

dossiê

# A institucionalização de crianças e adolescentes no Brasil à luz da Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua e suas interseccionalidades

La institucionalización de niños y adolescentes en Brasil a la luz de la política nacional judicial de atención a personas en situación de calle y sus interseccionalidades

The children and adolescents institutionalization in Brazil under the Judicial National Policy for the care of Homeless People and its intersectionalities

Heitor Moreira de Oliveira<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Centro Universitário Eurípedes de Marília, Marília, São Paulo, Brasil. E-mail: heitor.ufg@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2592-1183>.

César Augusto Luiz Leonardo<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Centro Universitário Eurípedes de Marília, Marília, São Paulo, Brasil. E-mail: calleonardo@univem.edu.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1472-7369>.

Paulo Cezar Dias<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Centro Universitário Eurípedes de Marília, Marília, São Paulo, Brasil. E-mail: paulo.dias@univem.edu.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6315-7521>.

Submetido em 30/01/2023.

Aceito em 11/07/2023

## Como citar este trabalho

MOREIRA OLIVEIRA, Heitor; CEZAR DIAS, Paulo; LUIZ LEONARDO, César Augusto. A institucionalização de crianças e adolescentes no Brasil à luz da Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua e suas interseccionalidades. *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, Brasília, v. 9, n. 2, p. 347-374, jul./dez. 2023

**insurgência**

InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais | v. 9 | n. 2 | jul./dez. 2023 | Brasília | PPGDH/UnB | IPDMS  
ISSN 2447-6684



Este trabalho está licenciado com uma Licença Creative Commons 4.0.  
Este trabajo es licenciada bajo una Licencia Creative Commons 4.0.  
This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0.

# A institucionalização de crianças e adolescentes no Brasil à luz da Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua e suas interseccionalidades

## Resumo

Ainda hoje muitas crianças e adolescentes com trajetória na rua são vistas como uma questão de segurança pública, um problema social, e, por isso, são afastados de suas famílias e recolhidos em instituições de acolhimento. Com o intuito de alterar essa realidade, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução nº 425/2021, que instituiu a Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua e suas interseccionalidades. Nesse contexto, o presente artigo tem por objetivo examinar qual o correto procedimento, bem como quais os critérios, pressupostos e ritos que devem ser observados para eventual institucionalização de crianças e adolescentes em situação de rua à luz da novel Resolução CNJ nº 425. Emprega-se o método dedutivo, a partir da revisão sistemática bibliográfica.

## Palavras-chave

Crianças e adolescentes em situação de rua. Institucionalização. Resolução CNJ nº 425/2021. Acolhimento institucional. Direito de participação.

## Resumen

Aún hoy, muchos niños, niñas y adolescentes que viven en la calle son vistos como un asunto de seguridad pública, un problema social y, por lo tanto, son apartados de sus familias y albergados en instituciones de acogimiento. Con el fin de cambiar definitivamente esta realidad, el Consejo Nacional de Justicia editó la Resolución nº 425/2021, que instituyó, en el ámbito del Poder Judicial brasileño, la Política Nacional Judicial de Atención a personas en situación de calle y sus interseccionalidades. En ese contexto, este artículo tiene como objetivo examinar cuál es el procedimiento correcto, así como los criterios supuestos y protocolos que deben ser observados para la eventual institucionalización de niños y adolescentes en situación de calle a la luz de la Resolución nº 425/2021 del CNJ. Se adopta el método deductivo, a partir de una revisión sistemática de bibliografía.

## Palabras-clave

Niños en situación de calle. Institucionalización. Resolución CNJ nº 425/2021. Acogimiento institucional. Derecho de participación.

## Abstract

Even today many children and adolescents living on the streets should be seen as a matter of public safety still resists, as a social problem, and therefore they are removed from their families and admitted in shelter institutions. In order to definitively change this reality, the National Council of Justice edited Resolution No. 425/2021 that created the Judicial National Policy for the care of Homeless People and its intersectionalities. In this context, this article aims to examine the correct procedure, as well as the criteria, assumptions and rites that must be observed for the eventual homeless children and adolescents institutionalization in the light of Resolution No. 425/2021 of the CNJ. The deductive method is adopted, based on a systematic bibliographic review.

## Keywords

Street children and adolescents. Institutionalization. Resolution No. 425/2021 of the CNJ. Institutional reception. Right of participation.

## Introdução

A trajetória de vida das crianças e dos adolescentes em situação de rua pode ser bastante diversa de uns para outros. Porém, um elemento comum que caracteriza a vida nas ruas é o processo de sobrevivência assinalado pela capacidade de “viração”, “sua ação de ‘se virarem’ para sobreviver, circulando entre as diversas instituições, nas idas e vindas entre suas casas e ruas, numa movimentação constante entre distintos papéis (trabalhadores, pedintes, ladrões, prostitutos, biscateiros) e atividades”.

Ao “se virarem” é comum que as crianças e os adolescentes em situação de rua sofram todo tipo de preconceito e discriminação, sendo vistas pela sociedade como marginais e bandidos. Sua presença incomoda e desperta um desejo de exclusão, que, ao fim e ao cabo, fomenta um movimento de imoderada institucionalização. Pensa-se que a “salvação” para tais jovens é a sua retirada compulsória das ruas e recolhimento junto a instituições de acolhimento.

Esse movimento simplista, que advoga a resolução do “problema” dos “meninos de rua” pela lógica da exclusão (“esconder” tais crianças nas entidades de acolhimento, como se esconde a sujeira por debaixo do tapete), evitando-se encarar as raízes profundas de suas causas (“quais os motivos que levaram tais crianças a viverem nas ruas?”), ainda persiste no Brasil contemporâneo e, sem dúvidas, é um ranço histórico de um pensamento filosófico-político-jurídico que esteve em voga no Brasil por quase um século, durante o período em que esteve em vigência a doutrina da situação irregular. Por isso, a superação definitiva deste triste legado cultural nos exige a compreensão de sua gênese, a partir de um estudo da evolução histórica da matéria. Além disso, é necessária vontade política de conferir um novo tratamento, teórico e prático, à questão das crianças e dos adolescentes em situação de rua.

Nesse sentido, um importante marco de viragem paradigmática foi a aprovação, pelo Conselho Nacional de Justiça, da Resolução nº 425/2021, que instituiu, no âmbito do Poder Judiciário brasileiro, a Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua e suas interseccionalidades.

Nessa linha de raciocínio, o presente artigo tem por objetivo examinar qual o correto procedimento, bem como quais os critérios, pressupostos e ritos que devem ser observados para eventual institucionalização de crianças e adolescentes em situação de rua à luz da Resolução CNJ nº 425/2021.

A questão de pesquisa é: “quais as condições jurídicas processuais que tornam válida e legítima a institucionalização de crianças e de adolescentes em situação de rua na vigência da Resolução CNJ nº 425/2021?”.

Adota-se o método dedutivo, a partir da revisão sistemática bibliográfica, focada na legislação brasileira, especialmente a Resolução CNJ nº 425/2021, bem como na doutrina e em artigos científicos nacionais e estrangeiros.

## **1 A doutrina menorista da situação irregular e seus efeitos no Direito brasileiro atual**

Um mergulho na história da infanto-adolescência brasileira revela que por muito tempo as crianças e os adolescentes não eram considerados detentores de direitos. Se hoje é pacífica a noção de que são pessoas em condição peculiar de desenvolvimento, com o *status* de sujeitos de direitos (VERONESE, 2015), a realidade era sensivelmente distinta nos anos que antecederam a aprovação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

De início, convém registrar que a categoria infância é o resultado de uma complexa construção histórico-social que se consolida apenas nos séculos XVI e XVII. De fato, conforme descortinou icônico estudo de Philippe Ariès, infância era conceito inexistente à época da Idade Média, na qual a criança se confundia com os adultos, chegando mesmo a ser percebida como pequenos adultos ou adultos em miniatura (ARIÈS, 2021). Assim, em seu estudo, o pesquisador revela que o sentimento de infância que temos hoje é o produto decorrente de um lento processo histórico-social que se prolongou entre os séculos XIII e XIX.

No particular, a propósito, cumpre esclarecer que o sentimento de infância “não significa o mesmo que afeição pelas crianças: corresponde à consciência da particularidade infantil, essa particularidade que distingue essencialmente a criança do adulto, mesmo jovem” (ARIÈS, 2021, p. 99).

De toda forma, ainda que tardiamente, a consolidação da consciência da particularidade infantil levou à delimitação da infância como uma categoria específica.

