CADERNOS DE PESQUISA CIESPI

Da série Os processos de construção e implementação de políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua

CADERNO 3

A EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: O CASO DAS POLÍTICAS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE RUA

Irene Rizzini, Marcelo Princeswal, Paula Caldeira e Malcolm Bush

ciespi
centro internacional de estudos e pesquisas sobre a infância
international center for research and policy on childhood
centro internacional de estudios e investigaciones sobre la infancia

OAK FOUNDATION

PUC RIO

A efetivação de políticas públicas no Brasil: o caso das políticas para crianças e adolescentes em situação de rua / Irene Rizzini ... [et al.]. – Rio de Janeiro : PUC-Rio : CIESPI, 2011.

97 p. ; 18 cm (Cadernos de pesquisa CIESPI; 3)
ISBN: 978-85-60079-12-4

1. Assistência a menores - Brasil. 2. Políticas públicas – Brasil. 3. Menores abandonados - Brasil. I. Rizzini, Irene. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. III. Centro Internacional de Estudos e Pesquisas Sobre a Infância.

CDD: 362.70981

A efetivação de políticas públicas no Brasil:

O caso das políticas para crianças e adolescentes em situação de rua

Irene Rizzini, Marcelo Princeswal, Paula Caldeira e Malcolm Bush

Rio de Janeiro – RJ – 2012

CIESPI em convênio com a PUC-Rio

CIESPI - Centro Internacional de Estudos e Pesquisas sobre a Infância, em convênio com a PUC-Rio

O CIESPI é um centro de estudos e de referência 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 para esta população, contribuindo para o seu desenvolvimento integral e para a promoção e defesa dos seus direitos. O CIESPI é membro da rede mundial de pesquisa Childwatch International Research Network (Oslo, Noruega).

Para informações:
ciespi@ciespi.org.br ou visite o website www.ciespi.org.br.

Endereço: Estrada da Gávea nº 50, Gávea, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
CEP: 22451-263 Tel/fax: (55 + 21) 2259-2908.

ciespi
centro internacional de estudos e pesquisas sobre a infância
international center for research and policy on childhood
centro internacional de estudios e investigaciones sobre la infancia

PUC RIO

DSS Departamento de Serviço Social

Organização membro

Childwatch INTERNATIONAL RESEARCH NETWORK

Equipe

Coordenação: Irene Rizzini e Paula Caldeira.

Pesquisa e articulação: Marcelo Princeswal e Elizabeth Serra Oliveira.

Assistente de pesquisa: Ana Paula Santiago.

Estagiária: Mirian Costa da Silva.

Consultor de pesquisa e avaliação: Malcolm Bush (Chapin Hall Center, Universidade de Chicago).

Consultores e colaboradores: Alexandre Bárbara Soares (CIESPI/PUC-Rio), Ana Fernanda Coelho (PUC-Rio, Departamento de Sociologia e Política), Dario de Souza e Silva Filho (UERJ), Eduardo Rezende Melo (Juiz de Direito da Vara da Infância e Juventude da Comarca de São Caetano do Sul, São Paulo), Márcia Gatto (Rede Rio Criança), Maria Cristina Bó (CIESPI/PUC-Rio), Maria Cristina Ventura Couto (NUPPSAM - Núcleo de Pesquisa em Políticas Públicas de Saúde Mental, IPUB/UFRJ), Regina Leão (Pastoral do Menor e Rede Rio Criança) e Mônica Alkmin (Se Essa Rua Fosse Minha).

Projeto Gráfico: Jessica Andrade e Marcelo Expedito Soares .

Revisão: Maria Cristina Bó.

Diagramação: Jessica Andrade.

SUMÁRIO

Introdução 09

Capítulo 1

1.1 Vulnerabilidades afetando os vínculos familiares e comunitários de crianças e adolescentes 13

1.2 Violência e criminalização de crianças, adolescentes e jovens nas ações de intervenção 18

1.3 Crianças e adolescentes em situação de rua 26

Capítulo 2

2.1 O Estatuto da Criança e do Adolescente e o marco legal sobre a infância e a adolescência no Brasil 33

2.2 Os Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente 37

2.3 As crianças e os adolescentes em situação de rua no marco legal brasileiro pós Estatuto da Criança e do Adolescente 42

Capítulo 3

3.1 O projeto de pesquisa 47

3.2 O processo de construção da Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente em Situação de Rua no Rio de Janeiro 48

SUMÁRIO

3.3 A Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente em Situação de Rua no Rio de Janeiro 52

3.4 A articulação e a assessoria nas outras cidades 54

3.5 Comparação entre a Política do Rio de Janeiro e as Políticas adotadas em São Luís e em Recife 58

3.6 O processo de implementação da Política no Rio de Janeiro 60

Capítulo 4

4.1 Conquistas 63

4.2 Desafios 68

Conclusão 77

Referências Bibliográficas 83

Anexos

Anexo 1: Síntese dos debates junto às Secretarias Municipais do Rio de Janeiro 91

Anexo 2: Roteiro de entrevista junto aos conselheiros municipais dos direitos das crianças e dos adolescentes 96

Autores 97

INTRODUÇÃO

Esta publicação é a terceira de uma série[1], fruto da pesquisa *Os processos de Construção e Implementação de Políticas Públicas para Crianças e Adolescentes em Situação de Rua*, desenvolvida pelo Centro Internacional de Estudos e Pesquisas sobre a Infância (CIESPI), em convênio com a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio)[2]. Durante três anos (2008-2011) o objetivo foi assessorar e analisar os processos de construção e de implementação de uma política pública para este público na cidade do Rio de Janeiro (RJ), bem como fomentar o desenvolvimento de iniciativa semelhante em outros estados, guardando as especificidades de cada local[3]. Ainda no escopo do projeto, com o objetivo de subsidiar políticas e ações voltadas para crianças, adolescentes e jovens, foi criada uma base de dados com informações sobre este segmento da população em situação de vulnerabilidade no Brasil urbano, intitulada Infância e Juventude em Números[4].

A relevância do foco sobre políticas para esse grupo se assenta no fato de que vivemos em um país marcado por profundas desigualdades – há um impressionante abismo entre os poucos que têm assegurados seus direitos básicos de cidadania em contraste com uma maioria que permanece excluída. É grande a disparidade entre os direitos garantidos às crianças e aos adolescentes pela Constituição Federal (1988) e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA, 1990) e a existência de alto

[1]As duas primeiras publicações estão disponíveis para download gratuito no site do CIESPI (www.ciespi.org.br). CADERNO 1: *O CMDCA-Rio e a criança e o adolescente em situação de rua: avanços e desafios na formulação de uma política pública*. PRINCESWAL, Marcelo; CALDEIRA, Paula (2009). CADERNO 2: *Crianças e adolescentes com direitos violados*. RIZZINI, Irene; CALDEIRA, Paula; RIBEIRO, Rosa e CARVALHO, Luiz Marcelo (2010).

[2]A pesquisa foi parcialmente financiada pela Fundação OAK, sediada em Genebra, Suíça e pelo Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA/ SDH), Brasília, com consultoria de Malcolm Bush, do Chapin Hall Center, Universidade de Chicago.

[3]Nas seguintes cidades: Goiás (GO), Manaus (AM), Olinda (PE), Porto Alegre (RS), Salvador (BA), São Luís (MA), Vitória (ES) e mais 14 municípios que compõem o ABC Integrado (São Paulo).

[4]Para mais informações sobre a base de dados Infância e Juventude em Números, do CIESPI, consultar: www.ciespi.org.br.

índice desta parcela da população vivendo em condições adversas. Estas condições implicam em vidas marcadas por privações e sofrimentos para milhões de brasileiros desde sua infância. Pesquisas desenvolvidas por equipes do CIESPI ao longo de quase três décadas junto a crianças e adolescentes em situação de rua vêm documentando trajetórias que poderiam ser evitadas em um país com tantos recursos como o Brasil. Em uma das pesquisas realizadas pela equipe do CIESPI[5], quando se perguntou o que eles fariam para melhorar suas vidas, caso fossem o(a) Presidente da República, as respostas vieram sem hesitação:

> Se eu fosse presidente eu ajudava os meninos de rua pra eles voltar pra casa. Eu queria ajudar os pobres assim, pra esses meninos ficar em casa assim... pra parar de cheirar cola, roubar as pessoas. Eu queria parar, eu queria isso. Eu queria que não existia o tráfico na rua. Queria que existisse paz. (Derico, 12 anos)
>
> Eu queria pedir pras pessoas que elas pensassem melhor da gente. Pelo menos ajudar um pouco a gente... (Ricardo, 15 anos)
>
> A gente queria pedir pra eles olhar mais pra gente, que a gente ta que nem uma comida quando bota no fogo, esquece, e queima. A gente estamos esquecidos. A gente sofre muito nesse mundo, por acordar de manhã e não ter um café pra tomar. (Fátima, 15 anos)

Suas vozes têm tido pouco eco. Mas não se pode continuar desconsiderando-as. Não se o Brasil optar por efetivamente honrar seus compromissos na área de direitos humanos. Esse compromisso implica na ratificação de leis, convenções e acordos nacionais e internacionais que priorizam os direitos das crianças e dos adolescentes como cidadãos que representam o presente e o futuro de nossos países.

Nesta publicação, analisamos os mecanismos de efetivação de políticas públicas, tendo como foco a atuação junto aos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente. Partimos do

[5]RIZZINI et all, 2003; RIZZINI (coord.), 2ª edição 2006.

reconhecimento do importante papel deste órgão como espaço privilegiado de deliberação de políticas públicas, que visam superar as barreiras que dificultam a efetivação dos direitos desta parcela da população. A análise incide sobre as políticas voltadas para as crianças e os adolescentes em situação de rua, usando-se como referência as políticas aprovadas em três municípios brasileiros: Rio de Janeiro (RJ), São Luís (MA) e Recife (PE).

O processo de desenvolvimento do projeto que originou essas reflexões foi de imensa riqueza. Ao divulgarmos este material, nosso desejo é que ele contribua para o aprimoramento de outros movimentos semelhantes em prol dos direitos da população infantil e juvenil em curso no país.

CAPÍTULO 1

1.1 Vulnerabilidades afetando os vínculos familiares e comunitários de crianças e adolescentes

A presença de crianças e adolescentes em situação de rua é um fenômeno complexo, multidimensional e que demanda múltiplos olhares para a sua compreensão. Para as análises que se seguirão, parte-se de dois pressupostos: (1) a vida nas ruas já se caracteriza como uma violação dos direitos fundamentais previstos pela Constituição Cidadã de 1988, pela Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989 e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990; (2) as ações de enfrentamento por parte do poder público e da sociedade civil devem levar em consideração a garantia dos Direitos Humanos, Econômicos, Sociais e Culturais assegurados por estas legislações e outros tratados nacionais e internacionais.

Diante de tamanho desafio, destacamos alguns pontos importantes para esta reflexão. O primeiro deles refere-se à urgência em estendermos o debate sobre as vulnerabilidades que têm o potencial de fragilizar os vínculos familiares e comunitários de crianças e adolescentes. Tão importante quanto estabelecermos uma política pública que prime por um atendimento digno a esta parcela da população é desenvolvermos análises sobre os fatores que podem estar levando-a às ruas. Apesar dos avanços significativos nas condições de vida das famílias brasileiras nos últimos anos, sabe-se que muito ainda é preciso avançar, principalmente se levarmos em conta as diferenças regionais.

Nos últimos anos o Brasil tem se destacado no cenário mundial pelas elevadas taxas de crescimento econômico (7,5% em 2010), apresentando um Produto Interno Bruto superior a 3,5 trilhões de Reais (IBGE, 2011), o que o situa como a sétima economia do mundo. Todavia, mesmo que se observem avanços expressivos em alguns indicadores, sobretudo no que tange a redução da extrema pobreza, a concentração de renda nas mãos de uma pequena parcela da população ainda é uma realidade.

Em 2010, de acordo com o relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento da América Latina e Caribe (PNUD), o Brasil tinha o terceiro pior índice de desigualdade do mundo. Na América Latina o Brasil encontrava-se a frente apenas do Haiti e da Bolívia. Dados do Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio produzidos pelo IPEA demonstravam em 2010 que os 20% mais pobres da população detinham apenas 3,1% da renda nacional, enquanto, no outro extremo, os 20% mais ricos possuíam quase 60%. Entre os anos de 1990 e 2008, mesmo ocorrendo uma significativa redução da renda entre a fração dos mais ricos, passando de 65,2% para 58,9%, ela não foi direcionada para os mais pobres, já que o acréscimo na renda da parte de baixo da pirâmide passou de 2,2% para apenas 3,1% no mesmo período. A diminuição da pobreza extrema no país, conclui o relatório, se deu mais pelos aumentos reais da renda do que pela sua melhor distribuição.

Entretanto, observam-se esforços significativos para a redução da extrema pobreza nas últimas décadas. Levando-se em consideração a linha de pobreza internacional[6], em dezoito anos (1990 a 2008) o número de brasileiros que se encontrava nesta situação diminuiu de 38,2 para 8,9 milhões (IPEA, 2010). Estas pessoas possuem uma renda mensal inferior a R$ 127.

Entre 1997 e 2008, o percentual da população entre zero e dezessete anos de idade abaixo da linha da pobreza (atualmente R$ 6,80 *per capita*) caiu de 43% para 36%. As razões para este declínio na pobreza incluem a expansão da economia, o aumento do poder real do salário mínimo e a expansão de programas de redistribuição de renda, como o Bolsa Família (PBF), que beneficia atualmente 12,6 milhões de pessoas (MDS, 2011).

Os esforços no combate à fome empreendidos pelo governo brasileiro também lograram êxitos, principalmente com o Programa

[6]A linha de pobreza internacional é medida pelo índice de Paridade do Poder de Compra (PPC). Ela é empregada para converter a unidade monetária dos países para o Dólar dos Estados Unidos, que expressa quantas unidades monetárias locais são necessárias para comprar em um país o que seria comprado nos Estados Unidos por US$ 1. Atualmente o PPC é estipulado em US$1,25.

Fome Zero. Em um período de seis anos (2003 a 2006), este Programa, associado a outras medidas, conseguiu a redução da desnutrição infantil em 73% e da mortalidade infantil em 45% (Action Aid, 2009). Segundo o IBGE (2009) a mortalidade infantil entre 1998 e 2008 passou de 34% para 24%, representando uma queda de quase 30% em um período de 10 anos.

Ainda assim, em 2009, a proporção de crianças e adolescentes de 0 a 17 anos em situação de pobreza no conjunto das áreas urbanas do Brasil, era de mais de um terço (34,6%). As regiões brasileiras com maior proporção de pobres nessa faixa de idade, em áreas urbanas, eram o Nordeste com 55,4% e o Norte com 48,6%. Nas demais regiões brasileiras, a proporção de crianças e adolescentes pobres, em áreas urbanas, era de 23% no Sul, 24,4% no Sudeste e 21,7% no Centro-Oeste (IBGE, PNAD 1999 a 2009, tabulação CIESPI, 2010).

Quanto mais escura é a cor da pele de uma criança ou de um adolescente no país, maior a sua probabilidade de ser pobre. Em 2009 no Brasil urbano, 24,5% das crianças e dos adolescentes brancos de 0 a 17 anos de idade viviam em famílias em situação de pobreza, enquanto nas famílias pretas e pardas (classificação do IBGE) viviam 44% das crianças e dos adolescentes. Novamente é no Nordeste e no Norte que se encontram as maiores taxas de pretos e pardos nesta faixa etária abaixo da linha da pobreza, correspondendo a 59,2% e 39,3%, respectivamente. Em Pernambuco este percentual chega a 65,8%, sendo o maior entre os estados brasileiros (IBGE, PNAD 1999 a 2009, tabulação CIESPI, 2010).

Outro cenário contrastante refere-se aos indicadores de educação. Destaca-se o aumento da escolarização relacionada ao Ensino Fundamental, sobretudo nas primeiras faixas etárias. Nas últimas décadas houve um aumento na matrícula escolar na faixa etária entre 4 e 5 anos de idade, saltando de 54,1% para 77,4% entre 1999 e 2009, e na faixa de 6 a 14 anos de idade, aumentando de 95,3% para 97,8% no mesmo período (Idem).

Mas apesar dos dados expressivos há ainda grandes problemas a serem enfrentados. A taxa de evasão escolar no Brasil, por exemplo, é a maior entre os países que compõem o MERCOSUL, atingindo 3,2%. No Uruguai e na Argentina as taxas são de 0,3% e 1%, respectivamente. O

problema se agrava se levarmos em conta a taxa de evasão referente aos que cursam o Ensino Médio no Brasil, correspondendo a 10%, enquanto no Paraguai é de 2,3% e na Venezuela é de 1% (IBGE, 2009).
A taxa de aprovação brasileira também é a pior em relação aos principais países vizinhos: 85,8% no Ensino Fundamental, enquanto todos os demais países têm índices superiores a 90%. No Ensino Médio a taxa de aprovação de 77% só é superior ao do Uruguai, de 72,7% e a da Argentina, de 74,3%, estando abaixo da taxa de aprovação chilena e da paraguaia, 90,9% cada uma, e da venezuelana, de 91% (IBGE, 2009)[7].

Por outro lado, o Programa Bolsa Família (PBF), além da sua natureza redistributiva de renda, indica ser um importante suporte para a manutenção de crianças e adolescentes nas salas de aula. Através do *Acompanhamento da Frequência Escolar de Crianças e Jovens em Vulnerabilidade*, pelo Ministério da Educação (2010)[8], nota-se que o percentual de crianças e adolescentes entre 6 e 17 anos beneficiários do PBF que abandonam a escola representa metade do percentual dos que não são beneficiados, como ilustrado na Tabela 1:

Tabela 1: Taxas de Rendimento Escolar - Abandono (%)

Brasil	Abandono (%)	
	CENSO	Beneficiários do PBF
Ensino Fundamental	4,8	3,6
Ensino Médio	14,13	7,2

Fonte: Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2010.

[7]Especialistas em educação questionam no Brasil as aprovações compulsórias no ensino público, por atentarem contra a qualidade deste.
[8]Os dados são monitorados pela Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade.

Tabela 2: Taxas de Rendimento Escolar - Aprovação (%)

Brasil	Aprovação (%)	
	CENSO	Beneficiários do PBF
Ensino Fundamental	82,3	80,5
Ensino Médio	72,6	81,1

Fonte: Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2010.

Não obstante, a inadequação série/idade continua sendo um fator preocupante, dada a sua magnitude. Em 2009, mais da metade (50,4%) dos alunos de 7 a 14 anos não está cursando a série prevista para a sua idade (IBGE, 2009).

Outro grande problema enfrentado no país refere-se às altas taxas de homicídio de crianças, adolescentes e jovens. Quando o atual governador do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral, tomou posse em primeiro de janeiro de 2007, declarou que uma situação de genocídio ocorria no Estado, referindo-se às terríveis condições nos hospitais públicos e ao nível de violência das favelas. No prefácio da publicação *Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes: 20 anos do Estatuto* (Rizzini coord., 2010), o então Ministro dos Direitos Humanos e a Secretária Nacional para a Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente afirmaram que uma das prioridades atuais é o enfrentamento da banalização do assassinato da população infantil e juvenil, especialmente os negros.

Esta publicação mostra o aumento na taxa de homicídio de adolescentes entre 12 e 18 anos de idade no Brasil: de 18,7 por 100.000 habitantes em 1997 para 24,1 em 2007. Comparações internacionais de homicídios de jovens indicam uma grande diferença entre países do

hemisfério norte e sul. Já o *Mapa da Violência - Os Jovens da América Latina* (2008) apresenta taxas de homicídio na faixa entre 10 e 29 anos de 51,6 por 100.000 habitantes no Brasil; 1,7 em Portugal; 12,9 nos Estados Unidos e 10,4 no México. Da mesma forma que os dados sobre a pobreza, as taxas de homicídio juvenil no Brasil variam enormemente segundo a região, a cidade e a cor da pele, sendo maior para homens do que para mulheres e mais alta para pretos e pardos do que para os brancos (Rizzini coord., 2010).

