

IMPORTÂNCIA DA APLICAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS ACERCA DO CRESCIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES SOB A ANÁLISE DA TEORIA BIOECOLÓGICA DO DESENVOLVIMENTO HUMANO

LAÍS DE OLIVEIRA: Bacharel em Direito pela Universidade Católica de Santos. Advogada. Pós-Graduada em Direito Público com ênfase em Gestão Pública.

CARLOS ALBERTO CARMELLO JÚNIOR
(orientador)

RESUMO: O presente trabalho de conclusão visa analisar a aplicabilidade e a importância de políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes, ao realizar um profundo estudo esclarecedor acerca da natureza daquelas. Na posição estrutural do que se pretende demonstrar, é considerada a Teoria Bioecológica do Desenvolvimento Humano, de Urie Bronfenbrenner, de maneira a elucidar como a presença ativa do Poder Público pode ser determinante no crescimento do público infanto-juvenil. Todavia, até alcançar o porquê da referida teoria, mostra-se como fator imprescindível para tanto a abordagem da evolução histórica do Direito da Criança e do Adolescente, com o fito de clarificar a mudança radical de paradigma para com o tratamento destes até a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a instituição do Estatuto da Criança e do Adolescente, em aprofundamento aos direitos e garantias positivados. Dessa forma, objetivando enaltecer a essencialidade das políticas públicas em prol da criança e do adolescente, bem como evidenciar suas falhas, é desempenhado o exame crítico do longa metragem Cidade de Deus.

Palavras-chave: Direito da Criança e do Adolescente. Políticas Públicas. Desenvolvimento Humano. Teoria Bioecológica.

SUMÁRIO: INTRODUÇÃO, 1. DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE COMO UM DIREITO FUNDAMENTAL. 1.1. CONCEITO DE CRIANÇA E ADOLESCENTE (C/A). 1.2. EVOLUÇÃO HISTÓRICA. 1.2.1. Idade Antiga. 1.2.2. Idade Média. 1.2.3. Evolução do Direito da Criança e do Adolescente no cenário Brasileiro. 1.2.4. Período Pós Constituição de 1988. 1.3. DA DOUTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL. 1.4. PRINCÍPIOS ORIENTADORES DO DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. 1.4.1 Princípio da Prioridade Absoluta. 1.4.2. Princípio do Superior Interesse. 1.4.3. Princípio da Municipalização. 1.5. DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E O APOIO ESTATAL COMO BASE PARA A ESTRUTURA FAMILIAR. 2. TEORIA BIOECOLÓGICA DO DESENVOLVIMENTO HUMANO. 2.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS. 2.2. CONCEITO. 2.2.1. Processo. 2.2.2. Pessoa. 2.2.3. Contexto. 2.2.4. Tempo. 2.3. O FUTURO DA INFÂNCIA. 2.3.1. CONSEQUÊNCIA DAS MUDANÇAS NAS FAMÍLIAS. 3. POLÍTICAS PÚBLICAS. 3.1 BREVE HISTÓRICO DO SURGIMENTO. 3.1.1. Conceito e Ciclo da Política Pública. 3.2. POLÍTICA DE ATENDIMENTO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE À LUZ DO ECA. 3.2.1 Diretrizes da política de atendimento. 3.3. CONSELHO MUNICIPAL DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (CMDCA) – CONCEITO

E NATUREZA JURÍDICA. 3.3.1. Análise de Dados – Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) da cidade de Santos/SP. 4. A AUSÊNCIA DO PODER PÚBLICO ATRAVÉS DO CINEMA BRASILEIRO: “CIDADE DE DEUS”. CONSIDERAÇÕES FINAIS. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

INTRODUÇÃO

Ao longo da evolução histórica no que diz respeito aos direitos fundamentais, é perceptível que, dentre tantos, os direitos da criança e do adolescente, os quais sofreram significativas e preciosas mudanças em conformidade ao momento histórico-social vivido pelos brasileiros, somente foram consolidados em 1990 através do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Após intensos trinta anos da promulgação do referido estatuto, é certo que o sistema de proteção à criança e ao adolescente ainda carece de sensibilidade e cuidado para com a vulnerabilidade destes, investimento e necessidade de condutas positivas e enérgicas por parte do Estado, no sentido de adotar medidas para que se torne alcançável a amplitude dos direitos e garantias previstos para os sucessores da nação.

Neste entendimento, visando demonstrar mediante dados concretos como jovens locais, mesmo em uma era moderna em constante desenvolvimento, não podem ou não conseguem usufruir completamente de seus direitos em decorrência da inércia do poder público, o presente estudo terá como princípio basilar a Teoria Bioecológica do Desenvolvimento Humano, de autoria de Urie Bronfenbrenner, cuja tese consiste em postular que o desenvolvimento da pessoa é resultado da interação e das modificações geradas reciprocamente entre ela e o ambiente ao qual está inserida.

Levando-se em consideração todo o conhecimento de Urie através da Teoria Bioecológica do Desenvolvimento Humano é que se confirmará quais são os aspectos imprescindíveis para que o Estado, juntamente com o apoio da família, que desempenha um papel fundamental na vida dos jovens, tenha como ponto inicial e eficaz na criação de Políticas Públicas e que estas possam, de fato, auxiliar no crescimento de jovens, visando, não somente a sobrevivência destes, mas vivência de qualidade dentro daquilo que se entende como direitos fundamentais.

No mais, com o objetivo de consumir toda a perspectiva acerca da magnitude do que preceitua o Estatuto da Criança e do Adolescente e a aproximação dos aspectos teóricos à realidade de muitos jovens brasileiros, mais especificamente, os residentes no Município de Santos, litoral do Estado de São Paulo, far-se-á o diagnóstico crítico da longa metragem “Cidade de Deus”, filme que retrata o cotidiano de crianças e adolescentes que vivem à margem da sociedade e sofrem com a ausência de condições mínimas de vida, justamente por faltar políticas públicas condizentes às suas necessidades.

1. DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE COMO UM DIREITO FUNDAMENTAL

O contexto no qual estão inseridas as crianças e os adolescentes no século XXI é totalmente desigual, haja vista não estarem sujeitos à abordagem objetificada dentro do âmbito familiar e social de modo ecumênico, sendo compreendidos como beneficiários e destinatários de uma política de proteção específica, dados os direitos e valores essenciais à realização como seres humanos plenos.

Destarte, ao direito da criança e do adolescente, compreendido como um direito fundamental, cumpre salientar que em hipótese alguma sofrerão restrições e, por isso,

indispensável a observância do que versa a teoria da proteção absoluta do núcleo essencial.

Tal teoria preconiza que conteúdo essencial dos direitos fundamentais nada mais é do que uma garantia que deve ser protegida para que não haja restrição alguma de um direito desta natureza, como a decência e a proteção de crianças e adolescentes. Ou seja, a teoria da proteção absoluta surgiu com a finalidade de estabelecer uma barreira para a limitação dos direitos fundamentais, uma espécie de intangibilidade.

Destina-se, portanto, a evitar o esvaziamento do conteúdo do direito fundamental decorrente de restrições descabidas, desmesuradas ou desproporcionais, sob pena de inconstitucionalidade.

Então, a fim de mensurar se de fato há violação ao núcleo essencial do direito fundamental, serve como preceito basilar para esta análise, dentre outros, o princípio da dignidade da pessoa humana. Conseqüentemente, qualquer violação ao núcleo essencial afetará a dignidade da pessoa humana e será sempre desproporcional.

À luz destas ponderações, incontestavelmente o Direito da Criança e do Adolescente jamais poderá estar sujeito a uma situação de tolhimento, pois assim sendo, será o mesmo que excluí-los da estruturação de cuidado específico, causando-lhes ferimento à dignidade e, resultando, em medida inconstitucional.

1.1 Conceito de Criança e Adolescente (C/A)

Por primeiro, a fim que se possa compreender a importância do direito material nos ditames constitucionais e infraconstitucionais brasileiros e em conformidade à evolução histórica, é necessário entender o conceito de Criança e Adolescente.

De acordo com a Lei nº 8.609/1990 a qual dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, especificamente em seu artigo 2º, entende-se por criança a pessoa de até doze anos incompletos e, adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade, cumprindo ressaltar que em determinadas providências descritas junto ao referido Estatuto, de forma excepcional, aplica-se às pessoas entre dezoito e vinte e um anos.

Através do conceito trazido pelo dispositivo legal supramencionado, constata-se como sendo fator condicionante para a definição de criança e adolescente a idade, isto porque todas as disposições legais de proteção e desenvolvimento visam acrescentar valores àqueles que estão em fase de construção de personalidade e progresso cognitivo.

Tal enquadramento tem extrema relevância ao ordenamento jurídico brasileiro, pois por meio deste se torna plausível o tratamento adequado para cada faixa etária e de acordo com suas especificidades.

1.2 Evolução Histórica

À vista do exposto, demonstra-se que pelo simples fato de existir conceito e diferenciação, por intermédio de um estatuto específico, entre o que vem a ser Criança e Adolescente, é pacífico que a concepção atual é de zelo para com os jovens inseridos na fase da infância e da juventude como seres de direitos, o que merece seu devido destaque já que o cenário contemporâneo somente se consolidou após diversas passagens históricas e imprescindíveis rupturas de paradigmas sociais e ideológicos, conforme será demonstrado a seguir.

1.2.1 Idade Antiga

Tratar sobre a idade antiga remete à época em que a vida de crianças e adolescentes era, lastimavelmente, marcada por forte influência do patriarcado e da interferência religiosa na esfera familiar, porquanto os laços sanguíneos não preponderavam os aspectos religiosos.

A família romana amoldava-se a este padrão, pois a figura paterna tinha posição de autoridade familiar e religiosa e, por esta razão, exercia direito de propriedade sobre sua esposa e filhos, sendo estes últimos considerados seres não detentores de direitos e mantidos para satisfazer as vontades comerciais de seu genitor, dando-lhe, inclusive, poderes para decidir sobre sua vida e morte.

Nestes tempos, os filhos ficavam submetidos às vontades do chefe de família até que vissem em seus aposentos, independentemente do fator idade, posto que a discriminação entre maioridade e menoridade estava distante da realidade da época.

Em contrapartida, os gregos, estritamente em Esparta, cidade cujo interesse predominante voltava-se para o caráter militarista, a visão de vida para as crianças e os adolescentes era direcionada a somente um propósito: criar guerreiros. Assim, apenas crianças fortes e saudáveis eram mantidas vivas e sob o poder do Estado, consideradas como patrimônio.

Dentre os povos antigos, cada um possuía hábitos absolutamente inaceitáveis nos dias atuais, como sacrificar crianças portadoras de certa deficiência ou, ainda, conceder direito sucessório apenas ao primogênito do sexo masculino, privilegiado porque segundo a crença era gerado para o cumprimento religioso. O modo de amadurecimento se consubstanciava em lidar com as crianças e adolescentes como adultos fossem, sem a devida distinção para com suas necessidades.

Mesmo com tais aberrações comportamentais, neste período, sob influência do povo romano, surgiu a primeira ideia de “menor impúbere e púbere” com o fito de aplicar sanções pela prática de ato ilícito. Além deste fator elucidativo, outros povos passaram a proibir o infanticídio e restringir o direito do pai sobre o filho.

1.2.2 Idade Média

O Cristianismo foi o agente determinante dos ditames comportamentais da época por ter se consubstanciado pela ideia de que Deus falava, a Igreja traduzia e o monarca cumpria a determinação divina, ou seja, o homem estava condicionado à salvação, disposto a se submeter às regras religiosas para que sua alma fosse reconhecida como merecedora de um bom lugar celestial.

O crescimento da religião cristã, portanto, marcou o desenvolvimento do direito da criança e do adolescente em razão de ter designado o direito à dignidade a todos, incluindo os menores, através de seus ensinamentos e dogmas. Nesta perspectiva, mediante o quarto mandamento da igreja católica “honrar pai e mãe”, é que se deu certa interrupção no tratamento abusivo dos pais para com seus filhos.

Por intermédio de suas acepções, a Igreja passou a ponderar proteção às crianças e aos adolescentes, impondo penas corporais e espirituais aos genitores que destratarem seus filhos, com exceção daqueles gerados fora da relação matrimonial, pois eram considerados frutos de uma afronta à instituição sagrada.

1.2.3 Evolução do Direito da Criança e do Adolescente no cenário Brasileiro

A respeito da evolução do direito da C/A no Brasil, por primeiro, imperioso dizer que a análise deve estar voltada ao período colonial, em que a aplicabilidade do

cenário grego e romano dos períodos anteriormente elencados já não têm tanta aplicabilidade. Isto porque no Brasil Colônia, apesar das ordenações do Reino terem grande amplitude, o respeito para com o genitor como autoridade máxima da família ainda fosse uma questão preponderante, inclusive, fazendo entender ser lícita a lesão corporal e o evento morte como forma de educação, a convivência com os índios que no território brasileiro viviam, trouxe uma inversão de valores.

Nesta fase, os jesuítas preocupados em catequizar os índios e visto a dificuldade de transmitir o ensinamento aos adultos, passaram a adotar a estratégia de educar as crianças, dada a facilidade de compreensão, para que estas servissem como intermédio para a educação dos pais. Então, constitui-se o primeiro interesse nas crianças e adolescentes.

No tocante à fase imperial, o enfoque para com os jovens respaldava-se no quesito infração, impondo-lhes política repressiva com fundamento no medo, através do que preconizava as Ordenações Filipinas¹.

Nesta conjuntura, havia previsão acerca da imputabilidade penal, a qual regia-se pela ordem de que crianças com sete anos completos eram consideradas criminalmente imputáveis, sendo que dos sete aos dezessete anos detinham amísera prerrogativa de ter a pena atenuada, mas por outro lado, os considerados jovens adultos, dos dezessete aos vinte e um anos, eram submetidos à pena de enforcamento.

