

# Os desafios da implementação de políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua: um guia comentado

Irene Rizzini

Juliana Batistuta Vale

Renata Mena Brasil do Couto



O Centro Internacional de Estudos e Pesquisas sobre a Infância - CIESPI é um centro de estudos e de referência associado à Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), dedicado ao desenvolvimento de pesquisas e projetos sociais voltados a crianças, adolescentes, jovens e seus elos familiares e comunitários. Tem como meta subsidiar políticas e práticas sociais para esta população, contribuindo para o seu desenvolvimento integral e para a promoção e defesa dos seus direitos.



*Rio de Janeiro, abril de 2018*

Esta publicação é parte de um amplo projeto intitulado Políticas Públicas e os Desafios da Implementação: análise do caso da política de atendimento a crianças e adolescentes em situação de rua no Rio de Janeiro, coordenado pela Prof. Irene Rizzini (PUC-Rio/Departamento de Serviço Social; CIESPI/PUC-Rio), com apoio da FAPERJ (CNE, Cientista do Nosso Estado, 2014-2017; FAPERJ Ref. N° E-26/201.274/2014). O projeto tem como objetivo analisar os processos que facilitam ou dificultam a implementação de políticas públicas com foco sobre a população infantil e adolescente, tendo como estudo de caso a Política de Atendimento a Crianças e Adolescentes em Situação de Rua (Deliberação CMDCA 763/2009). Design: Carolina Terra

# Os desafios da implementação de políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua: um guia comentado

Irene Rizzini, Juliana Batistuta Vale e Renata Mena Brasil do Couto

1ª edição (2018) – Rio de Janeiro - RJ  
CIESPI

## Sumário

1. Apresentação.....	4
2. O contexto da pesquisa: cenário brasileiro e carioca.....	5
3. A população em situação de rua, marcos legais e o ordenamento jurídico-institucional no âmbito nacional.....	7
3.1. A Política Nacional para a População em Situação de Rua – Decreto Federal nº 7053/2009.....	8
3.2. A política de assistência social, o SUAS e a população em situação de rua.....	9
3.3. A política de saúde, o SUS e a população em situação de rua .....	12
3.4. Crianças e adolescentes em situação de rua: mobilizações e avanços normativos no âmbito federal.....	14
4. O caso da cidade do Rio de Janeiro.....	17
4.1 - Políticas e programas em curso.....	18
4.2. Uma conquista para o Rio de Janeiro: a revogação da Resolução SMAS nº 20/2011.....	20
5. Considerações finais: perspectivas e desafios.....	24
6. Referências bibliográficas.....	27
7. Bibliografia consultada.....	29
8. Anexo.....	30

Os desafios da implementação de políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua: um guia comentado / Irene Rizzini; Juliana Batistuta Vale e Renata Mena Brasil do Couto. - 1ª ed. - Rio de Janeiro: CIESPI, 2018.  
36p. il. 20cm.

ISBN: 978-85-60079-16-2

1. crianças e adolescentes. 2. situação de rua. 3. levantamento bibliográfico.  
I. Rizzini, Irene. II. Vale, Juliana Batistuta. III. Couto, Renata Mena Brasil do. IV. Título.

CDD: 300

## 1 – Apresentação

O tema da vida nas ruas não é recente em nosso país. É uma questão que carrega consigo a desigualdade social que caracteriza as bases da formação social do Brasil. No caso das crianças e adolescentes, o surgimento da expressão “menor abandonado e delinquente” conforma a emergência desta temática ao longo dos processos históricos de industrialização e urbanização brasileiros. No final do século XIX, as referências aos “menores” nos logradouros públicos como uma ameaça à ordem social eram frequentes<sup>i</sup>. No cenário contemporâneo internacional, podemos afirmar que o uso das ruas como espaço de moradia, sobrevivência e trabalho constitui uma das questões sociais que vem se agravando em razão de profundas transformações sociais, econômicas e culturais presentes na atual conjuntura mundial.

Este guia comentado sobre a implementação de políticas públicas com foco na população infantil e adolescente em situação de rua tem como proposta discutir os desafios e perspectivas deste processo no Brasil e, em particular, na cidade do Rio de Janeiro. Isso porque, embora este tema venha sendo pautado nos grandes centros urbanos desde a década de 1980, manter esse segmento populacional na agenda política de prioridades do país, estados e municípios tem sido uma árdua luta de movimentos sociais, da sociedade civil organizada e dos profissionais de diversos setores engajados nesta área.

Parte do projeto “Políticas Públicas e os Desafios da Implementação: Análise do Caso da Política de Atendimento a Crianças e Adolescentes em Situação de Rua no Rio de Janeiro”<sup>ii</sup>, este guia abrange as previsões políticas voltadas para a população em situação de rua, buscando identificar aquelas que recaem especificamente sobre crianças e adolescentes. É importante salientar que, embora esta análise não ignore a tradição das práticas produzidas por parte de organizações não governamentais, nossa abordagem privilegiará as ações empreendidas por parte das instâncias governamentais. Dessa forma, o presente estudo parte de marcos normativos e dispositivos institucionais localizados em campos inter-setoriais, dentre os quais se destacam as políticas de assistência social e saúde<sup>iii</sup>. Nosso objetivo é instrumentalizar o debate público, a atuação profissional e as ações de incidência política no que diz respeito às demandas específicas da população infantil e adolescente em situação de rua. Visamos contribuir para a compreensão dos processos que facilitam, dificultam ou impossibilitam a efetivação de políticas públicas

voltadas para este segmento populacional.

O percurso metodológico empreendido para analisar as propostas de políticas públicas e ações de intervenção dirigidas a crianças e adolescentes em situação de rua privilegiou a produção qualitativa de conhecimento, seguindo pressupostos de abordagem de natureza empírica, participativa e interdisciplinar. Este estudo pôde se valer da experiência de pesquisa e ação empreendida pelo CIESPI/PUC-Rio, a partir da longa trajetória de inserção no campo temático em questão e da conexão com variados atores inseridos na rede de defesa dos direitos da população infantil e adolescente. Desse modo, as análises empreendidas resultaram de processos sistemáticos de observação participante em variados espaços que promovem o debate público e a participação em processos de incidência política e/ou deliberativos, como no caso dos Conselhos de Direitos. A pesquisa contou ainda com entrevistas e consultas a indivíduos, grupos e organizações sociais relevantes. De forma intencional buscou-se não simplificar ou isolar o fenômeno, mas compreendê-lo a partir de suas dinâmicas, seus contextos, seus pressupostos e dos atores envolvidos.

Espera-se que este guia possa ser útil como uma rica fonte de consulta prática. Além de apresentar um panorama atualizado da questão, inclui fundamentos, normativas, políticas e ações de grande relevância para todos aqueles atuantes ou interessados no assunto. Este guia destina-se a uma multiplicidade de atores, entre eles: gestores, coordenadores, equipes técnicas e educadores sociais responsáveis pela implantação, organização e consolidação de serviços, programas e projetos voltados para crianças e adolescentes em situação de rua. Será de valia também a pesquisadores e a atores dos movimentos sociais, da sociedade civil organizada e demais indivíduos e grupos que participam da promoção e do monitoramento da política de defesa dos direitos da criança e do adolescente.

## 2 - O contexto da pesquisa: cenário brasileiro e carioca

É importante salientar que a produção deste guia ocorre em um momento especialmente desafiador para o Brasil. As várias mudanças em curso no país, atravessado por uma severa crise política,

econômica e fiscal, apresenta um cenário de reconhecidos retrocessos, desrespeitando a Constituição de 1988 e fragilizando a democracia brasileira. Vivemos em meio a uma avalanche de contrarreformas que promovem ataques aos direitos trabalhistas e sociais historicamente conquistados. Nossas instituições e o conjunto de direitos adquiridos estão ameaçados, marcando uma conjuntura de profunda insegurança social.

