

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO

MARIANA ALBUQUERQUE ZAN

**Direitos das crianças e adolescentes em situação de rua e políticas públicas: uma análise  
a partir do contexto intersetorial do Projeto “Políticas públicas para crianças e  
adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto - SP”**

Ribeirão Preto

2021

MARIANA ALBUQUERQUE ZAN

**Direitos das crianças e adolescentes em situação de rua e políticas pública: uma análise a partir do contexto intersetorial do Projeto “Políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto - SP”**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestra em Ciências.

Área de concentração: Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito

Orientador: Prof. Assoc. Camilo Zufelato

Ribeirão Preto

2021

## FICHA CATALOGRÁFICA

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca  
e Seção Técnica de Informática da FDRP/USP,  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

ZZ27d	<p>Zan, Mariana Albuquerque Direitos das crianças e adolescentes em situação de rua e políticas públicas: uma análise a partir do contexto intersetorial do Projeto Políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto - SP / Mariana Albuquerque Zan; orientador Camilo Zufelato. -- Ribeirão Preto, 2021. 234 p.</p> <p>Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Direito) -- Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, 2021.</p> <p>1. CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE RUA. 2. POLÍTICAS PÚBLICAS. 3. INTERSETORIALIDADE. 4. POLÍTICAS PÚBLICAS. I. Zufelato, Camilo, orient. II. Título</p>
-------	--

## FOLHA DE APROVAÇÃO

**Nome:** ZAN, Mariana Albuquerque

**Título:** Direitos das crianças e adolescentes em situação de rua e políticas públicas: uma análise a partir do contexto intersetorial do Projeto “Políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto - SP”

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências – Área de Concentração: Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito

Aprovado em:

**Banca Examinadora:**

Profa. Dra.: \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Profa. Dra.: \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Profa. Dra.: \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

*À Ana Maria e ao José Cláudio, que me ensinaram que o caminho nós fazemos caminhando.*

*De mãos dadas.*

## AGRADECIMENTOS

Uma semana antes de entregar este trabalho, fui à apresentação de uma orquestra jazz sinfônica. Fiquei atônita e emocionada. Foi quando, então, apaguei os agradecimentos que havia escrito e escrevi estes. Nada nem ninguém consegue realizar um trabalho sozinho. Assim como em uma orquestra, cada pessoa que compõe este trabalho contribuiu para que fosse possível a sua elaboração e entrega. Ora integrante do coro dos contentes, ora desafinada, eu nunca estive desacompanhada. O resultado deste trabalho é apenas uma parte das canções, dos ensaios, das risadas, das lágrimas, dos encontros e desencontros que compus ao longo de dois anos.

Agradeço imensamente a minha família. O meu núcleo e primeira orquestra que compus. Foi com o carinho e apoio da minha mãe, Ana Maria, do meu pai, José Cláudio, da minha irmã, Marcela, e do meu irmão, Pedro, que iniciei meus estudos e que escrevo meus caminhos. Desde quando nasci, no dia errado, vocês me amaram e me incentivaram a realizar meus sonhos e a compor minha própria história. Sem vocês e todo o amor que despendem a mim, este trabalho jamais seria possível. Com vocês, aprendo e reaprendo diariamente a tarefa de amar. Agradeço a minha cunhada Aline e ao meu cunhado, João Paulo, por comporem nossa família com tanta alegria. Agradeço a minha tão amada sobrinha, Manuela, com quem reaprendi a olhar, escutar e sentir o mundo com curiosidade. O nascimento da Manuela, que se deu ao longo deste trabalho, definitivamente, significou um renascimento para a nossa orquestra familiar.

Agradeço a toda a minha família Albuquerque e Zan. Ao meu avô, José Zan, por me ensinar diariamente que a graça da composição da vida está na simplicidade e na humildade. A minha avó, Marilda, por me ensinar que a vida é muito curta para não ser quem se é e não fazer o que se sonha. A minha avó, Aparecida, por me ensinar que na vida é preciso ter coragem. A minha tia Tata, por tanto zelo e afeto para comigo e com meus sonhos.

Agradeço ao meu orientador, Camilo Zufelato, por toda a disponibilidade, atenção e auxílio ao longo deste trabalho. “Ninguém ensina nada a ninguém e ninguém aprende nada sozinho”. Agradeço por ter me ajudado a aprender e a ensinar com afeto e coragem e, sobretudo, por ter comigo composto o caminho deste trabalho.

Agradeço ao grupo especial de amigas e amigos de Ribeirão Preto. Ao longo dos anos e distantes da nossa orquestra familiar, compusemos nossa própria orquestra. Nesses anos, vocês estiveram comigo nos momentos mais serenos e mais turbulentos da minha trajetória. Na Faculdade de Direito de Ribeirão Preto (FDRP/USP), fiz amigas e amigos que carrego

comigo com muito amor. A minha amiga Danieli Rocha Chiuzuli, por partilhar, cantar e dançar comigo nossas músicas - das mais tristes às mais felizes – e por me ensinar a ver o mundo com mais afeto e criatividade, ajudando-me a acreditar na composição e concretização deste trabalho. A minha amiga Inara Flora Cipriano Firmino, por tantas vezes que nossas risadas e nossas lágrimas se misturaram, fortalecendo-nos e nos aproximando. Ao meu amigo Maurício Buosi Lemes, por ter partilhado comigo as alegrias e angústias das experiências do Projeto, da pesquisa e da vida. Vocês marcaram minha história no mestrado com as risadas, cafés e companheirismo.

Da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, carrego amizades valiosas. A minha amiga Laís Bellini Frigeri, por ter me acolhido em uma crise dias antes do resultado do mestrado e, de lá pra cá, ter me ensinado que a amizade não é afinada pelas semelhanças, mas sim pelo afeto e confiança. Às amigas Giovana Liccioti, Carolinnie Prata e Jéssica Menah, pelo cuidado e carinho ao longo de toda essa caminhada.

A minha amiga Fernanda Rocha Chiuzuli, por ter me mostrado que sempre é tempo de realizar aquilo que tanto se sonha com a música da vida. Ainda, agradeço as minhas amigas e amigos que me auxiliaram, cada qual a sua maneira, a compor uma rede de afeto e cuidado: Marina Figueiredo Magalhães, Diego Smirne, Juliana Moyses, Alexandre Benedito Pessatte, André Antonietto, Carolina Aguiar, Gabriela Dias, Ana Cláudia Mauer, Tharuell Khawage, Ana Carolina Juzo, Caio Gracco Pinheiro Dias, Helena Dias, Cláudia Rezende, Malu Rezende, Daniela Veríssimo, Ana Luiza Yosetake e Marcela Zichinelli.

Às professoras, professores, funcionárias e funcionários da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FDRP/USP). À Vânia Cristina Prudêncio, por toda a gentileza e disponibilidade em me ajudar, por diversas vezes, ao longo desses dois anos.

Aos integrantes do Grupo de Trabalho do Projeto “Políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto – SP”, por tantos ensinamentos e por tantas trocas que foram possíveis. Ao Bruno César da Silva, ao Maurício Buosi Lemes, à Natalia da Costa Nora Bugner, à Danielle Zoega Rosim, à Paula Carolina Barboni Dantas Nascimento e à Renata Romanholi Eik Cremonez, que com seus esforços e dedicação, fizeram e estão fazendo o Projeto e este trabalho possíveis.

Agradeço ainda as minhas amigas e amigos de São José do Rio Pardo, cidade onde cresci e criei fortes laços de amizade. Ao Matheus Henrique da Silva Saloti, pela amizade que cultivamos desde à época em cruzávamos a cidade a pé para o treino de natação. À Ligia

Romão, Stela Junqueira, Camila Machado, Lucas Boldrin, Marília Zani e Juliana Palmieri, por termos crescido, sonhado e seguirmos juntas e juntos.

Quando do dia da apresentação da orquestra, percebi que, para além da música, era o afeto, a lealdade e a alegria que a compunham. Tal qual os laços que me unem a todas a estas pessoas. Sem pretensão de ser tão afinada e tocante como uma orquestra, a história deste trabalho é composta por laços de afeto sincero. E por isso agradeço imensamente.

## RESUMO

ZAN, Mariana Albuquerque. **Direitos das crianças e adolescentes em situação de rua e políticas públicas**: uma análise a partir do contexto intersetorial do Projeto “Políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto - SP”. 2021. 235 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2021.

O presente trabalho tem como problema de pesquisa o seguinte questionamento: a partir do contexto intersetorial do Projeto “Políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto - SP”, a judicialização da política pública com foco no estabelecimento de fluxos de atendimento para crianças e adolescentes em situação de rua mostra-se uma via adequada para a efetivação de direitos desse grupo? Este problema de pesquisa foi definido com base em um estudo de caso realizado no formato de pesquisa participante que permitiu trazer ao debate a questão da intersetorialidade como um elemento da política pública para a efetivação de direitos de um grupo de crianças e adolescentes acentuadamente vulnerabilizado, questionando a judicialização enquanto via adequada para a efetivação de direitos. Alicerçado no objeto de estudo de caso, qual seja, o Projeto “Políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto - SP”, foi estabelecido como objetivo geral analisar a adequação da judicialização da política pública para crianças e adolescentes em situação de rua, no Município de Ribeirão Preto - SP, no contexto do Projeto. Em relação aos objetivos específicos, estes são: a) realizar uma revisão bibliográfica sobre crianças e adolescentes em situação de rua, intersetorialidade e elaboração e judicialização de políticas públicas, a fim de analisar a questão sob uma ótica multifatorial; b) efetuar um levantamento sobre os marcos normativos relativos a crianças e adolescentes em situação de rua em âmbito nacional, estadual e municipal, para a organização de um arcabouço legal capaz de subsidiar a análise de uma política pública que esteja dentro dos parâmetros legais; c) e analisar, a partir de um contexto intersetorial, a adequação da judicialização da política pública com foco no estabelecimento de fluxos entre serviços para o atendimento de crianças e adolescentes em situação de rua. Enquanto metodologia, a escolha deu-se por estudo de caso no formato de pesquisa participante com a utilização das técnicas da análise de conteúdo para a descrição, inferência e interpretação dos documentos selecionados, quais sejam: a documentação relativa ao Projeto e ao diário de campo elaborado ao longo do desenvolvimento da pesquisa e da participação no Projeto. Sem pretensões de apresentar respostas irrefutáveis, o presente trabalho busca explorar tensionamentos no que diz respeito à própria compreensão de crianças e adolescentes em situação de rua, considerando-os grupo titular de direitos coletivos; à invisibilização desse público para o Direito, seja este considerado em sua dimensão prática ou acadêmica; aos desafios e potencialidades da intersetorialidade enquanto elemento da política pública; e, por fim, à adequação da judicialização da política pública para garantir direitos desse público infanto-juvenil, o que, em última instância, intersecciona-se ao tensionamento relativo à capacidade do Poder Judiciário em garantir direitos a grupos vulnerabilizados.

**Palavras-chave:** Direitos das crianças e adolescentes em situação de rua. Políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua. Intersetorialidade. Judicialização da política pública.

## ABSTRACT

ZAN, Mariana Albuquerque. **Rights of children and adolescents in street situation and public policies:** an analysis from the intersectoral context of the Project "Public Policies for children and adolescents in street situation in Ribeirão Preto – SP". 2021. 235 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2021.

This paper has as research problem the following question: from the intersectoral context of the Project "Public Policies for children and adolescents in street situation in Ribeirão Preto - SP", the judicialization of public policy with a focus on establishing care flows for children and adolescents in street situation is an appropriate way for the realization of rights of this group? This research problem was defined based on a case study carried out in the format of participant research that allowed the debate on intersectorality as a public policy element for the realization of the rights of a group of children and adolescents who are markedly vulnerable, questioning judicialization as an appropriate way to realize rights. Based on the case study object, which is the Project "Public Policies for children and adolescents in street situation in Ribeirão Preto - SP", it was established as a general objective to analyze the adequacy of judicialization of public policy for children and adolescents in street situation in Ribeirão Preto - SP, in the context of the Project. Regarding the specific objectives, these are: a) conduct a literature review on children and adolescents in street situation, intersectorality and public policy making and judicialization, in order to analyze the issue from a multifactorial perspective; b) carry out a survey on the normative frameworks regarding children and adolescents in street situation at national, state and municipal levels, for the organization of a legal framework capable of subsidizing the analysis of a public policy that is within the legal parameters; c) and analyze, from an intersectoral context, the adequacy of the judicialization of public policy with focus on the establishment of flows between services for the care of street children and adolescents. As methodology, the choice was given by case study in the format of participant research with the use of the techniques of content analysis for the description, inference and interpretation of the selected documents, namely: the documentation related to the Project and the field diary prepared throughout the development of the research and the participation in the Project. Without pretending to present irrefutable answers, the present work seeks to explore tensions regarding the understanding of children and adolescents living on the streets, considering them as a group holding collective rights; the invisibilization of this public for the Law, whether considered in its practical or academic dimension; the challenges and potentialities of intersectorality as an element of public policy; and, finally, the adequacy of the judicialization of public policy to guarantee rights of this public, which, ultimately, intersects with the tensioning related to the capacity of the Judiciary to guarantee rights to vulnerable groups.

**Keywords:** Rights of children and adolescents in street situation. Public policies for children and adolescents in street situation. Intersectorality. Judicialization of public policy.

## **LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS**

**Art:** Artigo

**CAM:** Centro de Atendimento Multidisciplinar

**CAPES:** Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

**CMDCA:** Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

**CNAS:** Conselho Nacional de Assistência Social

**CONANDA:** Conselho Nacional dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes

**CRAS:** Centro de Referência da Assistência Social

**CRFB/88:** Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

**DPESP:** Defensoria Pública do Estado de São Paulo

**ECA/90:** Estatuto da Criança e do Adolescentes de 1990

**GT:** Grupo de Trabalho

**IBGE:** Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas

**MNMMR:** Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua

**NAI:** Núcleo de Atendimento Especializado ao Adolescente em Conflito com a Lei

**NAJURP:** Núcleo de Assessoria Jurídica de Ribeirão Preto

**ONU:** Organização das Nações Unidas

**PETI:** Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

**SCFV:** Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos

**SEAS:** Serviço Especializado de Abordagem Social

**SEMAS:** Secretaria Municipal de Assistência Social

**SUAS:** Sistema Único de Assistência Social

**TJSP:** Tribunal de Justiça de São Paulo

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
1.1 Caminhos percorridos para a definição do problema de pesquisa: redesenhos e redefinições.....	15
1.2 Fio-condutor da pesquisa: crianças e adolescentes em situação de rua como grupo titular de direitos coletivos .....	20
1.3 Opções metodológicas: estudo de caso a partir da pesquisa participante como proposta de ação .....	25
1.4 Materiais e dados analisados: análise da documentação do Projeto e elaboração do diário de campo.....	30
1.5 Estrutura textual: escolhas e justificativas.....	34
<b>2 HISTÓRICO E DESENVOLVIMENTO DO PROJETO “POLÍTICAS PÚBLICAS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE RUA DE RIBEIRÃO PRETO - SP” .....</b>	<b>37</b>
2.1 Fase pré-formação do Grupo de Trabalho (GT) do Projeto “Políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto - SP”.....	37
2.2 Momento de formação do GT do Projeto “Políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto - SP”.....	44
2.3 Etapa pós-formação do GT do Projeto “Políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto - SP”.....	46
<b>3 CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL: HISTÓRICO DE VIOLAÇÕES E LUTA POR DIREITOS.....</b>	<b>57</b>
3.1 Crianças e adolescentes em situação de rua como grupo titular de direitos coletivos ...	57
3.2 Crianças e adolescentes em situação de rua: histórico de tensionamentos e lutas por direitos .....	68
3.3 Apresentação dos marcos normativos analisados.....	74
3.3.1 Decreto nº. 7.053, de 23 de dezembro de 2009 .....	74

3.3.2 Diretrizes nacionais para o atendimento a crianças e adolescentes em situação de rua (2017) .....	76
a) Resolução Conjunta CNAS/CONANDA nº1 de 15 de dezembro de 2016: Orientações para o atendimento de crianças e adolescentes em situação de rua.....	77
b) Resolução nº187 de 23 de maio de 2017: Orientações Técnicas para Educadores Sociais de Rua em Programas, Projetos e Serviços com Crianças e Adolescentes em Situação de Rua .....	78
c) Recomendação nº 011, de 07 de Outubro de 2016 e Nota Técnica Conjunta nº 001/2016, do Ministério da Saúde e Ministério do Desenvolvimento Social .....	80
d) Resolução Conjunta CNAS/CONANDA nº1 de 7 de junho de 2017: Diretrizes Políticas e Metodológicas para o atendimento social de crianças e adolescentes em situação de rua na assistência social .....	81
3.3.3 Comentário geral nº 21 sobre crianças em situações de rua – Comitê dos Direitos da Criança da ONU (2017).....	82
3.3.4 Lei Estadual nº. 16.544, de 06 de outubro de 2017 .....	83
3.3.5 Lei Municipal nº. 14.253, de 06 de novembro de 2018.....	83
3.4 Pontos-chaves para o estudo e elaboração de uma política pública para crianças e adolescentes em situação de rua .....	84
3.4.1 Dados quantitativos e qualitativos.....	85
3.4.2 Orientações metodológicas específicas .....	87
3.4.3 Formação de profissionais que trabalham junto de crianças e adolescentes em situação de rua .....	88
3.4.4 Criação de um serviço de acolhimento específico para crianças e adolescentes em situação de rua .....	90
3.4.5 Ação em rede .....	91
<b>4 POLÍTICAS PÚBLICAS E INTERSETORIALIDADE .....</b>	<b>93</b>
4.1 Políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua: conceitos e ciclo ..	94
4.2 Intersetorialidade e políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua: tensionamentos e potencialidades.....	100
4.3 Judicialização de políticas públicas e o elemento intersectorialidade: questionamentos e reflexões.....	113

<b>5 ESTUDO DE CASO: PROJETO “POLÍTICAS PÚBLICAS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE RUA DE RIBEIRÃO PRETO - SP” .....</b>	<b>126</b>
5.1 Composição do Grupo de Trabalho (GT) do Projeto “Políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto - SP”.....	127
5.2 A presença nas reuniões do GT do Projeto “Políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto - SP”.....	131
5.3 A criação e o fortalecimento de fluxos entre os serviços da rede de atendimento a crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto .....	137
5.4 Adequação da judicialização da política pública para crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto - SP .....	146
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>151</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>155</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>163</b>



## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo apresentar os caminhos percorridos durante todo o Mestrado, até o seu depósito. Digo isso, pois, finalizado o texto da dissertação, os esforços para a elaboração de uma política pública para crianças e adolescentes em situação de rua, bem como a luta pela garantia de direitos a esse grupo, não se encerram com a entrega deste trabalho. Este texto simboliza uma importante travessia a nível pessoal e busca, a nível coletivo, dar visibilidade a uma luta por direitos que não se iniciou com esta pesquisa e tampouco com ela se finda.

Antes mesmo da aprovação no Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FDRP/USP), encontrava-me envolvida com a temática de crianças e adolescentes em situação de rua. Contudo, com a aprovação, os estudos intensificaram-se e me auxiliariam não apenas na escrita do presente texto, mas também no desenvolvimento das atividades junto ao Projeto “Políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto – SP”, do qual participo como voluntária.

Esta dissertação consiste, pois, em uma explanação de todo o percurso explorado para a pesquisa, em termos teóricos e empíricos, bem como de todas as atividades acadêmicas desenvolvidas no período de dois anos de mestrado. A partir do material que fora apresentado a título de exame de qualificação, somaram-se sugestões e apontamentos feitos naquele momento, e aprofundamentos e aportes teóricos que se seguiram até o final da dissertação.

Tendo como caso analisado o Projeto “Políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto – SP”, o qual será apresentado e melhor explicado em tópico específico, cumpre ressaltar, inicialmente, que sou membra integrante do Grupo de Trabalho (GT) do Projeto, atuando como voluntária vinculada à Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPESP) do Município de Ribeirão Preto. Trata-se de uma informação relevante, na medida em que a escolha da temática da pesquisa, os questionamentos que subsidiam este trabalho, bem como a própria definição da metodologia adotada encontram-se intimamente relacionados à minha participação no Projeto.

Inicialmente, para compor um panorama de Ribeirão Preto, alguns dados mostram-se relevantes. Trata-se de município localizado no interior do estado de São Paulo, estando ao noroeste da capital paulista, com território de 650,916 km<sup>2</sup>. Segundo o censo realizado em 2019, sua população é de 604.682 pessoas e a densidade demográfica de 928,92 habitantes por quilômetro quadrado (hab/km<sup>2</sup>). Em relação ao trabalho e rendimento, no ano de 2018, o

salário médio mensal era de 2,9 salários mínimos e a porcentagem de pessoas ocupadas em comparação à população total era 39%.

No que se refere a domicílios com rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa, a porcentagem era de 27,8% da população nessas condições. Em 2019, o número de matrículas na educação básica foi de 137.710. Em 2017, o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* era de R\$51.759,84. E, por fim, no que diz respeito ao território e ambiente, em 2010, a porcentagem de domicílios com esgotamento sanitário adequado era 98,4%, a porcentagem de domicílios urbanos em vias públicas com arborização era de 92,5% e a porcentagem de domicílios urbanos em vias públicas com urbanização adequada (calçada, pavimentação, bueiros e meio-fio) era de 64,5% (IBGE, 2019).

Assim, as inquietações sobre a garantia e a efetivação de direitos das crianças e adolescentes em situação de rua, os questionamentos acerca da intersetorialidade enquanto ferramenta de democratização nos ciclos das políticas públicas, sobretudo no que tange à fase de elaboração, e a relação entre intersetorialidade e uma eventual intervenção judicial na política pública que vem sendo desenhada surgem em razão da minha participação e proximidade com o Projeto no contexto da cidade de Ribeirão Preto.

Coloco-me, então, enquanto participante e pesquisadora, razão pela qual as alterações do projeto inicialmente apresentado não resultaram exclusivamente do amadurecimento da pesquisa a partir das imersões teóricas que realizei ou apenas em razão dos desdobramentos do caso analisado. Trata-se, pois, de redesenhos que se fizeram necessários com o avanço do caso e, simultaneamente, com o meu aprofundamento no campo teórico estudado. Ademais, o Projeto encontra-se ainda em desenvolvimento, o que demandou reorganizações constantes em termos empíricos e, sobretudo, no desenho de pesquisa.

Para além de todas as redefinições feitas, típicas da atividade de pesquisa e da construção de um trabalho acadêmico calcado em um estudo de caso, estamos vivendo o contexto atípico de uma pandemia causada pelo vírus COVID-19 que assolou o mundo nos anos de 2020 e 2021. Implica afirmar que, não apenas as atividades acadêmicas foram afetadas, mas também aquelas desenvolvidas no âmbito do Projeto “Políticas pública para crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto – SP”, o que resultou na necessidade de reelaboração do objeto de pesquisa e, conseqüentemente, dos objetivos da pesquisa, mesmo em momento posterior ao exame de qualificação.

Para além disso e, muito mais relevante, a pandemia de COVID-19 afetou sobremaneira a população em situação de rua, incluindo crianças e adolescentes. As poucas pesquisas acerca dos impactos desse contexto em relação a esse grupo se encontram

incipientes, e muito ainda tem a ser explorado e pesquisado<sup>1</sup>. Todavia, alguns pontos evidentes devem ser trazidos.

Poucas foram as medidas tomadas pelo Poder Público, a nível federal, estadual e municipal, para que a população em situação de rua, caracterizada pela sua extrema vulnerabilidade, tivesse acesso a produtos essenciais (tais como máscaras e produtos de higiene) para evitar a transmissão e o contágio do vírus, dependendo para tanto da atuação de grupos de voluntários (organizações não-governamentais, grupos de extensão universitária e grupos religiosos). Além disso, na maioria dos municípios brasileiros, a população em situação de rua não gozou de prioridade na fila da vacinação. Nas cidades de São Paulo e Ribeirão Preto, por exemplo, medidas para a vacinação em massa de pessoas em situação de rua foram tomadas, respectivamente, apenas em junho e julho de 2021. Em se tratando de crianças e adolescentes, vale ressaltar que a vacinação para o grupo de adolescentes de 12 a 17 anos começou somente ao final do mês de agosto de 2021.

Nesse sentido, resta salientar que grande parte dos municípios brasileiros, para garantir a vacinação, exigiu a apresentação de comprovante de residência no momento do agendamento da vacinação ou então no momento da aplicação da vacina. Tal medida, ao mesmo tempo em que visou garantir que pessoas não se deslocassem de outras localidades para se vacinarem, impediu a vacinação de pessoas que residem em áreas irregulares, bem como da população em situação de rua.

Tais apontamentos e contextualizações fazem-se necessárias, haja vista que a pesquisa, ainda que deva ser desenvolvida tendo metodologia e objetivos específicos e determinados, deve ser considerada um elemento inserido na complexidade da realidade e em um contexto atípico, tal qual o de uma pandemia.

Sendo assim, reputo necessário apresentar os principais redesenhos da pesquisa, os quais se justificam com o avanço da própria pesquisa, mas também com a ocorrência da pandemia de COVID-19. Destaco que, embora alguns desses redesenhos tenham sido explanados no momento do exame de qualificação, para uma melhor compreensão do trabalho, considero relevante que sejam apresentados e explicados os caminhos percorridos para a definição do problema de pesquisa.