Tais circunstâncias relativas ao quesito idade sofreram alterações com o advento do Código Penal Imperial em 1930, pois conduziu os menores de quatorze anos à condição de inimputáveis e, ainda, trouxe uma inovação: o exame de capacidade de discernimento.

Por via deste exame, se constatado que a criança dos sete aos quatorze anos teria capacidade de entender o ato da infração, ela era submetida às casas de correção², onde permaneciam até dos dezessete anos. Contudo, esta situação atingiu um nível ainda mais degradante à figura da criança e do adolescente quando da elaboração do Primeiro Código Penal dos Estados Unidos do Brasil, em que a imputabilidade fora reduzida aos nove anos.

Somente em 1912, por intermédio de uma pressão externa, já que em âmbito internacional um ano antes ocorrera o Congresso Internacional de Paris, insurgindo a percepção que o Estado deveria proteger os menores, que o Deputado João Chaves alterou a visão da sociedade para com os jovens, afastando-lhes da égide penal ao propor juízes e tribunais especiais para tratar somente de situações em que estes estivessem inseridos.

Conseqüentemente, com a introdução deste “novo modelo judiciário”, em 1926 foi publicado o primeiro Código de Menores no Brasil (Decreto 5.083), que um ano depois fora substituído pelo Decreto nº 17.943-A, mais conhecido como Código Mello Matos. Este último é compreendido como sendo de fato código originário dos direitos das crianças e adolescentes da atualidade, dada a sua disposição para manter a ordem social através de medidas assistenciais e preventivas para minimizar a infância de rua.

¹ Espécie de ordenamento jurídico constituído no período da União Ibérica, cujo intuito era manter a ordem social, a escravidão e a fé católica sob o enredo de extrema violência, temor e ausência de direitos. Mesmo após a separação de Brasil e Portugal, as Ordenações Filipinas vigoraram no Brasil até a promulgação do Código Criminal do Império, em 1930

² Criadas para executar pena de prisão e trabalho no respectivo ambiente locado como tal.

Além disso, estabeleceu o conceito de menoridade, estipulando que os menores de quatorze poderiam ser submetidos à medida punitiva com finalidade educacional e aqueles que estivessem entre os quatorze e os dezoito anos, seriam responsabilizados por seus atos, mas de forma atenuada.

Com a consolidação das acepções internacionais houve uma quebra de paradigma ideológico pelo Estado Brasileiro, passando este a elucidar preocupações aos Direitos Humanos, aspectos sociais da infância e da juventude e carência da população, sob a vigência da Constituição da República do Brasil de 1937, merecendo destaque a inserção do Serviço de Assistência ao Menor (SAM), o qual servia para atender menores infratores e desamparados.

Ainda assim, a política era estabelecida através do regime de internação a fim de “recuperar” o menor para o convívio em sociedade, retirando de pauta os vínculos familiares e sobrepondo pura e tão somente a postura correccional por parte do Estado, postura que mais tarde foi tida como ineficaz, devido a constatação de que o grande problema da época era muito mais social do que puramente comportamental.

À vista desta ponderação, fora criada a chamada Comissão Revisora do Código Mello Matos aspirando instaurar um código com muito mais relevância social e jurídica, entretanto, o projeto teve que ser interrompido por advento do Golpe Militar, período marcado por muito retrocesso nos direitos da C/A, uma vez determinada a redução da maioridade para o dezesseis anos de idade e por desvios de verbas e distanciamento do objetivo principal do SAM.

Mesmo com diversas tentativas de firmar outros institutos semelhantes ao SAM, nenhuma alcançou êxito pelos mesmos motivos: ausência de manutenção, comprometimento e corrupção.

Então, apenas com a promulgação da Constituição Federal de 1988, deu-se a construção do Centro Brasileiro para Infância e Adolescência (CBIA), substituindo a terminologia “menor” para “criança e adolescente”.

1.2.4 Período Pós Constituição de 1988

Com o fim do Regime Militar a promulgação da Constituição Federal de 1988 foi de grande valia para os brasileiros, pois serviu como um arquétipo para reafirmar valores dizimados e por vislumbrar a conquista de uma sociedade mais justa e fraterna. Entretanto, no que se refere aos Direitos das Crianças e Adolescentes, o legislador não teve coerência para com os novos anseios do povo, quedando-se inerte.

A mobilização de organizações nacionais e atores na área infanto-juvenil, intensificada pelas ações da Unicef, foi o fator predominante para que o legislador se rendesse aos preceitos dos documentos internacionais, tais como: Declaração de Genebra, de 1924, Declaração Universal de Direitos Humanos das Nações Unidas, a Declaração dos Direitos da Criança e do Adolescente, de 1959, entre outros. Afirmou-se, portanto, a doutrina da proteção integral rompendo com o antigo modelo de situação irregular entre os jovens.

Mediante diversos movimentos revolucionários, faz jus elencar o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR)³, que por meio de incansáveis ações conseguiram promover uma emenda constitucional e ensejou a redação dos

³ A primeira realização do movimento ocorreu em 1984 com o intuito de abordar e sensibilizar a sociedade para a rotulação de “menores abandonados” e “meninos de rua”. Seu grande diferencial foi trazer à nação brasileira a participação ativa de vários outros segmentos sociais na luta à favor dos direitos de crianças e adolescentes.

artigos 227 e 228 da Constituição Federal. *In verbis*:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão(...)⁴

Art. 228. São penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às normas da legislação especial.

A Constituição Federal de 1988 por ter sido um marco em designar os jovens como seres de direitos, detentores de direitos fundamentais, incrementou ao Brasil o sistema garantista da proteção integral e, em sequência, com o fito de regulamentar a aplicabilidade da proteção à C/A é que foi promulgada a Lei. 8.609 de 13 de julho de 1990, o atual Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Na visão da Procuradora e doutrinadora Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade Maciel (2019), o Estatuto surgiu como resultando do apoio de valiosos segmentos da sociedade, cuja desenvoltura contribuiu para esclarecimento acerca das necessidades de C/A:

O Estatuto da Criança e do Adolescente resultou da articulação de três vertentes: o movimento social, os agentes do campo jurídico e as políticas públicas.

Coube ao movimento social reivindicar e pressionar. Aos agentes jurídicos (estudiosos e aplicadores) traduzirem tecnicamente os anseios da sociedade civil desejosa de mudança de arcabouço jurídico institucional das décadas anteriores. Embalados pelo ambiente extremamente propício de retomada democrática pós-ditadura militar e promulgação de uma nova ordem constitucional, coube ao Poder Público, por meio de Casas Legislativas, efetivar os anseios sociais e a determinação constitucional.

O termo “estatuto” foi de todo próprio, porque traduz o conjunto de direitos fundamentais indispensáveis à formação integral de crianças e adolescentes, mas longe de ser uma lei que se limita a enunciar regras de direito material. Trata-se de um verdadeiro microsistema que cuida de todo arcabouço necessário para efetivar o ditame constitucional de ampla tutela do público infanto-juvenil (...) (MACIEL, K. R. F. L. A., 2019)

Portanto, a inserção de uma Lei específica deu margem à efetivação de políticas públicas que pudessem estar mais próxima da realidade dos jovens, materializada em caráter municipal e, a partir desta concepção, estabeleceu-se Conselho Municipal da Criança e do Adolescente (CMDCA). A nova ordem passa a vigorar de modo democrático e participativo, em que as responsabilidades são compartilhadas pela família e pelo Estado Brasileiro, como um todo.

1.3 Da doutrina da proteção integral

Conforme já explanado, os documentos, ações e declarações internacionais tiveram considerável magnitude na construção de uma sociedade com viés garantidor à Criança e ao Adolescente, momento em que sob a vigência da lei nº 8.609/90, passaram a ser considerados sujeitos de direitos e não apenas como seres capazes de sofrer consequência sobre seus atos.

Até chegarmos ao patamar de proteção, crianças e adolescentes eram submetidos a um tratamento segregatório em que eram passíveis de encaminhamento a internatos e institutos de detenção, sendo que destes jovens a sua grande maioria

⁴ Posteriormente o dispositivo legal sofreu alteração com a Emenda Constitucional 65 de 2010, fazendo incluir o termo “jovem” dentre os sujeitos de direitos.

eram caracterizados por serem filhos de famílias pobres, negras e pardas, de origem periférica.

Em contrapartida, o ECA ao enunciar a igualdade entre as crianças e adolescentes, resguardando a peculiaridade de seu desenvolvimento, rompeu com o modelo arcaico de tratamento quando aderiu valores referenciados na Convenção de Direitos Humanos.

A nova Lei, visando a proteção contra possíveis condutas omissas por parte do Estado ou da entidade familiar, bem como em razão da própria conduta de C/A, estabeleceu em seu artigo 98 tais hipóteses para que juízes e operadores do Direito possam ter amplitude na análise dos casos que necessitam de medidas de proteção, deixando para trás a aplicação do Direito do Menor que era pautado somente quando do ato infracional, como punição.

Art. 98. As medidas de proteção à criança e ao adolescente são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos nesta Lei forem ameaçados ou violados:

I - por ação ou omissão da sociedade ou do Estado;

II - por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável;

III - em razão de sua conduta.

Além de robustecer direitos, a doutrina da proteção integral adotou o princípio da descentralização político administrativa, dando este feito concretizado junto à esfera Municipal por meio do Conselho Municipal de Direitos e o Conselho Tutelar, de modo que a responsabilidade de proteção ultrapassou o seio da família e alcançou toda a comunidade envolta da C/A, bem como Poder Público Municipal, através de políticas públicas.

Posto isto, evidente que o Poder Judiciário não poderia ficar de fora dos anseios da nova ordem, então, a doutrina da proteção integral passou a vigorar ofertando voz à sociedade mediante oportunidade levar ao conhecimento do Conselho Tutelar situações em que são necessárias medidas de proteção à criança e adolescentes, ficando a cargo deste órgão encaminhar à autoridade judiciária e ao Ministério Público, agente de transformação social, os fatos que constituam infração administrativa ou penal contra os direitos de crianças e adolescentes.

Logo, a doutrina da proteção integral em aspectos materiais se encontra perfeitamente arquitetada, cabendo à sociedade o dever de torná-la ainda mais efetiva.

1.4 Princípios orientadores do Direito da Criança e do Adolescente

O Estatuto da Criança e do Adolescente é um conjunto de regras e princípios, sendo àquelas as responsáveis por delimitar o alcance de uma conduta, enquanto estes figuram o quesito subjetivo de relevante valor e fomentador das ditas regras. Portanto, pode-se dizer que regras e princípios são espécies de normas, construídos a partir de uma interpretação sistêmica de textos normativos.

Relativamente aos direitos da criança e adolescente estes dois institutos concretizam a da proteção integral, que equivale ao princípio da dignidade humana para os jovens.

A partir da apresentação histórica, torna-se perceptível a transformação social a respeito das crianças e adolescentes, por passarem a ser considerados como seres possuidores de direitos, que por conta de suas peculiaridades no desenvolvimento, distinguem-se dos adultos.

Essa nova concepção acarreta transformações socioculturais em vários aspectos, o que inclui o Direito: a modificação na maneira de se pensar crianças e adolescentes irá gerar novas premissas, segundo as quais as relações sociais integradas por estes sujeitos estarão pautadas a partir de então, o que reverberará nas normas jurídicas produzidas neste contexto. Assim se desenvolve o sistema específico do Direito da Criança e do Adolescente, orientado por princípios jurídicos próprios. (ZAPATER, Maria, 2019).

Então, sobressaem como orientadores do Direito da Criança e do Adolescente, três significativos princípios: princípio da prioridade absoluta e superior interesse, que estabelecem um compilado dos interesses infante-juvenis, bem como o princípio da municipalização, cuja função é exercer a forma motriz da política de atendimento preconizada pelo ECA.

1.4.1 Princípio da Prioridade Absoluta

Trata-se de um dos princípios orientadores do Direito da Criança e do Adolescente, cuja premissa se dá com a ideia de indivíduos que necessitam de atenções especiais, face às suas peculiaridades. Ou seja, o princípio em pauta tem como base o desenvolvimento daquele que detém autonomia e ingerência reduzidas, o que justifica a preferência a ser dada ao exercício dos direitos.

Crucial mencionar que tanto o constituinte como o legislador estatutário postularam o quesito “prioridade” para se estender também à formulação de políticas públicas e destinação de recursos para os órgãos competentes aos cuidados da Criança e do Adolescente, implicando de igual modo às vertentes judiciais para satisfação.

Encontra-se fundamentado junto ao artigo 4º da Lei Especial, como corolário da doutrina da proteção integral e deve ser composto da obrigação familiar, da sociedade e do Estado no sentido do proteger e garantir o atendimento em grau de prioridade, relativamente a este último, como instituidor de programas de incentivo.

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

Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende:

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

1.4.2 Princípio do Superior Interesse

Este princípio foi instituído pelo direito anglo-saxônico, em que o Estado angariava para si a guarda de indivíduos menores com certa debilidade mental. Foi oficializado pelo direito inglês quando houve cisão acerca da proteção infantil e a do louco.

Sua aplicabilidade e relevância ganharam tamanha ênfase que a Convenção Internacional sobre Direitos da Criança, que integrou a doutrina da proteção integral,

reconheceu e ratificou o princípio do superior interesse.

Este serve como direcionamento para o operador do direito utilizar as necessidades da criança e do adolescente como critério de interpretação da lei, deslinde de conflitos ou até mesmo elaboração de futuras regras.

Desta forma, diante da análise do caso fático, o princípio do superior interesse deve prevalecer como forma de reafirmar os direitos fundamentais dos direitosinfanto-juvenis

(...) O interesse superior ou o melhor interesse não é o que o Julgador ou o aplicador da lei entende ser melhor para a criança, mas sim o que objetivamente se atende à sua dignidade como pessoa em desenvolvimento, aos seus direitos fundamentais em maior grau possível(...) (MACIEL, K. R. F. L. A, 2019)

Infelizmente, nem sempre seus aspectos práticos resultam situações satisfatórias como acontece na teoria, porquanto não é raro ver que os profissionais da área da infância e juventude se esquecem de que os destinatários finais da doutrina da proteção é a criança/adolescente, não seus respectivos responsáveis. Em algumas hipóteses, à guisa de exemplo, pode-se citar a o jovem em situação de abandono, em que as equipes técnicas insistem procurar em buscar vínculo despido de afeto.

