente às crianças e aos adolescentes em situação de rua. O alicerce deste estudo se fundamenta nas bases teórico-conceituais, em especial a abordagem proposta por Amartya Sen, norteando a investigação sobre os limites para a liberdade que a situação de rua provoca, além do diálogo com a abordagem de Ulrich Beck, focando na categoria sociedade de risco. Centra-se na intervenção do Estado, no período de 2003-2016 (julho), sob dois ângulos: o primeiro, na atuação do Executivo, com plano de investigação nas políticas públicas, apontando o sistema normativo que sustenta as tomadas de decisões referentes ao fenômeno criança e adolescente em situação de rua, com a incumbência de ordenar por dimensões as linhas de ações destinadas ao problema. No segundo, aborda a atuação no âmbito do Judiciário, esmiuçando o papel dos agentes do sistema de justiça de proteção da infância e juventude em condição de vulnerabilidade, tendo se deparado com limitações em jurisprudências referentes às ações individuais de recolhimentos de crianças e dos adolescentes em situação de rua, que recaiam em tutela de institucionalização, chegando às cortes brasileiras. Faz-se uso de abordagem qualitativa, delimitando as categorias analíticas em: criança e adolescente em situação de rua, sociedade de risco, desenvolvimento humano e intervenção do Estado. Conclui-se pela configuração de um novo modelo intervencionista, um “Estado Intervencionista não Coercitivo – Modelo Proativo”, que prescreve para o papel do Estado: o redirecionamento do modelo assistencial; uma postura mediadora entre a família e a sociedade; além de compromisso e iniciativa em ações de retirada da rua que respeitem a condição de sujeitos capazes de operar no seu próprio destino. A investigação transcende o olhar de crianças e adolescentes como sujeitos pertencentes ou empoderados por alguém.

Palavras-chave: Criança e adolescente. Situação de rua. Sociedade de risco. Desenvolvimento humano. Intervenção estatal.

ABSTRACT

The thesis analyses the State interventions on street children and adolescents. It is assumed that, although global capitalism, poverty, unemployment and exclusion are directly related to the present context of the street population, which has consequences in the macro aspects of the Brazilian social and economic development, these factors can not be considered as congenital and inevitable to the public management. The investigation reflects on the choices of forced collection from the street, and raises the dicotomy between institutionalization and the right to family interaction. It problematizes that the intact family power may be one of the obstacle factors of the State action on the street children and adolescents. This study is underpinned by theoretical and conceptual bases, in particular the approaches proposed by Amartya Sen, and Ulrich Beck, which focus on the society of risk category. It concentrates on State interventions, from 2003 to 2016 (July), under two aspects: the first one, on the Executive Power action, with an investigation plan in public policies. It points to the regulatory system which supports the decision making related to the phenomenon of the street children and adolescents, and is responsible to order by dimensions the courses of action addressed to the problem. The second aspect, approaches the action under Judiciary Branch and scrutinizes the role of the justice system agents of protection of children and young people under vulnerable conditions. It has faced limitations on jurisprudence to individual actions of collections of street children and adolescents, resulting in institutionalization custody and reaching the Brazilian courts. Using the qualitative approach, the study outlines the analytic categories as street child and adolescent, society of risk, human development and State intervention. The conclusion shows the need to a new model, in which there is no coercitive intervention of the State – Proactive Model, and that prescribes the roles of the State: the redirection of the care model, a mediating attitude between family and society, as well as commitment and initiative in actions of street collection which respects the conditions of individuals as being able to guide their own destiny. The investigation transcends the idea of children and adolescents belonging or being subjugated by others.

Keywords: Child and adolescente. Street. Society of risk. Human development. State intervention.

RESUMEN

La tesis analiza las intervenciones estatales sobre niños y adolescentes en situación de calle. Se parte del presupuesto de que mismo notando que el capitalismo global, la pobreza, el desempleo y la exclusión están directamente correlacionados con el contexto actual de la población de calle, repercutiendo en los aspectos macro del desarrollo social y económico brasileño, tales factores no pueden ser justificados como congénitos e inevitables para la gestión pública. La investigación refleja sobre las opciones de recogidos forzosos de la calle, levantando la dicotomía entre la constitucionalización y el derecho a la convivencia familiar, problematizando que el poder familiar intacto puede ser un de los factores de obstáculos de la acción estatal frente a los niños y los adolescentes en situación de calle. El asiento de este estudio se fundamenta en las bases teórico conceptuales, en especial la abordaje propuesta por Amartya Sen, direccionando la investigación sobre los límites para la libertad que la situación de calle provoca, además del diálogo con la abordaje de Ulrich Beck, fijando en la categoría sociedad de riesgo. Se centra en la intervención del Estado, en el período de 2003-2016 (julio), bajo dos ángulos: el primero, en la actuación del Ejecutivo, con plan de investigación en las políticas públicas, apuntando el sistema normativo que sostiene las toma de decisiones que se refiere al fenómeno niño y adolescente en situación de calle, con la incumbencia de ordenar por dimensiones las líneas de acción destinadas al problema. En el segundo, aborda la actuación en el ámbito del Poder Judicial, describiendo el papel de los agentes del sistema de justicia de protección de la niñez y juventud en condición de vulnerabilidad, teniendo se quedado frente con las limitaciones en jurisprudencias que se refieren a las acciones individuales de recogidas de niños y de los adolescentes en situación de calle, que recayan en tutela de institucionalización, llegando a las cortes brasileñas. Se hace uso de abordaje cualitativa, delimitando las categorías analíticas en: niños y adolescentes en situación de calle, sociedad de riesgo, desarrollo humano e intervención del Estado. Se concluye por la configuración de un nuevo modelo intervencionista, un "Estado Intervencionista no coercitivo - Modelo Proactivo", que prescribe para el papel del Estado: el redireccionamiento del modelo asistencial; una postura mediadora entre la familia y la sociedad, además del compromiso e iniciativa en acción de recogida de la calle que respeten la condición de sujetos capaces de operar en su propio destino. La investigación trasciende el mirar de niños y adolescentes como sujetos que pertenecen o empoderados por alguien.

Palabras clave: Niños y adolescentes. Situación de calle. Sociedad de riesgo. Desarrollo humano. Intervención Estatal.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Recorte de reportagens sobre atuações/pedidos de tutela do Estado para retirada de pessoas das ruas em diferentes estados brasileiros	109
Quadro 2	Sinopse dos marcos legais criados a partir da Constituição de 1988 com foco nos direitos sociais e que dão suporte à construção das políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua.	125
Quadro 3	Documentos oficiais federais destinados à criação de planos e programas de políticas públicas com interface de atendimento à população em situação de rua.....	131

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABRABAR - Associação de Bares e Casas Noturnas
CDDH - Centro de Defesa dos Direitos Humanos
CENTROPOP - Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua
CEPOL - Centro de Especialidades Policiais
CF - Constituição Federal
CMAS - Conselho Municipal de Assistência
CONANDA - Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente
CONDECA - Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente
CMDCA - Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CONJUVE - Conselho Nacional de Juventude
CREAS - Centro de Referência Especializado em Assistência Social
CENTROPOP - Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua
CT - Conselho Tutelar
ECA -- Estatuto da Criança e do Adolescente
EMLURB - Empresa de Manutenção e Limpeza Urbana
FAS - Fundação de Assistência Social
FEBEM – Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor
FUNABEM - Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
GCM - Guarda Civil Metropolitana
GRDH - Gabinete do Relatório do Desenvolvimento Humano
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEST - Instituto de Desenvolvimento Sustentável
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPM - Índice de Pobreza Multidimensional
LBA - Legião Brasileira de Assistência
LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social
LOS - Lei Orgânica de Saúde
LOSAN - Lei Orgânica de Segurança Alimentar
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social
MP - Ministério Público

MPE - Ministério Público Estadual
MPRJ - Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro
OAB - Ordem dos Advogados do Brasil
ODM - Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
OIT - Organização Internacional do Trabalho
ONU - Organização das Nações Unidas
PBF - Programa Bolsa-Família
PIB - Produto Interno Bruto
PJ - Poder Judiciário
PMAJ - Programa Mundial de Ação para a Juventude
PNAB- Política Nacional de Atenção Básica
PNPI – Plano Nacional Primeira Infância
PNAD - Política Nacional sobre Drogas
PNBEM - Política Nacional de Bem-estar do Menor
PNB - Produto Nacional Bruto
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PROJOVEM - Programa Nacional de Inclusão de Jovens
PSE - Proteção Social Especializada
SAM - Serviço de Assistência ao Menor
SBPS - Sistema Brasileiro de Proteção Social
SDH/PR - Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República
SDS - Secretaria de Defesa Social
SEMAST - Secretaria Municipal de Assistência Social e do Trabalho
SGDCA – Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente
SINAJUVE - Sistema Nacional de Juventude
SINASE - Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo
SISNAD - Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas
SNJ - Secretaria Nacional de Juventude
SNPDCA - Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente
STF – Supremo Tribunal Federal
STJ – Superior Tribunal de Justiça
SUAS - Sistema Único de Assistência Social
SUS – Sistema Único de Saúde
UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
CAPÍTULO I – CARACTERÍSTICAS SITUACIONAIS E TRAJETÓRIAS DO DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO CENÁRIO DA RUA	20
1.1 HETEROGENEIDADE NA IDENTIFICAÇÃO DO FENÔMENO SITUAÇÃO DE RUA	20
1.2 PANORAMA DA SITUAÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NAS RUAS	32
1.3 CAMINHOS HISTÓRICOS DO DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE EM SITUAÇÃO DE RUA	42
CAPÍTULO II – DIMENSÃO ECONÔMICA E SOCIAL DO FENÔMENO CRIANÇA E ADOLESCENTE EM SITUAÇÃO DE RUA ..	54
2.1 A SITUAÇÃO INFANTOJUVENIL DE RUA: DIÁLOGO ENTRE POBREZA, EXCLUSÃO SOCIAL E AS CONSEQUÊNCIAS DA MODERNIDADE	55
2.2 ANÁLISE DO DIREITO AO DESENVOLVIMENTO: A EXCLUSÃO SOCIAL COMO OBSTÁCULO À PERSPECTIVA DE LIBERDADE	65
2.3 DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR EM FACE DAS RESTRIÇÕES SOCIOECONÔMICAS	75
CAPÍTULO III – FUNDAMENTOS PARA O ENFRENTAMENTO DO ESTADO AO FENÔMENO CRIANÇA E ADOLESCENTE EM SITUAÇÃO DE RUA.....	87
3.1 INCORPORAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS: PREOCUPAÇÕES COM AS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RISCO SOCIAL E PESSOAL	88
3.2 O PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO INTEGRAL ANALISADO SOB A ÓPTICA DA SOLIDARIEDADE, FRATERNIDADE E IGUALDADE	95
3.3 TUTELA ESTATAL INSTITUCIONALIZADA: INTERVENÇÕES FORÇOSAS DE RECOLHIMENTO DA POPULAÇÃO DE RUA	104
CAPÍTULO IV – ATUAÇÃO ESTATAL FRENTE À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE EM SITUAÇÃO DE RUA.....	118
4.1 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM UM	

	ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO	119
4.2	POLÍTICAS PÚBLICAS DESENVOLVIDAS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE RUA	129
4.3	PROTEÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO ÂMBITO DO JUDICIÁRIO BRASILEIRO.....	153
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	168
	REFERÊNCIAS	174
	ANEXO A - Quadro de Acórdãos do STJ referentes às ações individuais de recolhimentos de crianças e adolescentes em situação de rua	198
	ANEXO B - Quadro de Acórdãos do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro referentes às ações individuais de recolhimentos de crianças e adolescentes em situação de rua	200
	ANEXO C - Quadro de Acórdãos do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul referentes às ações individuais de recolhimentos de crianças e adolescentes em situação de rua	201

INTRODUÇÃO

Aos olhos humanos, é inconcebível ver tantas crianças e adolescentes vagando pelas ruas das grandes cidades. A alarmante condição de meninos e meninas que têm nas ruas o seu espaço de trabalho, de moradia e de desenvolvimento, por mais transitório ou perene que seja, representa o cenário da exclusão social e a limitação do Estado de desenvolver programas de atendimento a crianças e adolescentes.

A situação de crianças e adolescentes nas ruas pode ser colocada como um problema histórico que vem se alastrando em dimensões preocupantes no século XXI, sendo concebida como um fenômeno universal, com dimensão epistemológica ampla.

Termos como “de, da, pela e na rua”, “em situação de rua”, “em situação de risco”, “que se desenvolve no espaço da rua”, confundem-se ao estabelecer o termo mais adequado para caracterizar o fato. Acontece que, não importa o ângulo a ser observado, o cerne é a preocupação pelo lugar inadequado ao pleno desenvolvimento infantojuvenil, bem como uma relevante inquietação pelos olhares face à ocupação do universo urbano, no contexto das políticas públicas, dissociado dos interesses coletivos.

Sabe-se que muitos impúberes que se enquadram na categoria de rua não perderam por completo seus laços familiares, diversos deles convivem com as suas famílias naturais ou ampliadas, e, do ponto de vista jurídico, seus pais ainda detêm o poder familiar (GOMES, 2011).

Desse modo, surge o motivo que desperta o interesse em investigar as relações e limitações do Estado frente às escolhas de políticas públicas de retirada de crianças e adolescentes da rua em prol do desenvolvimento social. Parte-se do pressuposto que o poder familiar pode ser o fator decisório e a linha demarcadora da ação estatal frente a crianças e adolescentes em situação de rua. Os ângulos de investigação centram-se em examinar as escolhas estatais de políticas públicas destinadas às crianças e adolescentes em situação de rua e a atuação jurisdicional para garantia de direitos fundamentais dessa população específica, fazendo o recorte temporal de 2003 até julho de 2016.

Nos últimos anos, foram constatadas atuações de grupos de extermínio da população de rua, em diversas cidades do Brasil, demonstrando a fragilidade social em que vive essa população diante da dicotomia de valores e representação que possam repercutir para a sociedade. Esse fato pode ser considerado o ápice do desrespeito à garantia dos direitos fundamentais por parte da população e do Estado no plano ético-normativo-constitucional.

A trajetória acadêmica e profissional da autora da presente tese, nas suas duas formações Direito e Psicologia, foi sempre voltada aos aspectos do desenvolvimento infantojuvenil, fato que estimulou os estudos sobre o problema dos grupos minoritários que vivenciam o seu desenvolvimento em condição de vulnerabilidade. Particularmente, o interesse pela população “criança e adolescente em situação de rua” aconteceu ao se deparar com o antagonismo entre a teoria e a prática nos desafios da docência na disciplina de Direito da Criança e do Adolescente, ministrada no curso de Direito. As inquietações foram inúmeras, principalmente, quando, ao acabar de abordar um conjunto de direitos fundamentais para garantia peculiar da pessoa em desenvolvimento – reconhecidos nacional e internacionalmente -, ao sair da sala de aula, no caminho de sua casa, deparava-se com diversas cenas de crianças às margens das vias públicas e em sinais pedindo esmolas para sobreviver, situação totalmente adversa àquilo que pregava para os alunos, um choque entre a realidade e o que estava sendo apresentado nas leis.

Diante do exposto, o presente trabalho tem como objetivo geral analisar **as intervenções estatais sobre crianças e adolescentes em situação de rua, sendo objetivos específicos para tal fim a identificação das obrigações do Estado e os entraves para as efetivações das políticas sociais de desenvolvimento**. Sob esse olhar, parte-se para duas dimensões de investigação sobre a intervenção do Estado: na atuação do Executivo, com plano de investigação nas políticas públicas, e do outro, na conduta do Judiciário brasileiro, representada pelos modelos decisórios jurisprudenciais que visam alcançar os direitos sociais, particularmente o direito à convivência familiar e comunitária.

Para alcançá-lo, o trabalho se debruça – e assim vai estruturar os capítulos da tese para concretização dos objetivos específicos – sobre: caracterizar a situação de rua na perspectiva do direito ao desenvolvimento; identificar as possibilidades de atuação do Estado frente a esta demanda; discutir os modelos coercitivos de institucionalização de tutela estatal para essa população, e examinar a atuação jurisdicional de ações individuais de recolhimento.

Compreende-se que a condição de estarem na rua remete a um risco que tal circunstância gera, seja em maior ou menor gravidade, na sua grande parte, pelo próprio espaço. Assim, aduz à exploração, à violência, drogas, entre outros, todos adversos à condição satisfatória de desenvolvimento humano, que termina por repercutir no aspecto macro do desenvolvimento e enquanto contexto socioeconômico, por isso o questionamento: quem tem o dever de tutelá-los?

As intervenções do Estado referentes à criança e ao adolescente em situação de rua, em geral, ocorrem após a constatação de falhas nos núcleos familiares. Nessa direção,

fracassa a responsabilidade solidária do Estado proposta pelos fundamentos do princípio da Proteção Integral, tornando-a subsidiária à da família e à da sociedade?

Com o foco no “embelezamento” urbano, dito interesse coletivo, desenvolvem-se políticas de urbanização voltadas para o controle de circulação e movimento, focadas na institucionalização de crianças e adolescentes em situação de rua. Há a preocupação de que o interesse pela “limpeza social” do espaço urbano evidencie um grau de reação e ressentimento que sua condição provoca, porquanto basta a retirada de crianças de determinados pontos urbanos estratégicos que desaparece a pressão sobre o problema, não se colocando em questão o que tem sido feito, efetivamente, de positivo para as crianças e adolescentes de rua em termos de políticas públicas.

A questão recai na visão de saneamento social, o que significa a preocupação com o embelezamento social dos centros urbanos, incidindo diretamente no fenômeno conhecido por gentrificação. Siqueira (2014, p. 392) define o termo como “o processo de redesenvolvimento urbano que acarreta na elitização socioespacial”, elevando como parâmetros urbanísticos e de valores predominantes a expulsão de grupos vulneráveis de pontos estratégicos dos ciclos valorativos de capitais. Tal fato deriva de processos recíprocos de reestruturação econômica, sociocultural e demográfica que ocorre nas cidades.

Considerando a rua como uma instituição aberta pertencendo ao Estado, levanta-se a questão principal a ser enfrentada nesta proposta de tese: **seria o Estado o detentor da custódia da população infantojuvenil que na rua reside ou trabalha? Assim, seriam estes os (as) meninos (as) da rua ou os (as) meninos (as) do Estado?**

Parte-se da compreensão de que o capitalismo global, a pobreza, o desemprego e a exclusão estão diretamente correlacionados com o contexto atual da população de rua no país. Não resta dúvida que as perspectivas negativas de inserção adulta nas cadeias produtivas, geradas pela falta de investimento e formação no contexto da rua, são entraves ao modelo de desenvolvimento social e econômico brasileiro. Existe na situação de rua uma violação nítida de direitos sociais consagrados no art. 6º da Constituição Federal (CF), mais fortemente os direitos à educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, segurança, proteção à maternidade e à infância, além da assistência aos desamparados.

Com os problemas formulados, levanta-se a **hipótese inicial**: o Estado assume o empoderamento da função de tutela de crianças e adolescentes em situação de rua, mesmo com a existência de família natural, ao adotar políticas de institucionalização forçosa dessa população.

O fato é que as estratégias compulsórias podem não demonstrar obediência ao princípio da cooperação, solidariedade e fraternidade, corolários da Proteção Integral, exposto no artigo 227 da Constituição Federal de 1988.

A rua oferece muito mais que um espaço para brincar, trabalhar, sobreviver ou morar. A visão aqui é de espaço vital, de que a noção de espaço ultrapassa os fatores ecológicos e físicos de sua formação, abrangendo a totalidade das diversas espécies de relação – econômica, social, cultural e política da vida em sociedade. Além do mais, é um espaço social e geográfico, que corresponde ao espaço humano, lugar de vida e trabalho, organizado pelo ser humano como lugar de sua própria reprodução (SANTOS, M., 1979, 2006, 2000).

A política de recolhimento compulsório, por si só, pode representar uma afronta ao direito à moradia e à liberdade, mas, ao mesmo tempo, pode ser vista como uma proposta de se pensar em uma existência digna, no futuro com integridade moral e física para crianças e adolescentes que vivem na rua. Em todo caso, os princípios fundamentais não podem ser analisados isoladamente, levando em consideração cada direito sem olhar de forma global para a dignidade humana e para suas escolhas individuais.

Trata-se, então, de uma pesquisa com abordagem qualitativa; na visão de Creswell (2014), a abordagem qualitativa envolve maior atenção na natureza interpretativa do pesquisador, que se situa como instrumento chave porque reflete o seu próprio contexto político, social e cultural nos relatos pesquisados. Também reúne múltiplas formas de dados, leva à reflexão e produz relatório holístico.

Em relação aos procedimentos evidencia-se a pesquisa documental. Na percepção de Martins e Theóphilo (2007, p. 86), a “busca sistemática por documentos relevantes é importante em diversos planejamentos para a coleta de informações, dados e evidências”. O universo da pesquisa documental se concentra na investigação de diversas fontes, primárias e secundárias, contemporâneas ou retrospectivas, escritas ou não, motivo pelo qual levou à escolha por esse tipo de pesquisa, justificada pela possibilidade de ampliação do conhecimento que ela oferece.

Do material inicial levantado, *a priori*, abstraem-se alguns pontos principais de estudos que definiram os eixos da fundamentação teórica de investigação, de modo que se delimitaram as categorias analíticas metodológicas dessa proposta de tese, para a compreensão do fenômeno e para o procedimento inicial da análise, assim elencadas: as categorias criança e adolescente em situação de rua, sociedade de risco, desenvolvimento humano e intervenção do Estado.

São essas as categorias gerais classificatórias de estudos aqui levantadas. Segundo Bardin (1977), a categoria analítica é um processo de tipo estruturalista, que comporta duas etapas: o inventário, que significa isolar os elementos; e a classificação, que se traduz em repartir os elementos e procurar ou impor certa organização às mensagens.

O trabalho foi estruturado em quatro capítulos. No ponto inicial da jornada de estudo, o primeiro capítulo, têm-se os aspectos introdutórios da pesquisa, com a caracterização do problema de pesquisa através de três ângulos: uma ponderação conceitual dos diferentes aspectos que compõem o fenômeno situação de rua, o panorama da situação de crianças e adolescentes nas ruas, perfazendo o caminho histórico dos direitos da criança e do adolescente a fim de compreender a atual diferença e extensão de seus direitos.

No mapeamento, o capítulo seguinte trata da dimensão econômica e social que abrange a questão da situação de rua, bem como se confronta o direito à convivência familiar com a situação de rua, abordado sob o alicerce das bases teóricas de desenvolvimento escolhidas para a pesquisa. Toma-se como referencial teórico Sen (2000) na compreensão do desenvolvimento como uma expansão das liberdades, capacidades individuais e coletivas e supressão de privações individuais. O autor parte da valorização da liberdade e dos fatores que a proporcionam, para a conceituação de desenvolvimento, tratando-a como um processo de expansão real que as pessoas desfrutam, e que apenas é alcançado, quando se extinguem as privações de liberdade que restringem as escolhas e as oportunidades dos indivíduos. Essa privação de liberdade ocorre pela falta de oportunidades sociais.

Sobre a situação de rua, o capítulo dialoga com a abordagem de sociedade de risco proposta por Ulrich Beck. O risco como uma ameaça à integridade e ao desenvolvimento, com repercussão direta sobre si e sobre a sociedade, pela circunstância de fragilidade frente à sua condição definidora de sujeitos ou por estar concentrada em riscos específicos de classe (BECK, 2002). O caráter de vulnerabilidade expresso na situação de rua representa o reflexo da dicotomia entre a lógica da produção de riqueza, que se acumula em poder e domínio, e a lógica da produção de risco gerada pelas necessidades específicas para determinadas classes, bem como pela capacidade de enfrentá-las, evitando ou compensando a situação de fragilidade em que se encontra.

A condição de invisibilidade social que a rua assegura é fruto do que Beck (1997c) chama de sociedade técnica de massa, automatizada pelo processo de condicionamento que a modernização traz consigo. A imperceptibilidade é analisada neste estudo pelo conceito de risco e de responsabilidade que Beck analisa e que sobrevoa o olhar de medo e de angústia enfrentada na atualidade para o problema.

O terceiro capítulo busca os fundamentos que alicerçam o enfrentamento do Estado ao fenômeno criança e adolescente em situação de rua. Parte-se da incorporação dos direitos fundamentais nos modelos históricos de Estado, contemplando a preocupação e a sua responsabilidade com as pessoas em situação de risco social e pessoal, bem como com o futuro da humanidade. Para tanto, contemplam-se os princípios norteadores para sua atuação frente ao problema levantado, para posteriormente entender os impasses das políticas de tutela estatal institucionalizada, que têm como foco as intervenções forçadas de recolhimento da população de rua.

O quarto capítulo dedica-se à atuação estatal frente à criança e adolescente em situação de rua. Além dos pontos norteadores para as escolhas de políticas públicas adotadas no Brasil para atendimento a essa população específica, o capítulo empenha-se em tratar o tema através de duas dimensões de pesquisa. A primeira, na atuação do Poder Executivo e as suas preferências no enfrentamento do problema, de forma a selecionar as diretrizes federais de escolha das políticas públicas destinadas à população de rua nos últimos governos. A segunda abrange a possibilidade de atuação no âmbito do judiciário frente à proteção dos direitos sociais da criança e do adolescente, especificamente simbolizada através de uma pesquisa jurisprudencial de análise dos acórdãos das Cortes brasileiras referentes às ações individuais de recolhimento de crianças e de adolescentes em situação de rua.

Exploram-se os resultados em conjunto da pesquisa, numa discussão sistêmica sobre o problema abordado, finalizando a parte textual deste trabalho. Na sequência, são apresentados os referenciais bibliográficos e os anexos.

CAPÍTULO I – CARACTERÍSTICAS SITUACIONAIS E TRAJETÓRIAS DO DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO CENÁRIO DA RUA

Embora a desigualdade social no Brasil não seja nenhuma novidade, ainda não se pode afirmar que tem contorno muito definido. Sendo assim, retratar o panorama situacional e contextual das pessoas que vivem em situação de rua não é nada fácil, em especial ao se tratar de crianças e adolescentes que, ao se enquadrarem nesta categoria, trazem consigo a extensão de uma dinâmica familiar e da responsabilidade do Estado na garantia do seu pleno desenvolvimento.

Por considerar que o fenômeno situação de rua mantém estreita relação com o papel do Estado intervencionista no desenvolvimento das sociedades capitalistas e, conseqüentemente, com a possibilidade de ações estatais serem escolhidas como meio e não como fim ao alcance do problema, almeja-se levantar inicialmente os fatores que legitimam a atuação estatal frente à diversidade que caracteriza a ida e a permanência de crianças e adolescentes nas ruas.

Há preocupação que a postura intervencionista do Estado não se transforme em uma instância de controle das pessoas que ameaçam o espaço urbano, visto que crianças e adolescentes nas ruas levam ao imaginário social que “põem em perigo” a manutenção de valores da elite e da ordem pública.

Em razão disso, para maior aproximação analítica que compõe as escolhas das ações estatais de atendimento a essa população, é preciso compreender o conjunto de fatores que caracterizam a vivência nas ruas, para tentar identificar o perfil dessa população e nortear ações intervencionistas do Estado. Para tanto, acredita-se que o ponto de partida deve ser o mapeamento das causas que os atraem para a rua, bem como, pontuar as dificuldades para definir o termo. Assim sendo, começa-se com as ponderações conceituais que tentam definir e delimitar o conceito “situação de rua”.

1.1 HETEROGENEIDADE NA IDENTIFICAÇÃO DO FENÔMENO SITUAÇÃO DE RUA

Incorporados à paisagem das cidades, a população brasileira tem nos grandes centros urbanos, homens, mulheres, crianças, adolescentes e idosos, que emblemam o fenômeno social de pessoas em situação de rua. Essa categoria é reconhecida como um grupo de pessoas que utilizam o espaço urbano para os mais diversos fins, fazendo parte do cenário turístico das

grandes cidades, ocultam diferentes motivações que impulsionam o quadro de protagonista da condição de rua, dificultando um delineamento isolado para categorizar o fenômeno.

Tendo em vista que não se pode abordar a questão das crianças e adolescentes fragmentando-os do contexto geral do fenômeno que os envolve na situação de rua, parte-se, de início, para entender o conjunto de fatores que influenciam no conceito, caracterizando o fenômeno acontecimento de forma geral para melhor contextualizar a demanda infantojuvenil que atualmente se enquadra nesse conflito social, compreendendo os seus papéis na luta histórica por garantias de direitos para uma condição de vida digna, que garanta as necessidades do seu desenvolvimento.

O fato que consagra a situação de rua tem razões complexas. O universo da rua contempla trajetórias de vida das mais variadas experiências. Alguns encontraram nela a forma de moradia; outros utilizam os elementos que ela oferece, revertendo os descartes sociais em ciclo econômico pessoal para reagir ao mundo capitalista.

Assim, a classificação “situação de rua” depende da óptica do estudo feito. Nesse sentido, é significativo pensar na identificação do sujeito em função da sua posição, na discrepância das cenas urbanas: no encontro de pessoas que, de um lado, transitam para o trabalho, para a escola, para o comércio etc.; do outro, pessoas que não são vistas, são esquecidas, são consideradas invasoras do espaço público, que incomodam pelo lugar que ocupam, que parecem invisíveis na passagem de muitos. Dessa maneira, o tema possui múltiplas determinações, por isso requer um breve comentário sobre as formas de descrição dessa população.

Nesse primeiro momento, é preciso esclarecer o porquê de adotar o termo “situação” de rua. Acredita-se ser atualmente a mais correta designação para essa população. A razão se concentra nas explicações de Mattos (2006) de que o termo “situação” remete ao caráter transitório e passageiro, à condição social que é retratada, eliminando termos pejorativos, de caráter definitivo e perpétuo de estar na rua, utilizados durante anos, a exemplos de mendigos, andarilhos, pedintes e outros, delinquentes, com caráter desumanizador. Para o referido autor, o termo reflete uma negação definitiva de continuidade e obrigatoriedade de estar na rua; além de revelar uma condição social de pessoas, atribui valores e leva à reflexão de determinados direitos de que são portadores.

O perfil de pessoas que vivem nas ruas sofreu mudanças significativas nos últimos anos (RODRIGUES, 2014). As causas para a condição de rua antigamente se concentravam principalmente nas questões do que equivocadamente se chamava de êxodos rurais, por migrações de regiões dentro do país. Na visão crítica do fenômeno, existe um erro na

nomenclatura, visto que o êxodo rural se caracteriza pela saída em busca de liberdade, o que de fato, torna a situação diferente quando se é expulso dela para a sobrevivência, assim mais ideal seria a terminologia expropriação rural ou da terra.

Hoje a ida para as ruas transborda para diversos outros fatores, de ordem cultural, econômica, religiosa, afetiva, recaindo também na questão da imigração internacional, que cresceu muito nas últimas décadas, acelerada pelo processo de globalização.

Para Wanderley Junior e Silva (2014) os moradores de rua, atualmente, não são apenas movidos pela necessidade econômica, são vítimas de abuso de álcool e drogas, pessoas com relações familiares fragilizadas, muitas vezes oriundos de classes mais altas.

Deste modo, emergem necessidades sociais e culturas diversas, que ultrapassam a figura pontual de causa e efeito, dificultando ainda mais a possibilidade de quantificar exatamente as pessoas que atualmente se encontram na condição sub-humana de situação de rua. No Brasil não existem dados estatísticos que possam de fato representar um quadro atual numérico de pessoas nessa condição, o que se tem são estimativas feitas por pesquisas pontuais e propostas de se buscar o número mais condizente com a realidade que se enfrenta.

A pesquisa nacional que encontramos na literatura para delinear a população geral em situação de rua foi publicada em 2008, com base em dados empíricos para 71 municípios selecionados. Ao todo, foram identificadas 31.922 pessoas em situação de rua nas cidades pesquisadas, estimando-se um percentual de 0,061% em termos do total da população dos municípios. Embora a amostra tenha sido pequena e não se tenha aqui especificadas as características das localidades pesquisadas, não permitindo uma generalização em nível de Brasil, é certo que o fenômeno se alarga na medida em que se pensa a situação para o país. Na pesquisa em questão foram identificados moradores de rua que adotavam como lugar de vida as calçadas, praças, rodovias, parques, viadutos, postos de gasolina, praias, barcos, túneis, depósitos e prédios abandonados, becos, lixões, ferro-velho ou mesmo instituições (albergues, abrigos, casas de passagem e de apoio e igrejas) para pernoites (BRASIL, 2008a).

Existe um interesse de se incluir a população de rua no Censo Demográfico nacional. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) realizou em novembro de 2013 uma pesquisa experimental feita por amostragem, com o objetivo de preparar um modelo metodológico, que incluía uma abordagem e estrutura administrativa necessária para tal. A pesquisa foi feita com 100 entrevistas, sendo 20 em abrigos e 80 nas ruas na cidade do Rio de Janeiro. O problema maior foi que esse pré-teste apontou diversas dificuldades em incluir esse público no próximo censo. O levantamento dessa população exige do IBGE metodologias de

amostragem, logística de campo e abordagem do entrevistado distintas do padrão para incluir as populações sem domicílio fixo (BRASIL, 2013b).

Diante da insuficiência de dados no campo sobre essa população, o Ministério do Desenvolvimento Social buscou uma estratégia: a compilação de estimativa da População em Situação de Rua no Brasil dos conhecimentos municipais disponíveis no âmbito das secretarias de assistência social e congêneres. Publicada através do IPEA (2016), a estratégia de compilação estimou que existiam 101.854 pessoas em situação de rua no Brasil no ano de 2015. Deste total, dois quintos (40,1%) habitavam municípios com mais de 900 mil habitantes e mais de três quartos (77,02%) habitavam municípios de grande porte, com mais de 100 mil habitantes. Por sua vez, estimou-se que nos 3.919 municípios com até 10 mil habitantes habitem 6.757 pessoas em situação de rua (6,63% do total). Para a pesquisa a população em situação de rua se concentrava fortemente em municípios maiores (BRASIL, 2016b).

A característica que mais se destaca nessa população é sua heterogeneidade, porque tem “origens, interesses, vínculos sociais e perfis socioeconômicos diversificados”. Entretanto, há características comuns que permitem identificá-la como um grupo populacional. São três características que precisam ser consideradas e articuladas: a primeira é a pobreza, fazendo referência à pobreza absoluta, mas ponderando a pobreza relativa, que seria a “ideia de comparação situacional do indivíduo em termo de posição que ocupa na sociedade em relação aos seus semelhantes” (SILVA, Maria Lúcia, 2009, p. 123 e 127); a segunda seria atrelada aos vínculos familiares interrompidos ou fragilizados; e a terceira, mais significativa para a autora, é a inexistência de moradia convencional regular, a utilização da rua como espaço de moradia e sustento.

A população em situação de rua é uma heterogeneidade de pessoas de várias idades, advindas de várias classes sociais, de vários níveis de instrução educacional, e mais que tudo, que estabelecem com a rua as mais variadas formas de relação (MACARETA; MAGALHÃES; RESENDE, 2014).

A classificação mais comum encontrada na literatura é feita em função do tempo de permanência. Vieira, Bezerra e Rosa (1994, p. 93), ao estudar o tema das populações de rua, distinguem a categoria em: “ficar na rua, circunstancialmente”, “estar na rua, recentemente” e “ser de rua, permanentemente”. Essa distinção se funda na visão da permanência na situação de rua, como fator de cronificação. No seu estudo, eles julgam que a situação de rua adquire uma maior complexidade, na medida em que se considera o intrincado conjunto de fatores que se inter-relacionam no processo de ida para a rua e nas práticas assistenciais existentes.

Construindo o perfil das pessoas que vivem na rua, Vieira, Bezerra e Rosa (1994, p. 93) descrevem que são: “pessoas que vivem em situação de extrema instabilidade, na grande maioria de homens sós, sem lugar fixo de moradia, sem contato permanente com a família e sem trabalho regular”. Argumentam os autores que a falta de convivência com o grupo familiar e a precariedade de outras referências de apoio fazem com que esses indivíduos se encontrem impedidos de estabelecer projetos de vida e até de resgatar uma imagem positiva de si.

Bursztyn (2003, p. 239-245) tipificou a população de rua de Brasília em doze categorias, cada uma com traços particulares e diferenciados pela sua relação com o trabalho, estratégias de subsistência, vinculações sociais, expectativas e visão de mundo, sendo eles: os **catadores de lixo** – para o autor, são os bem-sucedidos entre a população de rua, vivem geralmente em agrupamentos de barracas de lonas plásticas e desempenham atividade que integra a economia oficial da cidade; os **flanelinhas** – são aqueles que cuidam dos carros nas ruas das cidades; os **albergados** – os que são mantidos em instalações provisórias do Estado, geralmente aqueles removidos de áreas públicas e que chegam à cidade sem ponto de referência.

Descreve ainda o autor os **catadores nômades** – que buscam eventos públicos com grande consumo de refrigerantes e cerveja, com o objetivo de catar latas de alumínio; os **sem-lixo e sem-teto, mais ou menos sedentários** – encontrados em locais previsíveis como pontes e viadutos; **sem-lixo e sem-teto errantes** – como os mendigos, que vagam pela cidade, movidos por decisões sem critérios previsíveis; **catadores complementares** – aqueles que circulam pela cidade, vasculhando latas de lixo, principalmente nos grandes supermercados, no final do dia; **andarilhos** – aqueles que passam pela cidade, sem estabelecer vínculo de permanência; **pivetes** – incluídos os menores (crianças e adolescentes), muitos passam a semana na rua, mas têm família com a qual mantêm vínculo; os **foras da lei** – que se valem da impessoalidade dos espaços públicos, para esconder a sua condição irregular perante a lei.

Ainda categoriza Bursztyn (2003, p. 239-245) os **hippies** – herdeiros do *slogan* “paz e amor”, em que se inserem aqueles que não se enquadram no mundo geralmente visto como oficial; sobrevivem de bugigangas e bijuterias de artesanatos e mendicância. Por fim, os **pedintes de Natal** aparecem em festas fraternas, para mendigar, aproveitando o espírito caridoso da época.

A divisão proposta pelo autor citado é pertinente, todavia meramente didática. Defende-se que tais categorias não são excludentes, uma mesma pessoa pode estar inserida

em mais de uma das classificações postas. Também se nota a ausência de categorizar as pessoas que vivem do comércio informal, vendendo balas, água e bibelôs em semáforos.

Nesta perspectiva de heterogeneidade, Galvani (2008) evidencia a noção de diversidade revelada pelas diferentes formas de lidar com o espaço e o tempo, o sexo e a faixa etária, entre outros, dessa população. Para o autor algumas dessas pessoas constroem na rua a rede de suporte social, afetivo e/ou econômico, que é importante para diferenciá-las. Deste modo, afirma Galvani (2008, p. 14) que “a população de rua não pode ser descrita como uma massa homogênea, apesar de estar submetida a condições sociais semelhantes, vinculadas à precariedade de moradia e trabalho que lhe possibilitam existir enquanto fenômeno”.

Um dos importantes estudos desenvolvidos na tentativa de explicar historicamente o fenômeno da rua foi desenvolvido por Snow e Anderson (1998). Para os autores, grande parte dos que estão nas ruas chegou mais por inclinações estruturais de grande escala do que por acontecimentos circunstanciais, por isso foi colocada em estado de risco e vulnerabilidade, encontrando como única estratégia de sobrevivência o uso da rua. Dessa forma, descrevem três dimensões do fenômeno situação de rua: uma residencial, marcada pela ausência de moradia convencional permanente; uma de apoio familiar, com ênfase nos laços e redes sociais, que consiste na presença ou ausência desse apoio e no desligamento gradual de laços familiares; e uma de valor moral e de dignidade, detentor de um papel básico ou *status* modelador da condição aqui estigmatizada.

De forma normativa, a política nacional para a população de rua, através do Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009, no artigo 1º, parágrafo único sintetiza o conceito população em situação de rua, definindo-a como:

Art. 1º Parágrafo único. [...] o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória. (BRASIL, 2009a).

Além dos pontos observados nos conceitos já retratados, outros critérios são fundamentais para compreender e contextualizar essa população específica, de modo que se tenta delimitar algumas categorias que envolvem as explicações do fenômeno, a fim de compreender a análise valorativa que se incorpora no constructo e reflete na representação social que a condição traz consigo, em destaque: **habitação e ocupação urbana; grau de violência que envolve; correlação com o uso de drogas; relação de família; pobreza.**

Analisar-se-á cada um deles no delineamento do termo, a fim de circunscrever a relação entre situação de rua e os valores sociais incorporados que norteiam o estigma do termo.

a) Habitação e ocupação urbana

Em relação à categoria condição de habitação e ocupação do espaço público, percebe-se que a população em situação de rua tende a permanecer em lugares que favorecem a sua sobrevivência. A ocupação se dá geralmente em bairros centrais e comerciais da cidade por serem considerados a fonte privilegiada dos recursos de que mais necessitam, como alimentação, abrigo e trabalho. As regiões preferidas para ocupação são as que têm bastante movimento e são frequentadas nos horários comerciais, mas que ficam despovoadas e ociosas durante o período noturno e nos finais de semana. Os pontos de pernoite são geralmente os lugares públicos, como ruas, calçadas, viadutos, praças, canteiros, imóveis abandonados, viadutos, terrenos baldios, partes externas de prédios, ou abrigos improvisados feitos ao relento (VIEIRA; BEZERRA; ROSA, 1994).

Para os autores citados, a população em situação de rua caracteriza-se em geral pela sua trajetória, evidenciada pela capacidade de mobilidade. O que significa que se configura como uma população móvel; que se desloca com frequência, que carrega consigo os seus pertences, na sua grande maioria, apenas uma sacola com objetos pessoais.

A inexistência de moradia convencional regular demonstra o *status quantum* que a propriedade privada representa na vida de uma pessoa. A moradia é um referencial da condição social em que se vive, é o espelho da ascensão econômica e social, que durante a história representou a materialização das divisões de classes. Do ponto de vista histórico, desde o Brasil colonial se observa que as casas eram a representação do poder e da riqueza; uma demonstração disso era que os telhados eram formados por três linhas de telhas sobrepostas. Quando chovia, esses planos lançavam as águas para a rua e para o fundo do terreno. Abaixo do telhado, havia detalhes chamados de **eira**, **beira** e entre **beira**, que serviam não só como adorno, mas também para distinguir as diferentes classes sociais dos proprietários. Quanto mais detalhes, mais rico o dono da casa. Deste modo, também surge a expressão popular com forte representação social de exclusão “sem eira nem beira”, que significa não possuir coisa alguma. Para Arruda (2006, p. 118), “era possível conhecer a importância e o poder dos moradores de uma casa somente olhando para o telhado. O beiral separava, distinguia os homens, mostrando aos passantes ou aos forasteiros a posição social do habitante”.

Remetendo aos dias atuais, os modelos residenciais continuam sendo o espelho das desigualdades e expressões de diferenças de classes. De um lado, os aglomerados nas favelas, os viadutos e as fachadas dos prédios para acolher moradores de rua; do outro, as grandes mansões construídas em condomínios fechados, ou apartamentos construídos em edifícios pomposos. Para Arruda (2006, p. 118), ao existirem os elementos materiais de expressão das distinções de classes nas atuais moradias não constituem apenas a posição do indivíduo proprietário, mas também do grupo social a que pertence esse indivíduo. A moradia tem correlação direta com a figura que se exterioriza na conquista de ascensão econômico-social, incorporados em padrões de valores subjetivos de aquisições de bens, e políticos, pela demonstração de poder, mas ainda um valor existencial, representado no sentido de valorização da própria vida. Por isso, aqueles que se enquadram na categoria dos sem-teto, aqui agravante a população em situação de rua, estão nas margens das práticas do Estado, fazendo uso de condutas legais ou ilegais, lícitas e/ou ilícitas para se acolher e sobreviver em locais de uso público.

A ocupação do espaço urbano de forma irregular é vista como um problema de urbanização e de embelezamento social, recaindo na discussão sobre a questão da segurança pública, na visão equivocada de que todos que se encontram na rua são marginais. Portanto, a situação de rua está diretamente relacionada ao lugar da cidade que se ocupa, às fronteiras e possibilidades de acesso à cidade. Assim, o conceito se correlaciona ao espaço de ocupação urbana, à ideia de gestão desse espaço, da ocupação de lugares públicos com fins pessoais de moradia, trabalho etc.

A ocupação do espaço urbano apresenta vários sentidos, uma vez que se correlaciona com o produto histórico e social, revela condição, meio e produto da ação humana. A cidade, no seu contorno é entendida como o espaço onde se desenrola e ganha sentido a vida cotidiana. As formas espaciais urbanas constituem um processo fundamentalmente de ordem social; deste modo, a ocupação por pessoas em situação de rua representa um movimento de ocupação que ganha sentido na identidade da cidade, revelando o processo de contradições na reprodução humana (CARLOS, 2007).

Sendo assim, reflete uma discussão axiológica entre interesses individuais e coletivos, que em sua grande maioria reproduzem a noção equivocada sobre cidadania. Giorgetti (2012) em seu estudo comparativo sobre representações sociais de São Paulo e Paris em relação a moradores de rua, sob o olhar do higienismo e da cidadania, analisa a noção de espaço público e de bem público. O primeiro supõe-se que seja um espaço de opinião, crítica e de controle público. O bem público representa o poder estatal organizado, um valor comum, que

no Brasil se reflete no patrimonialismo de gestão de coisas públicas. O grande problema é que ainda não se consolidou no país a noção de coletividade, ao ponto de que tudo o que está relacionado ao público termina sendo reduzido aos interesses privados.

b) O quadro de violência

A segunda categoria que será tomada como ponto importante na caracterização da situação de rua se refere ao grau de violência que envolve o contexto de vida dessa população. O quadro de violência é posto por dois ângulos: de um lado, a composição de pessoas em situação de rua com o estereótipo de delinquência, droga e criminalidade, o tratamento de marginalidade frente às reações e meios ilícitos que alguns encontram como forma de agir e sobreviver ao sofrimento que a rua oferece. Do outro, a condição de vulnerabilidade para a violência, vítimas passivas da violência e do preconceito que a rua oferece.

No primeiro sentido, a população em situação de rua é vista como aqueles que oferecem risco para a sociedade, ligado ao estigma de vagabundo, criminoso, ao medo e à insegurança urbana; assim sendo, são aqueles que reproduzem a violência para a sociedade. Wanderley Júnior e Silva (2014) argumentam que, em regra geral, a população em situação de rua é vista pela sociedade como um grupo que oferece risco, mas na verdade são aqueles que se encontram em risco, na condição de vítimas muitas vezes da própria sociedade.

Neste segundo sentido, a violência contra a população de rua ocorre desde a violência simbólica, traduzida na indiferença dos transeuntes que cruzam com esses seres humanos relegados ao canto das sarjetas, até a violência brutal, chegando ao homicídio, passando pela violência psicológica, provocada por: agentes públicos (guardas municipais e policiais); pelo poder público, por omissão, ou por violação direta de direitos; pela própria sociedade civil, ou pela invisibilidade, ou por agressões absurdas verbais ou físicas, com retratos de homicídios ou tentativas de homicídios através de envenenamento, fogo, dentre outros (MELO, C., 2014, p. 51-52).

A marca da violência no formato de crimes bárbaros contra a população de rua ocorreu em diversos estados do Brasil, constatando diferentes grupos de extermínio de moradores de rua. Só para exemplificar vale lembrar o índio Galdino, queimado vivo em Brasília por jovens de classe média, no ano 1997, quando dormia em uma parada de ônibus (ALMEIDA, 2014). Da mesma forma, os noticiários jornalísticos mostram, todos os dias, assassinatos de jovens, em sua grande maioria, de classe econômica menos favorecida. Em se tratando da população infantojuvenil de rua, o de maior representação foi o massacre da Candelária, ocorrido na cidade do Rio de Janeiro, na madrugada de 23 de julho de 1993, que resultou na

morte de 8 crianças e adolescentes moradores de rua que dormiam na calçada da igreja da Candelária, no centro da cidade do Rio de Janeiro. O fato foi de grande repercussão, por se tratar de um extermínio coletivo de crianças e adolescentes, tendo envolvimento de policiais.

c) Uso de drogas na busca da sobrevivência

No contorno dessa violência, as pessoas que dormem ou que passam mais tempo na rua também ficam mais próximas e vulneráveis ao uso de álcool e de outras drogas; sendo assim, a dependência química também é um fator importante na caracterização da população em situação de rua. Contudo, o uso de substâncias psicoativas para alguns tem especial finalidade de inibir a fome e suportar as privações decorrentes da condição de vida; para outros é um processo de fuga dos problemas e das dificuldades afetivas, sociais e econômicas do dia a dia, de libertação que a dependência por si só revela e que encaminha gradativamente para a subcultura das pessoas em situação de rua. Neste sentido, Carvalho (1999) descreve que o uso de drogas por pessoas em situação de rua está ligado a estratégias de sobrevivência, isto porque os seus feitos além de produzir sensações de prazer ainda concebem alterações da percepção psíquica contra a dolorosa realidade interna e externa dessas pessoas.

A classificação sobre os tipos de drogas e o acesso a elas no mercado também diferencia o perfil do usuário na condição de rua. As drogas tidas como lícitas para a venda (álcool, tabaco, remédio, cola e cigarros), apesar de sua venda ser proibida para crianças, são mais fáceis de serem adquiridas por custos mais baixos, o que favorece a manutenção do vício no ciclo da pobreza, especialmente após a saída de casa para a rua. As ilícitas (maconha, cocaína, *crack* e seus derivados, lança-perfume, merla e solventes, loló entre outros) levantam o perfil mais refinado ao consumo, geralmente associado a uma condição anterior mais elevada financeiramente ou ao envolvimento com o tráfico, tornando-se, muitas vezes, o fator de sustentabilidade para decisão de sua saída de casa para a rua.

O vício é um dos indicadores da rua, que se associa ao caráter imediatista da vida para sobreviver na rua, sem vislumbrar o futuro, só o presente no comando da atenção imediata. As necessidades da vida na rua são instantaneamente e de modo geral resolvidas sem mais demoras, especialmente quando se esgota o básico. Nesses casos, sem futuro, sem tempo de espera, não há nenhuma razão para adiar o prazer, porque não existe nada para esperar que não seja o que acontece no instante; deste modo, a ousadia, as drogas e em consequência a dependência são resultados da vulnerabilidade do tempo presente na rua, sem uma expectativa, a longo prazo, de futuro (GÓMEZ; SEVIRLLA; ÁLVAREZ, 2008).

O uso de drogas é considerado um problema de saúde pública em nossa realidade, particularmente a dependência química de pessoas em situação de rua traz à tona uma discussão mais ampla do modelo biomédico reducionista da doença, para considerar outros elementos relevantes que compõem o quadro da drogadição, entre eles a vulnerabilidade e a fragilidade histórico-social dessa população e o acesso aos serviços básicos de saúde como um desafio na atenção desse público. Na visão de Mendes e Horr (2014) o acesso da população moradora de rua aos serviços de saúde é uma questão crítica e que precisa ser pensada e articulada intersetorialmente com diversas instâncias públicas como a assistência social, a educação, a habitação e a segurança pública.

O uso das drogas por pessoas em situação de rua tem sido vinculado ao agrupamento familiar, tendo a composição e as relações de afetos influenciado fortemente na busca do primeiro contato com as drogas e, em consequência, ao vício. Neiva-Silva et al. (2010) colocam que a família pode funcionar tanto como fator de proteção, como de risco para os seus membros, especialmente em se tratando de crianças e adolescentes.

d) Relação de família

O vínculo familiar é, portanto, outro componente de caracterização da população em situação de rua. A fragilidade com esse vínculo ou o rompimento dele é um dos fatores registrados que contribui para saída de casa. Em relação à trajetória de rua iniciada na fase adulta são mais comuns os rompimentos familiares bruscos, em decorrência de decepções amorosas e desestruturas familiares, geralmente vinculadas a desentendimentos de casais, traição, desemprego, dependência para com o álcool e outras drogas.

A trajetória das crianças e adolescentes para as ruas será analisada no tópico seguinte, mas é preciso compreender que há uma diferença na influência da família para a tomada de decisão de ir e permanecer na rua. Os fatores de risco da família na fase mais jovem são bem mais significativos, podendo se associar à violência, ao abandono, à negligência, aos maus-tratos, entre outros. Deste modo os problemas afetivos, econômicos e sociais parecem ter um papel relevante na dinâmica e na configuração das famílias de jovens em situação de rua e podem contribuir para a saída deles de casa e sua inserção no cenário da rua (PALUDO; KOLLER, 2008).

Diferentemente dos casos em que a família da criança foi responsável pelo afastamento dela e a sua exposição à situação de risco na rua, existem na rua famílias inteiras, com o núcleo intacto, correlacionada, não com a desconstrução de cuidados e afetos com os filhos, mas principalmente pela falta de moradia. Morais, Neiva-Silva e Koller (2010, p. 53) defendem que “é preciso diferenciar a situação de famílias que literalmente moram nas ruas

ou embaixo de viadutos, mas que oferecem às suas crianças relativa supervisão e cuidado em relação aos riscos da rua”. Neste caso, tem-se uma clara relação direta com a desigualdade econômica, a pobreza e a exclusão social como predeterminante para a condição de rua.

e) Pobreza e exclusão social

Não obstante venha se assinalando uma contínua queda de desigualdade na distribuição de renda no Brasil, a exemplo do exposto em Araújo e Morais (2014), a desigualdade ainda prevalece fortemente no país. Na análise da evolução da desigualdade de renda entre os anos de 2002 e 2011, com base nos microdados da PNAD, os autores mostram que o grupo das pessoas 20% mais pobres se apropriava de apenas 3,48% do total da renda em 2011. Por outro lado, o grupo dos 10% mais ricos detinha parcela da renda “superior à apropriada por metade de toda a população do Brasil ao longo dos anos analisados” (ARAÚJO; MORAIS, 2014, p. 38). Esse quadro retrata as desigualdades nas oportunidades de inclusão não só social, mas também econômica. A crise econômica a que está sujeita a família pobre precipita a ida de seus filhos para a rua e, na maioria das vezes, o abandono da escola, a fim de ajudar no orçamento familiar. Essa situação, inicialmente temporária, pode se estabelecer à medida que as articulações na rua vão se fortalecendo, tornando-os dependentes daquele espaço para sobreviver (GOMES; PEREIRA, 2005).

A concepção de rua, como flagelo ou delinquência, são resquícios do estigma de marginalização adotada pela concepção de que a categoria é parte integrante da camada social perigosa vinculada à pobreza. As dificuldades que assolam o planeta, independente se em áreas urbanas ou rurais, mas, sobretudo, nas grandes cidades, como a ocupação descontrolada pelo processo de crescimento desordenado, pelo surgimento de bairros sem planejamento, construções de grandes edificações, aterramento de mangues, rios, marés, na maioria das vezes para elevações de prédios comerciais de luxo..., atreladas ao aumento da densidade demográfica, conduzem à incidência de pobreza, à exclusão social e à degradação do meio ambiente e, portanto, à existência do fenômeno de moradores de rua. Surgem preocupações com o desenvolvimento e com a sustentabilidade. Considerando esses dois termos juntos, como traçar propostas visando ao desenvolvimento sustentável diante dessa situação? Focando no tema desta tese, a questão que se coloca é: será que a crescente ocupação descontrolada das cidades por moradores de rua é um problema ou uma consequência?

Diante desta importância, com foco no futuro da sociedade, a contextualização da pobreza e o impacto econômico da condição de rua serão retratados com maior cuidado no

capítulo II, sob o enfoque do capitalismo e da sociedade de risco no cenário da criança e do adolescente em situação de rua.

Afinal, a tentativa desse espaço de caracterização da população em situação de rua, levantando os fatores e os constructos que compõem o quadro conceitual, foi para nortear as discussões sobre as diferenças da dinâmica da rua para a criança e adolescente. Sobre esse amparo, tem-se a seguir o estudo da situação pontual de crianças e adolescentes nas ruas, com a finalidade de obter uma visão geral das suas necessidades e do enquadre que elas assumem no contexto atual do problema.

1.2 PANORAMA DA SITUAÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NAS RUAS

Particularmente no que se refere à criança e ao adolescente, a rua é muito mais que um espaço geográfico, ela é um cenário que revela duplo significado, um lugar de privação, sofrimento e violência, simultaneamente uma trajetória, um modo de vida alternativo que visa à sobrevivência, é um desafio para a escassez tanto de recursos físicos, como emocionais, vivido no contexto de cada criança.

Faz-se necessário compreender que a rua é uma composição a mais de desenvolvimento para a criança ou adolescente, com pontos negativos e positivos; por isso, será analisada de forma a entender a complexidade da representação e da influência que ela pode exercer, sobretudo no futuro de cada criança. A proposta aqui é de evitar um modelo reducionista que retrate isoladamente o problema, descartando o significado da rua, sobretudo para a criança, em especial os seus sinais atrativos e idealizados de estratégia de vida.

Na visão de Farah (2009), o olhar para a rua deve ser ampliado sob diversos prismas, sendo, portanto, muito complexo. Nela, as crianças e adolescentes podem ocupar diferentes lugares, tais como o da sobrevivência, da transgressão, da ludicidade, de vivências afetivas, o lugar da violência, mas também um lugar de acolhimento e prazer. Ressalta que o importante é compreender o fascínio que a rua exerce sobre esses meninos e meninas que a escolhem como o seu lugar, de sua existência, onde escrevem suas histórias de vida.

A grande dificuldade é que a criança e o adolescente por se encontrarem em condição peculiar de desenvolvimento, em especial de imaturidade cognitiva e afetiva, têm mais dificuldade de avaliar criticamente a sua condição de vida na rua. A fragilidade emocional da criança e do adolescente aumenta ainda mais os conflitos de identificação, provocados pela interpretação dos estímulos e pela ambivalência de sentimentos. A rua para essas crianças leva ao mesmo tempo ao prazer e ao dissabor pela busca da sobrevivência; reproduz

aventuras, simultaneamente o medo; cria laços de amizade, mas também inimigos externos, que precisam de mecanismos para enfrentá-los; sentimentos de liberdade em contradição com a insegurança são fortemente vivos. Deste modo antagônico, a condição de rua leva ao extremo, de protagonista à invisibilidade social.

As vidas de meninos e meninas de rua são incertas, carregam consigo a inconstância do dia a dia, o peso dos rompimentos afetivos e a dificuldade de projeção futura. Não se pode negar o processo de identidade gerado pelo contexto em que vivem, as experiências, os sonhos e ideias construídas nos espaços das ruas.

Para Menezes e Brasil (1998), as relações estabelecidas na rua são também estratégias de continência e proteção, que permitem a sobrevivência psíquica e social da criança. Rizzini (2003, p. 39), com olhar mais sensível para a categoria, coloca que “em meio à turbulência que caracteriza o seu dia a dia um misto de medo e coragem, força e fragilidade, ensinam lições importantes. Que viver e sonhar, apesar de tudo valem a pena. Sonha com um dia que terão aquilo que lhes mais faltou, afeto e segurança”.

O problema é que, em muitos casos, esse sonho é interrompido pela violência. A vulnerabilidade em que se encontram essas crianças e adolescentes nas ruas expõe a sua própria vida; muitas precocemente são interrompidas por ações excludentes e preconceituosas de empresários, policiais, pelo tráfico de drogas, entre outros.

Em se tratando da classificação dos adolescentes em situação de rua, Neiva-Silva e Koller (2002, p. 102) consideraram cinco aspectos essenciais, quais sejam: “a vinculação com a família, atividade exercida, aparência pessoal, local em que se encontra o adolescente e ausência de um adulto responsável pelo mesmo”.