---

<sup>1</sup> Ainda que sejam incipientes as pesquisas sobre o aumento do número de pessoas em situação de rua em decorrência da pandemia, é notório que esse grupo aumentou no contexto que estamos atravessando. Recentemente, tenho realizado contatos com atores da rede de atendimento da população em situação de rua das cidades de Ribeirão Preto, Franca e São Paulo, para tentar compreender quais têm sido as principais demandas dessa população no contexto de pandemia e quais os impactos diretos e indiretos para as políticas e para o atendimento voltados a essa população.

## 1.1 Caminhos percorridos para a definição do problema de pesquisa: redesenhos e redefinições

Inicialmente, quando da aprovação no Programa de Pós-Graduação da FDRP/USP, a presente pesquisa tinha como problema de pesquisa: “A partir do Projeto ‘Políticas Públicas para Crianças e Adolescentes em Situação de Rua de Ribeirão Preto’, a judicialização mostra-se uma via necessária para a implementação e efetivação de políticas públicas voltadas a crianças e adolescentes em situação de rua?”.

Decorrido um ano de Mestrado e com o desenvolvimento de algumas atividades presenciais junto ao Projeto, no momento do exame de qualificação, o problema de pesquisa havia contornos mais bem definidos e específicos. Tais modificações se justificaram por três razões centrais: o próprio aprofundamento em estudos sobre crianças e adolescentes em situação de rua e sobre intersetorialidade demandaram um olhar mais apurado sobre o entendimento das temáticas; a complexidade intrínseca de um estudo de caso, sendo que o Projeto encontra-se ainda em desenvolvimento, colocando-me à frente de alguns nós analíticos; e a interrupção das atividades do Projeto em razão da pandemia de COVID-19 no início de 2020.

Em relação ao desenvolvimento do Projeto “Políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto – SP”<sup>2</sup>, à medida que o GT foi avançando nas discussões e criando sua própria dinâmica nas reuniões, algumas possibilidades e desafios para a elaboração de uma política pública municipal que atenda às demandas de crianças e adolescentes no município foram surgindo e trouxeram a necessidade de redesenhos do Projeto e, conseqüentemente, da presente pesquisa.

Em um primeiro momento, faz-se necessário evidenciar a total e completa inércia do Poder Público no que diz respeito à questão de crianças e adolescentes em situação de rua em Ribeirão Preto. Assim afirmo porque, até o presente momento, não há dados oficiais acerca de crianças e adolescentes em situação de rua no município<sup>3</sup>, e tampouco há qualquer informação sistematizada relativa a números, idade, sexo, gênero, raça/etnia, locais da cidade onde

---

<sup>2</sup> Nesse ponto, ressalto que, embora a denominação do Projeto seja “Políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto – SP”, seu objetivo consiste na elaboração de uma única política pública e não em várias, como poderia se pressupor a partir da denominação.

<sup>3</sup> Em 2018, uma instituição local não governamental juntamente com Serviço Especializado de Abordagem Social (SEAS) vinculado à Secretaria de Assistência Social (SEMAS) elaboraram um estudo acerca do atendimento à população em situação de rua do município. Contudo, não se trata de um diagnóstico completo sobre crianças e adolescentes em situação de rua, não possui publicidade para circulação e, tampouco, exime o Poder Público local da necessidade de coletar e organizar os dados especificamente sobre o público infanto-juvenil que se encontra nas ruas. Além disso, esse diagnóstico apresenta-se apenas no formato físico, não havendo disponibilização por meio de documento virtual.

crianças e adolescentes exercem suas atividades de trabalho, onde passam a maior parte do tempo e os espaços públicos onde ocupam para repouso. Embora seja um grupo caracterizado pela sua heterogeneidade e itinerância, tais fatores não podem ser utilizados como pretexto para a não coleta e organização de dados oficiais.

Ademais, a ausência de dados não consiste em justificativa plausível para o Poder Público negar a necessidade da elaboração e execução de uma política pública de atenção a esse grupo específico. Ou seja, o Estado, ao descumprir sua obrigação de sistematizar dados sobre a população infanto-juvenil em situação de rua, em uma articulação perversa, escusa-se do planejamento e execução de uma política pública específica. Assim, a inexistência de informações caracteriza-se como um dado em si: desvela a invisibilidade das crianças e adolescentes em situação de rua na agenda política local.

Nesse contexto, adianto que a intersetorialidade mostrou-se uma ferramenta importante para o desenvolvimento do Projeto: diante da ausência de dados de crianças e adolescentes em situação de rua, a existência de um espaço para a discussão da temática proporcionou a articulação entre as secretarias e os demais serviços presentes, sendo o GT fonte primordial para a coleta de informações sobre as características e o cotidiano de crianças e adolescentes em situação de rua no município. Ademais, o contexto intersetorial estabelecido no âmbito do GT, desde o momento de sua criação, possibilitou a identificação de atores e projetos que atuam ou que poderiam, potencialmente, atuar junto desse público.

Com o aprofundamento e desenvolvimento do Projeto, foram levantados e discutidos sistematicamente três pontos relativos à elaboração de uma política pública para crianças e adolescentes em situação de rua em Ribeirão Preto: 1) a necessidade de criação de um serviço de acolhimento específico para crianças e adolescentes em situação de rua; 2) a necessidade de aprimoramento do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV); e 3) a necessidade de criação e fortalecimento de fluxos entre os serviços. Foram, pois, pontos determinantes para a definição do caminho a ser percorrido e dos encaminhamentos a serem dados pelo Projeto e para meus estudos enquanto pesquisadora e participante do Projeto.

Acerca da necessidade de criação de um serviço específico para atendimento de crianças e adolescentes em situação de rua, em especial um serviço de acolhimento, as Resoluções Conjuntas nº 1 de 2016 e nº 1 de 2017 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) tratam dessa demanda. Aquela estabelece o conceito de crianças e adolescentes em situação de rua, além de incluir orientações técnicas acerca do serviço de acolhimento para esse grupo específico (BRASIL, 2016). Essa, por sua vez, traz diretrizes políticas e metodológicas

voltadas às/aos profissionais do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) para o atendimento do público infante-juvenil que se encontra nas ruas (BRASIL, 2017).

O ponto chave desses dois documentos consiste nas considerações sobre as particularidades que devem ser cumpridas pelos serviços, incluindo, pois, o serviço de acolhimento, que atuam junto de crianças e adolescentes em situação de rua. Dadas as diversas e constantes violações de direitos a que esse público encontra-se submetido, tais serviços devem ser orientados a partir de uma metodologia específica, que esteja comprometida com práticas e intervenções que rompam com estigmas e preconceitos e que não tenham um caráter higienista e repressor. Ademais, esses serviços devem contar com um corpo profissional capacitado e alinhado a processos de construção e reafirmação de identidade, pertencimento e integração.

Ainda que o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária aponte que os serviços de acolhimento institucional não devam ter público categorizado, a fim de se evitar estigmatizações (BRASIL, 2006), a prática tem demonstrado que esses serviços não conseguem suprir as necessidades peculiares de crianças e adolescentes em situação de rua. Isso porque, tradicionalmente, esses serviços possuem regras rígidas para entrada, permanência e saída, o que acarreta no desligamento constante dos programas e na dificuldade de criação de vínculos com essa criança ou adolescentes. Assim, a partir do que o CONANDA e o CNAS estabelecem, os serviços de acolhimento para crianças e adolescentes em situação de rua devem ser baseados em processos e metodologias diferenciados para atendimento desse público, não possuindo natureza de acolhimento compulsório.

No âmbito do Projeto, profissionais que integram o GT identificaram a ausência, a nível local, de um serviço de acolhimento específico para crianças e adolescentes em situação de rua como um complicador na construção de uma rede completa, capaz de atender às demandas de maneira integralizada. Em razão das especificidades desse serviço, dificilmente outros integrantes da rede apresentarão características semelhantes a ele, sobretudo no que diz respeito à possibilidade de pernoite permanente ou esporádica.

Todavia, dadas as próprias limitações do GT e do Projeto, os defensores públicos da Infância e Juventude de Ribeirão Preto, os voluntários e a equipe do Centro de Atendimento Multidisciplinar (CAM) que atuam junto à DPESP, em um primeiro momento, voltaram esforços para o delineamento de fluxos entre os serviços e para o fortalecimento do SCFV, a fim de que uma política pública para crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto pudesse começar a ganhar contornos concretos. A criação de um serviço de

acolhimento, conforme todas as diretrizes e especificações estabelecidas pelas Resoluções supracitadas, não deixa de se fazer medida necessária no contexto municipal. Contudo, a escolha pelo desenho de fluxos e pelo fortalecimento do SCFV, neste primeiro momento, consiste em decisão estratégica a partir dos arranjos institucionais locais e do cenário de intersectorialidade construídos ao longo do desenvolvimento do Projeto.

Em relação à necessidade de fortalecimento do SCFV, caracterizou-se como o principal redesenho do Projeto e, conseqüentemente, da pesquisa até o momento do exame de qualificação. Além de se colocar como uma demanda a nível municipal, haja vista a precarização e sucateamento do serviço, no âmbito do Projeto, a expansão e o aprimoramento do SCFV apresenta-se como uma possibilidade para o atendimento de crianças e adolescentes em situação de rua. Significa que, embora, atualmente, esse serviço não tenha por objetivo e, tampouco, infraestrutura para o atendimento desse grupo, dadas as suas particularidades e potencialidades a serem apresentadas em tópico específico, o SCFV mostra-se como um serviço que pode integrar a rede de proteção a crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto.

Com a identificação do SCFV como um serviço de potencial relevância no contexto local, o foco do Projeto passou a ser o planejamento de uma política pública centrada no atendimento de crianças e adolescentes em situação de rua por esse serviço. A partir disso, no momento do exame de qualificação, o problema de pesquisa apresentado foi: a partir do contexto intersectorial do Projeto “Políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto - SP”, qual a viabilidade e necessidade da judicialização na implementação da política pública para crianças e adolescentes em situação de rua com foco no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) de Ribeirão Preto?

Assim, a proposta passou a ser de uma análise central fundamentada em questionamentos acerca da judicialização enquanto etapa viável e necessária, em um projeto intersectorial, para a implementação de uma política pública para crianças e adolescentes em situação de rua com foco na prestação e atendimento de um dado serviço municipal.

Todavia, passado o momento de aprovação no exame de qualificação, o foco exclusivo no SCFV passou a ser questionado. Isso porque, com o acirramento da pandemia de COVID-19, os núcleos de SCFV tiveram suas atividades presenciais suspensas. Diante de uma situação atípica e grave, a centralidade do referido serviço para o desenho da política pública foi discutida no âmbito do GT, uma vez que, interrompidas suas atividades, as medidas anteriormente pensadas para o fortalecimento do serviço ficaram substancialmente prejudicadas. Dessa forma, os integrantes do GT definiram que o foco, ao invés de se

concentrar em ações de fortalecimento do SCFV, deveria ser no estudo e estabelecimento de fluxos para o atendimento de crianças e adolescentes em situação de rua em Ribeirão Preto.

Não menos importante ressaltar que, em razão da pandemia de COVID-19, em março de 2020, as reuniões e os encaminhamentos do Projeto que demandavam atuação presencial foram suspensos. Assim, ainda que algumas das atividades de pesquisa não tenham sido afetadas, o andamento do Projeto acabou por ser prejudicado pela impossibilidade da realização de atividades presenciais, sobretudo no que diz respeito à própria dinâmica já estabelecida no âmbito do GT.

Contudo, para que não houvesse uma descontinuidade nos trabalhos, os defensores públicos da Infância, a equipe do CAM da DPESP e os voluntários do Projeto continuaram a se reunir virtualmente para a continuidade das atividades e para a definição dos próximos passos do Projeto. Além disso, para um repasse de todos os encaminhamentos realizados, foram realizadas reuniões *online* com os integrantes do GT. Cumpre pontuar que, para a elaboração do Relatório de Qualificação, bem como para a produção do presente texto de Dissertação, as suspensões das atividades presenciais do Projeto não representaram prejuízo em termos de conteúdo a ser apresentado.

Nesse contexto, no âmbito do GT, a necessidade de criação de fluxos entre os serviços que atuam junto ao público infanto-juvenil surgiu como uma questão a ser trabalhada, tendo em vista que, caso existissem fluxos pré-estabelecidos entre os serviços, interligados por fluxos bem definidos e azeitados, algumas demandas de crianças e adolescentes em situação de rua poderiam ser atendidas de maneira satisfatória. A partir das discussões realizadas nas reuniões, restou evidente a necessidade de uma rede de serviços, interligados por fluxos, capaz de atender de maneira integral e multidisciplinar sujeitos que têm seus direitos e garantias constantemente violados e que se encontram em situação de vulnerabilidade.

Vale destacar que é fundamental que os fluxos criados sejam instituídos como política pública e pactuados entre as respectivas Secretarias e organizações. Isso porque, a partir do GT, foi possível verificar que muitas articulações são personificadas e/ou funcionam como política de governo, perdendo-se no tempo com a troca das pessoas que estão à frente dos serviços ou com a mudança de gestão e acarretando prejuízos significativos para o atendimento de crianças e adolescentes.

Assim, após a aprovação no exame de qualificação, tomando os apontamentos e discussões levantadas naquele momento, bem como levando em consideração a intensificação da pandemia, com o desenvolvimento de todas as atividades do Projeto e acadêmicas no formato remoto e, sobretudo, a suspensão das atividades nos núcleos do SCFV, a pesquisa

ganhou novos contornos. Nesse momento, a fim de dar prosseguimento ao presente trabalho, o problema de pesquisa definido é: a partir do contexto intersetorial do Projeto “Políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto - SP”, a judicialização da política pública com foco no estabelecimento de fluxos de atendimento para efetivação de direitos de crianças e adolescentes em situação de rua mostra-se via adequada?

No que diz respeito ao objetivo geral da presente pesquisa, defini-o da seguinte forma: analisar a adequação da judicialização da política pública para crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto - SP no contexto do Projeto “Políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto - SP”.

Quanto aos objetivos específicos, estes são:

- a) realizar uma revisão bibliográfica sobre crianças e adolescentes em situação de rua, intersetorialidade e elaboração e judicialização de políticas públicas, a fim de analisar a questão sob uma ótica multifatorial;
- b) efetuar um levantamento sobre os marcos normativos relativos a crianças e adolescentes em situação de rua em âmbito nacional, estadual e municipal, para a organização de um arcabouço legal capaz de subsidiar a análise de uma política pública que esteja dentro dos parâmetros legais;
- c) analisar, a partir de um contexto intersetorial, a adequação da judicialização da política pública com foco no estabelecimento de fluxos entre serviços para atendimento de crianças e adolescentes em situação de rua do município.

Apresentados os redesenhos da pesquisa, reputo necessária a definição e explanação acerca do fio-condutor do presente trabalho.

## **1.2 Fio-condutor da pesquisa: crianças e adolescentes em situação de rua como grupo titular de direitos coletivos**

A definição e explanação do fio-condutor do trabalho fazem-se necessárias na medida em que, com o presente trabalho, pretende-se contribuir também para a discussão de elaboração de políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua fundamentadas na garantia de direitos. Digo isso, pois, não raramente, as políticas voltadas à população em situação de rua em geral, mas também específicas para crianças e adolescentes, são calcadas em noções higienistas e segregacionistas (RIZZINI, 2019). Sendo assim, o presente trabalho tem por fio-condutor a perspectiva de crianças e adolescentes em situação

de rua enquanto sujeitos de direitos e, mais especificamente, enquanto grupo titular de direitos coletivos.

Vistos como maltrapilhos, criminosos, sujeitos sem identidade e parte de uma massa amorfa sem perspectivas, as crianças e adolescentes em situação de rua acabam por ser alvo de políticas de caráter repressivo. Essa noção excludente e de não-sujeitos de direitos reflete o distanciamento e a noção de superioridade (SILVA, 2008), sobretudo dos atores responsáveis pela elaboração e implementação de políticas públicas, em relação a esse grupo específico.

Nesse contexto, importante justificar a escolha pela denominação “criança e adolescente em situação de rua”. Essa denominação caracteriza-se por ser, atualmente, a mais utilizada para a designação de grupos de crianças e adolescentes que, de alguma maneira, têm a rua como seu referencial. Importante ressaltarmos, nesse ponto, que a ida para as ruas não implica necessariamente na ruptura dos vínculos familiares: crianças e adolescentes que ainda permanecem com alguns vínculos passam a integrar uma zona de vulnerabilidade, ao passo que, o afrouxamento desses vínculos, seu futuro rompimento e o estreitamento com a vivência de rua podem culminar na desfiliação e fixação na rua enquanto ambiente definitivo de suas atividades e moradia (GONTIJO; MEDEIROS, 2009).

Essa denominação escolhida, além de ser atualmente a mais adotada, abarca um amplo espectro de possibilidades, meios e sentidos do “estar na rua” (RIZZINI, 2019). Além disso, a expressão “situação de rua” enfraquece a ideia predominante e pejorativa dada ao termo “de rua” e evidencia as potencialidades de mudanças nos estilos de vida das crianças e adolescentes, não lhes negando o papel ativo em suas próprias vidas<sup>4</sup>. Dessa forma, tal denominação será utilizada ao longo de todo texto e está alinhada com a noção deste grupo específico de crianças e adolescentes em situação de rua enquanto grupo titular de direitos coletivos.

Ademais, o uso por esse termo encontra-se alinhado ao chamado “Sistema Criança-Rua” (LUCCHINI, 2003). Trata-se de um sistema proposto por pesquisadores da área de Serviço Social e sua composição, atualmente, dá-se pelas seguintes dimensões: espaço, tempo, socialização, sociabilidade, atividades, identidade, motivação e gênero (LUCCHINI, 2003; STOECKLIN, 2003). Esses oito elementos, interdependentes e conectados entre si a partir de relações que assumem múltiplas formas, permitem que a temática de crianças e

---

<sup>4</sup> Atualmente, a professora e pesquisadora Irene Rizzini tem optado pela expressão “crianças e adolescentes em conexão com a rua”. Em agosto de 2021, acompanhei o evento “Celebração de Lutas e Resistências na pandemia”, realizado pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, no qual o professor e pesquisador Antônio Nery afirmou preferir, em se tratando da população em situação de rua, o uso da expressão “videntes de rua” por uma questão de humanização.

adolescentes em situação de rua seja analisada em toda a sua complexidade. Nesse sentido, compreendemos que essa estrutura analítica viabiliza o desvelar das violências e violações de direitos a que esse grupo é exposto, ao tempo em que desponta os gargalos e alternativas para efetivação de direitos.

Importante ressaltar ainda que, enquanto estrutura analítica que permite “uma compreensão fenomenológica da dinâmica da biografia” (STOECKLIN, 2003, p. 89) de crianças e adolescentes em situação de rua, o Sistema Criança-Rua não se mostra estanque, sendo que, com os avanços de trabalhos junto desse público infanto-juvenil, novas dimensões podem passar a compô-lo ou então dele ser excluídas.

É, pois, com base no Sistema Criança-Rua que entendemos crianças e adolescentes em situação de rua enquanto sujeitos de direitos, de forma que a denominação escolhida para fazer referência a esse grupo mostra-se a mais adequada para abranger as diversas possibilidades de interação entre os elementos e suas implicações no plano fático.

Com o intuito de romper com uma visão higienista e com políticas públicas que se dizem garantidoras de direitos, mas que, em seu cerne, têm por finalidade segregar e invisibilizar ainda mais crianças e adolescentes em situação de rua, o Projeto “Políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto – SP” tem como proposta uma estratégia intersetorial que reúne diversos serviços, setores e atores locais para o debate da condição de crianças e adolescentes em situação de rua do município e, assim, a elaboração de uma política pública para esse grupo.

O Projeto, o qual ressalto que será melhor apresentado em item próprio, assentando-se na noção de democratização dos espaços de discussão e na possibilidade de, nesses contextos, surgirem medidas que possam garantir e efetivar direitos, ao contrário de negá-los e violá-los, teve seu início na Pré-Conferência da Regional de Ribeirão Preto da DPESP, realizada em agosto de 2017, ocasião em que, com base nas discussões realizadas e nos apontamentos feitos por membros da sociedade civil presentes, a temática de crianças e adolescentes em situação de rua foi eleita como demanda prioritária para a atuação da DPESP – Unidade de Ribeirão Preto para o ano de 2018.

Nesse contexto, os principais aprofundamentos teóricos realizados no período de dois anos de Mestrado dizem respeito a estudos sobre crianças e adolescentes em situação de rua enquanto grupo heterogêneo, alvo de constantes violações de direito e, na maioria das vezes, desassistido em termos de políticas públicas. Paralelamente a essa temática, dediquei-me a aprofundamentos teóricos sobre intersetorialidade, suas limitações e potencialidades enquanto ferramenta na elaboração de políticas públicas; sobre o ciclo das políticas públicas e a relação

com a estratégia intersetorial; e a eventual necessidade de intervenção judicial na elaboração e execução da política pública.

Ainda que discussões sobre direitos das crianças e adolescentes sejam bem vastas no âmbito jurídico, em se tratando do grupo específico que se encontra em situação de rua, poucos são os estudos jurídicos que se propõem a explorar e problematizar a temática.

Em se tratando da população em situação de rua no geral (e não apenas crianças e adolescentes em situação de rua), em sua Dissertação de Mestrado “Estudos sobre população adulta em situação de rua: campo para uma comunidade epistêmica?”, realizada junto ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e defendida no ano de 2012, Cláudia Lúcia da Silva realizou um levantamento no repositório de teses e dissertações da CAPES no intervalo de tempo de 1993 a 2010. Foram localizados 139 trabalhos, sendo apenas um da área do Direito, qual seja, a Dissertação de Mestrado de André Luiz Marques, trabalho este intitulado “As problemáticas de um homem de rua”, datado de 2007 e realizado junto ao Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC-SP. A autora ainda, valendo-se da mesma metodologia anteriormente utilizada, realizou outro levantamento, considerando agora o intervalo de tempo entre 1993 e 2018. Para este período, foram localizado 143 trabalhos, sendo apenas dois trabalhos na área jurídica (SILVA, 2012).

Por outro lado, considerando a área de Serviço Social, dos anos de 1993 a 2010, foram encontrados um total de 27 trabalhos sobre a população em situação de rua, seguido da Psicologia com 17 trabalhos e a Saúde Pública com 13 trabalhos.

Esses dados mostram-se para mim não apenas surpreendentes, mas, principalmente, sintomáticos. A invisibilidade da população em situação de rua para o Direito não se restringe às instituições do Sistema de Justiça: trata-se de uma invisibilidade também em termos acadêmicos. Para a minha trajetória ao longo da construção do presente trabalho, a ausência de pesquisas e estudos na área do Direito implicaram em inseguranças teórico-conceituais e, sobretudo, na necessidade de articulação com uma agenda de pesquisa interdisciplinar, a fim de encontrar conceitos que pudessem amparar a pesquisa.

Ressalto que tais dados dizem respeito a pesquisas sobre população em situação de rua em geral, não tendo sido feito um recorte específico para crianças e adolescentes em situação de rua. Nesse sentido, a autora traz que os trabalhos sobre crianças e adolescentes em situação de rua encontrados no repositório de dissertações e teses das Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) são de a partir de 1989, ou seja, um ano antes da promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescentes de 1990 (ECA/90)

(SILVA, 2012). Embora a autora não tenha apresentado um panorama acerca das pesquisas sobre crianças e adolescentes em situação de rua para cada área específica de conhecimento, a primeira dificuldade encontrada por mim no desenvolvimento do presente trabalho foi justamente a escassez de trabalhos no âmbito do Direito sobre esse público infanto-juvenil.

Tal dificuldade impôs a necessidade de imersão da temática sobre crianças e adolescentes em situação de rua a partir de outra área do conhecimento, qual seja, Serviço Social. Desta forma, os principais trabalhos que utilizei como referência no que diz respeito a crianças e adolescentes em situação de rua foram realizados por pesquisadoras e pesquisadores da área do Serviço Social, haja vista se tratar de um campo que há anos tem atuado de maneira coordenada, sensível e engajada junto de crianças e adolescentes em situação de rua, debruçando-se em compreender as dinâmicas e as demandas desse público. A partir de tais estudos, foi possível traçar um histórico sobre a situação de rua vivenciada por crianças e adolescentes no contexto brasileiro, sempre em uma tentativa de conectar os aspectos históricos aos debates, conquistas e resistências no que diz respeito à garantia e efetivação de direitos desse grupo específico.

Em igual sentido, em termos de áreas de conhecimento, outro conceito-chave do presente trabalho que teve de ser estudado e explorado a partir de outras áreas do conhecimento foi a intersectorialidade. Enquanto estratégia para planejamento e execução de políticas públicas, a intersectorialidade ainda consiste em objeto de estudo pouco trabalho pelo Direito, havendo raros estudos em âmbito jurídico que tenham a intersectorialidade por fio-condutor, ou que ao menos façam conexões entre o direito e alguma estratégia intersectorial. Diante disso, os principais estudos utilizados na pesquisa acerca dessa temática foram realizados por profissionais da área da Gestão de Políticas Públicas e da área da Saúde, sobretudo dos campos da Terapia Ocupacional e da Saúde Pública. Isso porque, pelos estudos trazidos, os profissionais da área da saúde, em sua formação e atuação, vislumbram as estratégias que integram atores e profissionais de diferentes setores e serviços como possibilidades para uma melhor resolução dos casos.