1.2 Violência e criminalização de crianças, adolescentes e jovens nas ações de intervenção

Nos últimos anos alguns estudiosos (Wacquant, 2001; Ribeiro, 2007) têm demonstrado como na América Latina vem ocorrendo um intenso processo de criminalização da pobreza, relacionado ao desmonte do Estado Social, em consequência de intervenções de cunho neoliberal e do aumento do Estado Penal.

Novamente nos discursos oficiais a população pobre é criminalizada, sendo associada aos vícios, à marginalidade, à imoralidade e ao perigo. Para Wacquant (2001) a "delinquência dos jovens", a "violência urbana" e vários outros "distúrbios" vêm sendo associados aos "bairros sensíveis", gerando políticas como a de Tolerância Zero. Esta última, de origem norte-americana implementada em Nova Iorque e importada por países da América Latina, vem servindo para justificar a intervenção penal que criminaliza a miséria. Neste cenário, tem-se registrado no Brasil a grande pressão de determinados segmentos da sociedade sobre as instâncias governamentais, no sentido de aprovar a redução da maioridade penal. Esta reivindicação de setores conservadores é veiculada como solução contra o aumento da criminalidade, sobretudo quando os infratores são oriundos das camadas populares e as vítimas, de classes mais abastadas.

Esta relação entre violência e juventude aparece também como uma das questões principais para os jovens brasileiros, como nos mostra um estudo realizado pelo Instituto Cidadania, em 2003 (Abramo e Branco, 2005). Nele, o tema segurança/violência desponta em primeiro lugar nas respostas de 55% dos jovens de 15 a 24 anos sobre as suas

principais preocupações e, em segundo lugar, quando perguntados sobre ”o principal problema do Brasil hoje”[9].

A atribuição de responsabilidade da violência às “populações perigosas” e o aumento dos aparatos penais que objetivam controlar seus distúrbios operam uma simplificação *pobreza-insegurança-delinquência*, através da qual é possível que se penalize, por meio do Estado de direito, sem maiores questionamentos, os sujeitos justamente mais abandonados por um Estado social residual. A massa de encarcerados em muitos países provém das ditas classes perigosas[10] (Ribeiro, 2007).

Entre os anos de 2000 e 2010, o número de encarcerados no Brasil dobrou, contabilizando quase 500.000 pessoas. No primeiro mês do governo Dilma Rousseff, o Secretário Nacional de Políticas sobre Drogas, Pedro Abramovay, perdeu o cargo ao defender publicamente o fim da prisão para pequenos traficantes de drogas, a fim de desafogar o sistema carcerário. Parece-nos que esta é ainda a tônica da política exercida no Brasil.

Grande parte desta situação está ligada à violência constante em algumas localidades de baixa renda, como nas favelas do Rio de Janeiro e nas periferias de outras grandes cidades, como São Paulo, Recife e Vitória. Os conflitos gerados entre traficantes de drogas de facções rivais e/ou pela ação violenta da polícia e das milícias criam um cenário especialmente propenso a violação de direitos. A intensidade particular desta violência no Rio de Janeiro é ilustrada pelo fato de que em 2007, 3.025 crianças e adolescentes entre 0 e 18 anos foram assassinados, em comparação a 1.502 crianças e adolescentes assassinados na maior cidade do país, São Paulo.

---

[9]Em segundo e terceiro lugares nas respostas à pergunta “principal problema do Brasil hoje” ficaram, respectivamente, “emprego/profissional” e “drogas”.

[10]De acordo com Coimbra (2001), a expressão “classes perigosas” começou a ser utilizada na Europa a partir do século XIX, por estudiosos das teorias criminais. Referia-se a pessoas que passaram pela prisão ou àquelas que viviam de pequenos furtos. No período de pleno desenvolvimento do modo de produção capitalista (final do século XIX) as práticas de vagabundagem e das pilhagens passaram a ser duramente combatidas, pois o que “caracterizava uma nação civilizada era o senso de liberdade e a responsabilidade perante a pátria (...) e o que determinava a virtualidade e a viciosidade era, não por acaso, o cultivo ou não do hábito do trabalho” (Rizzini, 2011). Até a promulgação do ECA (1990) no Brasil, os diversos instrumentos e mecanismos institucionais criados para “proteger” a criança mostraram-se moralizantes e disciplinadores desse segmento da população, além de aproveitadores de sua força de trabalho.

Na gestão atual do governo da cidade do Rio de Janeiro, testemunha-se a diferenciada política de segurança pública de combate ao tráfico, representada pelas *Unidades de Polícia Pacificadora* (UPP). Apesar da denominação[11], esta política parece apontar para outra forma de atuação da polícia nestas localidades, em detrimento das ações que tradicionalmente vêm gerando confronto entre traficantes e policiais e resultando em um elevado número de mortes sem, contudo, alterar as relações ali presentes. As UPPs ocupam o território em poder de traficantes, evitando ou minimizando os confrontos[12], muitas vezes com o apoio logístico das forças armadas, e fixam a força policial na localidade de forma permanente. Além disso, há a indicação de se melhorar o espaço físico e de se implantar certos serviços no momento da ocupação, como na área da saúde, de infraestrutura, e de alguns projetos sociais em parceria com organizações não governamentais.

Uma pesquisa do Instituto Brasileiro de Pesquisa Social (IBPS, 2010) aponta que este modelo de política de segurança pública é aprovado pela grande maioria dos moradores das favelas ocupadas (92%) e não ocupadas (77%). Outro ponto a ser destacado consiste na confiança maior na polícia nas localidades ocupadas em relação às não ocupadas (60% e 28%) e no interesse pela implantação das UPPs por 79% dos habitantes onde elas não existem.

Com base no histórico de descontinuidade de políticas e na intenção que as motivam, questionamos pontos ainda não muito claros das ocupações realizadas: a UPP é apenas uma vitrine para garantir a segurança dos turistas esperados em razão da Copa do Mundo em 2014 e dos Jogos Olímpicos em 2016? Ela será sistematicamente estendida a todas as favelas com presença do tráfico armado e aos territórios dominados pelas milícias em áreas menos favorecidas da cidade? Soluções essenciais referentes à melhoria efetiva das condições de vida

[11]A denominação utilizada "Polícia Pacificadora" nos faz questionar como deveria ser chamada a ação das polícias em outras localidades onde as UPPs não foram instaladas: polícia não pacificadora? Polícia de confronto? O Estado assume, dessa forma, que na maioria das favelas do Rio, a polícia tem o caráter estrito de combate.

[12]A ocupação destas localidades pela polícia é anunciada na mídia com antecedência.

dos moradores, como urbanização, educação, saúde e programas sociais serão estendidas também para outras localidades de forma efetiva?

Tais perguntas justificam-se, já que a grande maioria das favelas ocupadas está próxima aos pontos turísticos e a certas áreas onde serão realizadas algumas das modalidades esportivas. Até julho de 2011 foram implantadas 18 UPPs na cidade, localizadas: na área mais nobre do município (zona sul), no centro da cidade e na área conhecida como Grande Tijuca, onde se encontra o estádio do Maracanã, principal palco dos jogos. Enquanto isto outras áreas da cidade, incluindo municípios da Baixada Fluminense, com altos índices de violência, parecem não estar no foco das atenções.

Apenas duas favelas foram "pacificadas" em outras regiões[13]. A primeira ocorreu pela forte pressão de um grande meio de comunicação, após três dos seus jornalistas terem sido torturados na localidade. A segunda era a única favela no bairro de Jacarepaguá que não estava em poder de grupos milicianos. A partir destes fatos questiona-se a falta de empenho do atual governo em enfrentar as milícias, como se representassem um "mal menor"[14].

As milícias, compostas por muitos agentes públicos de segurança, atualmente possuem o controle de boa parte do Rio de Janeiro, notadamente da área mais desassistida da cidade, a zona oeste. Estes grupos estendem as suas ações no campo econômico ao controlar os transportes alternativos e a venda de produtos e serviços como botijões de gás e canais de televisão por assinatura. Além disso, cobram taxas para a manutenção da "segurança" de comerciantes e moradores, e estabelecem relações com alguns representantes do legislativo, como foi demonstrado pela Comissão Parlamentar de Inquérito conhecida como "CPI das Milícias", criada em 2008 (Resolução nº 433/2008) e que resultou na prisão de alguns vereadores. A partir do ano 2000 crescem os braços político-eleitoral e bélico das milícias, segundo consta no relatório final desta CPI:

[13] Jardim Batam e Cidade de Deus, ambas na Zona Oeste da cidade.
[14] Pronunciamento na ALERJ do deputado estadual Marcelo Freixo, 2008.

> (...) o contexto no qual está inserida a emergência das milícias está ligado (...) a uma lógica própria e acumulativa de organização dessas corporações sob a égide de um circuito clientelista, que a partir da independência e insubordinação mantêm projetos de poder e troca de privilégios. (...) O medo também é origem da legitimidade informal dos grupos de controle. Ele instrumentaliza de tal forma a insegurança que torna viável a crença e a aceitação de justiceiros, salvadores ou qualquer sorte de libertador que ofereça segurança. É nesse sentido que comércios ilegais e informais de segurança se expandem e dão origem, na prática, à privatização informal da segurança, diante de uma opção política que se absteve, nos últimos anos, de oferecer uma alternativa de segurança pública para a população (CPI das Milícias, 2008, p.37-38).

Segundo este relatório, o sociólogo Luís Eduardo Soares considera que os policiais são submetidos a salários indignos e insuficientes que os levam a trabalhar de forma ilegal, privados de todas as garantias trabalhistas. O mesmo observa que, sem carteira de trabalho, não há reconhecimento de vínculo e não há responsabilização por parte do empregador. A esse fenômeno, aponta Soares, deve-se o fato de que o maior número de mortes entre policiais ocorra em dias de folga, sendo a folga, na verdade, o serviço em segurança privada, ilegal e informal (p.40).

É notório que as UPPs representam uma resposta importante por parte do estado ao domínio dos traficantes fortemente armados nas favelas do Rio de Janeiro, principalmente ao levarmos em consideração que as demais ações primavam (e primam em outras áreas da cidade) pelo confronto direto. Em uma destas localidades onde o CIESPI atuou durante muitos anos, alguns moradores relataram a importância de poder ir e vir sem o risco de serem atingidos por balas “perdidas” ou de serem abordados pela polícia de forma violenta, como comumente ocorria. Neste cenário podemos considerar as ações das UPPs como um esforço relevante, ainda mais se lembrarmos dois fatos graves: a gratificação por “ato de bravura” (leia-se por vítimas “abatidas” em confronto) dada a policiais em governos passados, e o clamor da mídia pela ocupação das Forças Armadas, como ocorreu na Operação Rio[15], realizada entre 1994 e 1995 (Coimbra, 2001).

Porém é preciso que tal estratégia seja estendida aos demais locais sob o controle de traficantes e milicianos e que seja acompanhada pela sociedade civil organizada e pelos demais órgãos competentes, visando coibir abusos. Uma estratégia articulada deve também reprimir a entrada de armas e drogas de forma eficiente na cidade como um todo e não apenas nos morros. Além disso, a segurança nunca foi o único direito reivindicado por aqueles que vivem nas favelas, sendo necessário o investimento em melhorias na infraestrutura das comunidades, na educação, na saúde, na cultura, entre outros tantos direitos historicamente negados a esta parcela da população.

Há outras questões particularmente relevantes às crianças e aos adolescentes em situação de rua, em razão da política de segurança adotada pelo poder público. No âmbito municipal, com a posse do Prefeito em 2009 foi criada a Secretaria Municipal de Ordem Pública (SEOP), que pôs em prática uma política de reordenamento urbano, conhecida como "Choque de Ordem".

A SEOP vem desenvolvendo uma série de operações como o combate aos vendedores ambulantes, a apreensão de veículos estacionados em lugares irregulares e, em menor grau, as construções "irregulares". Entretanto, o que mais interessa para este estudo consiste nas ações de recolhimento da população em situação de rua, especialmente de crianças e de adolescentes na área central e na zona sul da cidade. Este tipo de política de cunho repressivo em favor de uma dita "ordem" é recorrente na história do Rio de Janeiro, sob rótulos diferenciados como operação *Turismo Seguro, Lapa Limpa, Cata Tralha, Zona Sul Legal, Copa-bacana, Ipa-bacana*, porém sempre com a mesma tônica de "limpeza urbana".

---

[15] "Teoria e prática mostram que ações puramente militares não resolvem o problema do crime organizado. A lição prática vem do próprio Exército brasileiro, que na chamada Operação Rio, realizada entre 1994 e 1995, ocupou os morros cariocas com resultados pífios – depois da saída dos militares o tráfico continuou agindo normalmente e seu poderio só aumentou. Um dos coordenadores da empreitada, o coronel Romeu Ferreira, fez a seguinte avaliação: 'A Operação Rio demonstrou que a ação policial de massa a nada conduz se não for alicerçada pelo conhecimento preciso, objetivo, oportuno e seguro'". João Gabriel de Lima e Ronaldo França, Revista Veja, Edição 1947, de 15 de março de 2006. Disponível em http://veja.abril.com.br/150306/p_064.html.

No decorrer da pesquisa *Os processos de Construção e Implementação de Políticas Públicas para Crianças e Adolescentes em Situação de Rua* (CIESPI, 2008-2011) educadores de rua relataram o alto grau de violência e abuso sofrido por crianças, adolescentes e jovens por parte de agentes públicos, como os guardas municipais e a polícia, nestas operações. Os educadores afirmaram ter testemunhado continuamente diversas violações de direitos.

Além do direito à vida e à integridade física, é negado a essas crianças e adolescentes o direito à cidade, sobretudo nas vésperas de grandes eventos. É notório o aumento de operações de recolhimento antes de eventos ou festividades na cidade como ocorreu na ECO-92, nos Jogos Pan-americanos em 2007 e nos meses de verão, principalmente perto do Carnaval, época de grande entrada de turistas na cidade (Lira, 2009). Nestes períodos, intensificam-se as ações de recolhimento da população em situação de rua, que é encaminhada para os serviços de acolhimento institucional (abrigos).

A criminalização da pobreza ganha mais um mecanismo de controle em maio de 2011 com o Protocolo número 20 da Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS). Este documento determina, entre outras ações, o recolhimento e o abrigamento compulsório de crianças e adolescentes usuários de crack e em situação de rua. No site oficial da SMAS lê-se que:

> Dentre as principais inovações do novo protocolo está a decisão de internar compulsoriamente as crianças e os adolescentes que, na avaliação de especialistas, estiverem comprometidos com o uso do crack e outras drogas psicoativas. Outro destaque é a resolução de que todas as crianças e adolescentes acolhidos só poderão deixar os abrigos após terem os responsáveis identificados e com a anuência de órgãos do Sistema de Garantia de Direitos, como o Conselho Tutelar e as Varas da Infância. E se forem acolhidos no período noturno, independente de estarem ou não sob a influência do uso de drogas, também deverão ser mantidos abrigados de forma compulsória, com o objetivo de garantir sua integridade física (SMAS, 2011).

Com vistas à integridade física, ou à proteção das crianças e dos adolescentes, a Secretaria supracitada, em parceria com o Ministério Público e o Juizado da Infância e Juventude, advoga-se no direito de

estabelecer o recolhimento e o abrigamento compulsório no período noturno de toda e qualquer criança que se encontre em situação de rua, sob a influência ou não do uso de drogas.

O referido protocolo tem sido alvo de muita polêmica. Por um lado tem obtido o apoio da grande imprensa e da população. Por outro lado, tem sido criticado por diversas entidades de categorias profissionais e/ou atuantes na área da infância e juventude na cidade do Rio[16].

Em nosso entendimento, essa resolução de cunho repressivo desconsidera as lutas históricas dos diversos movimentos pelos direitos humanos de crianças e adolescentes, da reforma psiquiátrica, da assistência social e mais uma vez atribui às crianças e aos adolescentes pobres e às suas famílias a responsabilidade pela sua condição. Sabemos que no final do século XIX em nome da "salvação da criança" instituiu-se toda uma política de estado voltada à institucionalização da infância pobre brasileira (Rizzini, 2011). Em nome da proteção, o recolhimento compulsório imprime um renascimento desta antiga prática tão combatida pelos movimentos sociais desde a década de 1980.

Questiona-se, primeiramente, o fato do poder executivo ter se furtado a dialogar com o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente do Rio de Janeiro (CMDCA-Rio), já que é o órgão de natureza deliberativa das políticas para as crianças e os adolescentes. Como veremos a seguir, muitas vezes o poder público parece não reconhecer a legitimidade deste órgão no que tange ao seu papel deliberativo. Ao contrário do que se lê no início do protocolo, este documento desconsiderou as diretrizes das principais políticas construídas nos últimos anos, como o Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária, a Política Municipal de Atendimento à Criança e ao Adolescente em Situação de Rua da Cidade do Rio de Janeiro, a Política Nacional de Assistência Social, entre outras.

O posicionamento daqueles contrários ao recolhimento compulsório não elimina a necessidade de se implantar medidas efetivas para o atendimento dessa população, sobretudo em relação aos usuários

[16]Manifestaram repúdio ao Protocolo o Conselho Regional de Psicologia, o Conselho Regional de Serviço Social, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, a Rede Rio Criança, o Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDECA), o CIESPI, entre várias outras entidades da sociedade civil.

do crack. Tanto os que são contra como os que são a favor do protocolo devem concordar que algo precisa ser feito nos campos da prevenção e do tratamento aos usuários dessa e de outras drogas. Ressalta-se igualmente a importância do combate àqueles que se beneficiam da venda de drogas, sobretudo aos que as fornecem às crianças e aos adolescentes.

A divergência principal reside em como tais medidas devem ser desenvolvidas por parte do poder público. Retirar as crianças e os adolescentes das cracolândias e/ou das ruas e aprisioná-los, apenas, não resolverá o problema e não está em consonância com a Política Nacional de Saúde Mental e seus principais fóruns de deliberação. Além disso, uma fiscalização conjunta nas instituições que recebem esses(as) meninos(as) realizada pelos Conselhos Regionais de Psicologia, de Serviço Social e de Enfermagem apontou uma série de irregularidades, como a falta de um projeto político pedagógico, o uso de medicamentos sem o devido controle, infraestrutura sem as devidas precauções de segurança, falta de espaço para o lazer, entre outras.

De acordo com o Secretário de Assistência Social, buscar-se-á a responsabilização criminal dos pais ou responsáveis por abandono material e intelectual das crianças e dos adolescentes retirados das ruas, como veiculado pela mídia[17]. Reforça-se, desse modo o processo de estigmatização e criminalização de crianças, adolescentes e de suas famílias, majoritariamente pobres, sem levar em consideração o Estado excludente produtor das vulnerabilidades que os afetam.

1.3 Crianças e adolescentes em situação de rua

Diversas pesquisas apontam que as crianças e os adolescentes em situação de rua são oriundos de localidades de baixa renda e vivenciam situações de vulnerabilidade, em um processo gradual de afastamento, fragilização e rompimento dos vínculos familiares e comunitários[18].

[17] Sobre o assunto ver reportagem do Jornal do Brasil Online, do dia 15 de junho de 2011. Disponível em: http://www.jb.com.br/rio/noticias/2011/06/15/stf-apoia-recolhimento-compulsorio-de-criancas-usuarias-de-drogas/

[18] Por exemplo: Rizzini et all, 2010; Lucchini, 2003; Stoecklin, 2003 e 2000; Scorel, 1999.

Os mesmos estudos sinalizam que em contextos urbanos as crianças partem para as ruas devido a uma multiplicidade de razões, desde a violência doméstica, a necessidade de obtenção de renda, até a expulsão de suas comunidades pelo tráfico ou pela polícia locais. Cabe ressaltar que não acreditamos existir uma relação causal onde todas as crianças e os adolescentes em situação de vulnerabilidade estão predispostos a sair de casa. Afirmamos sim, a existência de uma relação complexa entre diversos fatores que contribuem para o afastamento de casa e a circulação de crianças e adolescentes entre a rua, a casa e as diversas instituições.