No mais, importante reforçar que o princípio em estudo não se trata de um salvo-conduto para ignorar a lei, pois o julgador não está autorizado a afastar o contraditório e a ampla defesa, respaldando-se no superior interesse, de modo a servir pura e tão somente como norte para materializar direitos e garantias decrianças e adolescentes.

1.4.3 Princípio da Municipalização

O princípio da Municipalização consiste na ideia de descentralização administrativa, determinando para todos os entes da federação a responsabilidade concorrente no que diz respeito à proteção da Criança e do Adolescente, com o fito de concretizar a política de atendimento estabelecida no ECA.

Sob este princípio, fica determinado que à União compete a disposição de normas gerais e a coordenação de programas assistenciais, reservando a execução destes à esfera estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistencial social, porquanto a facilidade de fiscalização e cumprimento das metas estipuladas pelo Poder Público é maior, assim como a averiguação das necessidades locais.

A extrema essencialidade do Poder Público local pode ser verificada quando da testilha do artigo 88 do Estatuto da Criança e do Adolescente ao abordar as diretrizes da política de atendimento em âmbito municipal, determinando-se a criação de Conselhos Municipais dos Direitos da Criança, criação e manutenção de atendimento, questão que será aprofundada em capítulo específico.

1.5 Dos direitos fundamentais da Criança e do Adolescente e o Apoio Estatal como base para a estrutura familiar

A regularização dos direitos e garantias trazidos pela Lei nº 8.069/90 – o Estatuto da Criança e do Adolescente – trouxe à realidade do ordenamento jurídico brasileiro a vertente que para a concretização dos direitos infanto-juvenis é necessária a intervenção de diversos órgãos e autoridades, que embora sejam detentores de atribuições distintas, têm irrestrita responsabilidade no desenlace de problemas individuais e coletivos no plano da criança e do adolescente.

De modo arcaico, em muitos municípios do Brasil ainda se vê aplicações de facetas semelhantes à égide do revogado “Código de Menores”, em que são vetados aos jovens, por exemplo, igualdade de acesso ao estudo. Por isso, à responsabilidade mútua dos mais variados órgãos e autoridades, no momento atual, exige-se uma mudança de mentalidade e de postura por parte de cada um dos integrantes do sistema garantista em vigor.

Quanto a isto, deve-se enfatizar que pela sistemática da Lei nº 8.069/90, a proteção integral de todas as crianças e adolescentes são – *deveriam ser* – originadas por todos os corresponsáveis, sem elos quanto a supremacia de um órgão em relação ao outro, tratando-se de um movimento de ordem comum com fins exclusivos ao resguardo daqueles que carecem desta atenção.

Como resultado, não mais é preciso haver ocorrência de que alguma criança ou adolescente tenha seus direitos violados para então ser exercido o dever de agir, pois o entendimento moderno é voltado para uma política de cuidados prévios.

É plausível elencar, portanto, não haver óbice em dizer que a Política Estatal em sua totalidade, inclusive no que concerne à corresponsabilidade já tratada, é um fator que se perfeitamente posto em prática, deixaria de ser o Estatuto da Criança e do Adolescente um ideal utópico, dada a efetividade à realidade infanto-juvenil brasileira. Nesta cognição, de forma concomitante às atribuições dos órgãos/autoridades, soma-se a figura da família como “emulsificador” das intenções para com as crianças e adolescentes.

Incontestavelmente a família é um referencial para as crianças e adolescentes, haja vista ser a instituição que mais se faz presente no processo de construção de da identidade, personalidade e valores, cuja aquisição se dá pela experiência vivida com os pais, irmãos, avós e outras pessoas significativas.

Uma atitude de oposição a seu modelo familiar e aos pais é parte inerente do processo de diferenciação em relação a estes e de construção de seu próprio eu. O desenvolvimento precisará recorrer tanto a fontes sociais que lhe sirvam de referência (educadores, colegas e outras) quanto à referência e à segurança do ambiente familiar (PNCFC, 2006, p.31).

Todo o processo de socialização, exemplo de conduta, conscientização de serem sujeitos de direitos com deveres no universo particular e transindividual na fase infanto-juvenil está estritamente relacionado ao modo de como as famílias estão organizadas estruturalmente.

Tanto está que até mesmo na Constituição Federal de 1988 estas considerações ganham centralidade expressa junto ao artigo 227, como bem colacionado alhures.

.Quando das reflexões acerca da importância da família na formação social do adolescente, deve-se preponderar que mesmo a primeira tendo significativas responsabilidades perante estes últimos, a adolescência (e a etapa infantil de modo geral) é dotada de inquietações e contestações, sendo de crucial importância para o jovem e à influência de grupos de amigos, e de ser aceito neste grupo.

Ainda com tais conturbações de ordem não só psicológica, há de se considerar também as de ordem físicas e corporais influem de maneira retilínea em todas as crianças e adolescentes e são comuns em seu desenvolvimento. Entretanto, as condições de vida entre os jovens de diferentes classes sociais, diferentes estruturas familiares podem ser determinantes para a decisão de seus respectivos caminhos pessoais e profissionais, haja vista os jovens oriundos das classes sociais mais favorecidas estarem preocupados – *em regra* - em terminar seus estudos e conseguir

um emprego estável, enquanto os jovens oriundos de famílias empobrecidas preocupam-se com a luta diária pela sobrevivência.

Portanto, trata-se de um estágio peculiar de desenvolvimento, tendo seus contornos definidos e sendo delimitada pela realidade sócio histórica juntamente à estrutura familiar a qual estejam inseridos.

Face a esta realidade, impera a o conceito de corresponsabilidade dos órgãos e autoridades Estatais de pensar em formas interventivas eficazes para auxiliar as famílias frente aos desafios colocados nesta fase, além do encargo de instituir políticas públicas voltadas a este segmento.

2.TEORIA BIOECOLÓGICA DO DESENVOLVIMENTO HUMANO

Trata-se de um estudo científico contemporâneo do desenvolvimento humano, cuja característica principal é cumprir com a finalidade de compreender como se dá o desempenho das relações entre o indivíduo e os diversos e integrados níveis ecológicos (meios de convívio) do desenvolvimento humano.

É um modelo de ciência sinalizado por estudos históricos, inseridos nos processos de pessoa-contexto, e pelo dinamismo do conhecimento individual que influencia pessoas e instituições por métodos sensíveis à mudança, objetivadas pela ideia que indivíduos influenciam pessoas e instituições de sua ecologia tanto quanto são influenciados por eles.

A plasticidade (potencial para mudança sistêmica) associada à inserção do indivíduo ativo com o contexto legitima uma perspectiva otimista para a possibilidade de que aplicações da ciência do desenvolvimento humano possam promover os percursos e os contextos da vida humana. A partir desta perspectiva, os processos básicos do desenvolvimento humano podem ser circunstanciados e refinados pela sua aplicação em políticas públicas e programas sociais destinados a promover o desenvolvimento saudável (Bronfenbrenner, 1974; Lerner, 2002)

A psicologia do desenvolvimento humano permite que seja elaborado um estudo voltado ao desenvolvimento de pessoas, analisando o processo que alberga mudanças na vida do indivíduo em diversas etapas, do nascimento à morte.

Ao ter como ideia preliminar o conceito de que o desenvolvimento consiste em um processo, esta ciência passa a se atentar às condições que capacitam a pessoa e se adaptar ao seu “ambiente” de maneira mais objetiva, observando o crescimento entre o organismo e os contextos de mudança, nos quais vive, cresce e se desenvolve, como sujeito ativo e participativo de sua própria evolução.

Toda essa concepção de ciência do desenvolvimento humano contemporânea, incluindo a articulação persuasiva, as contribuições criativas e teoricamente relevantes, humanísticas e democráticas, deve origem a Urie Bronfenbrenner⁵, em seus mais de sessenta anos de pesquisa nesta área.

2.1 Considerações Iniciais

A Teoria Bioecológica do Desenvolvimento Humano (TBDH) surgiu quando Bronfenbrenner estava insatisfeito com os parâmetros científicos acerca de como o

⁵ Urie Bronfenbrenner foi um psicólogo de origem russa radicado nos Estados Unidos que fez contribuições decisivas para a teoria do desenvolvimento infantil, por meio da Teoria Bioecológica do Desenvolvimento Humano.

estudo sobre desenvolvimento de pessoas se dava de forma totalmente estática, de modo relacionado às abordagens vigentes e às ideias que prevaleciam na psicologia de sua época.

Inconformado com a maneira fragmentada do estudo do desenvolvimento humano, em que o tratamento era focado em um único nível de análise sendo eles: só criança, só a família, só a sociedade, etc, que apesar de favorecer uma visibilidade científica de grande reputação, conduzindo experimentos elegantes, resultava em desígnios limitados, posto que acabava por representar situações não familiares e artificiais. Assim, ao criticar as condições experimentais artificiais criadas por pesquisadores de sua época, afirmou que “grande parte da Psicologia desenvolvimental é a ciência do comportamento desconhecido da criança em situações desconhecidas com adultos desconhecidos por períodos de tempos mais breve possíveis” (Bronfenbrenner, 1996, p.16), de modo a insurgir-se contra um sistema estático e improdutivo, passando a trazer mais dinamismo e eficiência aos estudos em questão.

Consequentemente, ele garantiu que apenas “experimentos criados em um ambiente natural são reais em suas consequências” e ressaltou que uma investigação deve iniciar focando na maneira como as crianças se desenvolvem em ambientes representativos de seu mundo real e natural, ou seja, em contextos ecologicamente válidos. Em vez de estudar as crianças apenas no laboratório, por exemplo, deve-se estudá-las em seus lares, escolas e áreas de lazer. (Bronfenbrenner, Urie. 2012)

Mesmo sendo categórico ao afirmar a necessidade de abordagens mais amplas com ênfase às relações interpessoais, sua teoria foi bastante reformulada durante sua carreira.

O primeiro modelo tido como “ecológico” criado por ele em 1979, coloca em destaque o “ambiente” como fator de exímia importância para a compreensão sobre como o ser humano se desenvolve. Em 1992, esse modelo passa a ser mais detalhado, ocasião em que além do ambiente, questões vinculadas à pessoa também passaram a ser consideradas. Posteriormente, a teoria evolui e passa a contemplar um esquema mais abrangente, que versa sobre quatro referências inter-relacionadas: o processo, a pessoa, o contexto e o tempo (conhecido como Modelo PPCT).

Nesta perspectiva progressiva, decorre uma evolução teórica em que a essência está direcionada ao indivíduo e suas disposições, considerando o tempo e a interação entre a pessoa e o contexto. Tais ajustes geraram nova denominação: Modelo Bioecológico do Desenvolvimento Humano, atualmente tido como “Teoria Bioecológica do Desenvolvimento Humano”.

2.3 Conceito

Em suas obras, Urie estabelece que o desenvolvimento é um processo que envolve questões relativas às estabilidades e mudanças biopsicológicas dos indivíduos durante sua vida, bem como através de gerações.

Por consequência, com o fito de melhor compreender como se dá o processo de desenvolvimento, faz-se necessário considerar todos os aspectos biopsicológicos que cercam um indivíduo, por isso, em seu paradigma de pesquisa Bronfenbrenner determina que o desenvolvimento depende de quatro dimensões que interagem entre si, o chamado “Modelo PPCT”, composto pelo *Processo, Pessoa, Contexto, Tempo*.

Segundo a descrição de Bronfenbrenner (1977), o modelo que surgiu deste estudo tinha quatro componentes interligados: (a) o processo de desenvolvimento, envolvendo a fusão e a dinâmica de relação entre o indivíduo e o contexto; (b) a pessoa, com seu repertório individual de

características biológicas, cognitivas, emocionais e comportamentais; (c) o contexto do desenvolvimento humano, definido como níveis ou sistemas entrelaçados da ecologia do desenvolvimento humano já descritos (Bronfenbrenner, 1977, 1979/1996); e (d) o tempo, conceituado como envolvendo as dimensões múltiplas da temporalidade (p. ex., tempo ontogênico, tempo familiar e tempo histórico), constituindo o cronossistema que modera as mudanças ao longo do ciclo de vida (Bronfenbrenner, Urie. 2012).

2.3.1 Processo

O processo se constitui como sendo o principal mecanismo desencadeador do desenvolvimento e está diretamente ligado às interações que ocorrem de maneira gradativa, em termos de complexidade, entre o sujeito e as pessoas, objetos e símbolos presentes no seu ambiente imediato.

Essas interações entre o indivíduo e o contexto são de cunho essencial, pois são responsáveis por gerar a força motriz do desenvolvimento, cuja dimensão difere de acordo com as características individuais e a característica do contexto, seja em caráter espacial ou em caráter temporal. Tais interações são identificadas como processos proximais.

A título elucidativo, estão incluídos ao processo proximal os atos de brincar com uma criança pequena, brincar individualmente ou em grupo, atividades entre crianças, aprender novas habilidades, ler, etc., como engrenagens do desenvolvimento.

O engajamento nessas atividades e interações que o indivíduo conquista são de extrema relevância para que se torne capaz de dar sentido ao seu mundo e, a partir deste ponto inicial, transformá-lo.

As pessoas mais influentes para que seja fundado o processo proximal são os pais, mas quando se trata de crianças pequenas, os professores, parentes, irmãos, passam a integrar seus respectivos processos proximais em razão de desempenharem importante papel no desenvolvimento.

2.3.2 Pessoa

Quanto ao componente “pessoa” Urie Bronfenbrenner reconheceu que as peculiaridades dos indivíduos, tais como fatores biológicos e genéticos, contribuíam para o desenvolvimento, porém, resolveu enfatizar as características pessoais que cada um trazia para as situações sociais. No tocante a estas características, Urie as enquadrava como: Demandas, Recursos, Disposições/Força.