A partir de então, foram estabelecidos locais próprios para a frequência das crianças, atividades específicas a serem por elas exercidas e a elas destinadas, além de vestuário, alimentação e hábitos particulares a esse grupo.

Nesse gradual processo de delimitação de um campo característico da infância, diferenciado e apartado do “mundo dos adultos”, exerceu importante contribuição a escola e a família (DONZELOT, 1980).

Ocorre que a definição da infância como uma categoria específica abriu espaço para a corrupção desse conceito, o que acabou por fundar as bases para a compreensão da *infância abandonada-delinquente* também como uma categoria própria e autônoma (GARCÍA MÉNDEZ, 1994).

De fato, a concepção da infância como uma categoria autônoma não se deu de modo uniforme e homogêneo. Pelo contrário, o acidentado percurso histórico aponta para diversas infâncias (no plural), que receberam diferentes tratamentos.

É o caso, por exemplo, das crianças indígenas e negras (filhas da população escravizada desde o Brasil colônia, vinda majoritariamente do continente africano). Inclusive, como anota Romão (2016), a história da formação da sociedade brasileira aponta caminhos distintos para as crianças indígenas e para as crianças negras, porém, em ambos os casos, pavimentados por submissão e pelo apagamento de suas tradições. As crianças indígenas receberam grande valor na formação social do Brasil, pois foram nelas que o colonizador português encontrou, por meio da cristianização, espaço para a composição da sociedade no novo território conquistado. É dizer, “as crianças seriam a *nova cristandade* e sua evangelização viabilizaria a conversão dos adultos, além da formação de um clero nativo” (ROMÃO, 2016, p. 21-22). Para tanto, foram sujeitadas a um processo de eliminação de suas raízes ancestrais e conversão (adestramento) aos valores culturais do dominador. Por sua vez, com o alargamento do uso da escravidão como modelo social, econômico e político, os africanos que chegaram ao Brasil foram submetidos ao trabalho servil, tratados como mera *coisa* (propriedade), desprovidos de dignidade e de quaisquer direitos, e, conseqüentemente, também foi este o tratamento recebido pelas crianças (e os adolescentes) negros. As crianças negras, historicamente, receberam um tratamento de exclusão, de preterição, de desigualdade, de humilhação. Não raras vezes eram separadas de seus genitores, cresciam como órfãos, aprendiam desde cedo a servir os seus patrões e eram comercializados como simples mercadorias (GOÉS; FLORENTINO, 2021). Como se vê, “as crianças negras, filhas de escravas, também foram atingidas pelos males do regime colonizador escravagista, não tendo, porém, a mesma proteção que tiveram os meninos índios pelos religiosos” (ROMÃO, 2016, p. 24). Às crianças escravas, destinava-se um presente e um futuro de exclusão e de constante exploração. Não raramente, aliás, era interdito o convívio direto entre as crianças brancas da elite burguesa e os filhos dos escravos.

A distinção entre subcategorias do conceito infância (entre crianças brancas, crianças negras e crianças indígenas), presente desde a gênese do Estado brasileiro, se perpetuará mesmo após a sucumbência formal do modelo escravagista. Com efeito, principalmente a partir de fins do século XIX e início do século XX, é possível identificar a nítida separação das crianças e dos adolescentes em dois grupos distintos: de um lado, a infância, submetida ao pátrio poder do *pater familias*; de outra banda, os “menores”, subcategoria que reunia as crianças abandonadas, desviadas e delinquentes, isto é, que se encontravam em situação irregular. Nesse sentido:

Tal é a diferença sócio-cultural que se estabelece no interior do universo infância, entre aqueles que permanecem vinculados à instituição escola e

aqueles que não têm acesso ou são expulsos dela, que o conceito genérico infância não poderá incluir a todos. Os excluídos se converterão em “menores”. Para a infância, a família e a escola cumprirão as funções de controle e socialização. Para os “menores”, será necessária a criação de uma instância de controle sócio-penal: o tribunal de menores (que, não por acaso, recebe esta denominação desde suas origens). (GARCÍA MÉNDEZ, 1994, p. 64)

No mesmo sentido, destacando a distinção entre as duas categorias de infância:

A primeira, associada ao conceito de menor, é composta por crianças de famílias pobres, que perambulam livres pela cidade, que são abandonadas e às vezes resvalam para a delinquência, sendo vinculadas a instituições como cadeia, orfanato, asilo, etc. Uma outra, associada ao conceito de **criança**, está ligada a instituições como família e escola e não precisa de atenção especial. (BULCÃO, 2002, p. 69) [negrito no original]

Como se nota, o universo *infância* era multifacetado, ou melhor, bipartido: havia duas infâncias desiguais. Os “menores” compunham a parcela residual desse universo, uma infância sem valor, que representava um risco para a manutenção da ordem social.

Convém esclarecer, contudo, que ambos os grupos não titularizavam direitos. De fato, a infância se limitava ao jugo do patriarca e da escola, de sorte que a legislação sequer a alcançava, isto é, não havia leis prescrevendo direitos ou obrigações para as crianças que se encontravam em situação ‘regular’, sob os auspícios da família<sup>1</sup>; também a infância abandonada-delinquente tampouco detinha direitos.

Insta salientar que a categoria “menor” serviu como ferramenta de opressão de uma infância desvalida e desassistida que era oriunda, sobretudo das classes sociais mais pobres e marginalizadas, vinda de um processo histórico de profunda exclusão que deita raízes ainda no Brasil Colônia, como foi visto. A infância abandonada e delinquente é, pois, a infância pobre, subalternizada, que na década de 1920 passa a ser referida em termos de vagabundagem (SCHEINVAR, 2002).

Aliás, há quem entenda que o “menor” é o resultado da operação de soma da criança à pobreza, isto é: “menor = criança + pobreza” (BULCÃO, 2002, p. 72). É importante que se deixe isso claro: o “menor” era a criança pobre, abandonada, marginalizada. “O menor não era, pois, o filho ‘de família’ sujeito à autoridade paterna, ou mesmo o órfão devidamente tutelado e sim a criança ou o adolescente abandonado tanto material como moralmente” (LONDOÑO, 1991, p. 82). O

<sup>1</sup> Nesse sentido: “As leis, do século XIX até quase o século XXI – quando entra em vigor o Estatuto da Criança e do Adolescente/ECA –, não se destinavam a todas as crianças, mas àquelas que se enquadravam na categoria ‘menor’” SCHEINVAR, Estela. Idade e Proteção: fundamentos legais para a criminalização da criança, do adolescente e da família (pobres). In: NASCIMENTO, Maria Lívia do (org.). Pivetes: a produção de infâncias desiguais. Niterói: Intertexto; Rio de Janeiro: Oficina do Autor, 2002, p. 88-89.

“menor” era visto como marginal, vadio, como um precoce vagabundo ou mesmo um sujeito ao mal.

Deveras, no início do século XX, os “menores” eram vistos como uma questão de ordem pública, à medida que eram considerados um fator de possível ruptura social. Para contornar tal questão, lançou-se mão de um discurso de pseudoproteção e compaixão que, na verdade, redundou em severa opressão, repressão e controle capitaneado pelas instituições estatais, com destaque para o juiz/tribunal de menores e para o direito penal. Com efeito,

Se o século XVIII fixa a categoria social da criança tomando como pontos de referência a escola, o início do século XX assiste a uma fixação da categoria sócio-penal da criança, que tem como pontos de referência a “ciência” psi-cológica e uma estrutura diferenciada de controle penal. (GARCÍA MÉNDEZ, 1994, p. 21)

Num contexto de intenso crescimento populacional dos centros urbanos e de recém instauração da República brasileira, para solucionar o “problema dos menores”, entraram em cena a ciência (positivismo), os juristas e o tribunal.

Àquele tempo, sob uma ótica científicista, “a eugenia era ideia corrente entre teóricos e autoridades e a ‘profilaxia social’ era praticada cotidianamente” (SANTOS, 2021, p. 213). Destarte, pautado no discurso da ‘prevenção’ e apoiando-se em receitas higienistas, para o combate da periculosidade representada pelos coletivos (‘bandos’) de “menores” soltos às ruas, o Estado elaborou leis penais como forma de controle, justificadas por uma política prática de vigilância-disciplina-proteção, a exemplo do Código Mello Mattos, de 1927, o primeiro Código de Menores do Brasil.

São os juristas os responsáveis pela criação do direito dos menores.

A lei se dirige para essa parcela residual da infância pobre (a infância abandonada-delinquente), sob o pretexto de protegê-la, salvá-la, endireitá-la. Contudo, a execução em termos práticos da lei sucedeu diametralmente oposta a esse falacioso intuito protetivo.