No tocante aos estudos sobre políticas públicas, há um maior leque de trabalhos realizados no âmbito jurídico. De toda forma, visando um olhar mais global sobre a temática, sobretudo por se tratar de um tema explorado por diversas áreas, incluindo uma área própria justamente denominada “Políticas Públicas”, foram utilizados trabalhos da área jurídica, das políticas públicas, da antropologia e da sociologia.

Assim, para além das dificuldades inerentes que se colocam nos processos de imersão em estudos e escrita, próprios do Mestrado, a presente pesquisa exigiu, em meio a um

contexto ímpar colocado pela pandemia, um aprofundamento em outras áreas do conhecimento. Ademais, o trabalho trouxe a necessidade de realizar uma interface entre a questão social de crianças e adolescentes em situação de rua, intersetorialidade e os estudos jurídicos propriamente ditos, sempre tendo por fio-condutor as crianças e adolescentes em situação de rua enquanto um grupo titular de direitos coletivos.

Paralelamente a todo esforço de aprofundamento nos estudos teóricos, prossegui com as atividades junto ao Projeto “Políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto – SP”, participando ativamente das reuniões do GT e de atividades estabelecidas pelos defensores que atuam junto à Vara da Infância e Juventude de Ribeirão Preto. Nesse sentido, houve um engajamento em distribuir o tempo para que também fosse possível realizar uma sistematização das experiências a partir da minha participação no Projeto, conjugando-as aos estudos teóricos.

### **1.3 Opções metodológicas: estudo de caso a partir da pesquisa participante como proposta de ação**

Nesse momento, pretendo explicar minhas opções metodológicas a partir de marcos referenciais teóricos e conceituais, a fim de justificar as escolhas realizadas para o desenvolvimento do trabalho. Reforço que, ainda que tenha sido elaborado um tópico próprio para apresentação do Projeto “Políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto”, nesse ponto é necessário que sejam explicadas as razões pelas quais o método de estudo de caso no formato de pesquisa participante foi escolhido para a pesquisa.

Desde o momento da aprovação no processo seletivo no Programa de Pós-Graduação da FDRP/USP, optei pelo estudo de caso no formato de pesquisa participante. Isso porque, enquanto membra voluntária do Projeto “Políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto”, mostrou-se adequada e necessária a escolha por uma metodologia que permitisse não apenas a imersão em aportes teóricos e o acompanhamento sistemático do Projeto, mas também impusesse um esforço em colocar o conhecimento aprendido a serviço de uma ação social transformadora. Compreendendo que “os diferentes estilos participativos na construção do conhecimento social envolvem tipos de investigação e pesquisas que, ora mais próximos, ora mais distanciados, transitam entre a academia e os movimentos sociais” (BRANDÃO; STRECK, 2006, p.11), com este trabalho, propus-me a estreitar os laços e aprofundar a relação entre ensino, pesquisa e extensão por meio de um estudo de caso a partir de uma pesquisa participante.

Isso porque, durante os anos da minha graduação em Direito na FDRP/USP, participei ativamente das atividades de extensão do Núcleo de Assessoria Jurídica de Ribeirão Preto (NAJURP), atividades estas que me colocaram em contato com movimentos sociais de Ribeirão Preto e que foram formativas não apenas a nível profissional, mas também pessoal. Além disso, a partir do NAJURP, pude ter meu primeiro contato com as atividades de pesquisa e que, posteriormente, resultaram na escrita de trabalhos acadêmicos, na elaboração do meu Trabalho de Conclusão de Curso e no incentivo para o desenvolvimento deste trabalho.

Nesse contexto, Marilena Chauí (2003) afirma:

As parcerias com os movimentos sociais nacionais e regionais podem ser de grande valia para que a sociedade oriente os caminhos da instituição universitária, ao mesmo tempo que esta, por meio de cursos de extensão e por meio de serviços especializados, poderá oferecer elementos reflexivos e críticos para a ação e o desenvolvimento desses movimentos. Ou seja, a orientação de rumos das pesquisas pode ser feita segundo a ideia de cidadania (CHAUÍ, 2003, p. 14).

Assim, não pretendendo me distanciar das atividades de extensão e tampouco negligenciar as atividades de ensino e de pesquisa, a opção pela metodologia de estudo de caso no formato de pesquisa participante colocou-se como uma opção apropriada para o trabalho.

Considerando, pois, o contexto em que surgiu o Projeto, bem como minha participação ativa durante todo o seu desenvolvimento, o método de estudo de caso se justificou por duas razões principais, quais sejam: a importância e o aspecto inovador do Projeto “Políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto” para o campo do Direito a nível local; e a possibilidade de aproximação entre campo teórico e o plano concreto da prática do Direito (RIBAS, 2014).

Entendo por estudo de caso o método que tem por finalidade reunir informações detalhadas e sistemáticas sobre determinado fenômeno (FREITAS; JABBOUR, 2011, p. 10), possibilitando explorar elementos e nuances contextuais a partir de marcos temporais e espaciais. Em igual sentido, tratando especificamente do estudo de caso no âmbito jurídico, José Garcez Ghirardi, Juliana Bonarcorsi de Paula e Manuela Trindade Viana (2012) destacam o estudo de caso enquanto metodologia que permite um aprofundamento na reflexão de questões jurídicas a partir de um caso específico, que possibilita reflexões e descobertas que, dificilmente, ocorreriam por meio de outro método e, o que mais nos interessa para o

presente trabalho, este recorte viabiliza o enfrentamento de questões interdisciplinares do direito e multidisciplinares resultante de outras áreas de conhecimento.

A partir da escolha do método do estudo de caso, o formato de pesquisa participante mostrou-se adequado para o desenvolvimento da pesquisa. Para tanto, compreendemos a pesquisa participante a partir das seguintes bases conceituais e operativas: o ponto de partida da pesquisa é a realidade concreta dos grupos com quem se trabalha; a luta por estabelecer relações horizontais e antiautoritárias; a prioridade dos mecanismos democráticos na divisão do trabalho; o impulso dos processos de aprendizagem coletiva por meio de práticas grupais; o reconhecimento das implicações políticas e ideológicas subjacentes a qualquer prática social, seja de pesquisa ou de educação; o estímulo à mobilização de grupos e organizações para a transformação da realidade social, ou para ações em benefício da própria comunidade; e a ênfase à produção e comunicação de conhecimentos (GABARRÓN; LANDA, 2006, p. 112).

O formato de pesquisa participante surge, conceitual e metodologicamente, em um contexto de regimes autoritários latino-americanos e “de modelos de desenvolvimento que são excludentes no aspecto político e concentradores no econômico” (GABARRÓN; LANDA, 2006, p. 112). Inicialmente, caracterizada enquanto uma proposta metodológica em meio à crise das Ciências Sociais, na América Latina e, guardadas as devidas proporções, da Psicologia Social na Europa, a pesquisa participante caracterizou-se como uma possibilidade frente ao denominado “fator de relevância social”. Isto é: passou a ser questionada a relevância, a nível coletivo, dos temas pesquisados, dos objetivos de pesquisa e dos próprios objetos de pesquisas. Somado a esse fator, passou a ser questionada também a restrita possibilidade de generalização dos dados obtidos por meio de pesquisas experimentais realizadas em laboratórios (GABARRÓN; LANDA, 2006).

Além disso, os questionamentos também giraram em torno da chamada impotência criativa das pesquisas e da carência de potência generativa, ambas relacionadas à fragmentação teórica das problemáticas sociais e à falta de proposições inovadoras que questionem as pautas culturais e comportamentais (GABARRÓN; LANDA, 2006). Assim, reconhecer o potencial transformador, bem como reflexivo das experiências e da própria pesquisa inseriu-se em um contexto de postulação da necessidade de atividade científica ser vinculada aos processos de transformação social.

Nesse ponto, é inevitável trazer a contribuição de Paulo Freire para as pesquisas participantes. A partir das experiências, inicialmente de cunho alfabetizador, nas áreas rurais do nordeste brasileiro, as experiências freireanas desafiam “os modelos hegemônicos de

pesquisa, educação e ação política” (GABARRÓN; LANDA, 2006, p. 106) e ampliam as possibilidades de participação e mobilização camponesa e de outros grupos vulnerabilizados e subalternizados aos processos de criação de conhecimentos e de transformação social. A superação da dicotomia entre sujeito/objeto no interior dos processos dos saberes, dessa forma, estende-se a todo o trabalho: a pesquisa participante é colocada enquanto metodologia que visa, com um repertório múltiplo de experiências, substituir os eixos conhecedor/conhecido, pesquisador/pesquisado pelo então sujeito/sujeito (BRANDÃO; STRECK, 2006).

Embora, à primeira vista, pareça uma pretensão ousada ou até mesmo impossível de concretizar, na verdade, é a compreensão de uma possível divisão entre sujeito que conhece e objeto que pretende conhecer, eliminando toda a subjetividade, sensibilidade e até mesmo emoção ao longo de toda a atividade de pesquisa, que resulta em formalidades, em esquemas vazios, em discursos abstratos (HOLLIDAY, 2006) e que contribui pouco ou quase nada para o debate e solução de problemas multifacetados.

A presente pesquisa, a partir dessa perspectiva da pesquisa participante, passou a ser entendida enquanto parte “de um amplo movimento do saber” (STRECK, 2006, p. 266), na medida em que meu processo de imersão na bibliografia selecionada, minha participação ativa no Projeto e o estudo de caso estiveram inseridos em um mesmo processo de produção de conhecimento. Além disso, ao longo de todo o caminho percorrido e de todos os redesenhos anteriormente explicitados, a pesquisa foi mostrando-se como uma prática transformadora a nível social, cultural e político. Ademais, dada a ausência de trabalhos no campo do Direito acerca de crianças e adolescentes em situação de rua, o trabalho insere-se em um esforço criativo constante e na articulação com uma agenda de pesquisa interdisciplinar.

A opção pelo formato de pesquisa participante representou também o reconhecimento da pesquisa enquanto interação de múltiplos sujeitos. Considerando o contexto do Projeto, sobretudo de um GT intersetorial, a pesquisa participante se coloca enquanto ferramenta de compreensão de que a pesquisa “é um ato de conhecer o que acontece entre os sujeitos, um movimento que reflete a vida e gera vida” (STRECK, 2006, p. 270), reconhecendo que nenhum saber é autossuficiente e que existe um movimento dinâmico entre continuidade e ruptura de conhecimentos. Nesse ponto, a compreensão de horizontalidade no próprio processo de pesquisa auxilia no questionamento sobre a validade da dicotomia sujeito/objeto. Além disso, a tríade problematização-reflexão-ação, tal qual o tripé ensino-pesquisa-extensão, mostrou-se essencial para o desenvolvimento do presente trabalho, na medida em que permitiu que a participação nas atividades do Projeto, a elaboração de um diário de campo, o

estudo da temática sobre crianças e adolescentes em situação de rua, intersetorialidade e políticas públicas se consubstanciassem em um trabalho que reconhece a multiplicidade de saberes e a dinamicidade do processo de pesquisa.

Considerando o estudo de caso do Projeto “Políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto”, mais uma razão se apresenta para a escolha da pesquisa participante, qual seja: o caráter público da pesquisa. Implica afirmarmos que há uma responsabilidade pública de pesquisadoras e pesquisadores no que diz respeito às pesquisas realizadas, na medida em que, a nível coletivo e social, espera-se que os trabalhos realizados possam contribuir minimamente para os debates, discussões e, em último grau, para a transformação social.

Um ponto que surge no que diz respeito às pesquisas participantes, sobretudo no campo do Direito, consiste no questionamento sobre os limites entre objetividade e neutralidade. No âmbito jurídico, a pretensa neutralidade, embasada principalmente na figura do “juiz neutro e imparcial”, permeia também os estudos acadêmicos. Nesse ponto, partilhamos da compreensão de que, embora revestida de uma suposta neutralidade, toda e qualquer pesquisa se coloca a partir de determinadas escolhas, sejam elas teóricas, metodológicas e estruturais.

Ao tratar das contradições enquanto tensões, possibilitando, assim, vislumbrá-las enquanto um fator de movimento, de dialética, Oscar Jara Holliday (2006) explana:

Não se trata de situar o espaço no qual supostamente o “destino” nos “coloca” de maneira passiva e imóvel. Trata-se de que relacionemos essas tensões, com nossas opções: quando vivemos, optamos; somos parte das contradições, vivemos suas tensões, e nossa prática contribui para reforçar o movimento da história em uma outra direção. Não há neutralidade nem abstenção possível (HOLLIDAY, 2006, p. 55).

Por essa razão, considero importante ressaltar que desenvolvi este trabalho enquanto membra voluntária do Projeto “Políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto”, colocando-me, desde já, enquanto pesquisadora, bacharela em Direito, mulher, cisgênero, branca, heterossexual, classe média. Ressalto, ainda, que não vivenciei experiências enquanto pessoa em situação de rua.

Dessa forma, ainda que não tenha pretensões de neutralidade, a questão da objetividade coloca-se como uma necessidade na pesquisa. Nesse ponto, tive um permanente cuidado ao longo de toda a pesquisa com esse rigor, preocupando-me em trabalhar a partir de uma metodologia bem definida e em explicar pormenorizadamente a forma de análise dos

dados. Além disso, ressalto que essa rigorosidade também se deu no cuidado em dialogar com diversos saberes e no auxílio na criação de sentidos que ajudassem o GT do Projeto a concretizar suas estratégias de organização, desenvolvimento e convivência (STRECK, 2006, p. 270).

Ademais, é necessário reconhecermos que toda e qualquer pesquisa se caracteriza pelo seu caráter político e ideológico. Em se tratando da pesquisa participante, tais características tornam-se ainda mais evidentes, haja vista sua vinculação a projetos de ação social (BRANDÃO; STRECK, 2006). Contudo, é necessário pontuarmos que:

[...] realizar um trabalho de partilha na produção social de conhecimentos não corresponde, em princípio, a pré-ideologizar partidariamente os pressupostos da investigação e a aplicação dos seus resultados. Na maior parte dos casos, a pesquisa participante é um momento de trabalho de educação popular realizado junto com e a serviço de comunidades, grupos e movimentos populares. É do constante diálogo não doutrinário de parte a parte que um consenso sempre dinâmico e modificável deve ir sendo também construído (BRANDÃO; STRECK, 2006, p. 43).

Assim, ainda que haja um temor no ambiente acadêmico, sobretudo na área do Direito, quanto à validade e à cientificidade da pesquisa participante, bem como à possibilidade de manipulação de dados, é certo que, com seus pressupostos e princípios devidamente cumpridos, tais receios não se justificam.

Sendo assim, a escolha pelo método de estudo de caso a partir de uma pesquisa participante encontra-se alinhado com a ideia de que a pesquisa é “um ato e uma forma de pronunciar o mundo” (STRECK, 2006, p. 259), na medida em que possibilita a pesquisadoras e pesquisadores estarem e criarem espaços, em que diversos sujeitos e seus saberes se conjugam e se articulam.

#### **1.4 Materiais e dados analisados: análise da documentação do Projeto e elaboração do diário de campo**

Apresentada as opções metodológicas, coloca-se necessário explanar como foram organizados e analisados os dados para a realização do estudo de caso a partir de uma pesquisa participante. Sendo assim, a partir das opções metodológicas escolhidas, defini a análise de conteúdo como técnica a ser utilizada no presente trabalho, técnica esta que se caracteriza como “um conjunto de técnicas de análise das comunicações” (BARDIN, 2016, p. 37).

Laurence Bardin (2004), para análise de conteúdo de documentos, sugere o encadeamento das seguintes etapas: a fase de pré-análise, caracterizado por ser um momento de organização, no qual ocorre a escolha dos documentos a serem analisados, a formulação das hipóteses e dos objetivos e a elaboração de indicadores que irão fundamentar a análise final; a fase de exploração do material, a qual, segundo a autora, “se as diferentes operações da pré-análise foram convenientemente concluídas, a fase de análise propriamente dita não é mais do que a administração sistemática das decisões tomadas” (BARDIN, 2004, p. 101); e, por fim, a fase de tratamento dos resultados obtidos e interpretação.

Logo no início da pesquisa, defini que os materiais de análise seriam as atas das reuniões realizadas pelo GT do Projeto “Políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto”, bem como o diário de campo que elaborei ao longo de toda minha participação no Projeto. Todavia, ao longo da pesquisa e do desenvolvimento do Projeto, foram realizadas reuniões específicas entre os membros e membras, de forma que a análise das atas elaboradas nesses contextos tornou-se relevante para a compreensão do avanço do trabalho. Além disso, para além das atas das reuniões, com o amadurecimento da pesquisa, a análise de toda a documentação relativa ao Projeto mostrou-se necessária para um estudo de caso completo e que fosse capaz de refletir a complexidade da realidade.

Sendo assim, do início do Projeto até o presente momento, foram elaboradas treze atas no âmbito das reuniões realizadas pelo GT. Assim, somada às treze atas das reuniões do GT, foram analisadas aquelas elaboradas quando da realização da Audiência Pública e das reuniões realizadas junto aos representantes da Secretaria Municipal de Educação da Secretaria Municipal de Assistência Social; as respostas dos ofícios enviados à Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto; o Relatório Diagnóstico; e o documento que estabeleceu, preliminarmente, os fluxos de atendimento a serem implementados na rede municipal de atendimento às crianças e adolescentes em situação de rua do município.

Nesse ponto, saliento que todos os documentos organizados e preparados no âmbito do Projeto possuem ampla publicidade, o que implica afirmar que podem ser acessados por toda e qualquer pessoa que assim desejar. Além disso, importante destacar que o estudo de caso realizado diz respeito ao Projeto, não sendo o grupo específico de crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto, em termos metodológicos, o objeto da presente pesquisa, razão pela qual esta não teve de ser submetida ao Comitê de Ética em Pesquisa.

Desta forma, em relação à documentação relativa ao Projeto, não obtive qualquer dificuldade de acesso: tratam-se de documentos públicos e, enquanto membra voluntária do Projeto, por vezes, auxiliei na organização, elaboração e divulgação dos referidos

documentos. A facilidade de acesso à documentação viabilizou que as fases de pré-análise, de exploração do material e de tratamento dos resultados obtidos e interpretação pudessem ocorrer. Todavia, ressalto que, embora tenha sido elaborado um cronograma para o cumprimento de cada uma dessas fases em um determinado tempo do trabalho, a dinamicidade do Projeto, somado à própria atividade de pesquisa, fizeram com que não ocorressem de maneira estritamente linear e em uma cadeia sequencial.

Outro material utilizado para a análise de conteúdo foi o diário de campo elaborado ao longo de toda a minha participação no Projeto. Para tanto, a elaboração do diário de campo, semelhante a um trabalho artesanal, exigiu dedicação e acompanhamento cuidadoso e sistemático de todas as atividades do Projeto, possibilitando, em diversos momentos, registrar, por meio da escrita, a problematização-reflexão-ação.

Para a elaboração do diário de campo, optei pelo método de sistematização de experiências proposto por Oscar Jara Holliday (2006). Meu primeiro contato com essa técnica deu-se durante a graduação no desenvolvimento de atividades de extensão no NAJURP. A partir de então, no presente trabalho, propus-me a explorar as potencialidades das sistematizações de experiências como um processo intencionado, consciente e como uma ferramenta para a atividade de pesquisa com rigor metodológico. Nesse sentido, entendo experiências enquanto processos individuais e coletivos, sócio-históricos, dinâmicos e complexos, constituídos por ações e percepções e marcados pelas características dos sujeitos. Além disso, e tão importante quanto definir o que considero por experiências, ressalto que a opção pela sistematização de experiências encontra-se alinhada à compreensão de que somos pessoas imbricadas nesses processos individuais e coletivos, ao mesmo tempo em que estes também marcam nossas trajetórias. Sendo assim, a sistematização de experiências representa um paradigma epistemológico (HOLLIDAY, 2006), na medida em que propõe a obtenção de lições pela própria experiência vivenciada.

Nesse contexto, Oscar Jara Holliday (2006) traz três condições, a nível pessoal, para que a pesquisadora ou pesquisador realize sistematizações de experiências que consistam em um exercício teórico de interpretação crítica, quais sejam: é preciso que a pesquisadora ou pesquisador tenha interesse e disposição de aprender com as experiências; é necessário que tenha sensibilidade para que permita que as experiências falem por si mesmas, compreendendo que o que foi previamente definido, por vezes, não é o que de fato irá acontecer; e é de suma importância que tenha habilidades para fazer análises e sínteses.

Podemos, ainda, dividir esses passos em cinco tempos: o reconhecimento do ponto de partida; a elaboração das perguntas iniciais; a recuperação do processo vivido; a reflexão de fundo; e o estabelecimento dos pontos de chegada (HOLLIDAY, 2006).

O reconhecimento do ponto de partida é constituído por dois momentos: ter participado da experiência e ter registrado a experiência. O tempo de elaboração das perguntas iniciais é marcado pelos seguintes questionamentos: “para que queremos sistematizar experiências? Qual ou quais experiências(s) queremos sistematizar? E quais aspectos centrais dessa experiência nos interessa sistematizar?”, compreendendo, portanto, que neste momento se dão a definição do objetivo ao sistematizar, a delimitação do objeto que será sistematizado e o estabelecimento do eixo de sistematização. O tempo de recuperação do processo vivido é o momento no qual a história é reconstruída a partir da experiência, bem como temos a ordenação e classificação das informações. O tempo da reflexão de fundo é caracterizada pela seguinte pergunta: “por que aconteceu o que aconteceu?”, tendo por objetivo, portanto, analisar, sintetizar e interpretar criticamente todo o processo. Por fim, o tempo de elaboração dos pontos de chegada consiste em formular conclusões e comunicar a aprendizagem, razão pela qual, a elaboração de um diário de campo a partir da sistematização de experiências encontra-se alinhada ao formato de pesquisa participante ora explanado.

Para a elaboração do diário de campo, com base em sugestões apresentadas por Oscar Jara Holliday (2006), desenvolvi um roteiro, a fim de sistematizar toda atividade e experiência desenvolvida junto ao Projeto “Políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto - SP”. Ressalto que, para a elaboração desse roteiro, levei em consideração as especificidades das atividades e experiências realizadas no âmbito do Projeto. Nesse sentido, não pretendo afirmar que se trata de um roteiro aplicável a toda e qualquer atividade a ser desenvolvida em outros trabalhos e pesquisas. Todavia, permitiu que o diário de campo fosse elaborado com comprometimento e cuidado, bem como viabilizou, a partir de questões previamente definidas, a sistematização de experiências fundamentada no eixo problematização-reflexão-ação.

**Figura 1 – Roteiro para sistematização de experiências**

<b>Sistematização de experiências: Projeto “Políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto - SP”</b>	
<b>Data:</b>	
<b>Atividade/experiência realizada (o que foi feito):</b>	
<b>Onde se realizou a atividade?</b>	

<b>Quem participou da realização da atividade? (Nome e instituição ou serviço a que está vinculada/o)</b>	
<b>Duração da atividade:</b>	
<b>Breve descrição da atividade/experiência:</b>	
<b>Caso a atividade/experiência tenha sido previamente programada:</b>	
<b>Quais foram os objetivos pré-definidos?</b>	
<b>Resultados alcançados</b>	
<b>Em relação aos objetivos pré-definidos, quais foram os resultados alcançados?</b>	
<b>Quais foram os resultados não previstos?</b>	
<b>Caso a atividade/experiência não tenha sido previamente programada:</b>	
<b>Como e por que se decidiu realizá-la?</b>	
<b>Quais foram os resultados alcançados?</b>	
<b>Impressões, observações e dificuldades no momento da atividade/experiência:</b>	
<b>Que aspecto(s) central(is) da experiência nos interessa sistematizar (eixo de sistematização):</b>	
<b>Que elementos haveria que tomar em consideração na reconstrução histórica?</b>	
<b>Que elementos haveria que tomar em consideração para ordenar e classificar a informação?</b>	
<b>Que elementos haveria que tomar em consideração para a interpretação crítica?</b>	
<b>Produtos que devem surgir desta sistematização:</b>	
<b>Documentos de referências na realização da atividade/experiência (materiais utilizados, planos, livros)</b>	

Fonte: HOLLIDAY, 2006, p.110.

### 1.5 Estrutura textual: escolhas e justificativas

Em termos estruturais, inicialmente, apresentarei o Projeto “Políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto - SP”. A razão pela qual optei em trazer, em um primeiro capítulo, o histórico do Projeto fundamenta-se na necessidade de

compreensão deste para o deslinde de todo o trabalho e todo o texto. Certamente, haveria prejuízo de sentidos se o Projeto não fosse apresentado de imediato no texto. Dessa forma, no primeiro capítulo, a partir de uma contextualização temporal e local, dedico-me à apresentação do histórico e do desenvolvimento do Projeto, visando, assim, fundamentar a escolha do Projeto enquanto caso a ser estudado.