Quanto ao atributo Demanda, este é considerado como o modo comportamental que enseja dinamismo aos processos proximais, oferecendo grande probabilidade de influenciar o desenvolvimento futuro. Esta característica age como estímulo direto à socialização com outra pessoa, por exemplo, a curiosidade e capacidade de resposta (interagir ou não), tendo como princípio inicial a idade, cor da pele, aparência física.

Portanto, seus resultados se compõem em função das expectativas de cada indivíduo, podendo interferir, retardar ou impedir que as interações aconteçam e, em decorrência, paralisar o processo de desenvolvimento sadio.

(...) existem características de demanda que convidam ou desencorajam reações do contexto social que podem fomentar ou interromper a operação dos processos proximais. (Bronfenbrenner, Urie. 2012)

As características de Recurso dizem respeito à capacidade de o indivíduo

adentrar em processos proximais ativos: habilidades, experiências, inteligência e todas os demais aspectos relacionados aos recursos cognitivos e emocionais, e diferem da demanda porque não são imediatamente aparentes. Além do fator cognitivo e emocional, a característica de recurso também esta voltada aos recursos sociais e materiais desencadeadores de processos proximais, quais sejam: qualidade de vida, acessibilidade, oportunidade educacional, etc.

(...) recursos bioecológicos de capacidade, experiência, conhecimento e habilidade necessários para o funcionamento efetivo dos processos proximais em um determinado estágio do desenvolvimento humano. (Bronfenbrenner, Urie. 2012)

Por fim, os atributos de Disposições são aquelas condizentes aos distintos temperamentos, ensejo motivacional, e o ímpeto de persistência, que são influentes para o indivíduo encarar adversidades. Este último atributo esclarece como crianças detentores das mesmas condições de recurso optam por caminhos totalmente diferentes, pois, tal efeito fica condicionado ao tipo de motivação recebida.

(...) As disposições que podem ativar os processos proximais em um domínio particular do desenvolvimento, continuando a sustentar sua operação. (Bronfenbrenner, Urie. 2012)

2.3.3 Contexto

O contexto nada mais é que o ambiente ao qual o indivíduo está inserido de maneira a influenciar em seu desenvolvimento. Urie classifica a ideia de contexto em quatro subsistemas socialmente organizados que servem de fonte basilar para o ser em crescimento, quais sejam: Microssistema, Mesossistema, Exossistema e Macrossistema.

Tais subsistemas enfatizam a relevância do contexto na vida do ser humano, vez que através deles Bronfenbrenner figura o ambiente ecológico como um conjunto de estruturas concêntricas – semelhantes às chamadas bonecas russas que se encaixam uma a outra, na ordem da maior (exterior) para menor – que se movem da superfície interior às mais amplas, envolvendo a pessoa em crescimento.

O microssistema é entendido como o centro biopsicossocial, onde as interações diretas acontecem. Na posição de um contexto primário de desenvolvimento, o microssistema possibilita que o indivíduo observe por meio de atividades em conjunto, posturas e conhecimentos que ainda não é detentor em face às outras pessoas com quem possui relação afetiva.

Quanto ao microssistema como contexto secundário, o indivíduo, por si só, passa a reproduzir as posturas e conhecimentos capturados em sede de caráter primário, sem a interferência de terceiros. Ainda assim, é importante frisar que do mesmo modo que o microssistema pode ser um fator de grande evolução, também pode inibir o envolvimento do indivíduo em atividades de interação.

Dentro deste contexto está a escola, a família, o local de trabalho, e todos os ambientes em que a pessoa interage com seu interlocutor, bem como a influência bidirecional, em que se opera uma via de mão dupla, tal como a interação de pais e bebês.

O mesossistema figura como ponto integrativo entre dois microssistemas onde a pessoa em desenvolvimento está inserida, por exemplo, o vínculo entre a família e o ambiente escolar, família e amigos, o elo entre professores e pais, etc., sendo essas integrações capazes de inibir ou promover o desenvolvimento.

Neste prisma, o mesossistema revela que uma pessoa com rendimento

satisfatório em um microsistema nem sempre pode conter o mesmo desempenho em outro, que é o caso da criança completamente comunicativa dentro do ambiente familiar e inibida quando inserida ao escolar.

O exossistema, por sua vez, assemelha-se ao mesossistema porque de igual forma promove a aliança entre dois ou mais contextos, entretanto, neste a pessoa em desenvolvimento não está agregada. É o caso do ambiente do trabalho dos pais onde o comportamento parental passa a influenciar na relação entre pais e filhos, ou até mesmo em ambientes empresariais que são autorizadas a saída da mãe para amamentação. Nesta situação a influência passa a se manifestar de forma contrária, pois a disposição da mãe fora de seu labor fica condicionada ao tempo de sucção pelo bebê.

Por fim, o macrosistema é tido como a estrutura mais ampla da boneca russa, posto que sua composição abrange padrões globais dos sistemas anteriores, fazendo parte os valores, crenças, costumes, paradigmas sociais, ideológicos e políticos, os quais são predominantes para orientar o comportamento de indivíduos.

2.3.4 Tempo

O cronossistema é um elemento introduzido aos demais subsistemas desta teoria, adicionando o caráter temporal às estruturas existentes ao captar mudanças de meio, ou seja, como as pessoas em desenvolvimento se comportam diante das mudanças ocorridas ao longo da vida.

Esta perspectiva diz respeito aos meios integrantes do macrosistema, pois o comportamento das pessoas face aos acontecimentos do cotidiano está relacionado ao regime político, crises econômicas, divórcios, lugar da residência, emprego, guerras, imigração, etc. O elemento “tempo”, portanto, condiz às adaptações comportamentais diante de operações “extras” sistêmicas (micro, meso, exo, macro) cujos abalos e resultados refletem no desenvolvimento do indivíduo.

Assim, o cronossistema fica responsável por propiciar a integração que alberga desde o grupo mais próximo ao mais distante da vida social (figura 1)⁶. A interligação desses contextos pelo elemento “tempo” demonstra que o indivíduo não é um ser passivo na formação de seu caráter e personalidade, mas sim um grande copartícipe no próprio processo de desenvolvimento e também dependente de outros que com ele interagem.



2.4 O futuro da infância

Como um grande pesquisador do desenvolvimento humano, Urie não se

⁶ Figura 1: Diagrama esquemático dos níveis de ambiente a partir da Teoria Bioecológica do Desenvolvimento Humano de Urie Bronfenbrenner. Fonte: Psicologia em Desenvolvimento. Disponível em: <<http://psicologiaasteorias.blogspot.com/p/teoria-sociocultural.html>>

limitava em apenas estabelecer teorias acerca de quais fatores seriam cruciais para o crescimento e amadurecimento de crianças e adolescentes, mas também trazia consigo preocupações acerca da criação e educação destes jovens face às mudanças sociais enfrentadas ao longo dos tempos.

Na figura de integrante da Academia Nacional de Ciências dos Estados Unidos, Urie Bronfenbrenner realizou, em meados da década de oitenta, uma análise das mudanças ocorridas em famílias e crianças de nações que passaram por transformações. Sua percepção apesar arcaica em termos temporais, amolda-se perfeitamente à atualidade.

Ele entendeu que o principal motivo para as mães trabalharem era o financeiro, em especial às mães-solo, em que o trabalho constitui uma necessidade. Em relação a algumas outras, o aumento do custo de vida trazia a procura por um segundo salário com a finalidade de fazer com que a família pudesse manter seus “confortos”. Entretanto, Urie destaca que a existência de outras tendências significativas nas famílias que não são facilmente explicáveis pela necessidade econômica.

Em razão das mulheres estarem inseridas no mercado de trabalho, o número de adultos que possa cuidar da criança diminui em dois sentidos: primeiro, existem poucas famílias extensas, aquelas compostas por outros parentes além dos pais.

Segundo, de modo gradual o número de famílias nucleares, em que há a presença de pai, mãe e filho, passa a perder lugar para as famílias monoparentais, cujo caráter, apesar de ser contrário à impressão popular, não é provisório. Isto porque a taxa de recasamento para as mulheres com filhos é substancialmente mais baixa do que para os homens com filhos.

É cada vez menor em termos não apenas no número de filhos nas famílias, mas também o de adultos, sendo a mais significativa manifestação dessa tendência e a única que não tem recebido publicidade, apesar do fato de que representar uma das mais rápidas mudanças que ocorrem na demografia familiar.

2.4.1 Consequência das mudanças nas famílias

Para Urie era notório que as famílias estavam mudando suas formas, mas e quanto à sua função? Ora, ao considerar o conceito de “família” como a satisfação de impulsos sexuais, sua função certamente estaria alcançando êxito. Porém, na concepção de Bronfenbrenner, este instituto é fundamental não somente para capacitar uma criança a falar, andar, estudar, mas como fonte de estruturação para na fase adulta realizarem seus trabalhos e seus demais objetivos.

Toda a fase de desenvolvimento da infância à maioridade é motivada, mediada e mantida pela família a qual a pessoa pertence, seus pais, cônjuge, filhos, parentes, parceiros e até os membros já falecidos.

(...) Mas, para um estudioso do desenvolvimento humano como eu, a família tem outra função, de forma mais criativa do que o sexo, e ainda mais crítica para o bem-estar de uma sociedade e de seus membros individuais. Na minha opinião, a família é a estrutura mais eficiente e econômica para nutrir e sustentar a capacidade dos seres humanos, funcionando eficazmente em todos os aspectos da atividade humana, intelectual, social, emocional e fisiológica (...) (Bronfenbrenner, Urie. 2012)

É claro que essa estruturação somente se consolida quando os membros estão vivendo juntos e sob alguma forma estrutural, jurídica e religiosa. Urie, por suavez, acreditava que o funcionamento interno familiar também poderia se movimentado por circunstâncias de fora desse arranjo.

Em entendimento análogo, Maria Berenice Dias (2020), ao trazer novas ideias às mudanças nas famílias e suas novas roupagens jurídicas, enfatiza que o caráter conservador conceitual está ligado com o modo estático em que a realidade está figurada no texto de lei para servir de modelo à realidade do amanhã.

No entanto, ante o dinamismo do cotidiano, os comportamentos humanos mudam até mais na vida de um casal, o que faz da família partir de uma construção social, em que dispõe de uma estruturação psíquica, na qual todos ocupam um lugar e possuem uma função – lugar de pai, de mãe, lugar dos filhos.

Essa estrutura familiar que interessa investigar e preservar seu aspecto mais significativo, de um verdadeiro **LAR**: Lugar de Afeto e Respeito. (DIAS, Maria Berenice. 2020)

Neste contexto, a fim de explicar como se dá o funcionamento através de elementos excepcionais, conforme mencionado, o ilustre psicólogo utiliza os resultados concretos da pesquisa sobre “Consequências do divórcio”, desenvolvida por Hetherington e Cox Cox (1978, 1979a e 1979b). Tal pesquisa tinha como fundamento a comparação de mães, pais e filhos, estes entre quatro e seis anos, em amostras de famílias divorciadas.

Restou demonstrado que os pais eram os primeiros a serem afetados pela experiência da separação, estando restabelecidos dentro de um ano, haja vista à volta de novas relações interpessoais e até mesmo sexuais. A relação mãe e filho, no entanto, se dá de maneira um pouco mais delicada, pois a figura materna além de ter que se empenhar para atuar no mercado de trabalho, constituir uma nova relação pessoal para si, necessita cuidar de seus filhos.

Na ausência da figura paterna as crianças carecem da atenção da mãe passando a ser mais exigentes e, essas requisições quando não atendidas, desencadeiam problemas de comportamento, de absorção aos conteúdos escolares, etc. Felizmente Hetherington e seus colaboradores não pararam nesse desencorajador achado, uma vez que conseguiram elencar que nem todos os filhos de pais divorciados adentravam a esse padrão mal adaptativo ao passo que aqueles que recebiam assistência ativa do pai divorciado não tanto para com a criança, mas para a própria mãe, acompanhando-a quanto à disciplina, sendo presente e coerente com as afirmações da mãe e fornecendo aconselhamento e encorajamento aos filhos quando necessário, conseguiam neutralizar os efeitos do divórcio.

Assim, foi passível de conclusão ser imprescindível a figura de um terceiro, progenitor ou não, para o firmamento de uma relação sólida dos filhos em relação aos pais, sem que haja prejuízos a nenhuma das partes.

Ao senso cognitivo de Urie Bronfenbrenner, como “terceiro” poderia ser entendido como procedimento formal e informal de instituições e programas destinados a beneficiar crianças e famílias e criação de políticas públicas que pudessem fortalecer o sistema familiar.

3.POLÍTICAS PÚBLICAS

Este capítulo tem a finalidade de explorar o surgimento e evolução das políticas públicas, as quais possuem caráter fundamental na minimização das desigualdades sociais fixadas em razão do desenvolvimento histórico-social da sociedade como um todo.

A importância de compreender seu conceito e sua aplicabilidade está voltada no poder de analisar sua função no âmbito da garantia do direito da criança e do adolescente, que necessitam viver e se desenvolver de forma digna.

3.1 Breve histórico do surgimento

Alcançado certo nível de desenvolvimento da sociedade, surgiu a política pública como um fenômeno desse avanço. É oriunda de um Estado que passa a exercer influência no direcionamento dos comportamentos sociais. Além de seu poder de polícia, o Estado ganha relevância participativa na vida da sociedade, construindo seu próprio quadro social, deixando a esfera da coerção e imposição.

Respaldo pela Lei o Estado atuava com poder e violência sobre os cidadãos, como reflexo da representação daqueles que o compunham, diferentemente do acontece nos dias atuais, pois em tese o Estado é fomentador da finalidade social, ou seja, precisa desenvolver, dentro de suas condutas, ideias e parâmetros coniventes à sociedade de modo geral.