Para conceituá-los, Patrícia Silva (2005, p. 114) descreve a situação de rua como “uma ausência generalizada”, fundamentada na relação entre as noções de infância e de rua. Para a autora, a rua é uma “instituição aberta”, reservada à infância e à adolescência pobre. O termo “instituição” emblematiza o espaço/cenário, e com o epíteto “aberta” se faz referência à condição e à permanência da criança pobre no cenário descentrado.

A *United Nations Children's Fund* (UNICEF) trabalha com dois grupos ou perspectivas: “crianças na rua” e “crianças de rua”. A primeira se refere às que vivem com a sua família, que podem ter habitação ou mesmo viver na rua, em terrenos baldios, prédios abandonados etc., mas que passam muito do seu tempo a deambular ou a trabalhar na rua, voltando para as suas famílias no fim do dia (NEIVA-SILVA; KOLLER, 2002).

Na mesma concepção, as crianças de rua são subdivididas em: (a) “sem teto”, aquelas que vivem e trabalham na rua, mas mantêm contatos ocasionais com as suas famílias,

entendendo o local público como seu lar e dedicando-se a atividades como mendigar, lavar carros, engraxar sapatos, venda de artigos baratos ou outros para a sua própria subsistência e a da sua família; (b) “sem teto e sem raízes”, as que vivem e trabalham na rua sem qualquer contato ou vínculo familiar, geralmente crianças vítimas de maus-tratos físicos e emocionais causados por familiares, encontrando-se completamente despojadas.

Os termos “situação de rua” e “situação de moradia nas ruas” de crianças e adolescentes também são diferenciados. O primeiro aponta para todos aqueles que estão de passagem ou não nas ruas à procura de alimentos, trabalho, lazer etc. “Em situação de moradia”, refere-se às crianças e adolescentes que têm a rua como sua residência, o que significa que passaram aí a maior parte da sua vida.

O elemento central que permite compreender a relação da criança com a rua, como o espaço prioritário de vida, é a concepção de apropriação do termo de forma gradual e progressiva das crianças nas suas vidas. O problema é que a identificação da criança não pode ser fonte pejorativa para sua caracterização, o que significa que elas não podem ser consideradas apenas pessoas de rua, não tendo outra característica a não ser pertencer às ruas.

Mais recentemente, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e a Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SNPDCA), por meio de parceria com o Instituto de Desenvolvimento Sustentável (IDEST), realizaram uma pesquisa censitária sobre crianças e adolescentes de rua com o objetivo de nortear o aprimoramento de políticas públicas e a construção da Política Nacional de Promoção dos Direitos da Criança. A pesquisa finalizada em 2011 foi realizada em 75 cidades do país, abrangendo capitais e municípios com mais de 300 mil habitantes. Nela foram identificadas 23.973 crianças e adolescentes em situação de rua. Dessas, 59,1% dormem em casa com a sua família (pais, parentes ou amigos) e trabalham na rua; 23,2% dormem em locais de rua (calçadas, viadutos, praças, rodoviárias etc.); 2,9% dormem temporariamente em instituições de acolhimento e 14,8% circulam entre esses espaços (GOMES, R., 2011).

Os dados atualmente disponíveis não permitem contar a proporção real de crianças e adolescentes em situação de rua em todo o mundo.

Sem estabelecer distinção, usar-se-á aqui o termo “crianças e adolescentes em situação de rua” de forma ampla, abrangendo qualquer uma que transitória ou definitivamente tem a rua como seu espaço de referência e experiência de vida, apesar de focar-se neste trabalho naquelas que mantêm vínculos com a família natural.

Como já afirmado no tópico anterior, a rua por si só leva a uma condição de vulnerabilidade social. No caso da população infantojuvenil, Malvasi (2008) assegura que a

vulnerabilidade está associada a determinados aspectos negativos, como exemplo: a falta de garantia dos direitos e oportunidades nas áreas de educação, saúde e proteção social, o envolvimento com drogas e com situações de violência (doméstica e comunitária), a situação de rua, o trabalho infantil, dentre outras.

A saída da criança de casa é um processo de identificação e valorização externa. A criança não passa a viver na rua de um dia para o outro. Na maioria dos casos, esta ação é progressiva e está ligada ao aprendizado que a criança vai fazendo da rua. A princípio, ela faz idas e vindas de casa para a rua e vice-versa (MENEZES; BRASIL, 1998). Morais, Neiva-Silva e Koller (2010, p. 37) afirmam que “há um processo que tende a ir gradualmente aumentando os laços de vinculação com o espaço da rua e com pessoas que delas fazem parte (sobretudo os amigos)”; os autores correlacionam com a fragilização dos vínculos com a própria família e comunidade. Em síntese, o conhecimento adquirido na rua é o elo para sua saída longa ou definitiva de casa.

A maioria das crianças e jovens vai para as ruas em consequência de violência familiar, abuso sexual, situação de extrema pobreza, preconceito por conta de opção sexual, ou por serem expulsas da comunidade onde residem pelo tráfico de drogas ou pela milícia (RIZZINI et al., 2010).

A ideia de ausência do núcleo familiar vivida por órfãos e abandonados não se configura com a realidade da maioria das crianças e dos adolescentes em situação de rua. Dados mostram que a maioria mantém o vínculo esporádico com a família natural. Ariès (1981) afirma que as famílias das crianças em situação de rua encontram-se nas áreas periféricas dos centros urbanos, têm, em sua grande maioria, vários filhos, rompimentos ou ausências paternas, vivem, na maioria das vezes, em condições precárias de subsistência.

Sendo assim, é um mito acreditar que toda criança em situação de rua é órfã. Morais, Paludo e Koller (2010, p. 179) afirmam que essas crianças “têm família sim e, quase sempre, mesmo estando na rua, mantêm algum tipo de contato com a família”. A questão é que quanto mais tempo de rua tiver, menor é o contato com a família de origem.

Nesta linha de raciocínio Maria Lúcia Silva (2009) faz uma observação de que os laços familiares e afetivos das pessoas com as quais se relacionavam antes da condição social ficam mais frágeis quando aumenta o tempo de permanência na rua, embora se mantenha o desejo de retomar esse convívio.

O modelo monoparental e matriarcal de família parece dominante nas camadas de baixa renda; é comum a mãe assumir a reponsabilidade e o sustento dos filhos, numa sobrecarga de função própria dos vários papéis que assume na sociedade contemporânea. Em

se tratando do perfil das famílias das crianças que se encontram na rua, o retrato é o mesmo, isto é, vinculado à frequência da figura materna no domínio da relação e sustento da casa, bem como, em muitos casos, da participação da avó na figura de autoridade dessas estruturas familiares. Peludo e Koller (2008) em pesquisa sobre a percepção, quanto à sua família, dos jovens em situação de rua, encontraram um número significativo de adolescentes que afirmaram desconhecer o pai biológico. Consideraram na composição pai, mãe, avó, amigos, padrasto ou vizinhos como integrantes da família, reconhecendo vários arranjos de formação familiar.

Finkler e Dell'Aglio (2014) em pesquisa que avaliou a percepção de famílias atendidas pelo serviço de acompanhamento a crianças e adolescentes em situação de rua na cidade de Porto Alegre, constataram que as mulheres (mães ou avós) eram as principais responsáveis pela educação dos filhos e que a moradia dessas famílias era compartilhada com irmãos, netos, bisnetos, estando a família extensa sempre próxima. Demonstraram ainda que o número de crianças por unidade familiar variava entre três e doze, e as atividades de trabalho e/ou mendicância acompanhadas pelos filhos eram frequentes.

O recasamento e as separações são presentes na vida de crianças e adolescentes em situação de rua. Quando questionados por pesquisadores sobre os membros das suas famílias, mostraram-se familiarizados com a passagem de parceiros da mãe e/ou do pai na estrutura particular de suas famílias. Muitas encontraram dificuldades de nomear o número de irmãos, padrastos e parentes que possuem (PELUDO; KOLLER, 2008).

A figura do parceiro da mãe ou do pai é um fator importante na descrição da família, isto porque em muitas situações eles são considerados pela própria criança ou adolescente como pivôs da sua saída para a rua. Deste modo, os (as) parceiros (as) dos pais são reconhecidos (as) por muitos menores como autores da violência dentro de casa, ou são, por eles, vistos (as) como a causa do abandono da mãe ou do pai.

Diante da heterogeneidade da população de rua, fica difícil definir quem são os meninos que se encontram nessa situação. Leite (2001) procurou fazer uma contraposição de visão, discorrendo sobre a ótica da sociedade e sobre a visão deles próprios, ou seja, como as crianças e os adolescentes se veem e idealizam a rua, a fim de tentar defini-los. Pelo ponto de vista da sociedade, subdividiu em duas categorias: a primeira, daqueles que gostam dessas crianças, composta por sentimentos de pena, de crenças de que são vítimas sociais e que a rua é um perigo para sua sobrevivência, ou, ainda, que vão para as ruas porque são doentes mentais. Alguns conseguem vê-los como pessoas que buscam reconhecimento e dignidade, nesse grupo reconhecem características, tais quais, criatividade, alegria e liberdade, de um

lado, e agressividade, tristeza e descrença, de outro. Na outra categoria estão aqueles que detestam essa população, considerando-os como perigosos, tratando-os com repúdio, medo e raiva, geralmente defendem uma ação mais enérgica da polícia (LEITE, 2001).

O caráter depreciativo construído na representação de delinquência de bandidos, viciados e violentos, são resquícios do estigma de marginalização adotada pela conceituação de que a categoria de crianças e adolescentes que estão nas ruas é parte integrante da camada social perigosa; por isso, o olhar da necessidade de medidas de controle com métodos de recolhimento das ruas por parte do poder público. Como exemplo, Priscieslaw e Paula (2010) citam as diversas gestões do município do Rio de Janeiro que promoveram política de recolhimento com diferentes nomes, entre eles, **Choque de Ordem** e **Zona Sul Legal**, todos, apesar de tentarem se mostrar diferentes, aparentaram manter o foco na “limpeza” urbana.

Tratando da segunda categoria proposta por Leite (2001) vê-se como uma correlação direta com a imagem que a criança e o adolescente em situação de rua têm de si mesmos. Também aqui foram encontrados significados contraditórios, sentimentos ambivalentes, como a esperança de mudar de vida e o entendimento de que a rua o atrai como um ímã, que fica difícil de sair dela. O crime passa a ter diferentes significados, pode ser a forma de ganhar dinheiro imediato, de causar terror, de se autoafirmar no grupo, de aparecer para a sociedade, de ter reconhecimento e até mesmo de se divertir. Ora se definem como vítimas da sociedade, ora como agentes ativos da rua.

A opinião pública e o senso comum oscilam na forma com que percebem as crianças e os adolescentes em situação de rua, ora são definidos como agressivos e monstruosos, ora como carentes e infelizes. “O medo e a piedade são sentimentos vivenciados por ambos os lados – meninos em situação de rua e sociedade - cada um a seu modo e de acordo com seu ponto de vista” (LEITE, 2001, p. 58).

Retomando o problema da dependência química, sabe-se que, de uma forma geral, os jovens são mais vulneráveis à exposição de drogas, de modo que o uso e a dependência dessa fase de vida são atualmente reconhecidos como uma questão de saúde pública, considerada uma das diretrizes da Política Nacional sobre Drogas (PNAD). O VI Levantamento Nacional sobre o Consumo de Drogas Psicotrópicas entre estudantes do ensino fundamental e médio das redes pública e privada de ensino nas 27 capitais brasileiras, supervisionado por Carlini, Noto e Sanchez (2010), constatou que o álcool e o tabaco são as drogas de maior prevalência de uso na vida dos jovens, seguidas pelos inalantes. O *crack* não foi considerado uma droga de destaque entre estudantes, tendo maior índice em adultos jovens.

Especificamente na situação de rua, alguns estudos mostraram que o solvente é a droga mais usada por crianças e adolescentes, sendo a primeira a ser usada na trajetória desses jovens. No Brasil, a droga ilícita mais usada por essa população tem sido a maconha, tendo aumento nos últimos anos também da cocaína e seus derivados (NOTO et al., 2004; NEIVA-SILVA et al., 2010).

Neiva-Silva (2008) refere-se ao impacto de substância sobre o desenvolvimento de crianças e adolescentes, sendo a droga um dos principais elementos do cotidiano na rua. Neiva-Silva et al. (2010) afirmam que o uso de drogas por crianças e adolescentes em situação de rua é um problema mundial, que existe em diversos países, já comprovado no Canadá, Estados Unidos, México, Nigéria, entre outros.

Pesquisa realizada no México comprova que ambientes inseguros em que adolescentes e jovens vivem facilita o uso de drogas e leva a um envolvimento maior com o tráfico como mecanismo para manter o consumo. Deste modo, chama-se atenção para o problema do trabalho e a vida nas ruas associado à dependência química, mostrando mudanças significativas do perfil do usuário nos últimos tempos. No México a maconha é a droga mais utilizada por esse perfil de usuários, o maior crescimento foi observado para a cocaína (metade do consumo é na forma de pedra conhecida como o *crack*); o uso de inalantes também parece comum. Ainda afirmam que houve uma diminuição de idade de início ao uso e as diferenças entre homens e mulheres. De modo que na década de 1970, o problema no México estava mais focado no uso de inalantes, a maconha na década de 1990, a cocaína em uma escala menor; nos últimos tempos se observa o uso de heroína injetada, situação que preocupa não só o potencial de causar dependência desta substância, mas também pela sua associação com HIV e Hepatite C (MAKOWSKI, 19--).

Documento publicado pela UNICEF referente à Bolívia mostra que o que evidencia o problema central de crianças e adolescentes na rua é o uso de drogas, porque ela se torna uma ferramenta básica de sobrevivência e se correlaciona com o tempo em que se dedica na rua. Sendo assim, quanto mais tempo gasto na rua, maior variedade de drogas que são testadas e têm geralmente o aumento do consumo, dependência e dano cerebral. Nessa situação a droga tem um uso instrumental, ou seja, usou-se para não sentir dor com a fome, o frio, as condições físicas e emocionais, para esquecer os problemas e sofrimento, para evitar a realidade, e é usada para não sentir medo quando se trata de roubar ou ser livre de exploração sexual comercial (BOLÍVIA, 2014).

O meio ambiente e a rua hostil contribuem para uma sensação de identidade de grupo, que leva, obrigatoriamente, a consumir para ser parte do grupo. Além disso, a droga tem uma

função de recreio, uma vez que é utilizada para diversão, para compartilhar com amigos, para criar coragem ao colocar a vida em risco e fazer práticas sexuais (BOLÍVIA, 2014).

Seja qual for o fim a que se destina, ou o tipo usado ou a maneira escolhida para o consumo, o uso de drogas por crianças e adolescentes em situação de rua é um elemento de extrema importância para compreender o cenário atual do problema, de modo que seu consumo tem correlação direta com os mecanismos utilizados para enfrentar as dificuldades que a vida na rua propicia.

Também, ressalta-se que o uso e o abuso de drogas lícitas (álcool, tabaco) e ilícitas (solventes, maconha, cocaína e seus derivados, entre outros), estão associados a outros elementos também importantes no diagnóstico de crianças e adolescentes em situação de rua. Em destaque, a exploração da prostituição infantil, que movimenta o tráfico e a manutenção do consumo de drogas.

A exploração sexual de menores e o tráfico de crianças se alastram por vários países, sendo interpretados pelos sistemas de justiça e pela sociedade de forma diferente. A prostituição por si só leva a conotações sociais de vadiagem, em se tratando de crianças de rua, ainda pior, a banalização do corpo na inserção precoce de práticas sexuais e o fato de estar sem família na rua, figurado como aquele que não tem ninguém, “sem dono”, desprotegido, de viver na rua associada à vulgaridade e à prostituição, no estigma de vagabundagem e marginalização.

Segundo Anitto (2011), em alguns estados dos Estados Unidos a resposta jurídica para a prostituição infantil pode levar à culpabilidade e à punição das vítimas. O autor discute as tensões jurídicas existentes no sistema de justiça americana que permitem uma criança ser considerada uma vítima e uma "criminoso" para o mesmo ato de exploração sexual. A exploração sexual comercial infantil no Brasil é frequente. Alberto (2010) em uma pesquisa realizada em João Pessoa, encontrou meninas que estavam em situação sexual comercial em condição de rua, que foram vitimizadas pela violência sexual, na maioria ocorrida no próprio lar, pelos familiares, pais e padrastos. Comprovou no histórico de vida dessas crianças que a partir da violência, passaram a viver da exploração sexual comercial induzida por familiares, tornando-se fonte de renda para os parentes. Deste modo, a rua foi encarada como refúgio, o lugar que encontrou para fugir da violência dentro de casa. O fato é que ao se deparar com a situação da rua essas crianças descobrem a venda do corpo como a única fonte de recursos, ou seja, a estratégia de sobrevivência.

Sobre a comercialização sexual de criança vincula-se ao trabalho infantil, uma das multifaces da situação de rua. Maria Lúcia Silva (2009) em suas pesquisas revela que a

maioria das pessoas em situação de rua sobrevive com alguma atividade para obter rendimento; além da exploração sexual, encontra-se a mendicância, a catação de material reciclado, atividades vinculadas a guardar carros, engraxate, entre outras. Na população infantil, é comum a atividade no setor informal de comidas (doces) e produtos em sinais, camelôs e flanelinha.

O jogo de malabares associado ao recolhimento de dinheiro é outra estratégia para adquirir recursos na rua. Cruz e Assunção (2008) perceberam que o malabarismo e outras atividades como rimas, brincadeiras, pinturas no corpo são outras maneiras de seduzir os transeuntes para obter renda. Os autores descobriram que as crianças e adolescentes em situação de rua não consideravam esses tipos de atividades como ato de mendicância, mas uma prática de trabalho, uma arte, um teatro e não esmola. Da mesma forma que pedir esmola, cometer pequeno furto e até traficar pode ser também considerado por eles como uma forma de trabalho.

Como se observa, a relação de trabalho infantil com a situação de rua se mostra em diferentes atividades desenvolvidas com o fim de adquirir recursos. O que é mais grave é que se apresenta, na sua grande maioria, na existência um adulto lucrando por trás da atividade da criança (ONU, 2009). A exploração do trabalho infantil, sem sombra de dúvidas, tem diversas variáveis, mas a pior forma de exploração é a comercialização sexual, que transcende a escolaridade, a saúde e a expectativa de futuro para essas crianças.

As relações sexuais desprotegidas e a dificuldade para aquisição dos preservativos, além da violência doméstica e exploração sexual comercial, o uso de drogas, dentre outros fatores, tornam os adolescentes que estão em situação de rua e em vários bolsões de pobreza mais vulneráveis às doenças sexualmente transmissíveis, em destaque a AIDS (NOTO et al., 2004).

São várias as dificuldades de alcançar a assistência à saúde de menores em situação de rua, que vão desde a falta de funcionários especializados, a dificuldade de administrar medicamentos controlados, locais para higiene corporal, dificuldade de recursos terapêuticos e inabilidade dos profissionais de saúde para o trato com essa população específica (LIMA, H., 2013). Os serviços de saúde estão distantes da população em situação de rua, as crianças e os adolescentes nessa condição usufruem muito pouco, apenas dos cuidados de saúde em situações graves de emergência e urgência oferecidos pela rede de saúde, não tendo alcance da assistência preventiva, que acompanhe o seu desenvolvimento.

Para Chagas et al. (2014) a educação é uma ferramenta importante de apoio ao cuidado de saúde, o que torna ainda mais difícil quando analisado sob o prisma da educação básica na construção e no perfil das pessoas em situação de rua.

Comumente crianças e adolescentes tendem a evadir da escola, ou ao fracasso quando submetidos ao trabalho infantil. O trabalho infantil é considerado o principal fator dos problemas de escolarização, sobretudo a defasagem série/idade e a evasão escolar. Como a necessidade de trabalhar é uma das motivações para ida das crianças às ruas, tal fenômeno, especificamente para crianças e adolescentes, tem abrangência maior.

As camadas economicamente menos privilegiadas que hoje fazem parte da população de rua, vistas especificamente pela questão da educacional infantil formal, devem ser retratadas cuidadosamente no quadro de fracasso escolar e na cultura da repetência. Silva et al. (1998) mostram que as crianças em situação de rua de Porto Alegre ainda não completaram a primeira etapa do primeiro grau, e, na sua maioria, têm dois ou mais anos de defasagem. Entre essas crianças que não frequentavam mais a escola, os motivos citados para a evasão escolar passam pela necessidade de trabalhar, expulsão e a falta de vagas. Sousa e Alberto (2008) em pesquisa com trabalhadores precoces nas atividades informais urbanas em condição de rua (frentistas, vendedores, olheiros e engraxates) encontraram de forma significativa a questão da defasagem escolar de crianças e adolescentes.

A escola é a instituição que se mostra mais difícil para adaptação de crianças em situação de rua. A estrutura formal e fechada de funcionamento, com horários pré-estabelecidos, métodos de aprendizagem fundamentados em teorias longe da realidade dessas crianças, as formas de sociabilização, fogem do padrão de vida das crianças, que mesmo de passagem, encontram-se na rua. A realidade da escola passa a ser uma utopia frente às suas necessidades imediatas.

De qualquer modo, a falta de acesso às redes básicas de atendimento à educação e saúde, a violência, a violação do direito à convivência familiar, a drogadição, entre outras, são características de identificação do perfil das crianças e adolescentes em situação de rua, o que impossibilita encaixá-los em quaisquer categorias predefinidas. Desta forma, o panorama remete não só a uma situação de risco pessoal, mas se enquadra na violação de direitos tanto individuais como coletivos e difusos, porque as crianças e os adolescentes são o futuro de uma sociedade, deposita-se nelas a esperança de uma sociedade mais justa e solidária. O interesse é de todos; qualquer ameaça à sua integridade se categoriza como um risco maior para a sociedade.

1.3 CAMINHOS HISTÓRICOS DO DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE EM SITUAÇÃO DE RUA

A criança encontrada nas ruas de hoje é consequência de um grande processo histórico de desrespeito e violação de direitos. Ao contextualizar, nos tópicos anteriores, a situação de rua, dá para entender que a vulnerabilidade, em sentido amplo, predispõe o caminho para a rua. Todavia, o desamparo social, frente à fragilidade de um sistema de proteção à infância que no passado compõe o ordenamento jurídico brasileiro, favoreceu o quadro de desrespeito ao desenvolvimento infantil que hoje vivenciamos nas ruas do Brasil, além das equivocadas intervenções do Estado para o problema.

O direito da criança e do adolescente passou por uma longa trajetória até chegar às diretrizes do direito moderno, na defesa dos direitos humanos, solidificando as bases de entendimento e interpretação da lei vigente, que abrange um conjunto de mecanismos jurídicos voltados à tutela infantojuvenil, inspirada e de caráter principiológico na doutrina da Proteção Integral.

A proteção jurídica da infância e juventude só se firmou com a constitucionalização dos direitos humanos, um percurso histórico que incorporou a dignidade da pessoa humana como princípio máximo do Estado Democrático de Direito. Uma condição de princípio supremo, tornando-se valor absoluto da sociedade, que tem como base os princípios e valores da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 – documento que serviu de base para a elaboração de inúmeros tratados internacionais de proteção e respeito ao ser humano.

Assim, a Constituição brasileira vigente resguarda, em seu corpo normativo, o direito fundamental da dignidade da pessoa humana. Tal princípio representa a base do Estado Democrático de Direito (PIOVESAN, 2003) e é o núcleo do constitucionalismo contemporâneo, servindo de fundamento para todos os demais direitos. Tal princípio estabelece o valor constitucional supremo que irá informar a criação, a interpretação e a aplicação de toda a ordem normativa brasileira, sobretudo o sistema de direitos fundamentais.

Na concepção de Di Lorenzo (2010, p. 53), antes “de ser fundamento do Estado, a dignidade é o fim absoluto da própria pessoa. Como todo fim, é aquilo que justifica a sua própria existência”; assim sendo, a dignidade é intrínseca ao ser humano. Desta forma, independente da idade, do sexo, da cor ou de qualquer outro aspecto que possa caracterizar alguém, a vida humana traz consigo a necessidade de dignidade, condição inerente ao pleno desenvolvimento, o que significa que crianças e adolescentes em situação de rua jamais podem ser tratados à margem do princípio da dignidade da pessoa humana.

Desse princípio derivam outros, considerados fundamentais à existência humana com dignidade. Portanto, os direitos fundamentais são todas as posições jurídicas concernentes às pessoas, que do ponto de vista constitucional positivo, foram por seu conteúdo e importância integrados ao texto da constituição, bem como os que por seu significado, possam lhes ser equiparados (SARLET, 2011). A vinculação entre o princípio da pessoa humana e os direitos e garantias fundamentais deve ser retratada no contexto infantojuvenil, levando em consideração que estes são interpretados como exigências e desdobramento do princípio da dignidade humana. Ressalta-se que neles se incluem todos os direitos fundamentais que têm os adultos, e mais direitos especiais que decorrem do seu estado de desenvolvimento.

As terminologias “direitos humanos” e “direitos fundamentais” se confundem, fazendo-se necessário entender que à visão de direito humano concerne o olhar de ser ligado à própria condição humana, mas é preciso compreender que a sua proteção é fruto de todo um processo de luta contra o poder e a busca de um sentido para a humanidade. Quanto aos direitos fundamentais, estes nascem a partir do processo de positivação dos direitos humanos, do reconhecimento pelas legislações positivas de direitos considerados inerentes à pessoa humana. A semântica da expressão direito fundamental resulta na visão de garantia proporcionada pelo ordenamento jurídico.

Do ponto de vista da incorporação de direitos humanos especiais para a criança e o adolescente, a base se encontra na formulação da Doutrina da Proteção Integral das Nações Unidas para a Infância, - uma construção filosófica que teve sua semente na Declaração Universal dos Direitos da Criança, aprovada em 20 de novembro de 1959. Depois de quase vinte anos da Declaração, em 1979, foram iniciados os trabalhos para a construção de uma convenção. O trabalho de representantes de diversos países — grupo de trabalho estabelecido pela Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU) —, o qual se prolongou por 10 anos, tal documento buscou definir quais os direitos humanos comuns a todas as crianças, capazes de abranger as diferentes conjunturas socioculturais existentes entre os povos. O fruto foi a Convenção Internacional dos Direitos da Criança, de 20 de novembro de 1989, ratificada pelo Brasil em 26 de janeiro de 1990 (DOLINGER, 2003).

A Convenção Internacional dos Direitos da Criança foi um marco de proteção e reconhecimento dos direitos inerentes à condição peculiar das crianças. Foi considerado o tratado sobre Direitos Humanos mais ratificado na história (BRASIL, 1990a).

Não se pode negar a existência anterior de outros instrumentos internacionais relativos aos direitos e ao bem-estar dos jovens, entre eles: as normas pertinentes estabelecidas pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) — que limitava a idade do jovem para o início

de sua vida economicamente ativa, ou seja, estipulava uma idade mínima para começar a trabalhar; a Declaração de Genebra, de 1924, que foi aprovada com o objetivo de declarar já alguns direitos da criança; o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e o Pacto Internacional de Direitos Cíveis e Políticos, de 16 de dezembro de 1966 (OLIVEIRA, C., 2015).

Sobre a incorporação dos direitos fundamentais de proteção à peculiar pessoa em desenvolvimento no nosso ordenamento jurídico, Moraes, Neiva-Silva e Koller (2010, p. 40) levantam que “no campo da literatura, é possível reconstituir brevemente uma das facetas da história da criança no Brasil e compreender que o cenário atual é fruto de um longo processo marcado pela negligência, exploração e abuso”.

Desde o Brasil Colônia, a situação dos infantes e dos jovens foi ilustrada por abuso e privações. A vinda de crianças de Portugal e a inserção delas no mundo adulto foram visivelmente marcadas, tanto para servir de mão de obra nos navios, como para colocar precocemente meninas em matrimônios com homens de poder. Posteriormente, crianças e adolescentes se encontravam na posição de escravos, desenvolvendo atividades extremamente prematuras, preparando-se para assumir funções de adultos ainda na puberdade (LAMENZA, 2011).

As crianças órfãs, desabrigadas e famílias de pedintes eram recrutadas de Portugal para serem “grumetes”, o que significa aprendiz de marinheiro, com esperança de ascensão social e profissional. Havia a ideia de que crianças órfãs, bastardas ou abandonadas, tornavam-se facilmente bons soldados ou marinheiros. O problema é que depois que entravam no navio as crianças eram obrigadas a entrar precocemente no mundo dos adultos, realizando trabalhos pesados, recebendo alimentação restrita e sofrendo abusos sexuais. Em relação aos escravos eram raras as que sobreviviam às precárias condições da viagem (MORAIS; NEIVA-SILVA; KOLLER, 2010).

A cultura dominante de diferenças de classes, na tentativa de perpetuar os valores fortemente consolidados, levavam as crianças que fugiam de padrões sociais (portadores de necessidades especiais, filhos de mulheres solteiras ou descasadas – filhos ilegítimos, pobres, abandonados, filhos de escravos para que suas mães fossem alugadas como ama de leite etc.) a serem condenadas à morte ou ao abandono, após o nascimento. A participação da Igreja Católica, com as Santas Casas da Misericórdia, introduziu o olhar assistencialista de proteção à criança e ao adolescente na preservação da vida. Baseada no sistema europeu, de início, a roda dos abandonados, também chamada de roda dos expostos, consistia em uma roda de madeira onde as mulheres que não quisessem ou não pudessem criar os seus filhos os

depositavam lá. A roda giratória permitia que a criança fosse colocada na instituição preservando o anonimato de quem deixava, bem como da origem da criança, constituindo um verdadeiro processo de separação social, a institucionalização indiscriminada de crianças (MARCÍLIO, 2001).

A Casa da Roda começou a funcionar no Brasil no século XVIII, em resumo, foi criada para dar assistência às crianças: órfãs ou abandonadas, brancas ou negras, filhas de escravas ou de mulheres livres cujos pais ou senhores não quisessem aborrecimentos. A tentativa inicial era garantir o direito à vida para as crianças que ficavam à margem da sociedade, o problema era o enorme índice de mortalidade das crianças constatado nessa instituição. Na memória os arquivos denunciam como local de perigo, de risco de morte e de abandono (LEITE, 2001).

A Casa Rosa só atendia crianças até sete anos idade, o que levou à criação de outras instituições filantrópicas e religiosas para atender ao número crescente de abandonados e expostos que completavam os sete anos sem conseguir uma família adotante (LEITE, 2001).

Com o fim da escravidão, as diferenças de classes ficaram ainda mais marcantes. Os negros formavam novos grupos sociais, como o dos miseráveis, que, em busca de sobrevivência, faziam trabalhos pesados e colocavam seus filhos nas ruas, para mendigarem. A rua passou, portanto, a ser o lugar de sobrevivência para muitas famílias provenientes de classes populares. Por esse aspecto, passa-se a se entender a condição de crianças e adolescentes em situação de moradores de rua, associando a delinquência à pobreza e, em consequência, ao medo social e à condição de periculosidade (LIMA, W.; CARVALHO; LIMA, C., 2012, p. 651).

Contribuiu também para construção dessa população o processo de urbanização por que passou o Brasil, com forte migração de populações rurais para os grandes centros, excluídos do mercado de trabalho e do acesso de bens e serviços. As crianças e adolescentes que não eram absorvidos pelo sistema escolar passaram a ser presença constante nos logradouros públicos das grandes cidades, trazendo para o Estado o dever de executar ações direcionadas para elas (FALEIROS, 2011).

Surgem os problemas sociais de moradia, aglomerados de pessoas, favelas e moradores de rua, os problemas sociais se intensificam. A noção de criminalidade se associa a crianças perambulando nas ruas, com forte conotação de vagabundagem. Só em 1979, o termo “*street children*” – criança de rua - foi descrito oficialmente, Ano da Criança pelas Nações Unidas (NEIVA-SILVA; KOLLER, 2002).

O número de crianças e jovens abandonados - material e moralmente -, aumentava a cada dia dando origem a outras instituições voltadas para o atendimento dessa população, quase todas usando métodos repressivos para conter comportamentos. Na época só havia duas expectativas para as crianças que estavam na rua, quais sejam, eram encaminhadas à Escola de Aprendizagem de Marinheiros, ou entregues a artesãos e artífices de renome para aprenderem uma profissão, pagando com o trabalho realizado (LEITE, 2001).

O Brasil, que vivia o mundo capitalista e industrial, com a inserção de trabalhadores livres e assalariados, defendia a ideologia do progresso nacional pelo trabalho, mão de obra e de profissionalização. Os que não estavam no trabalho formal e se encontravam na rua eram vistos como vagabundos, ociosos, que sugavam a nação. Surge, assim, outro modelo de educação no Brasil, a preocupação para assistir os jovens pobres: o modelo de profissionalização, a educação para o trabalho, em contradição com o modelo de educação elitista já firmado para os que tinham acesso à escola. Desenvolvem-se, assim, dois modelos de educação: um para a elite, o outro para os possíveis desviados (LEITE, 2001).

Em caráter normativo infraconstitucional, em relação às garantias especificamente dos direitos da criança, do adolescente e dos jovens, o direito brasileiro foi marcado por quatro grandes momentos: o primeiro com o Código de Menores (BRASIL, 1927); o segundo com o Código de Menores (BRASIL, 1979); o terceiro com o Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990b), e o mais recente, Estatuto da Juventude (BRASIL, 2013a). Tais fases compõem as bases legislativas que entrelaçam o contexto histórico das escolhas das intervenções estatais ao problema de criança e adolescente em situação de rua ao longo dos anos.

Para melhor compreensão das linhas de pensamento adotadas, abordar-se-á pontualmente cada um deles.

O primeiro Código de Menores instituído no Brasil era endereçado não a todas as crianças, mas apenas àquelas tidas como “menores abandonados” e “menores delinquentes”¹. Para Coimbra, Ayres e Nascimento (2010, p. 60), “o Código enquanto instrumento legal era destinado à regulação e disciplinarização dos filhos da pobreza, definidos menores”.

O referido código além de estabelecer o termo menor, revestia a figura do juiz de grande poder, configurando o destino de muitas crianças e adolescentes à mercê do julgamento e da ética deles. O juiz tinha atuação voltada à imposição de aplicar medidas

¹ O primeiro Código de Menores, conhecido como **Código de Mello Mattos** (Decreto nº 17.493- A/1927) definia, já em seu artigo 1º, a quem a lei se aplicava: “O menor, de um ou outro sexo, abandonado ou delinquente, que tiver menos de 18 anos de idade, será submetido pela autoridade competente às medidas de assistência e proteção contidas neste Código” (BRASIL, 1927).

judiciais considerando por critérios próprios o tratamento adequado para cada menor. Mello Matos foi o juiz nomeado para atuar no primeiro juizado para menores e também para elaborar esse primeiro código. Na visão de Eduardo Melo (2011, p. 19) o juiz era “um homem que intervém no coração dos conflitos entre os menores e a sociedade, entre eles e sua família”.

Na visão de Coimbra, Ayres e Nascimento (2010), os médicos assumiam a posição de Comissários de Vigilância, a quem cabia produzir laudos e pareceres de condições morais e materiais do menor, que designavam a condição de aptidão para institucionalização ou não. Para os referidos autores (COIMBRA; AYRES; NASCIMENTO, 2010, p. 61), “havia uma aliança dos médicos com os juristas no discurso da proteção/assistência pelo viés da penalização”.

O Código de Menores proibiu o sistema das Rodas, de modo a que os bebês fossem entregues diretamente a pessoas das entidades. A partir desse momento, mesmo que o anonimato dos pais fosse garantido, o registro da criança passou a ser obrigatório. Portanto, a proteção à vida era o principal foco do modelo assistencial, mas começa-se a pensar na identificação como forma de evitar que crianças fossem brutaemente retiradas dos seus familiares por terceiros.

Continuava o controle da criminalidade juvenil com as mesmas orientações direcionadas para adultos, tornando a categoria de jovens pobres em vadios, libertinos e mendigos. Nas sentenças dos juízes os internatos se igualavam, com a mesma forma de tratamento dos adultos, ao que Leite (2001) chamou de higienização social.

A vigência desse código foi marcada por criações de programas assistenciais, a exemplo do Serviço de Assistência ao Menor (SAM²) e da Legião Brasileira de Assistência (LBA), além de movimentos de oposição e lutas sociais. Diante da realidade da discussão internacional, fortalecendo a defesa dos direitos humanos, o Código de Menores tornou-se obsoleto.

O Golpe Militar de 64 instituiu a ditadura no Brasil, estabelecendo novas diretrizes para a vida civil. A presença autoritária do Estado se tornou uma realidade. O período dos governos militares foi pautado — na área da juventude — em dois documentos significativos:

² Tratava-se de um órgão do Ministério da Justiça que funcionava como um equivalente ao sistema penitenciário para a população menor de idade. Sua orientação era correcional-repressiva. Foi considerado o “internato dos horrores” (NOGUEIRA FILHO, 1956).

a lei que criou a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor – FUNABEM (Lei nº 4.513, de 1º/12/64), em substituição ao antigo SAM, e o novo Código de Menores de 1979³.

A Política Nacional de Bem-estar do Menor (PNBEM), tendo como órgão gestor com representatividade nacional a FUNABEM, tinha como objetivo formular e implantar a Política Nacional do Bem-Estar do Menor. A FUNABEM propunha-se a ser a grande instituição de assistência à infância e juventude, cuja linha de ação centrava-se na internação tanto dos abandonados e carentes como dos infratores, o que significa que a pobreza e a delinquência eram tratadas com a mesma linha de raciocínio. Independentemente de haver a conduta ilícita ou não, o foco era a internação também para aqueles que se encontravam em abandono econômico-social (LIBERATI, 2002). A Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor (FEBEM) foi considerada “internatos-prisões”, que contribuíam para a exclusão e para a segregação.

O Código de Menores de 1979 constituiu-se em uma revisão do Código de Menores de 1927, não rompendo, no entanto, com sua linha principal de arbitrariedade, assistencialismo e repressão junto à população infantojuvenil. O Código foi imposto em meio à ditadura, e sua função era manter a ordem social, sob a óptica da internação, do castigo e da coerção como meio de controle de comportamento. Apesar de a doutrina da situação irregular já ter se constituído na prática menorista, o Código instituiu o termo “situação irregular” àqueles em situação de risco.

A doutrina da situação irregular foi caracterizada pela política de internação motivada pela delinquência e pela periculosidade na juventude de rua, e a segurança pública dependia da exclusão desses jovens do meio social. O significado da doutrina da situação irregular era o recolhimento, por força da sua origem social e econômica, por qualquer policial para a Delegacia dos Menores, sob a alegação da proteção diante dos perigos a que estariam submetidos.

Da passagem do primeiro Código para o segundo, o que se observou foi pontualmente a mudança de rótulos das crianças e adolescentes em situação de rua, ou seja, de vadios, libertinos e mendigos para delinquentes, carentes e desassistidos. Para ambos, o Estado, com base jurídica, adotava a política da internação em local apropriado, afastando o jovem do convívio familiar e social (LEITE, 2001). Essa forma de Tutela Estatal revestida no castigo, para Foucault (2001) nada mais é do que um ritual político de controle social pelo medo.

³ O Código de Menores (Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979) dispõe, no seu artigo 1º, sobre assistência, proteção e vigilância a menores. Esta lei introduziu o conceito de "menor em situação irregular", definindo, no artigo 2º, seis situações de irregularidades que determinavam a competência da Justiça de Menores (BRASIL, 1979).

Nos anos de 1980 houve um aumento da situação de rua, promovido pela falência econômica do Estado brasileiro. O problema recaiu para a sociedade, coube a ela resolvê-los; com isso aparecem as ONGs fortemente inseridas como mecanismos de resolução de problemas. Desde modo, o período foi arcado pelo aumento de ONGs, entidades filantrópicas, que passaram a atuar na tentativa de resgatar as crianças da rua, com diversas finalidades, entre elas de lazer, esporte, arte, geração de renda, capacitação profissional e também de acolhimento para os menores em situação de rua.

Deste modo, a década de 1980 permitiu que a abertura democrática se tornasse uma realidade, e os movimentos sociais pela infância brasileira representaram também importantes e decisivas conquistas. Com a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), o Brasil passou a ter um novo olhar sobre garantias e direitos da criança e do adolescente e introduziu conteúdo e enfoque próprios da Doutrina de Proteção Integral da Organização das Nações Unidas.

Assim sendo, foi incorporada constitucionalmente a Proteção Integral, consagrada como o princípio basilar dos direitos da criança e do adolescente, bases para a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (BRASIL, 1990b).

Do ponto de vista internacional, as Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude — Regras de Beijing, de 29 de novembro de 1985 — constituíram a semente para a instalação do sistema de Justiça da Infância e Juventude. Buscava-se uma proteção aos jovens que se encontravam sob a proteção do Estado.

Nesse mesmo ano, a ONU instituiu o primeiro ano internacional da juventude — Participação, Desenvolvimento e Paz — para além do ano 2000. A Assembleia Geral adotou o Programa Mundial de Ação para a Juventude, estabelecendo um quadro de políticas e diretrizes para ações nacionais e internacionais para ajudar a melhorar a situação dos jovens (DOLINGER, 2003).

Retomando a legislação pátria, a CF de 1988, mais especificamente em seus artigos 227 e 228, trata da proteção especial das crianças e dos adolescentes, assegurando os direitos fundamentais e reconhecendo-os, em sua dignidade, como pessoas em desenvolvimento. O texto constitucional inicial abrangia a garantia à Proteção Integral apenas para crianças e adolescentes, mas a Emenda Constitucional de nº 65, de 13 de julho de 2010, estende esse direito à juventude, modificando o artigo 227 da CF, ao acrescentar a expressão “jovem” ao princípio constitucional da Proteção Integral. Tal modificação demonstra o reconhecimento normativo da necessidade de se cuidar dos interesses da juventude.

A Proteção Integral compreende todas as iniciativas — por parte da família, da sociedade e do próprio Estado — de assegurar, 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. A Proteção Integral abrange colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Incorpora-se ao princípio da Proteção Integral o princípio da prioridade absoluta, que significa primazia, destaque em todas as esferas de interesse, incluindo a esfera judicial, extrajudicial e administrativa (ISHIDA, 2015). Assim, quando houver confronto dos interesses dessas categorias com outros interesses do Estado, devem prevalecer os do primeiro, porque é de ordem constitucional, havendo menção de “absoluta prioridade” no art. 227 da Constituição, estabelecendo-se essa precedência e prioridade na formulação e execução de políticas públicas.

Ainda o referido artigo trata do princípio peculiar da pessoa em desenvolvimento. Sobre ele, Lamenza (2011, p. 22) afirma que o desenvolvimento humano se efetiva com celeridade. Na fase infantojuvenil de vida humana, há a “estruturação da personalidade, com reflexos diretos na psique do ser que irão durar por toda a existência da pessoa”, e o bem-estar da sociedade depende das estruturas que estão sendo construídas durante o hiato que se estende da infância à juventude.

Sobre os marcos constitucionais do direito à juventude, ressalta-se também o artigo 228 da CF, que delimita a idade penal, considerando inimputáveis os menores de 18 anos. O legislador manteve-se fiel ao princípio de que a pessoa menor de 18 anos não possui desenvolvimento mental completo para compreender o caráter ilícito de seus atos, ou para determinar-se de acordo com esse entendimento, erigindo, inclusive, o dogma constitucional. Especificamente esse artigo representa a linha divisória do olhar penal do direito à juventude, que, de um lado, abriga os maiores de 12 anos e menores de 18 anos — com paradigma diferente de tratamento jurídico, definidos como adolescentes no artigo 2º do Estatuto da Criança e do Adolescente —, do outro, o Estatuto da Juventude considerou jovens as pessoas entre 15 e 29 anos de idade.

A promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90) ocorreu em 13 de julho de 1990 (BRASIL, 1990b), consolidando uma grande conquista da sociedade brasileira: a produção de um documento de direitos humanos o qual contempla o que há de mais avançado na normativa internacional em respeito aos direitos da população infantojuvenil. Salienta-se que o referido documento já foi alterado por legislações recentes, entre elas, em destaque, a Lei nº 12.010/2009 — Lei de Convivência Familiar e Comunitária

— e a Lei nº 12.594/2012, que instituiu o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), este último regulamentando procedimentos destinados ao cumprimento de medidas protetivas e socioeducativas que se destinam à responsabilização diferenciada do adolescente a quem se atribui a prática de ato infracional.

Para Roberto Bonfim (2010), o Estatuto permitiu que o direito de menores passasse a ser Direito da Infância e da Juventude e que a doutrina da situação irregular fosse substituída pela Proteção Integral, bem como possibilitou o avanço de uma justiça menorista paternalista para uma justiça adequada ao direito científico e às normas constitucionais. Ainda argumenta que a nova lei permitiu que houvesse uma superação do termo menor, que tinha conteúdo escasso, para crianças (até doze anos incompletos) e adolescentes (entre 12 e 18 anos), tratando-os com diferentes necessidades, entre elas, a de responsabilização apenas para menores adolescentes como sujeitos ativos por ilícito penal.

Voltando para as orientações internacionais, em 1990, as Regras Mínimas das Nações Unidas para a Prevenção da Delinquência Juvenil (Diretrizes de Riad) reconheceram que a prevenção é parte essencial da precaução contra o delito na sociedade e requer, por parte de toda a sociedade, esforços que garantam um desenvolvimento harmônico dos adolescentes e que respeitem e promovam a sua personalidade a partir da primeira infância.

As Regras das Nações Unidas para a Proteção dos Menores Privados de Liberdade, de 1990 (Regras de Tóquio), preconizam que a prisão de jovens deve constituir uma medida de último recurso decretada pelo período mínimo necessário e deve ser limitada a casos excepcionais. Estas regras têm nomeadamente por objetivo combater os efeitos nocivos de qualquer tipo de detenção e promover a integração dos jovens na sociedade.

Somente dez anos depois, em 1995, foram construídas as estratégias internacionais de enfrentamento dos desafios da juventude, por meio do Programa Mundial de Ação para a Juventude (PMAJ), aprovado na Assembleia Geral das Nações Unidas, pela Resolução nº 50/1981. Posteriormente, destacam-se a Declaração de Lisboa sobre a Juventude, lançada após a I Conferência Mundial de Ministros Responsáveis pelos Jovens, em 1998, e o Plano de Ação de Braga, com origem no Fórum Mundial de Juventude do Sistema das Nações Unidas (CASTRO; ABRAMOVAY, 1998).

Também sobre o marco legal de proteção e extensão de direitos da criança e do adolescente, não se pode desmerecer o processo histórico da educação no Brasil, com o reconhecidamente direito subjetivo, universal, gratuito e de obrigação estatal, fator importante de amparo à criança e ao adolescente pobres, com foco na igualdade de condições e acesso à

escola independente da condição financeira. Destaca-se a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei nº 9.394/96 (BRASIL, 1996) com as suas alterações posteriores.

Para Roselani Silva e Vini Silva (2011) foi a partir do ano 2000 que começaram a se intensificar os estudos sobre a juventude brasileira. Para os autores, destacaram-se, nesse período, discussões, estudos e pesquisas da UNESCO; da Ação Educativa, Assessoria, Pesquisa e Informação; do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); do Instituto Cidadania e de Universidades. Em 2001, o Grupo Técnico "Cidadania dos Adolescentes", constituído por várias entidades públicas e privadas e organizações da sociedade civil, entre elas, a Ação Educativa, por iniciativa do UNICEF, formulou um conjunto de propostas para a criação de uma política de adolescentes. Esse trabalho envolveu mais de 1.500 participantes de todas as regiões do país, por meio de teleconferências.

Destaca-se também a criação da Secretaria Nacional de Juventude (SNJ), do Conselho Nacional de Juventude (CONJUVE) e do Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem, Lei nº 11.129), em 2005. O CONJUVE representa um importante canal de diálogo entre a representação juvenil e o governo federal e teve como objetivo assessorar a Secretaria Nacional de Juventude na elaboração, desenvolvimento e avaliação das políticas de juventude.

Em 2008, ocorreu a primeira Conferência Internacional da Juventude, com o lema "Levante Sua Bandeira". Também foi instituído pela Assembleia Geral das Nações Unidas, de 12 de agosto de 2010 a 11 de agosto de 2011, o Ano Internacional da Juventude. Tal escolha mostra a importância que a comunidade internacional dá à integração das questões relacionadas à juventude nas agendas de desenvolvimento em níveis mundial, regional e nacional. Sob a temática de Diálogo e Compreensão Mútua, o Ano teve como objetivo promover os ideais de paz, respeito aos direitos humanos e solidariedade entre gerações, culturas, religiões e civilizações (ONU, 2010). Para a ONU, "juventude" são os jovens entre 15 e 24 anos.

Em 2012, o Governo Federal promoveu a Segunda Conferência Nacional, com o lema "Conquistar Direitos, Desenvolver o Brasil". Os dois espaços culminaram em encaminhamentos e pactuações que, desde então, orientam a Política Pública de Juventude e garantem vários direitos para os jovens brasileiros, como a instituição do Estatuto da Juventude (BRASIL, 2014).

Institui-se, no Brasil, o Estatuto da Juventude, Lei nº 12.852, de agosto de 2013, que dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude (SINAJUVE).

Atualmente, o Programa Mundial de Ação para a Juventude desempenha um importante papel no desenvolvimento da juventude. Ele se concentra em medidas destinadas a reforçar as habilidades nacionais na área da juventude e a aumentar a qualidade e a quantidade de oportunidades disponíveis aos jovens para uma participação plena, efetiva e construtiva na sociedade (ONU, 2010).

A Lei nº 13.257, que entrou em vigor em 8 de março de 2016, alterou o Estatuto da Criança e do Adolescente e outras leis vigentes no país, ao estabelecer princípios e diretrizes para a formulação e a implementação de políticas públicas para a primeira infância em atenção à especificidade e à relevância dos primeiros anos de vida no desenvolvimento infantil e no desenvolvimento do ser humano. Tal lei define a primeira infância, o período que abrange os primeiros 6 (seis) anos completos ou 72 (setenta e dois) meses de vida da criança (BRASIL, 2016a).

Diante do exposto, observa-se que existe um processo histórico de tentativa de amparo e proteção jurídica ao desenvolvimento infantojuvenil, mas a implantação integral deles ainda representa um grande desafio para todos aqueles envolvidos e comprometidos com a garantia dos direitos dessa população. Percorrendo o caminho para o mundo moderno, lamentavelmente ainda se observa crianças e adolescentes inseridos precocemente no trabalho doméstico, na agricultura e em outros trabalhos pesados, na maioria das vezes, desumanos; crianças fora da escola e sem assistência nenhuma à saúde; longe de suas famílias, também investidas na criminalidade. O problema da infância pobre infelizmente continua a existir, mas sustentado pela máscara da invisibilidade social.

A pluralidade cultural encontrada nas ruas (geralmente com grupo falando a partir da/voltado para a rua), representando uma identidade e uma linguagem própria, mas que em face do quadro de diferenciação social existente no Brasil, torna-se alvo fácil da tentativa de perpetuação dos valores fortemente consolidados no modelo burguês. Por isso, qualquer forma de retirar crianças e adolescentes das ruas, dando um mínimo de condição digna para a sua existência, deve ser analisada sob o paradigma econômico-social de exclusão e do risco que o fenômeno situação de rua sobrepõe, objeto do capítulo seguinte.

CAPÍTULO II – DIMENSÃO ECONÔMICA E SOCIAL DO FENÔMENO CRIANÇA E ADOLESCENTE EM SITUAÇÃO DE RUA

Parece óbvio que o desenvolvimento de um país se atrela à possibilidade do exercício mais completo dos direitos humanos. A miséria e a pobreza são, por si sós, atentados e barreiras para a concretização dos direitos humanos. O grande questionamento é se a pobreza pode ser considerada a principal causa que conduz à situação de rua. Melhor explicando: questiona-se se a desigualdade social decorrente da dimensão econômica capitalista contemporânea pode ser considerada o fator principal e atual da exclusão social, provocando o fenômeno da existência de crianças e adolescentes em situação de rua.

Não se pode negar que a pobreza com foco na infância é um problema mundial, um desafio para muitos países. Ampliando a concepção de Sarmiento e Veiga (2010) de que a pobreza infantil continua sendo um dos grandes desafios para muitos Estados Membros da União Europeia, é possível pensar a dimensão do problema percorrendo o continente africano, os países latino-americanos, a Ásia, entre outros.

No ano de 2000, durante a Cúpula do Milênio, 189 países-membros da ONU firmaram um pacto que ficou conhecido como a Declaração do Milênio. Nele constam os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) que incluem o compromisso com a sustentabilidade do planeta e a erradicação da extrema pobreza e da fome como meta prioritária a ser alcançada na tentativa de banir da sociedade os males da contemporaneidade (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2015). Essa agenda global de compromissos mínimos pela promoção da dignidade humana está diretamente relacionada com a infância. Dos oito objetivos, seis estão direcionados para a construção de um mundo melhor para as crianças, com o legado de promoção da dignidade humana.

O Relatório de Desenvolvimento Humano 2014, produzido pelo Gabinete do Relatório do Desenvolvimento Humano (GRDH), do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), descreve que quase 2,2 milhões de pessoas são vulneráveis à pobreza multidimensional, incluindo 1,5 milhão que são multidimensionalmente pobres. De acordo com as medidas de pobreza com base na renda, 1,2 bilhão de pessoas vivem com US\$ 1,25 ou menos por dia. No entanto, as estimativas mais recentes do Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) do PNUD revelam que quase 1,5 bilhão de pessoas em 91 países em desenvolvimento estão vivendo na pobreza, com a sobreposição de privações em saúde, educação e padrão de vida (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2014).

Para compreender o que significa desenvolvimento multidimensional, tratar-se-á a sua origem no ponto segundo deste capítulo, que se concentra no conceito de desenvolvimento de Sen (2000), entrelaçado na visão de liberdade. Essa visão ultrapassa a concepção tradicional de pobreza como mera ausência de renda, incorporando múltiplas dimensões da existência humana para um diagnóstico consistente da pobreza e da exclusão. Assim, além dos fatores econômicos, o conceito reúne também elementos culturais, sociológicos, demográficos, de saúde, educacionais, entre outros.

O impacto da pobreza particularmente na infância tem efeitos amplos, a privação reflete a negação de direitos da criança, em especial de ter o mínimo existencial para um desenvolvimento pleno; sendo assim, influi diretamente nos aspectos físicos, cognitivos e psicossociais, trazendo consequências incalculáveis para o desenvolvimento integral da criança. Portanto, a pobreza infantil não pode ser entendida fora do seu contexto, deve ser investigada com todas as condicionantes a ela interligadas.

Deste modo, é possível entender a pobreza infantil, partindo para uma concepção de desigualdade e exclusão social das famílias a elas vinculadas. Na concepção de Gomes e Pereira (2005) a situação socioeconômica é o fator que mais repercute para a criação de uma condição de vulnerabilidade. Em especial, no Brasil, a pobreza encontra seu determinante na estrutura da desigualdade de renda, em consequência na exclusão econômica e social de muitas famílias. Assim sendo, a pobreza reflete nas estruturas familiares, sendo os filhos vítimas constantes da injustiça social, e que se veem ameaçados e violados em seus direitos fundamentais. A miséria, a falta de perspectiva de um projeto existencial que vislumbre a melhoria da qualidade de vida impõe a toda a família uma luta desigual pela sobrevivência.

O capitalismo global, a pobreza, o desemprego e a exclusão estão diretamente correlacionados com o contexto atual da população infantojuvenil de rua no país. Segue, portanto, uma digressão teórica acerca desses temas, visando construir categorias analíticas a partir de contextos micro e macrosociais, de forma a possibilitar as investigações propostas na presente tese.

2.1 A SITUAÇÃO INFANTOJUVENIL DE RUA: DIÁLOGO ENTRE POBREZA, EXCLUSÃO SOCIAL E AS CONSEQUÊNCIAS DA MODERNIDADE

Um dos teóricos que se pode citar inicialmente a fim de trabalhar o contexto da globalização e os aspectos centrais da presente tese é o Ulrich Beck (2002; cfr. BECK, 1997a, 1997b, 1997c, BECK; GIDDENS; LASH, 1997). Ao introduzir uma discussão no contexto da

teoria social, desde uma perspectiva macrosocial de crítica ao produtivismo e de uma reflexão ecologista da modernidade, ressaltam-se alguns pontos: primeiro, a ideia do autor em procurar alternativas aos problemas causados pelas chamadas modernidades, que não são apenas ambientais, mas sociais, dentro da perspectiva da “sociedade de risco”; segundo, a discussão sobre a globalização.

O fenômeno da globalização compreende a intensificação da internacionalização das economias capitalistas caracterizada pela integração dos mercados financeiros mundiais, pela ampliação da comunicação (fluxo de informações) e pelo crescimento do comércio internacional. Tal fato, marcado por um processo contraditório de forças políticas, culturais, econômicas e sociais, tem sido destacado como motor para o aumento da concentração de renda, da segregação e da desigualdade social de muitos países.

O principal valor associado ao conceito de globalização é o benefício econômico, em curto prazo, para a população mundial. Foi o olhar de avanço na econômica financeira e produtiva que provocou a abertura de fronteiras entre as nações e reorganização política dos Estados, extrato do processo de globalização. O problema é que, aos poucos, essa visão de melhoria econômica e social vem sendo esmagada pelas consequências da integração econômica e a difusão das informações entre os países. Argumentam os críticos do capitalismo que o segmento serve de exploração aos habitantes dos países em desenvolvimento, ocasionando grandes transtornos e reportando poucos benefícios, interpretando-o como processo ambíguo e controverso, repleto de paradoxos em termos de efeitos para o desenvolvimento da sociedade.

Na opinião de Batista Júnior (1998, p. 125), a globalização é um mito, um fenômeno ideológico, que no plano “político e econômico serve para pegar países despreparados e ingênuos na malha dos interesses internacionais dominantes”. A ideia é de que o país em desenvolvimento está submetido à ação de forças globais incontroláveis, passando a ser rotulados como ineficazes. Critica o autor que a ideologia da globalização tem sido usada como justificativa para o que acontece de negativo no país, muitas vezes desculpas de gestores omissos para tudo, transferindo o problema de uma má gestão para um fenômeno que foge do controle nacional, na tentativa de se eximir das responsabilidades.

O desemprego, a absorção de empresas nacionais por estrangeiras, a falta de amparo social ficam facilmente sendo atribuídos ao problema da globalização, como se se buscasse uma justificativa factual inevitável para a ineficácia administrativa.

No Brasil, os problemas acarretados por decisões ou omissões do governo nacional, tem sido, nos últimos tempos, descarregados em cima da globalização. Aqui foram as

mudanças econômicas e políticas desde o governo Collor, a partir de 1994 com o Plano Real, que tentou submeter a economia nacional de forma repentina e obrigou os produtores nacionais a enfrentar em desigualdade a competição externa. Sintetisa Batista Júnior (1998, p. 129): “O problema do desemprego e do subdesemprego, a desnacionalização da economia e a dependência de capitais externos resultam de políticas adotadas no âmbito nacional”. Sendo assim, não pode se constituir como uma consequência irrecorrível de um processo global, justificado pela retórica da globalização.