De fato, a legislação menorista correspondeu, na realidade concreta e fática, a um regramento rígido, com inspirações policiais, que tratava o “menor” como um perigo para a harmonia social e, por isso, deve ser afastado do convívio comunitário, segregado em espaços próprios, longe dos olhos da sociedade.

Na prática, portanto, o discurso que supostamente visa à proteção, repercutia inegável repressão e correção, contra as crianças e os adolescentes, que, privados de qualquer voz, eram tratados como meros objetos de incidência das políticas públicas de controle social.

Destacando a diferença entre a legislação menorista, que, em teoria, se propõe ser protetiva, e o cumprimento prático da lei, que se concretizava, no plano fático, em atos de repressão-correção: “com o Direito de Menores institui-se uma política sustentada num discurso preventivo e não punitivo, a partir do trinômio assistência-prevenção-proteção” (SCHEINVAR, 2002, p. 93), porém, em termos práticos, tal política foi “punitiva com fins corretivos, produzindo efeitos preventivos” (SCHEINVAR, 2002, p. 93).

A técnica jurídica contida na Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979, que instituiu o segundo Código de Menores brasileiro, bem ilustra o aporte que o aparato do Direito proporciona à política menorista.

Ora, a legislação não se aplicava para todas as crianças e adolescentes, mas tão somente para aqueles que se encontravam em ‘situação irregular’, que, nos termos explicativos do art. 2º era o “menor” privado de condições essenciais à sua subsistência, vítima de maus tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsável, em perigo moral, privado de representação legal pela falta eventual dos pais ou responsável, com desvio de conduta ou autor de infração penal (BRASIL, 1969).

Uma vez enquadrado no conceito de ‘menor em situação irregular’, a lei, valendo-se cláusulas gerais, de nítida textura normativa fluida e aberta, confere ao juiz de menores um amplíssimo poder para impor medidas em face da criança, ao fundamento de protegê-la e, assim, reverter a irregularidade de sua situação.

É o que se extrai, por exemplo, do texto do artigo 8º da lei revogada: “A autoridade judiciária, além das medidas especiais previstas nesta Lei, poderá, através de portaria ou provimento, determinar outras de ordem geral, que, ao seu prudente arbítrio, se demonstrarem necessárias à assistência, proteção e vigilância ao menor” (BRASIL, 1967).

Logo, bastava uma mera portaria (sequer se exigia lei em sentido formal) para que o juiz, de forma discricionária e autoritária (‘prudente arbítrio’), determinasse qualquer outra medida, ainda que não prevista em lei, que entendesse ser importante para a assistência, a proteção ou a vigilância do “menor”. Mais uma vez, a criança era tratada como mero objeto de (pseudo)proteção. O magistrado poderia, a título de exemplo, a qualquer tempo, retirar a criança do lar familiar e encaminhá-la para instituições de acolhimento sem que fosse necessário obedecer ao devido processo legal. Não era nomeado advogado para defender os interesses da criança ou de sua família. Comumente, o “menor” sequer era ouvido, não havia contraditório e tampouco ampla defesa. Tudo era decidido conforme bem entendesse o juiz.

Aliás, destacando a figura do juiz de menores, que concentrava em si uma série de prerrogativas discricionárias, veja-se:

O juiz de menores representa a realização institucional da ideologia da “compaixão-repressão”. Em todo texto clássico de direito de menores o comportamento adequado do juiz está equiparado à figura do “bom pai de família”. (...) O caráter absolutamente discricionário de suas funções coloca-o na situação paradoxal de estar, tecnicamente, impossibilitado de violar o direito. Além disso, a escassa ou nula importância dada às matérias sob sua jurisdição o exime, na prática, de submeter-se a instâncias superiores de revisão. Sua dupla competência tutelar e penal (sendo que o tutelar constitui-se em sinônimo de tudo), unida à miséria de seus recursos técnicos e financeiros, lhe outorgaram poderes absolutos que, definitivamente, traduzem-se em nada. (GARCÍA MÉNDEZ, 1994, p. 93)

Como se vê, o juiz de menores possuía poderes quase absolutos para definir e decidir, ao seu alvedrio, sem qualquer limitação jurídica, o rumo a dar à vida das crianças abandonadas, maltratadas ou delinquentes.

Logo, naquele contexto histórico, a institucionalização era decidida conforme aprovesse ao magistrado, sem a necessidade de se observar regras processuais formais e tampouco o contraditório, pois se entendia que, em qualquer situação, o juiz sempre estava mirando a ‘proteção’ do “menor”, razão pela qual era desnecessário qualquer tipo de controle da decisão judicial.

Ademais, ao lado do juiz de menores, também merecem destaque as instituições de acolhimento.

Historicamente, muitas instituições, públicas e/ou privadas, se incumbiram de prestar atendimento aos “menores”. Igrejas, Santas Casas de Misericórdia, internatos, orfanatos, reformatórios, casas de correção etc.

Em 1942, durante o regime ditatorial varguista, criou-se o SAM (Serviço de Assistência ao Menor), de viés correcional-repressivo, que, na prática, “funcionava como um equivalente do Sistema Penitenciário para a população menor de idade” (GARCÍA MÉNDEZ, 1994, p. 124).

Posteriormente, já na ditadura militar, substituiu-se a política de atendimento dos “menores”, com a criação da PNBEM (Política Nacional de Bem-Estar do Menor), cujo órgão nacional chamava-se Funabem (Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor) e os órgãos executores estaduais eram as FEBEM (Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor). Contudo, “embora se propondo a substituir, através de uma nova política de atendimento, as práticas correcionais-repressivas do antigo SAM, a Funabem acabou sucumbindo a elas” (GARCÍA MÉNDEZ, 1994, p. 128).

Nesse contexto, sob a égide da doutrina da situação irregular, a institucionalização dos “menores” era medida costumeira, o que contribuía para a lotação das FEBEM

e, conseqüentemente, para a degradação das condições do espaço que alojava a criança. E, como dito alhures, a decisão de retirada do “menor abandonado e/ou delinqüente” da sua família de origem e posterior colocação em ambiente institucional era tomada ao arrepio de qualquer garantia processual. O “menor” não tinha direito a ser ouvido ou à defesa. Em verdade, a decisão se pautava simplesmente no livre convencimento do magistrado.

Aliás, mesmo que os fatos que conduziram ao abrigamento da criança não fossem efetivamente comprovados em juízo, ao juiz era lícito determinar o acolhimento do “menor” se, por qualquer razão, entendesse que tal medida lhe era favorável, independentemente da fundamentação.

De fato, àquele tempo, “mesmo que o Juiz chegue à conclusão de que o fato não foi cometido, ou que o menor não participou do mesmo, esse poderá aplicar as medidas de proteção estabelecidas na lei, caso o menor se encontre em perigo moral ou material” (PEÑA NUÑES apud GARCÍA MÉNDEZ, 1994, p. 31).

Finalmente, após anos de vigência de uma doutrina de aparência protetiva, porém, de essência verdadeiramente repressiva, operou-se a transição da menoridade como objeto da compaixão-repressão à infanto-adolescência como sujeito pleno de direitos (GARCÍA MÉNDEZ, 1994, p. 49), na esteira de um movimento global que culminou com a aprovação, em 1989, da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Crianças, ratificada pelo Brasil em 1990.

No Brasil, ainda no ano anterior, foi aprovada a Constituição Federal de 1988, que, influenciada pelas discussões internacionais sobre o tema, consagrou o entendimento de que todas as crianças e adolescentes, indistintamente, são sujeitos de direitos. Diz o artigo 227 do texto constitucional que compete à família, à sociedade e ao Estado “assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária” (BRASIL, 1988).

Em 1990, foi aprovada a Lei nº 8.069, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que consolidou, definitivamente, o reconhecimento jurídico de que crianças e adolescentes são sujeitos de direitos, isto é, são pessoas que titularizam direitos (sejam eles direitos civis e políticos, ou direitos sociais, culturais e econômicos).

Diz o art. 3º do ECA: “a criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei” (BRASIL, 1990). Como se vê, é assegurado à criança e ao adolescente o gozo de todos os direitos que os adultos também podem fruir e mais alguns outros direitos específicos desse grupo, vinculados às suas particularidades

de pessoas em peculiar condição de desenvolvimento. Logo, da precária qualidade de subcidadãos, meros objetos/instrumentos de intervenção estatal, as crianças e os adolescentes passaram a ostentar o status de sujeitos de direitos e, inclusive, passaram a terem reconhecidos em seu favor mais direitos do que os cidadãos adultos.