Em publicação recente identificamos dois problemas referentes à análise sobre a realidade de vida das crianças e dos adolescentes que utilizam as ruas como sua principal referência[19]. O primeiro são as distintas definições utilizadas para caracterizá-los, gerando diferentes compreensões e estratégias de atuação por parte dos diversos setores junto a esse grupo. O segundo problema consiste na dificuldade de se dimensionar o tamanho real dessa população, em função da dinâmica de suas vidas nas ruas e de sua constante movimentação por diferentes espaços. Ambos acabam por produzir pesquisas com metodologias diferenciadas, dificultando a comparação entre as distintas cidades e até no interior da mesma cidade, já que tais metodologias podem variar de acordo com o ano em que foram realizadas.

A Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH) e o Instituto de Desenvolvimento Sustentável (IDEST) realizaram em 2010 a Primeira Pesquisa Censitária Nacional sobre Crianças e Adolescentes em Situação de Rua. A pesquisa ocorreu em 75 cidades, com população superior a 300.000 habitantes, envolvendo todas as capitais brasileiras. Além do Censo, os pesquisadores extraíram uma amostra de 2.246 crianças e adolescentes para a coleta de informações mais abrangentes.

Críticas foram dirigidas ao diagnóstico por não ter se articulado com órgãos e serviços que atuam com esse grupo nas cidades pesquisadas, e pela curta janela temporal para a realização da pesquisa, acarretando um

[19] Rizzini; Caldeira; Ribeiro; Carvano, 2010.

quadro limitado da realidade e uma falta de clareza ao se distinguir o público pesquisado. No Rio de Janeiro, por exemplo, entidades da sociedade civil e o CMDCA afirmaram não terem sido consultados quanto à variedade de lugares onde os meninos e as meninas em situação de rua poderiam ser encontrados, bem como aos horários de maior concentração. Todavia, em que pese a crítica dirigida à metodologia empregada, entende-se que, como uma primeira pesquisa nacional, ela é da maior importância por fornecer dados interessantes para a reflexão sobre essa população.

O Censo contabilizou 23.973 crianças e adolescentes em situação de rua. O estado com maior concentração é o Rio de Janeiro, onde foram contabilizadas 5.091 (21%) crianças e adolescentes, seguido por São Paulo com 4.751 (19,8%) e em terceiro a Bahia, com 2.313 (9,6%). Somando apenas os dados destas três cidades, de acordo com o censo, obtemos a metade das crianças que vivem em situação de rua no país.

Como muitas pesquisas realizadas em cidades brasileiras já demonstraram, a grande maioria das crianças e adolescentes que se encontra nas ruas é composta pelo sexo masculino (71,8%). A maior concentração encontra-se na faixa etária entre 12 e 15 anos, (42%), seguida pelas faixas etárias entre 16 e 17 anos (29,4%), e entre 6 e 11 anos (23,5%). As crianças com idade inferior a 6 anos correspondem a 3,1%, sendo 1,6% na faixa de 0 a 3 e 1,5% na faixa entre 4 e 6 anos. Do total, quase a metade (49,2%) se declarou pardo/moreno, enquanto os brancos e os pretos/negros representaram quase a mesma porcentagem, 23,8% e 23,6%, respectivamente.

Uma questão importante sobre as crianças e os adolescentes em situação de rua diz respeito ao local onde dormem. Na pesquisa foram identificados aqueles que (*i*) passam as noites nas ruas, (*ii*) na casa de familiares (como também de parentes e amigos) ou (*iii*) combinando estes e outros locais. Uma primeira diferenciação a ser feita é entre os que dormem somente em casa da família ou utilizam somente as ruas para pernoitarem. Do total dos entrevistados 52,2% estão na primeira situação, enquanto 23,2% encontram-se na segunda. O restante (24,6%) costuma combinar diferentes locais onde dormem como, por exemplo, “na rua e na casa da família” (4,8%); “na rua e em instituições” (3,3%); “em instituições e em outros locais” (2,9%); “na rua e na casa de parentes/amigos” (2,3%);

e “na casa de familiares e de parentes/amigos” (1,3%). Responderam que dormem “somente em outros locais” 0,9% dos entrevistados, enquanto 6,9% dormem “somente em casa de parentes/amigos”. Disseram não ter um local específico para dormir 2,2% das crianças e dos adolescentes.

Ao analisarmos as respostas da pesquisa amostral temos que 57,2% dormem com os familiares ou na casa de parentes/amigos, sendo pequeno o percentual daqueles que dormem com suas famílias nas ruas, 4,3%. Os 38,5% restantes pernoitam nas ruas individualmente ou em grupos, utilizam instituições para pernoite eventual ou circulam em mais de um espaço. Enquanto a taxa dos que dormem com pais, parentes e amigos diminui com o aumento da faixa etária (de 76,9% entre 4 e 5 anos para 51,4% entre 16 e 17 anos), os que estão em “outras situações” apresentam um aumento significativo com o avanço da idade (7,7% para 44%). Este dado indica que com o aumento da idade os vínculos se fragilizam, fazendo com que a ida gradativa às ruas substitua a casa como lugar de referência na vida dessas crianças e adolescentes.

O censo aborda ainda aspectos das relações entre crianças e adolescentes que vivem em *outros lugares* (abrigos e casa) e seus pais. Enquanto 18% dos entrevistados na pesquisa amostral que vive nesta situação relataram não ter contato com seus pais, 10,4% disseram ter um relacionamento “muito bom” com os pais, 45,1% classificaram esse relacionamento como “bom”, 16,1% como “ruim” e 5,7% como “muito ruim” (4,7% não responderam à pergunta).

A pesquisa por amostragem apresenta alguns possíveis motivos referentes às relações ruins de crianças e adolescentes com seus pais. Entre as respostas múltiplas sobre o porquê de não dormirem mais em casa com a família, os mais citados foram: devido às brigas verbais com familiares, devido a violência doméstica, ao alcoolismo/drogas, devido a necessidade de ter liberdade e devido a perda da moradia. Ao se relacionar os motivos da saída de casa com as atividades desenvolvidas nas ruas, um conjunto de outras respostas aponta diretamente para as condições precárias vivenciadas pelas famílias, agravadas pela falta de políticas públicas. Percebe-se a perda da moradia, desemprego do mantenedor, o trabalho para o próprio sustento ou da família e para o tratamento de saúde física e mental.

De acordo com o censo, aproximadamente 24% das crianças e

dos adolescentes entrevistados vêm dormindo nas ruas há um período que varia entre dois e cinco anos. O mesmo percentual foi encontrado entre os que viviam há um ou dois anos nas ruas.

A vida em instituições não se mostra atrativa aos recenseados. Quando perguntados sobre onde preferiam dormir, 62% responderam nas ruas enquanto 23% em instituições. A justificativa dada por não gostarem das instituições estava relacionada a falta de liberdade, a proibição do uso de álcool, a necessidade de cumprir horários, a dificuldade em encontrar vagas, a proibição de relações sexuais, entre outros motivos. Em cada dez crianças e adolescentes, um mencionou a ocorrência de maus tratos e violência nestes equipamentos. Por outro lado, a violência, os aspectos climáticos, a ação policial, o desconforto e a dificuldade de higiene pessoal nas ruas são questões alegadas por aqueles 23% que afirmaram preferir viver nas instituições.

Apesar do alto número dos que afirmaram a sua preferência pelas ruas, a sobrevivência nestes espaços representa um grande desafio. Na pesquisa, 28% dos que dormiam nas ruas disseram não realizar uma refeição diária (em contraposição a 3,2% daqueles que pernoitavam na casa da família).

A maioria dos meninos e meninas em situação de rua possuía alguma forma de ganhar dinheiro, segundo o Censo. Dentre as atividades mais frequentes mencionadas estavam: vender mercadorias de baixo valor, esmolar e pedir dinheiro, trabalhar como “flanelinhas” e limpar carros. Quase 6% disseram que obtinham renda com a prostituição e 4% com atividades ligadas ao trafico de drogas. Quase a metade dos recenseados mencionou que o dinheiro ganho é destinado para uso próprio, bem superior ao percentual dos que afirmaram entregar todo o dinheiro ganho para a família (11%). Os ganhos semanais para 20% variavam entre R$ 40 e R$ 80, enquanto pouco mais de 10% obtinham entre R$ 20 e R$ 40[20].

Outro dado importante refere-se aos que ainda estão estudando. Para o grupo que dorme nas ruas com as suas famílias, o índice dos que afirmam frequentar a escola é bem inferior, atingindo apenas 12% do total

[20] A pesquisa aponta que 38% não souberam responder qual seria o ganho semanal.

da amostra, enquanto que para os que retornam as suas casas a taxa é de 62%[21]. Do total dos recenseados, 9% informaram nunca terem estudado, enquanto 40% possuem até a 4ª série[22] e 31% da 5ª a 7ª série. Excluindo a soma dos quase 20% que nunca estudaram, não responderam ou não sabiam informar, tem-se aproximadamente 80% que, em algum momento, estiveram matriculados na escola. Cabe perguntar como perderam o elo e o que poderia ser feito para fortalecê-lo. Este dado parece indicar que a rede de ensino articulada com outras políticas intersetoriais pode ser um importante instrumento para evitar/minimizar que as crianças e os adolescentes sigam para as ruas. Uma vez que o processo de ida gradativa às ruas possa ser identificado, ações que fortaleçam os vínculos entre crianças/adolescentes – família – comunidade podem ser promovidas.

Em suma, a partir dos dados trazidos pelo primeiro censo nacional, podemos traçar um breve diagnóstico do perfil das crianças e dos adolescentes em situação de rua no país hoje. A maioria retorna para dormir em casa (seja de familiares, parentes ou amigos), com uma menor parcela que se desloca ou combina uma série de outros lugares para passar o dia e a noite. Apenas uma parte dorme nas ruas, o que não significa dizer que o número total seja baixo. São mais de 5.000 meninos e meninas nesaa situação. Ao afirmar que grande parte retorna a sua residência e ainda que muitos deles circulam entre diversos espaços, esta pesquisa ratifica o que outras já apontaram[23]. Isto ajuda a desmistificar a ideia de que a maioria das crianças e dos adolescentes que se encontra nas vias públicas dorme aí diariamente. Da mesma maneira é equivocada

[21] Sabemos que este dado deve ser relativizado, uma vez que "afirmar frequentar a escola" pode não significar uma frequência real. Sabemos como é difícil de fato estar na escola, sobretudo para os que dormem nas ruas.

[22] Reproduz-se aqui a nomenclatura utilizada na pesquisa.

[23] O perfil das crianças e dos adolescentes em situação de rua só passou a ser investigado mais sistematicamente no Brasil a partir da década de 1980. Rizzini e Rizzini (1991, p.118) comparam os resultados das pesquisas deste período e indicam alguns pontos comuns, como o predomínio de adolescentes do sexo masculino (90% do total); a faixa etária entre 7 a 17 anos, com concentração entre 11 e 14 anos; o grande número de crianças e adolescentes trabalhadores nas ruas; e uma parcela menor dessas crianças e adolescentes na mendicância ou recorrendo a roubos, furtos, consumo de drogas e prostituição. Ao contrário do que se pensava até então, o estudo citado demonstrou que a grande maioria das crianças e adolescentes encontrada nas ruas não estava "abandonada", mas possuía sim, vínculos familiares.

a ideia difundida no senso comum de que não possuem vínculos familiares ou com outras pessoas de referência onde passam a noite, se alimentam e fazem sua higiene pessoal.

Apenas uma parcela pequena dos que pernoitam nas ruas individualmente ou em grupos, dos que utilizam instituições para pernoite eventual e dos que circulam em mais de um espaço não possui contato com seus pais. Quase todos obtêm renda através do trabalho ou de outras atividades, o que não é suficiente para que quase 1/3 consiga ao menos uma refeição diária. Como se imaginava, a taxa de frequência escolar é muito baixa, principalmente para os que dormem nas ruas e pernoitam em diversos lugares.

Com base no censo e nas pesquisas citadas, diversas ações de cunho preventivo e de intervenção podem ser implementadas visando a efetivação dos direitos dessa população. Os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente (em articulação com os demais conselhos) nos três níveis da federação são espaços privilegiados para o fomento e a deliberação de políticas, como será visto no Capítulo a seguir. Fortalecer este órgão no seu papel deliberativo e de controle social, bem como as redes e demais atores envolvidos neste processo, é um importante passo para a busca de um atendimento digno às crianças e aos adolescentes em situação de rua, e para a criação de alternativas para reverter às violações que os afetam.

CAPÍTULO 2

2.1 O Estatuto da Criança e do Adolescente e o marco legal sobre a infância e a adolescência no Brasil

Em 2011, o Brasil comemorou os 21 anos da promulgação da principal lei referente aos direitos da infância brasileira: o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA, Lei 8.069 de 13 de julho de 1990). Reconhecido como uma das leis mais avançadas do mundo voltadas à infância e à adolescência, o ECA inaugura um novo paradigma de proteção ao instituir a noção de *sujeito de direitos* em detrimento da concepção de *situação irregular*, vigente desde o Código de Menores (Decreto nº. 17943, de 12 de novembro de 1927).

Na já citada publicação *Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes: 20 anos do Estatuto* (Rizzini, coord., 2010), traçou-se uma "linha do tempo" com alguns dos principais marcos desde o século XVIII, representando um acúmulo dos debates ocorridos internacionalmente para a afirmação dos Direitos Humanos. Entre estes acontecimentos destacam-se a Liga das Nações em 1919, a primeira Declaração dos Direitos da Criança, em 1924, a criação da Organização das Nações Unidas em 1945, a Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos em 1953, a Declaração dos Direitos da Criança em 1959, a Convenção sobre os Direitos das Crianças em1989, apenas para citar alguns. O conjunto de tratados, normativas e órgãos internacionais teve grande influência nas principais leis nacionais recentes, como a Constituição Federal de 1988, o próprio ECA e outras que se seguiram.

Seria, contudo, equivocado analisar a construção destes direitos de forma linear, como um sucessivo encadeamento lógico, já que é o resultado de um conflito constante entre as diferentes forças e tensões no interior da sociedade (Foucault, 1979). Ao longo da história brasileira constata-se que esse processo foi marcado por intensas disputas, ações e reações.

A luta pelos direitos humanos no Brasil é fruto da dialética representada pelos embates entre os movimentos sociais e a ação de governos populistas e autoritários. A elite dominante sempre buscou estabelecer acordos para se manter no poder, em vista de preservar e ampliar seus privilégios, utilizando, quando necessário, de mecanismos repressivos e violentos[24]. Resulta que grande parte da população teve historicamente sua cidadania negada, submetida a condições desumanas de sobrevivência.

Com o fim da ditadura militar e a posse do primeiro presidente civil de forma indireta na década de 1980, diversos setores da sociedade brasileira passam a reivindicar a elaboração de uma nova Constituição. No processo da Constituinte, muitas manobras foram utilizadas por setores conservadores, que a despeito da mobilização social alcançada pelos progressistas conseguiram excluir importantes pontos do texto final, como foi o caso da reforma agrária. Contudo, na Constituição Federal aprovada em 1988 pela Câmara dos Deputados, importantes direitos foram assegurados, fazendo com que a Carta Magma passasse a ser conhecida como "Constituição Cidadã".

Muitos dos direitos humanos aprovados pelas Nações Unidas em 1948 são previstos na Constituição Federal como, por exemplo, no Título II onde constam os Direitos e Garantias Fundamentais. No capítulo II estão descritos os Direitos Sociais definidos pelo Artigo 6: à educação, à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção, à maternidade, à infância e à assistência aos desamparados (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 64, de 2010).

Estabeleceu-se igualmente a Seguridade Social como um conjunto integrado de ações destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social, como indica o Capítulo II,

[24] Sader (2004) aponta que a vinda da família real portuguesa ao Brasil em 1808, marcou profundamente o processo de independência política brasileira, ao estabelecer "um pacto entre as elites". Diferentemente das colônias espanholas, que lutaram por um regime republicano aproveitando o enfraquecimento de sua metrópole envolvida na guerra contra a invasão napoleônica, no Brasil, o pacto entre as elites possibilitou a instauração de uma monarquia, adiando o fim da escravidão.

Artigos 194 a 204. A Constituição Federal de 1988 configurou o cenário no qual as políticas sociais obtiveram ascensão devido à ampliação da cobertura dada aos direitos sociais. Entre os seus objetivos destacam-se a universalidade da cobertura e do atendimento e o caráter democrático e descentralizado da administração.

Essa descentralização político-administrativa traz uma nova forma de organização da Seguridade Social. Para a área da Assistência observa-se a criação de um importante mecanismo visando à participação popular:

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

Aqui está a base para o subsequente desenvolvimento dos diferentes Conselhos e fóruns que se estabeleceram enquanto espaços de debate e militância.

Em relação aos direitos da criança e do adolescente, teve-se a inclusão do importante Artigo 227, que possibilitou o debate em prol de uma lei que o regulamentasse:

> 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.

No cenário internacional, a Convenção sobre os Direitos da Criança merece destaque. Aprovada pelas Nações Unidas em 1989 e ratificada em 1990 pelo Brasil, a Convenção foi o primeiro instrumento legal internacional a incorporar toda uma gama de direitos humanos para crianças e adolescentes, incluindo os civis, os culturais, os econômicos, os políticos e os sociais, indispensáveis ao desenvolvimento integral da infância e adolescência, tendo exercido grande influência no processo de elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente.

A Convenção estabeleceu quatro importantes princípios e

orientações: decisões públicas voltadas a garantir o interesse superior da criança; não-discriminação; decisões orientadas para garantir o desenvolvimento pleno da criança; e o direito das crianças de participarem na tomada de decisões em assuntos que lhes afetam.

A partir da inclusão do Artigo 227 da Constituição de 1988, inicia-se o processo de articulação para a elaboração da referida lei por diversos grupos em prol dos direitos das crianças e dos adolescentes. Duas campanhas foram organizadas com a perspectiva de pressionar para que a lei fosse elaborada: Criança e Constituinte e Criança Prioridade Nacional (EAD/FIOCruz, 2009). Muitos debates e tensões marcaram esse processo, que resultou na promulgação da Lei 8.069 de 13 de julho 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

A lei versa sobre os direitos humanos da população infantil e adolescente, portanto, a tônica deixa de ser o risco potencial ou real que eles poderiam representar, rompendo com a anterior dicotomia entre "menores" e "crianças". O Artigo 5º do Estatuto estabelece os princípios básicos da lei:

> Art. 5º Nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, punido na forma da lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais.

Em relação aos pontos que mais interessam a questão da população em situação de rua, no Artigo 19 garante-se que todas as crianças e os adolescentes têm direito à convivência familiar e comunitária. Este Artigo representa um avanço, já que localiza na família de origem (e somente esgotadas todas as possibilidades em família substituta) o lócus privilegiado para a criação das crianças. Dessa forma, todos os esforços devem convergir para o fortalecimento dos vínculos familiares, sendo a pobreza não mais razão suficiente para o afastamento da criança de sua família. O marco legal estabelece uma ruptura com a cultura anterior de institucionalização da infância pobre brasileira. No caso de ameaça e de violações dos seus direitos, o ECA prevê a aplicação de medidas protetivas. O abrigamento (acolhimento institucional) passa a ser medida provisória e excepcional (Artigo 101).

Outra importante inovação trazida pelo ECA diz respeito à política de atendimento, que deve primar pela integração nas esferas de poder (Artigo 86), descentralizando a formulação e a execução de ações para a esfera municipal. Dessa forma, em consonância com a Constituição Federal busca-se estimular a participação popular nos espaços decisórios, algo inovador na história brasileira. Para tanto, o ECA institui a criação dos Conselhos de Direitos das Crianças e dos Adolescentes, nas esferas nacional, estadual e municipal, como veremos a seguir.

A análise deste contexto nos mostra como os Conselhos de Direitos das Crianças e dos Adolescentes se configuram em um importante passo para a construção da participação popular em direção à cidadania de crianças e adolescentes.