Posteriormente, em um segundo capítulo, trarei os aportes teóricos acerca da temática de crianças e adolescentes em situação de rua. Nesse ponto, ressalvo que as imersões e aprofundamentos sobre essa questão social, em sua maioria, foram feitas com base em trabalhos realizados por pesquisadoras e pesquisadores do Serviço Social. No que diz respeito aos trabalhos e pesquisas da área do Direito, estes auxiliaram-me a compreender o histórico dos direitos das crianças e adolescentes no Brasil e, a partir disso, trazer algumas reflexões sobre a invisibilização de crianças e adolescentes em situação de rua. Além disso, com base em trabalhos jurídicos, busquei fundamentar a compreensão de crianças e adolescentes em situação de rua enquanto grupo titular de direitos coletivos, bem como elencar as questões-chaves para a elaboração e implementação de políticas públicas para esse público específico.

Em um terceiro capítulo, dediquei-me aos estudos sobre políticas públicas, o elemento intersetorialidade e a judicialização da política pública. Nesse contexto, trabalhos e estudos da área do Direito e das Políticas Públicas foram fundamentais para a compreensão da política pública, seu ciclo e a judicialização. No que diz respeito à intersetorialidade, o aporte teórico para compreendê-la consistiu em trabalhos realizados na área de Gestão de Políticas Públicas, bem como da área da saúde, mais especificamente da Terapia Ocupacional e da Saúde Pública. O desenvolvimento desse capítulo representa um ponto chave para a presente pesquisa, haja vista nele terem sido definidos e discutidos o conceito de intersetorialidade, suas potencialidades e limitações para as políticas públicas e, a partir disso, traçar um caminho para o questionamento acerca da adequação da judicialização da políticas pública. É, pois, a partir de tais definições que fundamentei o estudo de caso do Projeto “Políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto - SP”.

Por fim, em um último capítulo, apresentarei a parte empírica do estudo de caso realizado. Para tanto, uma vez já explanado o desenvolvimento do Projeto “Políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto - SP”, retomarei alguns pontos a respeito do histórico do Projeto que são imprescindíveis para a análise do campo empírico. Além disso, a partir da organização e sistematização dos dados coletados, defini eixos de análise, os quais denominei questões-chaves e que serão apresentados e explicados nesse capítulo, a fim de construir um ponto de toque entre as discussões e reflexões trazidas

nos capítulos anteriores, bem como de tensionar a questão da adequação da judicialização da política pública para a efetivação de direitos de crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto.

## **2 HISTÓRICO E DESENVOLVIMENTO DO PROJETO “POLÍTICAS PÚBLICAS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE RUA DE RIBEIRÃO PRETO - SP”**

Neste tópico, pretendo apresentar o histórico do Projeto “Políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto - SP”. Para uma melhor organização do capítulo e para possibilitar um panorama mais completo de todo o desenvolvimento do Projeto até o presente momento, optei por dividir o histórico em três momentos, quais sejam: fase pré-formação do Grupo de Trabalho (GT) do Projeto, momento de formação do GT e etapa pós-formação do GT. Isso porque, dada a centralidade e relevância do GT para as atividades e trabalhos do Projeto, escolhi por utilizá-lo como marco referencial para a apresentação do histórico e desenvolvimento do Projeto.

Ademais, em termos estruturais do texto, embora tenha decidido alocar a parte empírica do estudo de caso realizado ao longo de dois anos de Mestrado no último capítulo dessa Dissertação, a opção por trazer o histórico do Projeto já em um primeiro capítulo se justifica pelo fato de que o conhecimento e a compreensão de todo o seu desenvolvimento mostra-se indispensável para o entendimento de todo o texto em termos teóricos e empíricos. Nesse sentido, no que diz respeito aos aprofundamentos teóricos realizados, dada a metodologia adotada de estudo de caso no formato de pesquisa participante, ressalto que o avanço do Projeto implicou redesenhos na presente pesquisa e, conseqüentemente, no aporte teórico que a sustenta. Dessa forma, trazer o histórico do Projeto em um capítulo inicial consiste em uma escolha para representar a importância deste para a presente pesquisa e revela a necessidade de tomar conhecimento do seu desenrolar para a compreensão deste texto.

Nesse sentido, saliento que, no último capítulo, no qual o estudo de caso será apresentado, a fim de não haver prejuízo para leitoras e leitores e, reconhecendo a distância de um capítulo ao outro em termos estruturais, retomarei dados que, presentes neste capítulo, reputo importantes que sejam lá lembrados para uma melhor compreensão das análises que serão apresentadas.

### **2.1 Fase pré-formação do Grupo de Trabalho (GT) do Projeto “Políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto - SP”**

Antes de iniciar a apresentação do histórico do Projeto, para compor um panorama da cidade de Ribeirão Preto, alguns dados mostram-se relevantes. Trata-se de município localizado no interior do estado de São Paulo, estando a noroeste da capital paulista, com território de 650,916 km<sup>2</sup>. Segundo o censo realizado em 2019, sua população é de 604.682 pessoas e a densidade demográfica de 928,92 habitantes por quilômetro quadrado (hab./km<sup>2</sup>) (IBGE, 2019).

Em relação ao trabalho e rendimento, no ano de 2018, o salário médio mensal era de 2,9 salários mínimos e a porcentagem de pessoas ocupadas em comparação à população total era 39%. No que se refere a domicílios com rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa, a porcentagem era de 27,8% da população nessas condições. Em 2017, o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* era de R\$51.759,84 (IBGE, 2019). Em 2019, o número de matrículas na educação básica foi de 137.710. Por fim, no que diz respeito ao território e ambiente, em 2010, a porcentagem de domicílios com esgotamento sanitário adequado era 98,4%; a porcentagem de domicílios urbanos em vias públicas com arborização era de 92,5%; e a porcentagem de domicílios urbanos em vias públicas com urbanização adequada (calçada, pavimentação, bueiros e meio-fio) era de 64,5% (IBGE, 2019).

Passando agora ao Projeto “Políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto - SP”, seu histórico encontra-se estritamente ligado ao papel institucional da Defensoria Pública, tendo em vista que seu início ocorreu na Pré-Conferência da Regional de Ribeirão Preto da DPESP, em agosto de 2017.

Nesse ponto, embora não seja o escopo do presente trabalho, convém fazermos uma breve explicação acerca das Pré-Conferências realizadas pela DPESP, seus objetivos e os contextos em que estão inseridas. A DPESP foi criada em 2006 por meio da Lei Complementar Estadual nº 988, sendo que, antes da promulgação da referida lei, houve mobilização por parte de movimentos, como por exemplo, o “Movimento pela Criação da Defensoria Pública”, e de atores políticos que foram determinantes para a elaboração e promulgação da lei (RIBAS, 2014). Dentre os direitos estabelecidos na lei, está previsto no artigo 6º, inciso III:

Artigo 6º - São direitos das pessoas que buscam atendimento na Defensoria Pública:  
[...]  
III - a participação na definição das diretrizes institucionais da Defensoria Pública e no acompanhamento da fiscalização das ações e projetos desenvolvidos pela Instituição, da atividade funcional e da conduta pública dos membros e servidores (SÃO PAULO, 2018).

É, pois, nesse contexto, que se encontram inseridos os ciclos de conferências. Para operacionalizar, a DPESP realiza esses ciclos a cada dois anos, cumprindo as seguintes etapas: 1) realização das Pré-Conferências Regionais, momento no qual a sociedade civil apresenta, debate e aprova propostas em diferentes eixos temáticos, levando em consideração as demandas regionais. É também nesse momento em que são eleitas/os delegadas/os, a quem caberá sustentar as propostas eleitas na etapa posterior; 2) a Conferência Estadual, sendo que é nessa ocasião em que as diretrizes do plano de atuação institucional serão elaboradas a partir dos debates e das propostas aprovadas pelas delegadas/os; e 3) as reuniões de monitoramento, quando então delegadas/os regionais discutem a forma como a instituição deu encaminhamento às propostas aprovadas e estabelecidas no plano de atuação institucional (LEMES; SEVERI, 2021).

Os eixos temáticos, segundo os quais as propostas discutidas e aprovadas nos ciclos de conferências da DPESP são categorizadas, dividem-se em nove temas, quais sejam: infância e juventude; direitos do idoso e da pessoa com deficiência; promoção e defesa dos direitos da mulher; diversidade e igualdade racial; cidadania, direitos humanos e meio ambiente; situação carcerária; direitos do consumidor; habitação, urbanismo e conflitos agrários; e política de atendimento e educação em direitos humanos (LEMES; SEVERI, 2021).

Assim, no contexto da Pré-Conferência da Regional de Ribeirão Preto da DPESP, ocorrida em agosto de 2017, no que tange à área da infância e juventude, havendo um leque de demandas de diferentes graus de complexidade trazidas pela sociedade civil, tornou-se necessário definir prioridades, momento no qual os defensores públicos da Infância e Juventude sugeriram que fosse apontada uma demanda prioritária para a atuação da DPESP – Unidade de Ribeirão Preto para o ano seguinte.

Com isso, na ocasião, foi apontada pelos presentes a necessidade da instituição despender esforços para as demandas de crianças e adolescentes em situação de rua da cidade de Ribeirão Preto. A escolha dessa temática se deu pelas seguintes razões: o grupo de crianças e adolescentes em situação de rua consiste em uma população invisibilizada em três aspectos, quais sejam, na efetivação de direitos, no acesso a serviços e nas políticas públicas locais; esse público específico também caracteriza-se como alvo constante de violências, seja por parte do Estado, seja por parte da sociedade. Neste contexto, a temática “crianças e adolescentes em situação de rua” foi eleita como prioritária para atuação dos defensores públicos da Infância e Juventude de Ribeirão Preto para o ano de 2018.

Além disso, a temática escolhida no contexto da Pré-Conferência encontra-se intimamente relacionada às próprias atribuições da Defensoria Pública, a qual, com

fundamento no artigo 134 da Constituição Federal de 1988<sup>5</sup>, no artigo 5º, inciso VI, alínea “c”<sup>6</sup> e inciso XII<sup>7</sup>, da Lei Complementar nº 988/2006, e nos artigos 3º-A, inciso III<sup>8</sup>, e 4º, incisos I, III, VII, XI e XXII<sup>9</sup>, todos da Lei Complementar nº 80/1994, consiste na instituição do sistema de justiça encarregada da defesa, judicial e extrajudicial, das pessoas hipossuficientes.

Assim, o Projeto “Políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto - SP” surge no contexto institucional da DPESP, sendo que, trazer tais informações mostra-se relevante na medida em que se buscou garantir a indispensável participação popular no processo de escolhas de prioridades da instituição, seja a nível macro, na determinação de objetivos para o plano de atuação enquanto foco primordial das Conferências Estaduais, seja também a nível micro, apontando aos defensores que atuam diretamente com crianças e adolescentes as demandas mais sensíveis e prioritárias do ponto de vista da população da região.

Escolhida a temática de crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto, foi instaurado o Procedimento Administrativo Coletivo, iniciado com a abertura de Edital para seleção de interessados e interessadas em realizar serviço voluntário junto ao Projeto e vinculados e vinculadas à DPESP – Unidade de Ribeirão Preto, bem como com a elaboração do Plano de Ação do Projeto, momento no qual o Projeto começa a ter seus contornos específicos definidos e delimitados.

---

<sup>5</sup> Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal.

<sup>6</sup> Art. 5º - São atribuições institucionais da Defensoria Pública do Estado, dentre outras: [...] VI - promover: c) a tutela individual e coletiva dos interesses e direitos da criança e do adolescente, do idoso, das pessoas com necessidades especiais e das minorias submetidas a tratamento discriminatório;

<sup>7</sup> Art. 5º - São atribuições institucionais da Defensoria Pública do Estado, dentre outras: [...] XII - contribuir no planejamento, elaboração e proposição de políticas públicas que visem a erradicar a pobreza e a marginalização e a reduzir as desigualdades sociais;

<sup>8</sup> Art. 3º-A. São objetivos da Defensoria Pública: [...] III – a prevalência e efetividade dos direitos humanos;

<sup>9</sup> Art. 4º São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras: [...] I – prestar orientação jurídica e exercer a defesa dos necessitados, em todos os graus; III – promover a difusão e a conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico; VII – promover ação civil pública e todas as espécies de ações capazes de propiciar a adequada tutela dos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos quando o resultado da demanda puder beneficiar grupo de pessoas hipossuficientes; XI – exercer a defesa dos interesses individuais e coletivos da criança e do adolescente, do idoso, da pessoa portadora de necessidades especiais, da mulher vítima de violência doméstica e familiar e de outros grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado; XXII – convocar audiências públicas para discutir matérias relacionadas às suas funções institucionais.

O Edital de Serviço Voluntário - Área Infância e Juventude nº 01/2017, datado de 31 de agosto de 2017 e publicado no Diário Oficial em setembro do mesmo ano, tinha como objetivo selecionar pessoas voluntárias para:

- a) incentivar a participação da sociedade na atuação cotidiana da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, em Ribeirão Preto, na área da Infância e Juventude;
- b) fortalecer e aprimorar a capacidade operativa da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, em Ribeirão Preto, na área da Infância e Juventude;
- c) promover estudos quanto à previsão legal de políticas públicas voltadas para crianças e adolescente em situação de rua;
- d) promover levantamento das políticas públicas existentes em Ribeirão Preto e voltadas para crianças e adolescente em situação de rua;
- e) avaliar as políticas públicas levantadas, sua pertinência e sua adequação às diretrizes nacionais e internacionais.

É justamente nesse ponto do histórico do Projeto que minha atuação e interesse pela temática de crianças e adolescentes em situação de rua se iniciam, tendo em vista minha aprovação no referido Edital para serviço voluntário junto ao Projeto.

O Plano de Ação elaborado para o Projeto apontava para o objetivo principal de diagnosticar as necessidades da rede local no tocante ao atendimento de crianças e adolescentes em situação de rua, delimitando medidas para a estruturação dos serviços e seus fluxos de atendimento. A premissa basilar do Plano de Ação consistiu na necessidade de incluir o tema na agenda pública municipal, avançando nas discussões, a fim de se chegar a ações práticas no campo das políticas públicas.

Sendo verificada uma forte demanda entre os atores da rede local de proteção a crianças e adolescentes por políticas públicas voltadas especificamente ao grupo infanto-juvenil que, em suas mais diversas peculiaridades, encontra-se em situação de rua, a ideia basilar do Plano de Ação consistiu na tentativa de responder a três demandas principais, quais sejam: dar visibilidade às crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto; trazer ao debate público a necessidade de políticas públicas específicas para esse grupo; e qualificar e/ou criar uma política pública que atenda, a nível local, a demanda específica de crianças e adolescentes em situação de rua.

Embora, nesse momento do texto, não busque fazer inferências ou então trazer análises a respeito do Projeto, as quais serão feitas em capítulo específico, reputo importante apresentar um desafio que foi identificado desde o início do Projeto, qual seja: a ausência de capacitação dos profissionais de diversos níveis da gestão pública para o trabalho com

crianças e adolescentes em situação de rua. Seja para o/a profissional que atua diretamente com esse grupo específico de crianças e adolescentes, seja para o/a gestor/a das políticas públicas municipais, a quem cabe institucionalizar uma rede de atendimento por meio da criação ou aprimoramento de políticas públicas, na cidade de Ribeirão Preto, não foram e não são realizadas quaisquer capacitações especializadas para o desenvolvimento de trabalhos, com metodologia específica, para crianças e adolescentes em situação de rua. Assim, a especificidade do tema, bem como a carência de serviços e agentes capacitados para lidar com demandas de crianças e adolescentes em situação de rua consistiram em desafios importantes nesse contexto do Projeto e exigiram que o Plano de Ação fosse pensado e estruturado também a partir de tais dificuldades.

Como objetivo geral, o Plano de Ação estabeleceu a análise das políticas públicas municipais de atendimento a crianças e adolescentes em situação de rua, a fim de compreender e buscar diálogos e articulações capazes de aperfeiçoar os fluxos de atendimento e, conseqüentemente, a rede de proteção local, com base nas diretrizes nacionais e internacionais e em experiências exitosas de outros municípios. Além disso, o Plano de Ação visou contribuir na proposição e planejamento de uma nova política pública local<sup>10</sup> que atendesse crianças e adolescentes em situação de rua do município.

Dentre alguns dos objetivos específicos do Plano de Ação, destaco:

- a) levantamento e análise das normativas nacionais e internacionais sobre políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua, incluindo as portarias do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA);
- b) levantamento e análise das experiências exitosas de outros municípios na implementação de redes locais de proteção que atendam às peculiaridades deste público infanto-juvenil;
- c) análise das políticas públicas já existentes no município de Ribeirão Preto para atendimento de crianças e adolescentes em situação de rua;
- d) realização de um seminário em Ribeirão Preto para discussão das peculiaridades e necessidades de uma rede de proteção que busque atender de maneira adequada e

---

<sup>10</sup> Ressalto aqui que o uso da expressão “nova política pública” justificou-se pelo momento de elaboração do Plano de Ação do Projeto. Isso porque, no momento em que foram estabelecidos os objetivos geral e específicos do Plano, defensores públicos da Infância e Juventude e as/os voluntárias/os selecionadas/os ainda estavam se ambientando às políticas públicas municipais no tocante a crianças e adolescentes, não sabendo, naquele momento, se havia ou não uma política pública desenhada, implementada e em execução específica para crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto.

- integral crianças e adolescentes em situação de rua em suas mais diversas necessidades e direitos (saúde, educação, lazer, convivência familiar, entre outros);
- e) realização de uma audiência pública em Ribeirão Preto para: apresentação dos dados coletados e das análises realizadas no primeiro momento do Projeto; e escuta da população e da rede de proteção sobre as dificuldades no atendimento a este público de crianças e adolescentes e sobre as necessidades que visualizam para que se tenha um atendimento que garanta direitos;
  - f) com base em todas as informações colhidas, verificação da necessidade e conveniência de se firmar Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) ou propor Ação Civil Pública (ACP) em face do município.

Elaborado o Plano de Ação e selecionados as/os voluntárias/os para atuarem junto ao Projeto, a primeira etapa do trabalho consistiu no levantamento dos marcos conceituais e das principais normas nacionais e internacionais que dizem respeito à proteção de crianças e adolescentes em situação de rua. Além disso, foram estudadas algumas experiências exitosas de políticas públicas dedicadas a crianças e adolescentes implementadas no Brasil<sup>11</sup>.

A nível local, foram realizadas visitas a serviços já existentes na cidade, quais sejam, ONG Dona Nair, Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes em Situação de Vulnerabilidade e Risco Social (SAICA), Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), Conselhos Tutelares I, II e III, Centro de Atenção Psicossocial Infantil (CAPS i), a fim de conhecer melhor a realidade de atores que trabalham, direta ou indiretamente, com crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto.

Posteriormente, em 11 de maio de 2018, com o apoio da Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo (EDEPE), ocorreu o Seminário “Perspectivas e diálogos sobre políticas públicas voltadas a crianças e adolescentes em situação de rua” na FDRP/USP. O evento, voltado principalmente para gestores e representantes dos serviços locais, discutiu a trajetória, os desafios e as orientações técnicas para as políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua.

No dia 29 de junho de 2018, conforme um dos objetivos específicos do Plano de Ação, aconteceu a Audiência Pública “Políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto – SP” na Câmara Municipal da cidade, que contou com a presença de

---

<sup>11</sup> Cito aqui a Rede Amiga da Criança, articulação entre serviços criada em São Luís – MA, para o atendimento de crianças e adolescentes em situação de rua, bem como a Rede Rio Criança, criada na cidade do Rio de Janeiro para viabilizar o diálogo entre sociedade civil e Poder Público sobre a temática de crianças e adolescentes em situação de rua. Para aprofundar saber mais, indico os seguintes trabalhos: SILVA, Maria Jacinta da (Org.). **Rede Amiga da Criança: Uma experiência de articulação em defesa dos direitos de crianças e adolescentes em situação de rua.** – São Luís; Unicef; Fondation Terre des hommes; Rede Amiga da Criança, 2003.

autoridades locais, de representantes dos serviços municipais, de atores da rede de atendimento e proteção à criança e adolescente, bem como da sociedade civil. A Audiência Pública mostrou-se um evento central no contexto do Projeto, pois, nesta oportunidade, foram ouvidas a população e a rede de proteção sobre as possibilidades e dificuldades no atendimento a crianças e adolescentes em situação de rua da cidade, foram apresentados todos os dados coletados na fase inicial do Projeto, dentre deles, a ausência de uma política pública, a nível municipal, para crianças e adolescentes em situação de rua, e, para fins da presente pesquisa, o que mais nos interessa: foi o momento de formação do GT do Projeto, momento este que, dada sua centralidade para o desenvolvimento do Projeto, será explicado de forma pormenorizada a seguir.

## **2.2 Momento de formação do GT do Projeto “Políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto - SP”**

Na Audiência Pública realizada, partindo das falas dos representantes dos serviços e da população presente, foi vislumbrada a necessidade de articulação entre os serviços municipais que atuam junto a crianças e adolescentes para dar os encaminhamentos necessários para a criação de uma política pública específica para crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto.

Diante disso, foi organizado um Grupo de Trabalho (GT) para se dedicar à discussão da temática de crianças e adolescentes em situação de rua e para o desenho de uma política pública específica, tendo a seguinte composição: representantes das Secretarias Municipais de Assistência Social, Educação, Esporte, Saúde e Cultura, bem como representantes da Guarda Civil Municipal, do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), Conselhos Tutelares, do Educandário, dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), do Sistema de Justiça e do Núcleo de Atendimento Especializado ao Adolescente em Conflito com a Lei (NAI). Ademais, visando atender aos apontamentos da Audiência Pública, foi realizada apresentação de todo o Projeto ao CMDCA, objetivando maior aproximação com o Conselho de Direitos.

Sendo assim, após a Audiência Pública, e visando garantir a formação do GT proposta naquele momento, foram enviados ofícios para todos os serviços indicados, a fim de apresentar o Projeto “Políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto - SP” e de convidar para a participação nas reuniões do GT, designando, para tanto, uma/um representante do serviço ou instituição.

Nesse ponto, cumpre ressaltar que a formação do GT visou garantir uma estratégia intersetorial, de forma que, para as análises feitas a partir do estudo de caso proposto, a composição do GT é um elemento central para o desenvolvimento das atividades do Projeto, bem como para a presente pesquisa. Assim, para a formação do GT, foram considerados os serviços locais e instituições que, direta ou indiretamente, atuam ou deveriam atuar junto de crianças e adolescentes em situação de rua do município. Trata-se de uma informação relevante, na medida em que, constatada a ausência de uma política pública para esse grupo específico de crianças e adolescentes no município, o mapeamento dos serviços que já atuam no atendimento desse grupo consistiu em etapa importante para o mapeamento também de serviços existentes que poderiam atuar na rede de atendimento, porém, por razões que serão melhor analisadas no último capítulo, não o fazem.

Ressalto que, para a elaboração, a implementação e execução de uma política pública para crianças e adolescentes em situação de rua, deve ser considerada a complexidade acentuada da questão, tendo em vista os diversos fatores, dimensões e efeitos que estão presentes na vivência de rua. Nesse sentido, em se tratando do referido grupo, as políticas devem ser compostas por estratégias de promoção, propulsão e proteção por meio de ações articuladas, intensas e complexas. E ainda: a relevância do estudo de políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua, dada a condição de pessoas em desenvolvimento, fundamenta-se na complexidade da questão e, portanto, na necessidade de análise sob múltiplos olhares (RIZZINI, 2019). Trata-se, pois, de uma questão que interessa ao direito, pois, dada as inúmeras vulnerabilidades e permanentes violações a direitos a que esse grupo encontra-se exposto, tem-se a necessidade de repensarmos medidas e ações possíveis para que sejam efetivados seus direitos e garantias fundamentais.

Nesse sentido, desde a formação do GT, houve um esforço para que sempre sejam pautadas as especificidades e demandas de crianças e adolescentes em situação de rua, objetivando a elaboração de uma política pública garantidora e efetivadora de direitos e não uma política pública higienista, pautada em estereótipos e segregacionista.

Considero ainda importante pontuar, mais uma vez, que a ausência de crianças e adolescentes em situação de rua no GT não visou corroborar com uma visão paternalista, que desconsidera a autonomia de crianças e adolescentes. A ausência especificamente no ambiente do GT objetiva compactuar com a ideia de acesso à direitos e com noção de que as instituições e serviços devem se esforçar e trabalhar para a aproximação com grupos vulnerabilizados e garantir a efetivação de direitos sem que, para tanto, os indivíduos sejam obrigados a estar em espaços formais. Nesse ponto, houve um esforço dos membros e

membras do GT em estar em contato constante com crianças e adolescentes em situação de rua, sem que, para tanto, fosse necessário forçá-los a participar de reuniões e eventos.

Apresentado o momento de formação do GT, passo agora a explanação da fase que se deu logo após a composição até o presente momento.

### **2.3 Etapa pós-formação do GT do Projeto “Políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto - SP”**

Formado o GT, foi elaborado pelas/os voluntárias/os que atuam junto ao Projeto vinculadas/os à DPESP um cronograma das reuniões, considerando também os objetivos gerais e específicos de cada etapa do Projeto. Nesse ponto, importante ressaltar que, dada a dinamicidade do Projeto, embora tenha havido um esforço coletivo de cumprimento do Plano de Ação e do cronograma estabelecidos, alguns redesenhos, os quais melhor explanarei a seguir, foram necessários.