Os cortes orçamentários no âmbito das políticas sociais vêm sucateando e ameaçando serviços públicos fundamentais, especialmente aqueles que compõem o Sistema Único de Saúde - SUS e o Sistema Único de Assistência Social - SUAS. Em meio aos desmontes, que aprofundam a desigualdade social e a violência urbana, práticas de ampliação do poder punitivo vêm repercutindo duramente sobre a população que vive em contextos de vulnerabilidade, afetando diretamente a população em situação de rua, especialmente crianças e adolescentes. Exemplo dessa conjuntura punitiva, em detrimento da promoção dos direitos humanos, pode ser identificado no movimento presente no poder legislativo nacional que vem encaminhando a proposta de redução da maioria penal, o que implicaria em maior criminalização de adolescentes pobres e negros (RIZZINI; VALE, 2014; ONU/BR, 2015). Dados do Cadastro Nacional de Adolescentes em Conflito com a Lei informam que, em novembro de 2016, 189 mil adolescentes cumpriam medidas socioeducativas no país. Deste contingente, que duplicou em um ano, 58.079 cumpriam medidas de restrição ou privação de liberdade, ou seja, quase 31% (REIS, 2016). Em um cenário de unidades superlotadas, que se assemelham a estabelecimentos prisionais desprovidos de caráter socioeducativo, é fundamental refletirmos sobre a dimensão e a eficácia da aplicação dessas medidas aos adolescentes.

Em meio ao atual contexto de insegurança socioeconômica em todo o país, o Rio de Janeiro é uma referência no que tange à gravidade da situação enfrentada, apresentando um cenário de sucessivas crises e episódios de violência. A recessão econômica vivida no período pós-realização dos megaeventos, em especial a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016, associada às crises políticas e fiscais e a revelação de esquemas de corrupção, tanto na esfera estadual como municipal, vêm impactando as instituições públicas e as políticas sociais locais.

As transformações que visaram revitalizar áreas urbanas e as operações de militarização do território vêm aprofundando a violência do cenário carioca e recaem mais severamente sobre determinados grupos sociais, entre eles a população em situação de rua e as crianças e adolescentes que vivenciam esta condição. Neste contexto, se sobressai a discussão das práticas de “recolhimento compulsório” de pessoas em situação de rua e de usuários de drogas.

Essa é uma das interfaces do trabalho com a população em situação de rua que vem complexificando e polemizando as práticas de abordagem realizadas. Medidas que recorrem ao discurso da proteção via uso de forças policiais vêm sendo implementadas, sendo que o Rio de Janeiro se tornou uma grande vitrine para o endurecimento que esteve a reboque do eixo de autoridade do Programa *Crack É Possível Vencer*. Neste mesmo bojo estão as medidas estaduais de controle urbano como o *Plano e Operação Verão*, orientados por medidas que ampliam as formas de cerceamento e poder punitivo, criminalizando a pobreza.

Esses são alguns dos aspectos que nos informam que vivemos tempos de alerta. Tempos em que as organizações de base comprometidas com interesses de caráter democrático e popular, nas mais diversas áreas e frentes de articulação política, precisam estar atentas e atuantes. Para contribuir com essa tarefa, a seguir, apresentaremos marcos normativos, diretrizes políticas e fundamentos que devem ser conhecidos, apropriados e transformados em instrumentos que embasem ações estratégicas e de resistência neste contexto de fragilidades e violações em que vivemos.

### 3 - A população em situação de rua, marcos legais e o ordenamento jurídico-institucional no âmbito nacional

A despeito da historicidade do fenômeno da vida nas ruas, a agenda política que reconhece formalmente as demandas específicas da população em situação de rua é recente no Brasil. A formulação de princípios mínimos e diretrizes nacionais mais claras para as políticas públicas voltadas para a população em situação de rua tem como marco histórico o ano de 2009<sup>IV</sup>. Neste ano foi assinado, pelo ex-presi-

dente Luís Inácio Lula da Silva, no dia 23 de dezembro, o Decreto Federal nº 7053<sup>V</sup>, que instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua, o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento<sup>VI</sup>, além de outras providências. Portanto, o marco legal que trouxe maior visibilidade para o tema de forma intersectorial, em âmbito federal, foi promulgado há menos de uma década, sendo ele um importante marco analisador para que o poder público cumpra a sua responsabilidade de assegurar serviços de qualidade para esta população nas diferentes políticas setoriais.

Ainda que o Decreto Federal nº 7053/2009 não trate das especificidades relativas aos cuidados assistenciais de crianças e adolescentes em seu texto normativo, conforme explicitaremos na seção a seguir, o ano de 2009 é tomado como um marco analisador para o tema e para este guia. Como em qualquer processo envolvendo interesses por parte de diversos atores, no âmbito das políticas públicas para a população em situação de rua, também registram-se tensões, encontros e desencontros no que diz respeito à população adulta e infantojuvenil, assunto que retomaremos mais adiante

### 3.1 - A Política Nacional para a População em Situação de Rua – Decreto Federal nº 7053/2009

É fundamental destacar que a Política Nacional para a População em Situação de Rua foi uma conquista resultante de intensas mobilizações e grupos de trabalho envolvendo vários ministérios e com a participação de representantes do Movimento Nacional da População em Situação de Rua. Isso confere ao decreto um caráter participativo e democrático. Ele representou o compromisso assumido pelo governo federal, com participação dos movimentos sociais e da sociedade civil organizada, para que os direitos dessa população entrassem definitivamente na agenda pública brasileira.

O referido decreto propõe ações intersetoriais envolvendo diferentes políticas, sobretudo as de saúde, trabalho, educação, moradia e assistência social. E a política aprovada em âmbito nacional se pauta em uma série de princípios, entre eles a igualdade, a equidade, o respeito à dignidade da pessoa humana, o direito à convivência familiar e comunitária, a valorização e respeito à vida e à cidadania, o atendimento humanizado e universalizado, o respeito às condições sociais e diferenças de origem, raça, idade,

nacionalidade, gênero, orientação sexual e religiosa, com atenção especial às pessoas com deficiência. Embora as demandas da população em situação de rua nos remetam aos diferentes setores das políticas públicas, é especialmente na assistência social e na saúde que encontramos aportes fundamentais relativos aos direitos desta população.

Cabe destacar que a Política Nacional se estrutura em dois eixos principais: - Verticalidade federativa, que conjuga as ações municipais, estaduais e federais que devem trabalhar em complementaridade para atender às demandas da população; e - Interdisciplinaridade e intersectorialidade na atuação junto à população em situação de rua. Com isso, depreende-se que a efetividade desta política depende da ação de diferentes setores do Poder Público em articulação com a sociedade civil, sobretudo quando consideramos a heterogeneidade e multiplicidade dos indivíduos em situação de rua<sup>VII</sup>.

### 3.2 - A política de assistência social, o SUAS e a população em situação de rua

Embora o Decreto Federal enfatize a relevância intersectorial da política nacional, a assistência social se destaca no que tange ao atendimento a esta população. Esse campo setorial possui ações que antecedem o próprio decreto federal. Esse registro é importante, pois permite identificar o processo e o momento histórico em que se efetivou normativamente a atenção à população em situação de rua e estabelece prerrogativas para a criação de programas específicos destinados a esta população.

A elaboração de uma política de assistência social brasileira estava prevista na Constituição Federal de 1988 como parte do tripé da Seguridade Social, juntamente com as políticas de saúde e previdência social. Como política não contributiva, ela deve ser ofertada “a quem dela necessitar”, conforme as previsões estabelecidas pela Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS (Lei Federal nº 8742/1993).

Os avanços no campo normativo e institucional com a finalidade de apresentar diretrizes para a construção de políticas públicas passaram a se delinear mais concretamente a partir da deliberação da Política Nacional de Assistência Social, em 2004. Esta política iniciou a construção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e adotou as categorias “vulnerabilidade social”, “exclusão social” e “situação de

risco” para definir o nível da proteção social que deverá ser empregado frente às demandas socioassistenciais da população. Fundamentais, esses conceitos passaram a ser utilizados também para organizar os fluxos do atendimento aos usuários desta política, definindo o nível da proteção social a ser empregado: básico ou especial.

A população em situação de rua comumente é atendida no âmbito da Proteção Social Especial, que pode se desdobrar em média ou alta complexidade. Entre aqueles considerados “excluídos sociais”, sabe-se que a população vivendo em situação de rua é alvo de marginalização, discriminação e segregação, o que requer investimentos em dispositivos de assistência mais robustos, como é o caso do acolhimento institucional e/ou república.

A realidade brasileira nos mostra que existem famílias com as mais diversas situações socioeconômicas que induzem à violação dos direitos de seus membros, em especial, de suas crianças, adolescentes, jovens, idosos e pessoas com deficiência, além da geração de outros fenômenos como, por exemplo, pessoas em situação de rua, migrantes, idosos abandonados que estão nesta condição não pela ausência de renda, mas por outras variáveis da exclusão social. Percebe-se que estas situações se agravam justamente nas parcelas da população onde há maiores índices de desemprego e baixa renda dos adultos. (...)