2.2 Os Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente

Destacamos a importância do pacto federativo a partir da Constituição de 1988, levando à redefinição do papel de cada um dos entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e à descentralização político-administrativa. É neste contexto que se entende a inovação trazida com a criação dos Conselhos de Direitos setoriais (de assistência social, educação saúde, justiça, etc), tendo em vista o espaço que se abre à participação política, tão coibida na história do país. Seguindo este princípio o ECA estabelece a municipalização (Artigo 88 inciso I) como uma das diretrizes da política de atendimento, com a criação dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente (inciso II) e do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA):

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

O Artigo 88 institui os Conselhos nos diferentes níveis político-administrativos (nacional, estaduais, distrital e municipais) como órgãos deliberativos e controladores de ações voltadas às crianças e aos adolescentes. Possuem natureza colegiada e são compostos de forma paritária por representantes da sociedade civil e do poder público. Enquanto os representantes governamentais, indicados pelo chefe do executivo, devem ser prioritariamente dos setores responsáveis pelas políticas sociais básicas, direitos humanos, finanças e planejamento, os membros da sociedade civil devem passar por processo de eleição, sendo escolhidos por um fórum próprio para cumprir um mandato de dois anos. O mandato neste último caso não está vinculado à pessoa física e sim à organização eleita, devendo a mesma atuar no âmbito do Conselho em que se pleiteia assento por no mínimo dois anos. A função do conselheiro é de interesse público não podendo haver remuneração em hipótese alguma.

No anexo da resolução 106 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA, 2005), que estabelece os parâmetros para a criação e o funcionamento dos Conselhos, além da paridade apresentam-se outros quatro princípios básicos:

- *Legalidade* – só poderão ser criados mediante lei específica, tendo a prerrogativa legal decisória na área de sua competência;
- Participação – através da escolha dos representantes da sociedade civil por meio do voto;
- *Publicidade* – devem tornar públicos seus atos e normas estabelecidas para que tenham validade;
- *Autonomia* – são vinculados apenas administrativamente, porém não são subordinados hierarquicamente a nenhum dos três poderes, sendo suas deliberações vontade expressa do Estado.

Entende-se que para a criação de um Conselho de Direito é necessária uma lei específica aprovada pelo legislativo no âmbito correspondente. No Rio de Janeiro o CMDCA foi criado a partir da Lei Municipal n.º 1873/92, de 29 de maio de 1992. Em seus vinte e cinco

Artigos vêem-se a sua vinculação administrativa (gabinete do prefeito), as suas competências, a forma como deve ser estabelecida a sua composição e a criação e gestão do Fundo Municipal da Infância e da Adolescência.

De acordo com o advogado Wanderlino Nogueira Neto, as leis estaduais e municipais de criação destes órgãos devem lhes atribuir duas funções: *a) de potencialização estratégica do desenvolvimento de políticas públicas em favor da infância e da adolescência* e; *b) de valorização da qualidade das ações dessa política* (Neto, 2010, p.138). Contudo, o autor afirma que as ações do Conselho devem principalmente normatizar o desenvolvimento das políticas, já que não cabe a ele executá-las.

As deliberações dos Conselhos possuem caráter vinculante, ou seja, vinculam as ações governamentais e não governamentais. Caso tais deliberações não sejam respeitadas, deve-se acionar o Ministério Público ou outros órgãos competentes para que demandem em Juízo mediante ação mandamental ou ação civil pública (CONANDA, 2005). Mas ainda que o Supremo Tribunal Federal afirme o caráter vinculante das deliberações do Conselho, esta ainda é uma questão desconhecida por muitos conselheiros e outros operadores do Sistema de Garantia de Direitos, como pudemos observar em nossa pesquisa. Nas palavras do autor:

> O Estatuto da-lhes poder deliberativo e não consultivo. Seus atos têm, pois, poder vinculante, como norma jurídica. E, dentro do processo de desenvolvimento das políticas de Estado, quando um órgão administrativo delibera a respeito, o faz formulando essa política, regulando-a, normatizando-a administrativamente. Trata-se de formulação normativa de diretrizes gerais para a garantia (com prioridade absoluta) dos direitos fundamentais à sobrevivência, ao desenvolvimento, à participação e à proteção especial da criança e do adolescente (Neto, 2010, p.135).

O anexo da resolução número 106 do CONANDA elenca dezenove funções e atribuições do Conselho referentes à deliberação e controle das ações para a área da infância e adolescência. Citamos algumas delas: acompanhar, monitorar, avaliar, divulgar e promover as políticas; conhecer a realidade de seu território e elaborar o seu plano de ação;

definir prioridades de enfrentamento dos problemas mais urgentes; propor a elaboração de estudos e pesquisas com vistas a promover, subsidiar e dar mais efetividade às políticas; participar e acompanhar a elaboração, a aprovação e a execução do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) locais e suas execuções; registrar as organizações da sociedade civil sediadas em sua base territorial que prestem atendimento a crianças, adolescentes e suas respectivas famílias, bem como as inscrições dos programas de atendimento a crianças, adolescentes e suas respectivas famílias, tanto os governamentais como os não governamentais; recadastrar as entidades e os programas em execução, certificando-se de sua contínua adequação à política traçada para a promoção dos direitos da criança e do adolescente; regulamentar, organizar e coordenar o processo de escolha dos conselheiros tutelares (CONANDA, 2005).

Outra atribuição deste órgão de grande relevância consiste na gerência do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA), como exposto no Artigo 88 do ECA. Apenas em 2009 o CONANDA estabeleceu os parâmetros para a criação e o funcionamento do FDCA, através da Resolução número 137, normatizando que o Fundo deve ser instituído pela mesma lei que cria o Conselho no seu respectivo âmbito de atuação, além das suas fontes de receitas, seus objetivos e finalidades. Cabe ao Conselho também fixar critérios de utilização e o plano de aplicação dos seus recursos.

A referida resolução estabelece no seu Artigo 15, seis ações para a destinação dos recursos do Fundo, sendo necessária a deliberação do Conselho para a sua utilização. São elas: (i) o desenvolvimento de programas e serviços complementares da política de promoção, proteção, defesa e atendimento aos direitos da criança e do adolescente por um período máximo de três anos; (ii) o acolhimento, sob a forma de guarda, de criança e de adolescente, órfão ou abandonado, em consonância com o ECA e as diretrizes do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária; (iii) programas e projetos de pesquisa, de estudos, elaboração de diagnósticos, sistemas de informações, monitoramento e avaliação das políticas públicas; (iv) programas e projetos de capacitação e formação profissional continuada dos operadores do Sistema de

Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente; (v) desenvolvimento de programas e projetos de comunicação, campanhas educativas, publicações, divulgação das ações de promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da criança e do adolescente; e (vi) ações de fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, com ênfase na mobilização social e na articulação para a defesa dos direitos da criança e do adolescente.

É vedada a utilização dos recursos para a manutenção e o funcionamento dos Conselhos de Direitos e Tutelares, e do pagamento de conselheiros tutelares. Além disso, o Fundo não deve ser aplicado nas políticas sociais básicas em caráter continuado e que disponham de fundo específico e tampouco em investimentos, aquisição, construção, reforma, manutenção e/ou aluguel de imóveis públicos e/ou privados (CONANDA, 2005).

Situados no eixo de Controle da Efetivação dos Direitos Humanos do Sistema de Garantia dos Direitos[25], de acordo com a Resolução 113 do CONANDA, podemos constatar que os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente representam um mecanismo inovador no cenário democrático brasileiro no que tange aos direitos humanos de crianças e adolescentes. Esse importante mecanismo foi inserido no Estatuto da Criança e do Adolescente a partir de grande luta, como vimos, sofrendo forte resistência por parte de alguns setores que, até hoje, não reconhecem o seu papel fundamental nas deliberações e controle das políticas para a infância e a adolescência. Isso se mostra claro pelo desconhecimento ou desrespeito do Executivo ao não cumprir muitas vezes aquilo que é deliberado por esse órgão colegiado.

Um estudo de 2005 sobre os Conselhos dos Direitos e Tutelares confirma tal descaso. O estudo intitulado *Bons Conselhos: Conhecendo a Realidade* registra a existência de 5.084 Conselhos em funcionamento no Brasil, cobrindo 91% do território nacional. Destes, 13% não se constituíam como órgãos deliberativos, enquanto 63% atuavam como órgãos consultivos, 49% como normativos e 75% cumpriram a sua função

[25] Além do eixo da promoção o Sistema de Garantia de Direitos também é composto pelos eixos da defesa e do controle social.

de financiamento. Ainda que 71% dos Conselhos tivessem instituído o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, 60% do total não tinham recebido quaisquer destinações. Muitos desses Conselhos não sabiam como fixar os critérios e gerir os recursos do Fundo como está previsto no ECA. O mesmo estudo considerou que 49% dos Conselhos estavam operando "regularmente", enquanto 47% mostraram uma ausência de ações efetivas.

À época do estudo, os Conselhos tinham outros problemas que, provavelmente, estavam relacionados a sua recente emergência no contexto político brasileiro. Sessenta e cinco por cento dos conselheiros com assento não tinham experiência anterior na função e 28% não tinham experiência na área da infância e adolescência. A questão da carga hora disponível também foi outro problema apresentado: 69% dos membros dispuseram cinco horas ou menos por mês para as atribuições assumidas.

Este quadro representa uma conquista pela abrangência alcançada pelos Conselhos no território brasileiro, mas ao mesmo tempo evidencia que muito ainda precisa se avançar para que suas atribuições se materializem efetivamente como previstas no ECA.

2.3 As crianças e os adolescentes em situação de rua no marco legal brasileiro pós Estatuto da Criança e do Adolescente

Um importante resultado da mobilização e do esforço de diversos setores da sociedade pela garantia e fortalecimento do direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes no Brasil foi a elaboração do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC).

Aprovado em 2006, o Plano engloba definições, diretrizes e ações a serem desenvolvidas junto às crianças e aos adolescentes em situação de rua. No seu marco situacional apresenta a definição de crianças e adolescentes em situação de rua como aqueles que "fazem ou estão em vias de fazer da rua um espaço de referência, seja para subsistência, trabalho ou moradia, mantendo ou não vínculo familiar. Como também

aqueles que estão em processo de saída da rua e na construção de novos vínculos" (PNCFC, 2006, p.55). O PNCFC descreve os diferentes perfis que compõem este público e afirma que compreender "a dinâmica das relações desenvolvidas no interior das famílias dos meninos e meninas que se encontram em situação de rua é fundamental para se formular políticas que criem ou fortaleçam estratégias de apoio familiar e comunitário no cuidado das crianças" (Rizzini, Baker, Cassaniga, 2000 apud PNCFC, 2006).

O Plano refere-se à situação de rua diretamente no item atinente à Implementação, Monitoramento e Avaliação, no subitem que trata dos "Indicadores de eficácia e monitoramento". Ele estipula a realização de um diagnóstico da situação de famílias com crianças e adolescentes em situação de rua, além daqueles em acolhimento institucional e em medida socioeducativa. Destacamos alguns dos pontos a serem observados no monitoramento:

> Número de famílias com crianças/adolescentes em: (...) b) situação de rua e outras; número e perfil de crianças e adolescentes fora do convívio familiar devido a: a) por questões de pobreza; b) por questões de uso e ou abuso de drogas (lícitas e ilícitas); c) por violência doméstica; d) por abuso sexual; e) por exploração sexual; Número de famílias das crianças e adolescentes em acolhimento institucional, em programas de famílias acolhedoras, em situação de rua, medida socioeducativa e outras, em programas de transferência de renda, em relação ao total de famílias inseridas neste programa por território ano a ano; Causas geradoras do rompimento dos vínculos familiares, em relação à população com a mesma faixa de renda, por município, por ano. Todos estes pontos deverão ser comparados com o número de famílias da população brasileira, observadas as variações de renda, arranjo familiar, meio rural ou urbano e pertencimento étnico (PNCFC, 2006, p. 85-86).

No eixo 1 do PNCFC, intitulado "Análise da Situação e Sistemas de Informação", previa-se em 2007 e em 2008 a realização de pesquisas para conhecer a realidade das condições de vida de crianças e adolescentes em situação de rua em níveis nacional, estaduais e municipais (p.94). No objetivo 3 deste Eixo[26] a ação proposta é "Obter e incluir, no CadÚnico, dados sobre crianças e adolescentes que vivem com adultos sem vínculo

legal, de crianças e adolescentes em situação de rua e de famílias que possuem filhos em programas de Acolhimento Institucional ou Programas de Famílias Acolhedoras". Esta ação deveria ser realizada entre os anos de 2009 e 2011 (p.97).

Já no objetivo 3 do eixo 2 (sobre o atendimento), há duas ações estipuladas entre os anos de 2009 e 2011: (i) assegurar o direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária e à Política Nacional para População de Rua e; (ii) elaborar e implementar ações específicas para crianças e adolescentes em situação de moradia na rua e suas famílias, que contemplem o direito à convivência familiar e comunitária. Por fim no objetivo 12 do mesmo eixo ficou estipulada a consolidação de uma rede nacional de identificação e localização de crianças e adolescentes desaparecidos e de pais e responsáveis, também entre os anos de 2009 e 2011 (p.101).

É importante destacar igualmente uma resolução aprovada pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) em 2008: as Orientações Técnicas para o Serviço de Acolhimento a Crianças e Adolescentes (mencionadas a partir daqui como Orientações Técnicas). As Orientações Técnicas visam o reordenamento nacional dos serviços que prestam acolhimento institucional e familiar. Levando-se em conta que muitos meninos e meninas que se encontram nas ruas circulam com certa frequência por diversos espaços e instituições, a referida resolução tem relevância para este grupo.

Além de apresentar princípios, diretrizes e objetivos específicos, as Orientações Técnicas estabelecem parâmetros que devem nortear o funcionamento dos serviços de acolhimento. Especificamente para as crianças e os adolescentes em situação de rua as Orientações Técnicas estabelecem que deve ser realizada uma consulta nos cadastros de crianças e adolescentes desaparecidos para que sejam identificadas as razões que os levaram ao afastamento da família, bem como o desejo de

[26]Objetivo 3: aprimoramento e valorização da comunicação entre os Sistemas de Informação sobre crianças, adolescentes e suas famílias, com ênfase no Apoio Sócio-Familiar, Famílias Acolhedoras, Acolhimento Institucional e Adoção (p.95).

restabelecer o convívio. No capítulo sobre as Orientações Metodológicas é destacada a importância da construção dos vínculos de confiança a partir da sensibilização para os serviços de acolhimento. Acrescenta-se que "deve-se trabalhar também o significado do 'estar e não-estar na rua', expectativas, desejos e temores quanto à retomada do convívio familiar e social, dentre outros aspectos" (CNAS, 2008, p.45).

Já o Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes construído pelo CONANDA contém apenas um item sobre crianças em situação de rua, onde é definida a meta de reduzir em 80% o número de meninos e meninas em situação de rua até 2016. Sem dúvida um objetivo ambicioso e imprescindível, mas o documento não aborda como ele poderá ser alcançado.

Nos próximos capítulos colocaremos em discussão três políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes em situação de rua em três cidades brasileiras: Rio de Janeiro (2009), Recife (2009) e São Luís (2011), com destaque para a primeira. Analisaremos o processo de elaboração e implementação da Política no Rio de Janeiro, em especial, a partir das conquistas e dos desafios do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente do Rio de Janeiro nessa empreitada.

CAPÍTULO 3

3.1 O projeto de pesquisa

O Projeto *Os processos de Construção e Implementação de Políticas Públicas para Crianças e Adolescentes em Situação de Rua* (2008-2011) teve como proposta a análise destes processos, com vistas a aprofundar a compreensão sobre o papel dos Conselhos de Direitos no tocante à efetividade dos direitos desta população. Isso foi feito por meio de assessoria e de acompanhamento das ações do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente do Rio de Janeiro (CMDCA-Rio) nos processos de formulação, divulgação e implementação da Política de Atendimento a Crianças e Adolescentes em Situação de Rua no Rio de Janeiro, aprovada em 2009. O Projeto objetivou também fomentar um processo semelhante ao ocorrido no Rio em outras cidades do país. Desta forma, a equipe de pesquisa dialogou e atuou com diversos parceiros em oito estados.

Ainda como parte dessa iniciativa, criou-se um sistema de informações sobre crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade no Brasil urbano, intitulado *Infância e Juventude em Números*[27]. Os governos municipal, estadual e federal não dispõem de bancos de dados atualizados, de fácil acesso e abertos ao público em geral, que reúnam indicadores específicos sobre crianças e adolescentes. A base de dados tem como meta fornecer indicadores e análises pertinentes para a ampliação do entendimento por parte dos formuladores de políticas sobre as condições de vida de crianças e adolescentes no país, destacando os indicadores de vulnerabilidade desta população.

[27] Há muito a equipe do CIESPI almejava a construção de uma base de dados que pudesse ser útil para o campo das políticas públicas. No caso desta primeira série de indicadores, os quais abordam vulnerabilidades associadas à população em situação de rua, sua relevância está na oportunidade de inspirar estratégias capazes de evitar o afastamento da família, sempre que possível. A base de dados Infância e Juventude em Números está disponível em www.ciespi.org.br.

O estudo analisou quais os principais avanços e desafios enfrentados pelos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente na formulação e deliberação de políticas públicas, com especial enfoque para a população infantil e adolescente que se encontra em situação de rua. Partimos do entendimento de que estas são algumas das principais atribuições desse órgão, como previsto pelo Estatuto da Criança e do Adolescente em seu Artigo 88.

A análise apresentada é resultado das discussões com conselheiros e outros atores nas cidades do Rio de Janeiro (RJ), Vitória (ES), Salvador (BA), Manaus (AM), Porto Alegre (RS) e São Luís (MA), além dos contatos com representantes de Recife e Olinda (PE), Goiânia (GO) e do ABC Integrado, composto por sete municípios do Estado de São Paulo.

As atividades tiveram início no Rio de Janeiro, onde o CIESPI integrou um Grupo de Trabalho (GT) formado pelo CMDCA-Rio, no papel de consultoria durante o processo de elaboração da Política Municipal de Atendimento à Criança e ao Adolescente em Situação de Rua. Esta foi deliberada por unanimidade em 22 de junho de 2009. Em maio de 2010, o CMDCA-Rio instaurou uma comissão para construir um plano de implementação e monitoramento da referida política, onde o CIESPI participou como instituição-integrante.

A seguir algumas considerações sobre o desenvolvimento da pesquisa e a análise dos principais avanços e desafios referentes à formulação, deliberação e implementação das políticas públicas mencionadas.

3.2 O processo de construção da Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente em Situação de Rua no Rio de Janeiro

Apesar da atuação em outras cidades, a equipe de pesquisa concentrou maiores esforços no Rio de Janeiro, onde o CIESPI está localizado, possibilitando acompanhar de forma sistemática o trabalho desenvolvido pelo CMDCA-Rio.

i. Estabelecendo articulação política

Como ponto de partida, a equipe participou de diversas reuniões a fim de estabelecer parcerias com organizações-chave para a elaboração das diretrizes voltadas para crianças e adolescentes em situação de rua. O projeto foi apresentado formalmente em diversos espaços políticos no intuito de mobilizar atores centrais para o desenvolvimento de ações conjuntas.

No ano de 2008, a equipe do CIESPI levou a proposta ao conhecimento dos membros da Rede Rio Criança (RRC)[28], com o objetivo de iniciar a articulação e ampliar a compreensão sobre as crianças e os adolescentes que têm a rua como sua principal referência. Buscamos também analisar as respostas existentes no município para o público em questão e qual o cenário político atuante no interior do CMDCA-Rio.
Apresentamos a proposta de pesquisa igualmente ao Fórum de Entidades dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes (Fórum DCA-Rio) a fim de obter apoio e legitimidade junto às organizações da sociedade civil. Por último, a pesquisa foi exposta às comissões de Políticas Públicas e Garantia de Direitos do CMDCA-Rio.

ii. Criando institucionalidade – a formação de um grupo de trabalho

Segundo os conselheiros já havia uma articulação interna para a formação de um Grupo de Trabalho (GT) que levasse a cabo a construção de uma política de atendimento para crianças e adolescentes em situação de rua. A Comissão de Política Pública obteve aprovação para a criação do grupo junto a Mesa Diretora do CMDCA-Rio, organizando a primeira reunião no dia 30 de junho de 2008. Oficialmente um mês após esta primeira reunião a criação do referido GT para a elaboração da política foi publicada no Diário Oficial do Município.