É nesta perspectiva que se apresenta a discussão desta tese. Sabe-se que o problema do fracasso de um Estado intervencionista para a criança em situação de rua não pode ser enfrentado simplesmente como causa e efeito da globalização. Todavia, compreender o fenômeno e as dificuldades político-econômicas dos Estados Nação frente à conjuntura no mercado mundial é essencial para se fazer um recorte da responsabilidade dos gestores nos fracassos e omissões ao atendimento dessa população.

Beck, Giddens e Lash (1997) levantam críticas na forma como a política tem se desenvolvido na atual fase do capitalismo, distinguindo os conceitos de globalismo e de globalização, ponto chave para entender o contexto da “situação de rua”. Para o autor, o globalismo reduz a pluridimensionalidade da globalização para uma dimensão econômica e impõe uma necessidade cada vez maior de uma integração dos Estados Nacionais com a finalidade de facilitar o trânsito dos agentes econômicos. É o predomínio de um mercado mundial. Destarte, o Estado perde a sua soberania, ocorre o declínio da nação-estado e de suas forças para controle dos fluxos de bens, pessoas, informações, cultura. Na relação entre a economia mundial e a individualização dos Estados existe um declínio da soberania. Deste modo, para Beck (1997c, p. 30) a globalização significa “os processos de interferência dos atores transnacionais na soberania, identidade, redes de comunicação, orientações e chance de poder dos Estados nacionais”.

Assim descrevem Beck, Giddens e Lash (1997, p. 16): *“la globalización significa los procesos en virtud de los cuales los Estados nacionales soberanos se entremezclan e imbrican mediante actores transnacionales y sus respectivas probabilidades de poder, orientaciones, identidades y entramados varios”*⁴.

O Estado na globalização pode perder poder. Companhias transnacionais com foco no capital fazem “política”, só que a mesma “política” em todo lugar. Para Beck, Giddens e Lash

⁴ A globalização significa o processo em virtude do qual os Estados Nacionais soberanos se misturam e sobrepõem com autores transnacionais e as suas respectivas probabilidades de poder, orientações, identidades e várias treliças (tradução livre).

(1997) o capitalismo globalizado gera desemprego, em consequência a exclusão de bens e da própria cidadania, de modo que se interpreta aqui como caminho para chegar a uma situação de rua. Tal fato não depende apenas do crescimento econômico, caindo por terra a tese de aliança entre a economia de mercado, Estado do bem-estar social e democracia.

No mundo globalizado, são as empresas transnacionais que assumem a figura de abrir postos de trabalho, na típica ilusão de benefício e inserção de capital aos países de economia sofrida. O resultado é o poder dessas empresas, nos Estados Nacionais, afetando diretamente a autonomia desses países.

Se de um lado, com a globalização, amplia-se a massa de riqueza das sociedades (Nunca se teve acesso a tantos bens quanto se tem hoje!), por outro lado comunidades/localidades em peso vivem num cenário de miséria e abandono, com impacto especialmente adverso para a população jovem. A queda da oferta de emprego faz com que muitas famílias tenham dificuldades de permanecer e de inserir seus membros na geração de renda, buscando alternativas de sobrevivência na rua, alimentando as discussões sobre a fome e a pobreza, na atualidade (LIMA, W.; CARVALHO; LIMA, C., 2012).

Diante da vulnerabilidade provocada pela globalização, formam-se ameaças mundiais ao desenvolvimento, chamado por Beck (1997c) de “sociedade mundial de risco”. Então, o processo de globalização associa-se a problemas ambientais, à fome e à exclusão social vivenciada por diversos países, principalmente aqueles considerados ainda em desenvolvimento. É neste ponto que o conceito de globalização para Beck (2002) se cruza diretamente com o conceito de sociedade de risco.

Beck faz uma análise da chamada sociedade de risco, através de uma crítica ecológica da modernidade. Riscos ecológicos que refletem na economia através dos riscos de crise econômica, desemprego e ampliação de desigualdade, e que terminam por dar mecanismos para uma crítica social da modernidade. A questão é que a industrialização produz catástrofes que conduzem à crítica por parte da sociedade (crítica pública). Crítica ao modelo não só do ponto de vista ecológico, mas também social. As consequências dessas catástrofes não são locais, são globais. Por exemplo, uma catástrofe ecológica afeta todo o planeta. A crise imobiliária nos EUA causa uma crise econômica mundial.

A tese de Beck é que as pessoas se tornam conscientes do risco; portanto, passa-se a outra modernidade, chamada de segunda modernidade. Nesse meio, também entram novas categorias sociais em ação. Surgem atores da sociedade civil que irão criar movimentos transnacionais e emerge uma consciência pública global em que se pede outra economia e outra política.

Assim, Beck levanta uma crítica entre os termos modernidade e pós-modernidade interpretada por alguns filósofos e sociólogos clássicos, concebendo a sua teoria em Primeira Modernidade e Segunda Modernidade. A primeira, formulada pelo capitalismo industrial com aspiração ao pleno emprego, “tem como características principais as sociedades do Estado Nacional, e depois as sociedades grupais coletivas, baseada numa clara distinção entre sociedade e natureza”. Pressupõe a fonte inesgotável de recursos para o processo de industrialização, é também considerada a sociedade capitalista com aspiração do pleno emprego (BECK; GIDDENS; LASH, 1997, p. 21 e 22). Para o autor estamos vivendo “há algumas décadas uma dinâmica oposta a essas premissas por causa da radicalização dos processos de modernização” e seus efeitos colaterais.

A outra fase, chamada de Segunda Modernidade ou Modernidade Reflexiva, sobre o paradigma da Sociedade de Risco (*Risikogesellschaft*), surge da tese de Beck em que a modernidade entra em um processo de autodissolução e se torna reflexiva. Há a possibilidade de as pessoas serem socialmente reconhecidas.

Vandenbergh (2014, p. 291) ao analisar a expressão “sociedade do risco”, narra que Beck em 1986 projetava que “produção social de riqueza é sistematicamente correlativa à produção social de riscos”; então, a velha política da distribuição de “bens” (rendimentos, emprego, segurança social) da sociedade industrial apresenta uma nova política de distribuição de “males” (ameaças e riscos). Acontece que a velha política de distribuição de bens, com aspirações de pleno emprego, não funcionou no Brasil, vivenciando ainda um processo de primeira modernidade. Tendo em vista que os males da segunda modernidade não são limitados territorialmente, e como o capitalismo contemporâneo é global, no Brasil os males dessas políticas se sobrepõem. É neste cenário em que se inserem as crianças e adolescentes em “situação de rua” no país.

O processo de conscientização, proposto na segunda modernidade, gera impactos na forma de administrar os problemas da “situação de rua”. Tem-se que compreender que se trata de uma pobreza visível, divulgada com frequência pelos meios sociais e, ao mesmo tempo, de uma invisibilidade social repleta de contradições. Argiles (2012, p. 43) argumenta que o “desinteresse do Estado pelas pessoas em situação de rua reflete a contradição com que a sociedade e a opinião pública tratam o tema, ora com compaixão, preocupação e até assistencialismo, ora com repressão, preconceito e indiferença”.

Mesmo diante de todo o avanço tecnológico da globalização e das discussões atuais de incorporação de direitos sociais e fundamentais, no Brasil, a trajetória da invisibilidade de crianças e adolescentes em situação de rua para o acesso de políticas sociais, como bem

afirma Argiles (2012), ainda será um longo e árduo processo. Com tudo isso, questiona-se se existe conscientização dos riscos provocados pela situação de rua, se as intervenções assistencialistas não seriam os efeitos de um cenário de industrialização associados ao que Beck coloca como primeira modernidade. A conscientização ainda estaria em estágio de diagnósticos de riscos globais, pois grande parte da população brasileira ainda estaria sem a consciência pública, efeitos da segunda modernização de Beck.

No estágio de segunda modernidade, o processo de conscientização estaria na capacidade de gerar uma politização preocupada com a cidadania e o futuro da população. A conscientização produziria mudanças para a construção de uma sociedade de direito e de reconhecimento social da igualdade, dando elementos para mudança, numa preocupação consciente de que cidadão e grupos se encontram em situação de risco, que esses riscos são pessoais e sociais, individuais e coletivos.

A concepção de risco é ampla e ultrapassa uma perspectiva geral, que busca contextualizá-la na dinâmica de mudança da sociedade e alcança a abordagem mais específica, aqui associada às condições sociopolíticas da situação de rua. No geral, "as crianças (as), adolescentes e jovens nas ruas", projetos da realidade social das últimas décadas, caracterizam-se, entre outras coisas, pela crescente desigualdade econômica, exclusão social e desemprego, combinados com novos processos de reestruturação e modernização industrial a todos os níveis que resultaram na "sociedade de risco mundial" (BECK, 1997c).

Beck (2002) analisa os efeitos de uma sociedade moderna de forças produtivas humanas e tecnológicas, levantando que os paradigmas de desigualdade social estão relacionados a fases específicas do processo de modernização. Beck, Giddens e Lash (1997, p. 12), portanto, chamam de modernização reflexiva "o estágio que o progresso pode se transformar em autodestruição, em que um tipo de modernização destrói outro e o modifica".

Trazendo o contexto atual de condição de crianças e adolescentes de rua na concepção de sociedade de risco proposta por Beck (2002), levanta-se a questão da autolimitação do desenvolvimento na tarefa de determinar novos padrões de responsabilidade, de segurança, de distribuição de renda, de efeitos sociais sobre as ameaças potenciais.

Beck também considerou os riscos econômicos, cruzando o conceito de sociedade de risco diretamente com o de globalização, porque os dois afetam nações e classes sociais sem respeitar fronteiras. Os processos que passam a delinear-se a partir dessas transformações são ambíguos, coexistindo maior pobreza em massa. Assim, levantam-se questionamentos contextualizados no reconhecimento da contribuição de Beck, ao trazer o tema da situação de

rua para o centro da teoria, como ponto importante para entender a fase da modernidade, considerando a condição de rua uma ameaça em potencial, na medida em que a extrema pobreza compromete a vida, o futuro e a autoconfiança.

Como se observa, a proposta da Teoria da Sociedade Global de Risco apresentada por Beck (2002) está relacionada a problemas como a degradação ambiental, a pobreza, a fome e a exclusão social, entre outros, e são considerados perigos e sinais de uma crise institucional lógica industrial em todos os níveis da sociedade (BECK, 1997c).

Não reconhecer que a situação de rua é, em sua grande maioria, originada direta ou indiretamente pela condição social, é mascarar os efeitos da globalização e os riscos provocados por ela, em especial os efeitos mundiais, em longo prazo, da exclusão social.

Beck (2003) levanta ainda que os riscos da modernidade podem afetar gerações futuras. No contexto aqui trabalhado, trava-se a discussão sobre a probabilidade de se romper com o ciclo geracional social, ou seja, a dificuldade de combater a transmissão geracional da pobreza frente a todas as dificuldades sociais e econômicas enfrentadas na rua. Chama atenção o autor para o “efeito bumerangue”: risco colateral da industrialização e da globalização, que significa o retorno do problema para o mesmo centro onde ele ocorreu, tendo os agentes da modernização sofrido também com as consequências futuras da exposição de riscos anteriores a agentes específicos.

O efeito bumerangue significa a expansão das consequências de um número elevado de pessoas em situação de rua, não só para o indivíduo, mas também para o país e para toda a sociedade. Em termos civilizatórios, na lógica do capitalismo, mesmo os detentores de bens e serviços básicos, de país com potenciais econômicos, que se mantém inerte à situação de rua, são afetados pelos riscos socialmente resultados da natureza do problema, os gerados pela exclusão social, pela administração política, por questões ambientais, poluição, ocupação urbana descontrolada, fome etc. Beck (2002, p. 33) afirma que os “riscos da modernidade são incalculáveis e imprevisíveis os intricantes caminhos de seus efeitos nocivos”.

Sendo assim, são riscos socialmente induzidos que podem afetar gerações futuras, tais como a falta de acesso à educação, saúde, segurança, moradia, higiene, urbanização, cuidados com o ambiente, entre outros. A discussão é como romper com o paradigma da pobreza, com a escassez de condições básicas de sobrevivência.

As categorias individualização e globalização na concepção de risco estão significativamente interconectadas. Para Vandenberghe (2014, p. 267) a “macrossociologia do sistema necessita ser complementada pela microanálise do mundo da vida, por consequência,

a análise economicamente dirigida do processo da globalização deve, por sua vez, ser acrescentada a uma análise de processos emancipatórios de individualização”.

Geralmente a situação de risco neste escopo é descrita por características situacionais, econômicas, políticas e sociais em que vive a pessoa. Assim, encontramos descrições econômico-sociais como elementos presentes na vida de crianças e adolescentes em situação de rua, a exemplo das baixas condições socioeconômicas, como pobreza, falta de saneamento básico, desemprego, exclusão social, falta de estrutura familiar ou famílias desorganizadas, falta de proteção ou atenção dos pais, exposição à violência — maus-tratos ou negligência —, patologias, trabalho infantil, uso de drogas e marginalidade.

Sobre o caráter individual, uma criança será considerada em risco, quando seu desenvolvimento não ocorre de acordo com o esperado para sua faixa etária, de acordo com os parâmetros de sua cultura (BANDEIRA; KOLLER; HUTZ, 1996). O risco pode ser físico (doenças genéticas ou adquiridas, prematuridade, problemas de nutrição, entre outros), social (exposição a ambiente violento, a drogas) ou psicológico (efeitos de abuso, negligência ou exploração).

Os componentes originais dos riscos bem como da condição de vulnerabilidade não podem ser desligados do processo de globalização econômica. A exclusão social, especificamente gerada pela situação de rua, relaciona-se aos elevados níveis de pobreza, encontrando como seu principal determinante a desigualdade na distribuição de renda e das oportunidades de inclusão econômica e social, uma vez que muitas pessoas nessa condição se encontram excluídas das políticas sociais básicas (trabalho, educação, saúde, habitação, alimentação). À vista disso, Gomes e Pereira (2005, p. 359) comentaram que a organização econômica do Brasil leva a *apartheid* social, em que a estrutura de poder vigente gera crescente riqueza para poucos e pobreza para muitos, e que garante e privilegia o crescimento da economia, sem uma política de renda justa e de atendimento às necessidades básicas da maioria da população.

Retomando a visão de Beck (2002, p. 209) sobre a concepção de risco, também se encontra explicação sobre o efeito da individualização, definida por ele como “processo no qual cada um mesmo se torna a unidade de reprodução vital do Social”. A individualização é compreendida como um processo de formação social, histórico e contraditório.

Nesta visão o processo de globalização, com os efeitos da modernidade, atinge o indivíduo, gerando desigualdades sociais. O indivíduo é vítima particular da pobreza, atingido pelo desemprego de massa provocado com a globalização. A piora do poder aquisitivo e, com isso, das condições de vida, é a característica principal da pobreza; daí a visão de destino

pessoal e circunstancial gerada pela pobreza numa determinada fase de vida. Entende-se que com o aumento do desemprego sobe continuamente o número de vulneráveis, aqui retratados na criança e no adolescente em situação de rua, cada um sendo atingido de forma particular.

Para Beck (1997c, p. 27) “a individualização caminha concomitantemente com o processo de globalização”. Para ele há uma perda de fronteiras em todos os campos, o que demanda novas formas de pensar e de se comportar. As fronteiras da cidadania, da autoconfiança e crença de mudanças são afetadas pela condição de pobreza na situação de rua.

Coloca Westphal (2010, p. 424) que para Beck as “desigualdades são redefinidas como individualização de riscos sociais, sendo legitimadas por intermédio do êxito”. O processo de individualização na modernidade reflexiva é descrito pela identidade subjetiva, por vezes associada, em forma de equivalência, com individuação, devir pessoal, singularidade e emancipação. Para o autor o termo revela uma preocupação com a mudança das situações de vida e padrões e modelos biográficos. Para Beck a individualização de processos de vida significa que as biografias se tornam reflexivas (WESTPHAL, 2010, p. 216).

O limite à individualização se concentra no surgimento de novas dependências institucionais geradas pela modernidade dentro do processo de individualização. Decisões a serem tomadas acerca da família (número de filhos, casamento, profissão, saúde, educação, entre outras), ou seja, as escolhas pessoais exigem um modelo de adaptação cotidiana social, que de certa forma estão vinculadas à padronização institucional, provocando alto grau de dependência, sendo, portanto, o grande entrave no processo de individualização na modernidade reflexiva (WESTPHAL, 2010).

No estado precocemente de situação de rua pode-se interpretar que há um afastamento dos modelos de adaptação social; portanto, representações e estereótipos, tais como: desemprego, falta de produtividade, vadiagem, delinquência, drogadição, abandono e miséria, tornam a individualização dessas crianças um processo mais difícil, devido à insegura fragilidade de planejamento para o futuro. São assim travadas por institucionalizações de valores, bem-estar e consciência pessoal e nacional.

No reflexo direito entre a miséria e a elaboração de projetos futuros, podemos nos remeter aos dispostos pelo clássico Marx sobre a existência de consciência: “Não é a consciência do homem que determina a sua existência; antes é a existência social que determina a sua consciência” (MARX, 1964). Continua ele afirmando que os homens – isto é, as mentes humanas, as necessidades, as esperanças, os temores, as expectativas, os motivos e as aspirações dos indivíduos humanos – são antes o produto da vida em sociedade do que os

criadores destas. O que Marx quis dizer é que todo ser humano é reflexo das transformações sociais. Não são nossas consciências exatamente que conduzem à existência material, mas a existência material e suas distintas realidades é que vão produzindo as características, que vão ditando os moldes da cultura, da filosofia, da arte... É um enfoque metodológico de Marx: as coisas não existem simplesmente a partir da mente, do espírito, mas da matéria, do real, do concreto, embora tudo esteja relacionado. Daí a importância de se discutir também os reflexos da situação de rua para o indivíduo, para a cultura e para os valores sociais. É com a vida real, ou seja, com as experiências das ruas que cada criança constrói a sua subjetividade e adquire uma estrutura psíquica positiva ou negativa para viver e agir socialmente no futuro.

Frederic Vandenberghe (2014), no texto *Trabalhando Marx*, revê o papel do trabalho e as instâncias de organização da produção e reprodução da vida com base no mercado e no Estado, escolhendo uma interpretação “presentista”, segundo suas palavras, a partir de uma reavaliação crítica de Marx, mas tentando resguardar seu potencial normativo. Segundo o autor, a análise do capitalismo de Marx é construída com base na centralidade do trabalho. Só que hoje a falta de esperança dos desempregados em busca de ocupação vem indicando que a ausência de “exploração” da força de trabalho se mostra pior do que a própria exploração. Na medida em que parte da população se vê sem emprego ou condições de ocupação, a alienação que antes era vista por Marx no contexto da exploração da força de trabalho pelo capitalista termina sendo “melhor”, pois a sua ausência neste contexto, implicaria sua presença em outro: na alienação do indivíduo da própria sociedade (VANDENBERGHE, 2014).

Segundo Vandenberghe (2014), o capitalismo vem se fortalecendo, embora a consciência de classe, no entendimento marcadamente marxista, venha perdendo força, ou mesmo desaparecendo. O desemprego no mundo é crescente, a fome permanece, entre outros aspectos que levam à marginalização de parte da população. As relações do capitalismo hoje, que levam a esta exclusão e que podem preponderar sobre as oportunidades geradas para os indivíduos, tendem a ser minimizadas em face das escolhas individuais. O individualismo metodológico, que permeia o pensamento neoliberal, prepondera e, ao invés de um olhar holístico, evidencia-se o olhar para o indivíduo, em que a culpa da situação vivida é lançada sobre si mesmo.

Do ponto material, com os avanços tecnológicos as pessoas aumentaram a necessidade de adquirir mais bens, que passaram a fazer parte das necessidades básicas humanas, ampliando o nível de bem-estar; quanto mais exigência de consumo, mais necessidade de trabalho, aumentando a cobrança por uma relação maior entre carga de trabalho e salário, recaindo diretamente na ética da produtividade. Nesse jogo de necessidade se configuram os

que recebem baixa remuneração por hora trabalhada, acabando por necessitar de buscar mais tempo de trabalho fora de casa, de se buscar mais diversidade de atuação profissional. A ausência do lar desses trabalhadores não recairia também em uma condição rua? A discussão se amplia se pensarmos ainda mais que muitos desses trabalhadores estão atualmente em condição informal de atividades, melhor retratando, em ambientes abertos da rua.

Um dos pontos de reflexão que podemos atrelar é se a dedicação exacerbada ao trabalho também não estaria configurada dentro dos elementos valorativos capitalistas que configuram o termo situação de rua. Assim, teríamos que repensar a definição de situação de rua como ausência de trabalho, enxergando mais amplamente os valores que se configuram atualmente na relação de trabalho e sua justificativa para a situação de rua.

Reunindo as informações levantadas, interpreta-se que as vítimas da rua se alastram pelo fenômeno da alienação do trabalho humano, previsto desde o materialismo de Marx. Em contraponto, a necessidade do processo de conscientização e individualização de Beck introduz novos conceitos, importantes para entender como o direito exerce sua tarefa de minimização de riscos. Deste modo, as dimensões de família e vida humana no contexto de exclusão social, já iniciadas as discussões, serão retratadas nos tópicos seguintes para melhor entender o papel do Estado na construção da cidadania dessa população.

2.2 ANÁLISE DO DIREITO AO DESENVOLVIMENTO: A EXCLUSÃO SOCIAL COMO OBSTÁCULO À PERSPECTIVA DE LIBERDADE

Baseada principalmente no diferencial de renda entre os mais ricos e os mais pobres, ou no diferencial de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), a desigualdade é medida em número, reduzida ao que é quantificável, principalmente à renda monetária, à escolaridade e à expectativa de vida. Para Celso Furtado (2002), o problema da pobreza no Brasil resulta da concentração de renda. As diferenças no quadro econômico geram um caráter mais abrangente e subjetivo da desigualdade social, o qual deverá ser analisado em termos de carências essenciais no mesmo extrato social.

Dupas (2201, p. 3-4) coloca que antigamente a pobreza era entendida como a incapacidade de satisfazer as necessidades básicas. Tal definição aponta simplesmente a linha de pobreza correlacionada com a renda monetária e acesso à cesta básica. No entanto, para o autor, as linhas de pobreza incluem mais do que alimentos, envolvem moradia, saneamento, educação e até bens considerados supérfluos, como lazer, entre outros. A divisão da sociedade em pobres e não pobres envolve dimensões conceituais, culturais e políticas; todavia, a linha

de pobreza pode ser considerada um padrão de desenvolvimento excludente. Ainda na visão de Dupas (2001, p. 34), a pobreza é a principal dimensão da exclusão. O enfoque da pobreza é dado como dificuldade de acesso real aos bens e serviços mínimos adequados à sobrevivência digna.

Logo, a concepção tradicional de pobreza como ausência de renda, é reconhecidamente insuficiente para captar o conjunto de privações vivenciadas pelas pessoas e os aspectos envolvidos na definição da situação de pobreza. As três dimensões do Índice de Pobreza Multidimensional - IPM (saúde, educação e padrão de vida) se subdividem em dez indicadores: nutrição e mortalidade infantil (saúde); anos de escolaridade e crianças matriculadas (educação); gás de cozinha, sanitário, água, eletricidade, pavimento e bem doméstico (padrões de vida). O método que embasa a construção do índice leva o nome de seus criadores, Alkire-Foster, e serve de inspiração para inúmeras iniciativas de mensuração da pobreza que englobam carências de direitos sociais. Uma família é multidimensionalmente pobre se sofre privações em pelo menos 30% dos indicadores (cada divisão vale um terço; esses pesos são divididos proporcionalmente pelo número de indicadores analisados em cada uma delas) (CLARET; MOARA, 2014).

Pontualmente no Brasil, os dados do Relatório de Desenvolvimento Humano de 2014 registram que 8,5% da população vivem em pobreza multidimensional, e 13,1% estão em risco de entrar nessa condição. O país registra também 20,2% dos habitantes com ao menos uma grave privação em educação, 5,2% em saúde e 2,8% em padrão de vida. A maior concentração (59,1%) se encontra na região Nordeste, totalizando 9,61 milhões de pessoas. Dos 8,67 milhões extremamente pobres que vivem em áreas urbanas, pouco mais da metade reside no Nordeste (52,6%) e um em cada quatro, na região Sudeste 24,7% (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2014).

Não se pretende abordar aqui a pobreza em uma relação causal com a situação de rua, mas de entender os efeitos da pobreza no diagnóstico de exclusão social, influenciando diretamente na expectativa de vida dos jovens, em consequência, nas escolhas de comportamentos sociais. Isso não quer dizer que a situação de rua só tenha origem econômica, mas a vulnerabilidade frente à pobreza e a exclusão social dela proveniente pode aumentar o potencial humano para a criminalidade, bem como diminuir a expectativa de agentes modificadores do seu próprio destino.

Para discutir a garantia do direito ao desenvolvimento da criança e do adolescente em situação de rua, faz-se necessário diferenciar os elementos conceituais do direito do desenvolvimento (como estratégia de crescimento) e do direito ao desenvolvimento (como

estratégia para a cidadania). Este último, para Masso (2013, p. 316) implica na participação das pessoas, dos países, das comunidades nos resultados advindos da melhor forma de produção e se traduz no acesso à vida melhor em todos os seus aspectos. Já o segundo se insere nas normas jurídicas dentro do Direito Econômico. Defende o autor que o “direito ao desenvolvimento é uma garantia, enquanto o Direito do desenvolvimento deve funcionar como um instrumento jurídico e econômico”.

A palavra crescimento pode ser representada no viés quantitativo da produção e de geração de renda, geralmente observando-se medidas agregadas, como: Produto Interno Bruto (PIB); Produto Nacional Bruto (PNB) e Produto Interno Bruto ou Produto Nacional Bruto *per capita* (PIB/PNB *per capita*). Já a palavra desenvolvimento é mais ampla e pluridimensional, tem abrangência em transformações no campo econômico, social, cultural, ambiental, educacional, de saúde e político. O desenvolvimento requer mudanças estruturais na economia e na satisfação de necessidades humanas, com vista às liberdades em sentido amplo.

Salomão Filho (2002) considera que o desenvolvimento, antes de um valor de crescimento, é um processo de autoconhecimento da sociedade. Nesse processo, a sociedade passaria a descobrir os seus próprios valores, que poderiam ser aplicados no campo econômico. Dar privilégios aos valores significa dar prevalência à discussão sobre as formas específicas para cada sociedade de autoconhecimento e autodefinição das instituições e valores mais apropriados ao seu desenvolvimento econômico-social.

Na extensão conceitual, Sen (2000) não compreendia desenvolvimento exclusivamente como crescimento econômico, mas sim como uma expansão das liberdades, capacidades individuais e coletivas e supressão de privações individuais. O autor parte da valorização da liberdade para a conceituação de desenvolvimento, tratando-a como um processo de expansão real que as pessoas desfrutam e que apenas é alcançado, quando se extinguem as privações de liberdade que restringem as escolhas e as oportunidades dos indivíduos. Essa privação de liberdade ocorre pela falta de oportunidades sociais. O autor afirma que é preciso superar os problemas de privações, a destituição e a opressão a que estão sujeitos os indivíduos, habilitando-os como agentes ativos do desenvolvimento.

A Declaração das Nações Unidas sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986 situa a pessoa humana como sujeito central do desenvolvimento e declara o direito ao desenvolvimento como um direito humano inalienável de toda pessoa humana e de todos os povos, assim dispendo:

[...] o desenvolvimento é um processo econômico, social, cultural e político abrangente, que visa ao constante incremento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios daí resultantes;

§1. O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, em virtude do qual toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, para ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados. (ONU, 1986).

Trindade (1999, p. 282) coloca que o reconhecimento e a cristalização do direito ao desenvolvimento como um direito da pessoa humana definem que o desenvolvimento econômico não é um fim em si mesmo, mas, antes, um meio de realizar objetivos sociais mais amplos como os imperativos da justiça social.

Na interpretação de Feitosa (2013, p. 173-174), o direito do desenvolvimento é um ramo do direito econômico-constitucional, situa-se nas relações entre o Estado e os agentes de mercado, ainda conjuntamente em prol do interesse social, classificado como Direito Econômico do Desenvolvimento, enquanto o direito ao desenvolvimento se situa no universo maior dos direitos humanos, caracterizado como direito de povos, de coletividade, em detrimento da dimensão individual e social, nas relações que priorizam a dignidade humana, demonstrando sua natureza protetiva e enquadrando-se como Direito Humano ao Desenvolvimento.

Para a referida autora, os dois não são excludentes, podem sim viver pacificamente. O Direito ao Desenvolvimento exige medidas radicais de reversão do quadro de desigualdade social, com melhoras crescentes no Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade (IDHAD), em processo de inclusão social e participação comunitária (FEITOSA, 2013, p. 175).

Trindade (1993) correlaciona o direito internacional do desenvolvimento com o direito

à autodeterminação econômica, soberania permanente sobre a riqueza e os recursos naturais, princípios do tratamento não recíproco e preferencial para os países em desenvolvimento e da igualdade participatória dos países em desenvolvimento nas relações internacionais e nos benefícios da ciência e tecnologia. (TRINDADE, 1993, p. 175).

Já o direito internacional ao desenvolvimento “afigura-se como um direito humano subjetivo, englobando exigências da pessoa humana e dos povos que devem ser respeitadas” (TRINDADE, 1993, p. 175).

Em síntese, o direito do desenvolvimento está relacionado com o Direito Internacional Econômico. Já o direito ao desenvolvimento, este, ponto fundamental para entender a

extensão dos danos da exclusão social de crianças e adolescentes em situação de rua, é um direito humano e fundamental. Observa-se que o direito ao desenvolvimento vai além do direito econômico, passa a ser um direito efetivo indivisível, formado pelos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, o que significa que nenhum dos fatores que compõem esse processo pode ser violado ou desconsiderado; cabe ao Estado promovê-lo totalmente, por meio da execução e da ampliação de políticas públicas integradas e direcionadas a esse fim.

Ainda na opinião de Feitosa (2013), o direito humano ao desenvolvimento se materializa preferencialmente pelo aprimoramento de políticas públicas e pelas diretrizes eficientes programadas para a realização do desenvolvimento. As medidas políticas e jurídicas são amparadas pelas medidas econômicas.

Retomando o diagnóstico da pobreza correlacionada, entre outros, com as variáveis de privação da liberdade, ponto importante para compreender o papel do Estado frente a crianças e adolescentes em situação de rua, objeto do nosso estudo, Sen (2000) substitui o olhar da pobreza simplesmente da renda e aborda o fenômeno da capacidade e desigualdade. Dimensiona a avaliação em termos dos funcionamentos e capacidades dos indivíduos para levarem adiante seus planos de vida. Para o autor, os funcionamentos consistem nos estados e atividades que as pessoas valorizam em suas vidas. Como exemplo, destaca algumas, como estar adequadamente nutrido, gozar de boa saúde, poder escapar de mortalidade prematura ou até mesmo estar feliz, ter autorrespeito ou fazer parte da vida da comunidade. Por outro lado, capacitações dizem respeito à liberdade, para alcançar bem-estar, uma vez que consistem no conjunto de vetores de funcionamento, ou seja, capacitações são as várias combinações possíveis de funcionamento que refletem a liberdade da pessoa de viver o tipo de vida que deseja.

Amartya Sen traz uma contribuição interessante ao entender o desenvolvimento como um processo de ampliação das liberdades reais que são possíveis de serem desfrutadas pelas pessoas (SEN, 2000). Para o autor, o crescimento seria sim, um meio, mas apenas um meio para o alcance do desenvolvimento, na medida em que contribui para o aumento das liberdades individuais. A liberdade é vista como motor e fim do desenvolvimento, mas somente enquanto vista a partir da condição de cada indivíduo de poder escolher e criar meios para uma vida de qualidade conforme critérios por eles definidos.

Fato é que o desenvolvimento requer que se remova o que o autor denomina de fontes de privacidade. A pobreza, por exemplo, retira das pessoas a liberdade de poder saciar a fome quando quiser, de vestir-se como quiser, de morar adequadamente, de ter água, saneamento,

educação... Desta forma, a renda passa a ser vista apenas como um dos meios para se alcançar o desenvolvimento. Sen (2000) traz uma série de exemplos que demonstram que países como o Brasil, que são mais ricos em Produto Nacional Bruto *per capita* do que regiões como o estado do Kerala (Índia) ou Srilanka que apresentam expectativas de vida mais baixas (com diferenciais extremos entre faixas da população).

Se se entende o desenvolvimento como uma contínua capitalização que tem levado a um estado maior de produção e de riqueza, associado a um conceito específico de bem-estar, poderia se entender que os segmentos excluídos estariam assim condenados a uma realidade precária, e os meninos e meninas em situação de rua, de hoje, seriam o público que perpetuaria o quadro negativo de exclusão na sociedade capitalista contemporânea, muitas vezes dita como desenvolvida. Mas como falar em “desenvolvimento” num cenário em que grande parte da população não consegue se inserir de forma satisfatória na vida social e econômica da sociedade?

Um argumento importante lançado por Sen (2000) é que a sociedade aumentou seus níveis de bem-estar no plano material, mas empobreceu-se no contexto ético-espiritual/cultural. Ressalta-se, neste sentido, que a norma jurídica passa cada vez mais a ocupar o lugar da norma ética e que, ao passo que foi aumentando o “poder” de mercado, menos o Estado foi se fazendo presente para suprir a ausência da ética, através da demanda cada vez maior de um sistema formal de regras e regulamentos que são discutidos judicialmente e, algumas vezes, aplicados por meios coercitivos.

Esse aspecto abre precedente para que se questione como um indivíduo que sobrevive de programas assistenciais, sem uma preocupação maior com a sua autonomização, possa, no futuro, vir a se tornar ator, no sentido de propor mudanças. Enfim, como numa sociedade como a do Brasil, cujos processos de exclusão estiveram continuamente presentes, indivíduos situados à margem poderão alcançar a condição de agente? Como crianças e adolescentes em situação de rua conseguirão alçar-se a esta categoria?

A relação entre baixa renda e baixa capacidade depende do contexto e pode ser afetada por uma série de aspectos (desemprego, doença, baixo nível de instrução, exclusão social...). A privação de renda pode resultar em privação de capacidade, mas o grau de privação dos membros de uma família pode não se refletir pela renda familiar. Assim, a redução da pobreza de renda não pode ser a única motivação para políticas de combate à exclusão social. Questiona-se a efetividade das políticas assistenciais, como também dos programas compulsórios, a exemplo das ações de retiradas dos meninos e meninas em situação de rua.

Em que sentido estão se dando condições para que os indivíduos busquem sua autonomia, sua condição de agente e sua liberdade para efetuar escolhas?

Sen (1999) destaca a abordagem de *capability approach*, traçando a noção de felicidade como sinônimo de oportunidades para se levar o estilo de vida que se queira. A apreensão de felicidade traz à tona a tentativa de avaliar o florescimento dos seres humanos e as oportunidades concretas para tal. A felicidade atua como indicador de conquista do que se valoriza e não como a única coisa que se tem razão de buscar. Neste sentido, Sen vai além da felicidade como um fim e explica que o ser feliz é somente uma parte da realização humana. As escolhas têm papel fundamental na sua teoria sobre felicidade; como exemplo, pode-se distinguir o indivíduo que jejua daquele que passa fome, o primeiro fica com fome por opção, o segundo por não ter liberdade de escolha (BONFIM, M., 2012).

Assim, não se pode negar que o debate sobre crescimento econômico, desenvolvimento e os velhos e novos riscos que se apresentam à sociedade reflete-se também na relação entre o presente e o futuro incorporados no direito subjetivo, conceito jurídico considerado um dos mais importantes para a atualidade. A concepção de direitos universais, concernentes às novas demandas geradas pela globalização, reflete a questão da regulação numa perspectiva dupla: de um lado, o poder da regulação sobre a humanidade no entendimento de Direitos Naturais, como aspirações de validades universais de caráter supranacional. Por outro lado, os direitos humanos incorporados nas legislações pátrias através dos direitos fundamentais à luz do direito constitucional positivado.

Trindade (1999) examina o reconhecimento das condições de vida como matéria de legítimo interesse internacional, cristalizada na constatação do direito ao desenvolvimento como um Direito Humano no Direito Internacional Positivo. Para o autor o desenvolvimento “é concebido como abarcando a sustentabilidade ambiental, a justiça social e o fortalecimento das instituições democráticas” (TRINDADE, 1999, p. 264), sendo, portanto, inquestionável a posição central ocupada pela pessoa humana em torno do processo ou estratégias de desenvolvimento.

Sen (2000) traz contribuições interessantes para pensar no tema do desenvolvimento associando-o aos direitos humanos. Como já afirmado, ele vê o desenvolvimento como ampliação das capacidades dos agentes, das possibilidades de escolhas e, no sentido mais geral, das liberdades humanas.

Pensando em “desenvolvimento como liberdade”, Sen (2000) traz a “condição de agente” como o motor do desenvolvimento e a caracteriza como uma situação em que o indivíduo é capaz de agir e de proporcionar mudanças de forma autônoma. Como salientado

pelo autor, trata-se de uma qualidade que poderia levar o indivíduo a assumir uma concepção no campo da ética, de forma a não privilegiar o seu próprio bem-estar.

A condição de agente é direcionada para aqueles que agem e que proporcionam mudanças e é vista como motor do desenvolvimento. Só que é preciso entender que para se chegar à efetiva condição de agente, é necessária a remoção das fontes de privação ou limitações para o alcance da liberdade necessária. Um indivíduo desprovido de renda tende a não ter condições de escolha, a ponto de se tornar sujeito, apenas no sentido de sujeição às possibilidades mínimas que lhe são dadas. Não é apenas a renda que conta. Seguindo o que já foi exposto em item anterior, outros aspectos terminam por suplantar a questão de que um indivíduo desprovido de educação de qualidade tende a não ter condições de crítica aos cenários postos, reproduzindo discursos, e, portanto, de constituir-se atuante. Ou também que não se entende que um indivíduo que sobreviva de programas assistenciais, sem uma preocupação maior com a sua autonomização, possa, no futuro, vir a se tornar ator de uma modernidade alternativa. O acesso à condição de agente, portanto, perpassa a discussão sobre direitos humanos.

No que se refere à regulação e desenvolvimento, Salomão Filho (2002, p. 57) argumenta que “são necessárias mudanças valorativas profundas, substituindo a preocupação econômica com os resultados, pela preocupação jurídica com os valores”. Entretanto, no que concerne aos riscos ambientais, a insuficiência normativa tem levado a uma visão de negociabilidade em torno das demandas jurídicas, oferecendo um olhar ilusório do meio ambiente como algo disponível, não como um bem, mas como objeto de interesse. Pode-se igualmente transpor essa interpretação para outras dimensões da sociedade. Por exemplo, liberdades de escolhas individuais (credo, identidade de gênero, cultura, tradição indígena, dentre outros...) que deveriam ser pautadas pela preocupação jurídica com os valores, tendem a também deixar de ser prioridade em face de preocupações econômicas com os resultados em muitos discursos de políticas de desenvolvimento econômico no contexto do capitalismo contemporâneo.

Volta-se aqui à questão do direito normativo guiado por regras desprovidas da teoria de justiça, distanciando-se dos valores. Reconhecer os direitos humanos do desenvolvimento, reunindo valores às legislações pátrias, através dos direitos fundamentais bem como de princípios norteadores das constituições de cada país, sob os direitos de cada cultura, de cada povo em suas distintas realidades, significa um pequeno avanço, mas se enfoca ainda a necessidade de se repensar a soberania estatal no prisma de uma regularização universal, reconhecendo o bem da humanidade, de suas escolhas, de suas liberdades, como direito de

todos.

Como já descrito, o direito ao desenvolvimento é um direito inalienável; além de possuir proteção em diversos tratados internacionais, é considerado um direito fundamental amplamente positivado no ordenamento interno. A CF de 1988, não somente estabeleceu no seu preâmbulo que o Estado Democrático de Direito deve assegurar, dentre outros fins, o desenvolvimento da sociedade, como também no artigo 3º inciso II que dispõe como um dos objetivos de a República Federativa do Brasil garantir o desenvolvimento de uma nação. Além dos dispositivos expressos, também o direito ao desenvolvimento é catalogado no conjunto de direitos fundamentais, assim como, no artigo 1º que determina, dentre outros a dignidade da pessoa humana, como fundamento da República, núcleo essencial da doutrina constitucional e internacional da atualidade.

A dignidade humana, a democracia e a liberdade foram consolidadas em textos legais e na política internacional como formas racionais de estruturação de direitos subjetivos (MAIA, 2009, p. 10). Todavia, a incorporação do desenvolvimento humano como direito fundamental na legislação pátria não se enquadra apenas no modelo de desenvolvimento macrossocial, mas também na perspectiva evolutiva individual, o que significa a proteção da dimensão psicobiológica da vida.

Para Eduardo Melo (2011) a titularidade de direitos humanos por crianças e adolescentes passa fundamentalmente pelo reconhecimento diante de uma diferença nitidamente geracional. O artigo 227 da Constituição, ao instituir como direito basilar da criança e do adolescente a Proteção Integral, inclui nele a necessidade de se proteger a condição especial de desenvolvimento, na tentativa de garantir o pleno exercício da vida. Sendo assim, o princípio da peculiar pessoa em desenvolvimento foi positivado, tratando a dimensão jurídica sobre a noção de desenvolvimento humano tanto na Constituição Federal como no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Segundo Assis da Costa Oliveira (2014, p. 61), “o direito da criança e do adolescente foi reordenado tornando a categoria da pessoa em desenvolvimento condição hermenêutico-normativa de fundamentação instrumental e conceitual de novos direitos”.

Na opinião Ana Paula Costa (2012), o princípio da condição peculiar da pessoa em desenvolvimento é o reconhecimento de uma condição específica considerando a realidade geracional e cultural, é uma condição singular para a faixa etária, trata-se de admitir a peculiaridade de pessoa diferenciada. O autor defende que o direito de desenvolver e formar a sua própria personalidade faz parte dos direitos fundamentais de todas as pessoas. Ademais, trata-se de um direito, que significa respeitar a personalidade adulta que será desenvolvida

gradativamente.

O olhar de desenvolvimento infantil é baseado nos estudos científicos do ciclo de vida, com fundamentos, dentre outros, na psicologia, sociologia, medicina e educação. Tal estudo tenta focar como as pessoas mudam, e também como ficam iguais, sendo tais características mais óbvias na infância. Com base nessas mudanças Mussen (NEWCOMBE, 1999) levanta três aspectos do desenvolvimento infantil: padrões universais, diferenças individuais e influências contextuais.

Essas mudanças são sistemáticas, contínuas e ocorrem em aspectos físicos, cognitivos e psicossociais entrelaçados em cada período de vida. São mudanças biopsicológicas dos seres humanos como indivíduos e grupos (BEE; BOYD, 2011; BERGER, 2011).

Papalia, Olds e Feldman (2006) identificaram características fundamentais do desenvolvimento do ciclo de vida, que são importantes para entender o reconhecimento do desenvolvimento infantil como direito fundamental. Para os autores o desenvolvimento se caracteriza por ser: **vitalício**, isto porque cada período de vida é influenciado pelo que acontece antes e irá afetar o que está por vir; **multidirecional**, que envolve o equilíbrio entre crescimento e declínio; **plástico ou flexível**, que significa que muitas habilidades podem ser modificadas com treinamentos e práticas, bem como dependem da **história e do contexto**, em que cada pessoa se desenvolve dentro de um conjunto específico de circunstâncias ou condições definidas pelo tempo e lugar.

É preciso compreender que o desenvolvimento infantil é espécie do gênero do desenvolvimento humano. Sem o desenvolvimento evolutivo individual sadio e harmonioso, não se tem como alcançar a liberdade, ápice do direito ao desenvolvimento em sentido macro. Também no contexto da situação de rua, cada criança ou adolescente tem o seu próprio ritmo de desenvolvimento, tem as suas próprias características, isto porque o desenvolvimento não resulta apenas de fatores internos (genética, maturação dos órgãos e das estruturas físicas), mas é amplamente influenciado por questões externas, ou seja, pelas circunstâncias e incentivos que favoreçam oportunidades (BERGER, 2011; PAPALIA; OLDS; FEDMAN, 2006).

Sendo assim, a estrutura de personalidade da cada pessoa que vive o seu processo evolutivo na rua, assim como satisfação e expectativa de vida, reproduz comportamentos que respingam no índice de desenvolvimento humano. Portanto, não se tem como falar em direito ao desenvolvimento de crianças e adolescentes em situação de rua, sem entender o processo evolutivo individual, bem como, sem avaliar a extensão do problema para a humanidade.

2.3 DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR EM FACE DAS RESTRIÇÕES SOCIOECONÔMICAS

A família tem um papel essencial na constituição dos indivíduos, é o primeiro núcleo de formação e sociabilização; geralmente, é ela que, através de seus membros, insere a criança na sociedade. Assim sendo, não se pode tratar o problema da criança e do adolescente em situação de rua sem abordar o papel da família e as condições socioambientais dos seus núcleos. Sabe-se que a estrutura, bem como as funções que as famílias assumem são decisivas para o crescimento e o desenvolvimento da criança.

Na proposta deste trabalho, a família não se refere ao núcleo estritamente básico, representado no modelo histórico-social incorporado tradicionalmente, mas no olhar amplamente interpretado por diversas formas de composição deste instituto. Sendo assim, a abordagem se refere à família como grupo de indivíduos vinculados entre si por laços consanguíneos, consensuais, jurídicos ou afetivos. Também de diferentes estruturas (genitor-filhos-avós-primos-tios-terceiros) que se organizam de acordo com as suas necessidades e que desempenham várias funções, não obstante, constituem complexas redes de parentesco e de apoio através de intercâmbios, influenciados por aspectos biopsicossociais, históricos, culturais e econômicos.

Não é muito simples tentar conceituar a família, pois qualquer padrão que tenta delimitar a extensão e funcionamento engessa a dinâmica das relações afetivas. Assim, está se falando de um universo de experiências reais e simbólicas de todo e qualquer ser humano, mesmo daqueles que se dizem não ter família. Por isso, o tema tem diferentes acepções, que englobam significados de sociabilização, aprendizagem, lembranças, sentimentos, identidade, amor e ódio, entre outros. No universo das ruas, é fundamental entender a percepção das próprias crianças e adolescentes sobre quais pessoas elas consideram como a sua família, a delimitação do termo deve ser de forma contextualizada, ou seja, pela situação vivida por cada um que se encontra nessa condição (MORAIS; PALUDO; KOLLER, 2010).

Independentemente de sua composição, família é considerada a base da sociedade, tendo ampla e especial proteção do Estado (BRASIL, 1988; art. 226). Ademais, o direito à convivência familiar e comunitária é reconhecidamente um direito fundamental de todas as crianças e adolescentes, garantido pela Constituição Federal (artigo 227) e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA – art. 19), alterado pela Lei nº 13.257, de 2016. Assim descreve: “Art. 19. É direito da criança e do adolescente ser criado e educado no seio de sua

família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente que garanta seu desenvolvimento integral” (BRASIL, 1990b).

A CF equipara o direito à convivência familiar e comunitária com o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito e à liberdade, considerado tão importante para o desenvolvimento infantil, quanto os demais.

Convém destacar que o ponto chave para compreender os efeitos das relações familiares para a dinâmica da criança e do adolescente em situação de rua não deve partir da tentativa de conceituar o termo, mas de compreender o papel dos núcleos familiares para o desenvolvimento infantil.

Pérez (1988) afirma que a família tem uma função matricial, que se baseia nos ofícios de humanização, individualização e socialização. A função de humanização se relaciona com o estabelecimento de vínculo primário em uma interação profunda e íntima da criança com seus pais. A função de individualização é caracterizada por uma aptidão da família, um modelo para a identidade social. Por último, a função de socialização, modelo que visa à inter-relação entre os membros da família e se converte mais adequadamente no desempenho do indivíduo como ser social.

Moncada, Richmond e Tarjan (1987) inferem que as funções padrões da família estão correlacionadas às seguintes representações: **Fonte de segurança** pelo dever de oferecer proteção em seus aspectos físicos e afetivos; **Unidade psicofísica** do ambiente que interage os componentes físicos com a realização das funções psicoafetivas de cada um dos familiares; **Fonte de satisfação**, constituindo o primeiro centro de satisfação das necessidades elementares da vida da criança; **Laboratório de experiência e aprendizagem**; por fim, **Modelo de adaptação** que constitui um recipiente purificador de diversos tipos de adaptação que servirá de experiência para a adolescência e vida adulta.

O artigo 229 da CF diz que “os pais têm o dever de assistir, criar e educar os filhos menores, e os filhos maiores têm o dever de ajudar e amparar os pais na velhice, carência ou enfermidade”. O artigo 22 do ECA preconiza que “aos pais incumbe o dever de sustento, guarda e educação dos filhos menores”.

Como se observa, a obrigação dos pais vai além de alimentar e deixar os filhos crescerem. Ressalta-se o instituto do Poder Familiar conferido pelos artigos 1634 a 1638 (Código Civil brasileiro) e pelos artigos 23, 24, 155 a 163 do ECA, sendo concebido como um conjunto de direitos e deveres atribuídos aos pais, no tocante à pessoa e aos bens dos filhos menores não emancipados, exercidos em igualdade de condições, para ambos, tendo

por finalidade o interesse e a proteção da criança e do adolescente (GONÇALVES, 2016; LÔBO, 2015; DINIZ, 2015). Portanto, é o exercício da autoridade compartilhada entre os pais sobre os filhos.

Segundo Diniz (2015, p. 553) o “poder familiar advém de uma necessidade natural, uma vez que todo ser humano, durante sua infância precisa de alguém que o crie, eduque, ampare, defenda, guarde, e cuide de seus interesses, regendo sua pessoa e seus bens”. Os pais possuem inúmeros encargos quanto à pessoa do filho; o artigo 1.634 (Código Civil brasileiro) alterado pela Lei Nº 13.058, de 2014, enumera uma série de obrigações (rol exemplificativo) dos pais para com a pessoa dos filhos menores.

Art. 1.634. Compete a ambos os pais, qualquer que seja a sua situação conjugal, o pleno exercício do poder familiar, que consiste em, quanto aos filhos: I - dirigir-lhes a criação e a educação; II - exercer a guarda unilateral ou compartilhada nos termos do art. 1.584 [...] VII - representá-los judicial e extrajudicialmente até os 16 (dezesesseis) anos, nos atos da vida civil, e assisti-los, após essa idade, nos atos em que forem partes, suprindo-lhes o consentimento; VIII - reclamá-los de quem ilegalmente os detenha; IX - exigir que lhes prestem obediência, respeito e os serviços próprios de sua idade e condição. (BRASIL, 2002).

Como se observa, a titularidade do poder familiar é conferida naturalmente aos pais, pela sua condição biológica de filiação; em hipótese de destituição judicial, é que há a interrupção definitiva e há transferência para a filiação adotiva. Além do mais, somente por suspensão judicial é que temporariamente se interrompe esse direito.

De qualquer modo, diferente da guarda, o poder familiar é dado somente aos pais (naturais ou adotivos). Se não houver qualquer intervenção judicial sobre esse dever-direito continua intacto o instituto, visto que ele se caracteriza, dentre outros, por ser um múnus público, pela irrenunciabilidade e a imprescritibilidade, este último no sentido de que dele o direito do genitor não decai pelo fato de não o exercitar.

Sendo assim, o poder familiar só se extingue pela morte dos pais ou do filho, pela emancipação, pela maioridade, pela adoção ou por decisão judicial, e pelos casos previstos do artigo 1.638 (Código Civil brasileiro), quer dizer, nos casos do pai ou da mãe castigar imoderadamente o filho, deixar o filho em abandono, praticar atos contrários à moral e aos bons costumes e incidir, reiteradamente, nas faltas previstas no artigo antecedente, que trata da suspensão do poder familiar.

O fato é que, como demonstrado no tópico 1.2, a maioria das crianças que se encontram na situação de rua mantêm algum tipo de contato com a família; além do mais, o poder familiar permanece pelo menos com um dos pais. Deste modo, do ponto de vista legal,

ainda coexiste o conjunto de direitos e de obrigações dos pais para com os filhos, e a possibilidade de exercício do poder familiar, mesmo que estejam temporariamente sendo descumpridas algumas funções essenciais da família, e com elas as obrigações da paternidade e da maternidade. A discussão gira justamente em torno do papel do Estado frente a tal situação, se a presença na rua configura a decomposição das funções paternas, sendo possível uma intervenção estatal de tutela que perpassa o instituto do poder familiar.

Muitas famílias enfrentam o desafio diário de sobrevivência sob condição de estresse permanente, falhando na promoção de garantias e proteção de seus membros; em consequência, os vínculos familiares, embora presentes, passam a ser vulneráveis (COSTA, J., 2015, p. 185). Em complemento, sabe-se que a circunstância pode definir a estrutura de uma família, bem como que existem grandes falhas no suporte de redes de apoio do Estado para com essas famílias; caso contrário, sequer muitas crianças não chegariam a migrar para a rua.

Quando a família não consegue assumir as funções descritas acima, é possível que os filhos procurem em outros espaços a garantia de suas necessidades, aqui no espaço da rua, preenchendo o vazio deixado pela inoperância das funções familiares. Outras pessoas, mesmo que de forma superficial, passam a representar os papéis deixados pelas famílias, mas ao mesmo tempo não há um rompimento das figuras da família natural por definitivo.

Para que os pais consigam assumir todos os encargos do poder familiar é preciso que eles próprios tenham o mínimo existencial, para repassá-lo aos seus filhos; qualquer rompimento da cadeia de sobrevivência leva a obstáculos para cumprir o direito de uma criança de ser educada e de se desenvolver com dignidade.

São as dificuldades materiais e a desorganização familiar que impulsionam as crianças para a rua. Como descrito em tópicos anteriores, a família da criança que vai para a rua na maioria das vezes não consegue manter-se enquanto apoio material e psíquico, sendo as múltiplas privações característica da sua realidade social (MENEZES; BRASIL, 1998).

O direito dos filhos está intimamente ligado aos deveres dos pais; logo, os deveres dos pais só podem ser cumpridos se for dado o mínimo de amparo para tanto, um é consequência do outro. No contexto da situação de rua, não podemos “atirar pedras”, o que significa culpabilizar apenas os pais pela situação em que a criança se encontra na rua. O problema é bem maior, devendo ser investigado sob o prisma de proteção estatal nos dilemas sociais de família.

Ao Estado foi atribuída durante anos a tutela do órfão e do abandonado, para aqueles que se afastavam das famílias consideradas padrões. “A regulação da situação irregular, promovida pelos anteriores Códigos de Menores estipulavam praticamente duas categorias de

menores: as inseridas em famílias que se adequavam ao modelo da época de um lado, e, de outro as expostas e abandonadas” (CARELLI, 2014, p. 328). Na ordem da Doutrina da Segurança Nacional cabia ao Estado uma atuação e o problema era resolvido com a construção de abrigo e de instituições de internação. O objetivo era de se fazer cessar a situação de abandono, mesmo que os atributos ao poder familiar tivessem que ser transferidos ao Estado. Portanto, a lógica era o Estado substituir a família (CARELLI, 2014).

A criminalização do pobre e a institucionalização de crianças e adolescentes sob a égide da limpeza social e do cuidado com a nação perpassaram as medidas institucionais concebidas pelos movimentos higienistas, com forte atuação estatal. Os indivíduos eram culpabilizados pelo contexto em que estavam e a instituição estava no ideário social, concebida como forma viável de proteção. A institucionalização era projetada como medida de prevenção e de tratamento, uma forma de salvar as crianças, até mesmo de sua própria família (FURTADO, A., 2013).

A evolução de proteção do Estado à criança e ao adolescente passou do paradigma da situação irregular para o da Proteção Integral. Se antes tínhamos óbvio que ao Estado caberia intervir e/ou mesmo assumir o papel da família, tendo a condição econômica um fator importante para atuação de tutela dessas crianças, hoje, com a Doutrina da Proteção Integral, a tutela ficaria em último plano; o que não parece visível é até que ponto o Estado pode intervir nessas crianças que atualmente se encontram na rua.

Estar-se-á diante de um conflito: de um lado, a existência de família e o poder familiar intacto, e a inoperância (ou ausência de capacidades que são negadas de geração em geração) dela de assumir as funções que deveria assumir; do outro, a visão de que residir ou permanecer nos logradouros públicos, atenta gravemente contra o direito a um desenvolvimento sadio, afrontando o princípio da Proteção Integral.

Há o reconhecimento da família no ordenamento jurídico brasileiro como um direito fundamental da criança e do adolescente de viver junto à família natural, formada pelos pais e seus descendentes. O direito de ser criado pela família natural é inerente a todo ser humano e corolário do princípio da dignidade da pessoa humana, estampado no art. 1º, inciso III da CF. Com ele, subsidiariamente, tem direito a viver na família extensa ou ampliada, que abrange além dos pais ou filhos, parentes próximos com os quais a criança ou adolescente mantenha vínculos de afetividade e afinidade, desmistificando a composição da família como algo idealizado e padronizado; e excepcionalmente, a família substituta, tratada pelo ECA nas modalidades de guarda, tutela e adoção.

Sendo assim, observa-se que a legislação vigente preceitua que os vínculos familiares devem ser protegidos pela sociedade e pelo Estado, tendo preferência a família natural. Como afirma Carelli (2014, p. 332), na análise sistêmica normativa “aquele que ocupa a cúspide da pirâmide é atinente à convivência familiar e comunitária”. Por isso, o papel primário do Estado deve ser em torno de políticas de apoio à família.

De qualquer modo, em observância ao princípio da responsabilidade parental, enfraquecidos os vínculos familiares pela situação de rua, surge o dever do Estado de atuar para que tais vínculos sejam reestabelecidos. Desse modo, quando ameaçados ou violados os direitos da criança e do adolescente, entre eles se encontra o de Convivência Familiar e Comunitária, estão previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente, nas medidas protetivas, ações para resguardar tais direitos.

As medidas de proteção “são medidas efetivadas através de ações ou programas assistenciais, aplicadas de forma isolada ou cumulativa, quando a criança ou o adolescente estiver em situação de risco ou quando pratica ato infracional” (ISHIDA, 2015, p. 238). Elas serão aplicáveis “sempre que os direitos reconhecidos forem ameaçados ou violados: por ação ou omissão da sociedade ou do Estado; por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável; em razão de sua conduta” (Art. 98 - ECA). Sendo assim, trata-se de uma tutela preventiva e protetiva, visto que a sua aplicação não só ocorre após a violação do direito, mas também quando há uma ameaça dele. Trata-se de medidas destinadas a cessar uma situação de risco.

Nesses casos, aplicar-se-ão as medidas protetivas elencadas no artigo 101, que envolvem: o encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade; orientação, apoio e acompanhamento temporários; matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental; inclusão em serviços e programas oficiais ou comunitários de proteção, apoio e promoção da família, da criança e do adolescente; requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial; inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos; acolhimento institucional; inclusão em programa de acolhimento familiar; e colocação em família substituta.

Para não pairar nenhuma dúvida sobre a possibilidade de se estender tais medidas aos pais ou responsáveis, o artigo 129 do Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990b) reforça que eles também podem receber medidas a fim de preservar e proteger os filhos. Além das medidas postas anteriormente o artigo elenca outras, sendo elas: encaminhamento a serviços e programas oficiais ou comunitários de proteção, apoio e promoção da família; inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras

e toxicômanos; encaminhamento a tratamento psicológico ou psiquiátrico; encaminhamento a cursos ou programas de orientação; obrigação de matricular o filho ou pupilo e acompanhar sua frequência e aproveitamento escolar; obrigação de encaminhar a criança ou adolescente a tratamento especializado; advertência; perda da guarda; destituição da tutela; suspensão ou destituição do poder familiar.