Para que fosse possível chegar ao patamar em vigor, houve modificações na estrutura do Estado e das instituições no sentido de insurgir a favor de novas práticas sociais.

Tal elucidação começou a ser construída ainda no Estado Moderno, quando esta organização tentava atuar como garantidora das relações burguesas do sistema feudal. Com o advento da monopolização da força e normas de se proceder, ficou para o Estado a atribuição de estabelecer limites da liberdade, almejando obom convívio entre os cidadãos, o que não acontecera.

Esta época foi marcada pelo exercício do poder Estatal por previsão legal. No entanto, como os cidadãos passaram a ter significativa participação política, conseguiam definir e justificar o mando do estado. Assim, em virtude de os feudelistas comporem a classe dos mais prejudicados, face à postura burguesa bastante consolidada, pelo exercício da democracia, conquistaram novas ideologias estatais, com viés mais social e equitativo.

Foi o início da Política do Estado Propulsivo, do Estado Social, em que este passa a buscar finalidades, com planejamento e engenhosidade para imposição de estruturas organizadas, planos de ação de atendimento à sociedade.

3.1.1 Conceito e Ciclo da Política Pública

Face às diversas concepções acerca de “política pública”, imperioso destacar que para cada doutrinador o conceito se estabelece de uma determinada forma, mas para o presente estudo abordar-se-á a definição buscando ampliar assimilações acerca da temática.

Assim, para Ednéia Maria Machado, as políticas públicas estão enraizadas na premissa que todas as pessoas precisam de proteção social, devendo esta ser garantida em caráter coletivo. Independentemente da anuência do indivíduo, como em casos de acidentes de trabalho, é essencial a aplicação destas políticas como medida assecuratória do sistema Estatal para com as peculiaridades do caso. (MACHADO, 2004, p.2).

Em outros casos, a política pública se harmoniza com a própria função Estatal em prover meios para o desenvolvimento, como saúde e educação, visando a manutenção de uma vida apropriada, fazendo jus ao princípio da dignidade da pessoa humana, norteador do sistema jurídico brasileiro.

Políticas públicas podem ser definidas como todas as ações de governo e podem ser divididas em atividades diretas de produção de serviços pelo próprio Estado e em atividades de regulação quem influenciam as realidades econômica, social ambiental, espacial e cultural (LUCCHESI, 2004)

Dessa forma, nota-se que o Estado é figura indispensável para a criação e aplicação das garantias previstas na incidência de políticas públicas, mesmo porque sua função está estritamente ligada à diminuição das desigualdades.

As políticas públicas trazem à tona opções feitas pelo Estado com a finalidade de tratar dos assuntos tidos por ele como os de grande valia. Nesta perspectiva, imprescindível que o Estado tome ciência acerca dos problemas mais evidentes, apontado pelas demandas de cunho social para então inseri-los na pauta política.

O principal foco da política pública é como resolver a inconveniência que chega ao sistema político à sociedade política, bem como quais serão as regras/instituições necessárias para modelar a implementação de uma política pública adequada.

Portanto, as políticas públicas constituem um ciclo (*policy cycle*) que é formado por várias etapas e constitui um processo dinâmico de aprendizagem, quais sejam: caracterização do problema e a definição da agenda; formulação; fase da implementação e fase da implementação.

Na primeira fase existe expressiva problemática, isto porque a caracterização do problema, uns se destacam mais que outros aos olhos de quem os selecionam. Já no tocante à definição da agenda, é imprescindível que se faça uma avaliação preliminar dos custos e benefícios das várias disposições sobre a ação a ser tomada.

Na visão de Celina Souza (2006), existem três formas para o governo definir suas agendas:

À pergunta de como os governos definem suas agendas, são dados três tipos de respostas. A primeira focaliza os problemas, isto é, problemas entram na agenda quando assumimos que devemos fazer algo sobre eles. O reconhecimento e a definição dos problemas afeta os resultados da agenda. A segunda resposta focaliza a política propriamente dita, ou seja, como se constrói a consciência coletiva sobre a necessidade de se enfrentar um dado problema. Essa construção se daria via processo eleitoral, via mudanças nos partidos que governam ou via mudanças nas ideologias (ou na forma de ver o mundo), aliados à força ou à fraqueza dos grupos de interesse. Segundo esta visão, a construção de uma consciência coletiva sobre determinado problema é fator poderoso e determinante na definição da agenda. Quando o ponto de partida da política pública é dado pela política, o consenso é construído mais por barganha do que por persuasão, ao passo que, quando o ponto de partida da política pública encontra-se no problema a ser enfrentado, dá-se o processo contrário, ou seja, a persuasão é a forma para a construção do consenso. A terceira resposta focaliza os participantes, que são classificados como visíveis, ou seja, políticos, mídia, partidos, grupos de pressão, etc. e invisíveis, tais como acadêmicos e burocracia. Segundo esta perspectiva, os participantes visíveis definem a agenda e os invisíveis, as alternativas.

A fase de elaboração de programas e decisão se consubstancia como sendo aquela que se faz uma análise, dentre várias opções, daquela mais se apropria aos interesses de solução do problema.

Ato contínuo, a implementação das políticas públicas nada mais é que a concretização material do plano elaborado nas fases anteriores, em que o Estado pode contar com as ações de grupos de natureza pública ou privada, direcionadas à efetivação do projeto. O impasse existente nessa fase é que, lastimavelmente, a implementação da política pública nem sempre corresponde ao trabalho de formulação.

No que tange à fase de implementação no Brasil, a obra de Silva e Melo (2000) deixa expresso que as vicissitudes dos programas governamentais têm sido um dos grandes fatores para explicar o insucesso em atingir os objetivos almejados na fase

de formulação, pois imensuráveis os problemas que aparecerem quando da implementação, ocasionando obstáculos tamanhos que comprometem todo o resultado esperado.

A última fase do ciclo – fase da avaliação – consiste na apreciação dos programas já implementados no que se refere aos seus impactos efetivos, levando em consideração questões voltadas à efetividade, eficiência e eficácia, bem como a orientação daquelas que contêm um desempenho não tão satisfatório, como forma de questionar as deficiências dos programas a fim de ter parâmetros para as implementações futuras.

O entendimento quanto ao ciclo das políticas públicas permite que se tenha clareza no que diz respeito da importância dos estudos prévios dos anseios sociais para implementação de um programa efetivo de atendimento, ainda mais quando o foco é a criança e o adolescente.

3.2 Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente à luz do ECA

O Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 8.069/90, além de tratar na Parte Geral sobre os direitos fundamentais da criança e do adolescente à comando do que versa o artigo 227 da Constituição Federal do Brasil, também passa a elencar, junto à Parte Especial, meios para promoção destes direitos e normas para sustentar a nova política de atendimento.

Para Kátia Maciel (2019), o termo “política de atendimento” pode ser entendido como o conjunto de instituições, princípios, regras, objetivos e metas que dirigem a elaboração de planos destinados à tutela dos direitos da população infanto-juvenil, permitindo a materialização do que é determinado, idealmente, pela ordem jurídica. A política de atendimento, em suma, integra à realidade das crianças e adolescentes o que se idealiza junto ao ECA.

Transformadamente ao que se extrai do contexto histórico, a estrutura da doutrina da proteção integral trazida pelo dispositivo constitucional supramencionado, está direcionada a todo o público infanto-juvenil sem quaisquer distinções, existindo descentralização das operações de atendimento entre todos os entes federativos, sendo a União responsável pelos ditames de ordem geral, e a participação ativa da sociedade.

O estudo da política de atendimento tem início no artigo 86 do Estatuto da Criança e do Adolescente, em consonância ao artigo 204 e 227, § 7º da CRFB/88, ratificando a responsabilidade entre os entes federativos e da sociedade no tocante ao público alvo de abordagem neste capítulo.

Art. 86. A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Parágrafo único. É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de:

I - despesas com pessoal e encargos sociais;
II - serviço da dívida;

III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados.

Art. 227, §7º - No atendimento dos direitos da criança e do adolescente levar-se-á em consideração o disposto no art. 204.

É notório que os preceitos trazidos pelo Estatuto, reforçando as diretrizes da Constituição Federal Brasileira, traduz a importância dos Estados, Distrito Federal e Municípios deixassem a postura de coadjuvantes para firmar a figura de protagonistas na fixação de ações que satisfaçam as necessidades de crianças e adolescentes, facilitando o atendimento das demandas da cada localidade em específico. Como aliadas do Poder Público estão as organizações de terceiro setor, cuja contribuição se dá de forma integrada aos órgãos governamentais.

Seguidamente, não bastando compreender a ação conjunta dos entes federativos, o legislador se preocupou em firmar um rol de ações sem as quais não seria possível seguir na concretização da chamada política de atendimento, em que a consolidação se deu junto à redação do artigo 87 do Estatuto.

Art. 87. São linhas de ação da política de atendimento:

I - políticas sociais básicas;

II - serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social de garantia de proteção social e de prevenção e redução de violações de direitos, seus agravamentos ou reincidências;

III - serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão;

IV - serviço de identificação e localização de pais, responsável, crianças e adolescentes desaparecidos;

V - proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente.

VI - políticas e programas destinados a prevenir ou abreviar o período de afastamento do convívio familiar e a garantir o efetivo exercício do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes;

VII - campanhas de estímulo ao acolhimento sob forma de guarda de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar e à adoção, especificamente inter-racial, de crianças maiores ou de adolescentes, com necessidades específicas de saúde ou com deficiências e de grupos de irmãos.

Por isso, o rol explanado pelo artigo supra não se trata de mera recomendação ao poder público, mas sim determinações, espécie de comando normativo de execução obrigatória.

Cumprido ressaltar que tais ações, integrantes da política especializada da promoção dos direitos humanos de crianças e adolescentes, devem ser desenvolvidas, sempre, de maneira transversal e intersetorial, de modo a permitir as necessárias integração e articulação com as demais políticas setoriais (ex.: saúde, assistência social, educação, trabalho, etc) (MACIEL, K. R. F. L. A., 2019)

No inciso I do dispositivo legal em análise há referência à ideia de políticas sociais básicas, que representam a satisfação de requisito mínimo para existência digna do ser humano. Podem ser compreendidas como sendo as ações que representam a qualidade de vida de um povo e devem ser implementadas a toda população e, por esta razão, constituem políticas de primeira linha/necessidade, sendo exemplo: as políticas de saúde, educação, profissionalização, habitação, transporte, cultura e lazer.

O inciso II, com redação pela Lei 13.257/2016, tem grande relevância dentro da esfera histórica da Assistência Social no Brasil, porquanto a promulgação da Constituição Federal de 1988 atribuiu à assistência social o caráter de políticapública de estado, alcançando o grau de direito do cidadão e dever do Estado, despindo-se da natureza de caridade e voluntarismo.

O legislador positivou o caráter de trabalho em conjunto quando da elaboração dos incisos III a VII atribuiu ações que devem ser desempenhadas junto ao Sistema de Garantia dos Direitos.

Frisa-se que tais ações devem ser implementares, sempre, de forma articulada e integrada com os demais sistemas nacionais de operacionalização de políticas públicas, especialmente, com os de saúde, de assistência social e de atendimento ao adolescente que pratica ato infracional, os quais têm instrumentos de gestão, respectivamente, o Sistema Único de Saúde (SUS), o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) (MACIEL, K. R. F. L. A., 2019)

Nesta mesma perspectiva, o legislador se preocupou em não retirar a criança e o adolescente de seu contexto familiar e sociocomunitário, permitindo que o atendimento integral às suas necessidades se dê de mediante políticas públicas ampliadas, integradas e articuladas, com a família como referência central.

Desta feita, inseridos pela Lei nº 12.010 de 29 de julho de 2009, são dignos de destaque os incisos VI e VII do artigo 87, pois aperfeiçoaram a pretensão da garantia ao convívio familiar de crianças e adolescentes quando fez inserir ações indispensáveis à construção da política de atendimento, sendo elas: a) políticas e programas de prevenção ou abreviação de período de afastamento e do convívio familiar e b) companhias de estímulo ao acolhimento sob a forma de guarda e à adoção.

Outro importante destaque é a incorporação, através da Lei nº 13.010 de 26 de junho de 2014, do dispositivo legal 70 –A ao Estatuto da Criança e do Adolescente, postulando à União, Estado, Distrito Federal e aos Municípios o dever de elaborar e executar políticas públicas destinadas a coibir o uso de castigo físico ou de tratamento cruel ou degradante e a difundir formas não violentas de educação e ao cuidado sem o uso de violência.

Art. 70-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão atuar de forma articulada na elaboração de políticas públicas e na execução de ações destinadas a coibir o uso de castigo físico ou de tratamento cruel ou degradante e difundir formas não violentas de educação de crianças e de adolescentes, tendo como principais ações:

I - a promoção de campanhas educativas permanentes para a divulgação do direito da criança e do adolescente de serem educados e cuidados sem o uso de castigo físico ou de tratamento cruel ou degradante e dos instrumentos de proteção aos direitos humanos;

II - a integração com os órgãos do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, com o Conselho Tutelar, com os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e com as entidades não governamentais que atuam na promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do

adolescente;

III - a formação continuada e a capacitação dos profissionais de saúde, educação e assistência social e dos demais agentes que atuam na promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente para o desenvolvimento das competências necessárias à prevenção, à identificação de evidências, ao diagnóstico e ao enfrentamento de todas as formas de violência contra a criança e o adolescente;

IV - o apoio e o incentivo às práticas de resolução pacífica de conflitos que envolvam violência contra a criança e o adolescente;

V - a inclusão, nas políticas públicas, de ações que visem a garantir os direitos da criança e do adolescente, desde a atenção pré-natal, e de atividades junto aos pais e responsáveis com o objetivo de promover a informação, a reflexão, o debate e a orientação sobre alternativas ao uso de castigo físico ou de tratamento cruel ou degradante no processo educativo;

VI - a promoção de espaços intersetoriais locais para a articulação de ações e a elaboração de planos de atuação conjunta focados nas famílias em situação de violência, com participação de profissionais de saúde, de assistência social e de educação e de órgãos de promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente.