[28]A Rede Rio Criança (RCC) é formada por 16 instituições que atuam junto às crianças e adolescentes em situação de rua na cidade do Rio de Janeiro e em alguns municípios que integram a sua região metropolitana.

É importante salientar, entretanto, que as bases para se concretizar esta ação já haviam sido lançadas no CMDCA-Rio alguns anos antes, a partir das discussões de algumas organizações da sociedade civil[29] que atuavam com esta população na cidade.

A formação de uma comissão similar já havia ocorrido entre os anos de 2003 e 2006, porém não havia sido possível neste momento concluir os trabalhos devido a algumas demandas que aportavam ao CMDCA-Rio e à falta de sistematicidade das discussões. Além disso, na ocasião o Conselho precisou contribuir para a construção do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC), que definiria orientações importantes para a política local.

A pressão para o estabelecimento de um novo grupo de trabalho no Conselho veio a partir da atuação de duas conselheiras da sociedade civil[29] na ocasião, apoiadas pela Rede Rio Criança e com atuação há anos junto às crianças e aos adolescentes em situação de rua na cidade. Elas defenderam a necessidade de se retomar as atividades para a formulação da política, assumindo a coordenação do GT.

iii. Reunindo as forças políticas – convocação das Secretarias Municipais e demais atores-chave

A estratégia inicial consistiu em convencer os conselheiros a realizar um levantamento dos programas governamentais existentes no município para crianças e adolescentes. Neste levantamento nenhuma das Secretarias Municipais mencionou ações voltadas para as crianças e os adolescentes que se encontravam em situação de rua, ficando evidente a necessidade em se estabelecer um grupo para a criação das diretrizes de uma política.

O GT foi composto inicialmente por representantes de quatro Secretarias Municipais, além de uma empresa pública (a COMLURB, responsável pela limpeza das ruas do Rio, e cujos trabalhadores

[29]As instituições com assento no Conselho eram o EXCOLA e o Se Essa Rua Fosse Minha.

[30] Dentre as Secretarias Municipais estavam a de Assistência Social, a de Educação, a de Prevenção a Dependência Química e a de Saúde. E dentre as instituições da sociedade civil: a Rede Rio Criança, o EXCOLA, a Associação Beneficente São Martinho, o Se Essa Rua Fosse Minha e a Associação Brasileira Terra dos Homens.

frequentemente estão em contato com meninos e meninas em situação de rua). Por parte da sociedade civil integraram o grupo cinco organizações[30]. Dessa forma foi preservada no GT a paridade entre o setor público e a sociedade civil[31].

Durante as reuniões do GT as Secretarias Municipais foram convidadas a fazer apresentações sobre os trabalhos realizados e propostas de atuação com o público beneficiado pela política. Em geral poucas foram aquelas que apresentaram propostas concretas, atendo-se a descrição dos programas existentes para a população em geral. A justificativa dos representantes do poder público foi a inexistência de programas que atendessem de forma específica as crianças em situação de rua e a dificuldade em formulá-los, demonstrando a grande lacuna existente no atendimento.

As propostas apresentadas foram discutidas pelo GT, a quem coube modificá-las, sugerir outras diretrizes complementares e aprová-las para inclusão no documento final da Política. As sugestões do grupo a partir da apresentação das propostas retornavam para o conhecimento dos gestores das secretarias, que traziam novamente a resposta de cada órgão até se chegar a um consenso. Esta estratégia foi importante, já que muitos dos membros relatavam não possuir autoridade para aprovar as diretrizes criadas no próprio espaço do GT.

Não houve discordâncias significativas com a (re)apresentação das propostas discutidas pelas secretarias. Na maioria dos casos as diretrizes construídas foram aprovadas por unanimidade[32].

Vários operadores do Sistema de Garantia de Direitos, incluindo representantes dos Conselhos Tutelares, do Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, além de outras organizações da sociedade civil, eram convidados a participar das reuniões do GT. Além disso, alguns atores-chave foram consultados formalmente ou informalmente durante o processo.

Um último esforço do GT antes da apresentação formal da Política

[31] O CIESPI integrou o GT na função de assessoria com a participação de dois pesquisadores que produziam as sínteses ao final de cada reunião e sistematizavam as propostas de diretrizes levantadas pelo grupo.

[32] No Anexo I segue a síntese dos debates junto às Secretarias Municipais do Rio de Janeiro.

aos demais conselheiros do CMDCA consistiu em realizar uma consulta junto a alguns atores do Judiciário, do Ministério Público e a professores universitários com atuação na área. Contudo, a consulta realizada não obteve sucesso. O grupo analisou que isto, em parte, pode ter ocorrido devido a ter sido realizada apenas de forma eletrônica (emails). Porém, o maior problema foi o pouco tempo oferecido a esses atores para que fizessem suas considerações, visto que a proposta da política foi enviada restando pouco mais de uma semana para a votação em Assembléia. Essa estratégia mostra-nos a fraca articulação alcançada pelo GT com esses importantes atores, uma vez que não foi realizada de forma processual ao longo dos trabalhos, o que se configurou como uma lacuna importante no apoio de alguns destes órgãos posteriormente.

Assim, o GT apresentou a Política em Assembléia extraordinária em 22 de junho de 2009. Após as devidas considerações por parte da plenária aprovou-se por unanimidade a Política Municipal de Atendimento à Criança e ao Adolescente em Situação de Rua no Rio de Janeiro, representando uma grande conquista.

3.3 A Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente em Situação de Rua no Rio de Janeiro

A parte introdutória da Política apresenta três aspectos: (1) as considerações ao Estatuto, ao Conselho e ao Grupo de Trabalho formado por este órgão, (2) os marcos legais sobre a construção dos direitos das crianças, adolescentes e suas famílias, incluindo aqueles em situação de rua e (3) o marco situacional enfocando um panorama atual das vulnerabilidades que afetam crianças e adolescentes, em especial aqueles em situação de rua.

A Política estabelece diretrizes e responsabilidades concretas para oito Secretarias Municipais e para a sociedade civil em geral. As orientações são específicas a cada uma das secretarias como, por exemplo, para a Secretaria Municipal de Saúde, que deve desenvolver estratégias de prevenção à propagação do HIV, da tuberculose e outras doenças infecto contagiosas em relação a população em situação de rua. Já a Secretaria Municipal de Educação deve destinar as vagas das creches

prioritariamente para filhos(as) de mães adolescentes em situação de rua. Para a Secretaria Municipal de Assistência Social as diretrizes prevêem a inclusão de crianças e adolescentes em situação de rua e suas famílias no programa de redistribuição de renda (Bolsa Família) e outros programas de assistência social; a garantia da participação das crianças em programas de erradicação do trabalho infantil, e de suas famílias em programas de geração de trabalho e renda, e inclusive em programas habitacionais do município. Mas as diferentes diretrizes podem ser resumidas como tendo os seguintes propósitos:

1. Garantir ações de acolhimento sistemáticas, em todas as áreas de concentração de crianças e adolescentes em situação de rua, visando a sua saída ativa da rua;
2. Oferecer às crianças, aos adolescentes em situação de rua e às suas famílias os programas destinados a população em geral;
3. Priorizar o acesso a benefícios, programas e serviços públicos, como o Bolsa Família, a creches e programas de profissionalização ao adolescente;
4. Criar estratégias para o uso de bens e serviços públicos pelas crianças e adolescentes em situação de rua, incluindo a educação pública e programas de saúde, cultura, esporte e lazer;
5. Prestar atendimento especial na área da Saúde, incluindo a criação de uma equipe do Programa de Saúde da Família (PSF) para o atendimento da população em situação de rua, devido às dificuldades encontradas pelas crianças e adolescentes em acessar a rede pública.
6. Formar continuamente os funcionários públicos, em especial aqueles que atuam diretamente com este público sobre as suas necessidades, desejos e direitos;
7. Combater as diversas vulnerabilidades que afetam este grupo, incluindo a questão da violência, destacando a formação de agentes de segurança pública.

Estes são importantes nortes construídos pelo CMDCA-Rio para orientar ações do poder público, especialmente ao se considerar

a completa falta de políticas públicas e o sentimento presente entre algumas camadas da população sobre a periculosidade deste grupo que deveria, a seu ver, ser controlado, perseguido e retirado das ruas. As orientações abrangem temas essenciais como a sensibilização e a formação dos funcionários públicos e as especificidades da vida nas ruas, garantindo acesso aos serviços e bens públicos. Merece também destaque a objetividade e a clareza das ações previstas.

Em relação às organizações da sociedade civil foram estipuladas sete diretrizes que prevêem: pautar a questão da situação de rua em diversos espaços de fomento de políticas e com profissionais dos diversos setores; propor, acompanhar e monitorar recursos que contemplem ações voltadas para a garantia de direitos de crianças e adolescentes em situação de rua no Orçamento Criança; fomentar e garantir a participação de crianças e adolescentes na implementação desta Política, entre outras.

A Política também traz em suas recomendações que o CMDCA-Rio apresente propostas ao Chefe do Executivo para inclusão nos orçamentos anual e plurianual, e a destinação de 2% do Fundo da Participação dos Municípios para o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente para a sua implementação.

3.4 A articulação e a assessoria nas outras cidades

Paralelo ao processo na cidade do Rio de Janeiro descrito anteriormente, a equipe do projeto estabeleceu parcerias com grupos interessados em quatro cidades brasileiras: São Luís (Maranhão), Manaus (Amazonas), Salvador (Bahia) e Vitória (Espírito Santo). Também dialogamos de forma menos sistemática com atores das cidades de Goiânia (Goiás), Porto Alegre (Rio Grande do Sul), Olinda e Recife (Pernambuco) e com a Região do ABC Integrado (São Paulo).

A escolha destes locais seguiu a meta principal de alcançar ao menos uma cidade em cada região do Brasil, de forma a nos permitir ter um quadro das diferentes áreas do território nacional, levando-se em conta as especificidades locais. Os contatos nas cidades escolhidas foram selecionados devido a articulações e parcerias anteriormente estabelecidas com pesquisadores do CIESPI, a fim de facilitar tanto a compreensão das realidades locais, sobretudo no que se refere à

questão da criança e do adolescente em situação de rua, quanto a nossa aproximação com os CMDCAs.

i. Estabelecendo as bases para a articulação política

Nossa primeira estratégia de aproximação com as referidas cidades se deu através de contatos previamente estabelecidos com profissionais/militantes que atuam na área da infância e adolescência, os quais denominamos aqui "pessoas-chave". Visávamos inicialmente atingir os seguintes propósitos:

- Ampliar a compreensão sobre as crianças e os adolescentes em situação de rua, destacando as especificidades de cada um dos municípios envolvidos na proposta;
- Traçar um panorama político de cada cidade, sobretudo, no que tange as respostas oferecidas por parte do poder público e da sociedade civil ao público em questão e de como os CMDCAs têm (ou não) se posicionado perante a problemática;
- Conseguir a indicação de articuladores/pesquisadores locais que pudessem contribuir na mobilização junto aos Conselhos Municipais para a adesão e o desenvolvimento das etapas do projeto.

ii. Promovendo o encontro: seminários, debates

Em abril de 2009 realizamos o primeiro seminário nacional do projeto (*I Seminário Nacional Os Processos de Construção e Implementação de Políticas Públicas para Crianças e Adolescentes em Situação de Rua*)[33] no Rio de Janeiro, onde participaram cerca de 40 atores-chave na luta pelos direitos de crianças e adolescentes de todo o país, entre gestores governamentais, conselheiros de direitos,

[33] O segundo seminário foi realizado em abril de 2011. Participaram 30 atores-chave na luta pelos direitos de crianças e adolescentes de todo o país, entre gestores governamentais, conselheiros de direitos, educadores, representantes do judiciário e da sociedade civil organizada, totalizando nove cidades brasileiras. Mais informações no site www.ciespi.org.br.

educadores, representantes do judiciário e da sociedade civil organizada, totalizando nove cidades brasileiras. Solicitamos, previamente, que cada um dos atores-chave convidados pudesse obter informações junto aos CMDCAs de suas cidades para o levantamento de um breve diagnóstico das políticas deliberadas até então e de pesquisas sobre crianças e adolescentes em situação de rua.

Este encontro foi de grande importância, pois decidimos que a nossa proposta não poderia se pautar exclusivamente nas crianças e nos adolescentes em situação de rua, mesmo que este fosse o nosso foco principal. A partir dos debates surgidos neste primeiro seminário percebemos que deveríamos, primeiramente, entender quais as demandas consideradas prioritárias em cada Conselho e quais possibilidades vislumbradas por eles para a construção de uma política pública.

iii. Pesquisando as demandas

Iniciamos a pesquisa de campo com os CMDCAs nas cidades visitadas para apresentarmos e discutirmos a proposta de construção de políticas públicas para crianças e adolescentes. Ao mesmo tempo a equipe do CIESPI oferecia sua assessoria para apoiar os Conselhos na elaboração destas políticas públicas, em consonância com as principais demandas das crianças e dos adolescentes existentes na cidade em questão.

Apenas em Porto Alegre foi explicitado inicialmente que não pretendiam participar da proposta por entender que a cidade já possuía um programa eficiente de atendimento à crianças e adolescentes em situação de rua. O mesmo foi construído pelo CMDCA-POA com os recursos do Fundo da Infância e Adolescência, e incorporado em seguida pelo poder público. Mesmo com a recusa, a equipe de pesquisa realizou alguns encontros nesta capital para conhecer como se deu este processo e como ele vem sendo ainda desenvolvido. Em todos os outros CMDCAs tivemos respostas favoráveis a esta parceria. No entanto, em poucas cidades ela veio, de fato, a se concretizar.

Em nenhuma das cidades contempladas foi possível atingir o número de encontros com os conselheiros para a realização da articulação/

assessoria como estipulado inicialmente. Isto se deu, principalmente, pela dificuldade em agendar reuniões com os representantes dos Conselhos, que alegavam sobrecarga de trabalho e outros compromissos. Entre os motivos desta sobrecarga podemos citar: a organização das eleições para conselheiros tutelares, a organização e/ou participação nas Conferências Municipais, Estaduais e Nacional, o registro (e em alguns lugares a fiscalização) das entidades de atendimento.

A dificuldade de realizarmos tais encontros foi de certa forma suprida pelo contato constante da equipe do CIESPI através de reuniões por telefone, assessorias prestadas por email e outros meios. Não se pode desconsiderar, porém, que se trata de um importante dado para compreendermos as dificuldades enfrentadas pelos Conselhos na formulação e elaboração de políticas. Além destas reuniões, também fomos levados pelos próprios conselheiros a encontros com instituições e grupos locais que atuam com crianças e adolescentes, em especial em situação de rua. A equipe de pesquisa buscou dialogar igualmente com pesquisadores de algumas universidades no país que desenvolvessem estudos sobre crianças e adolescentes, incluindo aqueles em situação de rua.

Diante da dificuldade exposta pelos conselheiros em levar a cabo a construção de políticas públicas, mesmo que demonstrassem grande interesse, ficou evidente a necessidade de se investigar mais profundamente quais obstáculos percebidos por eles no desenvolvimento dessa atribuição. Para tanto a equipe do projeto elaborou um roteiro semiestruturado (Anexo II) para colher as percepções dos conselheiros e traçar um panorama dos fatores que têm favorecido ou dificultado a formulação e deliberação de políticas públicas, como previsto no Artigo 88 do ECA.

Até maio de 2010, foram realizadas 7 entrevistas em cinco cidades, totalizando mais de 18 pessoas entrevistadas. Foram também sistematizadas as conversas com gestores de organizações da sociedade civil e do poder público, técnicos e educadores sociais que atuam junto às crianças e adolescentes em situação de rua através de diários de campo. Todas estas informações contribuíram para a compreensão do tema pesquisado em cada localidade.

São Luís foi a cidade onde obtivemos maior êxito em conjunto com o Conselho. Assessoramos um grupo de trabalho criado para a construção de uma política de atendimento à criança e ao adolescente em situação de rua, a exemplo do que foi feito no Rio de Janeiro. Vale destacar que Rio de Janeiro e São Luís eram as duas cidades onde havia redes já articuladas (ambas apoiadas pela Fundacion Terre des Hommes, Lausanne, Suíça), o que se confirmou ser um fator determinante para o sucesso da elaboração das Políticas nestas duas cidades.

Outra cidade que elaborou uma política/plano de atendimento à crianças e adolescentes em situação de rua foi Recife. Apesar do CIESPI não ter assessorado o CMDCA em Recife para a construção do plano em questão, tivemos um encontro com um representante deste Conselho para compartilhar essa experiência.

A seguir serão analisadas as semelhanças e diferenças entre as Políticas do Rio de Janeiro e de São Luís e o Plano de Recife.

3.5 Comparação entre a Política do Rio de Janeiro e as Políticas adotadas em São Luís e em Recife

Ao analisar as deliberações dos três Conselhos notam-se algumas semelhanças e diferenças interessantes. O Plano Municipal de Enfrentamento à Situação de Rua de Crianças e Adolescentes da Cidade do Recife, foi aprovado pelo CMDCA desta cidade (COMDICA) em setembro de 2009 (Resolução n° 031/2009). É composto de sete páginas e apresenta as ações, os resultados, os indicadores, o prazo para o cumprimento das ações e os responsáveis pelo seu cumprimento. Ele está dividido em oito eixos: Eixo 1: Atendimento Integral; Eixo 2: Defesa e Responsabilização; Eixo 3: Protagonismo Juvenil; Eixo 4: Prevenção; Eixo 5: Formação; Eixo 6: Comunicação, Mobilização e Articulação; Eixo 7: Orçamento e Eixo 8: Monitoramento e Avaliação. É, portanto, uma política, um plano e um dispositivo de monitoramento como um todo.

Ao contrário da Política do Rio (aprovada pelo CMDCA-Rio em junho de 2009, Deliberação 763/09), o Plano de Recife menciona também a atenção às crianças e aos adolescentes em instituições de acolhimento institucional, ressaltando a adoção dos princípios contidos no Plano

Nacional de Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC), incluindo a reintegração familiar, a família substituta e a adoção. Além disso, convoca as diversas forças policiais para se concentrarem no combate ao aliciamento pelos adultos em relação à exploração sexual e/ou o uso de drogas.

O Plano de Recife estabelece o princípio geral de que as crianças não devem ser retiradas de suas famílias até que todos os recursos do Sistema de Garantia dos Direitos tenham sido esgotados (tal princípio é também destacado nas políticas do Rio e de São Luís). O Plano prevê a análise e a publicação das situações onde as crianças e os adolescentes são ameaçados de morte por traficantes, policiais ou milicianos.

A Política do Rio atribui às organizações da sociedade civil a responsabilidade pela garantia à participação de crianças e adolescentes em sua implementação, enquanto o Plano de Recife aponta as Secretarias Municipais como igualmente responsáveis. Este último também apresenta uma seção intitulada "prevenção", enfocando a atenção especial ao grupo maior de crianças em contextos de vulnerabilidade, especialmente no que diz respeito a melhoria de oportunidades culturais e de lazer.

Enquanto a Política do Rio tem como recomendação para sua implementação a previsão de fundos em vários orçamentos, o Plano de Recife a estabelece como uma das suas diretrizes, garantindo a inserção das disposições dos planos em leis municipais e orçamentos para assegurar o financiamento das ações.

A Política do Rio é a única que traz um Fluxograma de Atendimento a Criança e ao Adolescente em Situação de Rua, desde as ações de acolhimento nas ruas ou encaminhamentos pelos diferenciados serviços (Conselho Tutelar, Juizado, Delegacia Policial, Hospitais, etc) até a reinserção familiar, ou quando esta não é possível, a adoção. É igualmente a única que traz um marco situacional com dados estatísticos sobre a vulnerabilidade de crianças e adolescentes e suas famílias. Já a definição do conceito de "situação de rua" está presente na Política do Rio e também na Política de São Luís, quando da descrição do seu público-alvo.