Crianças e adolescentes não são mais pessoas *capitis deminutae*, mas sujeitos de direitos plenos; eles têm, inclusive, mais direitos que os outros cidadãos, isto é, eles têm direitos específicos depois indicados nos títulos sucessivos da primeira parte; e estes direitos específicos são exatamente aqueles que têm que lhes assegurar o desenvolvimento, o crescimento, o cumprimento de suas potencialidades, o tornar-se cidadãos adultos livres e dignos. (VERCELONE, 2018, p. 60)

A concepção jurídica das crianças e dos adolescentes como sujeitos de direito plenos é a marca característica da doutrina da proteção integral, que sepultou a superada doutrina da situação irregular, no Brasil e no mundo.

Em terras brasileiras, a nova doutrina da proteção integral tem como bases normativas fundamentais a Constituição da República Federativa do Brasil (1988), a Convenção das Nações Unidas sobre os direitos das crianças (1989) e o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990).

Inclusive, a Lei nº 8.069 (ECA) revogou o Código de Menores, a demonstrar o afã de superar a doutrina da situação irregular.

A doutrina da proteção integral alcança todo o universo da infanto-adolescência, e não apenas as crianças pobres, abandonadas e delinquentes. Ao revés, reconhece que toda criança e todo adolescente são sujeitos de direitos.

A doutrina da proteção integral inseriu o primado do Estado de Direito na esfera da Justiça da infância e da adolescência. Agora, as deliberações a respeito da vida da criança já não ficam mais sob as rédeas discricionárias (e arbitrárias) absolutas do juiz. É assegurada a participação da criança em todos os processos administrativos e judiciais que possam afetar os seus interesses, nos termos do artigo 12 da Convenção sobre os direitos das crianças, que garante à criança o direito de expressar os seus pontos de vista (OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, 1989). Além disso, a criança passa a ter direito de assistência judiciária por advogado habilitado a defender em juízo os seus interesses. De mais a mais, o ECA ainda estabelece ritos e procedimentos que devem ser seguidos (BRASIL, 1990), o que conduz à formação de um sistema de base democrática na qual o Direito, de fato, serve ao superior interesse da criança.

A inclusão da Justiça da infância e da juventude no primado do Estado de Direito é um avanço inestimável e reafirma a concepção basilar da doutrina da proteção

integral, de reconhecimento das crianças e dos adolescentes como sujeitos de direitos.

Quando os Estados sentiram a necessidade de intervir no final do século XIX nos casos em que os pais não estavam a cumprir as suas responsabilidades, fizeram-no com leis que conferiam aos tribunais poderes discricionários, livremente exercidos. Os motivos das intervenções foram frequentemente definidos em termos gerais, sem precisão e certeza. Não foram concedidos direitos às crianças, fossem eles processuais ou substantivos: considerou-se que conceder-lhes direitos equivaleria a fornecer-lhes formas de se opor às intervenções de que necessitavam e que eram do seu interesse superior. Isso era particularmente verdadeiro para crianças que necessitavam de cuidados e proteção e para crianças em conflito com a lei. Essas perspectivas foram desafiadas, principalmente a partir da década de 1960. É agora reconhecido que os requisitos do Estado de Direito se aplicam não apenas aos adultos, mas também às crianças. (INTERNATIONAL ASSOCIATION OF YOUTH AND FAMILY JUDGES AND MAGISTRATES, 2017, p. 26)

A partir de então, sob a égide da doutrina da proteção integral, são estabelecidas regras processuais que devem ser seguidas para evitar qualquer tipo de arbitrariedade travestida de pseudoproteção. Afinal, ao tempo da doutrina da situação irregular existia “uma proteção só concebida na medida das distintas variações da segregação que, na melhor das hipóteses, reconhece a criança como objeto de compaixão, mas nunca como indivíduo detentor de direitos” (GARCÍA MÉNDEZ, 1994, p. 23).

Agora, todas as crianças e os adolescentes, inclusive aqueles em situação de rua, são reconhecidos como sujeitos titulares de direitos fundamentais.

## **2 Quem são as crianças e os adolescentes em situação de rua**

“No fim do século XIX, olhando para seu próprio país, os juristas brasileiros descobrem o ‘menor’ nas crianças e adolescentes pobres das cidades” (LONDOÑO, 1991, p. 84). O “menor abandonado” identificado pelos juristas era, a bem dizer, a criança pobre que povoava as ruas dos centros urbanos e que logo começou a ser vista como uma ameaça pela classe burguesa mais favorecida.

O crescimento do contingente populacional das cidades, no início do século XX, com a concentração das classes menos abastadas nas periferias, e, principalmente, o abandono por parte do Estado, falho na prestação de serviços sociais básicos, contribuiu para o aumento do número de crianças e adolescentes nas ruas das cidades.

Os “menores” que perambulavam pelas ruas, muitas vezes em grupos (‘bandos’), designados por “meninos de rua” ou “pivetes”, foram definidos como um perigo para o futuro da sociedade e, conseqüentemente, passou-se a entender salutar o recolhimento em instituições apropriadas para contê-los e, supostamente, habilitá-los ao convívio social. Assim, inicia-se uma política de “limpeza das ruas”, ou seja, de retirada dos “meninos de rua” do local em que costumeiramente habitam (a rua) para que sejam abrigados em instituições que se notabilizaram pelas condições precárias de higiene e salubridade.

Ao fim e ao cabo, tais instituições correspondem a aparelhos de normatização, correção, vigilância e controle. Sob um argumento protetivo que não se sustentava na prática, as crianças são separadas de sua família ou retiradas das ruas para, em seguida, serem internadas com o suposto intuito de serem reabilitadas. Como consequência, “em nome da proteção, a internação torna-se uma prática sistemática, cujo efeito prioritário é a retirada dos menores do circuito dos ‘ilegais’ para serem devidamente educados” (SCHEINVAR, 2002, p. 94).

A um só tempo, o *estar na rua* era visto como um perigo para a sociedade e, também, como um fator de facilitação do envolvimento da criança com a vadiagem, a prostituição, o ócio, a vagabundagem, a criminalidade, enfim, como causa de degeneração infantil, razão pela qual se entendia, numa tônica salvacionista, que era preciso retirar a criança da rua a fim de protegê-la das ameaças ali existentes, ou seja, “salvá-la”.

A propósito, comentando sobre a relação entre o menor e a rua:

(...) a rua tem justamente influência oposta. É nela que, pela convivência com os maus camaradas, com os meninos já viciosos e de vocabulário pornográfico, se formam outros tantos espíritos defeituosos, outros tantos menores de mentalidade propícia aos pequenos delitos, menores delinquentes, enfim. A rua da cidade com seus espaços múltiplos, onde andam pessoas desconhecidas, com seus becos e cortiços onde os pobres se amontoam e se escondem, é escolhida pelo discurso normalizador como o lugar onde se evidenciam as marcas de uma modernidade que para alguns não deixa de ser incômoda. (LONDOÑO, 1991, p. 85)

Com efeito, os “menores” presentes nas ruas eram comumente entendidos, de modo simplista, como membros de um grupo uniforme e homogêneo, caracterizado por ser desordeiro por natureza e afeito à criminalidade.

Inúmeros são os relatos da ação destes meninos e meninas pelas ruas da cidade, em bandos ou sozinhos, compondo o quadro e as estatísticas da criminalidade e da delinquência. O moleque travesso que alegremente saltitava pelas ruas, era também o esperto batedor de carteiras, que com sua malícia e agilidade assustava os transeuntes. Frequente também era a presença de garotas, ora mendigando pelas calçadas ou furtando pequenos estabelecimentos, ora prostituindo-se para obter o difícil sustento. (SANTOS, 2021, p. 218)

Outra prática que se tornara sistemática ao tempo da vigência da doutrina da situação irregular é a destituição da guarda dos pais pobres, operada por meio de um Poder Judiciário que decidia ao arpejo das garantias fundamentais da criança, sem nem mesmo contraditório.

Ao Estado, em vez de enfrentar o cerne das problemáticas sociais que conduziam muitos jovens à criminalidade, incluindo a deficiência do próprio Poder Público na concretização de direitos básicos dos cidadãos, afigurou-se mais simples entender as famílias como responsáveis/culpadas pelos caminhos desajustados trilhados por seus filhos e, assim, agir no sentido de coibir o convívio familiar (entendido como prejudicial).