A primeira reunião do GT aconteceu em 14 de setembro de 2018, em uma sala na DPESP – Unidade de Ribeirão Preto, localizada à Rua Alice Além Saadi, nº 1256, Nova Riberânia, Ribeirão Preto/SP.

Na ocasião, a partir da consulta das membras/os do GT, ficou definido que as reuniões aconteceriam na última quinta-feira de cada mês, a partir das 14 horas, em uma sala cedida no prédio da Associação Comercial e Industrial de Ribeirão Preto (ACIRP), localizada à Rua Visconde de Inhaúma, nº 489, no centro de Ribeirão Preto. O local para realização das reuniões objetivou estar o mais centralizado e, portanto, acessível para as/os participantes das reuniões. Embora irei me ater a essa análise em tópico específico do capítulo do estudo de caso, adianto-me em afirmar que, embora o Projeto tenha surgido em âmbito institucional da DPESP, a realização das reuniões em local diferente das dependências da referida instituição também buscou não vincular as atividades do Projeto à/ao defensora/defensor da Infância e Juventude de Ribeirão Preto.

A partir do cronograma organizado e traçado, as reuniões do GT tiveram por escopo inicial a apresentação de todos os serviços da rede de atendimento de crianças e adolescentes de Ribeirão Preto, a fim de que todos os componentes do GT se apropriassem da existência e funcionamento dos serviços disponíveis no Município, bem como para possibilitar o mapeamento de serviços que atuam ou poderiam atuar, isolada ou conjuntamente, no atendimento de crianças e adolescentes que se encontram especificamente em situação de rua.

As reuniões de apresentação aconteceram até abril de 2019 e, com base nas discussões levantadas pelos próprios participantes do GT, nas atas das reuniões e de informações disponibilizadas nas apresentações dos serviços, foi elaborado o Relatório Diagnóstico do Projeto “Políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto - SP”, redigido pelas/os voluntárias/os que atuam no Projeto vinculados à DPESP.

Dada a sua importância para o Projeto e para a pesquisa, o Relatório Diagnóstico encontra-se em anexo a esta Dissertação. Como uma das voluntárias que atuam no Projeto junto à DPESP, estive diretamente ligada ao processo de elaboração do documento, auxiliando na sua redação e na sua posterior apresentação para todo o GT. O Relatório Diagnóstico é dividido da seguinte maneira: inicialmente, apresentamos um breve histórico sobre o Projeto e quais os caminhos haviam sido percorridos até o momento da produção do documento; posteriormente, a partir da análise das atas por nós redigidas em todas as reuniões do Projeto, identificamos as principais questões trazidas pelos integrantes do GT no que tange a cada uma das áreas que compõem o GT, dividindo-as nas seguintes categorias: Educação, Saúde, Assistência social, Conselhos, Esporte/Cultura e Sistema de Justiça. Além das questões que foram pinçadas, a partir das atas, fizemos um trabalho de identificação das justificativas que sustentam tais questões, a fim de facilitar na proposição de possíveis ações para, senão solucioná-las, ao menos mitigá-las.

Apresentado o Relatório para o GT, este continuou se reunindo mensalmente, todavia, superada a fase das apresentações dos serviços, as reuniões passaram a ter por objetivo a análise das questões elencadas no Relatório e a consequente discussão de ações possíveis a curto, médio e longo prazo para mitigar e/ou solucionar tais questões a partir de encaminhamentos vislumbrados como adequados e possíveis pelo GT.

Neste mesmo contexto, o Relatório Diagnóstico também foi apresentado em reunião extraordinária do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) em 23 de setembro de 2019. A apresentação buscou ouvir da sociedade civil organizada que compõe e participa das reuniões do Conselho suas impressões sobre o diagnóstico e sobre os serviços públicos municipais voltados para crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto.

Definidas as ações no âmbito do GT, defensores públicos da Infância e Juventude de Ribeirão Preto reuniram-se com as agentes do Centro de Atendimento Multidisciplinar (CAM) e com as/os voluntárias/os do Projeto para definição dos passos seguintes, tendo em vista a efetivação das ações a curto prazo estabelecidas em âmbito do GT. A fim de garantir a continuidade e coesão do trabalho, as ações foram categorizadas em: fluxos, ofícios, reuniões

e outros, sendo estas últimas de caráter residual. Posteriormente, defensores públicos, agentes e voluntários do Projeto dividiram entre si os encaminhamentos a serem tomados para que as ações a curto prazo fossem realizadas.

É nesse momento, com o aprofundamento e desenvolvimento do Projeto, que, em âmbito do GT, foram levantados e discutidos sistematicamente três pontos relativos à elaboração de uma política pública para crianças e adolescentes em situação de rua em Ribeirão Preto: 1) a necessidade de criação de um serviço de acolhimento específico para crianças e adolescentes em situação de rua; 2) a necessidade de aprimoramento do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV); e 3) a necessidade de criação e fortalecimento de fluxos entre os serviços. Foram, pois, pontos determinantes para a definição do caminho a ser percorrido e dos encaminhamentos a serem dados pelo Projeto e para meus estudos enquanto pesquisadora e participante do Projeto.

Acerca da necessidade de criação de um serviço de acolhimento específico para atendimento de crianças e adolescentes em situação de rua, as Resoluções Conjuntas nº 1 de 2016 e nº 1 de 2017 do CNAS e CONANDA tratam dessa demanda. Aquela estabelece o conceito de crianças e adolescentes em situação de rua, além de incluir orientações técnicas acerca do serviço de acolhimento para esse grupo específico (BRASIL, 2016). Essa, por sua vez, traz diretrizes políticas e metodológicas voltadas às/aos profissionais do SUAS para o atendimento do público infante-juvenil que se encontra nas ruas (BRASIL, 2017).

O ponto chave desses dois documentos consiste nas considerações sobre as particularidades que devem ser cumpridas pelos serviços, incluindo, pois, o serviço de acolhimento, que atuam junto de crianças e adolescentes em situação de rua. Dadas as diversas e constantes violações de direitos a que esse público encontra-se submetido, tais serviços devem ser orientados a partir de uma metodologia específica, que esteja comprometida com práticas e intervenções que rompam com estigmas e preconceitos e que não tenham um caráter higienista e repressor. Ademais, esses serviços devem contar com um corpo profissional capacitado e alinhado a processos de construção e reafirmação de identidade, pertencimento e integração.

Ainda que o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária aponte que os serviços de acolhimento institucional não devam ter público categorizado, a fim de se evitar estigmatizações (BRASIL, 2006), a prática tem demonstrado que esses serviços não conseguem suprir as necessidades peculiares de crianças e adolescentes em situação de rua. Isso porque, tradicionalmente, esses serviços possuem regras rígidas para entrada, permanência e saída, o

que acarreta no desligamento constante dos programas e na dificuldade de criação de vínculos com esse grupo específico de crianças e adolescentes. Assim, a partir do que o CONANDA e o CNAS estabelecem, os serviços de acolhimento para crianças e adolescentes em situação de rua devem ser baseados em processos e metodologias diferenciados para atendimento desse público, não possuindo natureza de acolhimento compulsório.

No âmbito do GT, membras e membros concluíram que a ausência, a nível local, de um serviço de acolhimento específico para crianças e adolescentes em situação de rua caracteriza-se como um complicador na construção de uma rede de atendimento completa, capaz de atender às demandas desse grupo de maneira integralizada. Em razão das especificidades e da própria finalidade desse serviço, dificilmente outros serviços integrantes da rede apresentarão características semelhantes a ele, sobretudo no que diz respeito à possibilidade de pernoite permanente ou esporádica.

Todavia, dadas as próprias limitações do Projeto, membras e membros do GT entenderam que, no presente momento, os esforços para a elaboração da política pública para crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto devem estar centrados no delineamento de fluxos entre os serviços e no aprimoramento do SCFV, a fim de que uma política pública pudesse começar a ganhar contornos concretos. A criação de um serviço de acolhimento, conforme todas as diretrizes e especificações estabelecidas pelas Resoluções supracitadas, não deixa de se fazer medida necessária no contexto municipal. Contudo, a escolha pela definição de fluxos e pelo fortalecimento do SCFV, neste momento, consiste em decisão estratégica a partir dos arranjos institucionais locais e do cenário de intersetorialidade construídos ao longo do desenvolvimento do Projeto.

Em relação à necessidade de aprimoramento do SCFV, caracterizou-se como um ponto relevante de redesenho do Projeto e, conseqüentemente, da pesquisa. Além de se colocar como uma demanda a nível municipal, haja vista a precarização e sucateamento do serviço, no âmbito do Projeto, a expansão e o fortalecimento do SCFV apresentou-se como uma possibilidade para o atendimento de crianças e adolescentes em situação de rua. Significa que, embora, atualmente, esse serviço não tenha por objetivo e tampouco infraestrutura para o atendimento desse grupo específico, o SCFV mostra-se como um serviço que pode integrar a rede de atendimento a crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto.

Apresentado o Relatório Diagnóstico para o GT, houve a identificação do SCFV como um serviço de potencial relevância no contexto local. Dessa forma, o foco do Projeto passou a ser o planejamento de uma política pública centrada no atendimento de crianças e adolescentes em situação de rua por esse serviço. Assim, até momento do exame de

qualificação deste trabalho, o problema de pesquisa apresentado seguiu esse redesenho do Projeto. Foi, pois, neste momento que o SCFV passou a ser identificado com um serviço com potencial para ser central na elaboração de uma política pública para crianças e adolescentes em situação de rua do município.

Isso porque, embora precarizado em termos de infraestrutura, esse serviço consiste em uma referência para crianças e adolescentes, sobretudo aos que se encontram em áreas periféricas do município, no que se refere ao desenvolvimento de atividades de contraturno, lazer e culturais.

Em termos locais, a identificação do SCFV como um serviço de extrema relevância no contexto local passou por um processo de estudos acerca do serviço e de debates em âmbito do GT. Além disso, durante os meses de fevereiro e março de 2020, defensores públicos e as voluntários e voluntárias que atuam no Projeto dedicaram-se a visitar todos os núcleos de SCFV de Ribeirão Preto, elaborando relatórios a cada visita. A partir disso, apresentados os relatórios de visitas ao GT, foram elencadas medidas para o aprimoramento e fortalecimento do serviço.

Embora tenha havido um importante redesenho a nível do Projeto e da presente pesquisa no que diz tange a uma política pública centralizada no aprimoramento do SCFV, considero relevante trazer as especificidades desse serviço em Ribeirão Preto, bem como apresentar os dados que foram possíveis de serem coletados e sistematizados a partir das visitas realizadas.

As informações aqui presentes sobre esse serviço encontram-se em normativas de âmbito federal, sendo elas: Resolução CNAS nº 109/2009, que apresenta o SCFV, elencando o seu público-alvo, objetivos gerais e específicos para as faixas etárias atendidas, as condições necessárias para a sua oferta, o impacto social esperado com o serviço, o período de funcionamento, entre outras informações; Resolução nº 1/2013, da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e do CNAS, que trata do reordenamento do SCFV e, entre outras proposições, elenca onze situações consideradas prioritárias para a inclusão de usuários no serviço, estando incluso o público infanto-juvenil em situação de rua<sup>12</sup>; e Portaria nº 134/2013, a qual dispõe sobre o cofinanciamento federal do SCFV, por meio do Piso Básico Variável - PBV. Além disso, para além do arcabouço legal, as informações também foram coletadas a partir de discussões em âmbito do GT e de visitas realizadas aos núcleos municipais em que o serviço é prestado.

---

<sup>12</sup> Art. 3º Considera-se em situação prioritária para inclusão no SCFV, as crianças, adolescentes e pessoas idosas: [...] X – crianças e adolescentes em situação de rua.

De maneira geral, o SCFV consiste em um serviço da Proteção Social Básica do SUAS, ofertado pelo Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) ou em centros de convivência. Nesse último caso, o acesso ao serviço deve se dar, necessariamente, por meio de encaminhamento feito pelo CRAS. Sendo assim, há uma estreita ligação entre SCFV e os CRAS.

Os objetivos do SCFV são complementar o trabalho social do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); prevenir a institucionalização e a segregação de crianças, adolescentes, jovens e idosos, em especial, das crianças com deficiência; promover acessos a benefícios e serviços socioassistenciais; promover acessos a serviços setoriais (educação, saúde, cultura, esporte e lazer); favorecer o desenvolvimento de atividades intergeracionais, propiciando trocas de experiências e vivências; e fortalecer as relações familiares e comunitárias.

Assim, pode-se afirmar que consiste em uma forma de intervenção social planejada que cria situações desafiadoras, estimula e orienta os usuários na construção e reconstrução de suas histórias e vivências individuais, coletivas e familiares. Trata-se, pois, de um serviço de caráter preventivo e proativo, que se encontra pautado na defesa e afirmação dos direitos e no desenvolvimento de capacidades e potencialidades, com vistas ao alcance de alternativas emancipatórias para o enfrentamento da vulnerabilidade social (RIBEIRÃO PRETO, 2018).

O público alvo do SCFV são crianças, jovens e adultos; pessoas com deficiência; pessoas que sofreram violência; vítimas de trabalho infantil; jovens e crianças que não se encontram matriculados na rede de ensino; adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas; idosos sem amparo da família e da comunidade ou sem acesso a serviços sociais; e pessoas que estejam inseridas no Cadastro Único.

Nos núcleos de SCFV são desenvolvidas, em sua maioria, atividades artísticas, culturais, de lazer e esportivas e, em se tratando de crianças e adolescentes, atividades de contraturno escolar. Tendo por estrutura uma divisão etária e intergeracional, os usuários do SCFV são organizados nos seguintes grupos: crianças até 6 anos; crianças e adolescentes de 6 a 15 anos; adolescentes de 15 a 17 anos; jovens de 18 a 29 anos; adultos de 30 a 59 anos; pessoas idosas.

A partir dessas características gerais, resta evidente que o serviço consiste em um elemento central para a rede de proteção de crianças e adolescentes, com potencial para o atendimento do grupo específico que se encontra em situação de rua.

Em termos locais, a identificação do SCFV como um serviço de extrema relevância no contexto local passou por um processo de estudos acerca do serviço, de debates entre defensores públicos, voluntários, equipe do CAM e demais integrantes do GT e de visitas aos núcleos de convivência por parte dos defensores públicos e voluntários que atuam junto ao Projeto<sup>13</sup>.

Em Ribeirão Preto, considerando o público de 6 a 15 anos, o SCFV é prestado por quatorze núcleos de maneira direta pelo Poder Público. Em se tratando da prestação do serviço por entidades e organizações sociais, há vinte e três núcleos que atendem o público de 06 a 14 anos e um núcleo de atendimento para adolescentes de 15 a 17 anos. Para fins da pesquisa e do Projeto, são objetos de estudo apenas os núcleos em que o serviço é prestado em caráter público, quais sejam: Bonfim Paulista; Presidente Dutra; Adelino Simione; Vila Mariana; Horto Municipal; Branca Sales; Cynira Said; Jardim Marchesi; Maria Nilde Mascellani; Estação do Alto; Vila Albertina; CAIC; Adão do Carmo Leonel; e Marincek. Cumpre ressaltar que todos os núcleos encontram-se em regiões e bairros periféricos do município.

No que diz respeito ao número de crianças e adolescentes atendidos pelo SCFV em Ribeirão Preto, partindo das informações prestadas no momento das visitas, são atendidos, em média, 600 crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos. Esse dado mostra-se relevante na medida em que, pelo que estabelece o Plano Municipal de Assistência Social, elaborado e aprovado em 2018 com validade até 2021, a capacidade de atendimento dos núcleos de SCFV prestado pelo Poder Público é de 1.104 crianças. Sendo assim, os núcleos de SCFV do município atendem pouco mais de 50% do que o próprio Poder Público afirma ter capacidade para atender.

Outro dado pertinente em relação ao SCFV de Ribeirão Preto diz respeito à infraestrutura dos núcleos locais. Em todos os quatorze núcleos visitados, as instalações são amplas, contando com quadra de esportes, hortas coletivas, salas para realização de atividades lúdicas e escolares, cozinha, almoxarifado, salas para atividades de multimídia com computadores e televisão. Todavia, em alguns núcleos, resta evidente a falta de manutenção dos espaços pelo Poder Público, representando, em alguns casos, perigo para as crianças, adolescentes e para os funcionários.

---

<sup>13</sup> Durante os meses de fevereiro e março de 2020, defensores públicos da Vara da Infância e Juventude de Ribeirão Preto e os voluntários e voluntárias que atuam no Projeto dedicaram-se a visitar todos os núcleos de SCFV de Ribeirão Preto, elaborando relatórios a cada visita. A partir disso, apresentados os relatórios de visitas ao GT, foram elencadas medidas para o aprimoramento e fortalecimento do serviço.

Em todos os núcleos de SCFV são oferecidas refeições (café da manhã, lanche da manhã e almoço para o público das atividades matutinas e almoço e lanche da tarde para o público das atividades vespertinas), o que indica, por si só, a relevância do serviço também no que tange à alimentação para crianças e adolescentes que se encontram em condições de vulnerabilidade social. Convém ressaltar, neste ponto, a efetivação do direito à alimentação, previsto na CF/88<sup>14</sup> e no ECA/90<sup>15</sup> como um dever do Estado, direito este, evidentemente, violado nos casos de crianças e adolescentes em situação de rua.

No que diz respeito aos recursos humanos, todos os núcleos contam ao menos com um/a educador/a e um/a coordenador/a. Em nove núcleos, há um/a funcionário/a exclusivamente para o preparo das refeições; no restante, educadores e coordenadores são os responsáveis pelo preparo das refeições, implicando, pois, em uma pausa nas atividades que são desenvolvidas junto às crianças e adolescentes, e evidente sobrecarga de trabalho para as/os profissionais. A limpeza dos espaços, até o momento das visitas, era realizada por pessoas que estavam em cumprimento de pena de prestação de serviço à comunidade, não havendo, assim, uma relação permanente e duradoura entre indivíduo e núcleos.

Acerca das atividades desenvolvidas junto a crianças e adolescentes, todos os núcleos possuem diversos materiais pedagógicos (livros, quebra-cabeças, jogos, filmes), bem como materiais para desenvolvimento de atividades artísticas e esportivas (papeis, tintas, pinceis, cartolinas, lápis, canetas coloridas, bolas de futebol, de vôlei, de basquete). Assim, em termos materiais, os núcleos visitados mostram-se bem equipados. Contudo, a partir das visitas realizadas, restou evidente que não há um projeto político-pedagógico que estabeleça diretrizes, metodologia e eixos de atividades para o SCFV enquanto um projeto coletivo, dependendo, pois, exclusivamente das propostas dos educadores e coordenadores de cada núcleo e da adesão das crianças e adolescentes às atividades sugeridas.

Pelos debates no âmbito do GT e pelas visitas realizadas, a questão sobre a necessidade de adequação dos espaços e das atividades pedagógicas desenvolvidas no SCFV mostrou-se imprescindível para o atendimento de crianças e adolescentes em situação de rua. Isso porque, há uma infantilização dos espaços dos núcleos, tornando-os pouco atrativos para os adolescentes, e uma descontinuidade e pouca variedade de atividades propostas em razão

---

<sup>14</sup> Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, **à alimentação**, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (grifo meu).

<sup>15</sup> Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, **à alimentação**, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária (grifo meu).

da ausência de um projeto político-pedagógico que estabeleça diretrizes para o desenvolvimento de atividades do serviço.

Em relação à necessidade do SCFV atender crianças e adolescentes em situação de rua do município, conforme Relatório Diagnóstico, foi apontada como justificativa o fato de que o CRAS, órgão responsável pelo encaminhamento para o referido serviço, não atender crianças e adolescentes desacompanhados de responsáveis. Isso implica na impossibilidade de atendimento de crianças e adolescentes que estejam na rua e que já tenham rompido por completo os vínculos familiares.

Outra questão trazida pelos integrantes do GT diz respeito à necessidade de ampliação do número de vagas de atendimento no SCFV e do próprio serviço, bem como uma maior distribuição territorial. Isso decorre dos seguintes contextos atuais: há uma dificuldade de acesso ao serviço pelo gargalo criado pela triagem do CRAS, não há vagas suficientes para o atendimento, há o sucateamento das estruturas dos núcleos e a concentração do serviço em poucas áreas da cidade.

Pelas visitas realizadas aos núcleos, tais questões trazidas em âmbito do GT mostraram-se incontroversas. Sem a ampliação do serviço, acompanhada de um fortalecimento e melhoria das instalações, sem a elaboração de um projeto político-pedagógico para desenvolvimento de atividades e sem o estabelecimento de facilitações no acesso, o atendimento de crianças e adolescentes em situação de rua não será possível. Além disso, na ausência de tais medidas, o número estabelecido no Plano Municipal de Assistência Social não apenas se manterá inatingível, como também continuará sendo irrazoável.

Ainda que com diversas limitações relativas à infraestrutura e recursos pessoais em razão da precarização do serviço, o SCFV tem se mostrado uma referência no que diz respeito à possibilidade de trocas culturais e de vivências, ao desenvolvimento do sentimento de pertença e de identidade, ao fortalecimento de vínculos familiares e ao incentivo da socialização e da convivência comunitária, sendo prestado de maneira a atender algumas das demandas locais, sobretudo no que diz respeito ao público de 6 a 14 anos que se encontra nas áreas periféricas do município.

Todavia, passado o momento de aprovação no exame de qualificação, o foco exclusivo no SCFV passou a ser questionado pelo GT do Projeto. Isso porque, com o acirramento da pandemia de COVID-19, os núcleos de SCFV de Ribeirão Preto tiveram suas atividades presenciais suspensas. Diante de uma situação atípica e grave, a centralidade do referido serviço para o desenho da política pública foi discutida no âmbito do GT, uma vez que, interrompidas suas atividades, as medidas anteriormente pensadas para o fortalecimento do

serviço ficaram substancialmente prejudicadas. Dessa forma, os integrantes do GT definiram que o foco, ao invés de se concentrar em ações de fortalecimento do SCFV, deveria ser no estudo e estabelecimento de fluxos para o atendimento de crianças e adolescentes em situação de rua em Ribeirão Preto.

No âmbito do GT, a necessidade de criação de fluxos entre os serviços que atuam junto ao público infanto-juvenil surgiu como uma questão a ser trabalhada, tendo em vista que, caso existissem fluxos pré-estabelecidos entre os serviços, algumas demandas de crianças e adolescentes em situação de rua poderiam ser atendidas de maneira satisfatória. Para além da questão de atendimento de demandas, a criação e fortalecimento de fluxos dizem respeito, em última instância, a garantia e efetivação de direitos. A partir das discussões realizadas nas reuniões do GT, restou evidente a necessidade de institucionalização de uma rede de serviços, interligados por fluxos, capaz de atender de maneira integral e multidisciplinar sujeitos que têm seus direitos e garantias constantemente violados e que se encontram em situação de extrema vulnerabilidade.

Vale destacar que é fundamental que os fluxos criados sejam instituídos como política pública e pactuados entre as respectivas Secretarias e organizações. Isso porque, a partir do GT, foi possível verificar que muitas articulações são personificadas ou funcionam como política de governo, perdendo-se no tempo com a troca das pessoas que estão à frente dos serviços ou com a mudança de gestão, acarretando prejuízos significativos para o atendimento de crianças e adolescentes em situação de rua.

Não menos importante ressaltar que, em razão da pandemia de COVID-19, em março de 2020, as reuniões e os encaminhamentos do Projeto que demandavam atuação presencial foram suspensos. Assim, ainda que algumas das atividades de pesquisa não tenham sido afetadas, o andamento do Projeto acabou por ser prejudicado pela impossibilidade da realização de atividades presenciais, sobretudo no que diz respeito à própria dinâmica já estabelecida no âmbito do GT.

Porém, para que não houvesse uma descontinuidade e conseqüente interrupção nos trabalhos, os defensores públicos da Infância, a equipe do CAM da DPESP e os voluntários do Projeto continuaram a se reunir virtualmente para a continuidade das atividades e para a definição dos próximos passos do Projeto. Foram realizadas ainda reuniões *online* com os integrantes do GT, para o repasse de todos os encaminhamentos que haviam sido estabelecidos e que tiveram o devido prosseguimento.

Por fim, cumpre pontuar que, para a elaboração do Relatório de Qualificação, bem como para a produção do presente texto de dissertação, as suspensões das atividades presenciais do Projeto não representaram prejuízo em termos de conteúdo a ser apresentado.

Assim, após a aprovação no exame de qualificação, tomando os apontamentos e discussões levantadas naquele momento, bem como levando em consideração a intensificação da pandemia, com o desenvolvimento de todas as atividades do Projeto e acadêmicas no formato remoto e, sobretudo, a suspensão das atividades nos núcleos do SCFV, a pesquisa ganhou novos contornos. Nesse momento, a fim de dar prosseguimento ao presente trabalho, o problema de pesquisa foi definido como: a partir do contexto intersetorial do Projeto “Políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto - SP”, a judicialização da política pública com foco no estabelecimento de fluxos de atendimento para crianças e adolescentes em situação de rua mostra-se via adequada para efetivação de direitos desse grupo?