As situações de risco demandarão intervenções em problemas específicos e, ou, abrangentes. (PNAS, 2004, p. 36-37. Grifo nosso).

Dessa forma, a PNAS/2004 enunciou que o encaminhamento previsto para a população em situação de rua no SUAS é o de mandatário de equipamentos e programas relativos à Proteção Social Especial, tendo o Centro de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS) como locus do atendimento. A PNAS/2004 foi além e enunciou também que, para atenção a esta população, serão priorizados os “serviços que possibilitem a organização de um novo projeto de vida, visando criar condições para adquirirem referências na sociedade brasileira, enquanto sujeito de direitos” (PNAS, 2004, p. 37). Este re-

conhecimento foi fundamental, tendo sido publicada, *a posteriori*, a lei federal nº 11.258/2005, que incluiu na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), de 1993, a prerrogativa para que fossem criados programas destinados às pessoas em situação de rua na rede de serviços socioassistenciais do SUAS. Essa alteração veio no sentido de incluir o reconhecimento da situação de rua em seu texto normativo.

Cabe acrescentar que a PNAS/2004 assinala a importância das articulações intersetoriais nas competências e ações do SUAS. Sobre o Sistema Único de Saúde (SUS), propõe:

por intermédio da rede de serviços complementares para desenvolver ações de acolhida, cuidados e proteções como parte da política de proteção às vítimas de danos, drogadição, violência familiar e sexual, deficiência, fragilidades pessoais e problemas de saúde mental, abandono em qualquer momento do ciclo de vida, associados a vulnerabilidades pessoais, familiares e por ausência temporal ou permanente de autonomia principalmente nas situações de drogadição e, em particular, os drogaditos nas ruas. (PNAS, 2004, p. 88).

No que tange à articulação com o Sistema Educacional, são recomendados “serviços complementares e ações integradas para o desenvolvimento da autonomia do sujeito, por meio de garantia e ampliação de escolaridade e formação para o trabalho” (PNAS, 2004, p. 88). Já em relação ao Sistema Nacional e Estadual de Justiça, visa-se garantir proteção especial “a crianças e adolescentes nas ruas, em abandono ou com deficiência; sob decisão judicial de abrigo pela necessidade de separação provisória de pais e parentes por ausência de condições familiares de guarda” (PNAS, 2004, p. 88). Também versa sobre a aplicação de medidas socioeducativas em meio aberto para adolescentes.

Após a elaboração de estudos de caráter interministerial, coordenados pelo então Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), foram apresentadas propostas de políticas públicas para a inclusão social da população em situação de rua. A Portaria MDS nº 381/2006 assegurou recursos de cofinanciamento federal para os municípios com mais de 300.000 habitantes com população em situação de rua, visando apoiar a oferta de serviços de acolhimento destinados a este público.



Portanto, em pleno processo de construção de um inédito Sistema Único de Assistência Social, iniciado em 2005, a formulação da Política Nacional para a População em Situação de Rua, publicada em 2009, representou o reconhecimento do Estado brasileiro no que diz respeito às demandas socioassistenciais desta população. O Decreto Federal coadunou com a alteração da LOAS, reafirmando a necessidade de implantação dos centros de referência especializado para atendimento à população em situação de rua, muito embora esta especificidade no que tange às crianças e aos adolescentes ainda seja uma lacuna que outros movimentos vêm procurando sanar.

Nesse mesmo contexto, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) publicou a Resolução nº 109/2009, que aprovou a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Esta normativa, ainda vigente, ao tratar dos serviços de proteção social especial de média complexidade, tipificou os serviços específicos para a população em situação de rua na política de assistência social, como indicamos no quadro abaixo, alinhados aos dispositivos no Decreto Federal nº 7.053/2009<sup>viii</sup>.

#### **Serviços específicos para a população em situação de rua na assistência social<sup>ix</sup>:**

- Centro de Referência Especializado para Pessoas em Situação de Rua;
- Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua;
- Serviço Especializado de Abordagem Social;
- Serviço de Acolhimento Institucional;
- Serviço de Acolhimento em República.

### **3.3 - A política de saúde, o SUS e a população em situação de rua**

Como mencionado anteriormente, a política de saúde pública brasileira, prevista na Constituição Federal de 1988, e suas previsões foram estabelecidas na Lei Orgânica da Saúde (Lei Federal nº 8080/1990). Em razão de seus princípios, que visam garantir o acesso universal à saúde, o Sistema Único de Saúde

está em permanente construção. Todavia, ampliar o acesso e garantir a qualidade da atenção integral aos mais variados grupos sociais permanecem sendo enormes desafios, especialmente em tempos de retrocesso social.

A criação de uma política pública de saúde para a população em situação de rua tem no ano de 2011 o seu grande marco. Foi neste ano que o Ministério da Saúde, via publicação da portaria nº 122/2011, definiu a criação de uma política de saúde, em convergência com as diretrizes da atenção básica, voltada para a população em situação de rua. Dessa forma, as equipes da estratégia de saúde Consultório na Rua passaram a ser prioritárias para o fortalecimento do cuidado e para a criação de vínculos entre esta população e a rede de saúde do SUS (MS, 2012). Esta iniciativa também se articulou com os princípios que orientam a atenção à saúde mental por meio da Rede de Atenção Psicossocial - RAPS, que inclui a estratégia de Redução de Danos no que diz respeito ao uso de álcool e outras drogas. Este compromisso de promoção de saúde e de acesso ao SUS representa um desafio para o país, estados e municípios, no sentido de efetivar e ampliar uma política que dê conta da complexidade do contingente populacional que se encontra

em situação de rua<sup>x</sup>.

É importante registrar que esta iniciativa, que possibilita a busca ativa e o atendimento no contexto das ruas, se tornou um ponto de partida fundamental para o trabalho com aquelas pessoas que têm dificuldade de chegar aos serviços de saúde, e mesmo de assistência social, o que inclui desde crianças e adolescentes até adultos, mulheres gestantes e idosos<sup>xi</sup>. Além disso, conforme reconhecido pela Secretaria Nacional de Política sobre Drogas do Ministério da Justiça - SENAD, esta estratégia de cuidado se tornou exemplo de prática bem-sucedida de tratamento e prevenção à drogadição, visto que a principal característica a ser destacada nessa forma de cuidar e assistir é mesmo ir até o usuário no local onde ele se encontra (MS, 2012).

Nessa perspectiva, é imprescindível chamar atenção para orientações relativas às mulheres gestantes e/ou mães com recém-nascidos em contexto de vida nas ruas e/ou usuárias de drogas. Em razão de uma série de arbitrariedades que vêm sendo denunciadas no sentido de promover a separação forçada de mães e filhos recém-nascidos em diferentes cidades brasileiras, em 2016, o Ministério de Desenvolvimento Social e o Ministério da Saúde emitiram uma nota técnica conjunta que se

tornou referência para este debate. A nota técnica 001/2016 apresenta as Diretrizes, Fluxo e Fluxograma para atenção integral às mulheres e adolescentes em situação de rua e/ou usuárias de álcool e/ou crack/outras drogas e seus filhos recém-nascidos.

### 3.4 - Crianças e Adolescentes em Situação de Rua: mobilizações e avanços normativos no âmbito federal

O Decreto Federal nº 7053/2009 foi uma conquista fundamental por impactar positivamente em dispositivos normativos e desenhos institucionais das políticas de assistência social e saúde no que tange à população em situação de rua. Contudo, ao analisar as propostas de intervenção voltadas para às especificidades da população infantil e adolescente, é possível identificar lacunas. Ainda que diversos estudos tenham sido produzidos nos últimos anos com foco sobre a população infantil e adolescente em situação de rua<sup>xii</sup>, mantendo viva a produção acadêmica sobre o tema, a questão vinha perdendo espaço no campo da mobilização e em termos de priorização na agenda política nacional. Frente a este desafio, em meados dos anos 2000, o movimento em defesa dos direitos de crian-

ças e adolescentes retomou o seu processo de incidência política no âmbito federal no que tange à vida nas ruas.