Todas essas medidas servem de base para a atuação do Estado frente à condição de risco da criança e do adolescente. O rol descrito pelo Estatuto da Criança e do Adolescente não é taxativo, podendo ser aplicadas outras medidas que mais se adequem à situação e às necessidades de cada caso. Nelas prevalecem medidas de reintegração familiar, seguidas de acompanhamento pela equipe interdisciplinar, medidas que visem à educação e à saúde da criança/adolescente e da sua família, até se chegar às medidas de intervenção familiar (acolhimento institucional; inclusão em programa de acolhimento familiar; colocação em família substituta). Logo, o afastamento da família, sendo a mais grave delas, só deveria acontecer quando todas as outras medidas não surtiram efeitos. Argumentam Leite, Nascimento e Ribeiro (2016) que em situações de afastamento da criança e do adolescente do núcleo familiar, essas ações devem assegurar medidas de apoio sociofamiliar para toda a família, buscando garantir a reintegração na família de origem ou extensa. O artigo 100 do ECA (BRASIL, 1990b) também descreve que “na aplicação das medidas levar-se-ão em conta as necessidades pedagógicas, preferindo-se aquelas que visem ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários”.

Tratando-se de medidas protetivas Nery (2010) recomenda ações que proporcionem a inclusão da família em programas de auxílio e proteção, que devem visar à superação das dificuldades e à restauração de direitos. Para planejamento dessas ações, é necessário um plano de trabalho construído com a família, de forma participativa e com compromissos mútuos.

Tal plano deverá abarcar dimensões que ofereçam respostas para a superação de vulnerabilidades que envolvam: a condição de miserabilidade, incluindo a forma de morar (habitabilidade), a segurança alimentar, a geração de trabalho e renda; a forma de relacionar-se e de vivenciar os diferentes papéis e responsabilidades de pai, de mãe, de filho e assim por diante, visando superar conflitos e romper o ciclo de violência, muitas vezes transgeracional; integração sociocomunitária da família, acesso aos serviços públicos e/ou à rede de apoio até a orientação jurídica, se necessária. (NERY, 2010, p. 189).

Acontece que muitas famílias, ao invés de proteger a criança e o adolescente, muitas vezes, violam tão gravemente os seus direitos que impossibilitam a sua reintegração. Como já

se sabe, o alto grau de violência, abandono e negligência intrafamiliar, constituem os motivos mais fortes da sua saída para a rua. Neste contexto, é a violência doméstica que ocupa um lugar de destaque na vida de muitas crianças em situação de rua. O fato é que ela não assume características uniformes, o que significa que o contexto de violência doméstica dessas crianças vai além da violência física e psicológica, abrangendo ainda o abuso sexual, o abandono, a negligência, a exploração laboral, entre outras (AZEVEDO; GUERRA, 1998).

Na opinião de Sobral (2008) a maior parte das crianças e adolescentes que se encontram na rua foram vítimas de fragilidades de ordem afetiva no ciclo familiar, ao longo de suas vidas, o que significa que experimentaram problemas nas relações com seus familiares, essas que não precisam necessariamente estar atreladas à experiência de violência física. A autora constata em sua pesquisa com adolescentes em situação de rua que os motivos de ida para a rua foram diferentes dos que os mantinham na rua, mas a eles vinculados, em especial aos modelos identificatórios com as figuras maternas e paternas. Para a autora a rua passou a ser uma alternativa apresentada pelos participantes da pesquisa para a dificuldade de inclusão social em ambientes mais estruturados como a escola, o mundo do trabalho, o convívio familiar.

Sobral (2008) ainda questiona a visão de pobreza ser o único fator determinante para a rua, tendo a crença de que uma vez sanadas as questões da pobreza, a criança estaria habilitada para retornar para a sua casa. Na trajetória de vida dos participantes de sua pesquisa, que eram adolescentes em situação de rua, a pobreza, a desigualdade e a miséria, embora fossem fatores que contribuíram significativamente para a procura pela rua, se analisados isoladamente, não explicaram a complexidade do fenômeno, uma vez que alguns pesquisados pela autora conseguiram retornar para as suas casas sem nenhuma alteração econômica da família, e outros não argumentaram que mesmo com a pobreza dos pais, eles tinham aquilo que precisavam materialmente para sobreviver. Desta forma argumenta a autora que nenhum determinismo é capaz de explicar por que somente uma parcela das crianças vítimas da pobreza parte para a rua, enquanto outras, que experimentam condições de vida semelhantes, permanecem em suas casas.

Não se concebe tratar as medidas protetivas aplicadas à criança e ao adolescente em situação de rua de forma universal, sem se preservar a história, o contexto social e familiar de cada criança. Cada medida deve ser proporcional à situação vivida e deve sempre voltar-se para o presente, resgatando o passado apenas como forma de reconstituir o futuro.

O fundamento das medidas protetivas, não sendo possível a reintegração familiar, deve buscar uma família substituta. Em sua grande maioria a passagem para a família

substituta precede um acolhimento institucional (antigo abrigo) ou acolhimento familiar (a colocação temporária em outra família cadastrada pelo judiciário). As duas modalidades são medidas provisórias e excepcionais, que jamais podem se configurar como privação de liberdade (Art. 101, parágrafo 1º - ECA), constituindo-se como forma de transição para reintegração da família natural ou colocação em família substituta, que será imposta apenas pelo judiciário.

Tratando a primeira modalidade citada, vale ressaltar que o termo abrigo, utilizado inicialmente no ECA (BRASIL, 1990b) foi substituído, por meio da Lei nº 12.010, de 3 de agosto de 2009, por acolhimento institucional, previsto como medida protetiva. A terminologia, apesar de estar em mudança do ponto de vista de representação social, ainda é vulgarmente conhecida como abrigo. Rocha, Arpini e Savegnago (2015) afirmam que o Brasil é um país com tradição na institucionalização de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade; frequentemente, meninos e meninas são encaminhados a instituições de acolhimento devido à reduzida capacidade dos pais de proverem os meios para o sustento e a educação de seus filhos. Isso significa que muitas crianças e adolescentes brasileiros são privados da convivência familiar e comunitária, fundamentalmente, em razão de suas condições socioeconômicas.

Afirma o ECA no seu artigo 23 que “a falta ou a carência de recursos materiais não constitui motivo suficiente para a perda ou a suspensão do poder familiar”. Portanto, na visão da Doutrina da Proteção Integral, a pobreza jamais pode ser considerada o motivo preponderante para se afastar uma criança do seio de sua família natural, devendo o Estado buscar mecanismos de apoio e suporte para que ela possa desempenhar a sua função. Nesse posicionamento, o inciso 1º do referido artigo (alterado pela Lei nº 13.257, de 2016) reforça que “não existindo outro motivo que por si só autorize a decretação da medida, a criança ou o adolescente será mantido em sua família de origem, a qual deverá obrigatoriamente ser incluída em serviços e programas oficiais de proteção, apoio e promoção”.

Coloca Moreira (2014) que o Estado deve, nos casos de vulnerabilidade social, prover as famílias das condições necessárias para que elas possam cumprir o seu dever. Para Lamenza (2011) a falta ou carência de recurso materiais significa uma doença social; portanto, o Poder Público, não pode única e exclusivamente com o argumento da pobreza familiar, segregar determinado infante ou jovem de seu lar de origem para depois o colocar junto à família substituta.

Destarte se faz que embora as circunstâncias de precariedade socioeconômica às quais algumas famílias estão submetidas possam dificultar o alcance de direitos fundamentais,

implicando, portanto, em uma maior probabilidade de desencadeamento de episódios de risco, essa relação não pode ser considerada absoluta. Isto porque a insuficiência de recursos de subsistência pode ou não acarretar consequências negativas mais graves para os membros da família (PALUDO; KOLLER, 2008). À vista disso, a ausência de alguns direitos fundamentais por questões socioeconômicas, apesar de jamais serem supridos pela presença de outros, podem ter seus efeitos minimizados quanto às consequências para o desenvolvimento.

Quanto aos acolhimentos institucionais, Rezende (2016) defende que ainda não é possível que ele possa ser tão bom quanto uma família, não porque os profissionais dessas instituições ou mesmo as diretrizes para a sua construção não se esforcem para isso, mas porque são duas “instituições” conceitual e essencialmente diferentes, há uma contradição conceitual. Para o autor, se ele é um abrigo, nunca vai ser uma família, ainda que seja um ótimo abrigo, ou o melhor abrigo que consigamos desenvolver. Apesar de serem possíveis substituições de papéis familiares dentro de uma instituição de acolhimento, o funcionamento e a organização delas jamais vão ser iguais.

Na maioria das vezes a possibilidade de institucionalização é geralmente a mais rápida e a mais fácil para a promoção de uma tutela estatal, isto porque na aplicabilidade da medida protetiva o Poder Judiciário fica vinculado ao caráter emergencial que se requer com a sua atuação, igualmente, com a rapidez de transferência de obrigação da família para o Estado, que a institucionalização pode promover.

Todavia, na situação de rua a medida protetiva a ser estabelecida deve ser pensada individual e detalhadamente, pois os vínculos afetivos constituídos pela criança e adolescente nessas condições, passam a ser, muitas vezes, tão importantes para elas quanto os estabelecidos por outras crianças aos seus membros familiares. Ademais a rua representa o espaço existencial, com ela se encontram os laços afetivos, e as experiências, os sentimentos, muitos deles não devem ser afastados brutalmente. O rompimento do espaço de liberdade que a rua promove, juntamente com o significado da rua, substituído por uma institucionalização pode ser mais danoso do que a própria rua.

A permanência prolongada de crianças e adolescentes em instituições de acolhimento faz pensar nas possibilidades e consequências dessa vivência para o seu desenvolvimento. Afinal, ao perder o caráter temporário, a instituição passa a participar da construção da identidade, da autoestima e da aquisição de competências cognitivas, psicológicas e sociais da criança. No abrigo, elas também encontram referências e formam vínculos afetivos, crescendo e construindo suas histórias. A realidade mostra que as instituições de acolhimento brasileiro

acabam se tornando a moradia permanente de muitas crianças (MORÉ; SPERANCETTA, 2010).

Antes não se tinha período máximo para o abrigamento, muitas crianças cresciam em instituições, por falta de andamento processual, ou por dificuldades e falta de investimento na reintegração familiar. Com a mudança da Lei nº 12.010/2009 a permanência da criança e do adolescente em programa de acolhimento institucional não deverá se prolongar por mais de dois anos, exceto nos casos de comprovada necessidade que atenda ao seu superior interesse, devidamente fundamentada pela autoridade judiciária (art. 19, inciso § 2º ECA). Além disso, a criança e o adolescente deverão ter a situação reavaliada por equipe interprofissional ou multidisciplinar, no máximo, a cada seis meses.

Cintra e Souza (2010) levantam que a institucionalização traz uma série de problemas, principalmente se ocorrer por períodos prolongados na vida das crianças. Além das rupturas de laços afetivos, privação do convívio familiar, entraves no desenvolvimento global, impessoalidade nos cuidados, disciplina, controle e punição como premissas educativas, as crianças abrigadas vivem uma experiência subjetiva de violência, visto que se veem pressionadas a se desfazer de seu passado para assumirem novas características e atenderem a valores naturalizados como adequados.

O termo convivência familiar e comunitária nos remete ao simbolismo da moradia, a uma reflexão sobre o lar, a casa e a configuração de família e a proteção psicofísica consagrada no direito. Em choque a essa visão, as instituições, ao mesmo tempo em que se afastam desse modelo, constituem, talvez, uma saída no fundo do poço para se alcançar o direito aqui retratado. Paiva (2012, p. 13) defende que a “proteção de crianças em situação de risco é um direito que não se contrapõe à sua colocação em instituições de acolhimento, a qual deve ser utilizada com o propósito da reinserção familiar”.

Parece óbvio que existe uma colisão de direitos e efeitos para se definir o melhor interesse da criança e do adolescente em situação de rua frente à possibilidade de uma institucionalização. Se de um lado existe reintegração familiar, de outro há a possibilidade de se conseguir uma estrutura familiar através da institucionalização. Ao mesmo tempo em que o modelo da institucionalização afasta o ideal de família, constitui-se instrumento importante de desenvolvimento para ter esperança de alcançar esse fim. O conflito existente entre a liberdade da criança de estar na rua, a fragilidade familiar e a possibilidade de institucionalização dessas crianças, só pode ser analisado individualmente, com vista à ponderação de valores, enfatizando sempre o essencial para minimizar os danos de cada criança que se encontra na rua.

A maior preocupação é que as intervenções estatais de institucionalização de crianças e adolescentes em situação de rua não se restrinjam à preocupação limitada em afastá-las de uma situação de perigo imediato, mas segundo Paiva (2012) deve preocupar-se com o fato de que é necessário acautelar-se que o referido procedimento não se apresente como uma medida definitiva nas suas vidas.

Diante desses fatos, parte-se para investigar no próximo capítulo a atuação estatal frente à situação de rua, tanto do ponto de vista de tutela de segurança como de políticas públicas voltadas para a garantia do direito à convivência familiar.

CAPÍTULO III: FUNDAMENTOS PARA O ENFRENTAMENTO DO ESTADO AO FENÔMENO CRIANÇA E ADOLESCENTE EM SITUAÇÃO DE RUA

Não se torna fácil compreender os limites e os entraves para uma atuação mais eficaz por parte do Estado, a fim de minimizar ou eliminar a situação das crianças e adolescentes em situação de rua. O fato é que qualquer ação estatal correlaciona com todo o processo de evolução política do país, evidentemente, das funções que cada ideologia atribui ao Estado. Portanto, reflete em um jogo de compromissos, posturas e ideias dos gestores escolhidos para a missão.

Como exposto no capítulo anterior desta obra, existe uma nítida dimensão econômica do fenômeno, onde a pobreza, o desemprego e a exclusão social são pontos-chaves retratados no problema. Do ponto de vista da intervenção do Estado no domínio econômico, tem-se no direito econômico as bases para o caráter instrumental. A atual CF, no Título VII, Arts. 170 a 192 (BRASIL, 1988), consagra a ordem econômica e financeira do país por meio de princípios, delineando a forma e os limites pelos quais o Estado pode intervir (BRASIL, 1988).

Segundo o artigo 170 da CF a ordem econômica está fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tendo como escopo assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social. Para Barros (2008, p. 3) isto significa que “tanto a iniciativa privada como o próprio Estado estão vinculados a esses dois bens que abrigam a ideia de trabalho, espécie do gênero liberdade humana”.

O referido artigo constitucional ainda estabelece os princípios que norteiam a ordem econômica: soberania nacional; propriedade privada; função social da propriedade; livre concorrência; defesa do consumidor; defesa do meio ambiente; redução das desigualdades regionais e sociais; busca do pleno emprego; tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no país.

Destarte se faz na condução de políticas econômicas nas evoluções constitucionais dos estabelecimentos de direitos sociais. Sendo assim, o tipo de modelo estatal adotado interfere na intensidade e nos instrumentos que permitem a realização de poder que confere ao ente estatal na condição de administrador do interesse comum da coletividade. O problema das crianças e adolescentes em situação de rua nos remete à reflexão histórica e conjunta das intervenções no campo econômico e social da expansão da responsabilidade estatal, bem como na tipologia das formas de operacionalização das suas funções. Sendo assim, a escolha

de retratar brevemente esses modelos no tópico seguinte serve para nortear o trabalho na discussão dos fundamentos que justificam as atuais ações do Estado sobre o problema.

3.1 INCORPORAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS: PREOCUPAÇÕES COM AS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RISCO SOCIAL E PESSOAL

A primeira interpretação que se faz quando se analisa a condição de rua como meio de vivência de uma criança ou adolescente é a existência de falhas na rede de proteção para garantia do seu desenvolvimento infantojuvenil. A maior preocupação recai na inoperância do Poder Público como garantidor de direitos fundamentais, que assegurem a condição de dignidade humana e de cidadania.

Cidadania tratada na visão de Cortina (2009) em seu sentido amplo, sem poder ser divisível, no olhar de totalidade, significa a cidadania política, cidadania econômica, cidadania social, cidadania civil, cidadania intercultural. O conceito de cidadania aqui está cercado de valores, dentre os quais o da liberdade, igualdade, justiça e pluralismos, além de conceitos éticos, conjugando com diversidade e dignidade.

A ideia de cidadania está vinculada a pertencimento a um corpo político, ao acesso à cena pública onde a voz pode ser ouvida e entendida. Nesta dimensão, passa o direito a ser o cerne da relação de cidadão e Estado, e o objetivo da cidadania é a promoção da igualdade. Portanto, o termo vincula-se à titularidade de direitos, à entrada de direitos sociais, tendo como contorno as visões de cidadão-direitos/deveres-Estado (FURTADO, M., 2010).

Na situação de rua, a noção de cidadania está totalmente comprometida, os direitos fundamentais são nitidamente violados, havendo um processo de desfiliação social (CONTIJO; MEDEIROS, 2009). Para entender o papel do Estado na construção da cidadania dessa população, em consequência da função libertadora e de emancipação humana é preciso compreender as diferenças e a política inclusiva evolutiva adotada pelo Estado.

As bases teóricas históricas que alicerçam o Estado Democrático de Direito levantam a discussão e interpretação teológica do Estado atual frente às pessoas em condição de vulnerabilidade, em especial as estudadas nesta obra: crianças e adolescentes em situação de rua. As pessoas vulneráveis passaram a ser alvo de cuidados da nova ordem jurídica, implementada pela Constituição de 1988.

Não se pode falar em papel do Estado sem trazer à baila a visão de Marshall (1967) sobre as conquistas de direitos civis, políticos e sociais, bem como a função do Estado como mantenedor desses direitos. Tais conquistas obedecem a uma ordem lógica e cronológica de

classificação dos direitos fundamentais, tendo como elementos a liberdade individual, o direito de participar do exercício do poder político e o direito às mínimas condições de sobrevivência.

Em primeira colocação, tem-se o modelo de Estado liberal, consagrado pelo direito de defesa do indivíduo frente ao Estado, mais especificamente a não intervenção dos poderes públicos na vida em sociedade, o que significa o direito de defesa e uma zona de autonomia.

Na visão de Siqueira Junior e Oliveira (2010), o Estado liberal surge calcado nos pilares do Iluminismo, tendo o valor da liberdade, a razão e a proteção do indivíduo e da propriedade. O pensamento liberal influenciou o mundo jurídico pelo advento da legalidade, que tem como ponto primordial a limitação do poder por intermédio das constituições. Deste modo, o constitucionalismo representou o advento do Estado liberal, constituindo com fundamento na ideia da vontade geral do povo em substituição ao modelo antigo calcado na vontade individual do soberano. As atividades estatais passaram a ser realizadas debaixo da ordem jurídica.

Neste, dirige-se a proteção do indivíduo contra o Estado, inicialmente concentrado no direito à vida, à propriedade, à igualdade perante a Lei e a Liberdade (SARLET, 2011). Portanto, incluem-se aqui os direitos às liberdades individuais e coletivas (liberdade de expressão, pensamento, consciência e crença, organização religiosa, profissão, informação, manifestação, associação etc.), bem como os direitos civis e políticos (direito de participação política – voto e capacidade eleitoral passiva).

A liberdade aqui tratada está relacionada à não intervenção do Estado no âmbito da autonomia, contudo, isto não significa abstenção do Estado, omissão em atuar positivamente com a prestação de assistência a uma camada de indivíduo desamparado, aqui especificamente os infantes na situação de rua. A liberdade refletida nesta linha de interpretação se relaciona com a igualdade; portanto, é preciso que o Estado respeite a autonomia e a vontade do indivíduo, mas também que intervenha de modo a garantir uma existência digna (BRANDÃO, 2016).

Apenas para fins de conhecimento, este modelo de Estado se consagra pela doutrina constitucionalista, os chamados direitos de primeira geração ou primeira dimensão. Tais direitos não serão tratados nesta tese como fases geracionais separadas, por compactuar das críticas que vêm sendo dirigidas ao termo, interpretadas equivocadamente como alternância, substituição gradativa de uma geração por outra, ou seja, que os direitos fundamentais se substituíram ao longo do tempo (SARLET, 2011). Seria a visão de geração sucessiva de direito humanos (TAVARES, A., 2016).

A evolução do reconhecimento progressivo desses direitos foi complementar e cumulativa, um não exclui o outro, pelo contrário, foram consagrados para suprir as necessidades que o outro não conseguia alcançar. Portanto, são indivisíveis. Afirmam Mendes e Branco (2015) que os direitos fundamentais em termos de gerações indicam o caráter cumulativo da evolução desses direitos no tempo, isto porque cada direito adquirido em cada geração interage com outros; portanto, as gerações vão se encontrar por diversas vezes na linha do tempo.

Para não haver nenhum tipo de dubiedade na interpretação do termo, utilizar-se-á a visão de dimensão dos direitos fundamentais, apesar de não fazer diferença visto que o ponto convergente dessa evolução para o objetivo deste trabalho é compreender que a incorporação desses direitos gerou expectativas e cobranças para atuação estatal, tendo que assumir diferentes papéis na medida em que surgiam novas demandas com o reconhecimento dos direitos humanos como direitos fundamentais, contemplados na ordem constitucional.

Retornando para a evolução histórica, posteriormente tem-se o Estado social, como resposta aos movimentos e ideias antiliberais, que consagram os direitos sociais, culturais e econômicos (o direito ao trabalho, à segurança social, à saúde, à educação etc.). São chamados pela busca da realização de prestações sociais. Passa-se a exigir do Estado determinadas prestações materiais, tendo ele assumido a função de prestadora, chamando a si a realização de tarefas nos domínios econômicos, sociais e culturais (FERNANDES, 2013). Bonavides (2016) defende que houve mudança na leitura dos direitos fundamentais, percebendo-os agora não apenas como direito de defesa do indivíduo contra o Estado, mas também como garantias institucionais.

Na visão de Bercovici (2003) o objetivo do Estado social se traduz na busca da igualdade como garantia da liberdade. O que significa que seu papel perpassa a promoção da igualdade formal e da igualdade jurídica, mais voltada para o Estado liberal, para ir em busca de uma igualdade material, não só perante a lei, mas através da lei. A justificativa da intervenção estatal é a busca de instrumento para tentar garantir a igualdade de oportunidades.

Defende o autor que existe um Estado social em sentido estrito (*Welfare State*), que é caracterizado pelo amplo sistema de seguridade e assistência social e o Estado social em sentido amplo que é o Estado intervencionista (BERCOVICI, 2003, p. 54). Vasco Pereira Silva (2011) coloca que o Estado social assume uma dimensão prestadora chamando a si a realização de tarefas nos domínios econômicos, sociais e culturais. Esse momento trouxe consigo a segunda dimensão dos direitos humanos, correspondente aos direitos sociais (o direito ao trabalho, à segurança social, à saúde, à educação). Trata-se agora de assegurar a

proteção dos indivíduos através da atuação do Estado, realizada, sobretudo através da função administrativa.

O Estado passa a ser encarado como uma expressão organizada da coletividade, tornando-se o responsável em assegurar a contraprestação dos serviços essenciais, garantidor do mínimo existencial, conhecido como “piso vital mínimo” (SIQUEIRA JUNIOR; OLIVEIRA, 2010).

Em resumo, os direitos sociais, apesar de serem destinados a todos universalmente, foram almejados para corrigir um desequilíbrio na igualdade, decorrente da falta de limites nas liberdades individuais geradas pela não inclusão dos direitos já existentes. Os beneficiários seriam aqueles que realmente necessitam por não conseguir obtê-los pelas próprias forças e precisariam assim do Estado para ajudá-los a alcançar.

Quanto à efetivação desses direitos no Brasil, Garcia (2012) afirma que passa por um déficit de cumprimento de direitos sociais, gerando discussão doutrinária quanto à sua aplicabilidade. Para o autor os povos não evoluem de modo linear, nem todos os seres humanos estão em posição de irrestrita igualdade; daí decorre o surgimento de aptidões e necessidades distintas, com a conseqüente exigência de tratamento diferenciado. A situação de rua precisa ser vista, particularmente, como um estágio de profunda humilhação e desrespeito à condição humana, devendo ser imediatamente contornada pelo Poder Público, a fim de tratar as desigualdades delas decorrentes.

Com a evolução da centralização das necessidades humanas, o Estado deixa de ser apenas o poder soberano para, também, tornar-se o principal responsável pelo direito à vida com dignidade. Atribui-se ao Estado o comportamento ativo na realização da justiça social. Deste modo, ele foi forçado a sair da neutralidade e assumir uma postura protetora de determinados interesses sociais. Houve a necessidade de ação concreta do Estado, uma reforma do Estado Liberal Democrático, para um Estado Democrático e Social de Direito.

Com o aparecimento de novas preocupações que se incorporam ao gênero humano como o valor supremo, renova-se a concepção de Estado prestador, surgindo novos elementos para se entender o quadro lógico de finalidade de atuação da Administração Estatal, agora abrangendo o grupo humano (família, povo, nação) (SILVA, V., 2011). A titularidade de interesses difusos e coletivos e a preocupação com o futuro, que envolve a proteção de riscos coletivos, passam a ser alvo também de interesse para intervenção do Estado. É o Estado pós-social, em que se incorpora a terminologia nos direitos de fraternidade e da solidariedade. Canotilho (2015) chama de direito dos povos.

Assim, enquadram-se os direitos chamados de terceira dimensão. A tutela de bens jurídicos destinados a sujeitos, direitos de solidariedade, são também chamados de direitos de fraternidade, completados no lema da revolução francesa: Liberdade (primeira dimensão), igualdade (segunda dimensão) e fraternidade (terceira dimensão).

Na visão de Avanci (2013) esses direitos são transindividuais, destinados à titularidade coletiva e rompem com o paradigma inicial de titularidade individual de um direito subjetivo.

Sarlet (2011, p. 48) cita dentre eles os direitos à paz, à autodeterminação dos povos, ao desenvolvimento, ao meio ambiente e qualidade de vida, à conservação e utilização do patrimônio histórico e cultural e o direito de comunicação.

Mais na frente o sentido de solidariedade e fraternidade dentro da proteção da infância e juventude será estudado, visto que a atuação estatal para a condição de rua deve ser tratada com a finalidade de supressão de um grupo vulnerável, que necessita de esforços coletivos, vinculado ao reconhecimento de um Direito Internacional Público, com interesse essencial para a humanidade, atribuído ao gozo das futuras gerações.

A preocupação com as futuras gerações, um destino melhor para a humanidade compõe a discussão na modernidade para a existência de uma quarta e uma quinta dimensão de direitos fundamentais. Paulo Bonavides (2016) defende a existência dos direitos de quarta geração, com aspecto introduzido pela globalização política, pelo avanço tecnológico, relacionado à democracia, à informação e ao pluralismo. Enquadra nessa dimensão o direito a ser diferente e à pluralidade em seus mais diversos aspectos, ao respeito das minorias, ao patrimônio genético, direitos relacionados à biotecnologia, entre outros. Bonavides elege a paz como direito de quinta dimensão com a força e expressão de direito supremo da humanidade.

Na opinião de Vasco Pereira Silva (2011) cada dimensão dos direitos fundamentais além de fazer crescer o catálogo de proteção humana, contribuiu para o enriquecimento da estrutura jurídica, pois, a primeira dimensão produz a dimensão negativa dos direitos, a segunda geração a dimensão positiva de carácter prestador, e da terceira em diante a dimensão positiva de carácter participativo ou de colaboração. A análise desses direitos levanta vários encargos para o Estado: o primeiro atribui uma obrigação negativa, qual seja, a obrigação de não fazer alguma coisa, isto é, de não intervir na esfera individual protegida pela norma de direito fundamental, salvo se houver uma legitimação constitucional para tanto; a segunda confere aos respectivos titulares direitos a prestações por parte dos poderes públicos, que correspondem aos deveres de intervenção concretos e consagrados nas normas

constitucionais. Em terceiro lugar, implicam sempre um “mínimo de intervenção estadual”, por mais discricionária que seja – ou que aparente ser - a vinculação legal; em quarto lugar, o direito fundamental confere proteção estadual contra agressões ou violações provenientes de particulares. O autor ainda afirma que todos os direitos fundamentais necessitam sempre de intervenção estadual para a sua concretização, a qual pressupõe uma ação estatal, ficando, portanto, proibida a omissão por parte do Estado.

Como demonstra a história, a positivação dos direitos fundamentais os reconhece como universais e essenciais à vida com dignidade, gerando uma série de obrigações para o Estado, especificamente ao público infantojuvenil, titulares de direitos específicos e proteção especial. Houve o reconhecimento constitucional de um conjunto de direitos fundamentais destinados a tal parcela da população brasileira, os quais correspondem aos valores estabelecidos a partir do modelo de Estado Democrático de Direito. Em consequência, estabelecem-se obrigações e limites de intervenção do Estado e da sociedade.

Armando Acácio Gomes Leandro, Juiz de Menores de Lisboa, atribuiu os direitos especiais infantojuvenis aos direitos de terceira geração, por serem derivados da peculiar pessoa em desenvolvimento biopsicossocial (TAVARES, J., 2001). Com o mesmo entendimento acerca da dimensão dos direitos da criança e do adolescente a que pertencem, Bezerra (2009) explicou que os direitos chamados de direitos de solidariedade se caracterizam por ser o titular não mais o ser humano individual, mas categorias ou grupos de pessoas (famílias, povos, nação, entidades representativas), em que se inclui a categoria infância, crianças e adolescentes.

Existe uma lógica em categorizá-lo nesta dimensão, pela preocupação em cuidar do desenvolvimento das nossas crianças para preservar o futuro da humanidade - protegendo a infância se protegem as gerações futuras -, sendo a solidariedade e a fraternidade o alicerce para a efetivação da Proteção Integral, pontos que serão demonstrados na continuidade dessa obra. Todavia, a Declaração Universal dos Direitos da Criança e o Estatuto da Criança e do Adolescente elencam o direito à Liberdade e demais direitos sociais como Direitos Especiais e fundamentais para o desenvolvimento infantojuvenil; além do mais, a grande maioria dos problemas da infância e da juventude é proveniente da falta de amparo e assistência social.

Sendo assim, pontuá-los em uma dimensão é apenas como referência para entender a proteção à infância e juventude como uma necessidade universal, categorizada numa relação política, social e econômica de interesse maior da humanidade. Como exposto anteriormente, os direitos fundamentais se complementam, não são excludentes, a infância e a juventude em situação de rua é um exemplo disso. O problema da situação de rua faz parte do contexto da

solidariedade, fraternidade, igualdade, democracia, da violação de direitos sociais e econômicos, de direitos à liberdade, da preservação da humanidade, além de respingar no grupo de violência que ameaça a paz social, entre outros. Sendo assim, perpassa todas as dimensões dos direitos fundamentais.

Isso se torna evidente porque a CF, no seu artigo 227, não faz nenhuma distinção entre as classes dos direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes, já que, de forma geral, eles estão contidos no rol deste artigo, nivelando tais direitos como princípio geral. A faceta do legislador sobre os direitos fundamentais da criança e do adolescente foi criar para todos os adultos um dever de assegurá-los, um dever de prestação positiva, independente das classes dos direitos fundamentais, bem como caracterizar uma estrutura especial para eles com absoluta prioridade (MACHADO, M., 2003).

Diante dos direitos fundamentais, o que se observa é que existem obrigações do Estado na aplicação desses direitos. Abramovich (2005, p. 194-195) propõe quatro níveis de obrigações estatais perante a sociedade para o alcance de cada direito: o primeiro está relacionado à obrigação de respeitá-lo, o que significa o papel de não interferir, nem obstaculizar ou impedir o acesso de bens que constituem o objeto do direito; o outro se relaciona com a função de proteger, evitar que terceiros criem empecilhos ao acesso a esses bens; outro corresponde à função de garantir que o titular do direito tenha acesso ao bem; por último, o de promover o dever de criar condições para que os titulares do direito o alcancem.

Na concepção de Lamenza (2011) o leque de atribuições do Estado na responsabilidade pelo atendimento à criança e ao adolescente também é bastante amplo; todavia, os textos legais levantam diretrizes para satisfação das necessidades fundamentais. Dois pontos devem ser tratados como parâmetros para prestação da função estatal frente à situação de rua infantojuvenil. O primeiro é a relação da tutela de urgência, de acordo com as necessidades emergentes, com postura mais conducente de resolução imediata ao problema. Outro, a obrigação de investimento que alcance objetivos primários, com políticas públicas eficazes para garantia dos direitos fundamentais.

Diante do exposto, observa-se que, de um lado se tem a necessidade da atuação do Estado em um modelo intervencionista, que alcance a tutela de urgência dessas crianças para se garantir o mínimo de dignidade, do outro lado se almeja uma ação prestacional e assecuratória dos direitos fundamentais. A grande dificuldade é estabelecer o limite de parâmetro para duas ações: as possibilidades de atuação imediata, sem ser considerada uma medida abusiva, impeditiva da liberdade, sem afrontar direitos individuais e a relação do poder familiar; e as dificuldades de execução das políticas públicas.

Na visão de Perez e Passone (2010), o papel do Estado no Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente está voltado para três eixos: a promoção, a defesa e o controle social.

No entanto, é preciso observar que a CF ao instituir a Proteção Integral às crianças e aos adolescentes trouxe vários atores e ampliou o Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente para a concretização de seus direitos. Garantir o desenvolvimento infantojuvenil é um dever de todos – da família, da sociedade e do Estado –; por isso é importante a participação, a responsabilidade, o controle da sociedade frente à atuação estatal e à tomada de responsabilidade sobre o problema da situação de rua. Por demais, a dignidade da pessoa humana é o valor supremo, fundamento do Estado brasileiro, que atrai o respeito e a necessidade de efetivação de todos os direitos fundamentais.

3.2 O PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO INTEGRAL ANALISADO SOB A ÓPTICA DA IGUALDADE, FRATERNIDADE E SOLIDARIEDADE

Afirmou-se no capítulo primeiro desta tese que a CF de 1988, em seu artigo 227, fixou em âmbito nacional, o paradigma mundial da Proteção Integral. Com isso expressou o constituinte alguns valores e concepções da coletividade frente ao olhar e proteção ao futuro da sociedade, dentre os quais a compreensão da primazia da criança e do adolescente como sujeitos de direitos, carecedores de atenção especial e sob a responsabilidade do trinômio: família, sociedade e Estado, palco do qual se desenvolvem as suas necessidades.

O princípio da Proteção Integral, construído com base nos ditames da Declaração Universal dos Direitos da Criança, levanta no seu âmago uma série de princípios e direitos, entre eles: o direito à igualdade; da não discriminação; de liberdade e dignidade; do superior interesse; à especial proteção para o seu desenvolvimento físico, mental e social; a um nome e uma nacionalidade; de nascer e desenvolver-se com saúde; à alimentação, moradia e assistência médica adequada para a criança e para a mãe; à educação gratuita e ao lazer infantil; a ser protegido contra o abandono e a exploração no trabalho; de cuidados especiais para a criança portadora de necessidades especiais; de amor e compreensão por parte dos pais e da sociedade; de segurança moral e material; a ser socorrido em primeiro lugar, em caso de catástrofes; de ser protegido do abandono, crueldade e exploração; a crescer dentro de um espírito de solidariedade, compreensão, amizade e justiça entre os povos (ASSEMBLEIA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1959).

Deste modo, a Proteção Integral, além de ser um princípio constitucional, é uma doutrina ou uma teoria de âmbito internacional que alimenta um conjunto de direitos civis, sociais, econômicos, culturais de promoção e proteção à infância e à juventude. Compreende-se como doutrina porque se consagra por preceitos científicos sistematizados que resguardam o entendimento das necessidades do desenvolvimento infantojuvenil. Como princípio, porque reflete a própria estrutura ideológica do Estado, na medida em que foi consagrada normativamente como valor da sociedade e sustentáculo de interpretação para atuação jurídica e social à infância.

Ana Paula Motta Costa (2012, p. 131) defende que a Proteção Integral, nesse sentido, nada mais é do que a “responsabilização dos adultos pelo cuidado e garantia de condições para que crianças e adolescentes possam exercer sua cidadania, com dignidade”. As crianças e adolescentes são titulares de direitos e também de obrigações, assim consideradas sujeitos autônomos. Entretanto, tem limitações de suas capacidades em face de sua etapa de desenvolvimento, devendo desenvolvê-las gradativamente na medida em que avança o seu estágio evolutivo. Para Faleiros (2011, p. 81), tal doutrina “reconhece a criança e o adolescente como cidadãos e estabelece uma articulação do Estado com a sociedade na operacionalização da política para a infância”.

Sobre o marco teórico que sustenta a Doutrina da Proteção Integral, Coimbra e Ayres (2010) pressupõem que só com políticas públicas efetivas, de investimento às redes de ancoragem do sujeito pode-se transformar o quadro social de abandono e desamparo infantil. Sendo assim, a doutrina da Proteção Integral não se limita ao reconhecimento universal dos direitos da criança e do adolescente, mas levanta mecanismos para que haja a garantia da sua efetivação pelas autoridades administrativas e legislativas de tais direitos.

A Proteção Integral é amparada pela dignidade da pessoa humana e toma como base a trilogia estampada no lema da Revolução Francesa: igualdade, liberdade e fraternidade; e sustentada pela trilogia jurídica constitucional: igualdade, fraternidade e solidariedade. Para melhor compreender os fundamentos da atuação estatal, trata-se cada ponto como alicerce das escolhas e dos atos discricionários ao atendimento de crianças e adolescentes em situação de rua.

Com relação ao princípio geral da igualdade, Petrova (2008), diretor executivo da *The Equal Rights Trust* explicando a *The Declaration of Principles on Equality* levanta que a igualdade no seu conteúdo inclui os seguintes aspectos: o direito ao reconhecimento do valor e dignidade específicos de cada ser humano; o direito à igualdade perante a lei; direito à igual proteção e benefício da lei; o direito de ser tratado com o mesmo respeito e consideração que

todos os outros; o direito de participar em igualdade de condições com os outros em qualquer área da vida econômica, social, política, cultural ou civil (tradução livre).

O princípio da igualdade corresponde ao “dever de tratar o igual de forma igual e o desigual na medida de sua desigualdade”. É preciso entender que o desenvolvimento infantil por si só já o coloca em uma forma de desigualdade frente aos adultos; pior ainda é a condição de se encontrar exposto na rua, além da desigualdade entre as fases evolutivas, uma desigualdade horizontal. Fontoura (2011, p. 28) explica que as crianças e os adolescentes “são desiguais em comparação com os adultos, ainda não podem exercer plenamente suas potencialidades, e sua personalidade ainda não está completamente formada”. Desta forma, defende a autora a necessidade de tutela especial para equilibrar essa desigualdade entre o mundo adulto e infantojuvenil, uma vez que estão vulneráveis diante do mundo adulto para concretizar seus direitos.

O artigo 5º da Constituição de 1988 proclama a igualdade de todos. Fernandes (2013, p. 397, 398) explica a existência da igualdade “na” e “perante” a lei, além da igualdade procedimental. A primeira seria direcionada ao legislador, a segunda seria dirigida aos aplicadores do direito, e a última volta-se para a igualdade de condições de participação do cidadão em todas as práticas estatais. Tem-se ainda a igualdade formal, que visa abolir privilégios com tratamentos isonômicos entre todos, e a igualdade material, voltadas para o atendimento de oportunizar a justiça social, mediante atuação positiva para a atenuação das desigualdades. Seja qual for a classificação, a Carta Magna menciona a igualdade, inclusive em seu preâmbulo, como um dos valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos.

Entender a visão de igualdade dentro da Proteção Integral é, acima de tudo, compreender que tal direito deve ser visto contextualizado e aplicado. Canas (2014) argumenta que o princípio da igualdade vale simetricamente para o segmento do “dever de tratamento diferente de situações diferentes”, cuja violação pode estar em causa quando o legislador ignora ou não considera uma desigualdade de fato com a vulnerabilidade infantil.

O próprio Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990b) ao dispor sobre a Proteção Integral tem como contorno a busca da equidade no desenvolvimento infantojuvenil, visto que foi construído com olhar universal, de proteção igualitária, garantindo direitos fundamentais a todos aqueles que cronologicamente se enquadram no seu artigo 2º, na condição da criança (até doze anos incompletos) e de adolescente (entre doze e dezoito anos). Além do mais, prega-se a igualdade entre os filhos, a fim de garantir a não discriminação na família, tal como, levanta-se para o Estado uma série de obrigações, prevendo ações políticas

de assistência para minimizar as desigualdades sociais e econômicas que particularmente ameaçam o desenvolvimento de algumas delas.

Do ponto de vista biopsicossocial já foi explicado que a situação de rua é adversa à condição de igualdade no desenvolvimento infantojuvenil; portanto, não é difícil de concluir que, mesmo com o princípio da discricionariedade administrativa, o que significa a escolha dos gestores nas ações destinadas a essa população, há uma obrigação do Estado de igualar a condição de vida dessas crianças com as demais que se encontram no seio de seus lares e famílias. Isto leva ao entendimento de que existe uma margem de escolha dos gestores nas ações e instrumentos de busca da igualdade para a população infantojuvenil de rua, mas não há margem na obrigação de resultado para o alcance da igualdade. Sendo assim, uma justificativa através da inoperância da gestão em colocar em prática o valor supremo da igualdade para crianças e adolescentes de rua, aplicando a teoria da reserva do possível, é no mínimo inoportuna.

Com isso não se nega os limites formais das despesas públicas, seja através da escassez de arrecadação de tributos ou dos limites orçamentários impostos legalmente para as ações estatais destinadas à população em situação de rua. A reserva do possível traduzida como insuficiência de recursos não afasta a obrigatoriedade de efetivação dos direitos fundamentais sociais pelo Estado.

Assim como a igualdade, a fraternidade é um dos três pilares da Revolução Francesa e da Declaração dos Direitos Humanos (1948), sendo, portanto, um conceito amplo que abrange a universalidade. “Art. 1º Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade” (ASSEMBLEIA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948).

A fraternidade surge do socorro mútuo prestado entre as pessoas. No Brasil, a Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988) consagrou, no seu pórtico, princípios/valores preliminares, introduzindo o constitucionalismo fraternal em sede de preâmbulo. Como também, no art. 3º o constituiu como um dos objetivos da República Federativa do Brasil, qual seja: “construir uma sociedade livre, justa e solidária”.

O princípio da fraternidade pode ser um dos instrumentos para igualdade, ao passo que contribui para criar uma cultura de respeito ao outro, da tolerância, da não violência, que fortaleça uma educação para os valores fundamentais dos Direitos Humanos na sua integralidade, não somente os meus direitos, mas também os do outro.

A fraternidade tem conotação moral, evocada na visão de família humana e ideal a ser alcançada entre os povos e nações. Ela torna cada indivíduo responsável pelo outro e

consequentemente pelo bem da comunidade; desta forma, estimula o compromisso entre as partes e se torna o alicerce da igualdade e da liberdade. Tal conceito se encontra na dimensão da reciprocidade (AQUINO, 2008).

A fraternidade umbilicalmente ligada à cidadania se opera na esfera da democracia participativa, que transforma os fluxos comunicacionais e as influências públicas em poder comunicativo (LIMA JÚNIOR, 2012). No plano do Direito da Criança e do Adolescente, tal princípio se expressa através do princípio da participação popular, um dos princípios materializadores da Proteção Integral.

O sistema de garantias de direitos da criança e do adolescente foi articulado de forma a favorecer a criação de mecanismos fundamentais para a efetivação da participação popular nas políticas de atendimento a elas, em destaque: o reconhecimento dos Fóruns e Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, a estrutura e formação dos Conselhos Tutelares; a participação de organizações da sociedade civil; a participação em audiências públicas, entre outras. Em síntese, o princípio oportuniza a atuação direta da comunidade na proposição, deliberação e gestão das políticas públicas para a infância e juventude, o que significa a participação e fiscalização de toda a sociedade na política de atendimento à infância (PAGANINI, 2014).

Com o passar do tempo a palavra fraternidade foi se confundindo com solidariedade, muitas vezes utilizadas pelos doutrinadores até como sinônimos; isto se justifica historicamente porque tal princípio foi se direcionando para a noção de solidariedade social. Os dois termos não são sinônimos, existe uma diferença de significado, todavia eles estão relacionados e são conceitualmente complementares.

A fraternidade tem foco na reciprocidade, que abrange a tolerância, o amor e o respeito ao outro, bem como outras formas de agir em benefício do próximo. A solidariedade não se afasta dessa concepção, mas se direciona para a visão de ajuda ao que necessita, de olhar o outro sem necessariamente se esperar em troca. Como objeto da República Federativa, ela se contrapõe ao individualismo, aplica-se no sentido de cooperação entre os membros da sociedade.

Desta forma, a solidariedade, seria uma das vertentes da fraternidade, dá um novo sentido à distribuição de justiça e parte do preceito básico de “fazer ao outro aquilo que gostaria que fosse feito a si próprio”. Sobre o princípio da solidariedade diz Denniger (2003):

A solidariedade não conhece limites substantivos ou pessoais; ela engloba o mundo e se refere à humanidade. Ela reconhece o outro não apenas como um “camarada” ou como um membro de um particular “nós-grupo”, mas antes como um “Outro”,

até mesmo um “Estranho”. Isso distingue a solidariedade da “fraternidade”, que enfatiza o sentimento. (DENNIGER, 2003, p. 35).

Desta forma, o termo vai além de um mero sentimento, ela reconhece a diversidade, prega o respeito com o outro, ao mesmo tempo em que traz uma obrigação concreta para com o outro. Di Lorenzo (2010, p. 131) coloca que “a solidariedade é uma categoria essencial da vida social”, é uma manifestação de justiça, devendo ser vista como uma ação concreta em favor do outro, não como um mero sentimento. Argumenta o autor que o pressuposto dela é a existência da desigualdade, sendo o seu fim a igualdade. Portanto, reforça que a solidariedade não pode ser confundida com compaixão e piedade, um dever religioso de caridade.

A solidariedade é uma manifestação da justiça distributiva e da justiça social. Deste modo, não se trata do sentimento de dor na condição de desigualdade de crianças e adolescentes em situação de rua, mas da obrigação de todos - sociedade, Estado e família - de agir para cessar com a condição de desigualdade que a situação de rua provoca.

A solidariedade, além de ser valor, de se constituir como fundamento do ordenamento jurídico, é um direito de cidadania, no qual se deve dar sem esperar receber nada em troca, constituindo-se como essencial para o desenvolvimento humano e da sociedade (SORTO, 2008).

Siqueira e Piccirillio (2009) reconhecem a estreita relação entre dignidade da pessoa humana, os direitos fundamentais, Proteção Integral da criança e do adolescente e solidariedade. Argumentam que a dignidade da criança nasce com ela, razão pela qual deve ser respeitada e protegida pela sociedade. Continuam afirmando que tal princípio transmite a ideia de que, pelo fato de serem pessoas, os seres humanos devem se tratar e agir de maneira solidária em busca de respeito, dignidade e bem-estar.

Em relação ao direito da criança e do adolescente, não é necessário pensar nos dois conceitos separadamente, mas é preciso compreender que há uma condição clara de desigualdade no desenvolvimento, pior ainda ao se falar na condição de rua. Portanto, se fosse dividido em dois grupos de pessoas humanas, de um lado os adultos, do outro crianças e adolescentes, não teríamos como vislumbrar a obrigação recíproca. Não teríamos como abraçar por total a visão de reciprocidade das duas gerações, visto que existe uma desigualdade no processo maturacional de conscientização das necessidades de cada grupo. O que significa que as obrigações estão voltadas para a direção adulto/crianças, aproximando-se do sentido de solidariedade. Sendo assim, a Proteção Integral abrangeria muito mais a noção de solidariedade ao se pensar nos dois conceitos.

Sobre a matriz da solidariedade na CF, o dever imposto vem incisivo na proteção com a entidade familiar (na visão de organização) e na pessoa de cada membro da família (art. 226), à criança e ao adolescente (art. 227) e às pessoas idosas (art. 230). É a consagração do princípio da solidariedade familiar como garantia e proteção à peculiar pessoa em desenvolvimento (BRASIL, 1988).

No direito de família, o reconhecimento do princípio da solidariedade no núcleo familiar prova a proposição defendida de que o princípio da Proteção Integral se sustenta, entre outros, pelo valor de solidariedade.

Não se pode esquecer que o seio familiar é a primeira fonte de aprendizagem de sentimento de afeição, bem como onde ocorrem as primeiras experiências de respeito, pressupostos da solidariedade. Portanto, o princípio da solidariedade deve ser entendido como um grande princípio que serve de base para os outros princípios de direito da criança e do adolescente, bem como os do direito de família, entre eles: o da convivência familiar, o da afetividade, do princípio do melhor interesse da criança, da cooperação, da prioridade absoluta e da desjudicialização.

Observam-se duas dimensões voltadas para a solidariedade no núcleo familiar: uma interna e outra externa (LÔBO, 2015). Em relação a esta última, processa-se a obrigação do poder público, bem como da sociedade civil, de defesa e de garantia a todas as crianças e aos adolescentes ao direito à Convivência Familiar e Comunitária. Nele abrange a promoção de políticas públicas que garantam o atendimento às necessidades de famílias com dificuldades socioeconômicas, de defesa contra a violência intrafamiliar, além da proteção à diversidade nas organizações e estruturas familiares. Sendo assim, inclui as relações do grupo familiar com a comunidade, com as demais pessoas e com o meio ambiente em que vive.

Do ponto de vista interno, refere-se à obrigação dos componentes de determinado grupo familiar, em razão do respeito recíproco e dos deveres de cooperação entre seus membros, o que significa, entre outros, a obrigação de proporcionar um espaço familiar que favoreça um completo desenvolvimento biopsicossocial para os filhos; nele se inclui um ambiente harmonioso e de respeito.

Ainda na visão interna, Lôbo (2015) fundamenta o princípio da solidariedade familiar em dois grandes grupos: solidariedade recíproca dos cônjuges e companheiros ou conviventes e solidariedade em relação aos filhos. Tartuce (2016) levanta que a solidariedade deve ser entendida em sentido amplo, tendo caráter afetivo, emocional, social, patrimonial, espiritual e sexual. O que se observa particularmente no direito à Convivência Familiar e Comunitária é

que os valores se tornam preponderantes para as escolhas de ação do Estado frente à criança e ao adolescente em situação de rua.

A solidariedade como fundamento da Proteção Integral não se limita ao contexto familiar, nos parâmetros do direito infracional ficam os adolescentes ao praticar crime e contravenção penal sujeitos à aplicação de medidas socioeducativas ou protetivas, à criança apenas a medida protetiva.

Focalizando as medidas socioeducativas como ponto relevante para compreensão do tema, o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (BRASIL, 2012b) levanta como uma suas diretrizes e princípios a responsabilidade solidária da Família, da Sociedade e Estado, destacando ainda que a prioridade deve ser na aplicação daquelas medidas em meio aberto, ou seja, que não retirem o adolescente do convívio familiar e comunitário (RAMIDOFF, 2011).

Quanto às medidas protetivas, não cabe à família, comunidade, sociedade e ao Estado a exclusividade ou a isenção em assumir isoladamente essas ações. É dever de todos, incluindo a sociedade e o Poder Público, garantir que as crianças e os adolescentes possam se desenvolver plenamente. Tal garantia leva em consideração também a prevenção de tais violações, conforme o art. 70 do ECA preconiza: É dever de todos prevenir a ocorrência de ameaça ou violação dos direitos da criança e do adolescente (PETRI, 2008).

As medidas protetivas são aplicadas em redes de proteção e norteadas pelo Art. 100 do ECA (BRASIL, 1990b), que estabelece entre outros a preferência por aquelas que visem ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, e preconiza a responsabilidade primária e solidária nas três esferas de governo: federal, estadual e distrital e municipal.

Conforme determina o ECA (BRASIL, 1990b), serão aplicáveis “sempre que os direitos reconhecidos nesta Lei forem ameaçados ou violados: por ação ou omissão da sociedade ou do Estado; por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável; em razão de sua conduta” (Art. 98). Nesses casos, aplicar-se-ão as medidas protetivas elencadas no artigo 101. Tais espécies podem ser agrupadas em: 1. Reintegração familiar: encaminhamento aos genitores ou responsáveis legais mediante termo de responsabilidade; 2. Acompanhamento pela equipe interdisciplinar (Incisos II e IV); 3. Educação: matrícula e frequência obrigatória (Inciso III); 4. Requisição para tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico (Inciso V) e encaminhamento a tratamento de dependentes de drogas ou álcool (Inciso VI); 5. Acolhimento (institucional e familiar) e família substituta (ISHIDA, 2015).

Aos pais e/ou responsáveis pelas crianças ou adolescentes, também poderão ser aplicadas medidas instituídas no artigo 129, do ECA (BRASIL, 1990b). O artigo prevê as

medidas que são elencadas no artigo 98: além da advertência, perda da guarda; suspensão ou destituição do poder familiar. Ainda, verificada a hipótese de maus-tratos, opressão ou abuso sexual impostos pelos pais ou responsável, a autoridade judiciária poderá determinar, como medida cautelar, o afastamento do agressor da moradia comum (Art. 130).

No que concerne ao atendimento ao público infantojuvenil, o ECA prevê a formação de redes de atendimento, exigindo novos modelos de gestão que comportem a interação de estruturas descentralizadas e modalidades inovadoras de parcerias entre entes estatais e diferentes organizações. Tal rede constitui uma estratégia indispensável na arquitetura da solidariedade dentro do conceito de Proteção Integral (OLIVEIRA, C., 2015).

As redes de proteção compreendem o conjunto articulado de ações integradas entre as instituições governamentais e não governamentais, para atender crianças e adolescentes em situação de risco pessoal: sob ameaça de violação de direitos por abandono, violência física, psicológica ou sexual, exploração sexual comercial, situação de rua, de trabalho infantil e outras formas de submissão que provocam danos e agravos físicos e emocionais. Tal proteção exige a articulação e integração operacional entre os diversos setores e órgãos, direta ou indiretamente envolvidos no atendimento de crianças e adolescentes.

Damas et al. (2015) sustentam que a concepção de rede é uma estratégia que guarda relação com o fomento da democracia, implicando em descentralização, participação coletiva e compartilhamento do poder nas mais distintas dimensões da vida social da criança e do adolescente. De qualquer modo, na concepção de redes ou na própria escolha das ações na infância e juventude, o que se observa é que toda política de atendimento à criança e ao adolescente prevista na nossa legislação é sustentada sob o prisma da solidariedade social. Como coloca Camila Nunes de Oliveira (2015), trata-se de um Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente definidos no Estatuto da Criança e do Adolescente, que integra um conjunto de atores, instrumentos e espaços institucionais (formais e informais) com seus papéis e atribuições que se entrelaçam.

Diante do exposto, a égide da Proteção Integral sob os princípios da igualdade, fraternidade e solidariedade, levanta a necessidade de uma discussão sobre o papel do Estado frente à criança e ao adolescente em situação de rua. Para Furtado (2010) os direitos civis e políticos correspondem ao lema da liberdade, os direitos sociais ao da igualdade e os direitos coletivos ao da fraternidade.

Tanto no âmbito administrativo como no jurisdicional, nas três esferas – municipal, estadual e federal, tem-se a necessidade de uma postura urgente do Estado, respeitando a peculiar vulnerabilidade do titular do bem jurídico tutelado. Trata-se de conciliar, de um lado,

as atribuições do Estado que levanta a política de institucionalização e retira das ruas; e do outro lado, políticas públicas de alcance aos direitos fundamentais violados nessa população.

3.3 TUTELA ESTATAL INSTITUCIONALIZADA: INTERVENÇÕES FORÇOSAS DE RECOLHIMENTO DA POPULAÇÃO DE RUA

Existe uma confusão de papéis no enfrentamento do problema de crianças e adolescentes em situação de rua. É comum um jogo de responsabilidades, tendo o Estado, muitas vezes, de se manifestar em casos extremos, quando a repercussão social alcança um nível elevado de pressão, ou quando se constata a ausência da família, assumindo assim uma responsabilidade primária ou subsidiária aos demais entes sociais.

A discussão se trava sobre a proteção do Estado, tanto na ordem política, como na administrativa e jurisdicional. Di Giovanni (1998) refere-se às formas que as sociedades encontram e desenvolvem os Sistemas de Proteção Social, com graus diferenciados de institucionalização, de acordo com o contexto de cada país, estado ou município, próprio da dimensão do poder. O Estado para proteger parte ou o conjunto dos seus membros se utiliza de diferentes estratégias - às vezes mais e às vezes menos institucionalizadas - de acordo com o perfil histórico-cultural apresentado.

Cumprir destacar o Princípio da Municipalização previsto pelo legislador estatutário no art. 88, I (Estatuto da Criança e do Adolescente), como uma das diretrizes da política de atendimento da população infantojuvenil. Com esse princípio o município assumiu responsabilidades pela execução de políticas e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, em parceria com o Estado e entidades não governamentais. Tal princípio tem a vantagem de adequar as políticas sociais à realidade local, aproximando-as das reais necessidades da população a ser atendida. Tudo isso significa que os municípios têm o poder de escolher a forma que melhor lhes convier para a execução de políticas sociais. É o poder discricionário da administração pública, que não pode ser confundido com arbitrariedade, autoritarismo e domínio.

A garantia de liberdade de escolha dos gestores frente às necessidades municipais tem que ser analisada diante do princípio constitucional da prioridade absoluta aos direitos básicos da criança e do adolescente, previsto no art. 227 da Carta Magna, como também no art. 4º do ECA. Como explicado em capítulos anteriores desta tese, tal princípio significa destaque em todas as esferas de interesse referentes à criança e ao adolescente, incluindo a judicial, a extrajudicial ou a administrativa.

Os modelos históricos de atendimento à infância e adolescência pobre, na abordagem da doutrina da situação irregular, instituídos pelos antigos códigos de menores (ver tópico 1.3), tinham como linha de ação principal a repressão à vadiagem e à mendicância através da Tutela do Estado, sob uma forte política de institucionalização de menores. Com respingo a esses modelos, comumente ainda se observam medidas municipais de retiradas forçadas de crianças e adolescentes de rua colocando-as em instituições fechadas, com as mais variadas justificativas e finalidades. Há intervenção estatal com aparente modelo de institucionalização para colocação em acolhimento institucional, para tratamento da dependência química, para aplicação de medidas socioeducativas, entre outros, ligados ao ambiente da rua.

Esse modelo é acompanhado por um discurso social institucionalizado. Foucault (2003) coloca que instituição é um espaço de isolamento e de segregação, fruto de uma sociedade disciplinar. Sendo assim, as instituições possuem diferentes finalidades, mas o ponto em comum que as atravessa está na existência da disciplina como necessidade de poder. Em comparação, Foucault diz que uma prisão se torna parecida com um hospital que, por sua vez, se parece com uma fábrica ou com outras formas de instituição, mantendo esta, forte proximidade com o quartel. Particularmente, as instituições de atendimento de crianças e adolescentes também constituem expressão do poder estatal, que tem nas mais diferentes formas o referencial de formação por meio da disciplina.

Na tentativa ainda de entender o significado de uma instituição para atendimento à infância, parte-se do conceito “entidade social total” de Goffman (2008, p. 11), que abrange em seu valor de componente institucional uma dimensão ampla que a define como um “local de residência ou trabalho onde um grande número de indivíduos com situação semelhante, separados da sociedade mais ampla por considerável período de tempo, levam uma vida fechada, formalmente administrada”.