A partir dos encaminhamentos dados, defensores públicos, agentes do CAM e os voluntários elaboraram um Relatório de Atividades e Resultados a ser apresentado para todos os integrantes do GT em reunião realizada, de maneira virtual, ao fim do primeiro semestre de 2020. Na ocasião, a partir do referido relatório, foram debatidos os desenhos dos fluxos que estavam começando a ser delineados para a elaboração da política pública para crianças e adolescentes em situação de rua do município, desenhos esses que foram pensados a partir de todas as discussões realizadas no âmbito do GT.

Ao longo de 2021, todos os esforços dos integrantes do GT foram voltados para o desenho e definição dos fluxos entre os serviços, bem como para discussão sobre os possíveis gargalos e afunilamentos que podem deles decorrer. Esclareço que, no âmbito do Projeto, todos os tensionamentos, discussões e avanços obtidos até o presente momento são frutos de um trabalho coletivo e que foram possibilitados a partir de uma estratégia intersetorial.

É, pois, nesse cenário de desenvolvimento de um projeto que visa, em contexto intersetorial, elaborar uma política pública para crianças e adolescentes em situação de rua em Ribeirão Preto que o presente trabalho encontra-se inserido. Assim, enquanto pesquisadora participante, o histórico do Projeto tópico extremamente relevante para a pesquisa e está intimamente vinculado às temáticas que serão abordadas nos capítulos seguintes.

### **3 CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL: HISTÓRICO DE VIOLAÇÕES E LUTA POR DIREITOS**

No presente capítulo, apresentarei os aportes teóricos acerca da temática de crianças e adolescentes em situação de rua no Brasil. Nesse ponto, ressalvo que as imersões e aprofundamentos sobre essa questão social, em sua maioria, foram feitas com base em trabalhos realizados por pesquisadoras e pesquisadores do Serviço Social. Assim, com base nas definições sobre esse público infanto-juvenil e suas especificidades, traçarei um breve histórico dos direitos das crianças e adolescentes no Brasil e, a partir disso, apresentarei os principais marcos normativos no tocante à garantia de direitos a esse grupo. Além disso, com base em trabalhos jurídicos, busquei fundamentar a compreensão de crianças e adolescentes em situação de rua enquanto grupo titular de direitos coletivos, entendimento este que, como explicado anteriormente, consiste no fio-condutor do presente trabalho.

Por fim, visando os objetivos específicos da presente pesquisa, com base nos marcos normativos analisados, elencarei as questões-chaves para a elaboração, implementação e execução de uma política públicas para esse público específico.

#### **3.1 Crianças e adolescentes em situação de rua como grupo titular de direitos coletivos**

A relevância da temática sobre crianças e adolescentes em situação de rua fundamenta-se, dentre outras razões, na necessidade de trazermos ao debate a alta vulnerabilidade social em que essa população se encontra, estando constantemente sujeita a violações de direitos fundamentais. Em se tratando da população em situação de rua no geral, ainda que as pessoas possam integrar uma zona de assistência, formar uma rede social entre os pares na mesma condição e receber ajuda ocasional advinda por meio de ações comunitárias promovidas por organizações não-governamentais (ONGs), por instituições religiosas, por associações, entre outros, é evidente que a população em situação de rua encontra-se em condição de flutuação na tessitura social e povoam seus interstícios sem encontrar um lugar designado e reconhecido (FIORATI *et al*, 2014).

A vivência na rua é marcada pela marginalização dos sujeitos, acarretando o declínio da sociabilidade e a reversão das identidades e das formas de coesão e solidariedade. Esses processos geram fraturas e rupturas do vínculo social, resultando em exclusão dos processos sociais e quebra das redes sociais de suporte (FIORATI *et al*, 2014, p. 1460). Nesse contexto,

a exclusão social deve ser entendida não como uma incapacidade de desenvolvimento de condutas adaptativas, mas sim como a falta de acessibilidade aos bens materiais e imateriais produzidos pela sociedade e como a submissão a uma condição existencial marcada por violências, injustiças e desigualdades.

A ampliação do conceito de pobreza, em razão da perspectiva da exclusão e da vulnerabilidade, contexto em que crianças e adolescentes em situação de rua encontram-se, coloca-nos diante de uma realidade multifacetada de carências e privações, as quais se sustentam reciprocamente e que produzem e reproduzem um sistema de pobreza crônica (CARNEIRO, 2005).

Nesse ponto, compreendendo a pobreza no Brasil enquanto estrutural, conceito este trazido por Milton Santos (2002), o autor indica que a pobreza tem três fases, quais sejam: pobreza incluída, marginalidade e pobreza estrutural. A pobreza incluída caracteriza pela sazonalidade e acidentalidade, ocorrendo apenas em determinados períodos. Para o autor, essa fase da pobreza antecede o fenômeno da globalização enraizada. Acerca da fase da marginalidade, esta é resultado do processo econômico da divisão do trabalho, na medida em que, simultaneamente ao desenvolvimento econômico, o consumo torna-se elemento crucial e determinante para as relações humanas. Assim, os indivíduos que não possuem capacidade de consumir passam a estar à margem do sistema (RIBAS, 2014).

Por fim, a pobreza estrutural, que nos interessa em razão do contexto brasileiro, caracteriza-se pela acentuação da marginalidade e conseqüente indiferença do Poder Público, bem como da sociedade diante dos processos de vulnerabilização de determinados sujeitos. Isto é, o fenômeno da pobreza deixa de ser visto como um problema social a ser tratado coletivamente e passa a ser ignorado, colocado como uma situação de normalidade, ao passo que, os trabalhos voltados para sua erradicação passam a ser compreendidos como inúteis (RIBAS, 2014). Para Milton Santos, nessa fase da pobreza, “atacam-se, funcionalmente, as manifestações de pobreza, enquanto estruturalmente se cria a pobreza a nível do mundo.” (SANTOS, 2002, p. 73).

Nesse contexto, o fenômeno das populações em situação de rua apresenta diversas determinações, como a precarização ou o rompimento total das relações de trabalho formal e dos vínculos familiares e comunitários. Esses fatores conduzem à perda de suporte familiar, comunitário e da identidade social de trabalhador e à sobrevivência em condições de desabrigo, o que resulta em uma condição de sobrevivência sub humana. A situação de rua tende a se estabelecer já na adolescência e juventude, em grupos sociais em situação de

pobreza extrema e que apresentam altos índices de vulnerabilidade social (FIORATI *et al.*, 2016).

Garantir o acesso a direitos à população em situação de rua, incluindo, pois crianças e adolescentes, consiste em um autêntico direito coletivo, haja vista que a consagração pelo Estado brasileiro consagrou na Constituição Federal de 1988 (CF/88) como um de seus fundamentos a dignidade da pessoa humana (art.1º, III, CF/88) e, dentre seus objetivos, a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais (art.3º, III, CF/88) (BRASIL, 1988). Por essa razão, a compreensão desse grupo específico de crianças e adolescentes enquanto grupo titular de direitos coletivos caracteriza-se como fundamental para todo esse trabalho.

Considerando, pois, que o fio-condutor do presente trabalho seja considerar crianças e adolescentes em situação de rua enquanto grupo titular de direitos coletivos, mostra-se essencial trazer qual o entendimento de direito coletivo adotado. Sendo assim, para fins do presente trabalho, direitos coletivos são aqueles que se inserem em uma esfera de atividade estatal para sua efetivação, não sendo suficiente a mera previsão constitucional (ZUFELATO, 2019). Sobre os direitos coletivos, Camilo Zufelato afirma:

[...] demandam uma *postura ativa do Estado* na sua implementação – aí está a relevância das políticas públicas como instrumento de alcance da efetividade de direitos –, com obrigações de *facere e praestare*, que muito se diferenciam da postura absenteísta do Estado liberal burguês comprometido tão somente com os direitos de primeira geração (ZUFELATO, 2019, p. 519)

Nesse ponto, reputo importante trazer um aprofundamento acerca da denominação adotada ao longo dessa dissertação. Isso porque, considerando crianças e adolescentes em situação de rua enquanto um grupo específico e titular de direitos, acredito ser fundamental contextualizar e justificar a escolha por essa denominação. Conforme explanado no capítulo anterior, a escolha pelo uso da denominação “criança e adolescente em situação de rua”, além de estar alinhada com a perspectiva de crianças e adolescentes em situação de rua enquanto grupo titular de direitos coletivos, explora todos os sentidos e compreensões do significado “estar na rua”. Sendo assim, trarei um aporte histórico para contextualização de crianças e adolescentes em situação de rua no Brasil, compreendo as lutas e tensionamentos desse grupo específico para a construção enquanto grupo titular de direitos coletivos.

No contexto brasileiro, a temática de crianças e adolescentes em situação de rua começou a ganhar visibilidade nos anos 1970, sendo que eram conhecidos como “menores

abandonados”. Para muitos pesquisadores, o momento de crise<sup>16</sup>, que perdurou nos 1980, bem como a emergência de movimentos sociais e democráticos foram decisivos para que esse grupo específico de crianças e adolescentes tivesse destaque em termos políticos e sociais (RIZZINI, 2003). Nesse ponto, ressalto que, embora a temática tenha ganhado espaço a partir da década de 1970, não implica afirmarmos que esse grupo específico de crianças e adolescentes não estava nas ruas brasileiras desde muito antes<sup>17</sup> e, sobretudo, não significa que antes disso não havia movimentos sociais tensionando e trazendo ao debate público a questão de crianças e adolescentes em situação de rua.

A partir da década de 1980, algumas pesquisas sociais foram realizadas junto a esse público infanto-juvenil, principalmente nas cidades de São Paulo e do Rio de Janeiro, sendo que a denominação que passou a ser utilizada então foi “meninos de rua” e “crianças de rua”. Nesse ponto, cumpre destacar que as pesquisas tinham por objetivo traçar um perfil das crianças e adolescentes que se encontravam na rua, constituindo, desde aquela época, em tentativas de mudanças na compreensão e na representação desse grupo (RIZZINI, 2003).

Ademais, a categoria “crianças de rua” passou a ser utilizada em um contexto de debates da Sociologia da Infância, a partir da qual o interesse não se restringia a definir e categorizar as crianças e adolescentes que estão nas ruas para moradia, trabalho ou lazer. A questão central passou a ser problematizar e questionar as visões estigmatizadoras e, sobretudo, excludentes, desse grupo específico de crianças e adolescentes que desafiava e segue desafiando os conceitos tradicionais de infância. Nesse sentido, Benno Glauser afirma que “o conceito de ‘menino de rua’ torna-se necessário quando se fala das crianças que se encontram fora do que é considerado ‘normal’.” (GLAUSER, 1990, p. 145). Em igual sentido, o pesquisador Louis Aptekar, ao realizar uma pesquisa com crianças em situação de rua nos anos 1980 no Equador, afirmou que estas causavam o que denominou de “dissonância cognitiva” nos adultos, tendo em vista que tensionavam e, em muitas das vezes, rompiam com a noção de infância inocente e dependente da proteção da família para sua sobrevivência (APTEKAR, 1988).

Nesse contexto, a obra “O trabalho e a rua: crianças e adolescentes no Brasil urbano dos anos 80”, publicada em 1991, para além de trazer visibilidade para a temática, representou

---

<sup>16</sup> A crise a que me refiro aqui consiste na acentuação da desigualdade socioeconômica, aumento da inflação, aumento da dívida externa e do déficit fiscal (RIZZINI, 2003). Para além disso, ressalto que, na referida época, o Brasil estava vivendo uma crise política, estando ainda sob o regime ditatorial.

<sup>17</sup> Márcia Elizabeth Gatto Brito (2011), em trabalho sobre a política de recolhimento de crianças e adolescentes em situação de rua na cidade do Rio de Janeiro, afirma que as primeiras crianças e adolescentes em situação de rua eram aqueles filhos/as de escravas e imigrantes que se dirigiam ao centros urbanos em busca de trabalho, localizando temporalmente, seu surgimento após o advento da Lei do Ventre Livre (GATTO BRTIO, 2011).

uma mudança de paradigma na compreensão da realidade de crianças e adolescentes em situação de rua no Brasil. Reunindo pesquisas de diversos pesquisadores e cientistas sociais, a obra revelou um dado importante sobre quem compõem esse grupo específico: ao contrário do que se imaginava, as crianças e adolescentes em situação de rua no Brasil não eram, à época, “menores abandonados”, tendo em vista que a maioria não tinha rompido os vínculos familiares e as respectivas famílias não eram “desestruturadas”, conforme a mídia e a sociedade brasileira no geral pregavam (RIZZINI, 2003). A maioria das crianças e adolescentes, então, buscavam nas ruas a realização de atividades informais para que pudessem contribuir com a renda familiar.

Além disso, a partir das pesquisas feitas, a temática de crianças e adolescentes em situação de rua começou não só a ganhar visibilidade, como também passou a ser discutida e entendida a partir de diferentes enfoques, evidenciando, pois, a sua complexidade.

Sendo assim, a denominação desse grupo específico de crianças e adolescentes também foi sendo modificada à medida que novos elementos e novas perspectivas passaram a ser incorporadas. Assim, para abarcar as crianças e adolescentes que moravam nas ruas, bem como aqueles que nelas estavam a maior parte do dia para trabalhar, a denominação passou a ser “meninos nas ruas”. Posteriormente, a partir de uma preocupação com a questão de gênero, o grupo passou a ser chamado de “meninos e meninas nas ruas”. Por fim, e mais recentemente, a fim de denotar a possibilidade de mudança e para abarcar os diversos sentidos de estar nas ruas, a denominação utilizada para se referir a esse grupo tem sido “crianças e adolescentes em situação de rua”. (RIZZINI, 2003).

Nesse sentido, o termo “crianças e adolescentes em situação de rua” objetiva dar visibilidade a crianças e adolescentes que têm a rua como seu referencial. Assim, não considera apenas as crianças e adolescentes que romperam completamente com vínculos familiares e que não possuem um local fixo para moradia. Tal denominação considera também crianças e adolescentes que, em razão do trabalho infantil, passam a maior parte dos seus dias nas ruas, seja realizando trabalhos informais, tais como venda de utensílios domésticos, vendas de produtos alimentícios, e limpeza e guarda de carros, além de considerar as crianças e adolescentes que estão nas ruas por lazer e pelo *ethos* da liberdade<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> A produção acadêmica dos anos de 1990, ao realizar pesquisas com crianças e adolescentes em situação de rua, passou a estudar os processos que estão intrincados na imagem da rua enquanto um espaço de total liberdade, bem como a imagem da rua enquanto um espaço para conquista de melhores condições de vida. Nesse sentido, em uma sociedade capitalista e que incentiva cada vez mais o consumo e o imediatismo, a rua também passa a ser vista como uma possibilidade de ascensão social para crianças e adolescentes, incluindo, pois, o envolvimento com atividades ilícitas. Para um aprofundamento sobre o assunto, indico: VOGEL, Arno; MELLO, Marco Antônio da Silva. Da casa a rua: a cidade como fascínio e descaminho. In: FAUSTO, Ayrton;

Nesse mesmo sentido, para fins de pesquisas, bem como para o desenvolvimento de uma metodologia específica de trabalho junto a esse grupo, a Resolução Conjunta CNAS/CONANDA nº1 de 15 de dezembro de 2016, a qual será melhor explorada mais a frente, traz o seguinte conceito de criança e adolescente em situação de rua:

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

Assim, o conceito normativo de crianças e adolescentes em situação de rua também evidencia a característica da heterogeneidade desse grupo. Todavia, para além da denominação em comum, é necessário que expliquemos os pontos de convergência entre as crianças e adolescentes que são reconhecidos especificamente nesse grupo.

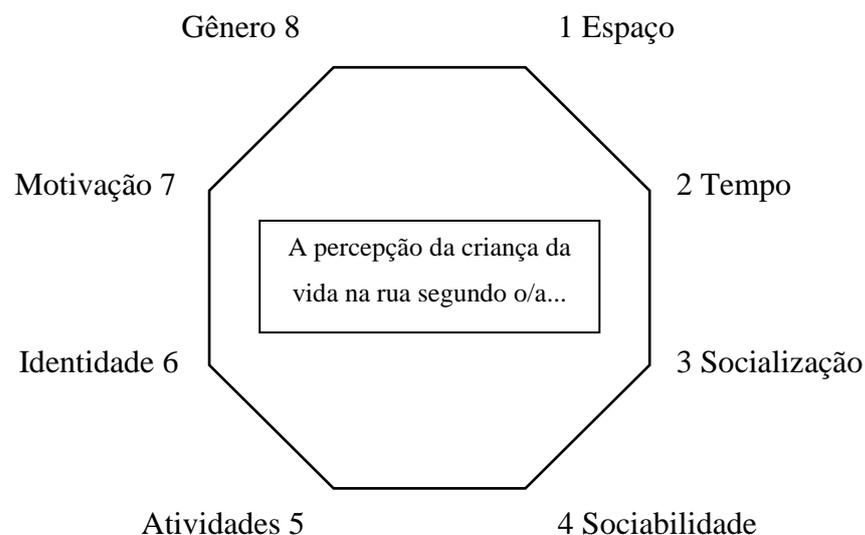
Anteriormente, para definir quais seriam as crianças e adolescentes que seriam reconhecidos em situação de rua, era utilizado o binômio que considerava duas dimensões, quais sejam: a dimensão social, a qual dizia respeito às relações ou não-relações com adultos responsáveis; e a dimensão física, que estava intimamente relacionada ao tempo de permanência da criança e do adolescente nas ruas (RIZZINI, 2003). Assim, a identificação de crianças e adolescentes em situação de rua considerava apenas os aspectos de contato com adultos responsáveis e tempo nas ruas, sendo que a categoria de criança e adolescente em situação de rua caracterizava-se pela combinação dos extremos: ausência ou menor frequência de relações com adultos responsáveis e permanência integral nas ruas.

Contudo, essa definição bidimensional, dada a complexidade da temática e a multiplicidade de fatores e trajetórias de crianças e adolescentes em situação de rua, tornou-se insuficiente e até mesmo inadequada, tendo em vista que desconsidera por completo situações intermediárias experienciadas no contexto das ruas e tampouco leva em consideração o processo gradual e evolutivo para que uma criança ou adolescente rompa definitivamente os vínculos com adultos responsáveis e passe a, de fato, residir nas ruas.

Nesse contexto, para fins de definição de quem seriam crianças e adolescentes em situação de rua para a presente pesquisa, bem como no contexto do Projeto “Políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto - SP”, valho-me do chamado Sistema Criança-Rua, proposto inicialmente pelo professor e pesquisador Ricardo Lucchini.

Trata-se de um sistema pioneiro na desconstrução de estereótipos de crianças e adolescentes em situação de rua e desenvolvido com o objetivo de compreender a complexidade das realidades, de fatores e de contextos de grupo específico, entendendo também que não se trata de um esquema estático e imutável. Para tanto, foram propostos nove dimensões que interagem entre si, quais sejam: espaço, tempo, oposição rua/família, sociabilidade, atividades na rua, socialização sub cultura, identidade, motivações e gênero (LUCCHINI, 2003). Atualmente, a partir do desenvolvimento de trabalhos e pesquisas junto a esse grupo de crianças e adolescentes, foram propostos oito dimensões, sendo, pois, “uma estrutura analítica construída por indução, capturando a diversidade de relações que as crianças têm com o espaço da rua, dependendo de oito elementos que formam a experiência subjetiva da na vida na rua.” (STOECKLIN, 2003, p. 88). Didaticamente, teríamos o seguinte diagrama:

**Figura 2 – Sistema Criança-Rua**



**Fonte:** Stoecklin (2003, p. 89)

Dada a relevância desse sistema para a compreensão do grupo de crianças e adolescentes em situação de rua, passo a explicação de cada um dos elementos considerados. Os elementos “Espaço” e “Tempo” dizem respeito à existência de territórios nas ruas, não sendo um espaço bem delimitado, e o caráter progressivo de deslocamento entre a rua e outros ambientes, tais como a casa da família, a casa de conhecidos, a escola e instituições (RIZZINI, 2003). Tratam-se, pois, de dimensões relevantes para a compreensão do movimento progressivo e complexo da apropriação simbólica do espaço-rua na construção de identidade dessas crianças e adolescentes em situação de rua, não desconsiderando que há diferenças importantes nesse movimento para cada criança e adolescente<sup>19</sup>. Nesse contexto, a trama biográfica de cada criança e adolescente é parte constituinte desse processo e deve ser considerada para a sua saída e permanência nas ruas. Nas palavras de Irene Rizzini:

A complexidade e a natureza progressiva do movimento para a rua é a consequência de uma mistura sutil entre os efeitos limitadores do meio social e espacial, a vivência da criança e seus próprios recursos (afetivos, identitários, sociais e físicos). Esses últimos são quase sempre muito diferentes de uma criança para outra, a idade e o gênero, sendo fatores distintivos importantes (RIZZINI, 2003, p. 51).

Os elementos da “Socialização” e da “Sociabilidade” dizem respeito às relações e à organização social das crianças e adolescentes em situação de rua. Nesse ponto, assim como quando consideramos a população adulta em situação de rua, crianças e adolescentes em situação de rua também formam com seus pares uma malha de relações, sobretudo, como uma forma de sobrevivência às adversidades e violências nas ruas. Sobre as formas de organização, os estudos indicam que, embora muito variáveis e numerosas, as mais comuns são as formações de subgrupos, pares e trios. Ademais, nessas dimensões de socialização e sociabilidade, são também consideradas questões sobre a aceitação e a iniciação de crianças e adolescentes pelos grupos, as regras de cooperação e de solidariedade dos grupos, as sanções, as recompensas e as mediações dos conflitos nos grupos, bem como os fundamentos de confiança e dos laços sociais que se dão nas vivências e experiências das ruas (RIZZINI, 2003).

Acerca do elemento “Atividades”, esse se relaciona especificamente às atividades que são desenvolvidas pelas crianças e adolescentes durante o tempo em que se encontram nas ruas. Como estamos tratando de um espaço múltiplo e dinâmico, as atividades nele

---

<sup>19</sup> Nesse ponto, podemos diferenciar dois movimentos identificados em pesquisas com crianças e adolescentes em situação de rua. Um primeiro movimento de ida para as ruas se dá em razão de uma expulsão, seja por conta de um acontecimento violento no núcleo familiar, seja em razão de morte dos genitores ou pela própria falta de condições financeiras da família. Outro movimento é o da saída para as ruas enquanto uma escolha e feita de maneira progressiva (RIZZINI, 2003).

desenvolvidas se diferem quanto à diversidade e intensidade a depender da localidade (regional e dentro de um mesmo município) (RIZZINI, 2003). Implica afirmarmos que não os grupos de crianças e adolescentes imprimem sua identidade ao espaço que ocupam, como as ruas também são delineadoras, em alguma medida, das atividades que são desenvolvidas por esses grupos. Considerando uma localidade na cidade que seja mais diversificada, contando com transporte público, praças, lojas, as atividades de um grupo de crianças e adolescentes em situação de rua tende a ser mais dinâmicas e variadas. Nesse ponto, é importante frisarmos que as pesquisas sobre crianças e adolescentes em situação de rua afirmam que estes oscilam entre períodos muito ativos e períodos de inatividade (RIZZINI, 2003), o que evidencia que as atividades desenvolvidas nem sempre possuem a mesma intensidade ou frequência.

O elemento “Identidade” é constituído pelas referências das crianças e adolescentes no que diz respeito a pessoas, lugares, grupos, bem como pela imagem que possuem de si mesmos. Considerando as interações entre esse elemento e as dimensões espacial e temporal, é possível afirmar que “o sistema identitário é de natureza dinâmica: as referências mudam de objetos e/ou de valor, e suas relações se modificam.” (RIZZINI, 2003, p. 56). Assim, o processo de saída e permanência das ruas é incorporado à identidade da criança e do adolescente por meio de recursos linguísticos, sociais e emocionais, e passa a compor suas vivências. Além disso, o sistema identitário também é composto pela forma como “a criança se sente percebida por quem ela está interagindo.” (RIZZINI, 2003, p. 56). Nesse ponto, considero relevante ressaltar a necessidade de uma metodologia específica para os trabalhos e atividades que são desenvolvidas junto a crianças e adolescentes em situação de rua. Toda a complexidade da temática exige que profissionais estejam preparados e capacitados para atuarem junto a esse grupo, sobretudo, compreendendo os sistemas identitários, suas especificidades e seus desdobramentos para as experiências constitutivas das biografias de crianças e adolescentes em situação de rua.

O elemento “Motivação”, enquanto parte do Sistema Criança-Rua, permite-nos desvencilhar de justificativas simplistas e rasas sobre a ida e permanência de crianças e adolescentes nas ruas. Nesse sentido, e compactuando com as pesquisas e trabalhos recentes, considerar que crianças e adolescentes racionalmente escolhem ir para as ruas e nelas permanecerem não nos parece adequado. Sendo assim, enquanto motivações, os estudos apontam que as crianças e adolescentes passam a considerar a ida para as ruas como uma possibilidade de resolução dos seus problemas familiares, escolares e identitários (RIZZINI, 2003). Ademais, devem ser consideradas também as motivações de ordem lúdica, utilitária e

de transgressões, dando visibilidade a um aspecto da infância de relação com a aventura e o risco (RIZZINI, 2003).