Com o propósito de retomar o foco sobre a questão, a partir de 2005, iniciou-se uma grande mobilização visando fomentar um processo de incidência política frente a esta temática. Organizado no âmbito do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), esse movimento objetivou criar novas estratégias de ação e pressão em Brasília no sentido da construção de uma política nacional para crianças e adolescentes em situação de rua (TORQUATO, 2017).

Foram cinco anos de trabalho, entre 2005 e 2010<sup>xiii</sup>, visitando capitais, procurando identificar e conhecer instituições atuantes na área, a fim de estimular sua articulação em torno de uma campanha nacional, que passou a ser chamada “Criança Não é de Rua”. Inicialmente protagonizada pela organização O Pequeno Nazareno (OPN), de Fortaleza/CE, em 2010, a campanha realizou um encontro que reuniu organizações de vários estados do país para eleger uma coordenação e uma secretaria executiva, reafirmando seu caráter nacional.

A seguir, apresentaremos, de forma resumida, uma sequência de ações e desdobramentos desta Campanha em diversos estados.

- Em agosto de 2012, a Secretaria dos Direitos Humanos da Presidência da República (SDHPR) propôs a participação da sociedade civil organizada na formulação de uma política nacional para crianças e adolescentes em situação de rua. O convite pode ser entendido como um reconhecimento da insuficiência do aparato existente e da grande contribuição por parte da sociedade civil no que tange à defesa dos direitos desta população. Para isso, em parceria com o CONANDA, a referida Secretaria lançou o edital nº 01/2012/CONANDA/SDHPR, incluindo uma diretriz inédita voltada para iniciativas de mobilização de atores do Sistema de Garantia de Direitos com foco sobre a *“estruturação e fortalecimento da rede de atenção a crianças e adolescentes em situação de rua, através da formação de um Comitê Nacional”* (GATTO BRITO, 2016, p. 216).
- Em dezembro de 2012, o Convênio nº 777000/SDHPR/CONANDA foi celebrado com o objetivo de *“contribuir com a formulação de uma política pública para crianças e adolescentes em situação de rua no Brasil a fim de garantir a efetivação dos seus direitos fundamentais, especialmente a convivência familiar e comunitária, a partir da estruturação de uma rede nacional de atenção à criança e ao adolescente em situação de rua e da composição de um Comitê Nacional”*<sup>xiv</sup> (SDHPR/CONANDA apud GATTO BRITO, 2016, p. 217).
- Em agosto de 2013, foi instituída a “Rede Nacional de Atenção à Criança e ao Adolescente em Situação de Rua”. Esta rede, através de um amplo processo de escuta da sociedade, elaborou um documento contendo uma série de recomenda-

ções intitulado “Subsídios para elaboração de uma política nacional para crianças e adolescentes em situação de rua”. No referido documento, constavam 64 recomendações para 12 políticas setoriais. Para a formulação deste documento, que contou com a participação de diversos atores, inclusive adolescentes com trajetória de vida nas ruas, foram realizados 27 seminários estaduais, que reuniram cerca de 4 mil participantes, e cinco seminários regionais. Esse processo contou com o apoio da Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (SNDCA) que, por meio da coordenação de convivência familiar e comunitária, possibilitou que fosse realizada a escuta também de entidades governamentais, que contribuíram para a formulação de 141 propostas que, sistematizadas, resultaram nas 64 recomendações mencionadas.

- Em junho de 2015, a partir da Resolução CONANDA nº 173/2015, constituiu-se um Grupo de Trabalho (GT), cuja finalidade era propor estratégias de articulação de políticas públicas e serviços para o atendimento, proteção, promoção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes em situação de rua. Participaram deste GT 41 representantes da sociedade civil e do poder público, que se reuniram oito vezes entre agosto de 2015 e novembro de 2016.

- Este Grupo de Trabalho foi responsável pela publicação do documento “Diretrizes Nacionais para o Atendimento a Crianças e Adolescentes em Situação de Rua” (CONANDA; SNDCA/MDH; CNER, 2017), lançado durante a 266ª Assembleia Ordinária do CONANDA, em outubro de 2017. Esta publicação representa o esforço coletivo de organizações da sociedade civil e de órgãos de governo na construção conjunta de 64 diretrizes que se tornaram instrumentos normativos de orientação para o trabalho de proteção social e promoção de direitos.

Esta mobilização vem contribuindo para a afirmação dos direitos dessa população em campos normativos, visando bases mais sólidas para as reivindicações e medidas adotadas. O quadro abaixo apresenta os principais dispositivos normativos conquistados nos últimos anos:

### **Dispositivos normativos conquistados**

- Resolução Conjunta CNAS/CONANDA 001/2016:  
Dispõe sobre o conceito e o atendimento de crianças e adolescentes, incluindo orientações técnicas para serviços de acolhimento;
- Resolução CONANDA 187/2017:  
Apresenta orientações técnicas para educadores sociais em programas, projetos e serviços com crianças e adolescentes em situação de rua;
- Resolução Conjunta CNAS/CONANDA 001/2017:  
Estabelece as diretrizes políticas e metodológicas para o atendimento de crianças e adolescentes em situação de rua no âmbito da política de assistência social.

Como sinalizado, as movimentações em defesa dos direitos de crianças e adolescentes em situação de rua em âmbito nacional vêm ocorrendo, sobretudo, a partir do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e por sua relação com os demais conselhos de direitos e organizações da sociedade civil. Nesse sentido, outra iniciativa merece destaque. Publicada em novembro de 2017, a Resolução CONANDA nº 203/2017 dispõe acerca da instituição de grupos de trabalho no âmbito dos Conselhos Estaduais, Distrital e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente para tratar do tema da promoção, proteção e garantia dos direitos de crianças e adolescentes em situação de rua, visando a qualificação da atenção a este público.

A importância dos Conselhos de Direitos também será destacada na próxima seção, quando passamos a focalizar o caso da cidade do Rio de Janeiro, ressaltando a atuação do Conselho Municipal dos Direi-

reitos da Criança e do Adolescente (CMCDA-Rio) e de outras organizações da sociedade civil na promoção e proteção dos direitos desta população.

## **4 - O caso da cidade do Rio de Janeiro**

As mobilizações em prol dos direitos de crianças e adolescentes em situação de rua acontecem em movimentos próprios e nos diferentes níveis da esfera de poder. Por essa razão, o caso do Rio de Janeiro é tomado como exemplo neste guia, já que se tornou o primeiro município a deliberar diretrizes específicas para crianças e adolescentes em situação de rua no Brasil. O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA-Rio) elaborou e aprovou uma política pública para crianças e adolescentes em situação de rua em 2009, meses antes da publicação do Decreto Federal nº 7053/2009, que instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua.

A Política Municipal de Atendimento às Crianças e aos Adolescentes em Situação de Rua no Rio de Janeiro (Deliberação CMDCA-Rio nº 763/2009) foi fruto de um intenso trabalho realizado no âmbito deste órgão deliberativo, que reúne paritariamente poder público e sociedade civil. A referida política foi aprovada em uma conjuntura em que a violência e as condições de precariedade se aprofundavam e tornavam-se marca das práticas voltadas para esta população. Diante deste cenário, atores políticos ligados ao campo da infância e adolescência e da educação social fizeram-se particularmente atuantes no CMDCA-Rio<sup>XV</sup>.

Neste espaço, as discussões sobre a temática levaram ao entendimento de que seria fundamental a integração com as diferentes secretarias de governo nesse processo, para se propor uma política de fato pactuada intersetorialmente. Uma política que pudesse fazer alguma diferença na vida desses meninos e meninas. Desse modo, em 2008, foi constituído o Grupo de Trabalho para formulação da Política Municipal de Atendimento às Crianças e aos Adolescentes em Situação de Rua, composto de forma paritária pelo poder público e pela sociedade civil<sup>XVI</sup>. Os atores políticos envolvidos viram no fortalecimento deste GT uma possibilidade real de implementar ações que respondessem, de fato, às necessidades de crianças e adolescentes em situação de rua.

No que tange ao papel desenvolvido por organizações da sociedade civil ao longo deste processo, a Rede Rio Criança (RRC) ofereceu uma valiosa contribuição no sentido de construir politicamente discursos e práticas diferentes dos hegemônicos, junto aos Fóruns, Conselhos de Direitos e demais espaços políticos (RIZZINI; CALDEIRA; PRINCESWAL, 2010)<sup>xvii</sup>. É importante destacar que houve participação de crianças e adolescentes em situação de rua neste processo, através do Fórum de Meninos e Meninas da Rede Rio Criança, o que permitiu que muitas das demandas desse público fossem ouvidas e englobadas na política formulada.