As instituições do tempo moderno, dentro da visão contemporânea do direito da criança e do adolescente, têm, pelo menos do ponto de vista teórico, um referencial diferente dos abordados nas antigas práticas de menores. O objetivo sociopedagógico, o reconhecimento de ser um instrumento de transição para a reinserção familiar ou colocação em família substituta, o não isolamento social, o direito de convivência familiar e de participação em sociedade na institucionalização, além de particularmente o acolhimento não implicar em privação de liberdade, bem como dos diversos direitos do interno elencados na legislação vigente, são valores atuais que minimizam, mas não excluem a relação de poder foucaultiano no processo de institucionalização infantojuvenil.

Iniciando uma reflexão sobre cada modelo de atendimento de crianças e adolescentes em situação de rua, ter-se-á a análise partindo da visão de que diversas controvérsias atualmente se debruçam sobre a necessidade de se recriarem modelos estatais, bem como ações judiciais que intervenham de forma mais contundente e ostensiva no comportamento e na retirada de crianças da rua. Há no imaginário popular a necessidade de uma tutela obrigatória do Estado em caráter de urgência, reproduzindo a visão de que a institucionalização é a ação mais viável à problemática da vida indigna que se enfrenta na rua. A crítica radical e sustentada pela imprensa parte do problema sob o ponto de vista de urbanização e segurança pública, gerando conflitos sociais entre a ética e a submissão estatal, entre a repressão e a educação, em síntese, entre as diversas interpretações dadas à responsabilização social pela violação de direitos fundamentais.

A institucionalização de crianças e adolescentes é uma forma de poder, bem como uma tentativa de controle estatal sobre o problema da situação de rua, que traz grande repercussão social e divide a opinião pública sobre a eficácia desse tipo de ação estatal considerada de urgência. Por outro lado, Siqueira Júnior e Oliveira (2010) colocam que há um consenso popular de que a família ou um abrigo são ambientes mais protetivos e, por conseguinte, mais adequados ao desenvolvimento do que a rua. Por isso, há forte indicação do abrigamento como a Tutela do Estado de crianças desamparadas das famílias.

Não se nega que existem, nas demandas de crianças e adolescentes em situação de rua, a necessidade e a possibilidade legal do Estado de ter que assumir a guarda dessas crianças, por meio de instituições. Mas, questiona-se que o produto dessa condição confere significados e efeitos – tanto negativos como positivos - para o desenvolvimento da criança, bem como se reproduzem significados no contexto individual, tal qual no da convivência coletiva.

Iniciando pela composição do acolhimento institucional, é preciso compreender que o termo foi uma substituição no ECA ao antigo “abrigo”, conforme mudança descrita pela Lei de nº 12.010/2012. Houve uma formulação axiológica no atendimento de crianças e adolescentes, com gradativa extinção teórica dos internatos, orfanatos e instituições que então não ofereciam condições adequadas à formação e ao crescimento das crianças e adolescentes. Portanto, a nova nomenclatura de Acolhimento Institucional nada mais é do que o atendimento institucional a crianças e adolescentes que tiveram seus direitos violados e que necessitam ser afastados, temporariamente, da convivência familiar (MACHADO, V., 2011).

Com a mudança no Estatuto o afastamento de criança ou adolescente do convívio familiar como medida protetiva tornou-se competência exclusiva do juiz de direito, sendo aplicada por via judicial. O art. 93 (ECA) abre a possibilidade para as entidades, em caráter

excepcional e de urgência, de acolher crianças e adolescentes sem prévia determinação da autoridade competente, fazendo comunicação do fato em até 24 (vinte e quatro) horas ao Juiz da Infância e da Juventude. A aplicação desse tipo de medida implica a suspensão do poder familiar sobre as crianças e os adolescentes em situação de risco, tendo o Conselho Tutelar função importante para a colocação provisória ou definitiva em acolhimento institucional.

Sendo assim, o encaminhamento de crianças e adolescentes às instituições de acolhimento institucional, governamentais ou particulares, passou a depender da expedição de uma guia de acolhimento, por parte da autoridade judiciária. Passou a ser uma medida provisória e excepcional, utilizada como forma de transição para reintegração familiar ou colocação em família substituta. De qualquer maneira, o Conselho Tutelar ao acolher uma criança, tem que promover a judicialização da situação, sendo o problema passado para o Estado, em parte, por via jurisdicional, porque a execução através das entidades de atendimento cabe ao poder executivo, fiscalizadas, segundo o artigo 95 do ECA, pelo judiciário, Ministério Público e pelos Conselhos Tutelares.

A Resolução Conjunta CNAS/CONANDA nº 1, de 18 de junho de 2009 (BRASIL, 2009c) coloca que o acolhimento institucional (ou programas de acolhimento) pode ser oferecido em diversas modalidades e gerido por diferentes instituições governamentais ou não governamentais, tais como: **abrigo institucional** para pequenos grupos, executado em unidade institucional semelhante a uma residência, em área residencial da comunidade e destina-se ao atendimento de grupos de até vinte crianças e/ou adolescentes; **casa-lar**, que se configura como unidade residencial, na qual pelo menos uma pessoa ou casal trabalha como educador/cuidador residente – em uma casa que não é a sua – prestando cuidados a um grupo de até dez crianças e/ou adolescentes; e **casa-passagem**, que propõe acolhimento de curtíssima duração, onde se realiza diagnóstico eficiente, com vista à reintegração à família de origem ou encaminhamento para acolhimento institucional ou familiar.

Independente da nomenclatura, todas essas modalidades de acolhimento constituem “programas de abrigo” previstos no Art. 101, inciso VII, do ECA, devendo seguir os parâmetros dos Art. 90-94 (no que couber). Destinam-se ao acolhimento provisório de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar por abandono ou cujas famílias ou responsáveis se encontrem temporariamente impossibilitados de cumprir sua função de cuidado e proteção, até que seja viabilizado o retorno ao convívio com a família de origem ou, na sua impossibilidade, encaminhamento para família substituta (BRASIL, 2009b).

Segundo informações compiladas pela Comissão da Infância e Juventude do Conselho Nacional do Ministério Público, em inspeção realizada até março de 2013, em 2.247 entidades

de acolhimento institucional e 123 entidades voltadas ao acolhimento familiar, os promotores assinalaram a existência de atendidos em condições especiais, entre elas a condição de rua. No recorte de acolhimento com especificidades, a maior prevalência na região Centro-Oeste é de crianças e adolescentes com deficiência mental; no Nordeste, acolhidos com trajetória de rua; no Norte, com números bastante próximos, acolhidos com deficiência mental, deficiência física e em situação de rua; no Sudeste, indivíduos com deficiência mental, seguidos de acolhidos com transtorno mental, dependência química e em situação de rua. Por fim, no Sul, dentro do universo de acolhidos com especificidades, são mais numerosos os acolhidos com deficiências e transtornos mentais (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2013a). É importante compreender que a falta de condições materiais para os cuidados dos portadores de necessidades especiais, bem como nos casos de dependência química, existe uma transitoriedade entre a casa e a rua, o que pode mascarar o resultado. De forma geral, a inspeção verificou que a pobreza foi a principal ponte para o confinamento.

Segundo Fariello (2015) no último Censo Suas, de 2014, desenvolvido pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), há 36.032 crianças e adolescentes no país, residentes em 2.380 serviços de acolhimento. Estão incluídos abrigos institucionais, casas de passagem, casa-lar, casa-lar em aldeia, repúblicas e residências inclusivas, entre outros tipos. Das crianças e adolescentes abrigados, a maioria – 18.577 – encontra-se na região Sudeste.

Negrão e Constantino (2011, p. 87-88) afirmam que a grande maioria das crianças institucionalizadas tem como pano de fundo uma família em risco iminente, cujos direitos fundamentais não são assegurados, em muitos dos casos, sem uma estrutura mínima para a sustentabilidade, tendo a sua própria sobrevivência ameaçada. “São famílias em situação de vulnerabilidade pessoal/ social”. Desta forma, o acolhimento institucional passa a ser o local de crianças e adolescentes em condição de desamparo social, com falhas na execução das políticas públicas; sendo assim, o “abrigo, que deveria objetivar a proteção termina sendo aplicado como uma espécie de paliativo”.

Existe uma correlação muito forte entre as instituições e a situação de rua. São comuns, nos noticiários da imprensa, as denúncias de intervenção estatal, de retiradas bruscas das pessoas das ruas, e pedidos de comerciantes e da população para recolher quem dorme ou permanece em locais próximos aos estabelecimentos comerciais. Para compreender o fato passa-se um recorte de algumas reportagens encontradas na mídia que tratam sobre o problema de uma forma geral (ver quadro 1).

Quadro 1 - Recorte de reportagens sobre atuações/pedidos de tutela do Estado para retirada de pessoas das ruas em diferentes estados brasileiros

(Continua)

ESTADO/ DATA	SÍNTESE DA REPORTAGEM
Amapá 22/09/2014	<ol style="list-style-type: none"> 1. Título: Em 2014, ação retirou 59 pessoas em risco social das ruas de Macapá 2. Trechos da Reportagem: “Em 2014, 59 pessoas foram retiradas das ruas de Macapá por uma ação realizada pelo Centro de Referência Especializado em Assistência Social (Creas) e Secretaria Municipal de Assistência Social e do Trabalho (Semast). A ação faz parte do Plano Brasil Sem Miséria e a informação é da coordenadora do Creas, Nívea Mendes. Segundo ela, as abordagens sociais identificam dependentes químicos, moradores de rua, garotas de programa e crianças ligadas ao trabalho infantil. As pessoas resgatadas são encaminhadas para recuperação em centros especiais e conselho tutelar.” 3. Autor: Fabiana Figueiredo 4. Fonte: http://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2014/09/em-2014-acao-retirou-59-pessoas-em-risco-social-das-ruas-de-macapa.html. Acesso em: 25 abr. 2016.
Bahia 02/06/2014	<ol style="list-style-type: none"> 1. Título: Defensoria denuncia retirada de moradores de rua em Salvador 2. Trechos da Reportagem: “A poucos dias do início da Copa do Mundo, a prefeitura de Salvador é alvo de uma Ação Civil Pública por supostamente retirar moradores de rua de áreas centrais da cidade, incluindo o entorno do estádio da Fonte Nova. A ação, movida pela defensoria pública do Estado da Bahia determina que a prefeitura não pratique uma ‘política higienista’ ao supostamente retirar pessoas e seus pertences das ruas de forma deliberada. A prefeitura de Salvador nega as denúncias.” 3. Autor: João Pedro Pitombo 4. Fonte: http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/06/1464010-defensoria-denuncia-retirada-de-moradores-de-ruas-em-salvador.shtml. Acesso em: 20 maio 2016.
Mato Grosso do Sul 20/11/2015	<ol style="list-style-type: none"> 1. Título: Polícia age contra moradores de rua em Campo Grande 2. Trechos da Reportagem: “O Centro de Defesa dos Direitos Humanos (CDDH), de Campo Grande (MS), entidade filiada ao MNDH protestou, na última sexta-feira (15 de fevereiro), contra a remoção de moradores de rua – entre eles, muitos menores – pela Polícia Militar do Estado. O presidente do CDDH, Paulo Ângelo de Souza, vê evidências de violação dos direitos humanos na ação. ‘Essas pessoas estão sendo levadas em camburão para uma repartição da polícia. Está claro que sofrem constrangimento. As pessoas têm direito de ir e vir’. Moradores estão sendo expulsos do entorno da Feira Central de Campo Grande (MS) e encaminhados ao Cepol (Centro de Especialidades Policiais) desde as 20 horas da última sexta-feira. A ação é coordenada pela Procuradoria da Cidadania e visa retirar das ruas de Campo Grande os flanelinhas, malabaristas e moradores de rua em geral.” 3. Autor: Sem identificação 4. Fonte: http://www.mndh.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=377. Acesso em: 20 jun. 2016.
Minas Gerais 14/06/2013	<ol style="list-style-type: none"> 5. Título: Belo Horizonte é acusada de praticar “ação higienista” contra moradores de rua 6. Trechos da Reportagem: “O Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos da População em Situação de Rua e Catadores de Materiais Recicláveis (CNDDH) acusa a Prefeitura de Belo Horizonte de promover uma suposta ação higienista contra moradores de rua da capital mineira. Segundo nota divulgada pelo órgão, que mantém parceria com o Ministério Público Estadual (MPE), várias denúncias foram recebidas nos últimos dias dando conta da apreensão de pertences dos moradores de rua, além da retirada compulsória das pessoas nessa situação das vias públicas. Ações higienistas têm acontecido corriqueiramente na cidade de Belo Horizonte, e são muitas as denúncias que o CNDDH tem recebido nos últimos dias.” 7. Autor: Rayder Bragon 8. Fonte: http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2013/06/14/belo-horizonte-e-acusada-de-praticar-acao-higienista-contra-moradores-de-rua.htm. Acesso em: 23 maio 2016.

Quadro 1 - Recorte de reportagens sobre atuações/pedidos de tutela do Estado para retirada de pessoas das ruas em diferentes estados brasileiros	
(Conclusão)	
ESTADO/ DATA	SÍNTESE DA REPORTAGEM
Paraná 12/02/2016	<p>1. Título: “Não vamos cair no papo higienista”, diz Marcia Fruet sobre moradores de rua de Curitiba</p> <p>2. Trechos da Reportagem: “Primeira-dama e presidente da Fundação de Assistência Social (FAS) na gestão de Gustavo Fruet (PDT), a jornalista Marcia Olescovicz Fruet afirma que não vai mudar a política de moradores de rua para atender a apelos ‘higienistas’, nem que isso custe a reeleição do marido em outubro. A declaração vem depois de um pedido da Associação de Bares e Casas Noturnas (Abrabar) para que os moradores fossem retirados das calçadas à força. Marcia também defende o fechamento do maior abrigo da cidade, na Conselheiro Laurindo, dizendo que era uma ‘filial do inferno’.”</p> <p>3. Autor: Rogerio Waldrigues Galindo</p> <p>4. Fonte: http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/nao-vamos-cair-no-papo-higienista-diz-marcia-fruet-sobre-moradores-de-rua-de-curitiba-7repp4scickn5f5jcloyti1qb. Acesso em: 20 abr. 2016.</p>
Pernambuco (sem data)	<p>1. Título: Operação põe ordem na Maciel Pinheiro. (Recife)</p> <p>2. Trechos da Reportagem: “Pela manhã, 23 pessoas foram retiradas do local e encaminhadas à assistência social do município. À noite, funcionários da Empresa de Manutenção e Limpeza Urbana (Emlurb) também começaram a isolar a praça com tapumes. A prefeitura prometeu finalizar a reforma ainda este mês. O policiamento também foi reforçado. A Secretária de Assistência Social do Recife, Niedja Queiroz, contou que, com exceção de duas crianças, todos os indigentes que buscavam abrigo na Maciel Pinheiro são dependentes de álcool, crack ou cola. ‘A maior dificuldade é a droga. Primeiro, a gente tem que acolher e tirá-los do estado de transtorno. Só depois podemos conversar’, disse. [...] Além da colocação de madeiras para cercar a praça com tapumes, servidores da Emlurb também recolheram colchões, outros pertences de moradores de rua e entulhos. Um reforço policial designado pela Secretaria de Defesa Social (SDS) acompanhou o trabalho.”</p> <p>3. Autor: Jorge Cavalcanti</p> <p>4. Fonte: www.ufpe.br/agencia/clipping/index.php?option=com_content&view=article&id=4231:operacao-poe-ordem-na-maciel-pinheiro&catid=34&Itemid=122. Acesso em: 25 jun. 2016.</p>

*O recorte foi feito de forma aleatória, tem caráter meramente ilustrativo, não tem pretensão de representar a opinião pública. Também não foi pré-definido critério temporal para a escolha das reportagens.

Como afirmado, diferentes capitais do Brasil têm adotado políticas compulsórias de retiradas de crianças e adolescentes das ruas, a exemplo do Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte etc. Essas ações, geralmente justificadas com o objetivo, entre outros, de internar forçosamente crianças e adolescentes dependentes químicos que moram na rua, levantaram polêmicas, com diversos manifestos dos órgãos de defesa da criança e do adolescente, entre eles o Conselho Nacional de Direito da Criança e do Adolescente, Conselho Nacional de Assistência Social, Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) do Rio de Janeiro, Política sobre Drogas e Conselhos de Psicologia.

O debate teve início no Rio de Janeiro, por intermédio da Resolução nº 20 da Secretaria Municipal de Assistência Social, de 27 de maio de 2011, Protocolo do Serviço Especializado em Abordagem Social. Para melhor compreender, essa Política Municipal de Atendimento à Criança e ao Adolescente em Situação de Rua, publicada pelo Conselho Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro, focalizou ações de acolhimentos sistemáticos, visando à saída ativa da população infantojuvenil de rua. A ação se desenvolve com as retiradas forçadas dessa população, levando-a para instituição com justificativa na necessidade de retirá-las para serem submetidas a tratamentos de dependência química, com o fim de reabilitação da saúde.

Também em São Paulo, um termo de cooperação técnica assinado pelo governo do estado de São Paulo, Tribunal de Justiça, Ministério Público e OAB, foi foco da ação conjunta de retiradas de dependentes químicos da Cracolândia, na Luz - região central de São Paulo. Na ação, vinculada ao programa governamental do município, chamado Braços Abertos, implantada em 2014, foram retiradas barracas e carroças dos moradores, além de incluir o modelo de internação forçosa e retirada de usuários de *crack* das ruas.

Os defensores das medidas compulsórias de internação de dependentes químicos se baseiam no artigo 196 da CF (BRASIL, 1988), que diz que o Estado tem o dever de promover a saúde e o bem-estar de todos, com o objetivo de resgatar a dignidade desses cidadãos. Também na Lei nº 10.216/2001 (BRASIL, 2001), conhecida como Lei da Reforma Psiquiátrica, que prevê a internação compulsória determinada pelo juiz, de acordo com a legislação vigente, que levará em conta as condições de segurança do estabelecimento, quanto à salvaguarda do paciente, dos demais internados e funcionários.

O problema é que a internação compulsória traduz uma visão de incapacidade, recaindo diretamente no direito à autonomia, na identidade, no livre-arbítrio e possíveis estigmas sofridos na situação de rua ante a sociedade. A discussão é sobre o fato de o ato de internar forçosamente violar ou não os direitos das crianças e dos adolescentes de rua, bem como de restringir ou não a liberdade de escolha e de locomoção.

A grande novidade das ações de internação forçada de crianças e adolescentes em situação de rua para o tratamento de saúde mental é que o procedimento adotado não vislumbra caso a caso, mas como uma política de saúde pública. A Lei nº 10.216, Lei da Reforma Psiquiátrica, prevê a internação compulsória como medida excepcional a ser adotada por um juiz, dentro do processo judicial, com necessidade de avaliação mais cuidadosa sobre as reais necessidades da internação para o usuário específico. Para Pergentino (2014) a remoção forçada da população vulnerável e em situação de rua para tratamento em

instituições fechadas maximiza um duplo estigma: a rua e as drogas. É o olhar da Justiça Terapêutica como mecanismo de internação compulsória em massa.

Com base nessa realidade é que críticos, fundamentados nas teorias utilitárias e higienistas, fazem analogia das escolhas forçadas de crianças e adolescentes de forma coletiva para tratamento químico com as antigas internações compulsórias dos hansenianos, que tiveram o controle da doença através da exclusão e segregação, como modelo de intervenção estatal. Para Vicentin, Assis e Joia (2015), essas modalidades tentam justificar o recolhimento e a privação de liberdade de crianças e adolescentes, sob a forma da internação com a desculpa do direito à saúde.

Por outro lado, o próprio direito de autonomia não pode ser considerado um direito absoluto; em alguns casos é possível mitigá-lo e suprimi-lo quando em confronto com outros princípios e institutos, em especial com a solidariedade e a vulnerabilidade no caso concreto, a depender. Acredita-se que a liberdade de agir do indivíduo pode ser mitigada em prol da vulnerabilidade do paciente (COSTA, 2015).

Não se concebe, diante da evolução dos direitos humanos e dos infinitos debates que giram em torno da injustiça social que acometem moradores de rua, compreender as peculiaridades do processo de desenvolvimento da criança e do adolescente sem se preocupar com a pessoa humana, sem vincular as discussões sobre os seus direitos fundamentais à de um possível confronto desses direitos. Isso significa que, mesmo adotando uma visão sistêmica de interpretação dos direitos fundamentais, no caso concreto, o embate pode ser inevitável, o que leva à discussão da possibilidade ou não de valorização hierárquica desses direitos para garantia da dignidade humana.

Para Costa (2015) o conflito ocorre quando o exercício de um direito colide com o exercício de outro direito, restringindo-o, de modo que os dois não podem ser praticados sem que um reflita no outro. No caso de internação coercitiva de dependentes químicos infantojuvenis em situação de rua, supostamente estamos diante de possíveis confrontos entre a liberdade, a dignidade da pessoa humana e o direito à convivência familiar.

Sobre as ponderações entre direitos fundamentais previstos no texto constitucional, ao tratar sobre a internação compulsória de crianças e adolescentes dependentes químicos em situação de rua ainda se fala em confronto entre o direito à vida e o direito à liberdade. O argumento de Garcia (2012, p. 15) é “que, sem vida, não há como reivindicar liberdade. A liberdade tem limites. O que não tem limites e é inquestionável é o direito à vida”. Nesta interpretação a dependência química coloca indiscutivelmente a criança e o adolescente em risco de vida.

Se a justificativa de internar crianças e adolescentes em situação de rua é voltada para a urgente necessidade de tratar da doença psíquica da dependência, levando em consideração a possibilidade de existirem crianças e adolescentes nas ruas sem necessariamente serem dependentes químicas, também se admite a possibilidade de retirá-las das ruas coercitivamente pelo Estado e colocá-las em instituição, entendendo que o local é inadequado para sua permanência? (LIMA, W.; CARVALHO; LIMA, C., 2012).

Não se pode negar que a vida na rua, apesar de aos olhos de outros ser considerada uma aberração à vida humana e inexplicável ao processo sadio de desenvolvimento, segue determinados valores ou objetivos próprios, como a busca pela sobrevivência pessoal e/ou familiar, ou mesmo a identificação com um lugar, sentimento de pertença a uma comunidade, mesmo que a partir de uma identidade “fragilizada”, precária talvez, mas que pode transmitir a sensação de segurança e de acolhimento, que o local de origem não mais lhes concede. A rua é seu espaço de representação social, que de certa forma permite a sensação de liberdade e autonomia.

Retirá-las desse ambiente de forma brutal pode significar um corte radical na sua identidade, uma violência aos seus atuais sentimentos, o que geraria um desrespeito à sua própria existência. Por outro lado, ficar inerte a tal situação, acreditando que tal condição representa a melhor escolha para sua vida, é cegar diante da situação. Não resta dúvida de que a rua não é o lugar adequado para se viver.

Compreende-se que a criança e o adolescente de rua, além de colocarem em risco sua própria vida, também podem expor a vida de terceiros, da comunidade, quando ficam vulneráveis às mais diversas formas de exploração por adultos. Portanto, o direito individual de liberdade e da livre escolha da criança e do adolescente deve ser relativizado na medida em se questiona a segurança da sociedade e a sua própria vida. Preservar sua dignidade é também dar condições para um futuro promissor. O confronto dos direitos fundamentais, neste caso, é inevitável.

No que se refere ao uso de medidas compulsórias de retirada de crianças e de adolescentes, a questão maior a ser levantada é como se desenvolve a proposta. Qualquer ação que tem como método a intimidação, a coação, a violência e o uso da força, é inquestionavelmente uma afronta aos direitos fundamentais; os fins não podem jamais justificar os meios. Portanto, a proposta de colocação para tratamento em instituição de dependentes químicos é diferente do acolhimento institucional de crianças e adolescentes em termos de objetivos, mas não pode ser diferente quanto aos princípios e prerrogativas para a sua existência.

Partindo para discutir outra vertente da tutela institucionalizada do Estado, um ponto importante se refere ao estigma da criminalidade na condição de rua. A necessidade de sobrevivência na rua e o uso de drogas conduzem a um número maior de práticas ilícitas, aumentando a vulnerabilidade à delinquência.

As questões socioeconômicas aparecem como fator que desperta condutas transgressoras na infância e na juventude. Não se aborda aqui a pobreza em uma relação causal com a criminalidade na juventude, mas de entender os efeitos da pobreza no diagnóstico de exclusão social, influenciando diretamente na expectativa de vida dos jovens, em consequência, nas escolhas de comportamentos antissociais. Não se pode negar a ilusão de que algumas práticas delituosas produzem ganhos financeiros mais rápidos e que coadunam com as necessidades urgentes de crianças e adolescentes em situação de rua de adquirir objetivos que satisfaçam as suas necessidades imediatas.

Ante a tutela do Estado para coibir tal delinquência e o problema da institucionalização de crianças em situação de rua que praticam condutas delituosas, para melhor compreender ter-se-á inicialmente breves notas de esclarecimento sobre o olhar dado pelo sistema de garantias de direito da criança e do adolescente para nortear a intervenção estatal.

Todo ato delituoso, por ação ou omissão, praticado por inimputáveis menores de 18 anos, é denominado ato infracional. Os conceitos que explicam o ato infracional se identificam com as próprias figuras típicas que definem um crime (DELMANTO, 2010); por isso, legitimam uma resposta estatal, que analogicamente assume a função do direito penal de tutela jurídica, protegendo os bens jurídicos (JESUS, 2013). Para coibir e reprimir as condutas lesivas ou perigosas a bens jurídicos fundamentais, a lei utiliza rigorosas formas de reação e intervenção estatal.

Nos parâmetros do direito infracional ficam os adolescentes sujeitos à aplicação de medidas socioeducativas ou protetivas; as crianças, apenas à medida protetiva. As medidas socioeducativas são aplicadas objetivando ao adolescente a responsabilização, a integração social e a desaprovação da conduta; a sua indicação dependerá da capacidade do adolescente em cumpri-la, das circunstâncias e da gravidade da infração.

Salzgeber (2012) em pesquisa no banco de dados e nos Sistema de Informatização vinculados à execução das medidas socioeducativas em meio aberto na cidade de Belo Horizonte concluiu que a taxa de reincidência de práticas de atos infracionais de adolescentes em situação de rua tem um número superior a 10 vezes em comparação com os demais

adolescentes. Sobre a natureza dos atos praticados, essa população comete com maior frequência atos ligados a furto e roubo.

As medidas socioeducativas em meio fechado, a semiliberdade e a internação implicam privação de liberdade, sendo a segunda a mais grave de todas as medidas; por isso, ela só pode ser aplicada quando se tratar de ato infracional cometido mediante grave ameaça ou violência à pessoa, por reincidência de infrações graves e por descumprimento da medida anterior imposta, ou ainda antes da sentença, de caráter provisório, com prazo máximo de 45 dias.

A medida de internação não comporta prazo fixado, mas não poderá exceder três anos. Isso significa que, independente da conduta hedionda ou não do adolescente, ele só pode ficar em internação por, no máximo, três anos, tendo sua liberação compulsória aos 21 anos. Essa regra tem gerado confrontos de opiniões no que diz respeito à proporcionalidade da conduta e sua responsabilização, impunidade e o olhar de inércia da tutela estatal frente à questão, gerando na atualidade a discussão social sobre a redução da maioridade penal, reflexo do modelo de punibilidade da institucionalização através do cárcere.

Sendo assim, tanto o SINASE quanto o Estatuto normatizam o funcionamento das entidades de internação de jovens infratores. Todas as entidades e/ou programas que executam as medidas socioeducativas devem seguir alguns princípios, dos quais se destacam: a legalidade; excepcionalidade da intervenção judicial e da imposição de medidas, favorecendo-se meios de autocomposição de conflitos; prioridade a práticas ou medidas que sejam restaurativas e, sempre que possível, atendam às necessidades das vítimas; proporcionalidade em relação à ofensa cometida; brevidade; individualização, considerando-se a idade, capacidades e circunstâncias pessoais do adolescente; mínima intervenção, restrita ao necessário para a realização dos objetivos da medida; não discriminação do adolescente; e fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários no processo socioeducativo (BRASIL, 2012b). Assim como nas medidas protetivas, as medidas socioeducativas buscam o fortalecimento dos vínculos familiares e afetivos.

A respeito do perfil das instituições socioeducativas no Brasil, o Conselho Nacional do Ministério Público em inspeções realizadas no ano 2013, em 392 unidades socioeducativas cadastradas, sendo 287 unidades de internação (total 321 unidades cadastradas) e 105 unidades de semiliberdade (total de 122 cadastradas) encontrou a presença de 20.081 adolescentes em cumprimento de medidas de privação e restrição de liberdade. Destes, 18.378 cumpriam medida socioeducativa de internação (provisória, definitiva e internação-sanção), enquanto 1.703 estão no regime da semiliberdade. O perfil do adolescente encontrado tanto

nas unidades de internação quanto de semiliberdade é predominantemente formado por indivíduos do sexo masculino, dos 16 aos 18 anos. Constatou-se que havia índices elevados de superlotação e déficit de vagas em muitos estados, os maiores na região Nordeste, com 4.000 internos para uma rede que tem capacidade para acolher pouco mais de 2.000. Também, atestou-se a inobservância aos parâmetros estabelecidos pelo SINASE quanto a: número máximo de internos; relação unidades de internação *versus* área territorial, para garantir a regionalização; salubridade, estrutura física e nas ações socioeducativas (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2013b).

A institucionalização de crianças e adolescentes infratores através das medidas socioeducativas reflete a violência que acomete e sofrem os adolescentes na rua. Como o número de reincidência de atos infracionais é alto, não se pode falar em eficácia da institucionalização para coibir a criminalidade na rua. Em relação às instituições de acolhimento o problema se expande para o envelhecimento no perfil dos acolhidos por longo período sem conseguir a reintegração com a família de origem e sem ter sido colocada na modalidade de família substituta (SOUZA; BRITO, 2015).

Alguns problemas são comuns nos dois modelos institucionais: de modo geral, a superlotação, a dificuldade de capacidade no quadro de profissionais, a falta de estrutura física, os problemas disciplinares por falta de adaptação e as fugas de crianças e adolescentes, constantes nas duas modalidades institucionais, além das dificuldades de captação de recursos financeiros para a manutenção dessas instituições. Negrão e Constantino (2011) afirmam que boa parte das entidades de abrigamento ainda se mantém pelo assistencialismo, tendo forte influência religiosa.

O acolhimento institucional situa-se na proteção social especial, mantida por verbas públicas orçamentadas, além do fundo nacional, estadual e municipal de direito da criança e do adolescente, vinculado aos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente; as doações são fontes de recursos financeiros para a sua sustentabilidade. Em relação às medidas socioeducativas o SINASE determina que serão cofinanciadas com recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social, além de outras fontes. O Art. 31 do SINASE preceitua que os “Conselhos de Direitos, nas 3 (três) esferas de governo, definirão, anualmente, o percentual de recursos dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente a serem aplicados no financiamento das ações”.

Mesmo com a previsão legal, do ponto de vista econômico a manutenção dessas instituições por parte do Estado não tem sido muito fácil, as parcerias entre as instituições não

governamentais têm sido importantes para a sua manutenção e as doações da sociedade civil têm sido almeçadas para preservar os seus fins.

Ainda se destaca o impacto econômico frente ao problema, visto que a manutenção da dependência institucional pode gerar um ciclo vicioso de dependência econômica e social nas fases posteriores de vida dos adolescentes e das crianças em situação de rua, com efeitos diretos no desenvolvimento socioeconômico do país.

Mesmo com todos esses questionamentos, Santana, Doninelli e Koller (2010) afirmam que, apesar de tudo, as instituições de atendimento constituem uma importante política pública, destinadas aos cuidados das crianças em situação de rua em todo o Brasil.

Fechada ou aberta, é na instituição onde existe a esperança do Estado em promover a segurança psicofísica dessas crianças, já que na rua se torna quase impossível essa missão. Todavia, a escolha por modelo institucionalizado deve ser usada como alternativa, quando as demais fontes de reintegração familiar não surtam mais efeitos; ademais, a instituição não pode ser considerada o local de substituição dos vínculos socioafetivos, mas um instrumento de passagem para alcançar esses fins.

CAPÍTULO IV: ATUAÇÃO ESTATAL FRENTE À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE EM SITUAÇÃO DE RUA

Nos registros apresentados ao longo dos capítulos anteriores, constata-se que são diversas as necessidades a serem enfrentadas com a problemática exposta neste trabalho, exigindo mecanismos de ações variados tanto por parte do Estado - com extensão de atuação do Poder Administrativo, Executivo, Judiciário - como da sociedade civil.

Sendo assim, o estudo sobre o tema resulta num campo diferenciado de intervenção pública, o que intima a delimitar a última categoria deste trabalho, qual seja, investigar as intervenções estatais sobre o problema. A proposta parte de dois ângulos, dividida na postura do Poder Executivo Federal e do Poder Judiciário frente à questão atual de crianças e adolescentes em situação de rua, estendendo a interpretação da ocupação de modo a alcançar três funções: a administrativa, a legislativa e a jurisdicional.

No primeiro ângulo, a preocupação gira em torno de analisar o modo de organização que permite deliberar as ações que alcancem tal população. O foco se concentra nos fundamentos que norteiam as políticas adotadas no Brasil como instrumento estatal que garantam os direitos fundamentais de crianças e adolescentes em condição de vulnerabilidade. Com base nas informações obtidas tem-se a necessidade de fornecer no capítulo um panorama das políticas e programas que compõem hoje o conjunto de medidas do Estado, em nível federal, destacando suas principais formas e programas escolhidos que, direta ou indiretamente, alcancem a questão da situação de rua.

O perfil escolhido parte do resgate das diretrizes federais dos documentos oficiais destinadas às políticas públicas para a população de rua entre os anos 2003 e 2016 (até julho), entrando, portanto, nos Governos Federais de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. A posse do presidente Michel Temer deu-se em agosto de 2016, motivo pelo qual delimitou-se o espaço temporal, visto que o novo governo, muito recente, ainda não oferece possibilidade de interpretações mais sólidas de proposta para o desafio da problemática de crianças e adolescentes em situação de rua.

Para realizar a análise, desenvolve-se um esforço no sentido de resgatar as legislações e redirecioná-las, com fins didático-ilustrativos, para cinco dimensões, quais sejam: econômica, educacional, sociofamiliar, integridade física e pessoal, que será melhor explicada no tópico seguinte, pertinente à pesquisa.

Com a intenção de demarcar a população alvo deste estudo, serão considerados referências conceituais as crianças e os adolescentes em situação de rua que já tiveram os

vínculos familiares fragilizados ou totalmente rompidos e que possuem na rua, mesmo que de modo transitório, uma relação enquanto espaço de moradia e referência no seu cotidiano social.

O segundo ângulo de análise dedica-se à pesquisa jurisprudencial, representada inicialmente na análise das decisões do Superior Tribunal de Justiça (STJ) dos processos informatizados que chegaram às altas cortes brasileiras e que tenham, no conteúdo do pedido, recolhimento institucional de crianças e adolescentes em situação de rua, julgados no mesmo período temporal, posteriormente nas cortes estaduais conforme critérios.

O ponto inicial do percurso da análise da categoria “intervenção estatal” concentra-se em entender o significado das políticas públicas destinadas a crianças e adolescentes em condição de vulnerabilidade, bem como o contexto em que se apresenta na estrutura do Estado, também na edificação da proteção e organização do direito infantojuvenil, fazendo parte dos desejos da sociedade.

4.1 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM UM ESTADO DEMOCRÁTICO E SOCIAL DE DIREITO

A situação de rua é um retrato do descompasso entre a garantia de direitos normatizados no Brasil e a efetivação deles, visivelmente violados princípios constitucionais. Entende-se que quando se chega a uma política estatal de institucionalização com crianças e adolescentes é porque antes houve falhas na inserção ou ausência de políticas públicas para o fortalecimento da família, falhas na construção da sua cidadania.

As políticas públicas são os instrumentos previstos no Sistema de Garantias de Direitos da criança e do adolescente para atuação estatal como assegurador dos direitos fundamentais, tendo como pilar o olhar da Proteção Integral já bastante explorado neste trabalho. Mônica Leal (2015, p. 144) afirma que as políticas públicas são consideradas “instrumentos de atuação (política) voltados à realização dos direitos fundamentais (jurídicos)”, dados por meio de opções/escolhas políticas, associadas à noção de discricionariedade. Para Buci (2006, p. 19) a política pública “incorpora elementos sobre a ação necessária e possível naquele momento determinado, naquele conjunto institucional e projeta-os para o futuro mais próximo”.

Para adentrar no contexto das políticas públicas, comunga-se da interpretação de Frizzo e Sarriera (2005) na análise das propostas para intervenção estatal em crianças e adolescentes levantadas por Brancher (1999):

É por meio de políticas públicas de qualidade que são garantidas as condições para o desenvolvimento sadio, enquanto as medidas de proteção especial sinalizam medidas compensatórias, que devem ser acionadas quando as políticas públicas foram insuficientes para promover o desenvolvimento adequado, e são executadas por entidades ou programas especiais. (FRIZZO; SARRIERA, 2005, p. 14).

O ponto chave da questão se concentra como uma opção, um espaço de escolha do meio para realização de determinado fins, os direitos fundamentais. Petri (2008) coloca que as políticas públicas são diretrizes para ações de indivíduos, de organizações e do Estado, devem ser entendidas como um conjunto de processos que culminam na escolha racional e coletiva de prioridades, para definição dos interesses públicos reconhecidos pelo direito. Canela Júnior (2009) as define como todos os atos legislativos e administrativos necessários à satisfação espontânea dos direitos econômicos e sociais.

Para melhor resumir os horizontes conceituais Carvalho Filho (2008, p. 110/111) coloca que políticas públicas indicam quais são “as diretrizes, estratégias, prioridades e ações que constituem as metas perseguidas pelos órgãos públicos, em resposta às demandas políticas, sociais e econômicas e para atender aos anseios oriundos das coletividades”.

As escolhas das políticas públicas têm finalidades específicas. Pousa Júnior (2012) ao tratar de crianças e adolescentes como pessoas em situação de rua, divide os programas sociais em:

Políticas desenvolvimentistas, que se concentram nas políticas de crescimento econômico e social do país, entra aqui a luta contra a pobreza; **políticas emancipatórias**, também desencadeadas a partir de políticas voltadas para a superação da pobreza, exigem novos arranjos institucionais capazes de promover a articulação entre políticas setoriais e formas mais amplas de participação do público; **política redistributiva**, se dividem em políticas estruturais e compensatórias, a primeira combina as políticas a partir da redistribuição de ativos (acesso ao crédito, impacto a longo e médio prazo), enquanto as compensatórias corrigem temporariamente, a posteriori com impacto de curto prazo. (POUSA JÚNIOR, 2012, p. 13).

Não se tem hoje como pensar nos problemas da infância e juventude em condição de risco sem analisar a estrutura que compõe os programas de ação das políticas públicas e a responsabilidade do Poder Estatal para criação de um espaço que viabilize a formulação e controle através da participação popular na gestão administrativa do Estado. Como bem colocam Rizzini, Noiffe e Baptista (2006), o Estatuto entende claramente que a criança e o adolescente devam estar assegurados por políticas públicas de proteção, promoção e direitos, bem como as suas respectivas famílias.

Deste modo, o Direito da Criança e do Adolescente enfatiza o acompanhamento da sociedade civil na construção e fiscalização das políticas públicas, levantando as perspectivas para que se transformem em instrumentos provocadores de mudanças sociais positivas. O próprio ECA (BRASIL, 1990b) ao discorrer sobre as linhas gerais e as diretrizes da política de atendimento, determina a descentralização administrativa, a municipalização das ações, a participação popular e da comunidade organizada na formulação, no controle e na fiscalização das políticas públicas através dos conselhos dos direitos da criança e do adolescente nos três níveis da federação, ou seja, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONDECA) e o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA).

Os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente são órgãos colegiados permanentes de caráter deliberativo e composição paritária, gestores de políticas públicas, previstos também na Lei nº 8.242/91. Especialmente em nível nacional, o CONANDA integra a estrutura básica da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR). É composto de 28 conselheiros titulares e 28 suplentes, sendo 14 representantes do Poder Executivo e 14 representantes de entidades não governamentais que possuem atuação em âmbito nacional e atuação na promoção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes (BRASIL, 2016a).

Como se observa, tais conselhos, na atual formação da composição do Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente, são fundamentais para a elaboração das políticas públicas destinadas à condição de vulnerabilidade. Para Dabull e Chaves (2014) a composição do órgão, formada pela sociedade civil e por representantes governamentais, estabelece um modo de gestão deliberativo e, ao mesmo tempo, vinculante. A característica fundamental dele é promover o diagnóstico, estabelecer diretrizes para suas soluções e, por fim, unir as ações dos gestores do Poder Executivo a tais decisões.

Ao interpretar conjuntamente os artigos 87 e 88 do Estatuto da Criança e do Adolescente, alterado pela Lei nº 13.257, de 2016 (BRASIL, 2016a), verifica-se a manutenção dos fundos orçamentários dos conselhos e também se projeta um sistema articulado, com criação de programas descentralizados político-administrativos referentes à garantia das políticas sociais básicas (educação, saúde, assistência social) e aos programas especializados, destinados à proteção especial, tais como: atender a vítimas de violência, desaparecidos, prevenir ou abreviar o período de afastamento do convívio familiar e estímulo para adoção de criança que foge ao perfil de pretensão dos postulantes no Brasil.

Enquanto que os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente são responsáveis pela definição da política de atendimento e controle do orçamento da criança, em conexão com todas as políticas de Assistência Social, o Estatuto instituiu os Conselhos Tutelares com o papel de zelar para que as medidas de proteção, apoio e orientação às crianças e aos adolescentes sejam cumpridas (FONSECA et al., 2013).

O Conselho Tutelar (CT) é um órgão permanente, autônomo, não jurisdicional, constituído por pessoas da sociedade civil. De acordo com a Lei nº 12.696/12 que alterou o ECA (BRASIL, 2012a), a sua composição é formada por 5 conselheiros, eleitos para mandatos de 4 anos, permitindo-se uma recondução. Tal conselheiro além de ser maior de 21 anos, ter idoneidade moral, tem que residir no município em que vai atuar, sendo considerado agente público do Poder Executivo Municipal.

Lemos, Scheinvar e Nascimento (2014) afirmam que o CT é um receptor de notificações de violações ou ameaça de violações dos direitos da criança e do adolescente, sendo considerado um espaço de triagem, encaminhamento e acompanhamento, com ampla atribuição prevista no artigo 136 do ECA. Assim, considerado um dispositivo de gestão diferencial do acontecimento denominado a crianças e adolescentes em risco, o papel do CT é de extrema importância para atender à situação de rua e a sua ação ganha intensa visibilidade nacional na política de proteção a crianças e jovens no Brasil.

Deste modo, o CT tem papel central no Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente; além da aplicação das medidas protetivas, tem atribuições na elaboração de políticas destinadas à população infantojuvenil, na fiscalização de ações e entidades destinadas a esse fim, como atua na formulação de propostas orçamentárias e convoca e dá suporte à atuação do Ministério Público.

Um dos princípios do direito da criança e do adolescente é a desjudicialização dos conflitos, ou seja, a busca de mecanismos administrativos a fim garantir o pleno desenvolvimento infantil, evitando a necessidade de judicializar para poder alcançar o direito de uma infância e juventude saudáveis. Scheivan (2012) defende que o CT foi originalmente pensado para retirar da alçada da justiça e da polícia os casos de luta por direitos e de assistência a famílias, crianças e adolescentes; tal proposta centra-se na necessidade de desjudicializar as práticas de assistência social. Portanto, seria ele um guardião dos direitos, representado pela sociedade civil, que não atuasse por meio de métodos repressivos e que reivindicasse a efetivação deles.

No entanto, nem tudo acontece como deveria, o CT também é alvo de muitas críticas na formulação de atendimento à criança e ao adolescente em condição de vulnerabilidade.

Independente da boa intenção e das grandes dificuldades enfrentadas pelos conselheiros para efetivação das suas funções, o modelo de atuação ainda remete a punibilidade, com forte influência em ações com perspectivas institucionalizadas. Flávia Lemos (2011) ao problematizar a ordem do discurso que engendra o dispositivo CT, levanta a análise da tutela em toda a sua carga política de controle social, pois os embates consensuais, controladores e que, em algumas circunstâncias, tornam-se díspares e fomentam resistências fazem parte do cotidiano de suas funções.

Sobre as políticas de atendimento a moradores de rua de uma forma geral, Falcade (2014) diz que existe uma incoerência entre os projetos e a prática, porque em várias situações não há como ajudá-los sem as ações serem vistas como autoritárias, desumanas e, até, antiéticas.

Além dos Conselhos Tutelares, o Poder Judiciário (PJ) e o Ministério Público (MP) também têm uma importante função na promoção, controle e defesa para que os direitos das crianças e dos adolescentes sejam concretizados. Em relação ao MP o legislador estabeleceu que, em resumo, a intervenção do promotor de justiça nas demandas judiciais é obrigatória em todos os feitos que envolvam crianças e adolescentes, sob pena de nulidade.

É notório que o Ministério Público tem proporcionado mudanças significativas no Poder Judiciário, diante do instrumental que foi colocado à sua disposição. Sendo assim, tratar-se-á da atuação judicial do Ministério Público, conjuntamente com as características institucionais do Poder Judiciário brasileiro na efetivação dos direitos da criança e do adolescente em tópico específico, para melhor compreender os limites e possibilidades de uma atuação jurisdicional como atores do SGDCA em condição de vulnerabilidade.

Além dos órgãos permanentes de atuação para concretização da ordem social voltada para a criança e o adolescente em situação de risco, estabelecidos pela legislação atual, participam também na definição e controle das políticas públicas outros Conselhos Gestores de Políticas Públicas Setoriais, tais como: Conselho Municipal de Saúde, Conselho Municipal de Assistência (CMAS) e Conselho Municipal de Educação. Para Eduardo Gomes (2015) são canais institucionais, plurais, permanentes, autônomos, paritários e deliberativos, formados por representantes da sociedade civil e poder público, cuja atribuição volta-se para propor diretrizes das políticas públicas, fiscalizá-las, controlá-las e deliberar sobre elas.

A implementação de políticas públicas é influenciada por diversas variáveis, tendo os gestores de buscar nas normas que instituem o Estado Democrático de Direito os fundamentos para as suas escolhas. Como são múltiplas as necessidades advindas à situação de rua, a

interpretação deve alcançar não só as normas gerais, mas as legislações específicas de políticas públicas voltadas para a condição de vulnerabilidade.

Como já explanado, as demandas oriundas dessa população geram obrigatoriamente a necessidade de diversos polos de ataques para cessar as privações básicas violadas; por isso, um fato que se observa é que algumas políticas são voltadas diretamente para crianças e adolescentes em condição de risco, outras são organizadas de forma descentralizada, o que significa que são voltadas para polos específicos, porém interligados ao problema. Deste modo os gestores tentam alcançar indiretamente as necessidades dessas crianças, elas são comumente encontradas nas políticas públicas de habitação (moradia), educação, saúde, inclusão familiar, combate à fome, ao trabalho infantil etc.

Para Petri (2008) as políticas públicas geralmente se exteriorizam através de planos, que podem ser de caráter geral, quando se trata, por exemplo, do Plano Nacional de Saúde, ou do Plano de Educação, ou específico, quando, por exemplo, focar na violência sexual, na população de rua. O instrumento normativo do plano, nesses casos, é a lei, em que se estabelecem os objetivos da política, os instrumentos institucionais de sua realização e outras condições para sua implementação. Em vista disso, abordar-se-ão algumas delas no transcorrer deste trabalho. Todavia, é importante entender as bases normativas que norteiam essas práticas na população para o público-alvo aqui tratado (ver quadro 2).

Com o advento da CF de 1988 e a criação do ECA, o panorama de atendimento à criança e ao adolescente, alterou-se significativamente, em especial no que diz respeito à inserção dos diplomas legais complementares para efetivação das políticas públicas. Em relação à assistência social no país, a CF no art. 194 qualificou dentro da seguridade social e para referendar o texto constitucional, no ano de 1993, foi promulgada a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), alterada pela Lei nº 12.435 de 2011, que define o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Como política de Estado, a Assistência Social foi instituída definitivamente como um direito do cidadão e dever do Estado, um direito social não contributivo, que estabelece a proteção social a ser garantida por meio de serviços, benefícios, programas e projetos, prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social (QUINONERO et al., 2013).

Quadro 2 - Sinopse dos marcos legais criados a partir da Constituição de 1988 com foco nos direitos sociais e que dão suporte à construção das políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua

Ano	Descrição	Nº da Lei
1990	Estatuto da Criança e do Adolescente	Lei Federal nº. 8.089
1990	Lei Orgânica da Saúde – LOS	Lei Federal nº 8.080
1990	Lei que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde	Lei Federal nº 8.142
1991	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA	Lei Federal nº 8.242
1993	Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)	Lei Federal nº 8.742
1996	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN	Lei Federal nº 9.394
2001	Lei de Proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redirecionamento do modelo assistencial em saúde mental	Lei Federal nº 10.216
2005	Alteração na LOAS	Lei Federal nº 11.258
2006	Lei Orgânica de Segurança Alimentar – (LOSAN)	Lei Federal n. 11.346
2006	Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas – SISNAD (BRASIL, 2006)	Lei Federal nº 11.343
2008	Educação de jovens e adultos	Lei Federal nº 11.741
2009	Lei da adoção	Lei Federal nº 12.010
2013	Altera o art. 12 da Lei nº 9.394/96 Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN	Lei Federal nº 12.013
2011	Sistema Único de Assistência Social – SUAS	Lei Federal nº 12.435
2013	Estatuto da Juventude	Lei Federal nº 12.852
2015	Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência)	Lei Federal nº 13.146
2016	Lei de Políticas Públicas para a primeira infância	Lei Federal nº 13.257

Fonte: Organização da autora com dados do *site*: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/legislacao>.

Nos termos do art. 203, inciso I a V, da CF, a assistência social objetiva, entre outros, a proteção social em busca da garantia da vida, da redução de danos e da prevenção da incidência de riscos, especialmente na proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice, bem como ao amparo às crianças e aos adolescentes carentes, à promoção da integração ao mercado de trabalho, à habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e à garantia do salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuírem meios de prover à própria manutenção ou de tê-las provido por sua família, conforme dispuser a lei (CASTRO; OLIVEIRA, 2013).

De acordo com essa legislação existe delimitação material entre os três entes federativos (União, estados, municípios e Distrito Federal) para a efetivação das políticas públicas. Strapasson e Pamplona (2014) colocam que a LOAS define a competência

municipal para a execução de projetos de enfrentamento à pobreza e do atendimento às ações assistenciais emergenciais; sendo assim, o poder público municipal passou a ter a tarefa de manter serviços e programas de atenção à população de rua garantindo padrões básicos de dignidade e não violência na concretização de mínimos sociais e dos direitos de cidadania a esse segmento social.

No ano de 2005, o art. 23 da LOAS foi alterado por meio da Lei nº 11.258, de 30 de dezembro de 2005, incluindo na organização de serviços da Assistência Social a necessidade de programas de amparo: “[...] às crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social, em cumprimento ao disposto no art. 227 da CF e na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 [...] às pessoas que vivem em situação de rua” (BRASIL, 2005).

A articulação da saúde com a assistência social é fundamental no atendimento a essa população. A própria Lei Orgânica de Saúde (LOS), Lei nº 8.080, promulgada em 28 de dezembro de 1990, ratifica o olhar de saúde como um completo bem-estar físico, mental e social, tendo como fatores determinantes a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais. Deste modo, estabelece como dever do Estado, de assegurar a universalidade do acesso à saúde através de políticas econômicas e sociais que promovam a integralidade de assistência com vista à sua promoção, proteção e recuperação (BRASIL, 1990b).

O legado da política social de saúde emerge um novo olhar de atendimento ao usuário, o sistema normativo impulsionou a criação do SUS, que dividiu o atendimento em serviço de atenção básica ou atenção primária em saúde - porta de entrada dos usuários, serviços de média e alta complexidade. Para Elias (2001), a divisão entre os níveis de atenção primário, secundário e terciário é uma forma diferenciada de grau de incorporação de tecnologia material e de especialização de recursos humanos, sendo a atenção primária a instância de menor grau de incorporação desses elementos.

A população em situação de rua é um dos grupos populacionais que menos tem acesso aos serviços de saúde, particularmente a integração ao cuidado à saúde das crianças e dos adolescentes nessa condição, é um grande desafio de inclusão especialmente para as redes de atenção básica. Todavia, nos últimos anos, o acesso à saúde da população de rua vem ganhando espaço no SUS por intermédio da instituição de equipes e projetos de políticas sociais de saúde que acompanham o usuário em seu território de vida. Macerata, Soares e Ramos (2014, p. 923) colocam que a ideia básica é que com essas equipes “o SUS possa

assistir, prevenir e promover saúde a partir das características do território, de constituir-se como um serviço de referência na rua, com a rua, pela rua e por meio da rua”.

Direcionada à dependência química, a base se concentra na Lei da Reforma Psiquiátrica, Lei nº 10.216, promulgada em 06 de abril de 2001, que redireciona o atendimento de saúde mental. Essa lei foi criada a partir do movimento chamado luta antimanicomial e, juntamente com o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (SISNAD), Lei Federal nº 11.343, é considerada o ponto chave para as escolhas atuais de políticas públicas de combate às drogas e atendimento à dependência química, muito demandada na atenção à situação da população em situação de rua.

Assim como a saúde, o direito à educação é reconhecido e consagrado na legislação; além da CF de 1988 e do ECA, existe ainda a lei que regulamenta o direito à educação, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), de 1996, que expressa a política e o planejamento educacionais do país. O artigo 32, *caput*, da LDB reza que o ensino fundamental obrigatório, com duração de 9 (nove) anos, gratuito na escola pública, terá por objetivo a formação básica do cidadão.

A educação é um processo único associado quase sempre à escola. Assim, a escola é chamada para o seu dever de proporcionar o conhecimento formal, mas também é um espaço de formação e cidadania. Zenaide (2012, p. 170) coloca que o desafio da escola é o de como transformar-se em um lugar de educação para a liberdade, a paz, a alegria e a produção do conhecimento. A dificuldade de lidar com crianças e adolescentes que, de alguma forma, estão contextualizadas na rua, coloca-as ainda à margem da sociedade. Para as crianças pobres a escola representa um desafio quase impossível de ser superado, porque impõe um aprendizado estranho ao seu universo cultural, rouba um precioso tempo, que poderia ser dedicado à obtenção de renda (ADORNO, 1991). Assim, necessidades de geração e sustento da família são priorizadas como exigências imediatas, o aprendizado escolar passa a ser um plano distante, um objetivo a longo prazo, difícil de criar expectativa.

Desse modo, são imensas as dificuldades de inserção de crianças e adolescentes em situação de rua na educação formal. Rizzini (1995) afirma que a trajetória escolar de meninos e meninas de rua costuma ser irregular e confusa. Alguns tentam frequentar a escola, principalmente nos primeiros meses de aula, mas, durante o ano letivo, acabam desistindo dos estudos. A escola — com horário predeterminado de chegada e de saída, com conteúdos programáticos longe da realidade da vivência na rua, além das experiências dos outros escolares —, geralmente com um grau mais acentuado de enquadramento social e familiar, passa a ser barreira na adaptação da população infantojuvenil de rua à educação

institucionalizada. Desse modo, são as crianças e adolescentes de rua protagonistas da evasão escolar, isto porque o modelo de educação da escola brasileira é inadequado à realidade das crianças e adolescentes em situação de rua.

As políticas pedagógicas de inclusão de pessoas em situação de rua no sistema educacional estão sendo alvo de interesse nas escolhas de políticas públicas de enfrentamento do problema da educação para esse grupo específico (LIMA; BORGES, 2014). A preocupação não é só com a inclusão no sistema educacional de criança e adolescente nessa condição, mas também com jovens e adolescentes, baseada na Lei nº 11.741 de 2008.

A ligação entre a pobreza e a condição de rua leva a discutir também o acesso a uma alimentação saudável, que contemple as necessidades peculiares do desenvolvimento infantojuvenil. Essa questão reflete na segurança alimentar e nutricional que também adquiriu centralidade na agenda governamental, com a Lei Orgânica de Segurança Alimentar (LOSAN), Lei Federal n. 11.346 de 2006 e com a Emenda Constitucional 64 que integrou no ao Art. 6º da CF o direito à alimentação (BRASIL, 2006).

Deste modo, alimentação adequada passou a ser também considerada um direito social dos cidadãos, assim como um dever do Estado, tornando obrigatórias medidas que busquem a redução da fome das pessoas vivendo em condições mais vulneráveis, ou seja, priorizando aquelas em situação de insegurança alimentar e nutricional (MÜLLER, 2014). É com esse fundamento que as políticas de atenção à criança e adolescente em situação de rua têm também como foco eliminar a carência de alimentos, com ênfase na fome, na desnutrição e na péssima alimentação, que vivenciam diariamente nas suas vidas.

Ainda como fonte de suporte para os gestores, outros marcos normativos teóricos mais recentes têm também impulsionado a implantação de políticas públicas destinadas à população infantojuvenil em situação de rua. Registra-se o Estatuto da Juventude, Lei nº 12.852, promulgada em 5 de outubro de 2015 (BRASIL, 2013a); Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência), de 06 de julho de 2015 (BRASIL, 2015); Lei de Políticas Públicas para a Primeira Infância, Lei nº 13.257, de 08 de março de 2016 (BRASIL, 2016b). Todas com linhas de ações e diretrizes para combater as desigualdades sociais enfrentadas pela condição específica de vulnerabilidade.

Seja qual for a fonte normativa, as políticas públicas brasileiras para crianças e adolescentes em um Estado Democrático e Social de Direito são as expressões do Poder Executivo no enfrentamento das violações dos direitos fundamentais, são propostas governamentais de alterações progressivas na distribuição de oportunidades de vida. No entanto, a garantia de políticas públicas para o alcance do mínimo para a existência não é

atribuição exclusiva do Poder Executivo e do Legislativo; cabe ao Poder Judiciário o confronto das políticas formuladas com os padrões jurídicos, o que significa a possibilidade da utilização de mecanismos jurídicos para legitimação, efetivação e controle das políticas públicas, sem perder de vista que os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário são independentes entre si, mas harmônicos no alcance dos objetivos fundamentais da República.

Particularmente a sistemática do direito da criança e do adolescente importa na intervenção de diversos órgãos e autoridades, que embora possuam atribuições específicas a desempenhar, têm igual responsabilidade para a efetivação da Proteção Integral, fazendo parte do chamado “Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente”.

4.2 POLÍTICAS PÚBLICAS DESENVOLVIDAS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE RUA

Com base nas informações e indicações obtidas na pesquisa bibliográfica de documentos oficiais voltados ao objeto do estudo, segue-se a busca em *sites* oficiais no portal do Palácio do Planalto da Presidência da República, nos portais dos Ministérios do Governo Federal, tais quais: Ministério da Justiça e Cidadania, particularmente na Secretaria Especial de Direitos Humanos, Desenvolvimento Social e Agrário; Ministério da Integração Nacional; Ministério da Saúde; Ministério da Educação e Cultura; Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. A procura também se segue pelo sítio do Conselho Nacional de Direito da Criança e do Adolescente.