Além de o Estado entender como sua responsabilidade apenas os casos das famílias que não têm condições básicas de sobrevivência, a forma de assumi-la não é através do apoio para que estas se mantenham com uma organização interna, mas desvinculando pais e filhos, sob uma lógica punitiva que homogeneiza os considerados “desordeiros” e os pobres. *Usando o discurso da proteção, a própria lei é extremamente punitiva (...)*. (SCHEINVAR, 2002, p. 96) [grifou-se]

Em suma, sob a justificativa da necessidade de sua correção, para garantia da ordem pública, os “menores” eram afastados das famílias ou da rua e institucionalizados. Ao Estado, a única alternativa que àquele tempo se cogitava para os “meninos de rua” era a sua compulsória retirada das ruas e subsequente institucionalização forçada.

Com a aprovação da Constituição Federal de 1988 e, em seguida, do ECA, em 1990, e a vigência da doutrina da proteção integral, foi reconhecida a condição de sujeitos de direitos a todas as crianças e adolescentes, inclusive àqueles em situação de rua. Aliás, o Movimento Nacional Meninos e Meninas de Rua (MNMMR) atuou decisivamente nos bastidores políticos pela aprovação da Constituição e do ECA (GARCÍA MÉNDEZ, 1994, p. 136).

Contudo, ironicamente, mesmo após a aprovação da Lei nº 8.069/90 e a consagração das crianças como *sujeitos de direitos*, os “meninos de rua” acabaram ‘esquecidos’ pelas pautas políticas subsequentes.

Se crianças e adolescentes em situação de rua tinham lugar preeminente na doutrina da situação irregular, é sintomático o quanto eles foram praticamente esquecidos na Convenção, a ponto de Freeman dizer que se tornaram uma infância à parte, resultando disto a falta de parâmetros para ação em relação a eles, sujeitos, muitas vezes, a violação de direitos por seus próprios ‘protetores’. O quadro foi o mesmo no Estatuto da Criança e do Adolescente/ ECA. Acreditou-se, talvez, que a superação da visão de crianças e adolescentes a partir de suas vulnerabilidades e necessidades, como ‘menores’, para enxergá-los por seus direitos, poderia assegurar um novo patamar de garantias. (...) Não foi, contudo, isto o que ocorreu. (MELO, 2011, p. 25)

De fato, nas três décadas de vigência do ECA, observou-se conquistas e avanços para a infância brasileira, “porém as crianças e adolescentes em situação de rua, que tiveram papel ímpar pelas conquistas dos direitos da infância e adolescência, saíram da agenda pública, mas não saíram das ruas” (MARKINHUS, 2021, p. 04).

Se se difundiu na sociedade brasileira, em boa medida, a compreensão de que crianças e adolescentes são sujeitos de direitos, de outra banda ainda remanesce viva a lamentável ideia de que crianças e adolescentes em situação de rua são marginais, vadios, desocupados, vagabundos, delinquentes, bandidos, enfim, que são uma ameaça a todos.

Com efeito, em decorrência das influências provocadas pela cultura advinda de anos de vigência da doutrina da situação irregular no Brasil e da legislação menorista, ainda hoje resiste, em certa medida, o entendimento de que as crianças e os adolescentes em situação de rua devem ser encarados como uma questão de segurança pública, isto é, como uma problemática social que continua sendo resolvida pela exclusão-segregação baseada em critérios higienistas, pseudoprotetivos e repressivos.

Mais, ainda é comum o pensamento assistencialista-salvacionista no sentido de que a rua é, por si só, perniciosa ao desenvolvimento da criança e que, logo, o melhor para ela é sua retirada e posterior recolhimento num abrigo.

Conseqüentemente, ainda é notória a subsistência de um modo de atuação estatal que resulta no afastamento de muitas crianças e adolescentes em situação de rua dos logradouros públicos, para que sejam recolhidos em instituições de acolhimento.

Aos poucos a preocupação social e política com as pessoas em situação de rua, incluindo crianças e adolescentes, voltou à arena dos debates. Entretanto, é fundamental que haja agora um novo olhar sobre tais pessoas, e não mais uma abordagem pseudoprotetiva, repressiva, cientificista, higienista e correcional.

A mudança dessa realidade exige, em primeiro lugar, uma nova compreensão de quem verdadeiramente são as crianças e os adolescentes em situação de rua e, ademais, qual o papel (ou significado) que a rua representa (ou pode representar) em sua vivência.

As crianças e os adolescentes em situação de rua compõem um grupo heterogêneo, isto é, diversificado em múltiplos fatores, com diferenças de idade, gênero, cor, raça, etnia, orientação sexual, política e religiosa, nacionalidade, naturalidade etc. A bem dizer, o que aproxima tal grupo como característica em comum é o uso de logradouros públicos como espaço de moradia ou sobrevivência. Além disso, estão em situação vulnerável porque os seus vínculos familiares e/ou comunitários

foram rompidos ou fragilizados, e estão submetidos a situação de pobreza ou extrema pobreza.

Nesse sentido, a Resolução Conjunta CNAS/CONANDA nº 1/2016 conceitua:

Art. 1º. Definir como crianças e adolescentes em situação de rua os sujeitos em desenvolvimento com direitos violados, que utilizam logradouros públicos, áreas degradadas como espaço de moradia ou sobrevivência, de forma permanente e/ou intermitente, em situação de vulnerabilidade e/ou risco pessoal e social pelo rompimento ou fragilidade do cuidado e dos vínculos familiares e comunitários, prioritariamente situação de pobreza e/ou pobreza extrema, dificuldade de acesso e/ou permanência nas políticas públicas, sendo caracterizados por sua heterogeneidade, como gênero, orientação sexual, identidade de gênero, diversidade étnico-racial, religiosa, geracional, territorial, de nacionalidade, de posição política, deficiência, entre outros. (BRASIL, 2016)

Além da *heterogeneidade*, outra importante característica comumente associada às crianças e aos adolescentes em situação de rua é a *transitoriedade*, porque a trajetória nas ruas nem sempre é linear, no tempo e espaço. Ao revés, é bastante comum que, ao longo dos anos, a criança saia e volte para as ruas repetidamente. Justamente por isso também é usual a referência às *crianças e adolescente com trajetória nas ruas*.

A vida na rua, portanto, não é uma condição estática, mas dinâmica, ditada pelo modo como a criança e adolescente assimilam uma multiplicidade de fatores e constroem representações e significações, seja para a partida para a rua, seja para sua saída, podendo retornar a uma situação ou outra conforme os fatores que afetem suas vidas. (MELO, 2021, p. 11)

O ponto central agora não é mais etiquetar as crianças e adolescentes em situação de rua como um problema de ordem pública, mas, isto sim, compreender quais os fatores contribuíram para a ida, a saída e o retorno para as ruas. Afinal, quais as razões que levam uma criança ou um adolescente a viver nas ruas? Ocorre que a resposta a esse questionamento pode ser incômoda, especialmente para o Poder Público. Com efeito, ela nos conduz, muitas vezes, à reflexão sobre a situação socioeconômica das famílias das crianças e adolescentes em situação de rua e, também, sobre a influência da atuação falha do Estado no combate à pobreza e na prestação deficitária de serviços públicos.

Inclusive, se antes as famílias eram percebidas como incapazes de prover cuidado ou mesmo culpadas por seus filhos estarem nas ruas, paulatinamente “foi possível perceber as causas de suas vulnerabilidades e questionar a ausência de condições mínimas para que elas pudessem satisfazer suas necessidades básicas e exercer seu papel de cuidado” (COUTO; RIZZINI, 2021, p. 03).

As crianças e os adolescentes chegam às ruas por diferentes motivos. Além da pobreza, é possível destacar conflitos familiares, violência doméstica, uso de

drogas, exploração do trabalho infantil, tráfico de entorpecentes, mendicância, prostituição, negligência, ou busca por liberdade e/ou diversão (COUTO; RIZZINI, 2021, p. 08). Não são poucos os meninos e as meninas que abandonam os seus lares porque sofrem contumaz violência naquele espaço. Assim, vítimas de reiterada violência doméstica, as crianças saem das casas e passam a viver nas ruas, local que, nesse contexto, para elas representa um espaço de não-violência.

A propósito, para muitas crianças e adolescentes a rua é um lócus de referência de moradia, trabalho e/ou lazer. Longe de ser um ambiente inóspito ou prejudicial, é por eles considerado um espaço que lhes proporciona liberdade e onde estabelecem laços afetivos e de amizade. “A rua não é apenas violenta, como tampouco a criança em situação de rua deve ser vista como uma vítima impotente e totalmente dependente de seu ambiente” (MELO, 2021, p. 10).