Parágrafo único. As famílias com crianças e adolescentes com deficiência terão prioridade de atendimento nas ações e políticas públicas de prevenção e proteção.

As disposições expostas alhures visam não somente distribuir bens ou serviços à população, como também a viabilidade que esses bens e serviços importam na emancipação social dos indivíduos, promovendo cidadania e dignidade, não se tratando de meras benesses, porquanto os “consumidores finais” dessas políticas públicas são sujeitos detentores de direitos.

Assim, partindo da premissa de que crianças e adolescentes e suas famílias são o foco principal das políticas públicas destinadas a atender às suas necessidades, o legislador estatutário delineou as diretrizes a serem cumpridas no processo de estruturação das políticas de atendimento.

3.2.1 Diretrizes da política de atendimento

As diretrizes preconizadas no artigo 88 do Estatuto da Criança e do Adolescente são entendidas como um conjunto de instruções que devem ser seguidos na elaboração e na execução das políticas de atendimento. São elas:

Art. 88. São diretrizes da política de atendimento:

I - municipalização do atendimento;

II - criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais;

III - criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa;

IV - manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente;

V - integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional;

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

VII - mobilização da opinião pública para a indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade.

VIII - especialização e formação continuada dos profissionais que trabalham nas diferentes áreas da atenção à primeira infância, incluindo os conhecimentos sobre direitos da criança e sobre desenvolvimento infantil;

IX - formação profissional com abrangência dos diversos direitos da criança e do adolescente que favoreça a intersetorialidade no atendimento da criança e do adolescente e seu desenvolvimento integral;

X - realização e divulgação de pesquisas sobre desenvolvimento infantil e sobre prevenção da violência.

A primeira diretriz diz respeito à municipalização do atendimento, surge como conseqüência da descentralização político-administrativa.

Municipalizar não significa eximir a responsabilidade dos demais entes federativos de qualquer obrigação infanto-juvenil – à União e aos Estados compete o encargo de complementar a política de atendimento naquilo que ultrapassar as possibilidades dos Municípios. Municipalizar, portanto, consiste em reafirmar o poder e a responsabilidades das urbes em estruturar a política de atendimento local.

Sob esta diretriz, destaca-se a lição de Edson Sêda:

Assumindo a condição de adulto, o município brasileiro assume a contrapartida desta maioridade, que são os deveres de toda pessoa, individual ou coletiva, para com os que dela dependem. Enquanto era tratado como mera unidade administrativa do Estado, o Município sempre pôde, como as crianças jogar a solução de problemas para os que tutelavam: o Estado e a União. Agora, com a Constituição, a União, o Estado e o município são entidades autônomas e solidárias no encaminhamento dos destinos do Brasil e dos brasileiros. A Constituição é *grande contrato* que a sociedade brasileira firmou, distribuindo responsabilidades para cada uma destas esferas da realidade nacional. O município se governará em função dos interesses dos munícipes, seus habitantes, captando recursos e tomando decisões públicas em relação às questões que lhe são afetas. O Estado fará a mesma coisa na defesa dos interesses dos municípios que o compõem. E a União governará os assuntos que realizam aspirações comuns a todos os brasileiros, respeitadas as peculiaridades dos Estados e dos Municípios. (SÊDA, Edson, 2018, p. 554).

O inciso II do dispositivo legal em comento impõe a criação de Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente cuja responsabilidade é pautada na deliberação e controle das ações relacionadas à política de atendimento. Os conselhos trazem à realidade fática a participação popular na definição e controle de políticas públicas democráticas, no que diz respeito ao público infanto-juvenil.

Já o inciso III traz a instituição e a manutenção de programas específicos, podendo ter natureza protetiva ou socioeducativa, cujo planejamento e execução são de responsabilidade do Poder Executivo, por meio de uma das suas secretarias ou por intermédio das entidades de atendimentos.

Mais uma vez voltando à descentralização político-administrativa, esta se mostra ter grande relevância quando há necessidade de redesenhar o papel e a escala social da organização dos serviços de modo a facilitar a transferência das ações e fornecer uma distribuição igualitária de recursos financeiros, entre os entes federativos.

No que tange ao inciso IV, este prevê a criação e manutenção de Fundo Nacional, Estadual e Municipal, vinculado aos respectivos Conselhos dos Direitos da Criança e Adolescentes, para que seja possível implementar todos os projetos e políticas voltados a este público.

Quanto ao inciso V do artigo 88 do ECA, o termo “atendimento” deve ser entendido de forma ampla, incluindo o primeiro momento em que ao adolescente é imputado o ato infracional, até o final do processo. O Sistema da Justiça deve ser ágil e integrado, permitindo que os direitos e garantias sejam conferidos desde o primeiro instante.

No momento da execução da medida socioeducativa, tais características de ordem garantista também deve preponderar, sendo essencial o entrelace junto às demais políticas setoriais com o fito de a ressocialização se dê de modo efeito.

Utilizando deste mesmo raciocínio, o legislador que instituiu o inciso VI do artigo 88 através da Lei 12.010/2009, eliminou a lacuna legislativa no que condizia ao afastamento das crianças e adolescentes do convívio familiar em função da aplicação da medida protetiva de acolhimento institucional, dando ao Sistema da Justiça (Ministério Público, Judiciário e Defensoria), conselho tutelar e aos demais responsáveis na execução de políticas básicas de assistência, o dever de agilizar o atendimento de crianças e adolescentes inseridos nos programas de acolhimento familiar ou institucional e, conferir rápida reintegração familiar ou, na impossibilidade, inserção em família substituta.

O artigo 88, inciso VII do Estatuto em pauta, instrui a instalação de instrumentos que possam fazer mobilizar a opinião pública, com a finalidade de abranger diversos segmentos da sociedade. O caráter fundamental deste dispositivo está justificado no sentido de que não há possibilidade de se fazer uma política pública efetiva, sem que se tenha como base a opinião pública.

A referida mobilização pode acontecer por meio de campanhas nos principais meios de divulgação, distribuição de cartilhas a respeito do Estatuto da Criança e do Adolescente nas escolas, centros comunitários e palestras.

Por fim, as disposições dos incisos VIII, IX e X do artigo 88 do ECA têm a pretensão de direcionar políticas de atendimento para a primeira infância, dadas as peculiaridades desta faixa etária.

3.3 Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) –Conceito e Natureza Jurídica.

Como visto a inserção de um Conselho Municipal faz parte de uma das diretrizes de atendimento à criança e ao adolescente, conforme se extrai do artigo 88, inciso II do ECA, já minuciosamente demonstrado anteriormente, e tem como característica principal a composição paritária, ou seja, formação por igual número de representantes do governo e da sociedade civil, garantida a participação desta última através das organizações representativas.

Na figura de órgãos deliberativos e controladores, os Conselhos são órgãos colegiados criados por lei com a missão institucional de decidir e, ainda, controlar as

políticas públicas relacionadas à infância e à juventude.

Segundo Felício Pontes Júnior, é possível agregar ao Conselho Municipal:

Do ponto de vista dos direitos infanto-juvenis, trata-se de uma das respostas encontradas para assegurar, em última análise, a proteção integral a crianças e adolescentes no Brasil; - do ponto de vista participativo, é o instituto jurídico-político idealizador de uma modalidade do direito de participação política que exerce o efetivo controle sobre os atos governamentais das políticas para a infantoadolescência. (PONTES JÚNIOR, Felício. 1993. p.14).

Os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente constituem um fato inovador bem como as pessoas que os compõem, pois são peças fundamentais na garantia da participação da sociedade na construção de uma política de atendimento que possa, de fato, concretizar e assegurar em grau de extrema prioridade a política da proteção integral aos jovens.

Sua natureza de órgão público se distingue dos demais órgãos que compõem à Administração Pública, ao passo que, mesmo isentos de personalidade jurídica própria, possuem independência e autonomia em relação ao Poder Executivo.

Apesar de parecerem características incompatíveis entre si, já que a ausência de personalidade jurídica e a autonomia estabelecem perplexidades na natureza jurídica desses órgãos, este desconforto interpretativo é afastado a partir da percepção de que os Conselhos de Direitos das Crianças e Adolescentes nada mais são que o próprio Poder Executivo exercendo sua função de satisfazer os interesses da coletividade, conjuntamente aos representantes diretos da população, que em exercícios são chamados de agentes públicos.

Portanto, são concebidos como órgãos da esfera do Poder Executivo, com capacidade decisória em relação ao público infanto-juvenil, não importando a ausência de personalidade jurídica para estar em juízo como sujeitos ativos ou passivos de demandas relacionadas ao desenvolvimento de suas atribuições.

Cabe a lei de criação dos Conselhos determinar a composição do colegiado, ocasião em que o legislador fica limitado a impor o quesito de paridade, segundo o que fora amplamente demonstrado no artigo 88, inciso II do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Dessa forma, cabe aos entes federativos e, neste caso à municipalidade, já que neste tópico se estuda o Conselho Municipal da Criança e do Adolescente, a formação do respectivo conselho, de maneira que melhor achar conveniente, sem limitação quanto ao número de membros, sendo apenas necessário garantir a representação igualitária da sociedade civil e do Poder Público, a fim de que as deliberações democráticas.

Tradicionalmente, são indicados para compor o Conselho, órgãos que já tenham viés voltado à política de atendimento da população infanto-juvenil, como por exemplo, os órgãos incumbidos pelas políticas sociais básicas, pelas políticas de assistência social e aqueles que exercem planejamento nas ações de governo.

De modo concomitante, na ala não governamental, participam entidades que providenciam políticas de assistência e proteção especial e também associação de moradores.

Além da questão social e participativa quanto à criação dos Conselhos, é de extrema importância frisar que em sendo o caso de omissão do Poder Público para com estes, tem como consequência a proibição de repasse de recursos financeiros

destinados à satisfação de programas e projetos voltados à política de atendimento.

Esta é a interpretação que pode ser obtida através do artigo 261, parágrafo único do Estatuto da Criança e do Adolescente:

Art. 261 (...)

Parágrafo único. A União fica autorizada a repassar aos estados e municípios, e os estados aos municípios, os recursos referentes aos programas e atividades previstos nesta Lei, tão logo estejam criados os conselhos dos direitos da criança e do adolescente nos seus respectivos níveis.

Sob esta cognição, entende-se que não havendo Conselho do Direito da Criança e do Adolescente em determinada urbe e, sendo verificado o repasse indevido de verba pela União ou pelo Estado, ensejará anulação do ato na esfera judicial.

3.3.1 Análise de Dados – Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) da cidade de Santos/SP.

O Município de Santos está localizado na Região Metropolitana da Baixada Santista, Litoral de São Paulo/SP, distando cerca de 80km da capital paulista. Segundo os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, de acordo com o censo de 2010, a densidade demográfica é de 1.494,28 hab/km² com uma população de 419.400 (quatrocentos e dezenove mil e quatrocentas) pessoas e uma estimativa crescente para 2020, alcançando o patamar de 433.656 (quatrocentos e trinta e três mil seiscentas e cinquenta e seis) pessoas.

Nota-se que por ser uma cidade populosa, dá-se certo realce à indispensabilidade de um plano de ação para com as crianças e adolescentes, questão que foi reconhecida pelo legislador municipal quando instituiu a Lei Municipal nº 736 de 10 de junho de 1991, cuja disposição versa sobre a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente nos termos da Lei Federal nº 8069 de 13 de Julho de 1990.

Quanto à criação do Conselho Municipal da Criança e do Adolescente na urbe em pauta, verifica-se o estrito cumprimento dos requisitos gerais relativos aos Conselhos, em absoluta consonância e obediência ao critério da paridade entre órgãos governamentais e sociedade civil, segundo o artigo 5º da referida Lei Municipal.

Artigo 5º - Fica criado o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, órgão deliberativo e controlador das ações destinadas à infância e adolescência no Município, vinculado ao Gabinete do Prefeito, observada a composição paritária entre órgãos governamentais e sociedade civil, por meio de organizações representativas nos termos da Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990. (Lei nº 1336 / 10.08.94) Parágrafo único - O Poder Executivo garantirá a infra-estrutura básica ao seu funcionamento. (Lei nº 1336 / 10.08.94)

Fora positivada de maneira explícita que a finalidade do CMDCA é garantir o cumprimento dos direitos infanto-juvenis, principalmente, à vida, saúde, alimentação, educação, cultura esporte, lazer, etc., ressaltando-se que o Conselho ficará incumbido de ocupar a figura garantidora de um atendimento digno em sendo o caso de ameaça ou violação de um direito por parte do Estado, ou em razão da ação ou omissão dos responsáveis, conforme se extrai da testilhado artigo 6º da Lei nº 736/91.

Artigo 6º - O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente tem por finalidade garantir a efetivação dos direitos da criança e do adolescente, referentes à vida, saúde, alimentação, educação, cultura,

esporte, lazer, profissionalização, dignidade, respeito, liberdade e convivência familiar e comunitária. Parágrafo único - Nos casos em que os direitos forem ameaçados ou violados por ação ou omissão da sociedade ou do Estado, por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável ou em razão de sua conduta, o Conselho garantirá o atendimento conforme o estabelecido em lei.

Portanto, torna-se perceptível que a função do CMDCA se consubstancia em desenvolver uma gestão de cunho consciente, prudente e sensato, ocupando a posição de uma figura participativa no que diz respeito à criação de políticas de atendimento e como agente fiscal dos projetos já em execução.

Administrativamente, o CMDCA deve providenciar o que for pertinente para o registro das entidades não governamentais, autorizar o funcionamento destas e controlar e fiscalizar os recursos advindos do Fundo Financeiro.

Sobre esta última competência, é de suma relevância mencionar que a Lei Municipal em estudo também preconiza a formação do Fundo Financeiro Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, com o escopo de angariar recursos para serem implantados nas políticas sociais públicas e as demais ações que forem adequadas ao fim que se destina o Conselho.