A investigação toma como base as palavras-chaves que estão interligadas às categorias analíticas escolhidas, tais como: situação de rua, criança e adolescente em risco social, direito à convivência familiar e comunitária, acolhimento institucional, pobreza e intervenção do Estado. Como critério de inclusão, escolheu-se para análise as políticas públicas com impactos mais significativos nas demandas das crianças e adolescentes em situação de rua, que têm relação direta e indireta com o direito à convivência familiar e comunitária.

Para melhor apresentação e compreensão dos achados, os dados foram organizados através de uma ficha de pesquisa a fim de sistematizar as diretrizes das políticas públicas escolhidas e confrontar os elementos temáticos escolhidos para análise.

Entrecruzam ao contexto das crianças e dos adolescentes em situação de rua, vários documentos de políticas públicas. O plano é alocar o conjunto de legislações em dimensões que alcancem as necessidades apresentadas anteriormente no delineamento do conceito de

situação de rua, a fim de visualizar melhor os documentos que darão legitimidade ao Estado de intervir no problema.

De logo importa destacar que estas dimensões têm um fito didático-ilustrativo, eis que não há uma perfeita distinção ou separação entre eles. As dimensões que entram nas vertentes históricas de organização do Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS) não podem ser vistas de forma paralela, elas se cruzam, não existe uma linha demarcatória, a delimitação é apenas uma forma de estrutura metodológica, visto que uma dimensão se correlaciona com a outra, criando tensões para assumir o perfil de sua cobertura.

Assim, as dimensões foram escolhidas a partir de uma percepção do seu cariz teleológico, com base no perfil dos principais problemas e características vivenciadas pela população em foco, encontradas na parte teórica desta obra, e abrangem legislações que contemplam programas, projetos e políticas governamentais, tais como:

- a) **Dimensão da pessoa:** tem-se também legislações mais gerais, que comportam várias dimensões, contudo voltam-se para o contexto da criança e do adolescente, ou para a população de rua. Na impossibilidade de identificar a linha de diretriz básica que caracteriza a ação principal, mas identifica objetivamente a população alvo, chamar-se-á de dimensão pessoa.
- b) **Dimensão econômica:** tenta auferir recursos financeiros voltados para manutenção individual ou melhoria da renda doméstica; deste modo, alcança a reparação econômica dessa população. Pode incluir ainda proposta com extensão macro de combate à pobreza, voltada ao desenvolvimento econômico do país, além de formas de financiamento para ações sociais que envolvam a população em situação de rua.
- c) **Dimensão educacional:** atinge as ações que incluam a inserção dessa população na educação básica e/ou no ensino profissionalizante. Projetos que viabilizem a inserção da criança na escola, ou de criação de novos modelos de escola para as crianças e adolescentes em situação de rua. Também se agrupam os guias de orientações técnicas, por tais documentos terem finalidade educacional para construção de serviços de atendimento a essa população.
- d) **Dimensão integridade física:** remete para o bem-estar ou saúde física da população de rua. Abrange todos os projetos que viabilizam a saúde, alimentação e moradia.
- e) **Dimensão sociofamiliar:** abarca propostas de reintegração de pessoas em situação de rua às famílias. Contempla não só o retorno às famílias de crianças e adolescentes que viviam nas ruas da cidade, mas também a criação de novos laços em múltiplos arranjos familiares e em acolhimento institucional temporário.

Em síntese, as legislações de políticas públicas para criança e adolescente em situação de rua nesta obra, como se observa no quadro 3, será reunida em grupos de dimensões econômica, educacional, integridade física, sociofamiliar e pessoa; deste modo, cada eixo escolhido seguirá como referencial para interpretação deste estudo.

Quadro 3 – Documentos oficiais federais destinados à criação de planos e programas de políticas públicas com interface de atendimento à população em situação de rua

(continua)

LEGISLAÇÃO / DATA	CONTEÚDO	DIMENSÃO
Lei nº 10.836/2004 Data: 09 de janeiro de 2004	Programa Bolsa-Família (PBF).	Econômica
Lei nº 11.258 que alterou o art. 23 da Lei nº 8742/1993. Data: 30 de dezembro de 2005	Inclui na LOAS a previsão expressa de programas para população em situação de rua na política de Assistência Social.	Pessoa
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome Data: dezembro de 2006	Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária.	Sociofamiliar
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome Data: junho de 2009	Orientações Técnicas para os Serviços de acolhimento para Crianças e Adolescentes.	Sociofamiliar
Resolução nº 109/2009 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) Data: 11 de novembro de 2009	Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP). (Previsão no art. 7º do Decreto nº 7.053 de 23 de dezembro de 2009).	Pessoa
Decreto Presidencial nº 7.053. Data: 23 de dezembro de 2009.	Política Nacional para Inclusão Social da População de Rua.	Pessoa
Portaria nº 3.305/09 - Ministério da Saúde Data: 24 de dezembro de 2009	Comitê Técnico de Saúde da População em Situação de Rua.	Integridade física
Elaborado pela Rede Nacional Primeira Infância Data: dezembro de 2010	Plano Nacional Primeira Infância (PNPI).	Pessoa
Portaria nº 843 - Ministério de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome Data: 28 de dezembro de 2010	Dispõe sobre o cofinanciamento federal, por meio do Piso Fixo de Média Complexidade - PFMC, dos serviços socioassistenciais ofertados pelos Centros de Referência Especializados de Assistência Social - CREAS e pelos Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua.	Econômica
Documento guia Data: 29 de novembro de 2011	Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro POP.	Educacional

Quadro 3 – Documentos oficiais federais destinados à criação de planos e programas de políticas públicas com interface de atendimento à população em situação de rua (conclusão)		
LEGISLAÇÃO / DATA	CONTEÚDO	DIMENSÃO
Portaria nº 122 – Ministério da Saúde Data: 5 de janeiro de 2011	Programa Consultório de Rua	Integridade física
Ministério da Saúde – Secretaria de Atenção Básica à Saúde – Departamento de Atenção Básica Data: 2012	Manual sobre Cuidado à Saúde junto à População em Situação de Rua.	Integridade física
Portaria nº 595 - Ministério das Cidades Data: dezembro de 2013	Define a população em situação de rua como alvo prioritário para participar de programas de habitação, como o “Minha Casa Minha Vida”.	Integridade física
Resolução nº 2 do Ministério da Saúde – Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa Data: 27 de fevereiro de 2013	Plano Operativo para Implementação de Ações em Saúde da População em Situação de Rua.	Integridade física
Portaria nº 35 - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome Data: 23 de abril de 2014	Altera a Portaria nº 843, de 28 de dezembro de 2010, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.	Econômica
Decreto 7.492/11 de 02 de junho de 2011, alterado pelo Decreto nº 8.794 de 2016	Plano Brasil sem Miséria.	Econômica

Fonte: Elaborado pela autora, 2016.

O quadro acima demonstra que alguns planos e programas elaborados pelos últimos governos federais se destinam diretamente à população em situação de rua, outros, voltam-se especificamente para o contexto de desenvolvimento infantojuvenil. Ainda se constata política de geração de renda como estratégia de intervenção de combate ao ciclo da pobreza, novo modelo de desenvolvimento social e econômico brasileiro. Analisar-se-á os documentos por dimensões, para melhor compreender os modelos escolhidos de alcance às demandas dessa população.

a) Dimensão da Pessoa

A Constituição Federal, no seu artigo 203, reconhece a Assistência Social como política pública, direito do cidadão e dever do Estado, além de garantir a universalização dos direitos sociais. Em sintonia com a Carta Magna a LOAS, modificada pela Lei nº 11.258 em

2005, trouxe o cenário das ruas para a organização dos serviços da Assistência Social, determinando através do art. 23 a criação de programas de amparo, tanto para crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social, como para as pessoas em situação de rua. De qualquer modo, o direito à assistência social, garantido por meio da proteção social é um direito constitucional previsto no artigo 203, I da Carta Magna para todos que daquele necessitam.

O guia de atuação ministerial em defesa dos direitos das pessoas em situação de rua conclui que a assistência social deverá ser prestada a todos os que dela necessitarem, para a provisão dos mínimos sociais e o atendimento às necessidades básicas de que trata a Constituição e a LOAS. A noção de mínimo existencial é tratada como “um conjunto de fatores e direitos que são condições para uma existência digna”; qualquer omissão ou insuficiência na oferta de serviços que garantam o mínimo existencial configura violação ao dever do Estado de promover a dignidade da pessoa humana. Ainda ressalta que a assistência social deve ser entendida como “um direito do cidadão perante o Estado, garantia dos direitos individuais e sociais essenciais à emancipação intelectual, autopromoção e identidade, busca da felicidade e autodeterminação para as realizações pessoais” (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2015, p. 13).

A inclusão do amparo de pessoas em situação de rua foi um avanço na determinação da responsabilidade estatal em função da necessidade de proteção social das pessoas em condição socioeconômica desfavorável. Em razão de que se instituiu posteriormente o Decreto de 5 de outubro de 2006, que constitui o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), com a finalidade de elaborar estudos e apresentar propostas de políticas públicas para a inclusão social da população de rua. Gibbs e Amazonas (2015) defendem que, a partir de então, houve uma tentativa de construção de direitos sociais para a população de rua.

Acrescentou-se ao Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS) a Política Nacional para Inclusão Social da População de Rua, criada através do Decreto Presidencial nº 7.053 de 2009. O plano, além de prever a criação de Centros de Referência para proteção dessa população, com significativo avanço para criação de redes de acolhimento temporário, estabelece as diretrizes e princípios da atuação governamental para essa população específica.

A Política Nacional para Inclusão Social da População de Rua reconhece o problema de ordem intersetorial e multidimensional, definindo as atribuições e as responsabilidades a serem compartilhadas entre a União e os entes federativos. A prova disso é que as suas diretrizes levantam, entre outras: a articulação das políticas públicas federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal; a integração das políticas públicas em cada nível de

governo; a integração dos esforços do poder público e da sociedade civil para sua execução; participação da sociedade civil, por meio de entidades, fóruns e organizações da população em situação de rua, na elaboração, acompanhamento e monitoramento das políticas públicas (BRASIL, 2008b).

Além do mais a Política Nacional para Inclusão Social da População de Rua se rege pelos princípios de: igualdade e equidade; respeito à dignidade da pessoa humana; direito à convivência familiar e comunitária; valorização e respeito à vida e à cidadania; atendimento humanizado e universalizado; e respeito às condições sociais e diferenças de origem, raça, idade, nacionalidade, gênero, orientação sexual e religiosa, com atenção especial às pessoas com deficiência (BRASIL, 2008b).

Serafino e Luz (2015) argumentam que a inserção da Política Nacional para Inclusão Social da População de Rua representou um avanço na prerrogativa de previsão de ações intersetoriais, propondo a integralidade no atendimento a esse segmento populacional. Para os autores, a possibilidade de investir na intersetorialidade permite a articulação, o planejamento e a cooperação entre vários segmentos sociais, como também propõe unir a criação de diversas políticas públicas para atuar nos diferentes determinantes sociais que caracterizam essa população. Outrossim, ainda levanta a possibilidade de abertura para a discussão sobre o papel do Estado frente ao problema, levantando o diálogo entre setores e instituições na articulação de recursos para políticas com fins de alcançar essa população.

A Política Nacional para Inclusão Social prevê a criação de política de atendimento temporário integrada ao Sistema Único de Assistência Social, cabendo ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por intermédio da Secretaria Nacional de Assistência Social, fomentar e promover a reestruturação e a ampliação da rede de acolhimento a partir da transferência de recursos aos municípios, estados e Distrito Federal. Tal política é estabelecida por serviços municipais especializados em abordagem social, especificamente instaladas nos Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro POP e Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS). Os centros constituem-se em unidades de referência da Proteção Social Especializada (PSE) de Média Complexidade, de natureza pública e estatal, cujo serviço é ofertado para pessoas que utilizam as ruas como espaço de moradia e/ou sobrevivência. Segundo informações do governo federal existem cadastrados atualmente 219 centros POP no Brasil e 1.431 serviços de abordagem de rua (BRASIL, 2017).

As redes de acolhimento temporário compõem-se pelo conjunto de Serviço Especializado em Abordagem Social, em especial para adolescentes e adultos, cuja finalidade

principal volta-se para assegurar atendimento e atividades direcionadas para o desenvolvimento de sociabilidades, na perspectiva de fortalecimento de vínculos interpessoais e/ou familiares que oportunizem a construção de novos projetos de vida. Sua estrutura física deve prover de: espaços de guarda de pertences, higiene pessoal, alimentação e acesso à documentação civil, na maioria visam ao acolhimento noturno. A proposta é intervir na construção da cidadania, com instituições abertas de amparo, que permitem a livre locomoção e escolha consciente para participação das atividades do serviço.

O problema é que a rede de acolhimento temporário não alcança por completo as necessidades das crianças e volta-se mais para ações de acolhimento noturno de adolescentes e adultos. Em face das necessidades da primeira infância, em especial do direito à Convivência Familiar e Comunitária, esses projetos terminam não tendo muito sentido de funcionamento quando se trata de criança em situação de rua, uma vez que servem apenas de dormitórios esporádicos para aqueles que em algum momento se cansam da rua. Tal proposta além de não atender às necessidades de convivência familiar, provoca evasão de crianças. Além do mais há o instituto do acolhimento institucional como modelo de passagem para a reintegração familiar ou colocação em família substituta.

Ainda sobre a Política Nacional para Inclusão Social da População de Rua, o documento tem previsão de criação do Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua, integrado por representantes da sociedade civil e por um representante da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério da Justiça, Ministério da Saúde, Ministério da Educação, Ministério das Cidades, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério dos Esportes, Ministério da Cultura; além de nove representantes da sociedade civil, sendo cinco de organizações de âmbito nacional da população em situação de rua e quatro de entidades que tenham como finalidade o trabalho com a população em situação de rua (BRASIL, 2009a). Esse órgão colegiado funciona através da Coordenação Geral de Direitos Humanos e Segurança Pública, ligado, atualmente, à Secretaria Especial de Direitos Humanos do Ministério da Justiça e Cidadania.

O atendimento à infância tem como ponto norteador as ações propostas no Plano Nacional Primeira Infância (PNPI), depois pela Lei nº 13.257/2016 (Lei de Políticas Públicas para a Primeira Infância), esta altera o Estatuto da Criança e do Adolescente. O plano é uma carta de compromisso do país e foi criado pelas instituições que compõem a Rede Nacional da Primeira Infância, com participação de organizações governamentais e não governamentais, especialistas, técnicos, pesquisadores e trabalhadores “de campo” nos diversos segmentos dos

direitos da criança. Tal plano visa garantir o atendimento a todos os direitos da criança de até seis anos propondo metas para serem executadas em um período de até doze anos - de 2011 até 2022 - e prevendo a elaboração de planos correspondentes nas esferas estaduais, distrital e municipais.

O documento levanta princípios e diretrizes para garantia de direitos à criança, mas não formula ações diretas para os problemas da situação de rua. Todo o alcance estaria na garantia de direitos como forma de prevenção à chegada à rua. Na visão de Caldeira (2013), tal documento se caracteriza pela necessidade de atuação intersetorial nas políticas públicas, respeitando diversas necessidades de atuação no desenvolvimento infantil, com propostas para garantia dos direitos da primeira infância nos planos da assistência, saúde, cultura, educação, convivência familiar e comunitária, dentre outros.

Com os referidos documentos, observa-se que a população de rua, especificamente a pessoa da criança e adolescente nessa condição, torna-se alvo do Estado na busca de proteção social, a fim de minimizar os efeitos do *status quo* da situação em que vivem.

b) Dimensão Econômica

Como demonstrado anteriormente, não se pode negar que existe uma correlação muito forte entre a pobreza, o desemprego e a exclusão, com o contexto atual da população infantojuvenil de rua no país. A preocupação com a igualdade de renda, a fim de atenuar o efeito da pobreza e conseguir a emancipação e dignidade humana das pessoas em condição de exclusão econômica, fez surgir as políticas públicas econômicas compensatórias.

Para Risatto, Martins e Almeida (2011), a concepção de políticas compensatórias parte da ideia de que existe uma minoria em desvantagem, representada por uma “linha de pobreza”, isto quer dizer uma linha divisória entre as pessoas em desvantagem e aquelas em situação de vantagem econômica e que, portanto, é usada para definir o público-alvo de tais políticas. O grande problema, é que quando se trata de população de rua, estamos falando da extremidade dessa linha, que significa a situação mais grave de desigualdade econômica e social, precisando de políticas mais direcionadas para alcançar tal finalidade.

A mais usual política compensatória se reflete nos programas de transferência de renda enquanto mecanismos de enfrentamento à pobreza, integrando os sistemas de proteção social específicos. Esses programas são formas de proteção social que se materializam em programas de transferência de renda adquirindo formatos específicos, de acordo com os sistemas de proteção social a que estão vinculados. No Brasil, eles se relacionam muito mais com a necessidade de enfrentamento emergencial da pobreza absoluta, que adquiriu destaque nas agendas públicas, do que propriamente como um programa que busca compensar os

desajustes das mudanças do mundo do trabalho e das desigualdades reflexas da situação de nova pobreza (CARNEIRO, 2010).

Dos vários programas criados ao longo dos anos no Brasil como políticas públicas de geração de renda, o Programa Bolsa-Família (PBF) passou a ser um dos maiores instrumentos de política social brasileira em número de beneficiários (RISATTO; MARTINS; ALMEIDA, 2011). Criado inicialmente pela Medida Provisória nº 132/2003, tendo sido posteriormente instituído pela Lei nº 10.836, em 09 de janeiro de 2004, pelo governo de Luiz Inácio da Silva, o Programa Bolsa-Família (PBF) unificou alguns programas de transferência direta de renda com condicionalidades beneficiando famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza (Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação – Bolsa-Escola, instituído pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001; Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, criado pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, também conhecido como Cartão Alimentação que eram programas de transferência de renda não condicionada; Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde – Bolsa-Alimentação, instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001, que eram transferências de renda condicionadas a ações da família em prol de sua educação e saúde; Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002, e do Cadastramento Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001).

A Lei prescreve como beneficiada a família que se encontre em situação de extrema pobreza. Atualmente consideram-se as famílias na faixa de pobreza extrema com renda por pessoa de até R\$ 85,00 mensais e as famílias na faixa de pobreza com a renda por pessoa entre R\$ 85,01 e R\$ 170,00 mensais, desde que tenham crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos (BRASIL, 2016a).

Silva (2015b) ao analisar o PBF levanta como aspectos positivos de alcance da política a ampliação dos programas de transferência de renda para famílias sem filhos e moradores de rua receberem o benefício financeiro. Argumenta o autor que o PBF não está focado apenas em determinadas fases do ciclo de vida e/ou estados fisiológicos e sim no combate à pobreza. Ainda do ponto de vista econômico o autor enfatiza que:

O PBF tem impactado também o mercado local de muitos municípios que estavam em situação de estagnação, isto porque as famílias beneficiárias do PBF gastam os recursos recebidos na economia local. Inclusive o IPEA (2011) divulgou uma pesquisa, onde demonstra que a cada R\$ 1,00 gasto no programa bolsa família, há um impacto crescente de R\$ 1,44 no PIB (Produto Interno Bruto). Desta forma, há também um impacto positivo na economia por meio do dinheiro investido no PBF. (SILVA, M. C., 2015, p. 67).

Especificamente em relação à inserção de moradores de rua no programa Bolsa-Família ainda é um desafio a ser alcançado, isto devido à dificuldade encontrada de colocação dessa população no Cadastro Único de Programas Sociais. Tal cadastro foi criado pelo governo federal e se configura como um sistema que contém informações agrupadas em um só lugar de famílias de baixa renda (informações, estado da casa que a família reside, do acesso a serviços sociais básicos, entre outros) que precisam do auxílio do governo para conseguirem suprir algumas necessidades básicas. Através do CadÚnico, essas famílias têm a possibilidade de ingressar em programas sociais promovidos pelo Governo Federal; a exemplo do bolsa-família; o artigo 17 - A do Decreto Federal nº 5.209/2004 determina que para serem beneficiadas PBF, as famílias têm que estar inseridas no Cadastro Único.

A política redistributiva do Programa Bolsa-Família passou a ser um dos eixos do Plano Brasil sem Miséria (BSM), que foi criado pelo governo Dilma Rousseff. O Bolsa-Família preconiza a proteção à família inteira, ao invés do indivíduo, focalizadas nas famílias vulneráveis. A proposta do programa descrita na Lei é considerar todo o grupo familiar e, junto com os recursos financeiros para a complementação da renda, estimular as famílias beneficiadas a frequentar e utilizar os serviços da rede pública de saúde, de educação e da assistência social, oferecendo apoio e oportunidades a todos os seus membros (BRASIL, 2004, p. 4).

Não se tem dúvidas que o Bolsa-Família é uma política pública redistributiva, que tem como objetivo a redução da desigualdade de renda e da extrema pobreza. Todavia, a discussão sobre a eficácia dos programas de transferência de renda no Brasil é cercada por vieses e polêmicas, que discutem a vinculação do instrumento ao alcance do seu objetivo.

De um lado, tem-se o posicionamento crítico focado na visão de que PBF é uma política compensatória, que se baseia no assistencialismo. Além de populista, é uma ação paternalista que pode gerar o ciclo de dependência para com o Estado, desfocando o seu interesse para fins eleitoreiros. Gustavo Gomes (2001) ressalta que há dependência da sociedade brasileira ao setor público, particularmente no PBF pela falta de incentivos do programa para a saída de seu quadro de beneficiários. Druck e Figueiras (2007, p. 31) levantam que Bolsa-Família se constitui política assistencialista, clientelista e manipuladora do ponto de vista político, que pode ser reduzida e/ou retirada a qualquer momento, ao sabor dos interesses de cada governo. Deste modo, não se constituiria num direito social.

Nesta mesma linha de pensamento, é possível entender que a transferência pública de renda se torna necessária à sobrevivência das camadas inferiores, mas passa a ser extremamente lenta em estimular novas atividades produtivas.

Os que defendem o impacto positivo dos programas de transferência de renda partem do pressuposto de que conceder crédito às famílias é ampliar o acesso ao consumo de bens e serviços, melhorando a capacidade das pessoas de fazer escolhas. O valor do crédito confere a dignidade da pessoa, alterando o *status* de extrema pobreza, ao possibilitar o aumento de renda nas famílias. O PBF pode ser considerado um pré-requisito ao legítimo exercício da cidadania, ao garantir a defesa dos mínimos sociais e a defesa da satisfação das necessidades básicas. É uma política pública que veio para assegurar o direito ao desenvolvimento (DOMINGOS, 2015).

Ainda sobre o olhar favorável, Rosita Costa (2015) compreende que o Bolsa-Família é uma política de transferência de renda condicionada ao cumprimento de contrapartidas comportamentais, o que significa a corresponsabilidade das famílias, especificamente nas áreas de saúde e educação. Na primeira, exige-se a realização de exames pré-natal para as gestantes, acompanhamento médico periódico para atualização de vacinas e manutenção de peso e altura adequados para crianças de 0 a 6 anos; na educação condiciona a matrícula e frequência escolar mínima de 85% para as crianças de 7 a 15 anos e de 75% para os adolescentes de 16 a 17 anos. Contudo, a autora acredita que o programa além de buscar aliviar a pobreza no curto prazo por meio da transferência direta de renda, procura alterar estruturalmente a situação socioeconômica dos beneficiários, por meio das exigências sociais condicionantes (COSTA, R., 2015). Também a ampliação do número de beneficiários fica condicionada à disponibilidade orçamentária, à estimativa de população pobre e extremamente pobre para cada município e a convênios firmados com os entes federados (municípios, estados e Distrito Federal).

Kerstenetzky (2009) já questiona as transferências de renda em razão da intensidade da pobreza e do número de crianças na família, classificadas como muito pobres ou pobres no programa do Bolsa-Família, as quais não são suficientes para retirá-las da condição de pobreza, mas são mecanismos de alívio, que pode ter efeitos significativos sobre a subnutrição infantil e resultados positivos na política macro de desenvolvimento de um país.

De qualquer forma, particularmente para a população de rua, ainda existe um frágil elo de acesso dessa população ao PBF. Também a proposta de políticas públicas de transferência de renda, por si só, não é capaz de atender às peculiaridades contextualizadas da hipervulnerabilidade de exclusão social e econômica em que vivem, em condições subumanas nas ruas. Infelizmente o PBF não consegue acabar ou mesmo reduzir o número de crianças e adolescentes que emergem para a rua dos grandes centros em busca de sobrevivência, isto

porque as linhas de ação de políticas públicas a fim de atender às características dessa população devem ser mais amplas.

Corroborando com esse entendimento a visão de Souza (2016) de que o programa tem pouco ou nenhum efeito sobre a incidência do trabalho infantil. Para o autor a questão não é apenas analisar a capacidade de redução da pobreza via transferência de renda aos mais pobres, é também de eficiência dessas políticas para alcançar o resultado pretendido. Assim, as demandas da criança e do adolescente em situação de rua requerem a inserção dos pais no mercado de trabalho, a inclusão na educação, o direito à convivência familiar, o acesso a tratamento de saúde e combate à dependência química, a moradia, entre outros aspectos. Além do mais, o trabalho infantil está contextualizado na vida das crianças e dos adolescentes em situação de rua.

Dando continuidade aos documentos interligados à dimensão econômica de alcance das políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua, em 12 de dezembro de 2006, o Ministério do Desenvolvimento Social lança a Portaria nº 381, que prevê o cofinanciamento de serviços continuados de acolhimento institucional para a população de rua, com municípios de mais de 250 mil habitantes. A portaria estabelece critérios e procedimentos para o repasse de recursos financeiros aos municípios, destinados à expansão dos serviços socioassistenciais cofinanciados pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), ao desenvolvimento e aprimoramento da gestão dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), no exercício de 2006.

Em resumo, essa portaria foi o impulso de suporte financeiro para criação em todo o território nacional dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social para Moradores de Rua (CREAS POP), já descrito na dimensão pessoa deste trabalho.

Em 28 de dezembro de 2010, o Ministério de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em Portaria nº 843, posteriormente alterada pela Portaria nº 35, de 23 de abril de 2014 - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, instituiu o confinamento federal sobre o Piso Fixo de Média Complexidade (PFMC), dos serviços socioassistenciais ofertados pelos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) e pelos Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua. A alteração ocorreu no Art. 5º, no inciso IV: “para os Estados, o cofinanciamento federal corresponderá ao valor mensal de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) - por Unidade CREAS regional com serviços cofinanciados”.

Tais portarias fixam os recursos repassados aos estados e municípios para criação e manutenção dos serviços socioassistenciais de proteção social especial, que incluem os tratados para a população de rua, assim entendidos como o incentivo federal de ordem econômica para os municípios destinarem suas políticas públicas voltadas para essa população. Um dos grandes objetivos de incentivo financeiro para criação dos Centros POP é a possibilidade de o Estado estar junto ao usuário no processo de saída das ruas, realizando encaminhamentos com portas abertas para serviços intersetoriais.

Com abrangência econômica, tem-se também o Plano Brasil Sem Miséria, instituído pelo Decreto nº 7.492/11, de 02 de junho de 2011, que visa por meio da integração e articulação de políticas, programas e ações, criados com a finalidade de superar a situação de extrema pobreza da população em todo o território nacional. Em 2016, houve alterações dele com o Decreto nº 8.794, que passou a considerar extrema pobreza aquela população com renda familiar *per capita* mensal de até R\$ 85,00 (oitenta e cinco reais). O plano traça os objetivos de elevar a renda familiar *per capita* da população em situação de extrema pobreza; ampliar o acesso da população em situação de extrema pobreza aos serviços públicos; e propiciar o acesso da população em situação de extrema pobreza a oportunidades de ocupação e renda, por meio de ações de inclusão produtiva. Portanto, ele tenta alcançar três eixos: garantia de renda, acesso a serviços públicos e inclusão produtiva. Tal plano entra no olhar da economia solidária (CAMPELLO; FALCÃO; COSTA, 2014).

Contudo, é preciso ressaltar a importância das políticas macroeconômicas do país no combate à pobreza e que reflete no problema da situação de rua. Tais políticas representam o papel ativo do Estado no sistema econômico e se refere às medidas adotadas pelo governo que afetam diversos agentes econômicos.

O conceito mais clássico se refere a um fenômeno de âmbito generalizado, formado pelo conjunto de medidas tomado pelo Estado e que afetam o comportamento dos agregados econômicos, como a renda, o produto, o nível geral de preços e de emprego. Nesta perspectiva, argumenta Vasconcellos (2005, p. 91) que a política macroeconômica “envolve a atuação do governo sobre a capacidade produtiva e despesas planejadas, com o objetivo de permitir que a econômica opere a pleno emprego, com baixas taxas de inflação e com uma distribuição de renda justa”.

As políticas macroeconômicas não são pontualmente tratadas nesta obra por necessitarem de uma análise mais cuidadosa da estrutura e da história econômica do país, adentrando na teoria econômica, o que desvincularia do objetivo deste trabalho. Por outro lado, não se pode deixar de refletir que uma das vertentes teóricas de explicação da existência

da situação de rua proposta por Ferreira (2011) está relacionada a fatores "macro", macrosociais e macroeconômicos, como os processos de globalização econômica, urbanização acelerada e o contexto dos movimentos sociais.

c) **Dimensão Educacional**

Sabe-se que o modelo atual de educação institucionalizada, com referência na escola regular, não acolhe as demandas de crianças e adolescentes em situação de rua. Pior, a proposta metodológica tradicional de ensino afasta cada vez mais essas crianças do ambiente escolar. Sendo assim, a evasão escolar motivada por diferentes realidades para permanência na rua é um dos grandes focos do atual problema da escolarização dessa população.

A dimensão educacional tratada nesta obra tenta agregar as estratégias de políticas públicas que superem a vulnerabilidade desta criança ao processo forma educacional institucionalizado. A análise parte da capacidade de se criar ou recriar modelos metodológicos que incluam a inserção dessa população na educação básica e/ou no ensino profissionalizante. Também se adequam projetos com novos modelos metodológicos de educação à criança e adolescentes em situação de rua, que possam valorizar o que alguns pesquisadores chamam de "sabedoria de rua", ou seja, modelos que utilizem e valorizem a experiência da rua. Para Bandeira, Koller e Hutz (1996) a vivência da rua tem demonstrado outras formas de aprendizagem e desenvolvimento, capazes de ser adequadas a uma metodologia própria de ensino.

Adorno (1991) argumenta que para as crianças pobres, a escola além de impor um aprendizado estranho ao seu universo cultural e social, rouba um precioso tempo, que poderia ser dedicado à obtenção de renda. Grande parte das crianças e adolescentes que iniciam sua carreira na rua vão em busca de dinheiro para si e muitas vezes para sobrevivência da família.

É preciso esclarecer que não foi incorporada nenhuma legislação própria sobre o enfoque educacional direcionado exclusivamente para a população de rua. Isto significa que não se obteve sucesso na tentativa de associar um sistema normativo próprio capaz de fundamentar a escolha de um modelo educacional vinculado às necessidades da rua. Todavia, é possível descrever programas e projetos de políticas públicas na tentativa de adequação das estruturas de escolarização na rua, interligando as normativas que já foram vinculadas às outras dimensões.

Neste contexto se enquadram as propostas baseadas no modelo de educação social, fundamentada na Pedagogia Social de que a educação é feita a partir de objetos e conhecimentos socialmente produzidos e tem caráter interdisciplinar, articulando-se a outras áreas do conhecimento, como a Sociologia, Antropologia, Psicologia e História da Educação.

Parte de uma política compensatória de formação para a infância e a juventude oriundas das classes populares em situação de risco (CARVALHO, J.; CARVALHO, L., 2006).

A educação social prevê para o educador um exercício de escuta que implica em humildade, tolerância, persistência e sensibilidade. Requer ainda paciência, pois a educação passa a ser um processo longo, com altos e baixos, idas e vindas, encontros e desencontros, na tentativa de viabilizar e garantir o exercício de direitos com cada um dos educandos (PAIVA, 2012).

Sobre este tipo de educador, Paulo Freire (2014, p. 109) esclarece: “O diálogo é esse encontro dos homens, mediatizados pelo mundo”. O educador ensina e aprende na relação do diálogo, e a escuta social é uma escuta diferente, porque tem o poder de transformar tanto quem ouve como quem escuta.

O principal trabalho do educador social será o de tentar despertar nas crianças e adolescentes o desejo pela mudança daquela realidade, o interesse pela construção de um projeto de vida que supere aquela situação imediata e parta para o campo dos desejos, dos sonhos.

É possível encontrar na literatura alguns relatos de tentativa de recriar a educação tradicional com inserção da educação social, em diferentes estados brasileiros, fragmentados em propostas assistenciais, governamentais e não governamentais de educação e profissionalização de pessoas em situação de rua. Um exemplo é o Programa de Educação de Rua (PER), descrito por Rocha e Todesco (2006). Os autores levantaram a trajetória de uma proposta pedagógica com crianças e adolescentes nas ruas de São Paulo, cuja metodologia foi estruturada em três grandes momentos: fase de observação e aproximação; fase da relação interativa — quando a relação entre educador/educando tornava-se mais próxima, e iniciavam-se as conversas verbais e a realização de atividades na rua, utilizando a estratégia de problematização das situações vividas pelas crianças e adolescentes e estimulando sua reflexão crítica; fase de encaminhamentos — com as relações já fortalecidas, foram construídos junto com os educandos vários encaminhamentos, que tinham como objetivo maior a construção de um novo projeto de vida e sua saída da rua.

Paiva (2012) analisou as práticas de educadores de rua em três cidades brasileiras - Porto Alegre, Salvador e Vitória, e concluiu que nem todos os projetos sociais desenvolvidos com crianças nas ruas constituem-se Educação Social ou estão fincados na Pedagogia Social. Na sua experiência encontrou vários tipos de educadores sociais de rua; alguns tinham propósitos religiosos, outros não definiam claramente seus propósitos e grande parte tinha certeza da dimensão política que seu ofício exigia. Estes últimos, para a autora, eram os

educadores pensados pela Pedagogia Social, capaz de garantir espaço para participação crítica da criança e do adolescente em situação de rua para que, dessa forma, esses jovens possam participar na sociedade lutando pelas necessidades e interesses de sua classe social.

O fato mostra que a dimensão educacional também abrange a educação que atua com as demandas da população de rua. A preocupação volta-se para a capacitação de profissionais, criando estratégias de aproximação, métodos e os critérios que de fato alcancem as demandas da rua. A proposta de inserção social para essa população deve começar com a preocupação de educar quem educa ou quem atua diretamente com política de inserção social para essa população. O ensino humanizado, retratado nas práticas pedagógicas com enfoque de inclusão, exige pessoas que atuam como eternos aprendizes, ensinando e aprendendo todos os dias, por meio da leitura da vida.

Desta forma, associa-se à dimensão educacional o guia de orientações técnicas para atuação no Centro de Referência Especializada para População em Situação de Rua (Centro POP). O documento guia, publicado no dia 29 de novembro de 2011, tem finalidade educacional para construção de serviços de atendimento impulsionando a criação de guias estaduais e do Ministério Público para a defesa dos direitos das pessoas em situação de rua.

Em todos os ângulos da dimensão educacional, o que se observa pela escassez de normas e pelo número reduzido de projetos educacionais capazes de atender às demandas dessa população, é que a escola como instituição fechada, disposta de regras e com uma proposta hierarquizada de educação, pode ser considerada uma barreira para permanência de crianças e adolescentes em situação de rua no processo educacional. Rever o discurso sobre a universalização do ensino institucionalizado como matriz superior da educação pública ainda é um grande desafio para o Estado no processo de inclusão de crianças e adolescentes nessa condição.

d) Dimensão Integridade Física

As pessoas que estão em situação de rua sofrem severas alterações no seu estado físico e mental, decorrente das precárias condições de alimentação, higiene, moradia, cuidados pessoais e exposição ao uso de drogas e álcool. A missão de aliviar o sofrimento humano e abraçar o bem-estar físico e mental, aparentemente vinculada ao acesso à saúde pública - ainda tão distante para essa população -, abrange políticas de aproximação à moradia digna, a alimentação saudável, de trabalho e de acesso à saúde pública.

A saúde da população de rua foi uma preocupação na instalação da Política Nacional para Inclusão Social da População de Rua. A Portaria nº 3.305 do Ministério da Saúde, datada de 24 de dezembro de 2009, instituiu o Comitê Técnico de Saúde da População em Situação

de Rua, formado por representantes da sociedade civil, movimentos sociais e gestores do Ministério da Saúde. Dentre as atribuições do Comitê estabelecidas no artigo 2º da portaria, configura-se na propositura de ações que visem garantir o acesso à atenção à saúde, pela população em situação de rua, aos serviços do SUS.

Especificamente em relação aos serviços de saúde pública, um grande passo dado foi com a Portaria nº 122 do Ministério da Saúde, de 05 de janeiro de 2011, que cria o Programa Consultório de Rua, introduzindo essa população no Sistema Único de Saúde, porta de entrada para a atenção básica.

O Ministério da Saúde, através da Secretaria de Atenção Básica à Saúde, lança em 2012, o Manual sobre Cuidado à Saúde junto à População em Situação de Rua, indicando para a composição dos Consultórios na Rua as seguintes profissões constantes do Código Brasileiro de Ocupações (CBO): Enfermeiro, Psicólogo, Assistente Social, Terapeuta Ocupacional, Médico, Agente Social, Técnico ou Auxiliar de Enfermagem e Técnico em Saúde Bucal. Tal documento considera a abordagem e o acolhimento pontos fundamentais para a produção do cuidado, tendo em vista que esse grupo social fica quase sempre renegado o seu direito à atenção integral à saúde e, quando muito, recebe atendimento apenas nas emergências.

Posteriormente, o Ministério da Saúde, através da Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa (Seget-MS), aprovou através da Resolução nº 2 da Comissão Intergestores Tripartite do Ministério da Saúde, de 27 de fevereiro de 2013, o plano operativo para a implementação de ações em saúde para a população de rua. Tal plano define “diretrizes e estratégias de orientação para o processo de enfrentamento das iniquidades e desigualdades em saúde com foco na População em Situação de Rua no âmbito do Sistema Único de Saúde”

Ao tratar das Equipes de Consultório na Rua, Macareta, Magalhães e Resende (2014) afirmam que por intermédio da nova política de atendimento à saúde, a população de rua vem ganhando espaço no SUS. A proposta é que os atendimentos e acompanhamentos sejam feitos tanto na rua quanto em unidade fixa, capazes de atender qualquer demanda que chegar para acolhida.

Para as referidas autoras nas demandas da rua aparecem questões de saúde como ferimentos, enfermidades (tuberculose, hanseníase, HIV) e que estão quase sempre associadas a transtornos psicóticos graves e vulnerabilidades sociais extremas. Desta forma, a maior dificuldade que se mostra nos serviços de saúde é em atender a uma realidade com modos de vida totalmente diferentes dos padrões estabelecidos na cidade. Assim as Equipes de Consultório na Rua, surgem como proposta do SUS em “assistir, prevenir e promover saúde a

partir das características do território, de constituir-se como um serviço referência na rua, com a rua, pela rua e por meio da rua” (MACARETA; MAGALHÃES; RESENDE (2014, p. 923).

Matraca, Araújo-Jorge e Wimmer (2014), ao tratar da experiência gerada pelo encontro dos projetos PalhaSUS e Estratégia Saúde da Família para População em Situação de Rua, ressaltam a participação do Agente Comunitário de Saúde de/ na RUA como o principal pilar da equipe, considerado a porta de entrada para uma população quase que totalmente excluída das redes de saúde do município.

Há muita resistência da população de rua para ser atendida no enquadro institucional da saúde, não só por medo e sentimento de desvalia, mas também pela negação da doença e pela forma excludente, como na maioria das vezes são recebidos pelas equipes de saúde dos hospitais.

O problema de saúde da população de rua não se concentra apenas nas dificuldades de acesso ao modelo intervencionista de tratamento a patologias, mas também no alcance da saúde pública preventiva, que atinja o acompanhamento do desenvolvimento físico e mental da criança e do adolescente. Longe desse acompanhamento, essas crianças crescem praticamente sem a possibilidade de se construir diagnósticos precoces, de oportunizar a criação de projetos de estímulos que visem suprir necessidades essenciais para o desenvolvimento.

Falar em saúde requer a discussão sobre as condições de moradia e de higiene, garantindo a integridade física do ser humano; para tanto requer um lugar de proteção física, uma condição adequada de moradia. Reconhecidamente, o direito à moradia digna é pressuposto para a dignidade humana, desde 1948, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos e recepcionada pela Constituição Federal de 1988, através da Emenda Constitucional nº 26/00, em seu artigo 6º, *caput*.

Do ponto de vista de preocupação com a política de moradia, a Portaria nº 595, de dezembro de 2013, do Ministério das Cidades, define a população em situação de rua como alvo prioritário para participar de programas de habitação, como o “Minha Casa Minha Vida”.

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) foi instituído em 2009, pela Lei nº 11.977, com o objetivo de reduzir o déficit habitacional a partir da aplicação do subsídio para a faixa com renda familiar até três salários mínimos e da adoção de medidas para reduzir o custo da habitação, como desoneração tributária para a habitação de interesse social, barateamento do seguro e criação do Fundo Garantidor da Habitação.

O PMCMV compreende dois subprogramas: Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), com estrutura operacional em

fases e em linhas de acordo com faixa de renda dos beneficiários. A primeira faixa etária compreende a seleção de famílias pertencentes ao grupo de renda familiar mensal mínima, selecionadas através das prefeituras municipais ou Distrito Federal, obedecendo aos critérios nacionais dispostos na Lei Federal nº 11.977/2009, que estabelece preferência para: (a) famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas; (b) famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar e (c) famílias que tenham pessoas portadoras de necessidades especiais (MARQUES, 2015).

Neste se enquadram as pessoas em situação de rua, mas existem inúmeros problemas para alcançar esse objetivo do programa. Logo de início, essa população se diferencia na incorporação do programa porque muitos não têm renda, ou quando têm, geralmente são inconstantes, oscilam muito, isto porque não estão categorizados dentro do emprego formal. Deste modo, não podem se comprometer com contrapartidas financeiras.

As cotas do programa estabelecidas para moradores de rua geralmente não são cumpridas pelas prefeituras, ou quando são, não atendem à demanda; poucos são contemplados porque a base da inserção é o sorteio. Há também um longo processo, bastante burocrático, até a entrega da unidade habitacional, passando pela reinserção e cadastramento dessa população,

Além do mais, as crianças e os adolescentes que se encontram em situação de rua quase sempre não são beneficiados diretamente com o programa. Pela sua condição de incapacidade não podem aderir pessoalmente ao programa e quase sempre estão na rua sem seus pais ou responsáveis. No aspecto de moradia, só lhes restam, como políticas de atendimento, retornar para o hábitat da família, serem inseridas em acolhimento institucional ou familiar.

É possível encontrar outras tentativas de políticas habitacionais para moradores de rua, como a locação social ou auxílio-moradia, caracterizada como um benefício temporário, geralmente destinado para remoção de famílias domiciliadas em áreas de risco, desabrigadas em razão de vulnerabilidade temporária ou calamidade pública. Em síntese, o aluguel social é um recurso assistencial mensal, por tempo determinado, equivalente ao custo de um aluguel popular, destinado a atender, em caráter de urgência, famílias que se encontram sem moradia, A família beneficiada recebe uma quantia.

Esse tipo de benefício é muito restrito, existe apenas em alguns municípios brasileiros e atende a um número pequeno de famílias, mas já se tem em municípios como o Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Santa Catarina etc.

A exemplo do Bolsa-Moradia, instituída em Belo Horizonte, pelo Decreto de nº 11.375, de 2 de julho de 2003, trata-se de um auxílio aluguel, em que o beneficiado indica uma nova moradia e assina um contrato com o locatário. Porém, para a assinatura do contrato é indispensável vistoria prévia do imóvel por um engenheiro da Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte (URBEL) e após aprovado o contrato, o morador recebe um valor estipulado pelo programa, mas para isso precisa apresentar o recibo original do comprovante de pagamento do aluguel.

Novamente, este tipo de programa não inclui todos os moradores de rua; para merecer ele tem que ser acompanhado pela Assistência Social e mostrar que tem condições de cumprir os pré-requisitos (como ter condições financeiras de arcar com as outras despesas de uma casa, como contas de água e luz, IPTU).

Além da habitação, a saúde física inclui a alimentação adequada, também reconhecidamente um direito humano, como já mencionado, contemplado no artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e no Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e o Comentário Geral nº 12 da ONU. No Brasil, incorporou ao artigo 6º da Constituição Federal, através da Emenda Constitucional nº 64. Trata de reconhecer uma necessidade básica para a existência da vida humana.

Tal direito é contemplado nas políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), que também foi abraçada pelo Programa Bolsa-Família. Como já abordado o PBF é uma estratégia adotada pelos últimos governos para combater a pobreza, mas o programa também tem como propósito “combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional”.

Especificamente para a população de rua, a Política Nacional para a População em Situação de Rua, descrita nos objetivos do Art. 7º vincula-se a “implementar ações de segurança alimentar e nutricional suficientes para proporcionar acesso permanente à alimentação pela população em situação de rua à alimentação, com qualidade” (BRASIL, 2009a).

São diversas as situações de insegurança alimentar e nutricional vivenciadas por crianças e adolescentes em condição de vulnerabilidade econômica e social. A pobreza, a fome e Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) estão inter-relacionadas e a complexidade permite levantar diversos fatores que podem identificar o problema, como a desnutrição, doenças geradas pela alimentação inadequada e ingestão de alimentos prejudiciais à saúde, bem como por seus componentes psicológicos, como a preocupação e a incerteza de vir a ter ou não o alimento para consumo individual e familiar (BEZERRA; PEDRAZA, 2015).

A alimentação das crianças e dos adolescentes em situação de rua geralmente está associada à mendicância e trabalhos informais. É comum a busca de alimentos em sobras de restaurantes e feiras, por ações filantrópicas e programas sociais de distribuição de alimentos, a exemplo dos conhecidos sopões. São pequenas ajudas, na maioria das vezes ocasionais, que as alimentam, o que acaba gerando certa omissão governamental em criar medidas mais adequadas para sanar o problema.

É inadmissível, com tanto progresso e o direito à alimentação universalmente reconhecido, alguma criança ou adolescente, ou melhor, qualquer ser humano sofrer permanentemente fome. Também não basta apenas saciá-la, o direito à alimentação só alcança uma verdadeira dimensão humana quando adquirida de forma adequada, dispondo de uma nutrição que contemple as necessidades funcionais do corpo humano capaz de garantir a saúde integral da pessoa (COMPARATO, 2015; VAZ, 2010).

Ainda sobre a dimensão bem-estar físico e mental, tem-se a discussão do fator trabalho na relevância da caminhada para a situação de rua. O trabalho é o mecanismo que insere no mundo capitalista, é um dos principais recursos de desenvolvimento e autorrealização do ser humano, consolidando-se como um verdadeiro instrumento de concretização da sua dignidade. Na contramão de tudo isso, a falta de acesso ao mercado de trabalho torna uma característica marcante, em geral, das pessoas em situação de rua.

Como o foco desta obra é na infância e juventude, o problema aqui é inverso, a preocupação é com o acesso precoce ao mundo de trabalho das crianças e adolescentes em situação de rua, que encontram nas mais diversas atividades o seu meio de sobrevivência. A exploração da mão de obra infantil, a hipervulnerabilidade das crianças e dos adolescentes em situação de rua para o trabalho degradante, os impactos e consequências da exploração do trabalho infantil para o desenvolvimento pessoal são preocupações nas discussões das políticas públicas para a infância e a juventude.

No Brasil, Constituição Federal de 1988 dispõe no art. 7º, XXXIII, alterado pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998, a proibição “de trabalhos noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito anos e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos”. Em consonância com esse ditame, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) readequou a redação do art. 403, dispondo que é proibido qualquer trabalho a menores de dezesseis anos de idade, salvo na condição de aprendiz, a partir dos quatorze anos.

O Decreto nº 3.597, de 12 de setembro de 2000, da Presidência da República, promulga a Convenção 182 e a Recomendação 190 da Organização Internacional do Trabalho

(OIT) sobre a Proibição das Piores Formas de Trabalho Infantil e a Ação Imediata para a eliminação do trabalho infantil.

Em termos de políticas públicas nacionais foi instituído o Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador.

O problema da exploração do trabalho infantil não se vincula apenas às crianças e adolescentes em situação de rua, é bem mais amplo, mas respinga no objeto deste trabalho.

e) Dimensão Sociofamiliar

Mesmo diante de tantas formas de relacionamento no mundo moderno, o valor que a família continua assumindo na formação da criança e do adolescente tem grande peso na integração do universo jurídico, social e psicológico. Particularmente, o contexto que envolve as famílias das crianças e adolescentes em situação de rua é algo complexo, com inúmeras especificidades, cheio de controvérsias, independente do formato que a compõe.

O delineamento da dimensão sociofamiliar abarca as ações de reintegração familiar de crianças e adolescentes em situação de rua, assim entendida como o processo de retorno às suas famílias de origem (natural ou extensa), após terem passado por acolhimento institucional, familiar ou somente pela rua. Como também abrange a criação de novos laços em colocação em famílias substitutas, constituídas por múltiplos arranjos familiares.

As políticas públicas, fundadas nas orientações do Estatuto da Criança e do Adolescente, devem objetivar a preservação de vínculos familiares e comunitários, opondo-se à prática de institucionalização de crianças e adolescentes, que contribui ainda para o afastamento familiar e comunitário. Alinhado a tudo isso, o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, publicado em 2006, pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, foi o importante documento que reflete na responsabilidade das políticas sociais, em especial, naquilo que irá contemplar para o atendimento às famílias em situação de maior vulnerabilidade social e pessoal. Entre as suas diretrizes tem-se a primazia da responsabilidade do Estado no fomento de políticas integradas de apoio à família e no controle social das políticas públicas.

O Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária exige que seja realizado o estudo diagnóstico das famílias, devendo incluir:

Uma criteriosa avaliação dos riscos a que estão submetidos a criança ou o adolescente e as condições da família para a superação das violações e o provimento de proteção e cuidados, bem como os recursos e potencialidades da família extensa e

da rede social de apoio, que muitas vezes pode desempenhar um importante papel na superação de uma situação de crise, ou dificuldade momentânea da família. (BRASIL, 2006, p. 39).

Esse diagnóstico é feito através do estudo psicossocial da criança e do adolescente, por equipe técnica da Justiça da Infância e Juventude, geralmente composta por psicólogos e assistentes sociais. O parecer dessa equipe é que embasa a decisão judicial de reintegração ou afastamento – definitivo ou temporário - da família natural. Seron (2015) argumenta que o rompimento fortuito com a família natural, estabelecendo a destituição do poder familiar somente pode ocorrer quando for constatada a “existência de situação real e efetiva que impeça a permanência da criança e do adolescente naquela família, o que é casuístico”. Para os autores, deve ser observado relação vincular da criança com seus genitores e as potencialidades psicológicas dos pais, retomarem, ou não, o poder familiar posteriormente.

Para Suziani Lemos (2015), na prática, uma das tarefas mais desafiadoras e difíceis para os profissionais do Direito reside nas demandas do Poder Judiciário que envolvem pedido de suspensão ou destituição do Poder Familiar; a dificuldade se concentra em identificar o melhor interesse da criança diante da complexidade do conflito.

Ainda sobre o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC), entre os seus objetivos, tem-se “a necessidade de articulação e integração das políticas, programas, projetos, serviços e ações de apoio sociofamiliar” (BRASIL, 2006). Parte-se da integralidade da rede psicossocial de proteção como paradigma de apoio e busca das potencialidades da família, esta entendida como protagonista da situação de rua, recoberta da presença dos inúmeros fatores sociais e econômicos que levam a uma situação de vulnerabilidade, risco pessoal e social.

O documento serviu como parâmetro norteador para implantação das orientações estaduais e municipais, definindo ações a serem executadas num período de curto, médio, longo prazo e ações permanentes, organizadas em 4 eixos estratégicos.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, juntamente com o CONANDA e o Conselho Nacional de Assistência Social, através da Resolução Conjunta CNAS/CONANDA nº 1, de 18 de junho de 2009, publica as Orientações Técnicas para os serviços de acolhimento para Crianças e Adolescentes, regulamentando a organização e oferta de Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes. No ano de 2013 houve o processo de expansão qualificada e reordenamento dos Serviços de Acolhimento para Crianças, Adolescentes e Jovens até 21 anos, com a publicação das Resoluções nº 15 e 17 pela Comissão

Intergestores Tripartite (CIT) e da aprovação das Resoluções nº 23 e 31 pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

Recentemente, através da Resolução Conjunta CNAS/CONANDA nº 1, de 15 de dezembro de 2016, o documento *Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes* foi modificado, sendo incluído o subitem 4.6, no item 4, do Capítulo III. Nele crianças e adolescentes em situação de rua compõem um público que requer serviços que adotem estratégias diferenciadas de atendimento e níveis de cuidado peculiar, devendo os Serviços de Acolhimento para crianças e adolescentes em situação de rua contar com processos e diferenciais para atendimento desse público. Ainda afirma o artigo que os Serviços não devem possuir natureza de acolhimento compulsório e sim favorecer, com ênfase e sempre que possível, o restabelecimento dos vínculos familiares e comunitários.

Esta nova resolução também dispõe sobre o conceito crianças e adolescentes em situação de rua como sujeitos em desenvolvimento com direitos violados, que utilizam logradouros públicos, áreas degradadas como espaço de moradia ou sobrevivência, associadas a trabalho infantil; mendicância; violência sexual; consumo de álcool e outras drogas; violência intrafamiliar, institucional ou urbana; ameaça de morte, sofrimento ou transtorno mental; LGBTfobia, racismo, sexismo e misoginia; cumprimento de medidas socioeducativas ou medidas de proteção de acolhimento; encarceramento dos pais. Além de populações itinerantes, trecheiros, migrantes, desabrigados em razão de desastres, alojados em ocupações ou desalojados de ocupações por realização de grandes obras e/ou eventos. Na verdade, ela sintetiza os fatores de riscos e causas do deslocamento para a rua, tratados no delineamento conceitual deste trabalho.

Os serviços de proteção social, seja os de baixa e média complexidade, atuam através dos CRAS com famílias e indivíduos em seu contexto comunitário com a função de atender e fortalecer os vínculos familiares, visando à orientação e ao convívio sociofamiliar e comunitário. Os de alta complexidade são aqueles que garantem Proteção Integral, moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e, ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e ou comunitário.

A ponderação entre a necessidade e a possibilidade de reintegração familiar deve ser tratada nas políticas de atendimento sem perder de vista que o direito à convivência familiar não pode se limitar à família natural, sendo esta prioridade, mas não a única probabilidade de as crianças e adolescentes em situação de rua alcançarem tal direito.

Retomando o princípio da Proteção Integral, salienta-se que a obrigação do cumprimento do direito à convivência familiar e comunitária não recai apenas para o ente do Poder Executivo, mas para toda a sociedade. O controle social, bem como o judiciário, são elementos importantes na efetivação de direitos fundamentais; portanto, não se pode deixar de analisá-los dentre o papel que assumem na efetivação das políticas públicas que atendam a população de vulnerabilidade aos direitos sociais.

4.3 PROTEÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO ÂMBITO DO JUDICIÁRIO BRASILEIRO

O problema da infância e juventude em situação de rua deve ser colocado no centro do debate jurídico. Ele se manifesta por diferentes ângulos, exigindo a Tutela do Estado, não só por meio de ações individuais de proteção específica, mas também por meio do controle jurisdicional das políticas públicas. O fato é que a necessidade da tutela jurídica vem em decorrência da dimensão do direito ou interesse individual ou na dimensão do direito ou interesses coletivos; na situação de rua nos deparamos com as duas situações.

Convém destacar que, em uma ação ou omissão, o Poder Público pode tanto lesar direitos individuais quanto direitos difusos e coletivos da infância e da juventude. A título meramente ilustrativo para o caso da criança e do adolescente em condição de risco, não havendo, por exemplo, casa para morar, ou mesmo comida para se alimentar, ou não tendo a família para amparar, a criança que se encontra nessa condição está sem usufruir tal direito; portanto, tem seu direito individual violado. Como há outras crianças na mesma situação, além do direito individual de cada uma delas, também é lesionado o direito transindividual próprio da infância e juventude.

Salienta-se que o Estado realiza os seus fins por meio de três funções em que se reparte a sua atividade, fases que se complementam: legislação, administração e jurisdição. Para Fagundes (2005, p. 3) a “função legislativa liga-se aos fenômenos de formação do Direito, enquanto as outras duas, administrativa e jurisdicional, se interligam nas funções de execuções”. A diferença entre as duas é que na função jurisdicional ele é chamando a intervir - o ato jurisdicional é necessariamente precedido de uma provocação -; portanto, o modo e a finalidade por que interfere no processo realizador do direito é que lhe dão os caracteres diferentes.

O dispositivo constitucional sobre o controle jurisdicional é amplo. Consta no art. 5º, XXXV CF, que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (BRASIL, 1988). Isto quer dizer que o Poder Judiciário está legitimado pela

Constituição a cumprir a função de intervir nos conflitos individuais ou coletivos, de interesse ao desenvolvimento infantojuvenil.

Quanto às ações individuais de demandas diretas ou indiretas provenientes da população em situação de rua, o problema recai principalmente sobre as dificuldades de acesso à justiça. O fluxo de interesse proveniente dessa população é intenso devido à multiplicidade de direitos violados, mas existe um abismo muito grande para a procura da tutela individual, devido, especialmente, à ausência de empoderamento social do cidadão, que nessa condição é hipossuficiente e vive à margem da justiça.

Especialmente quanto às crianças e adolescentes a tutela judicial vem provocada em defesa dos interesses individuais do infante na situação de rua por parte do Ministério Público, levando-se em consideração a orientação contida no art. 201 V, do ECA, que expressa que as ações sobre os interesses individuais da infância e da adolescência, por serem indisponíveis, compreendem-se na esfera de atribuição do Ministério Público. Bem como o art. 212, *caput* segundo o qual “para defesa dos direitos e interesses protegidos por esta lei são admissíveis todas as espécies de ações pertinentes” (BRASIL, 1990b).

Para Bordallo (2016) existem inúmeros obstáculos para efetivação do acesso de ordem social, econômica e cultural ou educacional, tendo buscado a legislação brasileira algumas medidas para solucioná-los. Cappelletti e Garth (1988) chamam de ondas o movimento de soluções práticas para o problema de acesso à Justiça.

A primeira medida ou onda seria voltada para o acesso à Justiça para os pobres. Com essa preocupação incorpora-se a assistência jurídica para os carentes pela previsão constitucional constante no art. 5º LXXIV da CF, que assegura a prestação jurídica integral e gratuita a todos que comprovem a insuficiência de recursos, e pela garantia da existência da Defensoria Pública como função jurisdicional do Estado (art. 134 da CF).

Sendo assim, a Defensoria Pública passou a ser um órgão do judiciário, de fundamental importância, encarregado de prestar assistência jurídica gratuita e integral às pessoas que não têm condições de arcar com os custos de um advogado, sem prejudicar o sustento de sua família. A Emenda Constituição nº 80/2014 ampliou as atribuições da Defensoria Pública traçadas no art. 134 da CF (BRASIL, 1988), conquanto manteve a assistência jurídica dos necessitados, incumbindo-lhe a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos.