A vivência cotidiana desses jovens nesse espaço público (rua) que nem sempre significa violência, mas, por vezes também pode representar liberdade e afeto, e dessa forma, nesse compasso, as crianças e os adolescentes em situação de rua vão moldando as suas identidades sociais.

(...) a construção da identidade social ocorre por meio das condutas nas interações para que se possa integrar um grupo social. Essas pessoas encontram nas ruas seus pares e se identificam com outros moradores, assim, ocorre o compartilhamento do espaço físico, de objetivos e interesses. Com isso se percebem pertencentes ao grupo *e muitas vezes não conseguem deixá-lo, pelo fato de que construíram identidade social.* (OLIVEIRA *et. al.*, 2020, p. 51) [grifou-se]

Em síntese, hodiernamente é preciso perceber as crianças e os adolescentes em situação de rua como sujeitos de direitos que se desenvolvem em contextos de expressiva vulnerabilidade social decorrente de condições de extrema pobreza, com suscetibilidade ao contágio de doenças, à violência, à insegurança alimentar, ao uso abusivo de drogas e outros riscos (ESMERALDO FILHO; XIMENES, 2021, p. 03). Além disso, vivenciam repercussões da pobreza em variadas dimensões de suas vidas, a exemplo da educação, habitação, saúde, trabalho e alimentação.

### **3 A institucionalização de crianças e adolescentes em situação de rua à luz da Resolução nº 425/2021 do CNJ**

Como se viu, ao tempo em que vigia a doutrina da situação irregular, “a questão dos menores ‘abandonados-delinquentes’ é colocada em termo tais, que somente a eliminação de todo tipo de formalidades jurídicas constitui a única garantia de eficácia das tarefas de ‘proteção-repressão” (GARCÍA MÉNDEZ, 1994, p. 25). Viu-se também que os “meninos de rua” eram submetidos a uma política pública

que, embora travestida de natureza pseudoprotetiva, na prática, visava à exclusão social dos sujeitos que eram considerados um risco para a harmonia da sociedade, e que, então, eram levados a instituições, como reformatórios e casas de correção, que se dedicavam ao mister de recuperá-los para o convívio social.

Para operacionalizar essa política higienista de “limpeza das ruas”, o papel exercido pelo juiz de menores foi fundamental. Aliás, “a declaração de abandono material ou moral, faculdade discricionária do juiz, constitui a coluna vertebral da doutrina da situação irregular” (GARCÍA MÉNDEZ, 1994, p. 69). Isso porque, sob o pretexto de supostamente ‘proteger’ os “menores” dos ‘perigos’ da rua, o juiz podia, a qualquer tempo e sem nenhuma formalidade, determinar a internação compulsória dos “meninos de rua” nas entidades destinadas a domesticá-los.

Ocorre que, mesmo com a vigência do Estatuto da Criança e do Adolescente e da doutrina da proteção integral, ainda persistem as institucionalizações compulsórias de crianças e/ou de adolescentes em situação de rua, o que, evidentemente, se revela um atentado contra a dignidade da criança/adolescente e desconsidera a sua posição de sujeito de direitos.

Mais, muitas vezes há um descompasso entre a previsão abstrata contida na lei e a execução prática da medida de acolhimento institucional.

De fato, é comum que o acolhimento, que deveria ser sempre temporário, se prolongue indefinidamente no tempo. Nesse sentido:

Quanto aos serviços de acolhimento institucional, apesar de todos os estudos que chamam a atenção para os males da institucionalização por tempo excessivo, não é incomum que crianças e adolescentes passem todos esses estágios de seu desenvolvimento (infância e adolescência) institucionalizados, o que também indica a necessidade de aprofundar o tema na direção de um trabalho de reestruturação da forma de funcionamento dos serviços de acolhimento institucional no Brasil. (BARROS, 2022, p. 23)

Com o fim de se reverter, definitivamente, esse quadro de institucionalizações de crianças e adolescentes em situação de rua de modo desmesurado e estabelecer critérios que devem ser rigorosamente seguidos quando prolatada decisão judicial que determine o recolhimento das ruas, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução nº 425/2021, que instituiu, no âmbito do Poder Judiciário, a Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua e suas interseccionalidades.

A Resolução, acertadamente, reconhece que as crianças e os adolescentes com trajetória de vivência nas ruas não compõem um grupo uniforme e homogêneo, mas, ao contrário, que são caracterizados pela heterogeneidade. Além disso, o texto também reconhece que somada às vulnerabilidades decorrentes da própria situação

de rua *em si*, muitas crianças e adolescentes com trajetória nas ruas se apresentam em condição de vulnerabilidade por motivos outros, como a condição econômico-financeira, o gênero, a raça e a orientação sexual. Como consequência, não é incomum violências contra as crianças em situação de rua também porque são meninas (em razão do sexo feminino), ou porque são negras (crime de racismo), ou porque são homossexuais (homofobia), ou porque são pessoas com deficiência. São diversos fatores que interagem entre si e se somam num grupo que é diverso e multifacetado por definição. Justamente por isso a importância de uma Política Judiciária que reconhece as interseccionalidades que gravitam no universo da infância em situação de rua. Afinal, tais interseccionalidades também reverberarão nos casos em que há contato da criança com o sistema de justiça. Ora, não se pode ignorar que “a realidade que cerca a infância judicializada, por mais perversa que seja, consegue alcançar dimensões de ainda mais profunda perversidade quando se trata da criança pobre que reúne, em um só sujeito, vulnerabilidades e fragilidade de toda ordem” (PINHEIRO, 2020, p. 125).

Para os objetivos da presente pesquisa, sobreleva a importância dos seguintes dispositivos contidos na Resolução nº 425/2021, *in verbis*:

Art. 3º A Política de que trata esta Resolução será orientada pelos seguintes princípios: (...) II – não-criminalização das pessoas em situação de rua; (...) IV – respeito à autonomia das pessoas em situação de rua ou com trajetória de rua e seu reconhecimento como sujeitos de direito, *a quem deve ser assegurada sua participação nos processos decisórios sobre sua própria vida e questões coletivas a elas pertinentes*; (...) VIII – reconhecimento dos direitos da criança, *com vedação de práticas repressivas*, mediante proteção das crianças e adolescentes em situação de rua contra a exploração de seu trabalho e de todas as formas de violência, bem como do caráter excepcional da privação de liberdade de adolescentes; IX – atuação voltada à redução de riscos e danos físicos e sociais, *com vedação das práticas repressivas e de diagnóstico, prescrição, indicação ou determinação forçada de tratamentos terapêuticos, manicoriais ou religiosos* para pessoas em situação de rua ou que façam uso abusivo de álcool e outras drogas; (...)

Art. 5º (...) § 5º A criança e o adolescente desacompanhados de responsável terão garantido o encaminhamento à Defensoria Pública, ao Conselho Tutelar e demais órgãos da rede de proteção socioassistencial, *observada a participação destes sujeitos no processo decisório do encaminhamento*. (...) § 7º Nos locais em que haja atendimento da Defensoria Pública, a pessoa em situação de rua deverá ser informada do *direito de assistência jurídica integral e gratuita pela Defensoria Pública*.

Art. 22. (...) § 1º *A adesão aos serviços da rede de proteção social terá caráter voluntário*.

Art. 27. O juízo zelarà para que seja ofertado encaminhamento a serviço de atenção à pessoa egressa ou, na ausência deste, a outros serviços da rede de Proteção Social, *observando-se o caráter voluntário do encaminhamento*, em conformidade com os termos da Resolução CNJ nº 307/2019.

Art. 28. Na aplicação das medidas protetivas nos casos de violência doméstica e familiar contra os idosos, mulheres, transexuais e travestis, em situação de rua, deverá ser garantido encaminhamento para a rede de proteção social, a fim de assegurar a incolumidade física, psicológica e moral da vítima, *observando-se a autonomia e voluntariedade de adesão ao respectivo serviço*. (BRASIL, 2021) [grifou-se]

Como se nota do teor dos dispositivos supratranscritos, em especial dos trechos destacados acima, a Resolução nº 425/2021 prescreve que qualquer decisão concernente a pessoas em situação de rua deve se orientar, dentre outras, pelas seguintes premissas: vedação de práticas repressivas, de natureza higienista; impedimento de imposição de tratamento e/ou encaminhamento forçado/compulsório; respeito à autonomia da pessoa para aderir voluntariamente a qualquer medida que se afigure recomendada ao caso, incluindo, excepcionalmente, a institucionalização; caráter provisório e temporário do recolhimento de pessoas em situação de rua em instituições de acolhimento/internação, que deve subsistir tão somente pelo tempo rigorosamente necessário para a superação das condições fáticas que justificaram a institucionalização; adoção de medidas necessárias para assegurar o direito de convívio familiar e comunitário, determinando-se a separação da família apenas em situações excepcionais que justifiquem a medida (v.g. hipótese de violência doméstica, quando não se afigure possível retirar o agressor do lar familiar); e necessidade imperativa de se assegurar a ampla participação da pessoa em situação de rua em todos os procedimentos, administrativos e/ou judiciais, e, inclusive, na elaboração de políticas públicas (v.g. franqueando participação em audiências públicas), nos quais haja a tomada de decisões sobre a sua vida ou decisões coletivas de seu interesse, garantindo-lhe o direito de manifestar a sua opinião e de expressar os seus pontos de vista, além de poder exercer o contraditório e a ampla defesa, inclusive com assistência jurídica gratuita.