#### 4.1 Políticas e programas em curso

A aprovação da política para crianças e adolescentes em situação de rua (Deliberação CMDCA-Rio nº 763) não trouxe a ilusão de que sua implementação seria tarefa fácil, visto que muitos são os passos e os desafios para que uma política de “proteção integral” seja de fato efetivada. Neste sentido, após dois anos de deliberação, foi preciso constituir, no CMDCA-Rio, a Comissão de Implementação e Monitoramento da Política Municipal

de Atendimento às Crianças e aos Adolescentes em Situação de Rua, espaço que manteve composição paritária em sua constituição, reunindo o setor governamental e o não governamental.

Na conjuntura atual, a cidade do Rio de Janeiro mostra-se particularmente saturada de conflitos e crises de diversas ordens, alimentando uma cultura de medo, que acaba sustentando escolhas políticas que dificultam (senão impedem) a efetivação de várias políticas. No caso da Política Municipal para Crianças e Adolescentes em Situação de Rua, das 64 diretrizes deliberadas, apenas 1 foi implementada, que consiste na instauração das equipes de Consultório na Rua, de responsabilidade da política de saúde. Contudo, este dispositivo, da maior relevância, como indicado anteriormente, tem sido ofertado de maneira insuficiente para a demanda existente.

Ademais, na contramão do processo participativo e da defesa dos direitos sociais e humanos, as medidas de controle urbano se aprofundaram, especialmente no período de preparação da cidade para a realização dos megaeventos (Copa do Mundo de 2014 e Olimpíadas de 2016), como parte de uma política de ordem e segurança públi-

ca. Implementado durante o governo de Eduardo Paes, o “Choque de Ordem”, da Secretaria Especial de Ordem Pública, da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, é um dos exemplos deste tipo de política que incidiu de forma violenta sobre a população em situação de rua, historicamente exposta à truculência de medidas de higienização social, sobretudo nas áreas que concentram as riquezas da cidade (LOPES; BATISTA, 2014).

Nessa perspectiva, desde a aprovação da política no CMDCA-Rio (e sua não implementação), a grande medida empreendida no sentido de “proteger” e “cuidar” de crianças e adolescentes em situação de rua foi a publicação da Resolução nº 20, em 27 de maio de 2011, pela secretaria municipal responsável pela política de assistência social. Esta normativa teve a finalidade de criar e regulamentar o “Protocolo do Serviço Especializado em Abordagem Social” na cidade do Rio de Janeiro, assim como instituir os instrumentos a serem utilizados no processo de trabalho. Cabe apontar que a referida Resolução foi lançada em um momento em que apelos midiáticos clamavam pela “solução da questão do uso de crack”. O que se propunha era simplesmente a retirada compulsória de pessoas presentes em locais identificados como “cenas de

uso de crack e/ou outras drogas”, em determinados territórios da cidade.

Desde então, o Rio de Janeiro experimentou o agravamento de episódios de violação de direitos e extrema violência associados a esse grupo na cidade, como no caso do adolescente que foi encontrado surrado e acorrentado pelo pescoço junto a um poste de iluminação pública, no bairro do Flamengo, em janeiro de 2014. A cultura do medo e o sentimento de insegurança social que se estabeleceram como reação à violência urbana serviram de suporte para a nítida escolha política do município em lidar com a situação de rua como uma questão de ordem e de segurança pública. A Resolução SMAS nº 20/2011 e as ações de natureza igualmente autoritária e excludente que vieram a seu reboque tornaram-se objeto de inúmeras análises, críticas e denúncias nos últimos anos no cenário carioca e para além dele. A referida Resolução ficou nacionalmente conhecida como uma política de recolhimento compulsório e internação forçada para a população em situação de rua e, especialmente, para crianças e adolescentes. É necessário ressaltar que os sujeitos alvo dessas operações coercitivas são, em sua maioria, pobres, negros, oriundos das favelas e bairros da periferia do Rio

de Janeiro, já penalizados por suas condições de pobreza e pela incapacidade do Estado em prover condições dignas de vida.

O caráter de higienização social empregado nas ações foi agravado pelas constantes violações de direitos humanos que ocorriam nas práticas de abordagem 'social' e também nos equipamentos ofertados para esta população, frequentemente operando em condições precárias. Portanto, a Resolução SMAS nº 20/2011 representou a culminância de ações que caminham em direção à criminalização da pobreza, contribuindo para que crianças e adolescentes sejam capturados cada vez mais precocemente pela face punitiva do Estado (COIMBRA; NASCIMENTO, 2008).

O grande impacto trazido pela onda de recolhimentos de crianças e adolescentes em situação de rua acabou por tornar o diálogo entre os atores não governamentais e os representantes governamentais insustentável na Comissão de Monitoramento e Implementação da Política Municipal de Atendimento às Crianças e aos Adolescentes em Situação de Rua (Deliberação nº 763/2009), que ocorria no âmbito do CMDCA-Rio, sendo seu fim anunciado em março de 2013. Diante do refluxo da atuação no CMDCA-Rio e frente à avalanche

de violação de direitos, atores engajados na defesa dos direitos da população infantojuvenil em situação de rua precisaram construir outras formas de resistir e atuar<sup>XVIII</sup>.

#### 4.2 - Uma conquista para o Rio de Janeiro: a revogação da Resolução SMAS nº 20/2011

Diante do cenário apresentado, a Comissão Especial da População em Situação de Rua, da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, conhecida como "Comissão Pop Rua", apresentou-se como um espaço potente. Em funcionamento desde 2010, esta comissão atuava com o foco na população adulta, contudo, a partir de 2014, o foco foi ampliado para incluir questões relativas às crianças e aos adolescentes. Foi neste sentido que, em abril de 2014, a referida comissão realizou a audiência pública "Violência Sistemática contra Crianças e Adolescentes em Situação de Rua", no plenário da casa legislativa do município. Cabe ressaltar que esta atividade foi construída a partir da articulação entre vários atores engajados no campo dos direitos da criança e do adolescente, tornando-se marco fundante para a constituição do Grupo de Trabalho Criança e Adolescente, no âmbito da referida comissão, que se

constituiu como espaço democrático, aberto à ampla participação, mantendo permanente diálogo com o CMDCA-Rio<sup>XIX</sup>.

O GT Criança e Adolescente da Comissão "Pop Rua" passou a fomentar uma discussão pública sobre as políticas municipais destinadas a essa parcela da população. Os atores reunidos voltaram a sua atenção para os serviços de abordagem social e de acolhimento institucional destinados à população infantil e adolescente em situação de rua. No decorrer das discussões, foram constatados diversos pontos conflitantes entre a Política Municipal de Atendimento às Crianças e aos Adolescentes em Situação de Rua (Deliberação CMDCA-Rio nº 763/2009) e o Protocolo do Serviço Especializado em Abordagem Social da cidade do Rio de Janeiro (Resolução SMAS nº 20/2011). À época, ficou claro que a publicação da Resolução SMAS nº 20/2011, bem como certas práticas associadas à mesma, como o recolhimento compulsório, a internação forçada de pessoas consideradas usuárias "problemáticas" de drogas e a criminalização, constituíram-se em importantes obstáculos para a implementação de políticas orientadas por referenciais de direitos humanos.

Estes foram os elementos que levaram o GT

Criança e Adolescente da Comissão "Pop Rua" a iniciar uma análise minuciosa da Resolução SMAS nº 20/2011 e a se dedicar à construção de uma proposta para sua adequação ao longo do ano de 2015. Um dos entendimentos comuns ao grupo era o de contribuir, recomendando melhores soluções no trato da questão, tanto do ponto de vista humano, como de sua efetividade. Dessa forma, na proposta de adequação da Resolução SMAS nº 20/2011, foram incluídos princípios e diretrizes consonantes às legislações brasileiras e acordos internacionais, assim como destaques relativos aos cuidados específicos de crianças e adolescentes.