A segunda medida ou onda se formou pela preocupação pelo modelo tradicional do processo civil e sobre o papel dos tribunais, que não deixava espaço para a proteção dos

direitos difusos, sendo a visão de processo como assunto de duas partes, que se destinava à controvérsia a respeito dos seus próprios interesses. Os direitos pertencentes a um público ou segmento não eram enquadrados no conceito; assim, surge o movimento denominado de direito público, em virtude da vinculação com assuntos de políticas públicas (CAPPELLETTI; GARTH, 1988). Diz respeito às reformas legislativas tendentes a proporcionar a representação jurídica para os interesses difusos e coletivos, o que significa a proteção dos interesses metaindividuais, que ultrapassam a esfera individual, pertencem a grupos de pessoas determinados, determináveis e coletivos (BORDALLO, 2016). Contudo, foram criados novos instrumentos processuais adequados à defesa dessa gama de direitos, com regras para legitimidade ativa para defendê-los.

A terceira medida ou onda se refere aos novos enfoques de acesso à justiça; trata-se de aspectos gerais de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas na sociedade moderna (BORDALLO, 2016). Tal enfoque resultou na exploração de uma ampla variedade de reformas, incluindo “alterações nas formas de procedimento, mudanças na estrutura dos tribunais ou criação de novos tribunais, o uso de pessoas leigas ou paraprofissionais, modificações no direito substantivo destinadas a evitar litígios ou facilitar suas soluções” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 71).

Aqui se enquadram as tentativas de resolução da morosidade processual, da capacitação dos profissionais para atender demandas específicas, relacionadas ao contexto do desenvolvimento infantil, das pessoas em condição de vulnerabilidade, entre outros, além de incluir formas alternativas de resolução de conflitos com fim de pacificação do problema, inserindo a cultura de paz nos novos modelos de interferência judicial e extrajudicial dos conflitos.

Por todas essas mudanças, compõem-se hoje os paradigmas de atuação jurisdicional das demandas infantojuvenis, com abrangência em uma justiça especializada, denominada de justiça da Infância e Juventude (ECA, TÍTULO VI, CAPÍTULO II). Tal jurisdição transformou a figura tradicional do juiz ao trazer diferentes atribuições para a sua atuação, configurando a competência do Juiz da Infância e Juventude, que atualmente não se limite em conhecer e julgar os conflitos de interesses que cheguem às portas do Poder Judiciário. Portanto, também possui atribuições atípicas administrativas, a exemplo de fiscalizar as instituições de atendimento às crianças e adolescentes localizadas nas suas comarcas (art. 95-ECA), bem como a de expedir portarias para regular atividades envolvendo crianças e adolescentes, a fim de prevenir ou cessar a ameaça de risco (art. 149 – ECA) (BRASIL, 1990b).

Com vista nessas reformas é que se abrange a discussão sobre a proteção dos direitos sociais da criança e do adolescente no âmbito do judiciário brasileiro. Especificamente nas demandas da Justiça da Infância e Juventude existe uma necessidade imperiosa; por isso, vincula-se tal prática ao princípio da Brevidade como um limitador do poder da intervenção do Estado. Mesmo assim, a morosidade no atendimento judicial às demandas da criança e do adolescente ainda tem sido a realidade da atuação de vários órgãos estatais e do andamento processual, que acabam por inviabilizar o alcance do direito, a exemplo do retorno à convivência familiar, à colocação em família substituta, entre outros.

O tempo no desenvolvimento infantojuvenil é um dos fatores que atuam na constituição de prejuízos, muitas vezes irreversíveis para cada etapa de vida, a exemplo da espera de atendimento familiar, do andamento processual de adoção etc. (COSTA, Ana Paula, 2012). Isto significa que as demandas judiciais de direito da criança e do adolescente devem ser tratadas em caráter de urgência, o amanhã pode ser fatal, trazendo prejuízos que podem respingar nas etapas seguintes da vida.

Pelo princípio da brevidade sobre a dinâmica do desenvolvimento, Ana Paula Costa continua a afirmar:

O tempo nas instituições reguladas pelo Direito, separadas da vida real, permite que seus efeitos sejam instituintes. Ou seja, mesmo na inércia, mesmo sem decidir o Estado, através de suas instituições jurídicas decide sobre a vida das crianças e dos adolescentes, enquanto crescem e aguardam a decisão sobre seu destino. (COSTA, A. P., 2012, p. 155).

Tal afirmação coloca que a inércia do Estado ou a morosidade judicial também decidem sobre o destino de uma criança, pois enquanto estão aguardando algum tipo de resultado concreto por parte do Estado, estão crescendo e se desenvolvendo. As decisões tardias talvez não tragam nenhum efeito na modificação ou no retardo dos estragos causados pela violação de direito na vida do cidadão.

O rol de direitos sociais constantes no ECA não é exaustivo, indicando ser incontável a lista de causas possíveis de pedir em sede de exigibilidade de direitos fundamentais sociais de crianças e adolescentes. Cabe ao poder judiciário a aplicação coercitiva da norma (SANTOS, D., 2007). As lides específicas relativas à efetivação de direitos da criança e do adolescente em situação de rua, em sua grande maioria, são direcionadas para aplicação das medidas protetivas instituídas no ECA, muitas delas ligadas ao afastamento do convívio familiar para colocação em acolhimento institucional ou família substituta, ou outras medidas aplicadas aos pais ou responsáveis elencadas no art. 129 do ECA. Pouco se encontra líder

individual voltado para implantação dos demais direitos sociais da criança em situação de rua, a exemplo de processos que exigem a colocação em escola, ou alguma demanda de saúde.

Deste modo, a dimensão individual das demandas de violação de direitos sociais da criança e do adolescente em situação de rua tem geralmente relação com o direito à convivência familiar e comunitária ou com o direito penal do menor, geralmente representados em diferentes ações de suspensão e destituição do poder familiar, acolhimento institucional, guarda a terceiros, procedimento de apuração de irregularidade em entidade de atendimento, cumprimento de obrigação de fazer, apuração de ato infracional, execução das medidas socioeducativas, entre outras.

Noutro fragmento, Buci (2006, p. 2) esclarece que “os direitos sociais representam uma mudança de paradigma no fenômeno do direito, a modificar a postura do Estado para o enfoque prestacional, característico das obrigações de fazer”. Deste modo, surge com os direitos sociais a necessidade de compreensão da obrigação do Estado, a partir das políticas públicas, que se apresentam como categoria jurídica à medida que se buscam formas de concretização dos direitos humanos.

Quanto aos interesses coletivos e difusos, ingressam como instrumentos de defesa as ações coletivas: ação civil pública, Lei nº 417/65 7347/85; ação popular, art. 5º LXXIII CF; mandado de segurança coletivo, art. 5º LXX da CF (BRASIL, 1988). Para Barros (2008) a ação civil pública é um meio idôneo de intervenção do Poder Judiciário em matéria de acompanhamento e fiscalização das Políticas Públicas, com escopo nos excessos, abusos ou nas fugas de rota em relação aos ditames constitucionais e ao planejamento orçamentário do executivo para implantação dos direitos sociais.

Sob a ótica da obrigação dos direitos sociais por parte do Estado, a promoção desses direitos, exigem-se iniciativas legislativas e executivas, coordenadas entre si, para promover o acesso dos cidadãos a bens públicos (QUINTAS, 2016). Na opinião de Leal (2006) cabe ao sistema de justiça em sede do controle das políticas públicas:

Sempre que o Legislativo ou o Executivo agirem de modo irrazoável ou procederem com a clara intenção de neutralizar ou comprometer a eficácia de direitos sociais, econômicos e culturais, afetando como decorrência causal de uma injustificável inércia estatal ou de um abusivo comportamento governamental, aquele núcleo intangível consubstanciado e de um conjunto irredutível de condições mínimas necessárias a uma existência digna e essencial à própria sobrevivência do indivíduo. (LEAL, 2006, p. 160).

Goza o poder estatal executivo de ampla liberdade discricionária para a aplicabilidade das políticas públicas, isto devido à variedade de condições administrativas para a sua

execução. Desta forma, o Poder Judiciário não pode intervir indistintamente nas políticas públicas desenvolvidas pelos demais poderes (CANELA JÚNIOR, 2009). Todavia, se o foco da coletiva tem direitos reflexos de dimensão individual, entende-se que leva à necessidade da jurisdicionalização das políticas públicas, contribuindo para a ruptura da hegemonia real do Poder Executivo frente à escolha de implantar ou não direitos sociais.

No âmbito das políticas públicas, Abramovich (2005) defende que não cabe ao Poder Judiciário a tarefa de projetá-las, de planejá-las nem de criá-las, mas sim de confrontar as políticas assumidas com os padrões jurídicos aplicáveis e com os fins desejáveis. No entanto, não se pode esquecer que os mecanismos para alcançar a tutela jurisdicional em situações de flagrante violação de um direito social são conexos com uma proteção indireta devido à sua íntima relação com o direito à vida, que alcança também o direito civil e político.

No sistema de defesa de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, a lei confere à Defensoria Pública os instrumentos da tutela coletiva como o compromisso de ajustamento de conduta e a própria Ação Civil Pública, ambos de caráter repressivo. Todavia, em relação ao problema de políticas que atendam à garantia de direitos sociais à população de rua, o seu papel correlaciona a visão de Schwartz (2015), de que a “Defensoria Pública deve ser capaz de agir de forma preventiva, de modo a evitar futuros danos coletivos que possam ser causados a partir de atos praticados danosos no seio da sociedade”. Portanto, cabe a ela também utilizar-se do expediente denominado Recomendação Administrativa com o propósito de traçar diretrizes que orientem os pretensos causadores de danos coletivos, de modo a assumir obrigações de fazer e não fazer a evitar a ocorrência de danos, ainda que estas medidas dependam da discricionariedade da administração pública ou da intervenção judicial posterior.

O Ministério Público tem uma estreita ligação com as normas na proteção dos direitos sociais da criança e do adolescente, isto porque tais direitos são indisponíveis, tornando imprescindível a intervenção do MP em qualquer feito judicial em que se discutam interesses sociais ou individuais indisponíveis ligados à proteção da criança e do adolescente. Sua intervenção é tão importante que, nos casos em que for obrigatória, sua ausência pode acarretar a nulidade do feito.

Em consonância com o texto constitucional, o ECA (BRASIL, 1990b) estabelece nos artigos 200, 201 e 202, as funções, atribuições e competência ao órgão ministerial frente ao direito da criança e do adolescente. Neste sentido, destacam-se duas vertentes de atuação: de um lado as atribuições junto ao adolescente infrator, e de outro, de cuidar daqueles que estão em situação de risco, que têm seus direitos violados.

Temos aqui duas discussões a levantar sobre o papel do MP na intervenção de crianças e adolescentes em situação de rua: de um lado como agente de transformação social com responsabilidade nas políticas públicas, do outro como peça fundamental na engrenagem da tutela do Estado e do acesso à justiça frente a essa população. Na visão de Coelho e Kosicki (2013) existem dois modelos de atuação do MP: um demandista que atua perante o poder judiciário, e outro, que atua fora da jurisdição, no plano extrajudicial, tentando resolver as contendas sociais com instrumentos próprios. Para esses autores:

O órgão surge como um articulador, que dentro da democracia tem a missão não só de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis, conforme prescrito no art. 127 de nossa Constituição Federal, mas, sobretudo de promover, juntamente com entidades da sociedade civil, a inclusão e a participação social. (COELHO; KOSICKI, 2013, p. 376).

Sendo assim, incumbe ao MP exigir, por parte do Estado e também do mercado, o respeito aos direitos fundamentais, aqui incluídos os direitos individuais e coletivos, os sociais e os políticos. Acima de tudo, é função do MP fomentar e fiscalizar as políticas públicas que garantam a concretização dos objetivos do Estado brasileiro, definidos em normas jurídicas constitucionais (CF/88, artigo 3.º). De modo que o órgão se tornou guardião da sociedade e do direito, tendo duas diferentes grandes vertentes de atuação: a demandista, como agente processual, com horizonte de atuação perante o Poder Judiciário; a resolutiva, como agente político, com observância ao princípio da autonomia funcional atua na ampliação do diálogo com a sociedade, tornando-se um negociador e formulador de políticas públicas participa de audiências públicas, conferências, reuniões dos conselhos gestores etc. (MACHADO, E., 2014).

Portanto, não exclui do papel do Ministério Público quando se fala de políticas públicas para criança e adolescente em situação de rua. Ismail (2014) entende que o órgão ocupa lugar de destaque na própria sociedade, na medida em que for considerado instituição de defesa da cidadania, é um órgão de controle da Administração Pública e tem como dever, entre outras funções, zelar pela implementação de políticas e serviços públicos de qualidade. Portanto, cabe a ele atuar quando a inércia da Administração ou o mau funcionamento do serviço público, aqui tratado da situação de rua, na ausência de políticas públicas para a concretização do próprio direito constitucional da vida com qualidade e do desenvolvimento saudável.

Tanto para uma ação individual, quanto uma ação coletiva de proteção aos direitos sociais, é importante a atuação da sociedade civil, das entidades de defesa de direitos e do

Ministério Público na identificação dessas demandas e na exigência de efetivação de direitos. Afirma Hess (2011) que entre outras características, o controle das políticas públicas depende da ampliação de competência dos órgãos públicos e atuação ativa do MP, da eficiente comunicação entre os órgãos e da agilização virtual para andamento processual.

Outro desafio da prática judiciária das Varas da Infância e Juventude e das Varas de Família se refere à gestão de conflitos sociais, no esforço para modificar o pensamento e a ação das pessoas no sentido de promover a paz. O discurso ideológico que alimenta o termo impregna a construção de valores humanos que enaltecem a paz e vem sendo construído de forma histórica nos novos modelos de atuação judicial e extrajudicial. Sobre essas formas alternativas de resolução de conflitos, a mediação tem sido proposta nas demandas principalmente de família, guarda, tutela, alimentos, como método de prevenção e solução consensual. Nas práticas de atos infracionais os modelos implantados voltam-se para a Justiça Restaurativa. Trata-se de uma justiça participativa, que opera em torno do consenso, bem como utiliza o diálogo como instrumento norteador do processo. Também se caracteriza pela aproximação dos envolvidos e o compartilhamento das soluções, recontextualizando o conflito (LIMA, W., 2015).

Azevedo (2005, p. 140) coloca que a Justiça Restaurativa “promove a solidariedade, o respeito mútuo entre vítima e ofensor, a humanização das relações processuais em lides penais, e a manutenção ou restauração das relações sociais subjacentes eventualmente preexistentes ao conflito”.

Como se observa, a Justiça Restaurativa alicerça na esperança de pacificação e solidariedade, todavia deve ser cuidadosamente executada. A sua efetivação ocorre por meio de círculo restaurativo, baseada na prática de mediação. A finalidade é que a Justiça Restaurativa possa construir entre crianças e adolescentes a cultura de paz; por isso, a importância de estimular, nessa fase de vida própria, o livre desenvolvimento dos valores por ela semeados.

O Estatuto da Criança e do Adolescente enseja e recomenda implicitamente o uso do modelo restaurativo em vários dispositivos, particularmente quando dispõe sobre a remissão (art. 126) e diante do amplo elastério das medidas socioeducativas previstas no art. 112 e seguintes do diploma legal.

O Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE, Lei nº 12.594/2012), reforça a inclinação do ângulo jurídico restaurativo para adolescentes em conflito, regulamentando procedimentos destinados ao cumprimento de medidas protetivas e

socioeducativas que se destinam à responsabilização diferenciada do adolescente a quem se atribui a prática de ato infracional (RAMIDOFF, 2012).

Segundo o SINASE, artigo 35, a execução das medidas socioeducativas rege-se pelos princípios da legalidade, excepcionalidade, prioridade a medidas restaurativas, proporcionalidade, brevidade, individualização, mínima intervenção, não discriminação e fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. A maior inovação do referido artigo foi a incorporação do inciso III, que coloca a “prioridade a práticas ou medidas que sejam restaurativas e, sempre que possível, atendam às necessidades das vítimas”.

A cultura da paz é o ponto chave da intervenção do Estado sobre o problema da criança e do adolescente em situação de rua, no modelo atual da doutrina da Proteção Integral, tanto na proposta de se criar um modelo de aproximação administrativa para assistência dessa população, como para a intervenção judicial de reinserção na família natural ou na colocação em família substituta, com o objetivo da tomada de responsabilidade dos pais sobre o problema, como também nos respingos das condutas ilícitas praticadas por essas crianças como forma de sobrevivência no mundo da rua, com práticas de atos infracionais e/ou uso de drogas.

Salienta-se ainda a necessidade de pensar no andamento processual e na garantia da ampla defesa da população em situação de rua. O reexame das decisões em grau de recurso, analisado pelas cortes brasileiras, representa um instrumento a serviço do aprimoramento das decisões judiciais e de efetiva realização da justiça. O chamado duplo grau de jurisdição significa ter direito a um exame do mérito da controvérsia por julgadores distintos, tendo competência recursal os tribunais.

O capítulo II, Livro III, título I do Novo Código de Processo Civil (BRASIL, 2015), disciplina a atividade judicante no segundo grau, ofício do tribunal, que engloba o julgamento de recursos. O art. 926 afirma que “os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente”. De forma geral, a jurisprudência significa seguir a mesma interpretação na matéria do direito. Argumenta Raquel Moraes (LIMA, R., 2014, p. 79) que “uma única decisão em determinado sentido é precedente judicial, diversas decisões no mesmo sentido são jurisprudências; e essas decisões proferidas por órgãos do colegiado de um tribunal são condensadas através de um acórdão”.

O sistema recursal visa corrigir as falhas e as imperfeições humanas, particularmente da pessoa do juiz, que personifica o Estado na prestação jurisdicional (MOUZALAS; TERCEIRO NETO; MADRUGA, 2016). Tal recurso pode ser conceituado como “um meio voluntário de impugnação de decisões judiciais, interno ao processo, que visa à reforma, à

anulação ou ao aprimoramento da decisão atacada” (MARINONI; ARENHART; MITIDIERO, 2016, p. 1049).

O problema é que para chegar ao duplo grau de jurisdição é preciso que haja provocação processual, que só é garantida quando se tem uma cuidadosa e competente defesa técnica, que se faz através da presença de um bom advogado, ou pela defensoria pública. Como as crianças e os adolescentes em situação de rua se encontram na condição de extrema pobreza, só resta para eles a segunda opção. Para compreender o tamanho do problema podemos pensar na relação processual de um acolhimento institucional, de uma suspensão ou destituição do poder familiar, que geralmente são realizados quando a situação de vulnerabilidade é extrema e, quando isso ocorre, geralmente é porque a família é pobre, possui problemas com entorpecentes etc. O conselho tutelar, muitas vezes, faz esse acolhimento emergencial e o Ministério Público depois judicializa a questão para regularizar a situação da criança/adolescente. Assim, fica a interrogação se alguém tem interesse em recorrer, ou se a família tem condições de brigar processualmente para refazer a decisão de um juiz em primeiro grau.

Na opinião de Maria Coeli Nobre da Silva (2015, p. 139), “o acesso à justiça e a entrega da prestação jurisdicional são faces imbricadas da importante e essencial construção da cidadania, pois a preservar a própria dignidade humana do ser jurisdicionado”. Neste sentido, é de se compreender que a base de um Estado Democrático de Direito é a supremacia do valor da dignidade humana; norteado por esse valor supremo, também se engloba a proteção jurídica dos direitos da criança e do adolescente.

Sobre o papel do Poder Judiciário na efetivação dos direitos sociais, fase da dignidade humana das crianças e dos adolescentes em situação de rua, é de se ressaltar também a importância do Conselho Nacional de Justiça, não só sobre o controle da magistratura, mas também na promoção da política pública judiciária para o alcance da população vulnerável ao Sistema de Justiça.

Nesse sentido as políticas públicas se entrelaçam ao sistema de justiça não só em termos de controle da prática do executivo, mas também como uma missão a ser alcançada pelo próprio Poder Judiciário. Para Maria Coeli Nobre da Silva (2015) a política pública judiciária

é um instrumento estratégico, plano de ação no desenvolvimento de atividades, metas, recursos e responsabilidades no âmbito do Judiciário, de modo a conduzir as melhorias de atuação nos respectivos encargos. Tal missão tem sido a busca cada vez mais do Conselho Nacional de Justiça, ao tentar detectar os problemas

acometidos no exercício das funções judiciárias, e avançando na pertinente análise até a feitura de uma diagnose. (SILVA, M. C., 2015, p. 135).

O acesso à justiça não é simplesmente o acesso aos tribunais, mas um leque de medidas tendentes a garantir uma vida mais adequada entre a coletividade, permitindo que todas exerçam e tenham seus direitos respeitados (SCHWARTZ, 2015).

O acesso à justiça de famílias, que pelo seu contexto de situação de rua têm crianças e adolescentes afastados por ações individuais de recolhimentos, também deve ser alvo de preocupação aos estudos das intervenções estatais ao problema. Sendo assim, a fim de verificar os fundamentos das decisões colegiadas sobre o assunto, realiza-se, a título ilustrativo, uma investigação de processos sobre o assunto que chegam às cortes para posicionamento judicial.

Deste modo, a pesquisa jurisprudencial tem o intuito de verificar se há constância de processos que chegam à corte, de destituição e suspensão de poder familiar de crianças em situação de rua ou de crianças que estavam em acolhimento (depois de uma passagem pela rua), bem como se com o ocorrido lhes foi garantido o devido processo legal, chegando com ampla defesa no duplo grau de jurisdição.

Tal busca se justifica com o objetivo de observar se os entendimentos judiciais colegiados, quando se tratar de ação de acolhimento institucional, vêm apontando como fundamentação o princípio da Proteção Integral, priorizando a preocupação do direito à convivência familiar e comunitária mesmo nos modelos de tutela estatal institucionalizada.

Na primeira seleção o rastreamento das decisões se deu pela internet junto aos *sites* dos Tribunais Superiores. A metodologia utilizada baseou-se em processos cujas ementas registrem as palavras “recolhimento ou acolhimento institucional”, “criança e adolescente em situação de rua”, “vulnerabilidade”, “risco”, “pobreza”, “abandono”, “negligência”, “violência”, “afastamento dos pais”, “destituição e suspensão do poder familiar”, a fim de, *a posteriori*, selecionar os processos que se incluam de fato no critério adotado, quais sejam, ementas de decisões das cortes brasileiras dos períodos 2003 a julho de 2016, de processos sobre recolhimento institucional de criança e adolescente, que vivem o contexto de suas vidas em situação de rua.

Deveras que em relação às cortes federais, pouquíssimas decisões foram encontradas sobre o assunto, como se observa no anexo 1, somente três processos foram encontrados em grau de recurso no STJ. Quanto ao Supremo Tribunal Federal não foi encontrado nenhum processo com a indicação das palavras-chave utilizadas para o rastreamento.

É importante destacar que não se pretende adentrar numa discussão de caráter processual, por entender que isso levaria a outro campo de pesquisa. Assim sendo, das decisões coletadas, registrar-se-ão breves comentários no limite do tema em estudo.

A primeira decisão (anexo 1), refere-se a um recurso especial proveniente de uma ação de acolhimento de dois menores, que foram colocados na rua pela sua genitora. O conteúdo da discussão do acórdão não ataca o mérito da ação, trata de um questionamento sobre uma representação processual da Defensoria Pública que foi nomeada como curadora especial dos menores. O Ministério Público interpôs o recurso de agravo de instrumento sustentando que a representação era irregular, pois ele já estaria atuando em prol dos interesses dos menores. O recurso foi desprovido, dessa decisão o MP interpôs agravo interno ao qual foi negado provimento, houve embargo de declaração igualmente desprovido. Descontente o MP interpôs recurso especial, que também foi desprovido.

A segunda, trata-se de uma ação de destituição de Poder Familiar interposto pelo MP, referente a dois menores, a qual foi julgada procedente, confirmando medida liminar quanto ao acolhimento do menor. Contra essa decisão foi interposto pelos pais recurso de apelação, ao qual foi negado provimento. Posteriormente, foi interposto recurso especial, a que foi negado seguimento.

A última, refere-se a um agravo em recurso especial, ao qual foi dado provimento para reformar o acórdão recorrido e caçar a sentença de primeiro grau de destituição do poder familiar, acumulada com adoção. Foi determinado o regular processamento da ação, o cancelamento do mandado de busca e apreensão da criança, determinando que ela deverá permanecer sob a guarda provisória dos recorrentes, até o trânsito em julgado da ação.

Interpretando conjuntamente os três processos se observa que dois deles chegaram às cortes por questões processuais, apenas um deles se ateve ao mérito de pedido, o que se funda na ação de destituição de poder familiar e acolhimento institucional. Tal resultado levou à preocupação em descer a investigação para as cortes estaduais, a fim de confirmar ou não o quadro de limitações de processos com essa demanda que chegam ao duplo grau de jurisdição.

A título meramente exemplificativo, a investigação desceu para as cortes estaduais, em busca de acórdãos sobre o assunto. Utilizando as mesmas palavras-chave, pesquisou-se nos *sites* dos tribunais estaduais, escolhendo aleatoriamente os seguintes estados: São Paulo, Rio de Janeiro, Bahia, Paraíba e Rio Grande do Sul.

Os resultados mostraram a mesma limitação de processos das cortes superiores; só três jurisprudências estaduais foram encontradas, duas do Rio de Janeiro e uma do Rio Grande do Sul (ver anexo 2 e 3).

Das provenientes do Rio de Janeiro, tem-se uma apelação referente a uma ação de destituição do poder familiar, frente à situação de uma criança que desde a tenra idade foi negligenciada pela mãe, encontrada em situação de risco nas ruas e encaminhada pelo Conselho Tutelar em instituição acolhedora. A outra, refere-se também à apelação que trata de destituição do poder familiar, em que menores impúberes, que foram abandonados pelos pais, foram encontrados perambulando pelas ruas, e, após serem recolhidos, foram abrigados no Projeto Família Acolhedora. Em ambos os casos a apelação foi desprovida, mantendo a sentença de primeiro grau.

A ação do Rio Grande do Sul igualmente trata de ação do poder familiar, de uma mãe que abandonou o lar por mais de uma vez deixando quatro filhos em situação de rua, os dois mais velhos passaram a usar drogas; houve tentativa de manter os irmãos unidos sob a guarda legal de outra irmã já maior de idade, não logrando êxito na tentativa, devido ao fato de ela não ter estrutura econômica e psicossocial para criar os quatro irmãos. Neste caso, houve apelações das partes envolvidas, às quais foram negados provimentos.

Olhando de forma geral para a pesquisa jurisprudencial é importante fazer algumas observações e esclarecimentos:

- a) Selecionaram-se apenas aquelas que de fato estavam nitidamente com acórdãos que tratavam do delineamento feito antecipadamente, referente ao recolhimento institucional, situação de rua e destituição do poder familiar;
- b) As estruturas dos *sites* dos tribunais estaduais são muito diversificadas para o alcance da pesquisa, alguns são organizados de forma que facilitam a busca, outras demandam mais dedicação para tentar aproximar o instrumento ao objetivo a que se pretende. Isso mostra que pode haver margem para encontrar outros processos que acórdãos com fundamentos nas palavras-chave adotadas que não foram captadas pelo sistema, além disso, a informatização no judiciário só veio se consolidar nos últimos anos; portanto, podem existir processos físicos que ainda não estejam no sistema. Como não foi realizada uma pesquisa *in loco* nos tribunais, esses processos podem ter ficado de fora.
- c) O cruzamento das palavras-chave levou a alguns processos em grau de decisão do colegiado, em que os pais são que estão na rua, na maioria das vezes por drogadição e delitos, tendo estes violado direitos a ponto de necessitar do afastamento. As apelações interpostas por eles, na maioria objetivavam o questionamento ao abrigamento ou a

colocação em família extensa. Tais processos foram descartados da pesquisa porque as pessoas alvo em situação de rua não eram os filhos e sim os pais. Mesmo correlacionado, o fato foge do objetivo a que se propõe este trabalho.

- d) Encontraram-se muitos processos de atos infracionais e aplicabilidade de medida socioeducativa de internação de adolescentes, referentes ao histórico de dependência química e à situação de rua, relacionados ao recolhimento em instituições socioeducativas. Esses processos também foram descartados, apesar do embasamento teórico deste trabalho nos mostrar a relação direta entre grau de violência e a situação de rua; tais processos não nos dariam algum posicionamento sobre a destituição do poder familiar entre a institucionalização em acolhimento institucional, foco da investigação. Além do mais, poderíamos compactuar com uma interpretação equivocada de criminalizar a pobreza e a situação de rua, fazendo um recorte fragmentado do problema.
- e) Se os processos referentes à destituição do poder familiar, de colocação em acolhimento institucional de crianças e adolescentes em situação de rua não chegam às nossas cortes é porque alguns impedimentos travam seu andamento natural instrumental judicial, ou sequer são ajuizados, suscitando algumas indagações, que precisam ser comprovadas, demandando investigação posterior mais centrada no assunto. No entanto, mesmo com as limitações da pesquisa, mas com a vivência diária no mundo jurídico, a análise conjunta da escassez de processos nas cortes superiores, específicos sobre o assunto, leva-nos a desfechos para explicações gerais sobre a possibilidade de ocorrência, quais sejam:

Primeira, a de que a destituição ou suspensão do poder familiar só ocorre no Brasil quando há motivos legítimos para tal, ou seja, o reconhecimento de extrema violação de direitos da criança e do adolescente por seus pais. Isto significa, pelo grau de abandono ou violência familiar, que não se tem do que questionar a intervenção judicial na constituição da família natural. Resta saber se antes da intervenção judicial de afastamento houve o grau máximo de tentativas de reintegração via ações administrativas pelo Poder Executivo, através da inserção em políticas públicas voltadas para a reintegração familiar.

Segunda, a dificuldade de alcance das famílias em extrema vulnerabilidade social ao sistema de justiça. Há uma limitação de defesa técnica; tal fato pode ser originado por falta de recursos para contratação de uma competente assistência jurídica, representada por advogados particulares, bem como pela insuficiência de defensores públicos ao alcance de toda a população carente. Apesar dos instrumentos normativos que trazem proteção e igualdade de

acesso à justiça, ainda existe um grande abismo entre o sistema de justiça e a população carente.

Buschel (2009) afirma que o problema não se concentra apenas na contratação de um advogado; a notória fragilidade da pessoa carente dentro do ambiente forense é também por outros motivos, como o formalismo, a imponente estrutura física do Poder Judiciário, o ambiente intimidador, a linguagem ali praticada pelos profissionais do direito, muitas vezes ininteligível para muitos, a distância de certas comunidades, entre outros.

Terceira, a destituição do poder familiar, para alguns pode representar ficar livre de uma obrigação que não cumpriu, eximindo-se de cobranças e consequências que porventura possam ocorrer, em sentido oposto à figura idealizada da maternidade e da paternidade.

Quarta, o desconhecimento do seu direito pode ser um fator importante para a defesa processual. A figura de império do magistrado, na posição intimidadora de uma decisão monocrática, pode ser também motivo de desistência, de força para prosseguir no andamento processual, traduzindo na interpretação de uma desigualdade na luta. Há também a falta de informação sobre os direitos da paternidade, a falta de conhecimento básico jurídico, não apenas na hora de reivindicar direitos, mas também de fazer objeções, de se defender, para perceber que é possível questionar decisões administrativas, tratadas pelos Conselhos Tutelares ou pelo Ministério Público.

De todo modo, os resultados apenas ilustram que os afastamentos definitivos ou temporários das famílias não respeitam por completo o direito de defesa. A escassez de ações judiciais que chegam às cortes brasileiras sobre o assunto demonstra uma limitação de se chegar ao duplo grau de jurisdição e as famílias, em extrema vulnerabilidade social, ficam à mercê da interpretação monocrática do julgamento das circunstâncias, por carência na defesa.

Necessário se faz a compreensão de que são diversos os fatores que impossibilitam o contato de uma pessoa com o poder judiciário, em maior ou menor proporção. Nascimento (2009) coloca que eles são de ordem econômica, social, cultural, psicológica, legal, falta de conhecimento e a lentidão da justiça. Cada um desses fatores isolados é o suficiente para afastar o contato de uma pessoa com o Poder Judiciário.

Particularmente, o acesso à justiça de crianças e adolescentes em condição de vulnerabilidade tem que ser visto dentro de um contexto maior, devido à própria condição do agravamento da hipossuficiência. Portanto, não se limita ao ingresso de processo, vinculado aos limites do acesso ao órgão estatal, mas uma forma de viabilizar a própria justiça; deve ser tratado como uma questão de justiça social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta tese objetivou analisar as intervenções estatais sobre crianças e adolescentes em situação de rua, debruçada em entender o papel do Estado na promoção da tutela dessa população, seus limites e as possibilidades de ação no plano do sistema normativo-jurídico, com recorte temporal de 2003 até julho de 2016.

A investigação proposta estabeleceu-se do pressuposto de que, mesmo com todo o paradigma axiológico da doutrina da Proteção Integral, há uma representação do empoderamento do Estado na responsabilidade de tutela de crianças e adolescentes em situação de rua, no modelo de institucionalização, ainda que com a existência de família natural e o poder familiar intacto. Igualmente, sobrepõe-se o fato de que existe uma dicotomia na natureza do problema, a institucionalização e o direito à convivência familiar, ao mesmo tempo em que se contrapõem, interligam-se, na medida em que o primeiro pode representar um rito de passagem para o alcance do segundo.

Os estudos partiram de duas dimensões: De um lado, sobre a atuação do Executivo, com plano de investigação nas diretrizes federais das políticas públicas destinadas às crianças e aos adolescentes em situação de rua, traduzindo numa intervenção estatal direta com impacto no desenvolvimento humano e social. Por outro lado, a atuação no âmbito jurisdicional para garantia de direitos fundamentais dessa população específica, representada nos modelos decisórios jurisprudenciais que visam alcançar particularmente o direito à convivência familiar e comunitária.

Os estudos realizados ecoaram em diversos apontamentos conclusivos, não com a pretensão de finalizar as discussões sobre o tema, mas de refletir sobre a complexidade e as ramificações que o objeto alcança. É preciso compreender que a investigação se deparou com inúmeros obstáculos no decorrer do percurso. O mais significativo deles foi a falta de registros das efetivas ações governamentais traçadas diretamente para a infância e juventude em situação de rua. Foi preciso juntar peças e interpretar as lacunas para compreender a dimensão dos limites jurídicos e dos entraves políticos nos processos de reintegração de crianças e adolescentes em situação de rua às suas famílias.

Abordar a luta diária pela sobrevivência de crianças e adolescentes na rua é borbulhar no desafio de enfrentar uma crise ética, com um conflito de valores morais que se confrontam entre bens e afetos no mundo capitalista, transbordando no sentimento de culpa que aflora, em cada momento da investigação, o cidadão que é capaz de se colocar no lugar do outro. Para adentrar nesse desafio é preciso desconstruir modelos padronizados de enfrentamento do

problema, deixar de “apontar o dedo” apenas para os pais, e “abrir a mão para todas as direções”, no olhar de corresponsabilidade para o problema.

O primeiro apontamento a se fazer é que são diversos os fatores que se interligam no cenário de vulnerabilidade social em que vivem as crianças e os adolescentes em situação de rua. Desse modo, a heterogeneidade é a sua principal característica. Esses fatores se articulam com a pobreza: as relações familiares, habitação e ocupação urbana, o quadro de violência e o problema da dependência química.

Paradoxalmente ao significado social e aos fatores negativos que a rua representa, ela faz parte da subjetividade da criança, é o seu meio de sobrevivência, sua composição de desenvolvimento e de afeto, o lugar de “proteção” que não encontrou, no ambiente psicofísico doméstico, o lugar onde constrói a sua própria história de vida. Portanto, o clamor social de recolhida das crianças da rua não pode se traduzir em políticas coercitivas de retirada brusca da rua; tal atitude pode representar um quadro ainda maior de violência do que a própria estadia no lugar. A história da incorporação do direito da criança e do adolescente no Brasil foi marcada por um modelo institucionalizado, coercitivo e segregativo de atuação estatal. Atualmente, existe um clamor social de tutela de urgência do Estado com foco na institucionalização para criança e adolescente espelhado no dogma da antiga doutrina da situação irregular.

Chama-se atenção que o caminho para as ruas é, em sua grande maioria, originado direta ou indiretamente pela condição social, pelos efeitos da globalização, geradora de riscos. Portanto, o capitalismo, a pobreza e o desemprego são fatores que mais repercutem para criação de uma condição de vulnerabilidade social. Assim sendo, os impactos da globalização e os riscos provocados por ela se cruzam na produção das consequências e dos efeitos da modernidade. Todavia, não se fala aqui de uma possibilidade, mas de uma existência concreta de exclusão social, de violações de direitos e de invisibilidade social, que vivem milhares de crianças e adolescentes na situação de rua.

Admite-se que, com a globalização, ampliou-se a massa de riqueza da sociedade, ao acesso de bens e serviços das sociedades e os meios de comunicação ganharam uma dimensão mundial instantânea. No entanto, o processo é ambíguo e controverso, repleto de paradoxos em termos de efeitos para a sociedade. Ao mesmo tempo comunidades/localidades vivem num horizonte de miséria e de abandono, com impacto econômico e social adverso, especialmente para países com maior nível de vulnerabilidade econômica. Deste modo, o problema atual da situação de rua corrobora com as ameaças mundiais da sociedade.

O direito ao desenvolvimento como estratégia para a cidadania, situado no universo amplo dos direitos, vai além do direito econômico, englobando o respeito à pessoa humana e aos povos; sendo assim, ele é indivisível, formado pelos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, extremamente interligado à justiça social, um verdadeiro olhar de direitos humanos. Esse direito está vinculado ao conceito de liberdade como uma ampliação das capacidades dos agentes, das possibilidades de escolhas e, no sentido mais geral, das liberdades humanas. Na contramão desse olhar de desenvolvimento, a situação de rua: limita a condição de agente e amplia as fontes de privação restringindo o processo de ampliação das liberdades; as possibilidades de escolhas ficam limitadas ao destino e ao que lhe oferecem na rua, o ciclo da pobreza vivida fica difícil de romper. Assim, por mais esperança que se possa ter, o prognóstico para essas crianças é bastante pessimista.

De todo modo, a exclusão e a desigualdade representada na existência de um número elevado de crianças e adolescentes na situação de rua nada mais é do que entraves à figura do desenvolvimento, tanto no sentido microsocial (de evolução individual, numa dimensão psicobiológica da vida), como macrossocial (da coletividade, dos povos).

No entanto, mesmo diante de todo o reflexo da globalização para condição de pobreza levando à situação de rua, o seu conceito não pode ser uma justificativa para a ineficácia administrativa de cumprimento dos direitos sociais das crianças e dos adolescentes em situação de rua, o problema não pode ser visto como uma relação de causa e efeito, uma consequência inevitável de um processo global, fundado na retórica da globalização.

Especificamente ao direito à convivência familiar e comunitária, constata-se que ele é reconhecidamente um direito fundamental de todas as crianças e adolescentes, garantido no sistema normativo brasileiro. Diante desse reconhecimento, o direito de ser criado pela família natural, subsidiariamente a família extensa e excepcionalmente a substituta, é inerente a todo ser humano e corolário do princípio da dignidade da pessoa humana. O ponto chave do problema é que a família natural idealizada e padronizada normativamente como o ápice desse direito é, na maioria das vezes, um obstáculo para a ação do Estado na garantia de direito às crianças e adolescentes em situação de rua.

Constata-se que a maioria das crianças que se encontra nessa condição mantém algum tipo de contato com a família, não tendo interrompido o poder familiar do ponto de vista legal, permanecendo, pelo menos, com um dos pais. Sendo assim, existe ainda a possibilidade do exercício desse poder, mesmo que estejam temporariamente sendo descumpridas algumas funções essenciais da família, e com elas as obrigações da paternidade e da maternidade. Necessariamente, a presença na rua não configura a decomposição das funções paterna e

materna. No entanto, entende-se que, pelo melhor interesse da criança, é possível uma intervenção estatal de tutela que perpassa o instituto do poder familiar, chegando de outras formas a alcançar o direito à convivência familiar e comunitária.

Observou-se a existência de um sistema normativo norteador base para implantação de políticas públicas que visem à reintegração familiar e social de crianças e adolescentes em situação de rua, mas, na prática, ela ainda caminha muito devagar. Do ponto de vista do incentivo federal, o direcionamento para o atendimento à população de rua, dado legalmente há oito anos, ainda parece muito embrionário. Há um maior problema na participação popular e no controle judicial para vincular os municípios no modelo de ações à efetivação das diretrizes dessas políticas. A implantação desses serviços e o sucesso em termo em resultados dependem dos gestores municipais, das suas escolhas e prioridades.

Portanto, a legislação vigente no país é ineficiente no sentido de cobrar a responsabilização dos municípios pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente em situação de rua, aspecto que conduz à necessidade de se criar mecanismos jurídicos mais contundentes de cobrança para a responsabilização dos municípios em face ao problema da criança e do adolescente em situação de rua.

Sobre o judiciário frente à violação dos direitos da criança e do adolescente, o olhar atento às jurisprudências das cortes brasileiras sobre as ações de destituição do poder familiar de crianças provenientes da rua e em acolhimento institucional fez pontuar que os afastamentos definitivos ou temporários das famílias não respeitam por completo o direito de defesa. A escassez de ações judiciais que chegam à corte brasileira sobre o assunto demonstra uma limitação de se chegar ao duplo grau de jurisdição, remetendo a possibilidade de interpretação do fato a dois ângulos: ou por causa da inexistência de motivo para se recorrer sobre a decisão, devido ao reconhecimento do extremo abandono ou violência dos pais; ou pela dificuldade de alcance à justiça, em que vivem as famílias em extrema vulnerabilidade social, ficando à mercê da interpretação monocrática do julgamento das circunstâncias, por carência na defesa.

A institucionalização, dependendo da estrutura e composição do núcleo familiar, pode ser inevitável, mas as políticas públicas de retirada e colocação em instituições de crianças e adolescentes em situação de rua devem ter sempre o caráter transitório, levando em conta as características holísticas das condições em que vivem, jamais podendo configurar-se como coercitiva. O enfrentamento, por parte do Estado, do problema da vulnerabilidade de crianças e adolescentes de rua, portanto, não deve ser fragmentado e paulatino, deve-se entender que o papel do Estado com a população infantojuvenil de rua é solidário à família e à sociedade e

sua atuação deve ser preventiva. Deve ser planejada como forma de colocá-las na convivência familiar e comunitária, através da efetivação de direitos sociais indispensáveis ao alcance de um satisfatório índice de desenvolvimento. Salienta-se a preocupação de que as políticas para crianças e adolescentes de rua fomentem a inserção social, evitando que se perpetuem segregação e desigualdade social na manutenção institucionalizadora como solução ao problema.

Quanto ao real papel do Estado frente ao problema da situação de rua, cabe recordar que um dos fins do Estado é propiciar as condições para que as pessoas se tornem dignas, facilitando o exercício da liberdade. A dignidade humana, todavia, pode ser, por diversas maneiras, violada, seja por meio da qualidade de vida desumana, seja via as escolhas e ações estatais, bem como a hierarquização de valores, que resultam na exclusão de um valor constitucional em detrimento do outro.

Vivemos atualmente um Estado pós-social, em que o seu papel deve ser repensado e ampliado, especialmente na garantia dos direitos da criança e do adolescente; fica evidente que as terminologias fraternidade, cooperação e solidariedade, fundam-se na perspectiva da Doutrina da Proteção Integral.

Com este fundamento e nos fatores que contextualizam atualmente as necessidades das crianças e dos adolescentes em situação de rua, especialmente falando na convivência familiar e comunitária, aflora na presente tese a necessidade de um novo modelo de Estado, conceituado por nós como “**Estado Intervencionista Não Coercitivo – Modelo Proativo**”, que exige:

- Um Estado inovador no domínio econômico-social para alcance dos direitos fundamentais, visto que apesar de existir uma nítida dimensão econômica do fenômeno situação de rua, por si só as intervenções pontuais econômicas não resolvem o problema. É preciso inovar, criar uma dinâmica instrumental que injete na economia local reações aos efeitos naturais da globalização;

- Um juízo de ponderação atrelado ao papel assistencial do Estado, visto que tal papel não pode ser atrelado, nem constituir um ciclo de dependência para a sobrevivência. Ao mesmo tempo, não significa a inércia estatal representada numa cumplicidade de violação.

- Um Estado mediador entre a família e a sociedade, que possa agir com prontidão nos ferimentos que compõem as estruturas familiares, sem dela manipular, controlar ou apoderar das relações afetivas estabelecidas.

- Iniciativa, presteza e responsabilidade para criação de ações, entendendo que a saída das ruas envolve um processo gradual e de reconhecimento da individualização contextual, de

um processo de autoconsciência e de empoderamento da sua própria vida e do direito de escolha. Não cabe ao Estado usurpar tal direito, mas ajudar a conquistá-lo.

Ainda, respondendo ao questionamento inicial se “o Estado seria o detentor da custódia da população infantojuvenil que na rua reside ou trabalha, sendo estes meninos (as) da rua ou os (as) meninos (as) do Estado”, é possível responder a indagação concentrando no fato de que crianças e adolescentes são sujeitos de direitos e não meros objetos, ou bens de alguém, que pertençam a outro. Pertencem a si mesmos, mas a responsabilidade pelo seu desenvolvimento é de todos - do Estado, da sociedade e da família -, uma responsabilidade solidária. No entanto, diante da desigualdade material entre os três entes, deve o Estado tanto na figura do Poder Executivo, como do Judiciário, oportunizar a paridade de condições para que cada um possa desempenhar a sua função, o que significa ser enérgico na iniciativa de ações para alcançar o problema.

Para finalizar, a expectativa com o término desta tese correlaciona com o desejo do reconhecimento e a concretização dos direitos de cidadão à criança e ao adolescente em situação de rua, à medida que se possa delinear o real papel do Estado na efetivação de políticas públicas. No entanto, reconhece os seus limites e sabe-se que há um longo processo nessa caminhada, mas espera-se que tudo aqui retratado possa contribuir para uma reflexão e despertar uma maior preocupação em solucionar o problema, trazendo a produção do conhecimento científico para a possibilidade de elaboração de práticas intervencionistas à criança e ao adolescente, que rompam as amarras da exclusão e alcancem o direito à convivência familiar e comunitária. Entende-se a missão como uma construção da comunhão, à luz da esperança de que o que parece invisível se torne mais perceptível aos olhos do Estado.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVICH, Victor. Linhas de trabalho em direitos econômicos, sociais e culturais: instrumentos e aliados. **Revista Internacional de direitos humanos – SUR**, ano 2, n. 2, p. 188-223, 2005.
- ADORNO, Sérgio. A experiência precoce da punição. In: MARTINS, José de Souza (Coord.). **O massacre dos inocentes — A criança sem infância no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 1991.
- ALBERTO, Maria de Fátima Pereira. A exploração sexual comercial de crianças e adolescentes em condição de rua: uma das piores formas de trabalho infantil. In: MORAIS, Normanda Araújo; NEIVA-SILVA, Lucas; KOLLER, Sílvia Helena (Org.). **Endereço desconhecido: crianças e adolescentes em situação de rua**. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2010.
- ALMEIDA, KELLY. **Agressor de índio Galdino integra curso de formação da Polícia Civil**. Brasília: Correio Brasiliense, 2014. Disponível em: <http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2014/05/19/interna_cidadesdf,428151/agressor-de-indio-galdino-integra-curso-de-formacao-da-policia-civil.shtml>. Acesso em: 25 abr. 2015.
- ANDELSON, Wendi J. Child Prostitute or Victim of Trafficking? **University of St. Thomas Law Journal**, Florida: Thomas Law Journal, v. 6, n. 1, 2008. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1078503>. Acesso em: 02 out. 2015.
- ANNITTO, Megan. Consent, Coercion, and Compassion: Emerging Legal Responses to the Commercial Sexual Exploitation of Minors. **Yale Law and Policy Review**, v. 30, p. 1, 2011. Disponível em: <<http://papers.ssrn.com/sol3/results.cfm?RequestTimeout=50000000>>. Acesso em: 02 out. 2015.
- AQUINO, Marco. Fraternidade e Direitos humanos. In: BAGGIO, Antônio Maria. **O princípio esquecido**. São Paulo: Editora Cidade Nova, 2008.
- ARAÚJO, Jair Andrade; MORAIS, Gabriel Alves de S. **Desigualdade de renda e sua decomposição no Brasil e nas regiões brasileiras**. 2014. Disponível em: <http://www.bnb.gov.br/projwebren/Exec/artigoRenPDF.aspx?cd_artigo_ren=1470>. Acesso em: 11 out. 2015.
- ARGILES, Mariglei dos Santos. **População adulta em situação de rua: da invisibilidade social ao direito a ter direitos**. 2012. Dissertação (Mestrado) - Faculdade Católica de Pelotas, Mestrado em Política Social, Pelotas, 2012.
- ARIÈS, P. **História social da criança e da família**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1981.
- ARRUDA, Gilmar. O patrimônio imaterial: a cidadania e o patrimônio dos “sem eira nem beira”. **Diálogos**, Revista do Departamento de História e do programa de pós-graduação em História da Universidade Estadual de Maringá, v. 10, n. 3, p. 117-144, 2006.

ASSEMBLEIA DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração dos Direitos da Criança**. 1959. Adotada pela Assembleia das Nações Unidas de 20 de novembro de 1959 e ratificada pelo Brasil através do art. 84, inciso XXI, da Constituição, e tendo em vista o disposto nos arts. 1º da Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935, e 1º do Decreto nº 50.517, de 2 de maio de 1961. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/comite-brasileiro-de-direitos-humanos-e-politica-externa/DeclDirCrian.html>>. Acesso em: 29 ago. 2016.

_____. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris, 10 dez. 1948. Disponível em: <<http://www.dudh.org.br/wp-content/uploads/2014/12/dudh.pdf>>. Acesso em: 30 jan. 2015.

AVANCI, Thiago Felipe S. Uma nova tônica nos Direitos Fundamentais: acesso internacionalizado de um Direito Fundamental. **Revista Opinião Jurídica, Universidad de Medellín**, v.12, n. 24, Medellín, July/Dec. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1692-25302013000200005&lang=pt>. Acesso em: 31 maio 2016.

AZEVEDO, André Gomma de. O componente de mediação vítima-ofensor na Justiça Restaurativa: breve apresentação de uma inovação epistemológica na autocomposição penal. In: SLAKMON, C.; DE VITTO, R.; PINTO, R. G. (Org.). **Justiça Restaurativa**. Brasília/DF: Ministério da Justiça e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, 2005.

AZEVEDO, Maria Amélia; GUERRA, Viviane Nogueira de Azevedo. **Infância e violência fatal em família**. São Paulo: Iglu, 1998.

BAGGIO, Antônio Maria (Org.). **O princípio esquecido**. São Paulo: Cidade Nova, 2008.

BANDEIRA, Denise Rushcel; KOLLER, Silva Helena; HUTZ, Cláudio Sinom. Desenvolvimento psicossocial e profissionalização: uma experiência com adolescentes de risco. **Psicologia Reflexão e Crítica**, Porto Alegre, v. 9, n. 1, p. 185-207, 1996.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Ed. 70, 1977.

BARROS, Marcus Aurélio de Freitas. **Controle Jurisdicional de Políticas públicas**: parâmetros objetivos e tutela coletiva. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2008.

BARROSO, Luís Roberto. A ordem econômica constitucional e os limites à atuação estatal no controle de preços. **Revista diálogo jurídico**. Salvador, n. 14, 2002. Disponível em: <www.direitopublico.com.br/.../DIALOGO-JURIDICO-14-JUNHO-AGOSTO-2002>. Acesso em: 15 dez. 2016.

BATISTA JÚNIOR, Paulo Nogueira. Mitos da “Globalização”. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v. 12, n. 32, p. 125-186, 1998.

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização**: as consequências humanas. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1999.

_____. **Modernidade Líquida**. Rio de Janeiro: J. Zahar Ed., 2001.

BECK, Ulrich. **Individualisierung und integration**. Neue Konflikte und neuer Integrationsmodus? Opladen: Leske u. Burdrich, 1997a.

_____. **La Democracia y Sus Enemigos**. Barcelona: Editora Paidós Ibérica S.A., 1997b.

_____. **La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad**. Barcelona: Paidós, 2002.

_____. **Liberdade ou capitalismo: Ulrich Beck conversa com Johannes Willms**. Tradução de Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo: Editora UNESP, 2003.

_____. **¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización**. Barcelona: Editora Paidós Ibérica S.A., 1997c.

BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; LASH, Scott. **Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna**. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1997.

BEE, Helen; BOYD, Denise. **A criança em desenvolvimento**. Porto Alegre: Artmed, 2011.

BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, estado e constituição**. São Paulo: editor Max Limonad, 2003.

BERGER, Kathleen Stassen. **O Desenvolvimento da Pessoa: da infância à terceira idade**. Rio de Janeiro: LTC, 2011.

BEZERRA, Paulo Cesar Santos. **Lições de Teoria Constitucional e de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

BEZERRA, Thaíse Alves; PEDRAZA, Dixis Figueroa. (In)segurança alimentar entre famílias com crianças menores de cinco anos residentes em área de vulnerabilidade social de Campina Grande, Paraíba. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 28, n. 6, nov./dez. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S141552732015000600655&lang=pt>. Acesso em: 29 mar. 2016.

BOLÍVIA. Viceministerio de Seguridad Ciudadana. **Niñas, niños y adolescentes en situación de calle entre la violencia y la invisibilidad** Diagnóstico situacional de NNASC de Santa Cruz. La Paz: GALA Impresores, 2014.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 31. ed. São Paulo: editora Malheiros, 2016.

BONFIM, Marianna Percinio Moreia. **A Capability Approach de Amartya Sen e o indicador de desenvolvimento humano**. 2012. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica (PUC). São Paulo, 2012.

BONFIM, Roberto Barbosa. **Direito da infância e juventude**. São Paulo: Saraiva, 2010.

BORDALLO, Galdino Augusto Coelho. Os princípios constitucionais do processo. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo (Coord.). **Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos**. São Paulo: Saraiva, 2016.

BRANCHER, Leoberto Narciso. Visão sistêmica da implementação do sistema de atendimento à criança e ao adolescente. In: BRANCHER, Leoberto Narciso; RODRIGUES, Maristela Marques; VIEIRA, Alessandra Gonçalves (Org.). **O direito é aprender**. Brasília: Fundescola/ Projeto Nordeste/MEC, 1999, p. 27-31.

BRANDÃO, Fernanda Vasconcelos. Liberdade e solidariedade: onde está o pilar da cidadania? **Revista Direito e Liberdade**, Mossoró: Escola da Magistratura do Rio Grande do Norte, v. 18, n. 1, p. 161-192, jan./abr. 2016. Disponível em: <www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao...2016/IJC12_12.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2016.

BRASIL. **Código Civil**. Lei Federal nº10406. Brasília: Senado, 2002.

_____. **Código de Menores**. Consolida as leis de assistência e proteção a menores. Decreto nº 17.943 A, de 12.10.1927. Brasília: Câmara dos Deputados, 1927.

_____. **Código de menores**. Lei Federal nº 6.697. Brasília: Câmara dos Deputados, 1979.

_____. **Código de Processo Civil**. Lei Federal Nº 13.105. Brasília: Senado, 2015.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 02 jul. 2014.

_____. Decreto nº 3.799, de 05 de novembro de 1941. Transforma o Instituto Sete de setembro em Serviço de Assistência a Menores e dá outras providências. **Coleção de Leis da República Federativa do Brasil**, Rio de Janeiro, RJ, v. 007, p. 361, 31 dez. 1941.

_____. **Decreto nº 99.710**, de 21 de novembro de 1990. Promulga a Convenção Internacional dos Direitos da Criança. Brasília: Senado Federal, 1990a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99710.htm>. Acesso em: 10 jul. 2014.

_____. **Decreto Lei nº 7.053**, de 23 de dezembro de 2009a. Instituiu a Política Nacional para a População de Rua. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7053.htm>. Acesso em: 20 jun. 2015.

_____. **Decreto nº 8.794**, de 29 de junho de 2016. Altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e o Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, que institui o Plano Brasil Sem Miséria, e dá outras providências. Brasil: Senado Federal, 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8794.htm>. Acesso em: 23 jul. 2017.

_____. **Guia de políticas públicas de juventude**. Brasília: Secretaria Geral da Presidência da República, 2006. Disponível em: <<http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/br.pdf>>. Acesso em: 06 jul. 2014.

_____. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. Estimativa da população em situação de rua. 2016c. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=28819>. Acesso em: 18 abr. 2017.

_____. **Lei Federal nº 9.394/96** – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: Senado, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm>. Acesso em: 16 jul. 2014.

_____. **Lei Federal nº 12.696**. Altera os arts. 132, 134, 135 e 139 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para dispor sobre os Conselhos Tutelares. Brasília: Senado, 2012a.

_____. **Lei Federal nº 12.594**. Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE). Brasília: Senado, 2012b.

_____. **Lei Federal nº 8.069**. Estatuto da Criança e do Adolescente. Brasília: Senado, 1990b.

_____. **Lei Federal nº 12.852**, de 05 de agosto de 2013. Institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude - SINAJUVE. Brasília: Senado, 2013a.

_____. **Lei Federal nº 9.394/96** – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Distrito Federal: Senado, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm>. Acesso: 16 jul. 2015.

_____. **Lei Federal nº 13.257**. Lei de Políticas Públicas para a primeira infância. Brasília: Senado, 2016a.

_____. **Lei Federal nº 12.010**. Lei de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Criança e Adolescência à Convivência Familiar e Comunitária. Brasília: Senado, 2009b.

_____. **Lei Federal nº 10.216**. Lei de proteção e direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redirecionamento do modelo assistencial em saúde mental. Brasília: Senado, 2001.

_____. **Lei Federal nº 11.258**. Lei que altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Brasília: Senado, 2005.

_____. **Lei Federal nº 10.836**. Lei que cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasil: Senado, 2004.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Pesquisa Nacional sobre a população de rua**. 2008. Disponível em: <<http://mds.gov.br/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes/assistencia-social/pse-protecao-social-especial/centro-pop/populacao-de-rua-institucional>>. Acesso em: 13 set. 2015.

_____. **Monitoramento CENTROPOP**. 2017. Disponível em: <<https://monitoramento.presidencia.gov.br/observatorio/observatorio/web/observatorio/crack/mapa/CentroPop>>. Acesso em: 09 fev. 2017.

_____. **Política Nacional para inclusão social da População em situação de rua.** 2008. Disponível em: <<http://www.recife.pe.gov.br/noticias/arquivos/2297.pdf>>. Acesso em: 25 set. 2016.

_____. **Resolução Conjunta CNAS/CONANDA nº 1**, de 18 de junho de 2009. Documento Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome - Conselho Nacional de Assistência Social. Brasília: Diário Oficial da União, nº 124, 2009c.

_____. Secretaria Especial de Direitos Humanos. Ministério da Justiça e Cidadania. **Composição.** Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/conselho-nacional-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-conanda>>. Acesso em: 28 ago. 2016b.

_____. Secretaria de Direitos Humanos. **Pesquisa Nacional de População em Situação de Rua** – teste piloto. 2013b. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=152>. Acesso em: 15 set. 2015.

_____. Secretaria de Direitos Humanos. **Diálogos sobre a população em situação de rua no Brasil e na Europa:** experiências do Distrito Federal, Paris e Londres. 2013 c. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/bibliotecavirtual/promocao-e-defesa/publicacoes-2013/pdfs/dialogos-sobre-a-populacao-em-situacao-de-rua-no-brasil-e-na-europa-1>>. Acesso em: 21 abr. 2017.