Artigo 10 - Fica criado o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, vinculado e administrado pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, com a finalidade de captar e aplicar recursos na implantação e manutenção das políticas sociais públicas, bem como a outras iniciativas destinadas à infância e juventude.

O alegado capital pode ser obtido de através das oportunidades trazidas pela Lei, abrangendo além das destinações do Conselho Nacional e Estadual da Criança e Adolescente, as doações de pessoas físicas ou jurídicas, de acordo com o seu artigo 11 abaixo transcrito, as quais podem ser feitas através do portal eletrônico no *website* da Prefeitura Municipal de Santos.

Artigo 11 - O Fundo é constituído de:

I - recursos provenientes dos Conselhos Nacional e Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente;

II - doações, auxílios, contribuições e legados que lhe forem destinados, inclusive aqueles suscetíveis de abatimento do imposto de renda;

III - valores provenientes de multas decorrentes de condenação em ações de imposição de penalidades administrativas, previstas na lei 8.069/91;

IV - rendas eventuais, bem como as resultantes de depósito e aplicação de capitais;

V - créditos orçamentários e adicionais que lhe sejam destinados.

Por intermédio destes mandamentos legais, ratifica-se a essência do Conselho Municipal da Criança e do Adolescente, que traz à tona a materialização das determinações legais propostas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente em âmbito Municipal, ou seja, aperfeiçoando a aproximação entre o Poder Público e seus munícipes.

No mais, em explanação precedente fora pontuado que a formação do Conselho ficaria a cargo do legislador deliberar, utilizando-se de seu amplo juízo, acerca da melhor forma de composição.

Assim, pela leitura da Lei Municipal nº 736/1991, especificamente em relação

à disposição de seu artigo 9º, em Santos a composição do Conselho Municipal da Criança e do Adolescente se dá:

Artigo 9º - O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente é composto por 22 (vinte e dois) membros, sendo:

I – 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Ação Comunitária e Cidadania;

II – 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Educação;
III – 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Saúde;

IV – 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Cultura;
V – 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Esportes;

VI – 01 (um) representante do Departamento de Assuntos Comunitários da Zona Noroeste – Secretaria Municipal de Governo;

VII – 01 (um) representante do Departamento de Assuntos Comunitários dos Morros – Secretaria Municipal de Governo;

VIII – 04 (quatro) representantes das Secretarias de Estado com atuação na área da criança e do adolescente e interface na Região Metropolitana da Baixada Santista; Delegacia de Ensino de Santos, da Secretaria de Estado da Educação; Polícia Militar; Polícia Civil;

IX – 01 (um) representante das entidades de atendimento direto a crianças de 0 a 6 anos;

X – 01 (um) representante das entidades de atendimento direto a crianças de 7 a 12 anos;

XI – 01 (um) representante das entidades de atendimento direto a adolescentes de 13 a 18 anos;

XII – 01 (um) representante das entidades de atendimento direto a crianças e adolescentes portadores de necessidades especiais;

XIII – 01 (um) representante das entidades de estudo e pesquisa;

XIV – 01 (um) representante das entidades sindicais ou outras organizações de trabalhadores;

XV – 01 (um) representante da iniciativa privada;

XVI – 01 (um) representante de organizações de pais;

XVII – 01 (um) representante de movimentos de defesa dos direitos da criança e do adolescente;

XVIII – 02 (dois) representantes de movimentos e organizações sociais.

Tão logo, as indicações dos conselheiros representantes do Poder Público se concretizam com a designação pelos responsáveis dos órgãos que compõem o conselho, dentro do prazo de 15 (quinze) dias após a notificação do Conselho para este fim. Já os membros da sociedade civil serão eleitos pelo voto das entidades não governamentais que compõem o Fórum Municipal da Criança e do Adolescente, mediante assembleia convocada por este, em igual prazo.

Em ambos os casos os membros do Conselho e os respectivos suplentes exercerão mandato de dois anos, admitindo-se recondução por mais dois períodos, no máximo e, quando do término do mandato, a nomeação e posse dos Conselheiros subsequentes far-se-á pela Diretoria do Conselho em exercício.

Consoante à análise dos dados contidos junto ao *website* da Prefeitura Municipal de Santos/SP e, juntamente, com as informações concedidas pelo Senhor Wilson Carlos Bregochi Júnior, matrícula S0485577, assistente social atuante no CMDCA desta urbe, a Diretoria Executiva, gestão 2019/2021, é formada pela Presidente Suzete Faustina dos Santos; Vice-Presidente Edmir Santos Nascimento; 1º Secretária Cristina de Almeida Vida Madeira Costa; 2º Secretária Claudia Diegues Krawczuk; Coordenadora da Câmara Financeira Fernanda de Souza Santos.

Em se tratando propriamente das atuações do CMDCA, ficou constatada a obtenção, aprovação e o financiamento por meio dos recursos do Fundo, os seguintes projetos no ano de 2019 e 2020, respectivamente:

PROJETOS 2019:

- **PROJETO COLIBRI – ENTRELAÇANDO ESCOLA E COMUNIDADE**

Entidade: UACEP – UNIÃO DE AMPARO À COMUNIDADE DE ESCOLAS PÚBLICAS

Público Alvo: Aproximadamente 1.000 (mil) alunos na faixa etária de 0 a 17 anos, matriculados no Sistema de Ensino de Santos e seus familiares.

Objetivo: Realizar a reinserção das crianças e adolescentes em situação de infrequência e/ou abandono (evasão) escolar nas instituições de ensino públicas em que estão matriculados.

Valor: R\$ 397.869,00 (trezentos e noventa e sete mil, oitocentos e sessenta e nove reais)

- **PROJETO SOU JOVEM - SOU CIDADÃO**

Entidade: FUNDAÇÃO SETTAPORT de Responsabilidade Social E Integração Porto Cidade.

Público Alvo: 240 adolescentes de 14 a 17 anos e seus familiares jovens e adultos prioritariamente oriundos dos bairros Jardim São Manoel, Jardim Piratininga (e Vila dos Criadores), Alemoa, Saboó (e Vila Pantanal), Jd. Castelo, Estuário e SEDS (Secretaria de Desenvolvimento Social), em situação de medidas socioeducativas de prestação de serviço a comunidade.

Objetivo: Promover cursos de qualificação profissional aos adolescentes.

Valor: R\$300.000,00 (trezentos mil reais)

- **“ENFRENTANDO A VIOLÊNCIA”**

Entidade: Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Santos.

Público Alvo: Profissionais das diversas Secretarias Municipais, prioritariamente: Educação, Saúde, Assistência Social e Esporte; bem como para profissionais da rede de atendimento (entidades).

Objetivo: Refletir sobre as piores formas de violações e os aspectos culturais que fortalecem essas violações, principalmente no que tange as questões de gênero, etnia, deficiências, questões de saúde mental, dentre outros no viés da proteção integral e dos direitos humanos.

Valor: R\$ 37.040,00 (trinta e sete mil e quarenta reais)

PROJETOS EM 2020:

- **CULTURANDO - CULTURA, ESPORTE E CIDADANIA AO ALCANCE DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES - RENOVAÇÃO**

Entidade: Associação Beneficente Mãos Entrelaçadas

Público Alvo: 150 crianças, adolescentes com faixa etária entre 5 e 17 anos, e seus familiares, residentes na área continental de Santos.

Objetivo: Proporcionar as crianças e adolescentes, residentes na Área Continental de Santos, ações de cultura, esporte e cidadania.

Valor: R\$ 190.040,00 (cento e noventa mil e quarenta reais)

- **BEM NA FOTO – RENOVAÇÃO**

Entidade: VITAE DOMINI – Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Social

Público Alvo: 90 Crianças com medida protetiva, adolescentes que ainda não

tiveram a medida socioeducativa aplicada e ou aqueles em cumprimento de medida socioeducativa restritiva de direitos ou liberdade, bem como, crianças e adolescentes que se encontram em situação de vulnerabilidade social e pessoal, todos pelo cometimento de ato infracional referente ao Tráfico de Drogas e suas famílias.

Objetivo: Atender crianças, adolescentes e suas famílias que estejam inseridos no contexto da pior forma de Trabalho Infantil: o Tráfico de Drogas.

Valor: R\$ 278.449,00 (duzentos e setenta e oito mil quatrocentos e quarenta e nove reais).

- **COLIBRI - ENTRELAÇANDO ESCOLA E COMUNIDADE**

Entidade: União de Amparo à Comunidade de Escolas Públicas

Valor: R\$ 399.989,00 (trezentos e noventa e nove mil novecentos e oitenta e nove reais)

- **ANCHIETA SOCIAL - RENOVAÇÃO**

Entidade: Fundação Settaport de Responsabilidade Social e Integração Porto Cidade

Público Alvo: Tratam-se de 240 crianças, adolescentes de 06 a 14 anos e seus familiares jovens e adultos dos bairros Jardim São Manoel e da comunidade Caminho da União (localizada no mesmo bairro), Alemoa, Jardim Piratininga e Vila dos Criadores. A respeito da situação econômica, 70% das famílias dos beneficiários possuem renda familiar de até um salário mínimo. Estes jovens estão expostos a todos os tipos de riscos sociais.

Objetivo: Promover o acesso ao esporte educacional às crianças e adolescentes das comunidades acima referidas, e cursos de geração de renda e qualificação profissional a seus familiares, preparando-os para o Mundo do Trabalho.

Valor: R\$ 172.281,00 (cento e setenta e dois mil duzentos e oitenta e um reais).

- **CAPACITAÇÃO CRIATIVA**

Entidade: Secretaria de Desenvolvimento Social - SEDS

Público Alvo: No mínimo 100 famílias beneficiadas, oportunizando 320 vagas nos cursos oferecidos. As famílias residentes no bairro Anchieta, Jd. Piratininga, Jd. São Manuel e Vila dos Criadores serão referenciadas pelo CRAS da região.

Objetivo: Oportunizar a qualificação profissional visando a promoção da família por meio de melhoria da renda.

Valor: R\$ 177.910,40 (cento e setenta e sete mil novecentos e dez reais e quarenta centavos)

- **SOU JOVEM - SOU CIDADÃO**

Entidade: Fundação Settaport de Responsabilidade Social e Integração Porto Cidade

Valor: R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais).

Face aos detalhamentos de cada um dos projetos aprovados pelo CMDCA de Santos/SP, perceptível se torna o empenho da Municipalidade em cumprir, através de seu Conselho, o dever de propulsora dos direitos e garantias da criança e do adolescente, dando-se especial cuidado aos jovens que vivem em bairros periféricos da cidade, de acordo com a classificação do público alvo acima detalhada.

Esta atenção peculiar às periferias tem estreita ligação com o fato da Baixada Santista, ainda segundo o Censo de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, conter 192 comunidades, das quais 38 estão concentradas em cidade de Santos, onde também está localizada a maior comunidade de palafitas do Brasil – tipo de habitação sustentada por estacas às margens de um rio – a favela do Dique Vila Gilda, que abriga cerca de 26.000 (vinte e seis mil) pessoas, em 3.490 (três mil quatrocentos e noventa) casas.

O intuito da Prefeitura Municipal de Santos é notadamente fazer materializar, por meio de suas políticas de atendimento à criança e ao adolescente, um mesossistema que serve como pilar para o desenvolvimento deste público, apesar dos programas acima pontuados, em relação ao percentual de comunidades existentes nesta urbe e o público alvo, resultarem em números ínfimos à realidade.

4.A AUSÊNCIA DO PODER PÚBLICO ATRAVÉS DO CINEMA BRASILEIRO:“CIDADE DE DEUS”

O longa metragem é um dos grandes filmes brasileiros de ação, baseado em fatos reais, trazido para o cinema em 2002, por Fernando Meirelles, a partir de da leitura do livro de mesmo nome, de autoria de Paulo Lins.

As adaptações retratam o crescimento do crime organizado na Cidade de Deus, favela que teve sua construção em meados de 1960, época em que o complexo-habitacional contava com pouco acesso à água e eletricidade, ocupando olugar de comunidade mais perigosa do Rio de Janeiro em 1980. *Cidade de Deus* é intitulado um dos filmes mais importantes de todos os tempos, em razão de suas qualidades estéticas e artísticas, sendo fieis ao retratar a vida daqueles que vivem à margem da sociedade.

O enredo é contado, em princípio, pelo personagem Buscapé ainda criança, o protagonista-narrador que cresce em um ambiente muito violento e presencia a

ascensão do crime na comunidade em que vive.

A história se inicia elucidando os atos infracionais de três adolescentes, Cabeleira, Alicate e Marreco, os quais são conhecidos como “o Trio Ternura”, que roubam dinheiro ou bens de uso comum de seus semelhantes, como botijão de gás, dividem com os demais habitantes da favela e, em troca, ganham a “proteção” deles.

Um destes jovens, Marreco, é o irmão mais velho de Buscapé, que apesar das circunstâncias não tão favoráveis, estão inseridos em uma família estruturada, sustentada pelo pai, pescador e vendedor de peixes, grande repudiador das atitudes criminosas de seu filho mais velho.

O trio ternura tem vários seguidores, entre eles, Dadinho, uma criança totalmente inserida na criminalidade, usuária de drogas, sem qualquer apoio familiar e sem qualquer demonstração sentimental ao longo de sua aparição no enredo.

Visando a obtenção de recursos financeiros, a gangue dá certa atenção a Dadinho quando da elaboração de um plano de assalto a um motel. O trio é convencido, estabelecem um acordo de não matar ninguém e, concordando que Dadinho é muito novo para participar de forma ativa do crime, resolvem deixá-lo do lado de fora com a função de avisar caso a polícia chegasse, ocasião em que Dadinho se vê completamente contrariado com decisão dos demais.