O impacto positivo da consideração de tais premissas ao tempo da prolação de decisão judicial que verse sobre crianças e adolescentes em situação de rua é inequívoco. Se o Estatuto da Criança e do Adolescente incluíram a Justiça da infância e juventude no primado do Estado de Direito, agora a Resolução nº 425/2021, do CNJ, insere as decisões sobre crianças e adolescentes em situação de rua também sob o pálio do Estado de Direito, razão pela qual qualquer deliberação que determine a separação do lar familiar, o recolhimento das ruas, o abrigo em instituições de acolhimento ou internação, ou o encaminhamento a serviços psicossociais não se pauta mais numa discricionariedade (que, na prática, redundava em arbitrariedade) do juiz-bom pai de família, e demais disso, deve seguir normas procedimentais que assegurem o direito das crianças e dos adolescentes de escuta, participação e oitiva, além de defesa técnica por meio de defensor ou advogado.

Não há dúvidas, a partir da vigência da Resolução nº 425/2021 fica explícito que as institucionalizações devem ser excepcionais, tomadas apenas quando efetivamente imprescindíveis ao caso e temporárias, objetivando-se o retorno ao lar familiar, sempre que possível.

Cuidando especificamente sobre as medidas protetivas que podem ser aplicadas às crianças e aos adolescentes em situação de rua, a Resolução CNJ nº 425/2021 reitera o caráter excepcional e voluntário da medida de acolhimento institucional, bem como destaca que a situação de rua, por si só, não é fundamento suficiente para determinar o afastamento do lar familiar e/ou a suspensão ou perda do poder familiar, ou mesmo o acolhimento institucional compulsório da criança/adolescente em situação de rua. A ver:

Art. 30. Às crianças e adolescentes em situação de rua é assegurado o direito à convivência familiar e comunitária, bem como proteção integral da família em situação de vulnerabilidade social, *de modo a evitar a separação de mães e pais e outros cuidadores em situação de rua e seus filhos e filhas e outros dependentes*. § 1º *A situação de rua não é motivo suficiente para a suspensão e perda do poder familiar*, de acordo com o art. 23 do Estatuto da Criança e Adolescente (ECA). § 2º *A falta de vagas em instituição de acolhimento da rede de proteção social, bem como a falta de moradia digna não justifica o afastamento do convívio familiar*.

Art. 31. (...) § 5º *A situação de rua e/ou uso de substâncias psicoativas por gestantes ou mães não deve, por si só, constituir motivo para o acolhimento institucional compulsório de seus filhos*.

Art. 32. (...) § 1º *A situação de rua das crianças e adolescentes desacompanhadas de responsáveis não afasta a provisoriedade e excepcionalidade do acolhimento*, que, quando indispensável, deverá ser precedida de pareceres da rede de proteção social. § 2º O acolhimento de crianças e adolescentes em situação de rua deve, salvo urgência, ser precedido de atendimento e aproximação gradual das equipes de abordagens disponíveis no território, sendo imprescindível a participação da equipe de referência da criança e do adolescente, *respeitadas a livre adesão, a peculiaridade do contexto ao qual estão inseridos e a consequente dificuldade de criação de vínculos*. (BRASIL, 2021) [grifou-se]

As crianças e os adolescentes em situação de rua não são marginais, delinquentes ou desajustados. Ao contrário, são sujeitos de direitos, pessoas em peculiar estágio de desenvolvimento e em especial condição de sujeição a múltiplas vulnerabilidades sociais. A condição de ser sujeito de direitos impõe aos operadores do Direito, incluindo ao juiz, e aos gestores públicos a necessidade de se assegurar voz a essas pessoas.

Nesse contexto, fica evidente que a retirada compulsória das ruas e a 'limpeza' dos logradouros públicos definitivamente não é a escolha acertada. Pelo contrário, tais medidas de cunho repressivo devem ser substituídas por processos estruturais (BARROS, 2021) que permitam examinar toda a complexidade que envolve a

matéria, sem tratar a criança e o adolescente em situação de rua como meros objetos de intervenção pública, mas como sujeitos que trazem consigo uma trajetória e que devem ser empoderados para participar ativamente na definição das medidas a serem aplicadas ao seu caso concreto. Vale dizer, a criança/adolescente tem direito à escuta, a manifestar os seus desejos, os seus medos e as suas preocupações, e, assim, devem ter condições de influenciar ativamente nas decisões que afetam a sua vida.

A propósito, versando sobre o direito de participação das crianças/adolescentes em situação de rua, o Comentário Geral nº 21/2017, do Comitê dos direitos das crianças, da Organização das Nações Unidas, diz:

As intervenções são mais benéficas para as crianças em situação de rua quando elas próprias participam ativamente na avaliação de suas necessidades, na determinação de soluções, na formulação de estratégias e na sua aplicação, do que quando são meros objetos das decisões tomadas.<sup>2</sup> (COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO, 2017)

Sob o pálio da Resolução nº 425/2021, o acolhimento institucional de crianças e adolescentes em situação de rua deve ser, também na prática, uma medida excepcional, determinada após a tomada de decisão que siga procedimentos jurídicos que permitam a participação da criança e do adolescente, de seus familiares e dos demais interessados (Estado de Direito).

## Considerações finais

Na introdução do presente artigo propôs-se para debate a seguinte questão de pesquisa: “quais as condições jurídicas processuais que tornam válida e legítima a institucionalização de crianças e de adolescentes em situação de rua na vigência da Resolução CNJ nº 425/2021?”.

De modo simbólico, poder-se-ia concluir que a resposta a tal questão se dá pela oposição de ideias: a institucionalização de crianças e adolescentes em situação de rua no Brasil contemporâneo, com a Resolução nº 425/2021, deve se guiar por uma lógica oposta àquela existente ao tempo em que predominava a doutrina da situação irregular.

É preciso, portanto, negar validade a institucionalizações determinadas de modo discricionário (e arbitrário) pelo magistrado, sem que se observem regras processuais básicas, como o direito de assistência jurídica à criança/ adolescente e

<sup>2</sup> Tradução livre. No original: “Las intervenciones resultan más beneficiosas para los niños de la calle cuando estos mismos participan activamente en la evaluación de las necesidades, en la determinación de soluciones, en la formulación de estrategias y en su aplicación que cuando son meros objetos de las decisiones adoptadas”.

o exercício do contraditório e da ampla defesa. De igual modo, é forçoso negar validade a institucionalizações cuja execução prática se prolongue excessivamente no tempo.

Uma institucionalização válida e legítima de crianças e adolescentes em situação de rua exige atuação proeminente do Ministério Público, como fiscal da ordem jurídica, e da Defensoria Pública, para defesa dos interesses das crianças e dos adolescentes, e que sejam observados os parâmetros estampados na Resolução CNJ nº 425/2021. Vale dizer, deve se tratar de processo excepcional e temporário, com causa delimitada e justificada, que franqueie a participação ativa da criança/adolescente na definição cooperativa da medida a ser adotada, envidando-se esforços para o restabelecimento do vínculo familiar.

Em suma, é preciso que o primado do Estado de Direito também alcance, de modo definitivo, na teoria, mas também na prática, a atuação da Justiça da infância e juventude quanto às crianças e aos adolescentes em situação de rua, que devem ser tratados com a dignidade de quem ostenta a condição jurídica de sujeitos de direitos.

## Referências

ARIÈS, Philippe. *História social da criança e da família*. Tradução de Dora Flaksman. 2. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2021.