_____. Secretaria Nacional da Juventude. **Conferência Nacional.** Disponível em: <<http://www.juventude.gov.br/conferencia-nacional>>. Acesso em: 08 jul.2014.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de políticas públicas em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas Públicas:** reflexos sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

BURSZTYN, Marcel. Vira-mundos e “rola-botas”. In: BURSZTYN, Marcel (Org.). **No meio da rua:** Nômades, excluídos e viradores. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

BUSCHEL, Inês do Amaral. O acesso ao direito e à justiça. In: LIVIANU, R. (Coord.). **Justiça, cidadania e democracia** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2009. p. 148-157. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/ff2x7/pdf/livianu-9788579820137-13.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2017.

CALDEIRA, Alessandra Soares. **Proposições de direitos humanos para a primeira infância e os serviços públicos oferecidos no município do Rio de Janeiro.** 2013. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Serviço Social do Departamento de Serviço Social, Centro de Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica – PUC. Rio de Janeiro, 2013.

CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Thiago; COSTA, Patricia Vieira. **O Brasil Sem Miséria.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/livro_o_brasil_sem_miseria/livro_obrasilsemmiseria.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2017.

CANAS, Vitalino. Constituição prima facie: igualdade, proporcionalidade, confiança. **e-Pública: Revista Eletrônica de Direito Público**, v. 1, n. 1, Lisboa, jan. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.gpeari.mctes.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2183-184X2014000100001&lang=pt>. Acesso em: 14 jun. 2016.

CANELA JÚNIOR, Osvaldo. **A efetivação dos direitos fundamentais através do direito coletivo**: o âmbito de cognição das políticas públicas pelo poder judiciário. 2009. Tese (Doutorado) - Programa de pós-graduação em Direito, Universidade de São Paulo, 2009.

CANOTILHO, José Joaquim. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Lisboa: Editora Almedina, 2015.

CARNEIRO, Annova Míriam Ferreira. **A centralidade da família no Programa Bolsa Família**: análise referenciada no programa em São Luís – MA. 2010. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Maranhão, 2010.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **O acesso à justiça**. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CARELLI, Andrea Mismotto. Situação de rua e o direito à convivência familiar de crianças e adolescentes. In: GRINOVER, Ada Pellegrini et al. (Org.). **Direitos Fundamentais das Pessoas em Situação de Rua**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2014.

CARLINI, Elisaldo Luiz de Araújo; NOTO, Ana Regina; SANCHEZ, Zila Van der Meer (Superv.). **VI Levantamento Nacional sobre o Consumo de Drogas Psicotrópicas entre Estudantes do Ensino Fundamental e Médio das Redes Pública e Privada de Ensino nas 27 Capitais Brasileiras**. São Paulo: CEBRID - Centro Brasileiro de Informações sobre Drogas Psicotrópicas; UNIFESP - Universidade Federal de São Paulo; Brasília: SENAD - Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas, 2010.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **O espaço urbano**: novos escritos sobre a cidade. São Paulo: FFLCH, 2007. Disponível em: <<http://www.fflch.usp.br/dg/gesp>>. Acesso em: 5 dez. 2016.

CARVALHO, Denise Bomtempo Birche de. O consumo de drogas por crianças e adolescentes em situação de rua no Distrito Federal: relatos de experiências vividas. In: CARVALHO, Denise Bomtempo Birche de; SILVA, Maria Terezinha da (Org.). **Prevenindo a drogatização entre crianças e adolescentes em situação de rua**: a experiência do PRODEQUI. Brasília, DF: MS/COSAM, UNB/PRODEQUI; UNDCP, 1999.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Políticas públicas e pretensões judiciais determinativas. In: FORTINI, Cristiana; ESTEVES, Júlio César dos Santos; DIAS, Maria Tereza Fonseca (Org.). **Políticas públicas**: possibilidades e limites. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

CARVALHO, Josué de Oliveira. **A educação social no Brasil**: contribuições para o debate. Trabalho apresentado no 1º Congresso Internacional de Pedagogia Social. 2006. Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC0000000092006000100024&script=sci_arttext>. Acesso em: 06 maio 2017.

CARVALHO, Josué de Oliveira; CARVALHO, Lindalva R. S. O. A educação social no Brasil: contribuições para o debate. Trabalho apresentado no I Congresso Internacional de

Pedagogia Social. 2006. Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC0000000092006000100024&script=sci_arttext>. Acesso em: 24 abr. 2017.

CASTRO, Artur Soares de; OLIVEIRA, João Carlos Cabrelon de. Direito Fundamental da Assistência Social: algumas considerações. **Revista SJRJ**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 36, p. 151-172, abr. 2013.

CASTRO, Mary Garcia; ABRAMOVAY, Miriam. Cultura, identidade e cidadania: experiências com adolescente em situação de risco. In: COMISSÃO NACIONAL DE POPULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO (CNPD). **Jovens e adolescentes na trilha de políticas públicas**. Brasília: CNPD/IPEA, 1998.

CHAGAS, Denicy de Nazaré Pereira et al. Direito à saúde das pessoas em situação de rua. In: GRINOVER, Ada Pellegrini et al. (Org.). **Direitos Fundamentais das Pessoas em Situação de Rua**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2014.

CHAGAS, Eduardo F. O pensamento de Marx sobre a subjetividade. **Revista de filosofia Trans/Form/Ação**, Universidade Estadual Paulista, v. 36, n. 2, Marília, maio/ago. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31732013000200005#back3>. Acesso em: 27 ago. 2016.

CINTRA, Ana Lúcia; SOUZA, Mériti. Institucionalização de crianças: leituras sobre a produção da exclusão infantil, da instituição de acolhimento e da prática de atendimento. **Revista Mal Estar e Subjetividade**, Fortaleza, v. 10, n. 3, set. 2010.

CLARET, Antônio; MOARA, Flora. Uma análise comparativa da construção, gestão da informação e planejamento no México, Colômbia e Minas Gerais. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA. **Anais**. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://banco.consad.org.br/handle/123456789/1111>>. Acesso em: 03 dez. 2015.

COELHO, Sérgio Reis; KOZICKI, Katya. O ministério público e as políticas públicas: definindo a agenda ou implementando as Soluções? **Revista da AJURIS**, v. 40, n. 130, p. 373-394, jun. 2013.

COIMBRA, Cecília Maria Bouças; AYRES, Lygia Santa Maria; NASCIMENTO, Maria Lívia. **Pivetes: encontros entre a psicologia e o judiciário**. Curitiba: Juruá, 2010.

COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação histórica dos Direitos Humanos**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Relatório da Infância e Juventude** – Resolução nº 71/2011: Um olhar mais atento aos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes no País. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2013a.

_____. **Relatório da Infância e Juventude** – Resolução nº 67/2011: Um olhar mais atento às unidades de internação e semiliberdade para adolescentes. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2013b.

_____. **Guia de Atuação Ministerial: defesa dos direitos das pessoas em situação de rua**. Brasília: CNMP, 2015.

CONTIJO, Daniela Tavares; MEDEIROS, Marcelo. Crianças e adolescentes em situação de rua: contribuições para a compreensão dos processos de Vulnerabilidade e desfiliação social. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, v. 14, n. 2, p. 67-475, 2009.

CORRÊA, Carolina Salomão. **Violência urbana e vulnerabilidades: o discurso dos jovens e as notícias de jornais**. 2010. Dissertação (Mestrado) - Departamento de Psicologia. Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica, 2010.

CORTINA, Adela. **Ciudadanos del mundo: hacia una teoria de la ciudadanía**. Madrid: Alianza, 2009.

COSTA, Ana Paula Motta. **Os adolescentes e seus direitos fundamentais: da invisibilidade à diferença**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

COSTA, Ana Surany Martins. **Filiação socioafetiva: Uma nova dimensão afetiva das relações parentais**. Instituto Brasileiro de Direito de Família. Disponível em: <<http://www.ibdfam.org.br/?artigos&artigo=381>>. Acesso em 17 jun. 2016.

COSTA, Jessica Hind Ribeiro. **A internação compulsória no âmbito das *cracolândias*: implicações bioéticas acerca da autonomia do dependente químico**. 2015. Dissertação. Programa de Pós-Graduação em Direito, Salvador: UFB, 2015.

COSTA, Rosita Soares Pereira. **Bolsa família: Avaliação do impacto do programa sobre a pobreza no Brasil**. 2015. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade de Brasília – UnB, Brasília, 2015.

CRESWELL, John W. **Investigação qualitativa e projeto de pesquisa: escolhendo entre cinco abordagens**. Porto Alegre: Penso, 2014.

CRUZ, Maria Núbia Alves; ASSUNÇÃO, Ada Ávila. Estrutura e organização do trabalho infantil em situação de rua em Belo Horizonte, MG, Brasil. **Revista Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 17, n. 1, jan./mar. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902008000100012&lang=pt>. Acesso em: 22 set. 2015.

DABULL, Matheus Silva; CHAVES, Patrícia Adriana. **A proteção à infância através do conselho de direitos da criança e do adolescente**. Trabalho apresentado no XI Seminário Internacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea. VII Mostra de Trabalhos Jurídicos Científicos. Universidade de Santa Cruz do Sul, 2014. Disponível em: <<https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/download/.../1609>>. Acesso em: 16 jul. 2015.

DAMAS, Neiva Maria da Silva et al. Rede de Proteção à Criança e ao Adolescente – desafio permanente. XVII SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE EDUCAÇÃO DO MERCOSUL. **Anais...** Unicruz, 2015. Disponível em: <<http://unicruz.edu.br/mercosul/pagina/anais/2015/1%20-%20ARTIGOS/REDE%20DE%20PROTECAO%20A%20CRIANCA%20E%20AO%20ADOLESCENTE%20-%20DESAFIO%20PERMANENTE.PDF>>. Acesso em: 26 abr. 2016.

DELMANTO, Celso. **Código Penal Comentado**. São Paulo: Saraiva, 2010.

DENNIGER, Erhard. Segurança, Diversidade e Solidariedade ao invés de Liberdade, Igualdade e Fraternidade. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Minas Gerais, v. 88, p. 21-45, dez. 2003.

DI GIOVANNI, Geraldo. Sistemas de proteção social: uma introdução conceitual. In: OLIVEIRA, Marco Antônio de (Org.). **Reformas do estado e políticas de emprego no Brasil**. Campinas (SP): UNICAMP; IE, 1998.

DI LORENZO, Wambert Gomes. **Teoria do estado de solidariedade**: da dignidade da pessoa humana aos seus princípios corolários. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro**. Volume: direito de família direito. São Paulo: Saraiva, 2015.

DOLINGER, Jacob. **Direito internacional privado**: criança no direito internacional. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

DOMIGOS, Renata Martins. **O direito à segurança de renda e o programa bolsa família**: medidas de proteção e desproteção social no município de João Pessoa entre 2004 e 2014. 2015. Dissertação (Mestrado) - Programa de pós-graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2015.

DRUCK, Graça; FIGUEIRAS, Luiz. Política social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 24-34, jan./jun. 2007.

DUPAS, Gilberto. **Economia global e exclusão social**: pobreza, emprego, Estado e o futuro do capitalismo. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

ELIAS, Paulo Eduardo. Estrutura e organização da atenção à saúde no Brasil. In: COHN, Amélia; ELIAS, Paulo Eduardo (Org.). **Saúde no Brasil**: Políticas e Organização de Serviços São Paulo: Cortez; Centro de Estudos e Cultura Contemporânea, 2001. p. 59-119.

FAGUNDES, M. Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

FALCADE, Paulo Rodrigo Unzer. **Psicologia, subjetividade e modos de subjetivação**: a questão do morador de rua. 2014. Dissertação (Mestrado) – Programa de Psicologia da Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2014.

FALEIROS, Vicente de Paula. Infância e processo político no Brasil. In: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco. **A arte de governar crianças**. A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. São Paulo: Cortez, 2011.

FARAH, M. P. Crianças e adolescentes em situação de rua e as políticas públicas de atendimento a esta demanda. **Abrasme**, Florianópolis, v. 1, n. 1, jan./abr. 2009.

FARIELLO, Luiza de Carvalho. **Crianças abrigadas elaboram sua história por meio de álbuns**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça; Agência CNJ de Notícias, 2015. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/79467-criancas-abrigadas-elaboram-sua-historia-por-meio-de-albuns>>. Acesso em: 20 maio 2016.

FEITOSA, Maria Luiza Alencar Mayer. Direito econômico do desenvolvimento e direito humano ao desenvolvimento: limites e confrontações. In: FEITOSA, Maria Luiza Alencar Mayer et al. **Direitos humanos de solidariedade: avanços e impasses**. Curitiba: Appris, 2013.

FERREIRA, Frederico Poley Martins. Crianças e Adolescentes em Situação de Rua e seus Macro Determinantes. **Revista Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 20, n. 2, p. 338-349, 2011. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/sausoc/v20n2/07.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2017.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. Salvador: JusPODIVM, 2013.

FINKLER, Lirene; DELL'AGLIO, Débora Dalbosco. Famílias com filhos em situação de rua: percepções sobre a intervenção de um programa social. **Revista Interinstitucional de Psicologia**, Minas Gerais, v. 7, n. 1, p. 53-66, jan./jun. 2014.

FOUCAULT, Michel. **A microfísica do Poder**. Rio de Janeiro: Graal, 1999.

_____. **Estratégia, Poder - Saber**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003.

_____. **Vigiar e punir: história da violência na prisão**. Petrópolis: Vozes, 2001.

FONSECA, Franciele Fagundes et al. As vulnerabilidades na infância e adolescência e as políticas públicas brasileiras de intervenção. **Revista Paul Pediatría**, v. 31, n. 2, p. 258-64, 2013. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/rpp/v31n2/19.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2016.

FONTOURA, Bárbara Pamplona. **A Aplicação da Doutrina da Proteção Integral da Criança e do Adolescente pelo Judiciário Brasileiro**. 2011. Monografia. Centro Universitário de Brasília – UNICEUB. Brasília: Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS, 2011.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2014.

FREITAS, Felipe da Silva. Do jovem problema ao sujeito de direitos: apontamentos sobre a relação entre juventude e políticas públicas de segurança (2003-2013). In: MINGARDI, Guaracy (Org.). **Políticas de segurança: os desafios de uma reforma**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

FRIZZO, Kátia Regina; SARRIERA, Jorge Castellá. O conselho tutelar e a rede social na infância. **Revista Psicologia**, USP. São Paulo, v. 16, n. 4, p. 175-196, 2005.

FURTADO, Antônia Gomes. **Proteção social e o direito à convivência familiar de crianças e adolescente em acolhimento em João Pessoa – Paraíba**. 2013. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação de Serviço Social, João Pessoa: Universidade Federal da Paraíba, 2013.

FURTADO, Celso. **Em busca de um novo modelo: reflexões sobre a crise contemporânea**. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

FURTADO, Marcelo Gasque. **A formação do cidadão conforme a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 2010. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Direito, São Paulo: Universidade de São Paulo, 2010.

GALVANI, Debora. **Pessoas em Situação de Rua na Cidade de São Paulo: itinerários e estratégias na construção das redes sociais e identidades**. 2008. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo, Departamento de Fisioterapia, Fonoaudiologia e Terapia Ocupacional, São Paulo 2008.

GARCIA, Mariana dos Santos. **O acolhimento e a internação compulsória de crianças e adolescentes usuários de crack**. Rio de Janeiro: Escola Superior da Magistratura, 2012.

GARCOA, Emerson. Pessoas em situação de rua e direitos prestacionais. **Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC**, n. 19, p. 311-340, jan./jun. 2012.

GIBBS, Camila Cecília Mascarenhas, AMAZONAS, Leilane. **A população em situação de rua e políticas públicas: os limites à efetivação dos direitos na cidade de Manaus**. Trabalho apresentado na VII Jornada de Políticas Públicas. Universidade Federal do Maranhão, 2015. Disponível em: <<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2015/pdfs/eixo4/populacao-em-situacao-de-rua-e-politicas-publicas-os-limites-a-efetivacao-dos-direitos-na-cidade-de-manaus.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2017.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GIORGETTI, Camila. **Moradores de Rua: uma questão social?** São Paulo: Fapesp, Educ – Editora PUC São Paulo, 2012.

GOFFMAN, Erving. **Manicômios, prisões e conventos**. São Paulo: Perspectiva, 2008.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. Conselhos gestores de políticas públicas: aspectos teóricos sobre o potencial de controle social democrático e eficiente. **Caderno EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 4, artigo 12, p. 884-909, out./dez. 2015.

GOMES, Gustavo Maia. **Velhas Secas em Novos Sertões**. Brasília: IPEA, 2001.

GOMES, Mônica Araújo; PEREIRA, Maria Lúcia Duarte. Família em situação de vulnerabilidade social: uma questão de políticas públicas. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 357-363, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232005000200013&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 18 set. 2015.

GOMES, Raphael. **Pesquisa do CONANDA aborda crianças em situação de rua**. 2011. Disponível em: <<http://www.direitosdacrianca.org.br/conanda/sitemap>>. Acesso: 14 jul. 2014.

GÓMEZ, Maria Luisa; SERVILLA, María de la Luz; ÁLVAREZ, Nelson. Vulnerabilidad de los niños de la calle. **Revista Acta bioeth**, Santiago, v. 1,4, n. 2, p. 219-223, 2008. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.4067/S1726-569X2008000200013>>. Acesso em: 12 set. 2015.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro**. v. IV - Direito de Família. São Paulo: Saraiva, 2016.

HESS, Heliana Maria Coutinho. Ativismo judicial e controle das políticas públicas. **Revista SJRJ**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 30, p. 257-274, abr. 2011.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Estimativa da população em situação de rua**. 2016. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=28819>.

Acesso em: 18 abr. 2017.

ISHIDA, Valter Kenji. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Doutrina e Jurisprudência. São Paulo: Atlas, 2015.

ISMAIL, Mona Lisa Duarte Abdo Aziz. O papel do Ministério Público no controle de políticas públicas. **Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União - SMPU**, Brasília, v. 13, n. 42-43, p. 179-208, jan./dez. 2014.

JANCZURA, Rosane. Risco ou vulnerabilidade social? **Revista Texto & Contexto**, Porto Alegre, v. 11, n. 2, p. 301-308, ago./dez. 2012. Disponível em:

<revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/download/.../8639>. Acesso em: 25 fev. 2016.

JESUS, Damásio. **Direito Penal**. Parte Geral. São Paulo: Saraiva, 2013.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Redistribuição e Desenvolvimento? A Economia Política do Programa Bolsa Família. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 53-83, 2009.

LAMENZA, Francismar. **Os direitos fundamentais da criança e do adolescente e a discricionariedade do Estado**. Barueri, SP: Minha Editora, 2011.

LEAL, Mônica Clarissa Henning. A dignidade humana e o princípio da proporcionalidade como fundamentos e como parâmetro para o controle jurisdicional de políticas públicas. In: ALEXY, Robert; BAEZ, Narcisio Leandro Xavier; SILVA, Rogério Luiz Nery. **Dignidade Humana, direitos sociais e não-positivismos inclusos**. Florianópolis: Qualis, 2015.

LEAL, Rogério Costa. O controle jurisdicional de políticas públicas no Brasil: possibilidades materiais. In: SARLET, Ingo Wolfgang. **Jurisdição e direitos fundamentais**. Porto Alegre: Editora Livraria dos Advogados, 2006.

LEITE, Josefa Adelaide Clementino; NASCIMENTO, Maria de Fátima Melo; RIBEIRO, Waleska Ramalho. **O direito à convivência familiar e comunitária de crianças**. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/10269635-O-direito-a-convivencia-familiar-e-comunitaria-de-criancas-e-adolescentes.html>>. Acesso em: 23 abr. 2016.

LEITE, Lígia Costa. **Meninos de rua: a infância excluída no Brasil**. São Paulo: Atual, 2001.
LE MOS, André Rocha. **Internação compulsória e o respeito à autonomia da população em situação de rua usuária de álcool e outras drogas sob o olhar da equipe do consultório na rua do plano piloto DF**. 2016. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Bioética, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

LEMOS, Flávia Cristina Silveira. Inquietações a respeito das práticas de conselheiros tutelares: proteção e controle. In: SOUZA Filho, Rodrigo; SANTOS, Benedito Rodrigues dos; DURIGUETTO, Maria Lúcia (Org.). **Conselhos tutelares: desafios teóricos e práticos da garantia de direitos da criança e do adolescente**. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2011. _____; SCHEINVAR, Estela; NASCIMENTO, Maria Livia do. Uma análise do acontecimento crianças e jovens em risco. **Revista Psicologia & Sociedade**, Belo Horizonte, v. 26, n. 1, jan./abr. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-71822014000100017&lang=pt>. Acesso em: 19 jul. 2016.

LEMOS, Suziani de Cássia Almeida. **A família e a destituição do poder familiar** - um estudo psicanalítico. 2015. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Psicologia, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia - MG, 2015.

LIBERATI, Wilson Donizeti. **Adolescente e ato infracional**. São Paulo: Juarez, 2002.

LIMA, Helizzet Santos. **Consultório de rua em Goiânia**. Atenção a pessoas em situação de rua e em uso de substâncias psicoativas. 2013. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Processo de Desenvolvimento Humano e Saúde, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

LIMA JÚNIOR, Lauro Pais de. **A fraternidade como um princípio esquecível: olvido e rememoração na história recente**. Recife: Cátedra Chiara Lubich de Fraternidade e Humanismo, 2012. Disponível em: <http://www.catedrachiaralubich.org/livro.php?id_livros_publicacoes=46>. Acesso em: 19 jun. 2016.

LIMA, Raquel Moraes. **Homoafetividade e direito: Repertórios discursivos construídos no âmbito do judiciário**. 2014. Tese (Doutorado) - Programa de pós-graduação em Psicologia Social da Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2014.

LIMA, Wânia C. Gomes Di Lorenzo. Atos infracionais, socioeducação e cultura de paz: Perspectiva restaurativa como instrumento de retratação e de direitos humanos. In: BRAGA, Romulo Rhemo Palitot; SILVA, Maria Coeli. **Direito Penal da Vítima: Justiça Restaurativa e Alternativas penais na perspectiva da vítima**. Curitiba: Juruá, 2015.

LIMA, Wânia C. Gomes Di Lorenzo; BORGES, Maria Creusa de Araújo. Crianças e adolescentes em situação de rua: propostas pedagógicas como instrumento de materialização do direito ao desenvolvimento. In: BORGES, Maria Creusa de Araújo; SANCHES, Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini. **Direito, Educação, Ensino e Metodologia Jurídicos I** (Recurso eletrônico on-line). Florianópolis: CONPEDI, 2014. Disponível em: <<http://publicadireito.com.br/publicacao/ufpb/livro.php?gt=264>>. Acesso em: 20 jul. 2015.

_____. Perfil dos Bandos Juvenis como Modelo Criminal. In: VALLE, Oswaldo Trigueiro et al. (Org.). **Direito Sociedade & Política**. João Pessoa: UNIPÊ, 2016.

LIMA, Wânia C. Gomes Di Lorenzo; CARVALHO, Cynthia Xavier; LIMA, Cláudio Basílio. Crianças e adolescentes em situação de rua: desenvolvimento econômico, estratégias compulsórias e direitos fundamentais. **Pensar**, v. 17, n. 2, p. 646-671, 2012.

LISBOA, Roberto Senise. **Manual Elementar de Direito Civil: direito de família e das sucessões**. 8. ed. rev. atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

LÔBO, Paulo. **Direito Civil: famílias**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MACARETA, Iacã; MAGALHÃES, Juliana Neuenschwander; RESENDE, Noelle Coelho. In: GRINOVER, Ada Pellegrini et al. (Org.). **Direitos fundamentais das pessoas em situação de rua**. Belo Horizonte: Editora D'Plácito, 2014.

MACERATA, Iacã, SOARES, José Guilherme Neves, RAMOS, Julia Florêncio Carvalho. Apoio como cuidado de territórios existenciais: Atenção Básica e a rua. **Revista Interface**, Botucatu, v. 18, supl. 1, p. 919-930, 2014b. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-32832014000500919&lang=pt>. Acesso em: 28 jul. 2016.

MACHADO, Eduardo. Ministério Público, Gestão Social e os Conselhos Gestores de Políticas Públicas. **Revista do Conselho Nacional do Ministério Público- CNMP**, n. 4, p. 111-139, 2014.

MACHADO, Martha de Toledo. **A proteção constitucional de crianças e adolescentes e os direitos humanos**. Baurueri/ SP: Manole, 2003.

MACHADO, Vanessa Rombola. A atual política de acolhimento institucional à luz do estatuto da criança e do adolescente. **Revista de Serviço Social**, Londrina, v. 13, n. 2, p. 143-169, jan./jun. 2011.

MAIA, Alexandre da. Racionalidade e progresso nas teorias jurídicas: o problema do planejamento do futuro na história do direito pela legalidade e pelo conceito de direito subjetivo. In: BRANDÃO, Cláudio; CAVALCANTI, Franisco; ADEODATO, João Maurício. **Princípio da legalidade: da dogmática jurídica à teoria do direito**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

MAKOWSKI, Sara. **Niños, niñas, adolescentes y jóvenes en situaciones de calle: Elementos para repensar las formas de intervención**. México: Editorial Lenguaraz, [19--].

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

MARCÍLIO, Maria Luíza. A roda dos expostos e a criança abandonada na História do Brasil. In: FREITAS, Marcos Cezar (Org.). **História social da infância no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2001. p. 53-54.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Código de Processo Civil Comentado**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

MARSHALL, Thomas Humpry. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTINS, Gilberto de Andrade; THEÓPHILO, Carlos Renato. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. São Paulo: Atlas, 2007.

MARQUES, Laura Marques de. **Minha Casa Minha Vida: Análise da percepção de valor sobre as áreas comuns**. 2015. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

MARX, Karl. **Manuscritos Econômico-Filosóficos**. Lisboa: Edições 70, 1964

MASSO, Fabiano Del. **Direito Econômico Esquematizado**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2013.

MATRACA, Marcus Vinicius Campos; ARAÚJO-JORGE, Tania Cremonini; WIMMER, Gert. O PalhaSUS e a Saúde em Movimento nas Ruas: relato de um encontro. **Revista Interface – comunicação, saúde e educação**, Botucatu (SP) ano 18, supl 2, p. 529-1536, 2014. Disponível em: < <http://interface.org.br/edicoes/v-18-supl-2-2014>>. Acesso em: 16 jun. 2017.

MATTOS, Ricardo Mendes. **Situação de Rua e Modernidade: a saída das ruas como processo de criação de novas formas de vida na atualidade**. 2006. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Psicologia, Universidade de São Marcos, São Paulo, 2006.

MELO, Cíntia de Freitas. População de rua: entre a exclusão e a justiça social. In: GRINOVER, Ada Perlegrin et al. (Org.). **Direitos Fundamentais das pessoas em situação de rua**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2014.

MELO, Eduardo Rezende. **Crianças e adolescentes em situação de rua: direitos humanos e justiça**. São Paulo: Malheiros, 2011.

MENDES, Célia Regina Pessanha; HERR, João Fillipe. Vivência nas ruas, dependência de drogas e projeto de vida: um relato de experiência no CAPS-ad. **Revista Psicologia e Saúde**, Campo Grande (MS), v. 6, n. 1, p. 90-97, jan./jun. 2014.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2015.

MENEZES, Deise Matos do Amparo; BRASIL, Kátia Cristina. Dimensões psíquicas e sociais da criança e do adolescente em situação de rua. **Revista Reflexão e Crítica**, Porto Alegre, v. 11, n. 2, 1998.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 32. ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

MONCADA, Gabriel Barreira; RICHMOND, J.; TARJAN G. **Psicopediatría – Problemas Psicológicos del niño en la práctica diaria**. Barcelona, España: Salvat editores, 1987.

MORAIS, Normanda Araújo; NEIVA-SILVA, Lucas; KOLLER, Sílvia Helena. Crianças e adolescentes em situação de rua: história, caracterização e modo de vida. In: MORAIS, Normanda Araújo; NEIVA-SILVA, Lucas; KOLLER, Sílvia Helena (Org.). **Endereço desconhecido: crianças e adolescentes em situação de rua**. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2010.

MORAIS, Normanda Araújo de; PALUDO, Simone; KOLLER, Sílvia. Famílias de crianças e adolescentes em situação de rua. In: MORAIS, Normanda Araújo; NEIVA-SILVA, Lucas; KOLLER, Sílvia Helena (Org.). **Endereço desconhecido: crianças e adolescentes em situação de rua**. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2010.

MORÉ, Carmen Leontina Ojeda Ocampo; SPERANCETTA, Andressa. Práticas de pais sociais em instituições de acolhimento de crianças e adolescentes. **Revista Psicologia & Sociedade**, Florianópolis, v. 22, n. 3, p. 519-528, 2010.

MOREIRA, Maria Ignez Costa. Os impasses entre acolhimento institucional e o direito à convivência familiar. **Revista Psicologia & Sociedade**, Florianópolis, v. 26, n. 2, 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-71822014000600004&lang=pt>. Acesso em: 16 abr. 2016.

MOUZALAS, Rinaldo; TERCEIRO NETO, João Otávio; MADRUGA, Eduardo. **Processo Civil**. Volume Único. 8. ed. Salvador: Juspodivm, 2016.

MÜLLER, Marcela. **O direito social fundamental à alimentação adequada e sua proteção no contexto das organizações internacionais**. 2014. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Itaúna. Itaúna, 2014.

NASCIMENTO, Meirilane Santana. **Acesso à justiça: abismo, população e judiciário**. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?nlink=revista_artigos_leitura&artigo_id=7498>. Acesso em: 17 jun. 2016.

NAVARRO, Marli B. M. de Albuquerque; CARDOSO, Telma Abdalla de Oliveira. Percepção de risco e cognição: reflexão sobre a sociedade de risco. **Revista Ciência & Cognição**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 1, nov. 2005. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?pid=S1806-58212005000200008&script=sci_arttext>. Acesso em: 25 jun. 2014.

NEGRÃO, Adriane Vasti Gonçalves; CONSTANTINO, Elizabeth Piemont. **Acolhimento institucional em tempos de mudança: uma gestão em análise**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2011.

NEIVA-SILVA, Lucas. **Uso de drogas entre crianças e adolescentes em situação de rua: um estudo longitudinal**. 2008. Tese (Doutorado) - Pós-Graduação em Psicologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2008.

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

NEIVA-SILVA, Lucas et al. Uso de drogas por crianças e adolescentes em situação de rua e a busca de intervenções efetivas. In: MORAIS, Normanda Araújo; NEIVA-SILVA, Lucas; KOLLER, Sílvia Helena (Org.). **Endereço desconhecido: crianças e adolescentes em situação de rua**. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2010.

NERY, Maria Aparecida. A convivência familiar e comunitária é direito da criança e do adolescente e uma realidade a ser repensada pela escola. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 30, n. 81, p. 189-207, maio/ago. 2010. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br/publicacoes/edicao/247>>. Acesso em: 22 abr. 2016.

NEWCOMBE, Nora. **Desenvolvimento infantil**: abordagem de Mussen. Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 1999.

NOGUEIRA FILHO, Paulo. **Sangue, corrupção e vergonha S.A.M.**: sangue da mocidade, lama da corrupção e vergonha da incúria recaem sobre a sociedade brasileira, enquanto perdura a tragédia dos menores abandonados. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1956.

NOTO et al. (Org.). **Levantamento nacional sobre o uso de drogas entre crianças e adolescentes em situação de rua nas 27 capitais brasileiras 2003**. São Paulo: Universidade Federal de São Paulo, 2004.

OLIVEIRA, Assis da Costa. Princípio da pessoa em desenvolvimento: fundamentos, aplicações e tradução intercultural. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 9, p. 60-83, 2014.

OLIVEIRA, Camila Nunes de. **A rede de proteção a crianças e adolescentes**: finalidades e possibilidades. Trabalho apresentado na VII Jornada Internacional de Políticas Públicas. São Luís: Universidade Federal do Maranhão, 2015.

OLIVEIRA, Fabiana. **A criança e a infância nos documentos da ONU**: a produção da criança como portadora de direitos e a infância como capital humano do futuro. 2008, 170 f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de São Carlos - UFSCar, São Carlos, 2008. Disponível em: <<http://www.bdt.ufscar.br/htdocs/tedeSimplificado/arquivo.php>>. Acesso em: 12 jul. 2014.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Ano Internacional da Juventude**: compreensão mútua e diálogo. Tradução: UNIC. Rio de Janeiro, jul. 2010. Disponível em: <https://juventude.gov.pt/Cidadania/AnoInternacionaldaJuventude/brochura_pt.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2014.

_____. **Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento**. Resolução nº 41/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas, 1986.

_____. **Respostas políticas e legislativas modernas ao trabalho infantil**. Lisboa: Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social de Portugal, 2009. Disponível em: <www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/.../pub_trabinfantil.pdf>. Acesso em: 13 out. 2015.

PAGANINI, Juliana. **A democracia participativa e o princípio da participação popular como mecanismos de proteção dos direitos fundamentais da criança e do adolescente**. Trabalho apresentado no XI Seminário de Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea & VII Mostra de Trabalhos Jurídicos Científicos do Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado da UNISC. Santa Cruz do Sul/ RS: Universidade de Santa Cruz do Sul, 2014.

PAIVA, Wídia Suerlândia Marinho. **Institucionalização e Infância: vivências e representações das crianças**. 2012. Dissertação (Mestrado) - Sociologia da Criança, Portugal: Universidade do Minho, 2012. Disponível em: <<http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/20917>>. Acesso em: 23 abr. 2016.

PALUDO, Simone; KOLLER, Sílvia. Toda criança tem família: criança em situação de rua também. **Revista Psicologia e Sociedade**, Porto Alegre, v. 20, n. 1, p. 42-52, jan./abr. 2008.

PAPALIA, Diane; OLDS, Sally; FELDMAN, Ruth. **Desenvolvimento humano**. Porto Alegre: Artmed, 2006.

PEREZ, José Roberto Rus; PASSONE, Eric Ferdinando. Políticas sociais de atendimento às crianças e aos adolescentes no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, Maranhão, v. 40, n. 140, p. 649-673, maio/ago. 2010.

PEREZ, T. A. La familia Y el desarrollo del niño em crecimiento y desarrollo. Hechos Y tendencias – OPS. **Pluc. Cient**, 510, Washington, 1988.

PERGENTINO, Paula Regina Lima de Moraes. “**Suave**” **Guerra às Drogas: usuários em situação de rua**. 2014. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014.

PETRI, Maria José Constantino. **O direito das crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária: responsabilidade da família, da comunidade e do estado**. 2008. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

PETROVA, Dimitrina. Declaration of Principles on Equality. **Journal The Equal Rights Review**, v. two, 2008. Disponível em: <<http://www.equalrightstrust.org/content/our-purpose>>. Acesso em: 15 jun. 2016.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos**. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2003.

POUSA JÚNIOR, Efrén Fernandez. **População em situação de rua: perspectivas atuais no resgate da cidadania e reinserção social**. 2012. Dissertação - Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2012.

PRISCESLAW, M.; PAULA, C. **Os processos de construção e implementação de políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de risco**. Rio de Janeiro: PUC, 2010.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. **Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/odm.aspx>>. Acesso em: 16 maio 2015.

_____. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2014 - Sustentar o Progresso Humano: Reduzir as Vulnerabilidades e Reforçar a Resiliência**. New York, USA, 2014.

QUINONERO, Camila Gomes et al. Princípios e diretrizes da Assistência Social: da LOAS à NOB SUAS. **Revista O Social em Questão**, ano XVII, n. 30, p. 47-70, 2013.

QUINTAS, Fábio Lima. Juízes-administradores: A intervenção judicial na efetivação dos direitos sociais. **Revista de Informação Legislativa – RIL**, Brasília, ano 53, n. 209, p. 31-51, jan./mar. 2016. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/519997>>. Acesso em: 11 ago. 2016.

RAMIDOFF, Mario Luís. **Lições de direito da Criança e do adolescente: Atos Infracionais e Medidas Socioeducativas**. Curitiba: Juruá, 2011.

_____. **SINASE – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo**. São Paulo: Saraiva, 2012.

REZENDE, Propércio Antônio. **O Estatuto da Criança e do Adolescente e o Acolhimento Familiar**. Disponível em: <www.crianca.mppr.mp.br/.../File/>. Acesso em: 15 abr. 2016.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1999.

RISSATO, Denise; MARTINS, Fernando José; ALMEIDA, Janaína Aparecida de Mattos. **Políticas públicas compensatórias: uma discussão Preliminar**. Trabalho apresentado no 5º Seminário Nacional Estado e Políticas Sociais - Unioeste, Cascavel, 2011. Disponível em: <http://cac-php.unioeste.br/projetos/gpps/midia/seminario6/arqs/Trab_completos_politicas_seguridade/Politicas_publicas_compensatorias_discussao_preliminar.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2017.

RISTER, Carla Abrantkoski. **Direito ao desenvolvimento: antecedentes, significados e consequências**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

RIZZINI, Irene. Crianças e adolescentes que trabalham na rua: revisando a literatura. In: RIZZINI, Irene (Coord.). **Vida nas ruas: crianças e adolescentes nas ruas: trajetórias inevitáveis**. São Paulo: Loyola, 2003.

_____. **Os Deserdados da Sociedade - Os ‘Meninos de Rua’ na América Latina**. Rio de Janeiro: USU – Editora Universitária, 1995.

RIZZINI, Irene et al. **Crianças e adolescentes com direitos violados**. Situação de rua e indicadores de vulnerabilidade no Brasil urbano. Os Processos de construção e implementação de políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2010. (Caderno 2. CIESP).

RIZZINI, Irene; NOIFFE, Luciana; BAPTISTA, Rachel. **Experiência de promoção do direito à convivência familiar e comunitária no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2006.

ROCHA, Patricia Jovasque; ARPINI, Dorian Mônica; SAVEGNAGO, Sabrina Dal Ongaro. Significados Atribuídos por Mães Acerca do Acolhimento Institucional, Reintegração e Rede de Atendimento. **Rev. Psicologia Ciências e Profissão**, Brasília, v. 35, n. 1, jan./mar. 2015.

ROCHA, Patrícia Rodrigues; TODESCO, Carla Alexandra do Amaral. **Programa de educação de rua: Fundação Projeto Travessia**. Trabalho apresentado no 1º Congresso Internacional de Pedagogia Social, março 2006.

RODRIGUES, Samuel. A voz da rua. In: GRINOVER, Ada Pellegrini et al. (Org.). **Direitos fundamentais das pessoas em situação de rua**. Belo Horizonte: Editora D'Plácito, 2014.

SALOMÃO FILHO, Carlixto. **Regulação e desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros, 2002.
SALZGEBER, Selma Braga. Adolescentes em situação de rua: Desafios e possibilidades. **Revista Responsabilidades**, Belo Horizonte, v. 1, n. 2, p. 323-343, set. 2011/fev. 2012.

SANTANA, Juliana Prates; DONINELLI, Thaís Mesquita; KOLLER, Sílvia Helena. Trajetória de vinculação institucional de crianças e adolescentes em situação de rua. In: MORAIS, Normanda Araújo; NEIVA-SILVA, Lucas; KOLLER, Sílvia Helena (Org.). **Endereço desconhecido: crianças e adolescentes em situação de rua**. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2010.

SANTOS, Danielle Maria Espezim dos. **O sistema de garantias de direitos sociais da criança e do adolescente**. 2007. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Florianópolis, 2007.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço – técnica e tempo, razão e emoção**. 4. ed. 2. reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

_____. **Espaço e sociedade**. Petrópolis: Vozes, 1979.

_____. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Nobel, 2000.

SARLET, W. S. **A eficácia dos direitos fundamentais: Uma Teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011.

SARMENTO, Manuel Jacinto; VEIGA, Fátima. **Pobreza infantil: realidade, desafios e propostas**. Portugal: Edições Húmus, 2010.

SCHWARTZ, Fabio de Souza. O que fazer de novo na tutela coletiva? Uma reconstrução dos instrumentos de assistência jurídica no plano dos direitos coletivos. In: KETTERMANN, Patrícia. Livro de teses e práticas exitosas: Defensoria como metagarantia: transformando promessas constitucionais em efetividade. In: CONGRESSO NACIONAL DE DEFENSORES PÚBLICOS, 12, 2015, Paraná. **Anais...** Paraná, 2015. p. 99-105.

SCHEINVAR, Estela. Conselho tutelar e escola: a potência da lógica penal no fazer cotidiano. **Revista Psicologia & Sociedade**, Belo Horizonte, v. 24, n. especial, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-71822012000400008&lang=pt>. Acesso em: 10 fev. 2016.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

_____. **Sobre ética e economia**. São Paulo: Cia das Letras, 1999.

SERAFINO, Irene; LUZ, Lila Cristina Xavier Luz. Políticas para a população adulta em situação de rua: questões para debate. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 18, n. 1, jan./jun. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802015000100074&lang=pt>. Acesso em: 28 fev. 2017.

SERON, Paulo César. Destituição do poder e drogadição: a psicologia e as intervenções familiares. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DA PSICOLOGIA DA UEM: Psicologia e direitos humanos: formação, atuação e compromisso social, VI, 2015, Maringá – PR. **Anais...** Maringá, 2015. Disponível em: <<http://cipsi.vwi.com.br/anais/publicacoes/letter/d.>>. Acesso em: 06 abr. 2017.

SILVA, Aline Santos Caroline et al. Crianças em situação de rua: um estudo descritivo. **Revista Reflexão e Crítica**, Porto Alegre, v. 11, n. 3, 1998.

SILVA, André Ricardo Fonsêca. **Impacto do programa bolsa família na luta fundiária da comunidade quilombola da Caiana dos Crioulos: um estudo sobre cidadania.** 2015. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERFJ, Rio de Janeiro, 2015.

SILVA, Maria Coeli Nobre da. **Governança judicial: a justiça restaurativa na efetivação da “kracia” no poder judiciário.** 2015. Tese (Doutorado) - Programa de pós-graduação em direito da Universidade de Fortaleza – UNIFOR, Fortaleza, 2015.

SILVA, Maria Lucia. **Trabalho e população em situação de rua no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2009.

SILVA, Patrícia Regina da Matta. A meninice e a institucionalização da situação de rua: práticas institucionais, discurso e subjetividade. In: SHINE, S. (Org.). **Avaliação psicológica e Lei: adoção, vitimização, separação conjugal, dano psíquico e outros temas.** São Paulo: Casa do Psicólogo, 2005.

SILVA, Roselani Sodré; SILVA, Vini Rabassa. Política Nacional de Juventude: trajetória e desafio. **Cad. CRH**, v. 24, n. 63, Salvador, set./dez. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792011000300013>. Acesso em: 04 jul. 2014.

SILVA, Vasco Pereira. “Todos diferentes, todos iguais”: breves considerações acerca da natureza jurídica dos direitos fundamentais. **Revista Direitos Fundamentais & Justiça**, ano 5, n. 16, p. 23-51, jul./set. 2011.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira; PICCIRILLO, Miguel Belinati. Direitos fundamentais: a evolução histórica dos direitos humanos, um longo caminho. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, v. XII, n. 61, fev. 2009. Disponível em: <<http://www.ambito-juridico.com.br>>. Acesso em: 12 set. 2014.

SIQUEIRA JÚNIOR, Paulo Hamilton; OLIVEIRA, Miguel Augusto Machado. **Direito Humanos e Cidadania.** São Paulo: Editora dos Tribunais, 2010.

SIQUEIRA, Marina Toneli. Entre o fundamental e o contingente: dimensões da gentrificação contemporânea nas operações urbanas em São Paulo. **Caderno Metrópole**, São Paulo, v. 16, n. 32, p. 391-415, nov. 2014. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2014-3205>>. Acesso em: 13 nov. 2016.

SNOW, David; ANDERSON, Leon. **Desafortunados**: Um estudo sobre o povo de rua. Petrópolis: Vozes, 1998.

SOBRAL, Maria de Lemos. **Trajetórias de Vida**: um estudo sobre a complexidade da experiência na rua. 2008. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Psicologia, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2008.

SORTO, Fredys Orlando. A Declaração Universal dos Direitos Humanos no seu sexagésimo aniversário. **Verba Juris**, João Pessoa, v. 7, n. 7, jan/dez. 2008.

SOUSA, Olívia Maria Costa Grangeiro de Sousa; ALBERTO, Maria de Fátima Pereira. Trabalho precoce e processo de escolarização de crianças e adolescentes. **Revista Psicologia em estudo**, Maringá, v. 13, n. 4, out./dez. 2008.

SOUZA, Fernanda Hermínia Oliveira; BRITO, Leila Maria Torraca. Acolhimento institucional de crianças e adolescentes em Aracaju. **Revista Psicologia Clínica**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 1, p. 41-57, 2015. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/pc/v27n1/0103-5665-pc-27-01-00041.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2016.

STRAPASSON, Karoline; PAMPLONA, Danielle Anne. O direito em contradição: direitos humanos, atuação estatal e população em situação de rua. **Revista Política Pública**, São Luís, v. 18, n. 2, p. 439-456, jul./dez. 2014.

TARTUCE, Flávio. **Direito Civil**: direito de família. 11. ed. São Paulo: Editora Forense, 2016.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2016.

TAVARES, José de Farias. **Direito da infância e juventude**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Direitos humanos e meio-ambiente**: paralelo dos sistemas de proteção. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1993.

_____. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1999.

VANDENBERGH, Frédéric. Globalização e individualização na Modernidade tardia: uma introdução teórica à sociologia da juventude. **Mediações**, Londrina, v. 19, n. 11, jan./jun. 2014.

VASCONCELLOS, Marcos Antônio Sandoval de. **Fundamentos de Economia**. São Paulo: Saraiva, 2005.

VAZ, José Eduardo Parlato Fonseca. **O Direito Social à Alimentação**. Associação Brasileira de Direito Processual. 2010. Disponível em: <<http://www.tex.pro.br/home/artigos/37-artigos-ago-2010/3661-o-direito-social-a-alimentacao>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

VICENTIN, Maria Cristina; ASSIS, Daniel Adolpho Daltin; JOIA, Julia Hatakeyama. O direito de crianças e adolescentes ao cuidado em saúde mental: tensões entre proteção e tutela

no caso do uso de drogas. **Revista de Dikê – Revista de Direito da UFS**, Aracaju, ano IV, v. I, p. 137-156, jan./jul. 2015.

VIEIRA, Maria Antonieta da Costa; BEZERRA, Eneide Maria Ramos; ROSA, Cleisa Moreno Maffei. **População de rua: quem é, como vive, como é vista**. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1994.

WANDERLEY JÚNIOR, Bruno; SILVA, Carla Ribeiro Volpini. As pessoas em situação de rua e o sistema interamericano de direitos humanos: importante instrumento em prol da dignidade humana. In: GRINOVER, Ada Pellegrini et al. (Org.). **Direitos fundamentais das pessoas em situação de rua**. Belo Horizonte: Editora D'Plácito, 2014.

WESTPHAL, Vera Herweg. A Individualização em Ulrich Beck: análise da sociedade contemporânea. **Revista Emancipação**, Ponta Grossa, v. 10, n. 2, p. 419-433, 2010. Disponível em: <<http://www.revistas2.uepg.br/index.php/emancipacao>>. Acesso em: 25 fev. 2016.

ZENAIDE, Maria Nazaré Tavares. **Conflitos, educação e cidadania: natureza, formas, dinâmica e gestão**. João Pessoa: Editora Universitária UFPB, 2012.

ANEXO A - Quadro de Acórdãos do STJ referentes às ações individuais de recolhimentos de crianças e adolescentes em situação de rua

DESCRIÇÃO DOS ACÓRDÃOS
<p>RECURSO ESPECIAL: Nº 1.531.610 - RJ (2015/0103445-6)</p> <p>EMENTA: Civil. Processual civil. Recurso especial. Recurso manejado sob a égide do CPC/73. Agravo de instrumento. Pedido de acolhimento institucional. Ofensa ao art. 535 do CPC/73. Alegação genérica. Nomeação da defensoria pública. Desnecessidade. Decisão recorrida em confronto com a jurisprudência desta corte. Recurso especial provido.</p> <p>ACÓRDÃO – RESUMO</p> <p>Trata-se de ação de acolhimento dos menores J. C.; G. C. e J. V. C. abrigados na Comunidade Rural Caso do Caminho, desde 20/8/2012, por terem sido colocados na rua por sua genitora. Em primeiro grau, a DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (DEFENSORIA PÚBLICA) foi nomeada como Curadora Especial, mesmo estando ciente que o MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (MINISTÉRIO PÚBLICO) já estaria atuando em prol dos interesses dos menores. Dessa decisão, o MINISTÉRIO PÚBLICO interpôs o recurso de agravo de instrumento sustentando que a nomeação não tem base legal e que não é atribuição da DEFENSORIA PÚBLICA intervir como curador especial, sobretudo em feitos em que tal nomeação é desnecessária, já que não há, no caso, conflito de interesses. O Desembargador relator, nos termos do art. 557, caput, do CPC/73, negou seguimento ao recurso. O Tribunal de origem negou provimento ao agravo regimental interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO em acórdão que recebeu a seguinte ementa: Agravo Interno em Agravo de Instrumento. Juízo da Infância e da Juventude. Pedido de abrigo. Decisão que nomeia a Defensoria Pública como Curadora Especial dos menores. Inconformismo, do Ministério Público. 1- Embora não haja processo, e portanto parte, nos pedidos de abrigo, de natureza essencialmente administrativa' deve o contraditório ser estabelecido de modo a garantir aos menores uma defesa parcial de seus interesses. 2- Resultado do próprio estado de abandono, um confronto real ou potencial entre pais e filhos e sendo a atuação do Parquet marcada pela imparcialidade e a opinião do que venha a ser o interesse dos menores, justifica-se a nomeação de curador especial, na forma do artigo 142, parágrafo único, da Lei 8.069 e do verbete 235 da Súmula do Tribunal de Justiça. 3- Recurso desprovido (e-STJ, fl. 291). Os embargos de declaração opostos pelo MINISTÉRIO PÚBLICO foram desprovidos (e-STJ, fls. 332/336). Irresignado, o MINISTÉRIO PÚBLICO interpôs o recurso especial com fulcro no art. 105, III, a, da CF sob o fundamento de violação dos arts. 9º, I, 535, II, do CPC/73 e 100, parágrafo único, VII, 101, 142, parágrafo único, 148, parágrafo único, 201 e 202, todos da Lei nº 8.069/90. O Ministério Público Federal emitiu parecer opinando pelo desprovido do apelo nobre (e-STJ, fls. 519/526).</p>
<p>RECURSO ESPECIAL: Nº 1.393.884 - MT (2013/0225780-0)</p> <p>EMENTA: Recurso especial. Destituição do poder familiar. Abandono e maus tratos. Hipóteses previstas no art. 1.638 do Código civil. Revisão das conclusões alcançadas pelas instâncias ordinárias. Necessidade de reexame de fatos e provas. Incidência da súmula n. 7/STJ. Recurso a que se nega seguimento</p> <p>ACÓRDÃO – RESUMO</p> <p>Trata-se de recurso especial interposto por J. da S. M. e Outro, com fundamento no art. 105, inciso III, alíneas a, da Constituição Federal, desafiando acórdão do Tribunal de Justiça do Mato Grosso. Depreende-se dos autos que os pedidos formulados pelo Ministério Público em ação de destituição do poder familiar foram julgados procedentes para decretar a perda do poder familiar dos recorrentes em relação aos infantes W. S. N. e A. de S. M., confirmando-se a medida liminar quanto ao acolhimento dos menores. Contra essa decisão fora interposto recurso de apelação. Recebeu o acórdão a seguinte ementa (e-STJ, fl. 230): RAC - AÇÃO PERDA, DO PODER FAMILIAR - PRÁTICA DE ATOS CONTRÁRIOS À MORAL E AOS BONS COSTUMES - DEPENDENTES QUÍMICOS E AGRESSIVIDADE PATERNA - CONTUMÁCIA EM PEDIR ESMOLAS - INAPTIDÃO PARA EXERCER O PODER FAMILIAR EM FACE DOS FILHOS - SENTENÇA ESCORREITA - RECURSO DESPROVIDO. 1 - Sempre que constatada a existência de fato incompatível com o exercício do poder familiar, configura-se a possibilidade de suspensão ou até mesmo a sua perda, cujas hipóteses estão elencadas no art. 638 do Código Civil. 2 - No caso, os genitores são dependentes químicos e vivem em situação de penúria, expondo os filhos a situação de risco, haja vista que utiliza as crianças como subterfúgio para pedir esmolas, cujo escopo é a sustentação do vício. 3 - Tais atitudes evidenciam que os pais</p>

são incapazes de exercer o poder familiar em face da prole, devendo ser destituídos. No Superior Tribunal de Justiça, sustentam os recorrentes a violação dos arts. 19, caput e § 3º, 23 e 101 do Estatuto da Criança e do Adolescente. Esclarecem que, nos termos do Estatuto Menorista, após o acolhimento institucional de crianças e adolescentes imperiosa a tentativa de reintegração dos menores à família, providência desrespeitada na espécie, em que fora aplicada a drástica medida de destituição do poder familiar. Sublinham que "é cediço que a família é condição indispensável para que a vida se desenvolva, logo a destituição do poder familiar só deve ocorrer em casos de total excepcionalidade" (e-STJ, fl. 313). Reverberam, outrossim, que "é responsabilidade do Estado assegurar meios para que a família carente possa manter seus filhos, através de programas sociais que garantam acesso e inclusão social aos menos favorecidos, e não intervindo no seio familiar privando os filhos do convívio com seus pais". Enfatizam que "inúmeras foram as manifestações, ao decorrer do feito, em que os avós paternos se declararam desejosos de obter a guarda dos netos, não ocorrendo nenhum motivo para o não atendimento desse anseio" (e-STJ, fls. 314-315). Ponderam que "a lei prioriza a preservação dos vínculos familiares genéticos, devendo a criança permanecer com seus pais biológicos, não dar a oportunidade a esta família de se reconstruírem é condená-los a viver na ausência de seus amados filhos, e privá-los de gozarem seus direitos paternais" (e-STJ, fl. 317). Por fim asseveram que a situação econômica desfavorável e o uso de entorpecentes não são fatores determinantes para o afastamento judicial dos filhos de pais que almejam criá-los. Diante dessas considerações, pedem a reforma do acórdão local, para que "seja cumprido o disposto no art. 101 do ECA, no que tange a elaboração do plano individual de atendimento, visando a reintegração da criança em sua família natural, especialmente com a oitiva dos avós paternos" (e-STJ, fl. 321). O Ministério Público Federal opinou pelo não conhecimento do presente inconformismo (e-STJ, fls. 355-359).

AgRg no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL: Nº 671.329 - ES (2015/0048573-0)

EMENTA: Não possui – voto direto

ACÓRDÃO – RESUMO

1. Trata-se de agravo regimental interposto contra decisão da Presidência de fls. 243-244, por meio da qual o agravo não foi conhecido, ante o óbice da Súmula 182/STJ. Isso porque a parte deixou de rebater o argumento da decisão proferida no juízo de admissibilidade segundo a qual não foi indicado o dispositivo legal tido como violado, a ensejar a incidência da Súmula 284/STF. A parte recorrente afirma que o recurso especial foi fundado com base em divergência jurisprudencial. O parecer do Ministério Público Federal é pelo não provimento do agravo regimental.

[...]

3. Ante o exposto, conheço do agravo para dar provimento ao recurso especial a fim de reformar o acórdão recorrido, dando provimento à apelação para cassar a sentença e determinar o regular processamento da ação. Fica cancelado o mandado de busca e apreensão da criança, que deverá, assim, permanecer sob a guarda provisória dos recorrentes até o trânsito em julgado desta ação de destituição de poder familiar cumulada com adoção. Publique-se. Intimem-se. Comuniquem-se, por fax e com urgência, diretamente ao Juízo de piso, para as providências pertinentes. Brasília, 19 de agosto de 2015. Ministro Luís Felipe Salomão Relator.

Fonte: Organização da autora com dados do *site*: <http://www.stj.jus.br/SCON/>

ANEXO B - Quadro de Acórdãos do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro referentes às ações individuais de recolhimentos de crianças e adolescentes em situação de rua

DESCRIÇÃO DOS ACÓRDÃOS
<p>APELAÇÃO: Nº 0027041-18.2011.8.19.0206 RJ (14/05/2015 - Décima Oitava Câmara Cível)</p> <p>EMENTA: Apelação. Infância e juventude. Ação de destituição do poder familiar. Negligência moral e material da genitora. Sentença de procedência.</p> <p>ACÓRDÃO – RESUMO: Trata de uma criança que desde tenra idade foi negligenciada pela genitora, sendo encontrada em situação de risco nas ruas e encaminhada pelo Conselho Tutelar a Instituição acolhedora. Abandono material e afetivo. Provas carreadas aos autos que demonstram cabalmente que a apelante não reúne condições necessária para exercer o múnus do poder familiar. Menor que já se encontra sob os cuidados de família substituta, após o deferimento, em ação de adoção, da guarda provisória. Prevalência do melhor interesse do menor. Inteligência do art. 1638 do Código Civil e dos arts. 19, 22, 23 e 24 do Estatuto da Criança e do Adolescente. Manutenção da sentença que se impõe. RECURSO A QUE SE NEGA SEGUIMENTO, COM BASE NOA RT. 557, DO CPC.</p> <p>OBS.</p>
<p>APELAÇÃO: 0022284-32.2007.8.19.0202 RJ (11/11/2008 - Primeira Câmara Cível)</p> <p>EMENTA: Apelação. Direito do menor. Família. Destituição do poder familiar. Artigo 226 da constituição federal. Recurso desprovido.</p> <p>ACÓRDÃO – RESUMO: trata de menores impúberes abandonados pelos pais, perambulando pelas ruas onde foram recolhidos e abrigados no projeto família acolhedora. Situação de abandono tipificada e consubstanciada no estudo social que instrui os autos. Sentença que não merece qualquer reparo.</p>

Fonte: Organização da autora com dados do *site*: <http://www4.tjrj.jus.br/ejuris/ConsultarJurisprudencia.aspx>

ANEXO C - Quadro de Acórdãos do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul referentes às ações individuais de recolhimentos de crianças e adolescentes em situação de rua

DESCRIÇÃO DOS ACÓRDÃOS

APELAÇÃO: 70046418000 RS (16/02/2012 - Oitava Câmara Cível)

EMENTA: Destituição do poder familiar. Irmãos que se encontravam em situação de rua. Flagrante negligência da genitora. Abandono do lar. Vulnerabilidade extrema. Irmã mais velha que não possui estrutura material nem psicológica para exercer a guarda dos quatro irmãos. Apelações desprovidas.

ACÓRDÃO – RESUMO: Trata de um núcleo familiar que já vem recebendo amparo da rede de proteção municipal há anos, sem, contudo, apresentar algum progresso. Genitora, portadora de HIV, que sobrevive apenas com o auxílio dos programas de amparo, abandonou o lar, por mais de uma vez, deixando os quatro filhos em situação de rua, sendo que os dois mais velhos passaram a fazer uso de drogas. Inexitosa a tentativa de manter unidos os irmãos, sob a guarda legal da irmã já maior de idade, porquanto ela também vivencia situação de vulnerabilidade social e não apresenta estrutura material, tampouco psicológica para criar os quatro irmãos menores. APELAÇÕES DESPROVIDAS. (Apelação Cível Nº 70046418000, Oitava Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ricardo Moreira Lins Pastl, Julgado em 16/02/2012)

Fonte: Organização da autora com dados do *site*: <http://www.tjrs.jus.br>