Por fim, e não menos importante, o elemento “Gênero” passou a ser considerado no Sistema Criança-Rua, haja vista a categoria gênero se caracterizar fundamental para o estudo e entendimento das trajetórias de vidas de crianças e adolescentes em situação de rua. Isso porque “o acesso à rua como espaço de vida difere entre meninas e meninos” (RIZZINI, 2003, p. 57) e, em termos de pesquisas e de políticas públicas, a parcela de meninas em situação de rua permanece invisibilizada<sup>20</sup>. Nesse sentido, dentre as consequências dessa invisibilização, ressalto a associação quase imediata de meninas em situação de rua à prostituição e que, justamente em razão da ausência de estudos e pesquisas com um recorte específico do marcador gênero, não nos permite inferir ou apresentar dados a respeito. Em igual sentido, e considerando ainda o elemento “Gênero”, não há ainda estudos e pesquisas com crianças e adolescentes em situação de rua que discutam questões relativas à sexualidade e às temáticas de grupos LGBTQIA+.

Considerando ainda que o Sistema Criança-Rua não é estático e permite que elementos sejam incluídos e/ou excluídos a depender do avanço das pesquisas e estudos sobre crianças e adolescentes em situação de rua, acredito que seja uma medida não apenas relevante, mas necessária a inclusão do elemento “Raça”. Nesse ponto, considero importante compreendermos o contexto brasileiro de racismo estrutural, no qual, segundo Silvio de Almeida (2019):

O racismo é uma decorrência da própria estrutura social, ou seja, do modo “normal” com que se constituem as relações políticas, econômicas, jurídicas e até familiares, não sendo uma patologia social e nem um desarranjo institucional. O racismo é estrutural. Comportamentos individuais e processos institucionais são derivados de uma sociedade cujo racismo é regra e não exceção (ALMEIDA, 2019, p. 33).

O autor ressalta ainda que o racismo se expressa em desigualdades (econômica, política e jurídica), de forma a criar condições sociais para que determinados grupos racialmente identificados sejam discriminados (ALMEIDA, 2019).

Nesse contexto, em 2020, foi desenvolvida uma pesquisa pela Associação Beneficente “O Pequeno Nazareno” e pelo Centro Internacional de Estudos e Pesquisas sobre a Infância (CIESPI/PUC-Rio) com objetivo de, a partir de entrevistas, realizar um levantamento de

---

<sup>20</sup> No sentido dessa invisibilização, ressalto aqui o recente veto presidencial à distribuição gratuita de absorventes para grupos que se enquadram na denominada pobreza menstrual, dentre eles pessoas em situação de rua ou em situação de vulnerabilidade extrema, distribuição esta que estava prevista no Programa de Proteção e Promoção de Saúde Menstrual. Notícia disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2021-10-07/bolsonaro-veta-acesso-a-absorvente-para-mais-de-5-milhoes-de-mulheres-vulneraveis.html>. Acesso em 07 out de 2021.

dados sobre crianças e adolescentes em situação de rua no Brasil. Esse estudo tem sido realizado em dezessete cidades brasileiras com mais de um milhão de habitantes<sup>21</sup> e visa, a partir da sistematização e divulgação dos dados, subsidiar políticas públicas de atendimento a esse grupo específico de crianças e adolescentes. Ainda que os dados não tenham sido publicizados, em entrevista concedida à Agência Brasil, vinculada à Empresa Brasil de Comunicação, o pesquisador Manoel Torquato, um dos coordenadores do estudo, afirmou que, com base no levantamento dos dados, 85% das crianças e adolescentes em situação de rua no Brasil são negros<sup>22</sup>.

Trata-se de um dado crucial para a compreensão das trajetórias de crianças e adolescentes em situação de rua no Brasil, razão pela qual considerarmos “Raça” enquanto elemento do Sistema Criança-Rua é inegavelmente relevante para o desenvolvimento de pesquisas, trabalhos e políticas públicas garantidoras de direitos a essas crianças e adolescentes<sup>23</sup>.

É, pois, com base na compreensão do Sistema Criança-Rua que entendo crianças e adolescentes em situação de rua enquanto grupo titular de direitos coletivos, de forma que a denominação escolhida para fazer referência a esse grupo mostra-se a mais adequada para abranger as diversas possibilidades de interação entre elementos que compõem o referido sistema. Além disso, esse sistema permite-nos visualizar que não se trata de uma massa amorfa ou homogênea e que todo estudo ou trabalho que tenha por público alvo esse grupo específico de crianças e adolescentes deverá ser norteado por essa abordagem sistêmica, sob o risco de ser simplista, repressor, higienista e violador de direitos.

Apresentado o aporte teórico que fundamenta e sustenta a compreensão do grupo de crianças e adolescentes em situação de rua, passo agora para a apresentação do histórico de tensionamentos e lutas por direitos para esse grupo específico de crianças e adolescentes no contexto brasileiro.

---

<sup>21</sup> As cidades em que essa pesquisa está sendo feita são: Rio de Janeiro, São Gonçalo, São Paulo, Campinas, Guarulhos, Brasília, Goiânia, Salvador, Belo Horizonte, Maceió, Recife, Fortaleza, São Luís, Belém, Manaus, Curitiba e Porto Alegre.

<sup>22</sup> A entrevista encontra-se disponível em <https://agenciabrasil.etc.com.br/direitos-humanos/noticia/2020-06/fragilidade-de-criancas-e-adolescentes-em-situacao-de-rua-cresce-na>. Acesso em 30 set. 2021.

<sup>23</sup> Dada a completa ausência de dados sobre crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto, não é possível apresentar uma análise detalhada acerca desse grupo no município. Ressalto que, para fins de desenho da presente pesquisa, a ausência de dados a nível local foi considerada para fins de delimitação do problema de pesquisa e dos objetivos. A partir do aprofundamento na temática de crianças e adolescentes em situação de rua, e com o avanço do Projeto “Políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua”, a realização de uma pesquisa quantitativa sobre esse grupo de crianças e adolescentes em Ribeirão Preto, considerando os elementos do Sistema Criança-Rua, somado ao elemento “Raça”, começou a despontar como uma possibilidade de futura pesquisa de doutorado.

### **3.2 Crianças e adolescentes em situação de rua: histórico de tensionamentos e lutas por direitos**

A elaboração desse tópico justificou-se por duas razões principais, quais sejam: a necessidade de dar visibilidade aos tensionamentos e lutas por direitos de crianças e adolescentes em situação de rua no Brasil, grupo este, historicamente, invisibilizado e negligenciado pelo campo do direito; e a importância de situar o campo jurídico enquanto um espaço de constante disputas, no qual avanços e retrocessos, em um processo dialético, marcam e são marcados pelos contextos históricos em que se dão (SEVERI, 2018).

Em se tratando do grupo específico de crianças e adolescentes em situação de rua, temos um grau acentuado de vulnerabilização. Considerando que ainda são sujeitos em formação e que, em alguma medida, encontram-se em processos de autonomização e aprendizagem, as crianças e adolescentes em situação de rua, no contexto brasileiro, são alvos constantes de hostilidades e violências, não possuindo, na grande maioria das vezes, nenhum tipo de proteção, seja familiar, comunitária ou estatal (RIZZINI, 2019).

A invisibilização desse grupo de crianças e adolescentes, geralmente, inicia-se em âmbito familiar e comunitário. A ida para as ruas pode sinalizar, portanto, um pedido de socorro. Porém, a rua, tornando-se um espaço de referência, de moradia, de trabalho infantil, de exploração sexual somada à fragilização dos vínculos com a família e com a comunidade, coloca-os em uma posição de extrema vulnerabilidade, na qual violações de direitos são constantes e acentuadas (RIZZINI, 2019). Assim, coloca-se como ação central trazer para o campo jurídico, a nível acadêmico, bem como a nível de instituições do Sistema de Justiça, a discussão acerca de políticas públicas que efetivem um plexo de direitos que é negado a crianças e adolescentes em situação de rua.

No contexto internacional, a Convenção sobre os Direitos das Crianças (1989) consiste no primeiro instrumento legal internacional a estabelecer um conjunto de direitos humanos para crianças e adolescentes, direitos estes indispensáveis ao desenvolvimento integral da infância e juventude, tais como direitos civis, políticos, sociais, econômicos, culturais (ONU, 1990), tendo exercido, a nível nacional, grande influência no processo de elaboração do ECA/90 (RIZZINI, 2011).

A promulgação da CF/88, e, posteriormente, a substituição do Código de Menores de 1927 (reformulado em 1979) pelo ECA/90 representaram uma relevante mudança de paradigma no entendimento sobre a proteção de crianças e adolescentes e, conseqüentemente,

a compreensão da temática de crianças e adolescentes em situação de rua, sobretudo pela ótica do direito<sup>24</sup>.

Isso porque, considerada uma das leis mais avançadas do mundo voltadas à infância e à juventude, o ECA/90 assegura o status de sujeitos de direitos a crianças e adolescentes, superando a visão fundamentada apenas nas suas vulnerabilidades e rompendo com a noção de crianças e adolescentes enquanto modelo deficitário de pessoas, pautado por aquilo que lhes falta e não pelo que desejam (MELO, 2011). Essa mudança representou uma desvinculação do discurso das necessidades de crianças e adolescentes sustentadas pelas experiências do mundo adulto para a compreensão desse grupo a partir de seus próprios interesses, conferindo-lhes graus de protagonismo e o reconhecimento de suas subjetividades jurídicas (MELO, 2011).

Nas palavras de Sônia Guariza Miranda (2005), a promulgação do ECA/90:

[...] vem a expressar os direitos destes sujeitos, com enfoque radicalmente inovador, rompendo em seu texto com as formas assistencialistas, inquisitórias e estigmatizantes tradicionais manifestas no antigo Código de Menores aprovado em 1979, em plena vigência do período da ditadura militar, (vinte anos após a declaração dos Direitos da Criança de 1959!) que reproduzia a ótica da situação irregular do menor de conduta antissocial presente no primeiro Código de Menores do Brasil, de 1927. Na verdade, o conceito “menor” trazia uma carga bastante significativa de preconceito em relação aos filhos das famílias pauperizadas, e com forte presença de práticas correccionais – repressivas, concepção ainda presente em muitos segmentos da sociedade brasileira (MIRANDA, 2005, p. 11).

Nesse ponto, podemos afirmar que os três princípios basilares do ECA e que representaram um avanço no que diz respeito a direitos de crianças e adolescentes no Brasil são: crianças e adolescentes são sujeitos de direitos; crianças e adolescentes são pessoas em condição peculiar de desenvolvimento (art. 6º, ECA/90<sup>25</sup>); e crianças e adolescentes devem possuir prioridade absoluta, dentre outras, na formulação e execução de políticas públicas (art. 4º, parágrafo único, alínea c, ECA/90<sup>26</sup>). Assim, crianças e adolescentes deixaram de ser considerados objetos passivos de intervenção familiar e estatal, passando a ser sujeitos de

<sup>24</sup> Embora a CF/88 bem como o ECA sejam importantes marcos para o ordenamento jurídico e, portanto, são referências para o âmbito do direito, as disposições trazidas neles não abarcam único e exclusivamente questões jurídicas, impactando, no que diz respeito à questão de crianças e adolescentes em situação de rua, as áreas da saúde, assistência social, educação, cultura, entre outras.

<sup>25</sup> Art. 6º Na interpretação desta Lei levar-se-ão em conta os fins sociais a que ela se dirige, as exigências do bem comum, os direitos e deveres individuais e coletivos, e a condição peculiar da criança e do adolescente como pessoas em desenvolvimento.

<sup>26</sup> Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende:

[...] c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;

direitos, a quem devem ser garantidos os direitos à dignidade e à liberdade, conforme previsto nos artigos 15, 16, 17 e 18 do ECA/90<sup>27</sup>, e respeitada a condição de desenvolvimento físico, emocional, cognitivo e sociocultural (MIRANDA, 2005).

Em se tratando especificamente de crianças e adolescentes em situação de rua, dois eventos devem ser destacados. Antes mesmo da promulgação do ECA/90, foi criado, em 1985, enquanto organização não-governamental, o Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua (MNMMR). Composto por educadores sociais, ativistas, agentes de pastorais e líderes comunitários, o MNMMR surgiu como resultado de um intenso processo de mobilização no que diz respeito à temática de crianças e adolescentes em situação de rua. A forte crise socioeconômica no Brasil nos anos de 1970 e 1980, o aumento do número de crianças e adolescentes em situação de rua, a evasão escolar, elevadas taxas de mortalidade, as diversas notícias divulgadas pela mídia e pelas pesquisas sobre as violências e maus-tratos sofridos por crianças e adolescentes em âmbito familiar, institucional e nas ruas, as críticas às políticas institucionais violentas da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) e das antigas Fundações Estaduais para o Bem Estar do Menor (FEBENS) consistiram em elementos importantes para o fortalecimento de um cenário propício para a discussão sobre a infância e juventude brasileiras (JESUS, 2021; MIRANDA, 2005).

Em 1982, já evidenciando uma preocupação com a organização de ações junto a crianças e adolescentes em situação de rua, foi criado o “Projeto Alternativas Comunitárias de Atendimento a Meninos de Rua”, organizado pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância - UNICEF, Secretaria de Assistência Social - SAS e FUNABEM (JESUS, 2021). Aqui, cabe ressaltar a metodologia utilizada no desenvolvimento das atividades desse projeto. Visando

---

<sup>27</sup> Os referidos artigos preveem: Art. 15. A criança e o adolescente têm direito à liberdade, ao respeito e à dignidade como pessoas humanas em processo de desenvolvimento e como sujeitos de direitos civis, humanos e sociais garantidos na Constituição e nas leis.

Art. 16. O direito à liberdade compreende os seguintes aspectos:

I - ir, vir e estar nos logradouros públicos e espaços comunitários, ressalvadas as restrições legais;

II - opinião e expressão;

III - crença e culto religioso;

IV - brincar, praticar esportes e divertir-se;

V - participar da vida familiar e comunitária, sem discriminação;

VI - participar da vida política, na forma da lei;

VII - buscar refúgio, auxílio e orientação.

Art. 17. O direito ao respeito consiste na inviolabilidade da integridade física, psíquica e moral da criança e do adolescente, abrangendo a preservação da imagem, da identidade, da autonomia, dos valores, idéias e crenças, dos espaços e objetos pessoais.

Art. 18. É dever de todos velar pela dignidade da criança e do adolescente, pondo-os a salvo de qualquer tratamento desumano, violento, aterrorizante, vexatório ou constrangedor.

Art. 18-A. A criança e o adolescente têm o direito de ser educados e cuidados sem o uso de castigo físico ou de tratamento cruel ou degradante, como formas de correção, disciplina, educação ou qualquer outro pretexto, pelos pais, pelos integrantes da família ampliada, pelos responsáveis, pelos agentes públicos executores de medidas socioeducativas ou por qualquer pessoa encarregada de cuidar deles, tratá-los, educá-los ou protegê-los.

um trabalho articulado e fundamentado na garantia de direitos, as atividades basearam-se no movimento de aproximação com crianças e adolescentes em situação de rua a partir do diálogo, do compartilhamento de experiências e da criação de novas práticas sociais (JESUS, 2021). Nesse ponto, é inegável o legado de Paulo Freire, sua contribuição para a educação popular e, em se tratando do grupo específico de crianças e adolescentes em situação de rua, para a denominada “Pedagogia Social de Rua”<sup>28</sup>. No que diz respeito aos educadores e educadoras de rua, trata-se de uma categoria central na aproximação e compreensão das trajetórias de vidas do grupo infanto-juvenil que está em situação de rua. Para além disso, educadores e educadoras de rua passaram a ser referências e uma fonte de apoio para essas crianças e adolescentes (RIZZINI, 2003).

É, pois, nesse terreno fértil e de grande movimentação social no que tange à infância e juventude que o MNMMR é criado e passa a desenvolver suas ações de mobilização, tais como atos públicos, campanhas, passeatas, encontros e denúncias, contando com a participação de crianças e adolescentes em situação de rua. Nesse mesmo ambiente, evidenciando o processo dialético de aprendizagem freireano, é que foi incorporada a ideia de sociabilidade entre educador/a e crianças e adolescentes em situação de rua, compreendendo que educadores, educadoras, crianças e adolescentes aprendem e ensinam uns aos outros em uma relação dialógica (JESUS, 2021; FREIRE, 1989). É também nesse contexto que a noção de crianças e adolescentes enquanto sujeitos de direitos ganha ênfase e o conceito de prioridade absoluta passa a ser central no que diz respeito à infância e juventude (JESUS, 2021).

Em 1986, um ano após a criação do MNMMR, foi realizado, em Brasília, o I Encontro Nacional de Meninos e Meninas de Rua, sendo, pois, uma das primeiras oportunidades de crianças e adolescentes em situação de rua se dirigirem à imprensa e às autoridades brasileiras, a fim de exporem suas vivências e as violências constantemente sofridas. Trata-se de um momento central de protagonismo, visibilidade e reivindicação de direitos por esse grupo de crianças e adolescentes. Nesse contexto, Neusa Francisca de Jesus afirma:

O que emerge como traço fundamental desse processo é, sobretudo, o protagonismo das crianças, que se efetiva, de forma magistral, em vários momentos e se torna um elemento singular em toda a atuação do Movimento. Este processo de luta se coloca em estreita simbiose com o movimento político em prol da democracia (JESUS, 2021, p. 9).

---

<sup>28</sup> Para aprofundamento do tema, ver: FREIRE, Paulo. **Paulo Freire e os educadores de rua: uma abordagem crítica**. Brasília: Unicef/Funabem, 1989.

Sobre o MNMMR, cabe ainda ressaltar ainda que, somada às atividades e movimentações na luta por direitos de crianças e adolescentes em situação de rua, em igual sentido, o movimento também esteve engajado na intensa articulação para aprovação e promulgação do ECA/90 (MIRANDA, 2005), estando comprometido com o princípio de crianças e adolescentes enquanto sujeitos de direitos.

Para além do surgimento do MNMMR e de toda a mobilização por ele evidenciada e fortalecida, houve um acontecimento marcante e trágico para o histórico de tensionamentos e lutas por direitos do grupo de crianças e adolescentes em situação de rua no Brasil: a Chacina da Candelária.

A tragédia que ficou conhecida como Chacina da Candelária ocorreu na madrugada do dia 23 de julho de 1993, próximo à Igreja da Candelária, no centro da cidade do Rio de Janeiro. Segundo registros, por volta da meia-noite, policiais teriam estacionado algumas viaturas em frente à Igreja e aberto fogo contra cerca de setenta pessoas que dormiam nas proximidades da Igreja, incluindo, pois, crianças e adolescentes. Seis crianças e dois adultos morreram e inúmeras outras pessoas ficaram feridas (JESUS, 2021; GATTO BRITO, 2011). A Chacina da Candelária ganhou forte repercussão nacional e colocou em evidência a extrema vulnerabilização de crianças e adolescentes em situação de rua, sendo um grupo que está sistematicamente submetido a violação de direitos. Ressalto que, quando da Chacina da Candelária, o ECA/90 já havia sido promulgado, de forma que o arcabouço legal de direitos das crianças e adolescentes estava em vigor.

Nesse sentido, o surgimento do MNMMR e a Chacina da Candelária consistem em acontecimentos que evidenciam, respectivamente, a luta por direitos de crianças e adolescentes em situação de rua no Brasil e as constantes violações de direitos, sobretudo de maneira violenta e trágica, a que esse grupo encontra-se submetido. Assim, o tensionamento e a luta por direitos desse grupo específico colocam-se ao longo de toda a história.

Em termos de agenda política nacional, ainda que tenha havido uma forte mobilização de movimentos sociais, principalmente do MNMMR, conforme trazido, a temática de crianças e adolescentes em situação de rua passou a ganhar mais força em meados dos anos 2000 (RIZZINI; VALE; COUTO, 2018), evidenciando a omissão dos Poderes Públicos frente à realidade dessas crianças e adolescentes. A partir de 2005, em âmbito do CONANDA, teve início uma mobilização para a elaboração de uma política nacional voltada exclusivamente para crianças e adolescentes em situação de rua.

Nesse contexto, entre os anos de 2005 e 2010, foi criada e promovida a campanha nacional “Criança não é de Rua”, a qual teve por objetivo criar estratégias para a elaboração de uma política nacional para esse grupo específico de crianças e adolescentes. Para isso, foram realizadas visitas às capitais dos estados brasileiros para a identificação, contato e articulação com instituições atuantes junto a crianças e adolescentes em situação de rua, para uma melhor e mais completa compreensão da realidade desse grupo a partir de suas demandas gerais e locais.

Como um dos resultados dessa campanha, no ano de 2013, em sede da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDPH), juntamente com instituições da sociedade civil, foi instituída a Rede Nacional de Atenção à Criança e ao Adolescentes em Situação de Rua. A esta coube, a partir de um processo de escuta da sociedade civil, a elaboração de diretrizes e recomendações para o atendimento de crianças e adolescentes em situação de rua, que resultou no documento intitulado “Subsídios para elaboração de uma política nacional para crianças e adolescentes em situação de rua”.

Para a presente pesquisa, importante apresentarmos tal histórico do arcabouço legal que estabelece os direitos de crianças e adolescentes no Brasil, bem como trazer à discussão toda a mobilização para garantia de direitos do grupo que se encontra em situação de rua, a fim de destacarmos os avanços conquistados, avanços esses recentes e obtidos em razão de mobilizações sociais em diferentes instâncias. Além disso, no contexto brasileiro, ainda que a CF/88 e o ECA/90 representem um significativo avanço para a compreensão da infância e juventude e, conseqüentemente, para os direitos das crianças e adolescentes, no que diz respeito ao grupo específico que se encontra em situação de rua, há um histórico de sistemáticas violações de direitos e garantias formalmente previstos, razão pela qual o planejamento e execução de políticas públicas para a efetivação de direitos desse grupo consistem em medida imprescindível.

Com os redesenhos colocados para a presente pesquisa, a imersão em marcos normativos que digam respeito ao público infanto-juvenil em situação de rua mostrou-se etapa necessária para a escrita da dissertação, bem como para a atuação junto ao Projeto “Política pública para crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto - SP”, possibilitando o conhecimento, sistematização e análise dos marcos normativos que estabeleçam direitos de crianças e adolescentes em situação de rua, serviços que devem ser prestados e metodologias a serem utilizadas para um atendimento adequado e integral.

Ademais, no contexto do Projeto, o conhecimento do arcabouço legal referente aos direitos de crianças e adolescentes em situação de rua consiste em uma necessidade frente à

elaboração de uma política pública que esteja dentro dos parâmetros legais e permite a identificação de serviços e atores para a criação de fluxos e consequente institucionalização da rede de atendimento de crianças e adolescentes em situação de rua na cidade de Ribeirão Preto.

### **3.3 Apresentação dos marcos normativos analisados**

Nesta parte do trabalho, apresentarei os marcos normativos que consistem em importantes objetos de estudo em razão da temática da pesquisa. Para o levantamento desses marcos foram consideradas leis, diretrizes, resoluções, recomendações estabelecidas a nível nacional e estadual que, direta ou indiretamente, voltam-se à efetivação de direitos de crianças e adolescentes em situação de rua. Nesse ponto, vale ressaltar que, a nível local, não há qualquer normativa que disponha sobre o atendimento desse grupo específico de crianças e adolescentes, sendo um indicativo da relevância do Projeto “Políticas Públicas para crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto – SP” no contexto do município, bem como evidencia a pertinência da presente pesquisa.

Posterior ao levantamento dos marcos normativos, realizei a categorização e análise de tais documentos, a fim de identificar temas-chave para a elaboração de uma política pública que atenda, simultaneamente, às demandas específicas de crianças e adolescentes em situação de rua e às exigências legais estabelecidas pelo arcabouço normativo. Assim, nessa fase da pesquisa, propus-me a organizar o arcabouço legal que seja capaz de subsidiar as discussões travadas em âmbito do Projeto como também, no âmbito da pesquisa, possibilitar o aprofundamento na temática de direitos das crianças e adolescentes em situação de rua no que diz respeito a questões normativas.

Passemos, pois, para a apresentação de tais marcos normativos e, posteriormente, para os pontos chaves a partir deles identificados.

#### **3.3.1 Decreto nº. 7.053, de 23 de dezembro de 2009**

Trata-se de Decreto que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua. Estabelece, portanto, diretrizes, princípios e objetivos a nível nacional para o atendimento de pessoas em situação de rua.

Em relação a esse marco normativo, alguns pontos devem ser ressaltados. Inicialmente, compreendendo que não é o escopo do presente trabalho, mas que, em alguma

medida, tangencia a temática de crianças e adolescentes em situação de rua, importante apresentar, brevemente, o contexto de promulgação do referido Decreto. Ressalto que, com essa sucinta contextualização acerca da Política Nacional para a População em Situação de Rua, não pretendo negar-lhe sua devida importância e o merecido destaque no que diz respeito à garantia de direitos da população em situação de rua.

Com a promulgação da CF/88 e a previsão de um extenso rol de direitos fundamentais, movimentos democráticos e sociais ganharam destaque e foram impulsionados, como por exemplo, o Movimento Nacional dos Catadores de Material Reciclável (MNCR) e o Movimento Nacional de Luta e Defesa dos Direitos da População em Situação de Rua (MNPR), cujos surgimentos datam, respectivamente, de 1993 e 2001 (RIBAS, 2014).