A Política de São Luís foi aprovada pelo CMDCA de São Luís em 28 de fevereiro de 2011 (Resolução n° 010/2011). Ela é semelhante à

Política do Rio de Janeiro em muitas diretrizes. Contém um breve histórico da formulação e aprovação da Política e as diretrizes de cada Secretaria Municipal e da sociedade civil. Porém, o trabalho realizado em São Luís conseguiu envolver mais secretarias do que no caso do Rio de Janeiro (11 órgão públicos participam da política em São Luís e 8 no Rio). A Política de São Luís termina com uma lista de recomendações para o Conselho, para o Executivo Municipal, Câmara de Vereadores e gestores públicos, para a Coordenadoria Municipal da Mulher, para as organizações da sociedade civil, os Conselhos Tutelares e para o Ministério Público.

3.6 O processo de implementação da Política no Rio de Janeiro

Enquanto a construção e a aprovação da Política Pública de Atendimento à Criança e ao Adolescente em Situação de Rua no Rio de Janeiro formam um processo complexo, como se analisou anteriormente, a implementação parece trazer desafios ainda maiores, pois está diretamente relacionada à distância existente no Brasil, entre os direitos legais garantidos e a sua efetiva implementação.

No caso do Rio de Janeiro em particular, o receio de que a política "não saísse do papel" surgiu primeiramente pela aparente falta de empenho do CMDCA-Rio em criar a Comissão de Implementação e Monitoramento, como havia sido previsto para o prazo máximo de 120 dias após a aprovação da Política. Levou tempo para os principais membros do Conselho na gestão 2009-2011 perceberem a necessidade de uma Comissão que monitorasse a implementação da Política. A referida comissão somente foi deliberada em junho de 2010, ou seja, um ano após a votação, sendo que somente seis meses depois ela conseguiu de fato elaborar um plano de ação.

Merece destaque que entre as instituições conselheiras da nova gestão, nenhuma atuava diretamente com crianças e adolescentes em situação de rua, perdendo força o debate no interior do Conselho. A convocação para as reuniões de uma comissão antes desta ser instituída formalmente pelo Conselho só poderia ser feita por um conselheiro, o que retardou o início da articulação dentro do CMDCA.

Com a demora em se instituir a Comissão de Implementação e

Monitoramento algumas organizações buscaram se articular junto ao Fórum DCA-Rio, em uma assembléia onde se discutiu as dificuldades e estratégias para pressionar o CMDCA. Uma das instituições conselheiras da sociedade civil presentes comentou que já estava sobrecarrega por atuar em várias outras comissões, mas assumiu o compromisso em convocar as reuniões. Após alguns encontros, o CMDCA resolveu por instituir uma série de comissões que estavam sendo pleiteadas pelas instituições, como as referentes à implantação do SINASE, à convivência familiar e comunitária, e, finalmente, à situação de rua. Desde então, as reuniões passaram a ter frequência quinzenal, não obstante ainda de forma pouco planejada, seja pelo momento de formação do grupo com a presença de participantes que buscavam conhecer o trabalho, seja por outras demandas como a colaboração junto a um órgão da SMAS para realização do diagnóstico municipal sobre a população em situação de rua[34].

Houve também mudanças na Mesa Diretora do Conselho, com a participação mais ativa da nova presidente junto à comissão, demonstrando maior entendimento e envolvimento do papel do órgão em relação às políticas públicas.

Nos meses de dezembro de 2010 e janeiro de 2011, a Comissão de Implementação e Monitoramento realizou um planejamento estratégico cuja finalidade consistiu em elaborar o Diagnóstico e os Planos de Implementação, Avaliação e Monitoramento da Política Municipal de Atendimento à Criança e ao Adolescente em Situação de Rua. O Plano é estruturado da seguinte forma: objetivos da comissão; análise conjuntural dos problemas enfrentados; possíveis aliados; além de prazos estipulados para a realização das ações.

O documento traz um quadro de graves violações de direitos na cidade do Rio de Janeiro, em especial para as crianças e os adolescentes em situação de rua. Ele evidencia a tendência à criminalização e ao extermínio de setores pobres da sociedade através da nova política de "Choque de Ordem", posta em prática pelo prefeito, como já mencionado

[34] A falta de comunicação entre os órgãos, aliás, quase impediu os integrantes da comissão de contribuírem com a pesquisa. A contribuição só ocorreu devido ao conhecimento da nova presidente do Conselho, que fazia parte da referida secretaria responsável pelo estudo.

no Capítulo 1.

O Plano também apresenta uma relação de possíveis aliados a serem mobilizados pela Comissão de Implementação e Monitoramento. Este é um ponto estratégico dado a fraqueza política do Conselho e do pequeno conhecimento ou acesso por parte das organizações da sociedade civil em relação aos mecanismos disponíveis para pressionar o poder público no cumprimento das suas obrigações. Essa lista inclui profissionais do Judiciário, do Ministério Público, das organizações da sociedade civil e de mídias alternativas, em contraposição aos grandes meios de comunicação, (re)produtores de uma visão estigmatizante e criminalizadora daqueles que se encontram em situação de rua.

De suma importância, a última seção, denominada "Plano de Ações" inclui as propostas de atuação, a pessoa ou organização responsável, e o prazo para a realização de cada ação. O Plano de Ações, no entanto, tem um caráter mais de articulação do que necessariamente de pressão política. As tarefas incluem informar os atores-chave, coletar dados, criar um blog e participar de reuniões-chave. Em nenhum momento são usadas expressões como "persuadir ou pressionar" as Secretarias Municipais a implementar as diretrizes da Política. Tampouco são listadas as prioridades entre as ações tornando mais difícil para a Comissão se organizar em torno de uma agenda viável em curto prazo.

A Comissão de Implementação e Monitoramento buscou (re) estabelecer o diálogo com as secretarias, levando as diretrizes da Política aos gestores das diferentes pastas, sobretudo porque apenas uma das diretrizes havia sido implementada até então[35]. A estratégia utilizada foi iniciar as conversas com as secretarias que possuíssem assento no Conselho, através de um ofício levado pelos conselheiros ao gestor da sua área, solicitando uma data de reunião com a Comissão. Na ocasião, buscar-se-ia pactuar dentre as diretrizes da política aquelas que seriam primeiramente implementadas por cada secretaria. Após mais de quatro meses a Comissão de Implementação e Monitoramento não obteve nenhuma resposta.

[35]Criar equipes de Saúde da Família para atendimento da população sem domicílio". 11ª Diretriz da Secretaria Municipal de Saúde e Defesa Civil.

CAPÍTULO 4

Conquistas e desafios do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente do Rio de Janeiro na elaboração e implementação da Política Pública de Atendimento à Criança e ao Adolescente em Situação de Rua no Rio de Janeiro

Discutimos a seguir algumas das características mais marcantes do trabalho junto ao CMDCA-Rio em relação à elaboração e implementação da Política, divididas em duas seções: "conquistas" e "desafios".

4.1 Conquistas:

O sucesso do CMDCA-Rio na elaboração de uma política

O CMDCA-Rio produziu uma das primeiras políticas de atendimento para crianças e adolescentes em situação de rua do país através de um processo de construção coletiva e paritária. Ela é composta por cinquenta e quatro diretrizes que abarcam oito secretarias municipais e sete outras diretrizes voltadas às organizações da sociedade civil. Tais diretrizes oferecem uma resposta concreta a algumas das principais demandas vividas pela infância e adolescência que se encontram nas ruas, assegurando os seus direitos fundamentais. Entre elas podemos destacar a inclusão de crianças, adolescentes e suas famílias no Programa de Erradicação ao Trabalho Infantil (PETI), nos programas de geração de trabalho e renda, em programas habitacionais do município, no Bolsa Família e em programas de profissionalização aos adolescentes, apenas para nos determos nas diretrizes da Secretaria de Assistência Social.

Aliado a isso durante o período do projeto, uma política similar foi adotada em São Luís, no Maranhão, e um plano semelhante em Recife, Pernambuco.

O processo do Rio reforçou o princípio da paridade estabelecendo um espaço de construção coletiva

A decisão do CMDCA-Rio em estabelecer grupos de trabalho para construir e monitorar uma política é importante por vários motivos. Primeiramente, criou um espaço de trabalho para formulação de políticas, que faltava ao órgão em razão do cumprimento de outras atribuições que requerem tempo, como a eleição de conselheiros tutelares, o registro das entidades e dos programas voltados para crianças e adolescentes, a organização de conferências, entre outras atividades.

O GT respeitando o princípio da paridade segundo o ECA estimulou o debate entre o poder público e a sociedade civil, mesmo em meio a inúmeras tensões, inerentes ao processo democrático. Porém, se a paridade estava presente na composição inicial do GT, é inegável que, na prática, os membros da sociedade civil tiveram maior participação em todo o processo. Soma-se a este fato que as reuniões do grupo não eram restritas aos membros efetivos, mas a qualquer interessado em colaborar com o debate. Diversos atores envolvidos com a questão participaram em algum momento, mesmo que de forma esporádica.

O envolvimento da sociedade civil também ofereceu a oportunidade de socializar os conhecimentos do cotidiano das crianças e adolescentes em situação de rua com os representantes do governo, que mantinham pouco ou nenhum contato com este público, despertando o interesse nestes últimos e (re)inserindo a questão, ainda que de forma incipiente, no interior das secretarias. O conhecimento de membros da sociedade civil sobre a realidade cotidiana nas ruas e o forte compromisso para com os direitos humanos desta população nas últimas décadas na cidade também questionou os discursos/práticas rotineiros voltados às crianças e aos adolescentes, vistos como perigosos. Ademais, pôs em análise a abordagem dos agentes de segurança pública que violam os seus direitos fundamentais.

Os representantes do poder público foram, por sua vez, capazes de informar aos da sociedade civil sobre os programas e projetos desenvolvidos pelas secretarias, até então desconhecidos da maioria. Dessa forma as diretrizes criadas puderam escapar do risco da sobreposição de ações,

visando assim a inserção da criança e do adolescente em situação de rua em programas e ações já existentes.

O uso de dados sobre as crianças, adolescentes e suas famílias em condições de vulnerabilidade e em situação de rua

Uma importante contribuição do CIESPI na construção da Política foi a elaboração de uma síntese contendo dados atuais de algumas das principais vulnerabilidades a que estão submetidas crianças e adolescentes nas diferentes regiões brasileiras.

Alguns destes dados apresentados foram incorporados no marco situacional da Política do Rio, retratando a situação da infância nesta cidade e no país. A idéia de apresentar dados sobre as vulnerabilidades que afetam crianças e adolescentes teve como propósito ampliar o foco para os fatores que podem fragilizar os vínculos familiares e comunitários, levando tais crianças e adolescentes à rua, não se limitando apenas aquelas que já se encontram nesta situação.

A Primeira Pesquisa Censitária Nacional sobre Crianças e Adolescentes em Situação de Rua também pode, a despeito das críticas pertinentes a sua realização, proporcionar o debate sobre o perfil desta população, em vista da construção de uma política nacional.

A importância do envolvimento de novos atores

O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Rio de Janeiro e o Grupo de Trabalho careciam de profissionais para ajudar na sistematização do trabalho realizado para a construção da política. Neste sentido, a equipe do CIESPI foi capaz de fornecer profissionais que puderam se dedicar ao trabalho desenvolvido pelo GT sistematizando as propostas das diretrizes, mesmo quando havia impasses e tensões entre os membros do poder público e os da sociedade civil.

Todos estes debates foram sistematizados pela equipe do CIESPI em formato de atas. Cada ata da reunião passada era tomada como ponto de partida no encontro seguinte, o que facilitou avançarmos muito nas discussões. Esta síntese continha igualmente as diretrizes extraídas

a partir das falas dos representantes das secretarias quando eles não as apresentavam sistematizadas e, quando eram sugeridas/modificadas pelos demais participantes.

Esta assessoria levanta a questão de como os Conselhos precisam contar com o suporte de outras instituições, em especial ligadas às universidades, para contribuir na operacionalização dos trabalhos. Isto não significa dizer que tais instituições possuam um papel de neutralidade ou estritamente técnico no processo, como a academia muitas vezes se coloca. O CIESPI não assumiu em nenhum momento uma postura neutra. Mas ficou evidente a contribuição que instituições não conselheiras podem oferecer, prestando o apoio técnico/político necessário.

Esta é também uma responsabilidade que os centros de pesquisa pelo país devem assumir, atuando em conjunto com os Conselhos e demais órgãos de fomento de políticas, como alguns grupos já vêm fazendo.

A criação de uma Comissão de Implementação e Monitoramento de políticas públicas

Um passo importante após a deliberação da política e, em consonância com ela, foi a criação de uma comissão formada pelo CMDCA-Rio, também paritária, com o propósito de elaborar um plano para a sua implementação, divulgação e monitoramento. Embora houvesse a demora demasiada em instituí-la e um descaso por parte do poder público no cumprimento das responsabilidades assumidas na política, a existência de tal comissão tem representado um avanço importante no que tange a construção de estratégias visando o envolvimento das secretarias na implementação das diretrizes aprovadas.

Após a realização de um planejamento estratégico, a referida comissão elaborou um Diagnóstico e os Planos de Implementação, Avaliação e Monitoramento da Política Municipal de Atendimento à Criança e ao Adolescente em Situação de Rua. Isto permite o desenvolvimento de passos importantes para o monitoramento da política e, constatada a não implementação, o acionamento dos órgãos competentes.

Neste período a Comissão atuou em parceria com o Centro de

Capacitação da SMAS visando contribuir com o diagnóstico que seria realizado sobre a população infantil e adolescente em situação de rua na cidade, discutindo e propondo a formulação de novas questões a serem abordadas. Além disso, a Comissão também participou da organização de um evento em abril de 2011 cujo objetivo foi sensibilizar a opinião pública para a necessidade de construir um novo olhar sobre aqueles que vivem em situação de rua e de respeitá-los como sujeito de direitos, como previsto no ECA[36]. O evento ocorreu em um dos principais pontos da cidade (Lapa) com a presença de diversas organizações da sociedade civil, do legislativo, de algumas secretarias e, principalmente de crianças e adolescentes em situação de rua. Cabe ressaltar que a comissão também tem buscado articulação com o poder legislativo, tendo em vista iniciar o debate sobre a política dentro deste espaço e, quiçá, transformá-la em uma lei municipal.

A ação eficaz das redes e espaços políticos

Constata-se a presença de um elemento em comum ao Rio de Janeiro e à São Luís: a existência de duas redes de organizações que atuam diretamente com o público alvo das políticas - a Rede Rio Criança, no Rio de Janeiro, e a Rede Amiga da Criança, em São Luís. As ações promovidas por estas redes, a sua capacidade de mobilização e o conhecimento acumulado na atuação cotidiana contribuíram de forma decisiva na elaboração e articulação das políticas nestas cidades.

Por intermédio destes coletivos é possível organizar as prioridades e estratégias em um espaço próprio fora dos Conselhos e pautá-las com muito mais peso do que de maneira individual. No mesmo sentido é de grande importância que esta articulação ocorra junto aos Fóruns de Direitos da Criança e do Adolescente, em seus respectivos níveis de atuação, podendo ser esta uma força imprescindível para pleitear a formulação de políticas públicas para crianças e adolescentes.

[36] O evento "Criança Não é de Rua" foi proposto pela Campanha Nacional de mesmo nome, idealizada e coordenada por Bernd Josef Rosemeyer, com sede em Fortaleza, CE. Sobre esta iniciativa ver www.criancanaoederua.org.br

O trabalho dos Conselhos representa uma mudança significativa na visão sobre as crianças e os adolescentes em situação de rua como ameaças à ordem pública

Um último elemento refere-se ao avanço que representa uma política pública baseada nos Direitos Humanos, Econômicos, Sociais e Culturais (DHESC), em contraposição a uma visão difundida que estigmatiza as crianças e os adolescentes em situação de rua como uma ameaça à sociedade. Mesmo entendendo que a mudança no senso comum não se dará simplesmente pela implementação das políticas públicas aqui citadas, agora passa a existir um instrumento legal que orienta as ações das secretarias no sentido da promoção e proteção dos direitos de meninos e meninas, proibindo o recolhimento compulsório e as ações de cunho repressivo.

4.2 Desafios:

Falta de ações continuadas para crianças e adolescentes em situação de rua

Esta publicação registra um grande esforço de alguns atores em prol da melhoria das condições de vida de meninos e meninas que utilizam as ruas como sua principal referência. Passando dias expostos a muitos perigos na maioria dos cruzamentos urbanos, tais crianças são presenças constantes vendendo pequenos produtos, fazendo acrobacias no trânsito ou pedindo dinheiro. Eles não são invisíveis como muito se afirma, mas sim negligenciados. Apesar da gravidade deste problema, nos vinte anos da existência dos Conselhos muito pouco têm sido feito para garantir os seus direitos.

A falta de respostas concretas às violações existentes está relacionada, muitas vezes, à visão de periculosidade, que impõe o controle ao invés do respeito. Esta visão está na cobertura da mídia e no senso comum, influenciando ou legitimando o poder público a desenvolver ações repressivas, através da polícia e da Guarda Municipal, além do próprio Sistema Judiciário. De acordo com um juiz do sistema de justiça juvenil é preciso que o judiciário reveja o seu papel institucional e substitua a tônica repressiva e de controle por outra que prime pela promoção dos

direitos e participação na tomada de decisões de crianças e adolescentes em situação de rua.

Atribuições do Conselho e suas dificuldades de atuação

Apesar de estarem localizados no eixo da promoção no Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, os Conselhos de Direitos são responsáveis, de um modo geral, pela deliberação de ações de política referentes também a defesa dos direitos, além do exercício do controle social. Estas relevantes atribuições fazem (ou deveriam fazer) com que as diversas questões relacionadas aos direitos da infância e adolescência brasileira sejam debatidas no interior do órgão. Não é de surpreender que uma gama diversificada de interesses se faça presente nestes órgãos, visto que os conselheiros passam a se dedicar com mais afinco às temáticas em que atuam as suas organizações.

Com a mudança de gestão no Rio de Janeiro logo após a aprovação da política, tomaram assento no CMDCA-Rio instituições que não atuavam diretamente com a situação de rua, o que ocasionou uma perda de fôlego nos debates, acarretando dificuldades para instituir a Comissão de Implementação e Monitoramento da política.

De todo modo, as condições vividas pelas crianças e pelos adolescentes, estejam eles em situação de rua ou não, parecem não ganhar muito espaço nas discussões no interior dos CMDCAs. Uma conselheira nos relatou que assuntos de grande relevância são tratados apenas como “informes em uma reunião ou assembléia” por não haver tempo suficiente para discuti-los.

Um resultado de nossas reflexões junto aos Conselhos foi (re) colocar em pauta o debate sobre a atribuição do CMDCA em deliberar políticas públicas. Nos encontros realizados pelo CIESPI com pessoas-chave do Sistema de Garantia dos Direitos, pudemos constatar que poucos Conselhos conseguiram exercer este papel, em quase vinte anos de atuação deste órgão. Por diversas vezes ouvíamos dos conselheiros nas assembléias que nossa proposta de assessoria era “um presente recebido” ou “tudo o que o Conselho estava precisando, mas que não conseguia fazer”.

Nossa presença parece ter criado um espaço de reflexão que não é rotineiro, mas é de interesse de muitos conselheiros. O debate sobre o perfil atual das crianças nas ruas, as violações dos direitos que esta parcela da população tem sofrido e a necessidade de se propor ações de enfrentamento indicou uma retomada do empenho para desenvolver ações para este público.

Porém, mesmo com esta mobilização inicial e o compromisso público em colaborarmos com a construção de políticas nas cidades envolvidas, os conselheiros apresentavam muitas dificuldades em dar prosseguimento ao trabalho. Recorrentemente sinalizavam que outras atribuições eram vistas como prioritárias ou tomavam tempo demais.