No dia 15 de outubro de 2015, foi apresentada publicamente, no auditório da Câmara Municipal, a Proposta de Adequação da Resolução nº 20. À época, uma série de reuniões estabeleceu um campo de negociações entre o GT Criança e Adolescente da Comissão "Pop Rua" e a Subsecretaria de Proteção Social Especial da secretaria municipal responsável pela política de assistência social. Nesses encontros foram estabelecidos os consensos possíveis para a adequação do Protocolo do Serviço Especializado em Abordagem Social, sendo que muitos aspectos da redação proposta pelo referido GT foram incorporados. Nos pontos em que

houve ausência de consenso, foi feita a melhor mediação possível visando respeitar os marcos legais e os direitos humanos.

Assim, a Resolução SMAS nº 20/2011 foi enfim revogada no dia 13 de abril de 2016, em ato solene que registrou a assinatura de uma nova resolução, a Resolução SMDS nº 64/2016. A nova Resolução *"cria e regulamenta o protocolo do serviço especializado em abordagem social, no âmbito das ações da proteção social especial de média complexidade da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social"*.

Embora proposto pelo campo de defesa dos direitos das crianças e adolescentes em situação de rua, é preciso registrar que esse processo foi o resultado do acúmulo gerado por muitas outras frentes de luta organizadas na cidade, anteriormente articuladas por meio de discussões públicas, audiências, fiscalizações, denúncias e protestos. Nesse sentido, cabe ressaltar que, embora nos últimos anos tenham sido registradas inúmeras violações de direitos, como indicamos, houve igualmente significativo movimento de resistência. A resistência política organizada, caracterizada pela mobilização propositiva entre os atores envolvidos, resultou na emergência de uma crítica consequente, capaz de

produzir outras estratégias e instrumentos de luta. O processo que levou a aprovação da nova Resolução no Rio de Janeiro pode ser citado como exemplo disso. Ele possibilitou a adoção de novos parâmetros para orientar os cuidados assistenciais junto à população em situação de rua, respeitando as crianças e os adolescentes como sujeitos de direitos.

Vitoriosos neste processo, no cenário atual, grupos de defesa de direitos vêm buscando maior articulação entre os movimentos da população em situação de rua (adulto e infantojuvenil) no âmbito da Comissão Especial da População em Situação de Rua, na Câmara Municipal. Um recente desdobramento deste processo foi a proposição de emendas ao projeto de lei nº 1543/2015 por parte do GT Criança e Adolescente da Comissão "Pop Rua". O referido projeto visa instituir a Política Municipal para a População em Situação de Rua do Rio de Janeiro, elaborado aos moldes do Decreto Federal nº 7053/2009. O GT Criança e Adolescente da Comissão "Pop Rua" entendeu que incluir questões pertinentes à infância e adolescência no projeto era fundamental no sentido de não invisibilizá-las no processo de estruturação de serviços e fluxos de atendimento.

O projeto de lei foi aprovado por unanimidade na Câmara Municipal do Rio de Janeiro, em novembro de 2017. O mesmo traz como proposta a criação de um espaço participativo de controle social, de forma semelhante ao comitê nacional (CIAMP Rua), por meio da criação do Comitê Inter-gestor das políticas que afetam a população em situação de rua. No caso da cidade do Rio de Janeiro, o PL nº 1543/2015 prevê, inclusive, a participação de representantes do segmento infantil e adolescente no Comitê Inter-gestor, o que torna oportuno o resgate de diretrizes que já haviam sido estabelecidas pelo CMDCA-Rio em 2009<sup>xx</sup>. Importante destacar que a iniciativa deu certo graças à articulação e ao amadurecimento do diálogo entre os atores engajados na defesa dos direitos da população em situação de rua.

## 5 - Considerações finais: perspectivas e desafios

Este guia tratou dos desafios da implementação de políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua, considerando os processos normativos que estabelecem as diretrizes para os cuidados assistenciais em contraposição aos dispositivos implementados e as práticas correntes.

Constatamos que são significativas as dificuldades existentes no que se refere à implementação destas políticas. Costuma-se dizer que a rua não é lugar para esses sujeitos; no entanto eles lá estão. Posturas de intolerância e desconhecimento em relação as suas condições de vida contribuem para que ações inadequadas, como as de recolhimento e institucionalização compulsória, se sucedam. E, assim, prevalecem respostas equivocadas para lidar com as demandas de cuidado e proteção integral desse segmento populacional, que vive em contextos de extrema vulnerabilidade.

Observa-se, ainda, ser muito presente a violação sistemática dos direitos dessas crianças e desses adolescentes em seu cotidiano de vida entre a casa, as ruas da cidade e as diversas instituições de acolhimento e/ou privação de liberdade. Por essa razão, consideramos de grande importância a busca por soluções alinhadas às diretrizes de direitos humanos que contam com normativas nacionais e internacionais. Igualmente importante é fortalecer os mecanismos de construção e implementação de diretrizes dirigidas a essas crianças e esses adolescentes, visando sua priorização na agenda política e garantindo a adequação e/ou o aprimoramento de seu atendimento nas instituições voltadas para a promoção e proteção de seus direitos.

Nessa perspectiva, registram-se avanços recentes, porém os desafios ainda são muitos. Consideramos necessário maior investimento e engajamento de diversos setores, que incluem poder público e sociedade civil organizada, para assegurar os direitos de crianças e adolescentes em situação de rua. No que diz respeito às normativas que apresentam as orientações nacionais, é preciso lembrar que não se constrói uma política coesa sem a efetiva participação de todos os entes federados e que, portanto, é preciso incidir politicamente nestas pactuações. Também é preciso reconhecer a importância da intersectorialidade e do trabalho em rede nas políticas de assistência social, saúde, previdência social, educação,

trabalho, renda, moradia, cultura, esporte, lazer e segurança alimentar e nutricional quando se objetiva construir ações públicas que visem prioridade absoluta e proteção integral a essa população, conforme estabelecido pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. Esse trabalho articulado pressupõe uma ação integrada que deve incluir a rede atuante em âmbito não governamental.

Um outro ponto, que vem se destacando nos últimos anos, é a importância da participação dos sujeitos alvos dessas políticas em sua construção, implementação e monitoramento<sup>XXI</sup>. Ou seja, é necessário criar instâncias de participação e decisão para que crianças e adolescentes em situação de rua possam expressar suas demandas e se tornar agentes nas decisões que versam sobre suas vidas.

Dentre os desafios discutidos neste guia, registra-se a difícil relação estabelecida entre as políticas de proteção social e as políticas de ordem e segurança pública quanto à população em situação de rua. Vimos, a exemplo da cidade do Rio de Janeiro, que a orientação para a abordagem social vem sendo colocada em disputa pelos distintos campos. Por essa razão, é preciso investir na ampla compreensão de que esta estratégia de cuidado não é um fim em si mesmo, sendo a construção de vínculos entre as crianças e os adolescentes e os educadores sociais e/ou equipe técnica parte fundamental do processo. De forma alguma a abordagem social deve ser transformada em medida de repressão e, dessa forma, ela é incompatível com a ação das forças de ordem e de segurança pública. É preciso salientar que a abordagem social não deve ser utilizada para promover a condução coercitiva de adolescentes para delegacias, fora das hipóteses de flagrante de ato infracional e cumprimento de mandado de busca e apreensão. Pelos aspectos destacados, é urgente a necessidade de investir no tema da abordagem social como política pública e nos profissionais que participam das equipes de trabalho.

No que diz respeito ao acolhimento institucional, é necessário atentar para o fato de que nem toda ação de proteção social para a população em situação de rua, em especial para crianças e adolescentes, deve implicar em acolhimento, sendo esta uma medida excepcional, conforme diretrizes nacionais<sup>XXII</sup>. Além disso, é preciso investir na adequação das unidades de acolhimento institucional, conforme parâmetros estabelecidos em orientações técnicas, lembrando que a resolução conjunta CONANDA/CNAS 001/2016 prevê a inclusão de metodologias específicas para o atendimento de crianças e adolescentes

com trajetória de vida nas ruas. Nesta direção, recomenda-se cautela no que diz respeito à internação motivada pelo uso abusivo de drogas, uma vez que a internação involuntária ou compulsória depende de laudo médico e do esgotamento do tratamento ambulatorial. Estes casos devem ser acompanhados pelos serviços que compõem a Rede de Atenção Psicossocial – RAPS do SUS, que deverá acionar o Conselho Tutelar e a autoridade judiciária quando necessário.