BARROS, Marcus Aurélio de Freitas. Processo coletivo estrutural na prática e os serviços de acolhimento para crianças e adolescentes. *Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo*, São Paulo, v. 20, 2021. Disponível em: [https://es.mpsp.mp.br/revista\\_esmp/index.php/RJESMPSP/article/view/482](https://es.mpsp.mp.br/revista_esmp/index.php/RJESMPSP/article/view/482). Acesso em: 10 abr. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1969. *Institui o Código de Menores*. Brasília-DF: 1969. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/16697.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/16697.htm). Acesso em: 07 abr. 2022.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 29 mar. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. *Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências*. Brasília, DF: 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm). Acesso em: 06 abr. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. *Resolução Conjunta nº 1, de 15 de dezembro de 2016*. Brasília, DF: 2016. Disponível em: [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/24788397/do1-2016-12-20-resolucao-conjunta-n-1-de-15-de-dezembro-de-2016-24788242](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/24788397/do1-2016-12-20-resolucao-conjunta-n-1-de-15-de-dezembro-de-2016-24788242). Acesso em: 27 ago. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução nº 425, de 8 de outubro de 2021*. Institui, no âmbito do Poder Judiciário, a Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua e suas interseccionalidades. Brasília, DF: 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original1447482021101161644e94ab8a0.pdf>. Acesso em: 04 mai. 2022.

BULCÃO, Irene. A Produção de Infâncias Desiguais: uma viagem na gênese dos conceitos ‘criança’ e ‘menor’. In: NASCIMENTO, Maria Lívia do (org.). *Pivetes: a produção de infâncias desiguais*. Niterói: Intertexto; Rio de Janeiro: Oficina do Autor, 2002.

COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO. Observación general núm. 21 (2017) *sobre los niños de la calle*. 2017. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11402.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2022.

COUTO, Renata Mena Brasil do; RIZZINI, Irene. *Crianças e adolescentes em situação de rua: considerações históricas e contemporâneas*. Material de leitura disponibilizado aos alunos do curso “Crianças e adolescentes em situação de rua: compreendendo o fenômeno para repensar as políticas e garantir direitos”, Unidade I, organizado em 2021 pela Escola Paulista da Magistratura (EPM).

DONZELOT, Jacques. *A Polícia das famílias*. Tradução de M. T. da Costa Albuquerque. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1980.

ESMERALDO FILHO, Carlos Eduardo; XIMENES, Verônica Morais. Pobreza e pessoas em situação de rua: uma revisão sistemática. *Revista Psicologia em Pesquisa*, Juiz de Fora, v. 15, n. 3, 2021. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.34019/1982-1247.2021.v15.30064>. Acesso em: 26 jul. 2022.

GARCÍA MÉNDEZ, Emilio; COSTA, Antônio Carlos Gomes da. *Das Necessidades aos Direitos*. Série Direitos da Criança, v. 4. São Paulo: Malheiros Editores, 1994.

GÓES, José Roberto de; FLORENTINO, Manolo. Crianças escravas, crianças dos escravos. In: DEL PRIORE, Mary (org.). *História das crianças no Brasil*. 7. ed. São Paulo: Contexto, 2021.

INTERNATIONAL ASSOCIATION OF YOUTH AND FAMILY JUDGES AND MAGISTRATES. *Diretrizes: crianças em contacto com o Sistema de Justiça*. Preparado por um Grupo de Trabalho da International Association of Youth and Family Judges and Magistrates - IAYFJM (Associação Internacional

de Juízes e Magistrados de Família e Juventude). Aprovado pela Direção da IAYFJM, Londres, 21 de outubro de 2016. Ratificado pelos membros da IAYFJM em 26 de abril de 2017.

LONDOÑO, Fernando Torres. A Origem do Conceito Menor. In: DEL PRIORE, Mary (org.). *História da criança no Brasil*. São Paulo: Contexto, 1991.

MARKINHUS. *Crianças e adolescentes em situação de rua, acolhimento institucional e políticas públicas*. Material de leitura disponibilizado aos alunos do curso “Crianças e adolescentes em situação de rua: compreendendo o fenômeno para repensar as políticas e garantir direitos”, Unidade III, organizado em 2021 pela Escola Paulista da Magistratura (EPM).

MELO, Eduardo Rezende. *Crianças e Adolescentes em situação de rua: Direitos Humanos e Justiça*. Uma reflexão crítica sobre a garantia de direitos humanos de crianças e adolescentes em situação de rua e o sistema de justiça no Brasil. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

MELO, Eduardo Rezende. *Marcos normativos internacionais e nacionais e a garantia de direitos humanos de crianças e adolescentes em situação de rua*. Material de leitura disponibilizado aos alunos do curso “Crianças e adolescentes em situação de rua: compreendendo o fenômeno para repensar as políticas e garantir direitos”, Unidade II, organizado em 2021 pela Escola Paulista da Magistratura (EPM).

OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. *Convention on the Rights of the Child*. Nova Iorque, 1989. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/crc.aspx>. Acesso em: 07 ago. 2022.

OLIVEIRA, Gesyele Batista; HIGA, Débora Mayumi; ARAUJO, Jackeline Claudino; SELUSNHAKI, Aline Moraes; REIS, Tomás Collodel Magalhães; AZEVÊDO, Adriano Valério dos Santos. Pessoas em situação de rua: revisão sistemática. *Estudos Interdisciplinares em Psicologia*, Londrina, v. 11, n. 2, ago. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.5433/2236-6407.2020v11n2p58>. Acesso em: 23 ago. 2022.

PINHEIRO, Jordana de Carvalho. *A escuta das crianças em juízo*. 1. ed. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2020.

ROMÃO, Luis Fernando de França. *A constitucionalização dos direitos da criança e do adolescente*. São Paulo: Almedina, 2016.

SANTOS, Marco Antonio Cabral dos. Criança e criminalidade no início do século XX. In: DEL PRIORE, Mary (org.). *História das crianças no Brasil*. 7. ed. São Paulo: Contexto, 2021.

SCHEINVAR, Estela. Idade e Proteção: fundamentos legais para a criminalização da criança, do adolescente e da família (pobres). In: NASCIMENTO, Maria Lívia do (org.). *Pivetes: a produção de infâncias desiguais*. Niterói: Intertexto; Rio de Janeiro: Oficina do Autor, 2002.

VERCELONE, Paolo. Art 3º. In: VERONESE, Josiane Rose Petry; SILVEIRA, Mayra; CURY, Munir (coords.). *Estatuto da Criança e do Adolescente comentado: comentários jurídicos e sociais*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

VERONESE, Josiane Rose Petry. O Estatuto da Criança e do Adolescente: um novo paradigma. In: VERONESE, Josiane Rose Petry; ROSSATO, Luciano Alves; LÉPORE, Paulo Eduardo (coords.). *Estatuto da Criança e do Adolescente: 25 anos de desafios e conquistas*. São Paulo: Saraiva, 2015.

## Sobre os autores

### **Heitor Moreira de Oliveira<sup>3</sup>**

Mestre em Direito pelo Centro Universitário Eurípedes de Marília – UNIVEM. É Juiz de Direito no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Goiás – UFG, com intercâmbio na Universidade de Coimbra, Portugal. Especialista em Direito Previdenciário e em Direito Constitucional.

Contribuição de coautoria: coleta dos dados; leitura e revisão sistemática das fontes bibliográficas; redação do texto e correção pós-revisão.

### **César Augusto Luiz Leonardo<sup>2</sup>**

Doutor em Direito (2018) e Mestre em Direito (2013) pela Universidade de São Paulo (USP). Graduado e especialista em Direito Processual Civil pela Associação Educacional Toledo de Presidente Prudente - SP (2006). É Defensor Público - Defensoria Pública do Estado de São Paulo, na Regional de Marília, e leciona as disciplinas de Direito Processual Civil e Direito Processual Constitucional no Curso de Graduação em Direito e no curso de Mestrado em Direito no Centro Universitário Eurípedes de Marília - SP (UNIVEM).

Contribuição de coautoria: pesquisa e seleção de textos e fontes bibliográficas; discussão da abordagem; análise dos dados e revisão final do texto.

### **Paulo Cezar Dias<sup>1</sup>**

Pós-Doutor pela Faculdade de Direito de Coimbra, Portugal; Doutor em Direito pela Faculdade de Direito de São Paulo (FADISP); Professor na Graduação e do Programa de Pós-Graduação Mestrado em Direito na Era Digital no Centro Universitário Eurípedes de Marília (UNIVEM).

Contribuição de coautoria: pesquisa e seleção de textos e fontes bibliográficas; discussão da abordagem; análise dos dados; supervisão geral e revisão final do texto