As questões acima nos fizeram refletir sobre as dificuldades encontradas atualmente pelos Conselhos em exercer a função de formulação e deliberação de políticas, tão relevante na promoção e proteção das crianças e dos adolescentes. Ficou evidente a necessidade de incluir em nossas análises o funcionamento destes espaços, abordando sua composição, estrutura e articulação com outros operadores do Sistema de Garantia de Direitos, bem como o cumprimento da atribuição de controle social. Parece-nos fundamental compreender "por que o Conselho não consegue cumprir essa sua atribuição", se a considera tão importante.

Desafios na atuação dos conselheiros do poder público

Outra dificuldade refere-se às indicações dos representantes do poder público, o que pode ocasionar que muitos conselheiros pertençam ao quadro de uma mesma secretaria. Como consequência, o Conselho perde representatividade e o envolvimento de outras secretarias estratégicas na garantia das políticas sociais básicas importantes para a promoção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes. Lembramos que a Resolução número 116 do CONANDA frisa que devem ter assentos no Conselho prioritariamente os setores responsáveis pelas políticas sociais básicas, direitos humanos, finanças e planejamento.

Os conselheiros também questionaram a atuação do poder público na indicação de representantes que não ocupam cargos de gestão, o que

dificulta o grau de autonomia para deliberar as ações junto ao Conselho. Além disso, a grande rotatividade dos representantes governamentais vem dificultando ações sistemáticas e contínuas. Constatou-se nesta pesquisa que, em geral, os representantes do poder público em muitas cidades tendem a ter pouco contato e conhecimento sobre o dia-a-dia das crianças e dos adolescentes nas ruas.

Falta de experiência na formulação de políticas

O desconhecimento por parte de muitos conselheiros sobre como elaborar uma política pública também ficou evidente a partir das entrevistas. Em algumas cidades, muitas vezes precisávamos esclarecer que a construção da política local não era atribuição do CIESPI, já que este é um processo coletivo engendrado no município pelas forças daquela localidade e não por um agente externo.

Este desconhecimento não parece ser restrito a política pública, mas também a outras atribuições do Conselho. Em uma das cidades, por exemplo, um conselheiro perguntava aos demais quando haveria uma capacitação, uma vez que ele não sabia o que deveria fazer no CMDCA, por nunca ter atuado com a temática dos direitos de crianças e adolescentes. Em outra ocasião, um secretário executivo tentou impedir conselheiros recém eleitos de nos conceder uma entrevista, sem nenhuma justificativa aparente, criando um grande constrangimento aos entrevistados. A conduta deste profissional demonstra o seu desconhecimento da função exercida: ele deveria executar as deliberações do Conselho e não o contrário.

Alguns conselheiros ainda se posicionaram como descrentes ou desconfiados diante de todas as dificuldades apresentadas acima, questionando ou negando a competência dos CMDCAs para formular e deliberar políticas públicas. Tais afirmações nos fazem questionar: como as políticas públicas poderão ser deliberadas se alguns conselheiros não reconhecem a importância deste órgão nesta atribuição prevista pelo Estatuto da Criança e do Adolescente?

É importante destacar que em resposta à necessidade de treinamento dos conselheiros o CONANDA e a Secretaria de Direitos

Humanos criaram a Escola de Conselhos, que funciona em parceria com universidades e instituições locais. Esta iniciativa pode ser importante para a formação destes atores, tendo em vista a apropriação de conhecimento necessário para o desenvolvimento de suas atribuições[37].

Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA)

O Artigo 88 do Estatuto da Criança e do Adolescente em seu parágrafo 3 define a manutenção dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA) e a sua vinculação aos Conselhos de Direitos, tendo a Resolução número 137 de 2010 do CONANDA estabelecido os parâmetros para a sua criação e funcionamento:

> Um mecanismo instituído com a finalidade de assegurar recursos para programas e projetos de garantia dos direitos de crianças e adolescentes. Os programas devem estar atrelados às demais políticas destinadas a essa população, formando um arco de proteção, com base em um plano elaborado pelo Conselho de Direitos (EAD/FIOCruz, 2009).

Todas as tensões e dificuldades geradas pela destinação do Fundo nos sinalizam que enquanto não houver o entendimento de que tais recursos devem financiar o plano político (plano de ação) dos Conselhos, pouco se avançará na elaboração e no fortalecimento de políticas de atendimento a crianças e adolescentes.

O Brasil tem um número crescente de redes da sociedade civil dedicadas a várias questões relacionadas aos direitos de crianças e adolescentes. Mas, muitas vezes, elas são frágeis e atuam de forma fragmentada, não havendo articulação entre seus trabalhos. O Fórum de Entidades dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes (Fórum DCA-Rio) nos respectivos âmbitos de atuação pode ser um espaço profícuo para a

[37] No Rio de Janeiro a aula inaugural da Escola de Conselhos ocorreu no dia 10 de agosto de 2011, realizada pela Fundação Bento Rubião em parceria com o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Rio de Janeiro e com apoio do CONANDA e da Secretaria de Direitos Humanos.

convergência destas iniciativas, assim como o próprio espaço do CMDCA, ao incluir organizações governamentais. A experiência demonstrada nesta pesquisa sugere que o apoio ao trabalho em rede poderá alcançar importantes resultados para a melhoria das ações voltadas a formulação, implementação, monitoramento e divulgação de políticas públicas.

Implementação das políticas e divisão de interesses e de poder entre os Conselhos e os Municípios

Nota-se na história brasileira as dificuldades por parte do Executivo em efetivar os direitos das crianças e dos adolescentes, sobretudo em relação às deliberações do Conselho. Os membros da sociedade civil no CMDCA-Rio, por exemplo, temiam que a aprovação da política encontrasse resistência e pouco interesse por parte do poder público municipal. A Secretaria Municipal de Saúde foi a única a implementar uma das diretrizes da política, com a criação de uma equipe do Programa de Saúde da Família (PSF) para o atendimento da população em situação de rua ("sem domicílio"). Isso levanta a questão dos poderes dos Conselhos e dos gestores municipais no que diz respeito às políticas para crianças e adolescentes.

Constatou-se nesta pesquisa que o poder público muitas vezes não reconhece o papel de formulação e deliberação de políticas públicas por parte dos Conselhos de Direitos, o que acarreta grandes entraves ou mesmo a recusa na implementação das diretrizes. Em outras palavras, o Poder Executivo questiona a legitimidade deste órgão no que concerne a sua atribuição de formulação de políticas, não executando assim as suas deliberações.

Há precedentes no Supremo Tribunal Federal afirmando que as prefeituras são obrigadas a seguir as resoluções dos Conselhos. No caso do poder público municipal não seguir as deliberações do CMDCA, o Ministério Público poderia ajuizar ação civil pública e exigir seu cumprimento. Por outro lado, alguns teóricos questionam esta possibilidade, ao alegarem que daria aos Conselhos mais poderes do que ao próprio Poder Legislativo, ferindo o princípio da legalidade.
De acordo com a Resolução número 116 do CONANDA lê-se:

> § 2º. As decisões do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, no âmbito de suas atribuições e competências, vinculam as ações governamentais e da sociedade civil organizada, em respeito aos princípios constitucionais da participação popular e da prioridade absoluta à criança e ao adolescente.
> § 3º. Em caso de infringência de alguma de suas deliberações, o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente representará ao Ministério Público visando à adoção de providências cabíveis, bem como aos demais órgãos legitimados no art.210 da Lei nº 8.069/90 para que demandem em Juízo mediante ação mandamental ou ação civil pública.

Enquanto os Conselhos de Direitos não utilizarem o poder que lhe foi atribuído, pressionando o poder público, envolvendo os outros atores responsáveis pelo cumprimento e fiscalização das ações deliberadas, menor será a sua atuação em prol dos direitos da criança e do adolescente. Cabe aos Conselhos e as instituições que o compõem fazerem valer o poder que lhe foi atribuído.

Relação entre políticas e orçamentos

Temos observado que os orçamentos públicos no Brasil não são transparentes e carecem de maiores estudos. Mas o desenvolvimento, a adoção e a execução dos orçamentos são grandes oportunidades para moldar as políticas públicas.

O Brasil tem um complexo sistema de controle dos orçamentos públicos. Há mecanismos de controle interno instituídos dentro de cada secretaria, passando pelo nível municipal, estadual e federal, realizados pelos Tribunais de Contas em cada âmbito. Em 2010, o país realizou sua primeira reunião nacional de transparência nos orçamentos públicos, onde se afirmou haver lacunas nas leis para transferência de recursos públicos, como no caso da transferência “fundo a fundo” (de um fundo federal para um fundo municipal, por exemplo). Poucas pessoas no Brasil dominam a complexidade das leis orçamentárias existentes tornando-se quase impossível descobrir a dotação orçamentária para determinadas rubricas e como cada uma delas foi realmente aplicada. É notório que a falta de clareza em relação aos mecanismos do orçamento público e a

complexidade com a qual eles se apresentam dificultam o controle por parte da população, sendo necessária a existência de "especialistas" para decifrar e dar transparência a uma questão que deveria ser de fácil acesso e conhecimento por parte de todos.

Serviços para crianças e adolescentes nas ruas ou estratégias para reintegrá-los às suas famílias e comunidades?

Duas características importantes presentes nas três políticas aqui mencionadas são: 1) a produção de outra visão sobre as crianças e os adolescentes em situação de rua - como sujeitos de direito, e 2) a possibilidade de que ações concretas sejam efetivadas para que sejam reconhecidos como tal. Mas esta concretude levanta uma questão chave: guardando as especificidades das trajetórias de crianças e adolescentes em situação de rua, entende-se que as ações devem levar em consideração a complexa dinâmica que envolve a sua circulação pelos diferentes espaços.

Existe a necessidade de construir e articular as metodologias de trabalho e os serviços oferecidos, sejam da área pública ou não governamental, tendo em vista a sua reintegração familiar e o fortalecimento dos elos entre a criança/adolescente, a família e a comunidade. Nas três políticas, apesar de evidenciarem a importância do convívio familiar e comunitário, pouco foi previsto (ou aparece de forma implícita nas diretrizes) para a realização deste trabalho. Reconhece-se que é um trabalho de grande complexidade, principalmente pelo fato de que instituições e programas que poderiam oferecer suporte em um momento de transição entre a rua e a casa (sendo esta última aquela que a criança e o adolescente reconheçam como tal) não têm se mostrado muito atraentes. Daí a importância em se entender este trabalho não como parte apenas de uma secretaria ou programa, mas como responsabilidade da rede de atendimento como um todo.

CONCLUSÃO

Nesta publicação discutimos alguns dos principais desafios das atribuições dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente para promover políticas públicas que incidam de forma a melhorar as condições de vida de crianças, adolescentes e suas famílias. Gostaríamos de concluir com algumas considerações sobre as oportunidades que os Conselhos representam na efetivação desta melhoria, tendo em vista que, presentes em mais de 5.000 municípios no Brasil, possuem o mandato legal para esta tarefa, envolvendo diversos atores da sociedade civil e do governo. Todos aqueles que atuam ou possuem interesse nos debates sobre a promoção, a defesa e o controle dos direitos humanos da infância e adolescência podem influir diretamente neste processo.

O papel dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente

Os desafios analisados no último capítulo são sérios e requerem atenção por parte da sociedade civil e do poder público, mas não devem obscurecer o fato de que esse órgão representa uma importante contribuição à participação de grupos até então excluídos dos processos de tomada de decisões, historicamente negados à população brasileira. O princípio da autonomia, que não subordina politicamente o Conselho a nenhum poder, lhe confere mais independência do que algumas comissões escolhidas exclusivamente pelo Poder Executivo.

Uma série de estratégias pode ajudar os CMDCAs a cumprirem suas atribuições de forma mais eficaz. Entre elas destacamos a formação continuada dos seus representantes; a assessoria por parte de algumas organizações com experiência em formulação e monitoramento de políticas públicas (que não onere o Fundo destinado a crianças e adolescentes); o conhecimento de outras políticas e práticas já desenvolvidas para que possam trazer mais subsídios para a proposição

de ações em suas cidades; a imposição de sanções para os municípios que não respeitarem as políticas que são deliberadas pelos Conselhos; o desenvolvimento de uma maior sensibilização da sociedade em geral para as responsabilidades legais dos Conselhos e do importante papel que este órgão tem a desempenhar na implementação de direitos.

Outros atores na efetivação de mudanças

Esta pesquisa analisou o papel privilegiado dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente, porém a deliberação e o controle de políticas não podem recair apenas sob sua responsabilidade. O Conselho pode (e deve) ser um ponto de convergência, um articulador. Contudo, esta não é a única maneira de se propor ações para a infância e adolescência. A sociedade civil organizada pode buscar outros espaços e mecanismos de pressão na luta pelos direitos de crianças e adolescentes, reivindicando junto ao Legislativo e ao Executivo em prol das mudanças ensejadas. Diversos movimentos sociais têm demonstrado que a reinvenção das formas de luta política pode se estender para além deste órgão. Potencializar o papel do Conselho não significa necessariamente vê-lo como único responsável, nem mesmo como o único espaço onde tais propostas devem ocorrer.

Há uma variedade de mecanismos institucionais capazes de promover mudanças nas vidas de crianças e adolescentes em situação de rua. Estes serviços podem ser utilizados coletiva ou individualmente a partir do trabalho dos Conselhos ou de outros grupos. Entre eles destacamos a pressão e/ou articulação política junto ao Legislativo para a criação de uma Lei no respectivo nível de atuação. Essa estratégia daria força de lei à política garantindo dotação orçamentária para a sua implementação.

Uma estratégia fundamental para mobilizar a opinião pública para a situação de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade é o desenvolvimento participativo de uma agenda local através da construção e análise de diagnóstico. Esse processo pode ter diferentes pontos de partida, além da ação iniciada pelo Conselho.

Uma empresa privada de consultoria em políticas, programas e pesquisas nas áreas de educação e desenvolvimento social localizada em São Paulo[38] teve a experiência de realizar tal ação em conjunto com os Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente em mais de 70 municípios no Brasil através do programa intitulado Amigo de Valor[39]. Concluiu-se que a realização de um diagnóstico comum e as definições de prioridades entre as secretarias pertinentes e as ONGs não só produzem um plano de ação com as prioridades acordadas, mas também criam as relações necessárias para o planejamento e a implementação acontecerem.

A questão central para a definição de prioridades foi a disponibilidade de dados sobre a condição de vida das crianças e dos adolescentes. Uma análise do programa Amigo de Valor frisa que após o diagnóstico, os Conselhos tendem a dar mais ênfase aos serviços básicos para crianças e adolescentes em detrimento dos especializados.

Outro mecanismo institucional que merece destaque é o Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes (ou simplesmente Plano Decenal como é mais conhecido), aprovado em 19 de abril de 2011 pela plenária do CONANDA. Visando uma política pública voltada às crianças e aos adolescentes para os próximos dez anos no país, sua elaboração é um importante exemplo de mobilização dos Conselhos estaduais e municipais. As Conferências dos Direitos da Criança e do Adolescente, promovidas pelos Conselhos com o objetivo de mobilizar o Sistema de Garantia de Direitos e a população para implementar e monitorar a Política Nacional e o Plano Decenal dos Direitos Humanos dessa faixa etária, também podem ser potencializadas a fim de elencar os principais nortes e prioridades a serem desenvolvidos nos próximos anos.

Além das oportunidades institucionais há também eventos e

[38] Para mais informações consultar: http://prattein.publier.com.br

[39] "O Amigo de Valor é resultado da união dos programas Imposto de Renda Solidário, do Santander, e Amigo Real, do Banco Real. (...) é um programa que facilita aos clientes, funcionários e fornecedores do Banco Real, do Banco Santander e das empresas que fazem parte do grupo (Altec, Produban, entre outras) o direcionamento de recursos financeiros aos Fundos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente." (www.santander.com.br, acesso em julho de 2011).

situações estratégicas que podem propiciar a articulação por mudanças. Em São Luís, a participação do Ministério Público foi fundamental para obter a aprovação da política. No Rio, a próxima Copa de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016 são oportunidades para aprofundar o debate para a melhoria das condições de vida da população. Porém, assim como alguns tentam alcançar tais melhorias tendo em vista o bem público, os setores conservadores também se articulam para obter benefícios particulares. As ações do poder público no Rio de Janeiro, por exemplo, têm mostrado claramente como a repressão à população em situação de rua pode ser maior nas vésperas desses eventos.

Construção de apoio político: aliados externos e internos

Um representante do Conselho de Recife descreveu o forte relacionamento que este construiu com o governo do Estado e com o Judiciário. Da mesma forma, um representante do Conselho de Porto Alegre descreveu como o órgão conseguiu estabelecer um diálogo aberto com policiais militares e com o Sistema Judiciário, alcançando junto a ambas as organizações maior entendimento e respeito pelas crianças e adolescentes em situação de rua.

Construir alianças que apóiem as políticas para as crianças e os adolescentes significa também envolver os meios de comunicação, mesmo sabendo da tarefa difícil que isto representa. A Rede Amiga da Criança, em São Luís, desenvolveu uma estratégia para abordar essa questão com a criação de um kit sobre as crianças em situação de rua para as redações (contendo um vocabulário, fontes para consulta, etc) e oficinas de formação para estudantes de jornalismo, que inclusive estagiaram em algumas ONGs na cidade. Após alguns anos do início desta estratégia, a referida Rede informou que houve uma melhora significativa nas matérias vinculadas na mídia relacionadas a esse público.

Para concluir, queremos ressaltar que todos os desafios aqui analisados não diminuem o fato de que as cidades do Rio de Janeiro, São Luís e Recife possuem agora uma política/plano de atendimento às crianças e aos adolescentes em situação de rua. Este já é um grande passo em direção a garantia dos direitos humanos desse grupo. Até

onde se sabe, essa é uma experiência inédita no Brasil, pois não havia uma política ou plano anterior deliberado na esfera municipal. Apenas em Vitória, no Espírito Santo, tivemos acesso a uma Lei Municipal de atendimento para este público, que, no entanto, não foi construída por um Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

A hostilidade profundamente enraizada em relação às crianças e aos adolescentes em situação de rua torna a adoção de uma política pela garantia de seus direitos uma grande realização. Se aplicadas em sua totalidade, as diretrizes podem contribuir no fortalecimento ou (re) construção dos elos entre a criança ou o adolescente e sua família e comunidade, promovendo e restituindo seus direitos fundamentais.

Espera-se que o êxito alcançado na experiência destes três Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e as análises aqui empreendidas possam contribuir para fortalecer os processos de construção e de implementação de políticas públicas para

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, Helena Wendel & BRANCO, Pedro Paulo Martoni (org.). Retratos da juventude brasileira. In: ABRAMO, Helena. *Condição juvenil no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2005.

ACTION AID. *Brazil Fights Hunger & Illiteracy,* 2009. Disponível em http://blogs.worldbank.org/growth/node/8681, acesso em 20 de maio de 2011.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988.

_____. Lei 8.069, de 13 de julho de 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8069.htm. Acesso em: 04 jul. 2011.

_____. Lei Orgânica da Assistência Social. Lei 8742/93. Legislação suplementar/Ministério da Assistência Social. Brasília, 1993, 3ª edição 2003.

_____. Código de Menores de 1927. Decreto nº 17943-A, de 12 de outubro de 1927.

_____. Presidência da República. *Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária*. Brasília, 2006.

CIESPI 2010. *Base de Dados Infância e Juventude em Números - Série Vulnerabilidade*. Disponível em http://www.ciespi.org.br/media/grafico_vulnerabilidade_4.jpg. Acesso em 05/04/2011.

COIMBRA. Cecília Maria B. *Operação Rio: o mito das classes perigosas:*

um estudo sobre a violência urbana, a mídia impressa e os discursos de segurança pública. Rio de Janeiro: Oficina do Autor; Niterói: Intertexto, 2001.

COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO. CPI das Milícias. Resolução nº 433/2008.

CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE da cidade do Rio de Janeiro (RJ). Delibera a Política Municipal de Atendimento à Crianças e Adolescentes em Situação de Rua no Rio de Janeiro. Aprovada em junho de 2009 - Deliberação 763/09.

CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE da cidade de São Luís (MA). Delibera a Política Municipal de Atendimento à Crianças e Adolescentes em Situação de Rua em São Luís. Aprovada em 23 de fevereiro de 2011 – Resolução n° 010/2011.

CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE da cidade do Recife (PE). Delibera o Plano Municipal de Enfrentamento à Situação de Rua de Crianças e Adolescentes da Cidade do Recife. Aprovado em setembro de 2009 - Resolução n° 031/2009.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. *Orientações técnicas para os serviços de acolhimento de crianças e adolescentes*. Brasília, DF, 2008.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (CONANDA). Resolução nº. 105, de 15 de junho de 2005 – Dispõe sobre os Parâmetros para Criação e Funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências, 2005.

_____. Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes. Aprovado em 19 de abril de 2011.

_____. Resolução nº. 137. Dispõe sobre os parâmetros para a criação e o funcionamento dos Fundos Nacional, Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências, 2010.

_____. Resolução nº. 106. Altera dispositivos da Resolução Nº. 105/2005 que dispõe sobre os Parâmetros para Criação e Funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências, 2005.

_____. Resolução nº. 116. Altera dispositivos das Resoluções nº. 105/2005 e 106/2006, que dispõe sobre os Parâmetros para Criação e Funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. 2006.

EAD/ FIOCRUZ. *Curso teoria e prática dos conselhos tutelares e de direitos das crianças e adolescentes*. Rio de Janeiro: Ed. FIOCruz, 2009.
FOUCAULT, Michel. Microfísica do poder. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

FREIXO, Marcelo. Por que as UPPs não chegam para todos? Pronunciamento na ALERJ em 2008. Disponível em: http://www.socialismo.org.br/portal/seguranca-pessoal-e-direitos-humanos/179-artigo/1778-por-que-as-upps-nao-chegam-para-todos. Acesso em: 30/07/2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE PESQUISA SOCIAL. *Pesquisa mostra alta aprovação das UPPs em favelas, sejam pacificadas ou não*. IBPS, 2010. Disponível em
http://oglobo.globo.com/rio/pesquisa-mostra-alta-aprovacao-das-upps-em-favelas-sejam-pacificadas-ou-nao-2911694#ixzz1gB5wVqH8.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Relatório Nacional de Acompanhamento. Brasília: IPEA, 2010.

LIRA, Renata. Entrevista com Renata Lira, membro da organização não-governamental Justiça Global. http://www.crprj.org.br/publicacoes/jornal/jornal30-renata-lira.pdf. 2009.

LUCCHINI, Riccardo. A Criança em situação de rua: uma realidade complexa. In: RIZZINI, Irene (coord). *Vidas nas ruas - Crianças e Adolescentes nas ruas: trajetórias inevitáveis?* Rio de Janeiro: Editora PUC/ Loyola, 2003.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Acompanhamento da frequência escolar de crianças e jovens em vulnerabilidade*. Brasília: Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2010.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME. *Conselho Nacional de Assistência Social. Política Nacional de Assistência Social, Brasília*, MDS, 2005.

_____. Bolsa Família: *12,9 milhões de famílias recebem R$ 1,4 bilhão em maio*. Brasília: MDS, 2011. Disponível em http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2011/maio/bolsa-familia-transfere-r-1-4-bilhao-para-12-9-milhoes-de-familias-em-maio. acesso em: 23/07/2011.

NETO, Wanderlino Nogueira. Direitos afetivos e sexuais da infância e da adolescência. O papel dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente. In: UNGARETTI, Maria América (org). *Criança e adolescente. Direitos, sexualidades e reprodução.* ABMP e CHILDHOOD. São Paulo, 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembléia Geral das Nações Unidas. Convenção sobre os Direitos da Criança, 1989. Disponível em Nações Unidas do Brasil < http://www.onu-brasil.org.br/doc_crianca.php>. Acesso: 07/jul/2011.

PEREIRA, Potyara A. A assistência social prevista na Constituição de 1988 e operacionalizada pela PNAS e pelo SUAS. Ser Social, Brasília, n.20, p.63-83, jan./jun. 2007. Disponível em: <http://seer.bce.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/251/1624>. Acesso em: 25/abril/2011.

PRINCESWAL, Marcelo; CALDEIRA, Paula. *O CMDCA-Rio e a criança e o adolescente em situação de rua: avanços e desafios na formulação de uma política pública*. Série Os processos de construção e implementação de políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua, Caderno de Pesquisa 1. Rio de Janeiro: CIESPI em convênio com a PUC-Rio, 2010.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO DA AMÉRICA LATINA E CARIBE. *Relatório do Desenvolvimento Humano 2010 - Verdadeira Riqueza das Nações: Vias para o Desenvolvimento Humano*. 20ª edição do Relatório de Desenvolvimento Humano. PNUD, 2010. Disponível em http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2010_PT_Complete_reprint.pdf

RIBEIRO, Fernanda Mendes Lages. *Justiça terapêutica tolerância zero: arregaçamento biopolítico do sistema criminal punitivo e criminalização da pobreza*. Dissertação de Mestrado, 2007.

RIZZINI, Irene (coord.). A rua no ar - Histórias de adolescentes. Rio de Janeiro: Editora PUC/ Loyola, 2ª edição 2006.

RIZZINI, Irene (coord.). *Direitos humanos de crianças e adolescentes: 20 anos do Estatuto*. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos, 2010.

RIZZINI, Irene. *O século perdido – raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil*. São Paulo: Editora Cortez, 3ª edição, 2011.

RIZZINI, Irene, BARKER, Gary e CASSINGA, Neide. *Criança não é risco, é oportunidade: fortalecendo as bases de apoio familiares e comunitárias para crianças e adolescentes*. Rio de Janeiro: Ed. USU / Instituto

Promundo, 2000.

RIZZINI, Irene; CALDEIRA, Paula; RIBEIRO, Rosa e CARVALHO, Luiz Marcelo. *Crianças e adolescentes com direitos violados*. Série Os processos de construção e implementação de políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua, Caderno de Pesquisa 2. Rio de Janeiro: CIESPI em convênio com a PUC-Rio, 2010.

RIZZINI, Irene; LUCCHINI, Ricardo; STOECKLIN, Daniel; BUTLER, Udi M.; MARTINS, Aline; SOARES, Alexandre B.; CALDEIRA, Paula. *Vidas nas ruas - Crianças e Adolescentes nas ruas: trajetórias inevitáveis?* Rio de Janeiro: Editora PUC/ Loyola, 2003.

RIZZINI, Irene e RIZZINI, Irma. *"Menores" institucionalizados e meninos de rua: os grandes temas de pesquisas na década de 1980*. In: Fausto, A. e Cervini, R. (eds). O trabalho e a rua: crianças e adolescentes no Brasil urbano dos anos 80. São Paulo: Cortez Editora, 1991.

SADER, Emir. *A vingança da história*. São Paulo: Boitempo, 2004.

SCOREL, Sarah. *Vidas ao Léu - trajetórias de exclusão social*. Rio de Janeiro, FIOCruz, 1999.

SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS e INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (IDEST). *Primeira pesquisa censitária nacional sobre crianças e adolescentes em situação de rua*, 2010. Acesso em http://www.teleios.com.br/wp-content/uploads/2011/03/Pesquisa-Censitaria-Nacional-sobre-Criancas-e-Adolescentes-em-Situacao-de-Rua-Mar-2011.pdf

SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SMAS). Subsecretaria de Proteção Social Especial / Coordenadorias de Assistência Social (CAS) Protocolo número 20. *Protocolo de abordagem à pessoas em situação de rua na cidade do Rio de Janeiro*, lançado em 30/05/2011.

STOECKLIN, Daniel. *Das potencialidades de crianças e adolescentes em situação de rua ao desenvolvimento social*. In: RIZZINI, Irene (coord). Vidas nas ruas - Crianças e Adolescentes nas ruas: trajetórias inevitáveis? Rio de Janeiro: Editora PUC/ Loyola, 2003.

_____. O "*sistema criança-rua": uma ferramenta conceitual para a compreensão e para a intervenção*. São Paulo, Mimeo, 2000.

WACQUANT, Loïc. *As prisões da miséria*. Tradução de André Telles. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

WAISELFISZ, Julio Jacobo. *Mapa da Violência - Os jovens da América Latina*. São Paulo: RITLA, Instituto Sangari, Ministério da Justiça, 2008.

ANEXOS

Anexo 1

Síntese dos debates junto às Secretarias Municipais do Rio de Janeiro

A seguir são apresentados alguns dos principais debates ocorridos em relação às diretrizes da política com os representantes das Secretarias Municipais integrantes do GT. Acreditamos que possam subsidiar a análise em outros CMDCAs e/ou Secretarias Municipais, uma vez que indiquem semelhanças e diferenças e estimulem a formulação de propostas de ação.

Secretaria Especial de Prevenção à Dependência Química (SEPDQ)

O uso de drogas por crianças e adolescentes em situação de rua foi um dos temas mais presentes no debate entre os participantes do grupo de trabalho. Estas questões foram motivadas pelo fenômeno, relativamente recente à época, do aumento do número de crianças que fazem uso do crack em algumas localidades da cidade do Rio de Janeiro. A dificuldade dos técnicos e educadores sociais em lidar com as crianças sob o efeito e/ou dependentes desta droga é destacado como um grande desafio atualmente. A SEPDQ esclareceu que não havia nenhuma ação com o público-alvo da política e que o trabalho desta secretaria tem o foco na prevenção primária e não no tratamento aos usuários e dependentes. O trabalho consistia em capacitar funcionários e educadores de outras secretarias para a prevenção ao uso de drogas. A principal proposta trazida pelo órgão, em comum acordo com o GT, dizia respeito à união de ações com outras secretarias como, por exemplo, as de Saúde, Cultura, Educação e Esporte e Lazer, e com as entidades da sociedade civil, a fim de instrumentalizar os técnicos e educadores sociais sobre os temas ligados a prevenção. O SEPDQ propôs um trabalho de rede para o oferecimento

de oficinas, encontros e material informativo para os educadores, no que tange aos fatores de proteção e prevenção à dependência química. Com a mudança na gestão municipal a SEPDQ ficou vinculada ao Gabinete do Prefeito, passando a see denominada Coordenadoria Especial de Promoção da Política de Prevenção à Dependência Química.

Companhia Municipal de Limpeza Urbana (COMLURB)

As discussões sobre a atuação desta instituição giraram em torno do contato existente entre os varredores e as crianças e adolescentes em situação de rua. Estes profissionais demandavam treinamento aos seus superiores por não saberem como atuar quando abordavam ou eram abordados pelos(as) meninos(as). Um dos principais problemas discutidos pelo GT consistiu no fato de que os varredores, em ocasião de seu trabalho de limpeza urbana, recolhem os pertences da população em situação de rua, levando inclusive remédios e objetos de referência de suas famílias (como fotos, endereços, documentos, etc.), configurando-se como uma agressão aos seus direitos. Além disso, foi explicitada a necessidade de treinar não somente os varredores, como também os seus superiores (entendendo-os como aqueles que ordenavam a retirada dos pertences da população em situação de rua). O GT reforçou a posição de que este tipo de ação precisa ser proibido, visto que consiste em uma violência contra os direitos das crianças e dos adolescentes.

Secretaria Municipal de Saúde (SMS)

Os principais debates em torno da saúde aconteceram em relação às dificuldades de acesso da população em situação de rua à rede pública e ao atendimento prestado pelos profissionais que, muitas vezes, os discriminam. Eles não são atendidos em postos de saúde por não possuírem endereço fixo e, consequentemente, acabam procurando atendimento quando sua saúde já se encontra em um quadro muito mais agravado. A Secretaria de Saúde também mencionava que as ações de recolhimento dos pertences desta população realizadas pela COMLURB interrompiam, muitas vezes, tratamentos médicos como no caso da

tuberculose e do HIV, devido a retirada de seus remédios. Esta secretaria foi a que melhor demonstrou conhecimento da realidade vivida por aqueles que se encontravam nas ruas, pois já participava de outro grupo de trabalho criado anteriormente para discutir estratégias de saúde para esta população.

Guarda Municipal (GM)

O debate sobre a atuação da Guarda Municipal focou, sobretudo, as ações de recolhimento realizadas na cidade, sendo duramente criticada pelos integrantes do GT. Diversos foram os relatos de situações presenciadas por educadores sociais onde guardas municipais fizeram uso da força – sobretudo força desproporcional – contra crianças e adolescentes em ações de recolhimento, configurando-se como uma das maiores violências contra a população em situação de rua.

A representante da instituição afirmou que já existe a capacitação dos funcionários sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, mas que a direção estava aberta ao diálogo com o GT para contribuir nas ações estipuladas pela Política de Atendimento. O GT frisou que a abordagem por parte dos guardas municipais só deve ocorrer mediante a presença de técnicos da Assistência Social, conselheiros tutelares e técnicos do Juizado. Além disso, foram propostas capacitações sobre os direitos das crianças e adolescentes em situação de rua aos quadros da corporação e a inclusão daqueles em projetos já oferecidos pela Guarda Municipal.

Secretaria Municipal de Educação (SME)

As representantes da SME no GT fizeram um extenso mapeamento dos serviços oferecidos pela secretaria e seu funcionamento. Em todas as apresentações realizadas, podemos afirmar que esta foi a mais detalhada. Também foram apresentados os programas extracurriculares desenvolvidos nas escolas municipais

A discussão do GT abordou principalmente a exclusão dos alunos pelo sistema educacional da rede pública no Brasil, situando-a para além da gestão atual. Enfatizou-se a importância de atentarmos ao fluxo

de informações sobre as crianças e os adolescentes matriculados nas escolas: quais são as informações sobre estes alunos? Quantos trabalham nas ruas? Quantos sofrem violências? Todas essas informações poderão ser importantes para conhecer melhor as crianças e os adolescentes.

A proposta trazida pela SME foi ampliar o acesso aos programas de complementação dentro das modalidades de ensino parcial e integral. Dentro da primeira é oferecido: Apoio Escolar, Grupos de Arte e o Pólo de Educação pelo Trabalho (PET)[40]. Os programas são preferencialmente para crianças e adolescentes matriculados na rede, mas não exclusivamente, permitindo o acesso de outros não matriculados, como aqueles em situação de rua.

Outro ponto importante discutido pelo GT foi a necessidade de estipular a situação de rua como um dos critérios prioritários para a obtenção de vagas nas creches municipais. Atrelado a este debate foi proposto que as adolescentes também possam ser contempladas por este critério (estando em situação de rua ou não) e que seja garantida a inserção de mães adolescentes no Ensino Fundamental e nos Programas de Extensão Educacional ou correlatos voltados para a sua faixa etária.

Secretaria Municipal de Esporte e Lazer (SMEL)

O trabalho e as propostas levantadas por esta secretaria ficaram restritos apenas às atividades desenvolvidas nas 10 Vilas Olímpicas espalhadas pela cidade (sendo que duas delas não ofereciam modalidades esportivas). Ressalta-se que além da inserção da criança nas modalidades esportivas, havia também um acompanhamento, em alguns casos, por uma equipe sócio-educacional, formada por um psicólogo, um pedagogo e um assistente social, que trabalhava com carga horária de 10 horas semanais. A proposta para a política pública em questão consistiu em potencializar a ação desenvolvida pelas equipes sócio-educacionais das Vilas Olímpicas direcionando-as para o olhar sobre a criança e o adolescente em situação de rua.

[40] A proposta do PET não é a iniciação ao trabalho, mas reconhecê-lo como uma forma de cidadania e inserção social.

O representante afirmou ser preciso desenvolver uma metodologia que pudesse auxiliar o trabalho com esta parcela da população, com o envolvimento do professor de educação física.

Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS)

Segundo foi informado pela sua representante, a SMAS não possuía serviços específicos para crianças ou adolescentes em situação de rua, a não ser o trabalho de "acolhimento". A representante enviada pela secretaria não participava do núcleo central da gestão, o que dificultou a exposição de um diagnóstico mais global das atividades realizadas no município. Tal representante também não possuía autonomia nas tomadas de decisão junto ao GT.

Em outubro de 2008, o CMDCA foi informado do pedido de desligamento desta secretaria do GT, fato este que impossibilitou o avanço nas discussões em relação às suas responsabilidades. Cabe ressaltar o papel central que a SMAS deveria exercer no município junto ao público alvo da política. Em novembro de 2008, foi encaminhado um material para o GT sobre as atividades e equipamentos sociais disponíveis atualmente na cidade para todas as atividades desenvolvidas pela assistência. Com a nova gestão municipal o GT solicitou a participação de novos representantes e em maio de 2009, finalmente foi realizada a esperada apresentação dos programas da SMAS e a construção das diretrizes correspondentes.

Secretaria Municipal de Cultura (SMC)

Esta secretaria iniciou a sua participação no GT apenas com a mudança na gestão governamental em janeiro de 2009. Sua colaboração foi muito importante dado o apelo que estratégias ligadas a esta área têm ou podem vir a ter com as crianças e os adolescentes em situação de rua. Muitas organizações da sociedade civil mostraram interesse nos equipamentos existentes e em ações que seriam propostas pela nova gestão para construir diretrizes que incluíssem a participação das crianças e dos adolescentes em situação de rua.

Anexo 2

Roteiro de entrevista junto aos conselheiros municipais dos direitos de crianças e adolescentes

1. Quando e como foi criado o CMDCA?
2. Qual a composição atual do CMDCA e o prazo do atual mandato?
3. Como se dá a relação paritária no CMDCA?
4. Qual a vinculação do(s) entrevistado(s) no CMDCA?
5. Qual a composição partidária do governo municipal atual?
6. Qual a avaliação que você faz da atuação do CMDCA desde a sua criação?
7. Há diagnósticos construídos pelo CMDCA? Quais?
8. Há Políticas Públicas elaboradas? Quais?
9. Há publicações? Quais?
10. Qual o número de instituições não governamentais e programas governamentais registrados no CMDCA que atendem crianças e adolescentes? E em situação de rua?
11. O CMDCA elabora o Plano de Ação e de Aplicação?

Se sim: Com qual sistematicidade? Quais foram os pontos elencados? Eles foram seguidos? Se sim ou não, por quê?

Se não: Por quê?

12. Quais ações foram e são financiadas pelo Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente?
13. O CMDCA participa ou já participou da elaboração do orçamento municipal?
14. Quais são os principais avanços e desafios no cumprimento das atribuições do CMDCA?
15. Na sua percepção, quais são as principais violações dos direitos das crianças e dos adolescentes na sua cidade? Há diagnósticos? Quais?
16. Como se caracteriza a situação de rua em sua cidade?
17. Como o fenômeno evoluiu nos últimos cinco anos?
18. Quais as principais ações propostas para o enfrentamento destas violações?
19. Quais os avanços e desafios em relação às violações de direitos apontadas?

AUTORES

Irene Rizzini – Socióloga, Doutora pelo Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (IUPERJ), com formação em Psicologia e mestrado em Serviço Social (School of Social Service Administration, Universidade de Chicago), professora e pesquisadora da PUC-Rio (Departamento de Serviço Social) e diretora do Centro Internacional de Estudos e Pesquisas sobre a Infância (CIESPI, em convênio com a PUC-Rio).

Marcelo Princeswal - Mestre em Políticas Públicas pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Psicólogo formado pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Doutorando em Políticas Públicas e Formação Humana pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ). Pesquisador do Centro Internacional de Estudos e Pesquisas sobre a Infância (CIESPI, em convênio com a PUC-Rio).

Paula Caldeira - Mestre em Psicossociologia pela UFRJ, formada em Ciências Sociais pela Universidade Federal Fluminense (UFF), com especialização em Sociologia Urbana pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ). Pesquisadora do Centro Internacional de Estudos e Pesquisas sobre a Infância (CIESPI, em convênio com a PUC-Rio).

Malcolm Bush – Historiador da Universidade de Oxford, Inglaterra, e Doutor em Ciências Sociais pela Universidade da Pensilvânia, Estados Unidos da América. Pesquisador sênior do Chapin Hall Center, da Universidade de Chicago, onde realiza projetos de pesquisa em desenvolvimento econômico comunitário e desenvolvimento financeiro comunitário. Consultor do Centro Internacional de Estudos e Pesquisas sobre a Infância (CIESPI, em convênio com a PUC-Rio).