Para que esses princípios e diretrizes se efetivem, o controle social via espaços de deliberação e monitoramento da política precisa ser retomado e fortalecido. É preciso sustentar a pauta da vida nas ruas no âmbito dos Conselhos de Direitos, assim como investir em outras instâncias com o objetivo de fiscalizar investimentos, garantir a implementação das diretrizes estabelecidas e assegurar orientações ético-políticas comprometidas com a promoção e proteção dos direitos de crianças e adolescentes em situação de rua.

## 6 – Referências bibliográficas

COIMBRA, C. M. B.; NASCIMENTO, M. L. A produção de crianças e jovens perigosos: a quem interessa? In: Direitos Humanos não tem idade. Rio de Janeiro: CEDECA/São Martinho, 2008. Disponível em: <http://www.infancia-juventude.uerj.br/pdf/livia/aproducao.pdf> (acesso em: 20/01/2018).

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE; SECRETARIA NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE; CAMPANHA NACIONAL CRIANÇA NÃO É DE RUA (CONANDA; SNDCA/MDH; CNER). Diretrizes Nacionais para o Atendimento a Crianças e Adolescentes em Situação de Rua. Outubro de 2017.

GATTO BRITO, M. E. O outro lado de uma política de governo na reprodução e perpetuação de desumanidades: o recolhimento de crianças e adolescentes em situação de rua na cidade do Rio de Janeiro. 2011. 140 f. Dissertação (Mestrado em educação) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

\_\_\_\_\_. Políticas públicas no enfrentamento da situação de rua de crianças e adolescentes. In: Eu não quero mais. Rio de Janeiro: Novo Milênio, 2016.

LOPES, L. E.; BATISTA, V. M. Atendendo na guerra: dilemas médicos e jurídicos sobre o “crack”. Rio de Janeiro: Revan, 2014.

MINISTÉRIO DA SAÚDE (MS). Manual sobre o cuidado à saúde junto a população em situação de rua. Brasília – DF, 2012.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME; SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (MDS;SNAS). Política Nacional de Assistência Social PNAS/2004. Brasília, 2005.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL (ONU/BR). Adolescência, Juventude e Redução da Maioridade Penal. Brasília – DF, 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uplo->



ads/2015/06/Position-paper-Maioridade-penal-1.pdf (acesso em 08/02/17).

REIS, T. Em 1 ano, dobra nº de menores cumprindo medidas no país, diz CNJ. Portal G1, São Paulo, 25 de novembro de 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/11/em-1-ano-dobra-n-de-menores-cumprindo-medidas-no-pais-diz-cnj.html> (acesso em: 15/02/2018).

RIZZINI, I. O século perdido. Raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil. São Paulo: Editora Cortez, 2011.

RIZZINI, I.; CALDEIRA, P.; PRINCESWAL, M. (Coord.). Os Processos de construção e implementação de políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua. Rio de Janeiro: CIESPI/PUC-Rio, 2010.

RIZZINI, I.; CARVALHO, T.; COUTO, R. M. B. População infantil e adolescente em situação de rua: temas em destaque em âmbito internacional. Rio de Janeiro: CIESPI/PUC-Rio, 2017.

RIZZINI, I.; COUTO, R. M. B. População infantil e adolescente em situação de rua no Brasil: análises recentes. Rio de Janeiro: CIESPI/PUC-Rio, 2018.

RIZZINI, I.; VALE, J. B. Redução da maioria penal: uma velha questão. *Desigualdade & Diversidade*. Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio n. 15, jul/dez, 2014, pp. 9-29.

TORQUATO, M. Apresentação no seminário "Implementação de políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua: desafios e perspectivas". Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 7 de dezembro de 2017.

## 7 - Bibliografia consultada

MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO DE JANEIRO. População em situação de rua e acesso às políticas públicas. In: Cartilha de Orientação - A tutela da população em situação de rua. Rio de Janeiro, 2015.

RIZZINI, I. et al. Crianças e adolescentes com direitos violados: situação de rua e indicadores de vulnerabilidade no Brasil urbano. Rio de Janeiro: CIESPI/PUC-Rio. Apoio: Oak Foundation, 2010 (2<sup>o</sup> ed.).

RIZZINI, I. et al. A efetivação de políticas públicas no Brasil: o caso das políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua. Rio de Janeiro: CIESPI/PUC-Rio. Apoio: Oak Foundation, 2011.

SECRETARIA NACIONAL DE RENDA E CIDADANIA; SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL; MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (SNRC; SNAS; MDS). Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado para a População em Situação de Rua. Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua. Publicado em 2014.

VALE, J. M. B. T. Ofensiva Punitiva e Doutrina de Proteção Integral: um estudo de caso dos dilemas entre proteção e repressão aos adolescentes em situação de rua na cidade do Rio de Janeiro a partir da Resolução SMAS nº 20/2011. Tese (Doutorado em serviço social) - Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

O quadro abaixo apresenta uma linha do tempo que registra os principais eventos relacionados à elaboração de normativas e à implantação de dispositivos voltados para população em situação de rua, inclusive aqueles que tratam de crianças e adolescentes.

QUADRO: POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA, NORMATIVAS e DISPOSITIVOS

NÍVEL	CATEGORIA	Linha do tempo (2009-2017)									
		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
FEDERAL - BRASIL	GERAL	Resolução CNAS nº 109 (Nov)		Implantação da RAPS (Jun)	Consultório na Rua						
		Decreto Federal nº 7053 (Dez)	Centro POP	Crack É Possível Vencer (Dez)		Pesquisa nacional sobre o uso do crack - FIOCRUZ/SENAD (Set)			Nota Técnica MDS/MS 001/2016 (Mai)		
	CRIANÇAS E ADOLESCENTES	...Período de mobilização e articulação para incidir na esfera nacional - Campanha Nacional Criança Não é de Rua				Uma política nacional para a população em situação de rua? Edital SDHPR/CONANDA	Comitê Nacional ...	Plano de Subsídios ...	Resolução CNAS/CONANDA 001/2016 (Dez)	Resolução CONANDA 187/2017 (Mar) e Resolução CNAS/CONANDA 001/2017 (Jun)	
MUNICIPAL - RIO DE JANEIRO		Deliberação CMDCA-Rio nº 763 - Política Municipal para o Atendimento de Crianças e Adolescentes em Situação de Rua (Jun)		Resolução SMAS nº 20/2011 (Mar)		Megaeventos, recolhimentos e fim da comissão de monitoramento do CMDCA (Mar)	Comissão Pop Rua da Câmara Municipal (Abr)	Proposta de Adequação da Resolução SMAS nº 20/2011 (Out)	Revogação da Resolução SMAS nº 20/2011 e assinatura da Resolução SMDS nº 64/2016 (Abr)	Aprovação do PL 1543/2015 - Política Municipal para a População em Situação de Rua (Nov)	
						Lançamento do documentário Quando a casa é a Rua - CIESPI (Mar)	GT Criança e Adolescente da Comissão Pop Rua (Ago)				

Fonte: VALE, 2017. Elaboração própria.

LEGENDA

Dispositivos da política de assistência social	Dispositivos da política de saúde	Ações relativas à política de drogas	Normativas referentes a crianças e adolescentes em situação de rua	Outros eventos relacionados ao tema
--	-----------------------------------	--------------------------------------	--	-------------------------------------

I Sobre a história da assistência à infância e uma análise da construção social do ‘menor abandonado’, consultar: RIZZINI, 2011.

II Este projeto foi coordenado por Irene Rizzini, professora do departamento de Serviço Social da PUC-Rio, e contou com a participação de Julia de Castilho Ramos, bolsista de iniciação científica e aluna do departamento de Serviço Social da PUC-Rio (Apoio: FAPERJ - Edital CNE, Cientista do Nosso Estado, 2014-2017; FAPERJ Ref. nº E-26/201.274/2014). Ele possui dois eixos principais: o primeiro compreende o levantamento e análise das tendências da literatura nacional e internacional sobre população infantil e adolescente em situação de rua no período entre 2000 e 2015; e o segundo eixo trata-se de um breve estudo sobre as políticas públicas e ações voltadas para essa população no Brasil e no município do Rio de Janeiro. Os resultados deste projeto, que incluem este guia, 2 publicações com uma análise da produção científica nacional e internacional e uma base de dados bibliográficos, encontram-se disponíveis no site do CIESPI/PUC-Rio (<http://www.ciespi.org.br/>).