Ocorre que após Marreco, Cabeleira e Alicate adentrarem ao motel para dar início à execução do plano, Dadinho resolve não seguir com ele. Assim, dá sinal aos demais para fazê-los crer que a polícia tinha chegado ao local, a fim de que estes saíssem do mesmo e, então, realiza um verdadeiro massacre no estabelecimento.

O massacre chama a atenção da polícia, fazendo com que o Trio Ternura deixasse a favela. Alicate se junta à igreja, Cabeleira é morto pela polícia ao tentar escapar com sua namorada e Marreco é morto por Dadinho, depois de tentar roubar o dinheiro do menino e de seu amigo Bené, que estavam se escondendo após os crimes cometidos no motel.

Neste íterim, o narrador entra na adolescência e estudando em um colégio público, passa se inserir em um ciclo de amizades com jovens de realidade diversa da dele e por isso, Buscapé passa a ter referências positivas em sua trajetória.

Mesmo sendo jovens com condições sociais melhores, todos os personagens têm certo interesse na *cannabis*, droga popularmente conhecida como maconha, e em virtude de serem amigos de Buscapé, despertam curiosidade em conhecer a favela.

Com a convivência com pessoas fora do âmbito da criminalidade e certamente sofrendo influências daquilo que viu seus familiares passarem com a perda do irmão para a criminalidade, o narrador passa a desenvolver pretensões no ramo da fotografia, desenvolvendo suas habilidades como um *hobbie* entre os amigos.

À medida que Buscapé cresceu, Dadinho que no início da trama era uma criança, ainda muito jovem, na adolescência, ocupa o lugar de chefe da comunidade, passando a ser conhecido como Zé Pequeno, o mais temido pelas suas atitudes pautadas em condutas impensáveis e irresponsáveis.

Como grande aliado de Zé Pequeno, o filme também retrata a história de Bené, que ao contrário de seu amigo, tem boas relações com todos os moradores da Cidade de Deus, sendo, inclusive, querido por muitos.

Bené tem a índole pacífica, através de diálogos não violentos consegue mediar situações sem muitos problemas. Como integrante do tráfico, Bené passa a ter contato

com Thiago, garoto de classe média, integrante do ciclo de amigos de Buscapé, que se dirigia à Cidade de Deus para comprar entorpecentes.

Bené então passa a ser atraído pelo estilo de vida do rapaz, pelo seu vestuário, modos de falar e se comportar e, desejando estar incluído no mesmo nicho de amizades, passar a frequentar ambientes diferentes e, sobretudo, desejando deixar de ser visto como um “favelado”, Bené estreita amizade com Thiago e com o restante dos adolescentes do mesmo convívio, até mesmo Buscapé. Zé Pequeno, por sua vez, não fica muito contente com a postura do colega, certamente por se sentir inseguro com a mudança de pensamentos do amigo,

temendo perder um grande aliado.

O chefe da comunidade somente era impedido de realizar tamanhas crueldades para com as pessoas em razão da figura de Bené, que sempre direcionava o amigo a ter atitudes menos bárbaras e impiedosas.

Acontece que a postura impositiva de Zé Pequeno não era de pleno alcance, pois certa circunscrição da Cidade de Deus, denominada Caixa Alta, era liderada por seu arqui-inimigo, Cenoura, cujas posturas para com as regras da comunidade não era muito complacente, o que despertava em Zé Pequeno grande repugnância.

Bené decide deixar sua vida criminal para trás e se mudar para uma fazenda, assim, faz uma grande festa de despedida na comunidade, conseguindo reunir pessoas de diferentes grupos de dentro e fora da Cidade de Deus.

Nesta festa, Zé Pequeno tenta chamar uma moça para dançar e recebendo uma resposta negativa de uma das moças, humilha o companheiro dela, o Mané Galinha, como uma forma de alimentar seu ego e manter respeito.

Ali, um desafeto de Zé Pequeno, acreditando ser uma ótima oportunidade para eliminá-lo, resolve efetuar disparos, os quais, acabam acertando Bené, levando-o à óbito.

Após a morte de Bené, Zé Pequeno estupra a namorada de Mané Galinha e mata seu tio e irmão. Galinha, procurando vingança, se alia a Cenoura. Depois de matar um dos homens de Zé e ferir o próprio, uma guerra entre as duas facções começa envolvendo toda a Cidade de Deus. Ambos os lados recrutam mais e mais "soldados".

Ao ser ferido e encaminhado a um hospital, os grandes veículos midiáticos foram atrás de Mané Galinha para obter informações e transmitir entrevistas exclusivas, o que despertou em Zé Pequeno notável inveja de sua visibilidade.

Buscapé que a esta altura já passara por diversas tentativas de emprego, todas sem muito sucesso, chegando a pensar seriamente a se aliar ao crime, agora estava firme trabalhando em uma editora de jornal.

Então, sabendo das habilidades fotográficas de Buscapé, Zé Pequeno, para não ficar em patamar desigual em relação à Mané Galinha, faz Buscapé tirar fotos dele e da sua gangue.

Como Buscapé exercia atividades laborais em um ambiente em que era comum revelar fotografias, assim o fez com as que tirou para o chefe da comunidade. Porém, sem o conhecimento de Buscapé, uma repórter decide publicar as fotos no jornal e, temendo pelo infortúnio, o narrador acha que Zé Pequeno quer matá-lo, mas na verdade Zé fica muito satisfeito com seu ganho de notoriedade.

Com toda a repercussão junto à mídia, a polícia decide intervir e, então, invade a comunidade. Mané Galinha é morto em uma emboscada. Cenoura e Zé Pequeno são pegos pela polícia, mas as autoridades sabendo da probabilidade de receber propina liberam Zé ao receberem proventos financeiros. No entanto, este acaba sendo morto a tiros por crianças da Caixa Alta, local comandado por seu rival, Cenoura.

Buscapé conseguiu obter fotografias dos principais momentos da invasão, sendo que a mais importante – a que retratou a morte de Zé Pequeno – foi capa nos grandes jornais, o que fez conseguir um emprego como fotógrafo na editora e ser reconhecido por seu verdadeiro nome, Wilson Rodrigues.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ante a análise do tema explanado, observa-se que crianças e adolescentes para terem um futuro com dignidade, oportunidade e responsabilidade dependem de ações positivas por parte do Poder Público em conluio às famílias.

Como visto, a evolução histórica do direito da criança e do adolescente foi o mais importante dos acontecimentos no que tange a este público, a fim de que se chegasse ao patamar ideológico atual, com viés garantista e promissor.

A Constituição Federativa do Brasil de 1988 é a materialização do mais alto nível de proteção às crianças e adolescentes, pois trouxe de modo inovador a postulação em favor destas, como papel crucial nesta conquista.

Ainda na figura de magnitude extrema, positivou no país as grandes discussões internacionais a respeito dos direitos do público infante-juvenil, dando estrutura inicial para a instituição de uma Lei Especial, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), tornando-o um direito fundamental e, portanto, imutável e intransponível.

O ECA, por sua vez, não só reafirmou as crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, como também regulamentou o modo de operacionalizar de maneira prática o direito à família, à educação, saúde, em termos de prioridade, valendo-se de princípios relevantes para aplicação de seus mandamentos.

Outrossim, ainda auferiu competências aos entes federativos, União, Estados, Distrito Federal e Municípios como uma vertente para o Poder Público estar ainda mais próximo dos destinatários finais de seus provimentos e, assim, alcançar real efetividade em suas decisões.

Neste contexto, mostrou-se totalmente pertinente a incidência da Teoria Bioecológica do Desenvolvimento Humano, de Urie Bronfenbrenner, uma vez que por intermédio desta é possível compreender a vulnerabilidades relativas ao desenvolvimento de crianças e adolescentes.

Envolver-se da referida teoria faz da instituição familiar bem como de cada um dos entes federativos, conhecedores de seus respectivos lugares, com domínio para exercer o que lhes for cabível, já que compreendem o contexto ecossistêmico em que estão inseridos, dando-lhes mais segurança e lucidez quanto a qual comportamento adotar em uma circunstância em que se faz imprescindível o cuidado imediato, como na situação de abandono e/ou maus tratos.

Ademais, da análise de aspectos práticos fica claro que mesmo em cidades consideradas de grande capacidade, ainda com a realização de políticas públicas aprovadas pelos Conselhos Municipais, estas ainda não se fazem suficientes para alcançar êxito total, face à discrepância proporcional do público ativo em cada um dos projetos em razão do número de jovens que necessitam do efetivo atendimento.

Desta maneira, fica evidenciado que mesmo com a incidência do Estatuto da Criança e do Adolescente, com suas diretrizes específicas, ainda assim os entes federativos pecam no que concerne à efetividade dos direitos e à proteção do público infanto-juvenil, tirando como base os dados extraídos do Município de Santos.

Existindo um arcabouço jurídico fortemente estruturado e ao tomar como pilar a essencialidade humanitária e social do desenvolvimento de crianças e adolescentes, o cenário das cidades brasileiras, principalmente na que fora objeto de estudo no presente trabalho, deveria se apresentar de modo absolutamente diverso.

Perceptível, portanto, que os aspectos teóricos do que concerne à integridade e política de atendimento aos jovens não são amplamente aplicáveis, porquanto os investimentos pelo Poder Público para fazer concreto o direito da criança e do adolescente, infelizmente, não são suficientes.

Nota-se que são escassas as políticas voltadas à primeira necessidade, daí se mostra, em caráter de extrema crucialidade, a atenção dos entes federativos, a partir da competência concorrente, para os estudos científicos acerca da Teoria Bioecológica do Desenvolvimento Humano, pois esta explana em detalhes a importância das atividades inter-relacionais e como são indispensáveis para moldar o futuro de um jovem.

O longa metragem Cidade de Deus é a perfeita retratação do que acontece com a inércia do Estado, como ocorrera no Rio de Janeiro em meados de 1960. O filme realiza uma crítica severa quanto à inobservância para com as vulnerabilidades da infância e da juventude e como condutas passivas resultam consequências drásticas a toda sociedade.

Deve ser firmado, por conseguinte, um estudo aprofundado sobre como os ambientes ecossistêmicos são preponderantes, tornando-se possível realizar políticas de atendimento flexíveis, amoldáveis à realidade, dando-se total cumprimento às diretrizes, direitos e garantias previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente, de maneira a semear, ainda que a longo prazo, bons frutos desde a primeira infância a fim de que se alcance resultados exuberantes para estruturação do país, com futuros adultos detentores de senso crítico, inseridos no mercado de trabalho, participantes ativos da sociedade, enfatizando que a proteção a começar dos primeiros passos é o que conduz o amanhã de todos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS OBRAS:

Bronfenbrenner, Urie. **Bioecologia do Desenvolvimento Humano** [recurso eletrônico]: **tornando os seres humanos mais humanos** / Urie Bronfenbrenner; tradução: André de Carvalho – Barreto; revisão técnica: Sílvia H. Koller. – Dados eletrônicos. – Porto Alegre: Artmed, 2012.

COLLODEL-BENETTI, I.; VIEIRA, M. L.; CREPALDI, M. A.; RIBEIRO-SCHNEIDER, D. Fundamentos de la teoría bioecológica de Urie Bronfenbrenner. **Pensando Psicología**, v. 9, n. 16, p. 89-99, 15 dic. 2013. Disponível em: <<https://revistas.ucc.edu.co/index.php/pe/article/view/620>> Acesso em 24 de agosto de 2020.

DIAS, Maria Berenice. **Manual e Direito das Famílias.** / Maria Berenice Dias – 13. ed. rev. ampl. e atual. – Salvador: Editora Juspodivm, 2020.

MACIEL, K. R. F. L. A. **Curso de direito da criança e do adolescente.** São Paulo: Saraiva, 2019;

SÊDA, Edson, art.87. In: VERONESE, Josiane Rose Petry; SILVEIRA, Mayra; CURY, Munir (coord.). **Estatuto da Criança e do Adolescente comentado**. Comentários jurídicos e sociais. 13. Ed. Rev. e atual. São Paulo. Malheiros, p. 554.

SOUZA, Celina. "Políticas Públicas: Questões Temáticas e de Pesquisa", **Caderno CRH 39**: 11-24. 2003

ZAPATER, Maíra. **Direito da Criança e do Adolescente/ Maíra Zapater** – São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

SITES:

BRASIL, Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 18 jun. de 2020.

BRASIL, Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 16 jul. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm> Acesso em: 20 jun. 2020

CIDADE DE DEUS. Globo Filmes. **Amazon Prime Video**. Disponível em <https://www.primevideo.com/detail/0QFZLVYFPORZKPBGE2CEI8I7YT/ref=atv_hm_hom_1_c_8pZiqd_2_1> Acesso em: 13 out. 2020.

CONSELHO MUNICIPAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. **Prefeitura Municipal de Santos**. Disponível em: <<https://www.santos.sp.gov.br/?q=portal/cmdca>> Acesso em: 30 set. 2020.

GARCIA, Diego. Maior favela de palafitas do Brasil enfrenta pandemia incêndio e enchentes. **JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO**. 2 jun. 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/06/maior-favela-de-palafitas-do-brasil-enfrenta-pandemia-incendio-e-enchentes.shtml#:~:text=De%20acordo%20com%20dados%20do,Cubat%C3%A3o%2C%20a%20maior%20da%20regi%C3%A3o.>>> Acesso em: 14 out. 2020.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes Embargos Culturais, Ordenações das Filipinas. **CONJUR**. 12 mar. 2017. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2017-mar-12/embargos-culturais-ordenacoes-filipinas-violencia-mulheres>> Acesso em: 10 jun. 2020.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **IBGE**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/santos/panorama>> Acesso em: 03 out. 2020.

SANTOS, Lei Municipal nº 736 de 10 de junho de 1991. Dispõe Sobre a Política De Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente nos termos da Lei Federal Nº 8069, de 13 De Julho De 1990, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município, Santos, SP, 11 jul. 1991**. Disponível em: <https://www.santos.sp.gov.br/static/files_www/conselhos/CMDCA/lei_736-cmdca.pdf> Acesso em: 30 set. 2020.