III As normativas citadas neste guia podem ser encontradas na Base Legis, disponível no site do CIESPI/PUC-Rio ([www.ciespi.com.br](http://www.ciespi.com.br)).

IV Em anexo, encontra-se disponível o quadro “População em Situação de Rua, Normativas e Dispositivos”, que poderá auxiliar o leitor na cronologia dos acontecimentos relevantes para as reflexões apresentadas neste trabalho.

V Em 22 de junho desse mesmo ano, antes mesmo da publicação do Decreto Federal, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Rio de Janeiro, em razão de sua atribuição de deliberar e controlar a política de atendimento a crianças e adolescentes no município, publicou a Deliberação CMDCA-Rio nº 763/2009, responsável por aprovar dentro de um processo participativo a Política Municipal de Atendimento às Crianças e aos Adolescentes em Situação de Rua no Rio de Janeiro, caso que ainda abordaremos neste guia.

VI O Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua (CIAMP-Rua) reúne representações do poder público, da sociedade civil organizada e de movimentos sociais visando, inclusive, desenvolver estratégias de fortalecimento desta política que

incluem sua transformação em lei, já que decretos federais podem ser derrubados conforme os interesses políticos vigentes.

VII Diferentes planos governamentais guardam relação com as necessidades específicas deste grupo, entre eles: o Estatuto do Idoso, o Estatuto da Criança e do Adolescente, a Política Nacional para a promoção da Igualdade Racial, o Plano Nacional de Políticas para Mulheres, o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, entre outros. VIII Crianças e adolescentes em situação de rua só podem ser atendidos nos Centros Pop na companhia de um adulto. Não há equipamentos específicos para o atendimento de crianças e adolescentes, muito embora existam relatos pontuais que sugerem que alguns Centros Pop começam a acolher esta demanda.

IX Para maiores informações, consultar: <http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/unidades-de-atendimento>.

X Os Consultórios na Rua são compostos por equipes multiprofissionais e desenvolvem atividades de forma itinerante, com ações compartilhadas e integradas às Unidades Básicas de Saúde (UBS), aos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), aos serviços de Urgência e Emergência e a outros pontos de atenção, de acordo com a necessidade do usuário (MS, 2012).

XI É importante salientar que entre as diretrizes previstas na Deliberação CMDCA-Rio nº 763/2009 (Política Municipal de Atendimento às Crianças e aos Adolescentes em Situação de Rua no Rio de Janeiro) consta a necessidade de ampliar e qualificar as equipes de saúde para favorecer a identificação e a abordagem precoce das situações de vulnerabilidade social.

XII Para uma análise da produção acadêmica recente sobre crianças e adolescentes em situação de rua, consultar: RIZZINI; CARVALHO; COUTO, 2017 e RIZZINI; COUTO, 2018.

XIII Em 2007, foi dado início a uma série de atos públicos que resultaram na definição de um dia nacional de lutas pelo enfrentamento da situação de rua vivida por crianças e adolescentes no país. O movimento escolheu o dia 23 de julho, em memória da Chacina da Candelária, ocorrida no ano de 1993, quando homens armados atiraram, causando a morte de oito crianças e adolescentes que dormiam nos arredores da Igreja da Candelária, no centro do Rio de Janeiro/RJ.

XIV O Comitê Nacional de Atenção às Crianças e aos Adolescentes em Situação de Rua foi formado por redes nacionais e locais de referência nas cinco regiões do país. São elas: “Movimento Nacional Meninos

e Meninas de Rua” (MNMMR); “Campanha Nacional Criança Não é de Rua” (CNER); Rede Rio Criança (RJ); Rede Amiga da Criança (MA); Rede Inter Rua (RS); Rede Equipe Interinstitucional de Abordagem de Rua (CE); Projeto Meninos e Meninas de Rua do ABC (SP). Além disso, o referido Comitê contou com a participação de adolescentes com trajetórias de vida nas ruas.

XV Para maiores informações consultar: GATTO BRITO, 2011.

XVI O trabalho de articulação intersetorial envolveu diferentes campos e contou com representantes de governo das políticas de Educação, Saúde, Esporte e Lazer, Cultura e da Coordenação Especial de Dependência Química. A Guarda Municipal e a Companhia Municipal de Limpeza Urbana (Comlurb) também foram convidados estratégicos que puderam opinar na construção das diretrizes estabelecidas. É preciso observar, no entanto, que os registros produzidos sobre este processo apontam que a Assistência Social foi bastante ausente das reuniões deste coletivo formado.

XVII A Rede Rio Criança (RRC), fundada em 2001, foi o resultado da articulação produzida por organizações engajadas no campo da defesa dos direitos de crianças e adolescentes em situação de rua na cidade do Rio de Janeiro. Frente ao atendimento precário e inconsistente ofertado para esta população, o coletivo visava aperfeiçoar os cuidados assistenciais a partir da realização de um trabalho integrado, no intuito de potencializar suas metodologias humanizadas e engajamento político. Dessa forma, a RRC se tornou marco e referência como espaço de articulação para os atores políticos que resistem e se opõem à violação de direitos, a exemplo das práticas de recolhimento compulsório. Portanto, no contexto em que ainda não havia uma política específica para crianças e adolescentes em situação de rua, a Rede teve papel fundamental no processo que veio a resultar na Deliberação CMDCA-Rio nº 763/2009. Como parte deste coletivo, a equipe do CIESPI/PUC-Rio teve um papel importante em todo o processo de deliberação da Política, tendo produzido diversas publicações que analisam os fatores que facilitam e/ou dificultam sua implementação e monitoramento. Disponíveis em: [www.ciespi.org.br](http://www.ciespi.org.br).

XVIII Em 2016, no contexto dos jogos olímpicos, diante das recorrentes denúncias de violações de direitos, a Justiça Global, a Associação Nacional dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente, o Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente do Rio de Janeiro e a Coordenadoria de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro enviaram uma carta ao presidente do Comitê sobre os Direitos da Criança da Organização das Nações Unidas (CDC/ONU) para apresentar informações sobre o recolhimento compulsório e a segregação de crianças

e adolescentes negros e pobres no Rio de Janeiro. Disponível em: [https://issuu.com/justicaglobal/docs/carta\\_ao\\_comite\\_portugues](https://issuu.com/justicaglobal/docs/carta_ao_comite_portugues) (acesso em 15/02/2018).

XIX O GT Criança e Adolescente da “Comissão Pop Rua” foi composto por diferentes atores, tais como representantes do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA; Ministério Público Estadual; Defensoria Pública Estadual; poder Legislativo Municipal; e organizações da sociedade civil, com representações da Rede Rio Criança, Se Essa Rua Fosse Minha e Centro Internacional de Estudos e Pesquisas sobre a Infância (CIESPI/PUC-Rio).

XX Desde sua aprovação no poder legislativo municipal, o PL nº 1543/2015 aguarda sanção por meio de assinatura do prefeito Marcelo Crivella. Até o fechamento deste texto, em fevereiro de 2018, o referido projeto de lei ainda não havia sido publicado em Diário Oficial.

XXI A esse respeito, ver o Comentário Geral das Nações Unidas com foco sobre a população infantil e adolescente em situação de rua, lançado em junho de 2017 (The United Nations General Comment on Children in Street Situations UNGC 21).

XXII As instituições de acolhimento, que deveriam tornar-se espaços prioritários de proteção e acesso aos direitos sociais desse segmento populacional, ainda encontram desafios para se alinhar as prerrogativas do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8069/1990) e das diretrizes, normativas e orientações técnicas que entraram em vigor na última década, como o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (CONANDA e CNAS, 2006); as Orientações Técnicas para Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes (CONANDA e CNAS, 2009) e a Lei nº 12010/2009.

## Autoras

Irene Rizzini é professora da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), Departamento de Serviço Social e diretora do Centro Internacional de Estudos e Pesquisas sobre a Infância (CIESPI/PUC-Rio), com mestrado em Social Service Administration/Public Policy pela Universidade de Chicago, EUA e doutorado em Sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (IUPERJ).

Juliana Batistuta Vale é pesquisadora do Centro Internacional de Estudos e Pesquisas sobre a Infância (CIESPI/PUC-Rio), com mestrado em Psicologia Aplicada pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU) e doutorado em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Renata Mena Brasil do Couto é pesquisadora do Centro Internacional de Estudos e Pesquisas sobre a Infância (CIESPI/PUC-Rio), com mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE/IBGE) e doutorado em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).