Tais movimentos garantiram visibilidade à população em situação de rua e às constantes violações de direitos a que esse grupo é exposto. A falta de acesso a serviços e às instituições do Sistema de Justiça e, conseqüentemente, a acentuada vulnerabilização, os episódios de violência e massacres, a heterogeneidade das demandas evidenciaram a necessidade do estabelecimento de uma política para a atendimento das pessoas em situação de rua (RIBAS, 2014).

Nesse sentido, as autoras Maria Antonieta da Costa Vieira, Eneida Maria Ramos Bezerra e Cleisa Moreno Maffei Rosa (1992) afirmaram que a inexistência de uma política implicava em ações institucionais dispersas, pontuais e emergenciais. Além disso, as autoras ressaltaram que, em sede de assistência social, o Estado acabava por abarcar “iniciativas de da rede solidária de entidades e movimentos da sociedade civil direcionados ao enfrentamento de questões relativas à minimização da pobreza” (VIEIRA; BEZERRA; ROSA, 1992, p. 115).

Nos anos de 2007 e 2008, a partir de toda a mobilização do MNPR e em razão de acordo assinado entre a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), foi realizada a Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua, sendo que, em 2009, o evento 2º Encontro Nacional da População em Situação de Rua teve por objetivo o debate e a discussão sobre os dados levantados e sistematizados em sede da pesquisa. É, pois, com base nessa pesquisa que foi desenhada e implementada a Política Nacional para a População em Situação de Rua.

Ainda que não diga respeito a crianças e adolescentes em situação de rua, importante trazermos, enquanto arcabouço legal, o Decreto nº.7053/2009, pois, ainda que não tenha por foco crianças e adolescentes em situação de rua, constitui um marco no que diz respeito ao compromisso do Estado brasileiro em garantir direitos a essa população, bem como representa

uma conquista para os movimentos sociais que disputaram e ainda disputam políticas para o referido grupo, sobretudo o MNPR (RIZZINI; VALE; COUTO, 2018).

Importante destacarmos que a Política Nacional para a População em Situação de Rua é estruturada em dois eixos principais, quais sejam: verticalidade federativa e interdisciplinaridade e intersetorialidade nas ações direcionadas à população em situação de rua. Esses dois eixos representam uma preocupação da política em atender as demandas de indivíduos que, embora tenham a rua como fator comum e local de referência, caracterizam-se, assim como o grupo infanto-juvenil que se encontra nas ruas, pela heterogeneidade e pela multiplicidade de demandas. Além disso, esses eixos demonstram a necessidade da atuação de diferentes setores do Poder Público em articulação com a sociedade civil para a efetividade da política (RIZZINI; VALE; COUTO, 2018).

Contudo, para além dos avanços trazidos pela referida política ao que tange a garantia de direitos da população em situação de rua, no presente Decreto, não há qualquer menção ou diretriz específica para o atendimento e proteção de crianças e adolescentes em situação de rua, o que nos coloca à frente, ainda nos dias de hoje, da necessidade de elaboração e institucionalização de uma Política Nacional para Crianças e Adolescentes em Situação de Rua.

### **3.3.2 Diretrizes nacionais para o atendimento a crianças e adolescentes em situação de rua (2017)**

Tratam-se de diretrizes estabelecidas a partir do trabalho realizado em âmbito do CONANDA. Em 2015, foi criado um Grupo de Trabalho (GT), cuja composição se deu por organizações da sociedade civil, conselheiros nacionais do CONANDA e técnicos do governo federal das políticas setoriais vinculadas à temática de crianças e adolescentes em situação de rua. Tais diretrizes têm por escopo o fortalecimento da rede socioassistencial e o estabelecimento de subsídios à elaboração e implementação de políticas públicas de promoção de direitos das crianças e adolescentes em situação de rua.

As diretrizes foram formuladas a partir das especificidades do atendimento para esse grupo específico de crianças e adolescentes, reunindo quatro normativas aprovadas no âmbito de três colegiados diferentes, sendo elas: Orientações para o atendimento de crianças e adolescentes em situação de rua (Resolução Conjunta CNAS/CONANDA nº1/2016); Orientações Técnicas para Educadores Sociais de Rua em Programas, Projetos e Serviços com Crianças e Adolescentes em Situação de Rua (Resolução CONANDA nº187/2017); Diretrizes

Políticas e Metodológicas para o atendimento social de crianças e adolescentes em situação de rua na assistência social (Resolução Conjunta CNAS/CONANDA nº1/2017); e Diretrizes, Fluxo e Fluxograma para atenção integral à saúde das mulheres e das adolescentes em situação de rua e/ou usuárias de crack/outras drogas e seus filhos recém-nascidos (Recomendação nº 011, de 07 de Outubro de 2016 e Nota Técnica Conjunta nº 001/2016, do Ministério da Saúde e Ministério do Desenvolvimento Social).

Tendo em vista as especificidades de cada uma dessas normativas, analisei-as separadamente e, para uma melhor visualização e compreensão de cada uma, optei por trazer a análise também de maneira individualizada.

**a) Resolução Conjunta CNAS/CONANDA nº1 de 15 de dezembro de 2016: Orientações para o atendimento de crianças e adolescentes em situação de rua**

Trata-se de um importante marco normativo, tendo em vista que estabelece o conceito de crianças e adolescentes em situação de rua, bem como os parâmetros para o atendimento desse público nos Serviços de Acolhimento para crianças e adolescentes em situação de rua.

O artigo 1º da Resolução estabelece que crianças e adolescentes em situação de rua são os sujeitos em desenvolvimento que se valem de logradouros públicos, áreas degradadas para espaço de moradia ou sobrevivência, seja de maneira permanente ou intermitente, e que se encontram em situação de vulnerabilidade e/ou risco pessoal e social pelo rompimento ou fragilidade dos vínculos familiares e comunitários. Além disso, o artigo ressalta outras particularidades a serem consideradas no que diz respeito a esse público, como a situação de pobreza e/ou extrema pobreza, a dificuldade de acesso e/ou permanência nas políticas públicas, a heterogeneidade em sua composição quanto ao gênero, orientação sexual, identidade de gênero, diversidade étnico-racial, religiosa, geracional, territorial, de nacionalidade, de posição política, deficiência, entre outros. Destaco que essa normativa, em seu artigo 1º, parágrafo 1º, estabelece que o uso da expressão “em situação de rua” tem por objetivo enfatizar a possibilidade de transitoriedade e efemeridade das experiências de crianças e adolescentes nas ruas (BRASIL, 2016).

Para além de conceitos, a presente normativa elenca algumas das possíveis causas sobre o estar na rua, quais sejam: trabalho infantil; mendicância; violência sexual; consumo de álcool e outras drogas; violência intrafamiliar, institucional ou urbana; ameaça de morte; transtornos mentais; LGBTfobia, racismo, sexismo e misoginia; cumprimento de medidas

socioeducativas ou medidas de proteção de acolhimento; e encarceramento dos pais (BRASIL, 2016).

Nesse contexto, embora a denominação utilizada pela Resolução esteja em consonância com aquela utilizada em pesquisas e trabalhos realizados junto de crianças e adolescentes em situação de rua, importante que vejamos que, pela definição estabelecida, o elemento da heterogeneidade é central, havendo uma preocupação em elencar múltiplas hipóteses e fatores que caracterizam crianças e adolescentes em situação de rua. Certamente, trata-se de uma definição relevante, todavia, tendo em mente o Sistema Criança-Rua, resalto que é necessário que sejam levados em consideração a relação e interdependência entre os oito elementos propostos para a compreensão da construção subjetiva desse grupo infanto-juvenil.

No mais, a Resolução dispõe as orientações para o funcionamento dos Serviços de Acolhimento para crianças e adolescentes em situação de rua, de forma a ressaltar as necessidades de oferta de um serviço com processos e metodologias diferenciadas para o atendimento desse grupo, sob o risco de se caracterizarem como espaços de estigmatização, isolamento, segregação e com caráter de acolhimento compulsório.

#### **b) Resolução nº187 de 23 de maio de 2017: Orientações Técnicas para Educadores Sociais de Rua em Programas, Projetos e Serviços com Crianças e Adolescentes em Situação de Rua**

Estas orientações técnicas destinam-se a educadores sociais de rua, gestores, coordenadores e equipes técnicas responsáveis pela implantação, organização e consolidação de serviços, programas e projetos, com crianças e adolescentes a partir dos princípios da educação social de rua (BRASIL, 2017).

Nesse ponto, retomo a relevância do trabalho de educadores e educadoras de rua no que diz respeito às atividades e aos fluxos de atendimento de crianças e adolescentes em situação de rua. Paulo Freire, a respeito dos educadores e educadoras de rua afirma:

A presença do Educador Social de Rua não foi inventada para ser mais um na equipe, ela aparece em razão da necessidade constatada no trabalho dia-a-dia, frente ao reconhecimento da ineficiência institucional repressora e isolada, na busca de um atendimento a esse contingente espoliado que são os meninos de rua, filhos dos expropriados dos meios de produção. Nesse contexto surge a figura presente e amiga do educador de rua que enquanto pessoa se solidariza e se compromete com as crianças a estar com elas na rua, propondo-se a retomada de sua humanização,

resgatando sua força organizacional enquanto categorias marginalizadas e exploradas (FREIRE, 1989, p. 14-15).

Pelo que estabelece a Resolução, a educação social de rua, extrapolando o limite da educação formal, consiste em propostas pedagógicas educadoras, políticas e promotoras de direitos que tenham por objetivo a criação e fortalecimento de vínculos com crianças e adolescentes em situação de rua, sujeitos da práxis educadora, valendo-se de ferramentas pedagógicas, sociais, institucionais e conexões que apoiem e fortaleçam a inclusão social deste público (BRASIL, 2017).

Diante da necessidade de uniformização do trabalho de educadores e educadoras de rua, tal Resolução caracteriza-se também como um importante documento para os demais atores sociais que participam da promoção e do controle social da política de defesa dos direitos da criança e do adolescente, na medida em que estabelece, para além dos princípios da Educação Social de Rua, uma metodologia estruturada em diretrizes, ações e ferramentas que possibilitem o desenvolvimento de atividades junto de crianças e adolescentes em situação de rua.

Assim, o documento reúne subsídios técnicos para as políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua, preservando o diálogo com as singularidades decorrentes das vivências desse grupo. Esta Resolução decorre da sistematização de boas práticas, a fim de que os serviços, programas e projetos com crianças e adolescentes em situação de rua possam ser aprimoradas e estejam comprometidos com a garantia de direitos desse público.

A Resolução é composta por cinco capítulos. O Capítulo 1 traz a apresentação da Resolução, bem como estabelece os marcos referenciais sob os quais a se fundamenta. O Capítulo 2, nos mesmos termos da Resolução CNAS/CONANDA nº1 de 15 de dezembro de 2016, define o grupo de crianças e adolescentes em situação de rua. O Capítulo 3 apresenta a rede de proteção, defesa e promoção dos direitos de crianças e adolescentes em situação de rua, considerando a integração das diversas políticas públicas nos âmbitos municipal, distrital, estadual e federal. No Capítulo 4, são estabelecidos os princípios e as boas práticas para o desenvolvimento do trabalho pedagógico dos educadores sociais de rua junto a crianças e adolescentes em situação de rua. O Capítulo 5 aborda diretrizes, ações e ferramentas para a metodologia de trabalho dos educadores sociais de rua, estando esta fundamentada na construção coletiva e no respeito ao contexto do local em que se desenvolve a ação educativa (BRASIL, 2017).

Nesse sentido, a relevância desse marco normativo, para além da necessidade de fortalecimento da atuação de educadores e educadoras de rua, consiste na possibilidade de

uma maior e melhor articulação entre essa categoria e outros serviços, projetos e programas voltados a crianças e adolescentes em situação de rua.

**c) Recomendação nº 011, de 07 de Outubro de 2016 e Nota Técnica Conjunta nº 001/2016, do Ministério da Saúde e Ministério do Desenvolvimento Social**

Trata-se de Recomendação e Nota Técnica que dispõem sobre a atenção integral às mulheres e adolescentes em situação de rua e/ou usuárias de álcool e/ou crack/outras drogas e seus filhos recém-nascidos. A análise conjunta de tais normativas, em âmbito da pesquisa e do Projeto, fez-se necessária para a compreensão do histórico de mulheres mães em situação de rua, do uso de drogas no contexto das ruas, bem como os impactos da vida nas ruas por pessoas de um mesmo núcleo familiar (mães e filhos/as).

No que diz respeito a adolescentes em situação de rua e/ou usuárias de álcool e/ou outras drogas, além do risco para sua própria saúde, temos os riscos específicos a que são expostas em caso de gravidez e/ou de filhos. Diante dessa situação específica, o ponto central da Recomendação consiste no estabelecimento de Diretrizes, Fluxo e Fluxograma para a atenção integral de adolescentes/mulheres grávidas em situação de rua, a partir de um trabalho articulado no acompanhamento pré-natal, nascimento e puerpério, visando a proteção integral de mãe e criança e sua consequente inclusão social (BRASIL, 2017).

Nesse ponto, é importante destacar que a Nota Técnica estabelece que, dada a complexidade das demandas que decorrem do uso de álcool e/ou crack/outras drogas, é necessária uma abordagem multissetorial e interdisciplinar nos encaminhamentos, devendo estar inseridas as áreas da Saúde e da Assistência Social. Isso porque se trata de uma questão que envolve aspectos relacionados à saúde pública e à exclusão social, e, compreendo que as referidas áreas estão fortemente relacionadas, devem, pois, estarem integradas e ser elementos da rede de atendimento a esse grupo específico de mulheres e adolescentes em situação de rua (BRASIL, 2016).

Por fim, ressalto que a Recomendação e a Nota Técnica evidenciam a relevância da dimensão “Gênero” no Sistema Criança-Rua quando falamos sobre mulheres e adolescentes em situação de rua, sejam usuárias ou não de álcool e/ou outras drogas, e nos coloca diante da necessidade de serem pensadas, discutidas e sistematizadas especificidades para o atendimento e para a garantia de direitos.

**d) Resolução Conjunta CNAS/CONANDA nº1 de 7 de junho de 2017: Diretrizes Políticas e Metodológicas para o atendimento social de crianças e adolescentes em situação de rua na assistência social**

Dada a centralidade que a Assistência Social assume no contexto de políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua, atuando como articuladora entre outros serviços, essa resolução estabelece as Diretrizes Políticas e Metodológicas para o atendimento de crianças e adolescentes em situação de rua no âmbito da Política de Assistência Social.

Ainda que ECA/90 determine a prioridade absoluta de crianças e adolescentes na formulação e execução de políticas públicas (art. 4º, § único, alínea c), no âmbito do SUAS, as crianças e adolescentes em situação de rua permanecem invisíveis para os gestores das políticas e ainda tratados a partir do estigma da culpabilização e criminalização.

Sendo assim, tais diretrizes têm por objetivo nortear o trabalho na esfera do SUAS de maneira transversal, de forma que todos os serviços e programas ligados à Assistência Social atendam às demandas de crianças e adolescentes em situação de rua, considerando, pois, suas especificidades, particularidades e o contexto em que se encontram inseridos.

Tendo por fio condutor o reconhecimento de crianças e adolescentes em situação de rua como sujeitos de direitos e como público prioritário de políticas públicas, as trinta e duas diretrizes são estabelecidas a partir da necessidade de uma metodologia específica para um atendimento integral, adequado e que possibilite a construção de vínculos entre esse grupo e os profissionais dos serviços.

Nesse sentido, para a presente pesquisa e no âmbito do Projeto “Políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto - SP”, destaco três diretrizes estabelecidas nessa Resolução. Ainda que, no próximo capítulo, abordarei mais a fundo o conceito de intersetorialidade, as diretrizes que ora apresento estão estritamente relacionadas à temática da intersetorialidade no âmbito de políticas públicas de atendimento a crianças e adolescentes em situação de rua.

A primeira diretriz que faz referência à intersetorialidade diz respeito ao atendimento de crianças e adolescentes com deficiência que estejam em situação de rua, estabelecendo a articulação intersetorial entre os serviços como ferramenta para garantir um atendimento integral e adequado<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Art. 1º Estabelecer as seguintes Diretrizes Políticas e Metodológicas para o atendimento de crianças e adolescentes em situação de rua no âmbito da Política de Assistência Social:

As segunda e terceira diretrizes que estão estritamente relacionadas à intersectorialidade fundamentaram e nortearam os trabalhos do Projeto, tendo em vista que preveem, respectivamente:

Art. 1º Estabelecer as seguintes Diretrizes Políticas e Metodológicas para o atendimento de crianças e adolescentes em situação de rua no âmbito da Política de Assistência Social:

[...]

XII – buscar a intersectorialidade e interdisciplinaridade, desde o planejamento até a oferta de atenção em serviços, programas e projetos socioassistenciais voltados a crianças e adolescentes, em situação de rua, e suas famílias, articulando-se, sobretudo, com as políticas de saúde, educação, habitação, cultura, esporte, lazer, segurança alimentar, segurança pública, trabalho, aprendizagem, Sistema de Garantia de Direitos e a comunidade local, objetivando a proteção integral;

XIII – fortalecer a intersectorialidade por meio de diversas estratégias como fomentar a elaboração e estabelecimento de protocolos com fluxos operacionais definidos localmente (BRASIL, 2017).

Assim, a Resolução consiste em importante marco normativo para a garantia de direitos de crianças e adolescentes em situação de rua, na medida em que estabelece diretrizes para o atendimento desse grupo em âmbito da assistência social, visando o desenvolvimento de fluxos e no estabelecimento de uma rede de proteção baseados na compreensão das trajetórias de vida de crianças e adolescentes.

### **3.3.3 Comentário geral nº 21 sobre crianças em situações de rua – Comitê dos Direitos da Criança da ONU (2017)**

Este documento tem por objetivo proporcionar aos Estados uma orientação bem fundamentada sobre como desenvolver estratégias nacionais amplas e a longo prazo para crianças e adolescentes em situação de rua. Tendo um enfoque integral de direitos humanos, este comentário estabelece mecanismos tanto de prevenção como de resposta que se ajustem à Convenção sobre os Direitos das Crianças e Adolescentes.

Assim como nos marcos normativos nacionais, em âmbito internacional, o termo “crianças e adolescentes em situação de rua” também foi adotado. Segundo o documento, essa denominação objetiva incluir crianças e adolescentes que dependam das ruas para viver e/ou trabalhar, estejam desacompanhados ou então com os seus pares e/ou com suas famílias. Ademais, o uso do referido termo expressa a heterogeneidade da população infanto-juvenil

---

[...] VII - garantir recursos humanos e tecnologias assistivas que assegurem acessibilidade às crianças e aos adolescentes com deficiência, em situação de rua, e atendimento qualificado, em igualdade de condições, com suportes e apoios para superação de barreiras, articulando-se intersectorialmente para tanto;

em situação de rua, considerando a existência de fortes ligações com espaços públicos e a função central que rua desempenha nas suas vivências e identidades (ONU, 2017).

Além disso, esse documento traz uma importante referência: estar em situação de rua e em espaços públicos implica em passar uma quantidade significativa de tempo nas ruas ou em mercados de rua, em praças e parques públicos, em estações de metrô e ônibus (ONU, 2017). Não significa, portanto, estar em todos e quaisquer espaços públicos: não inclui, por exemplo, escolas públicas, hospitais públicos, espaços em que, normalmente, crianças e adolescentes em situação de rua não têm como referência, seja em razão da hostilidade que sofrem em determinados locais, seja em razão de não fazerem sentido para as experiências e vivências desse grupo de crianças e adolescentes.

Nesse ponto, relaciono com a dimensão “Espaço” do Sistema Criança-Rua. Trata-se de um elemento importante a ser considerado, haja vista que crianças e adolescentes podem não ter um espaço bem delimitado nas ruas, ou ainda, a depender da região do país ou até mesmo em outros contextos internacionais, a delimitação do território nas ruas por crianças e adolescentes podem assumir semelhanças e especificidades.

#### **3.3.4 Lei Estadual nº. 16.544, de 06 de outubro de 2017**

Trata-se de lei que institui a Política Estadual de Atenção Específica para a População em Situação de Rua no Estado de São Paulo. Em consonância com a abordagem garantidora de direitos da Política Nacional para a População em Situação de Rua (Decreto nº. 7.053/09), a Lei Estadual nº. 16.544 estabelece princípios, diretrizes e objetivos para o atendimento da população em situação de rua em âmbito estadual.

Todavia, semelhante à Política Nacional para a População em Situação de Rua e, embora seja previsto formalmente que as crianças e adolescentes devam ter especial atenção, tendo em vista a própria condição peculiar de desenvolvimento desse público (art. 6º, ECA/90) e a previsão constitucional de prioridade absoluta para crianças, adolescentes e jovens (art. 227, CF), a lei estadual também não faz qualquer referência a crianças e adolescentes em situação de rua, não estabelecendo nenhum princípio, nenhuma diretriz ou metodologia específica para o atendimento desse grupo de crianças e adolescentes.

#### **3.3.5 Lei Municipal nº. 14.253, de 06 de novembro de 2018**

A referida lei instituiu, em Ribeirão Preto, a Política Municipal para a População em Situação de Rua. A exemplo do Decreto nº. 7.053/09 e da Lei Estadual nº. 16.544/17, prevê princípios e diretrizes para o atendimento da referida população, bem como prevê uma Rede Integrada de Atenção às pessoas em situação de rua. Ressalto que, embora a lei pretendesse estabelecer o que seria uma rede de atendimento, paradoxalmente, não dispões e institucionaliza fluxos específicos entre os serviços municipais, o que, a nível prático, pode resultar em lacunas e dispersões.

Em relação ao disposto em lei, destaco três objetivos previstos para a Rede Integrada de Atenção: a realização de ações pautadas na integralidade e intersetorialidade dos serviços de diversas secretarias e entidades da sociedade civil que atuam junto da população em situação de rua; a articulação dos trabalhos conjuntos entre os serviços existentes, sobretudo assistência social, saúde, educação, cultura, esportes, Polícia Militar, Guarda Civil Municipal, organizações da sociedade civil, associações de classe, academia, movimentos de moradores em situação de rua e veículos de imprensa; e a organização e criação de um grupo de trabalho, diálogos e pesquisas, com a participação da academia, possibilitando obter recursos para desenvolvimento de ações, como a criação de pontos de apoio/referência para esta população, em conjunto com outros órgãos, bem como estabelecer instâncias de monitoramento, avaliação, implementação e execução de políticas públicas para a população em situação de rua com a participação da sociedade (RIBEIRÃO PRETO, 2018).

Tratam-se, pois, de objetivos relevantes também ao que diz respeito a crianças e adolescentes em situação de rua do município e que, na ausência de uma política específica para esse grupo específico, auxiliaram a embasar as justificativas e nortear as atividades do Projeto “Políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto - SP”.

### **3.4 Pontos-chaves para o estudo e elaboração de uma política pública para crianças e adolescentes em situação de rua**

Nesse tópico, apresento e explico os pontos-chaves que elenquei, a partir da análise dos referidos marcos normativos, para o estudo e elaboração de uma política pública para crianças e adolescentes em situação de rua. Trata-se de um tópico importante para o desenvolvimento do Projeto “Políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua em Ribeirão Preto - SP” e para a presente pesquisa, uma vez os pontos a serem

apresentados consistem em pilares para a construção de uma política pública comprometida e alinhada à garantia de direitos de crianças e adolescentes em situação de rua.

### **3.4.1 Dados quantitativos e qualitativos**

A existência ou inexistência de dados quantitativos e qualitativos sobre crianças e adolescentes em situação de rua, seja a nível nacional, estadual ou municipal, consiste em uma informação basilar para a elaboração de uma política pública. Quantificar numericamente esse público caracteriza-se como uma tarefa fundamental para a organização, a distribuição territorial e a divisão de atribuições dos serviços. Em relação sobre a coleta e sistematização de dados qualitativos, tais como, sexo, gênero, idade, raça/etnia, fatores que motivaram a ida e permanência nas ruas, rompimento dos vínculos familiares, atividades desenvolvidas na rua, locais de referência, entre outros, caracteriza-se como tarefas imprescindíveis para o planejamento de uma política pública que atenda de maneira integral e adequada às demandas desse grupo de crianças e adolescentes.

No município de Ribeirão Preto, conforme mencionado anteriormente, não há um banco de dados sobre as crianças e adolescentes em situação de rua. Assim, a falta de dados consiste em um dado em si: não há uma preocupação do Poder Público local em desenvolver atividades, fornecer serviços específicos, evitar os vazios socioassistenciais e, conseqüentemente, garantir o acesso a direitos a esse público vulnerabilizado. Em termos estaduais e nacionais, também não há informações precisas e tampouco dados quantitativos e qualitativos sobre crianças e adolescentes em situação de rua. Nesse contexto, no âmbito do Projeto, diante da inexistência de dados locais sobre esse grupo de crianças e adolescentes, as discussões e debates dependeram da contribuição de educadores, assistentes sociais, conselheiras/os tutelares, técnicos e demais membras/os do GT que atuam cotidianamente com esse público.

A inexistência de dados oficiais confirma a invisibilidade desse público, evidencia a dificuldade que encontramos no que tange à avaliação dos impactos de políticas públicas existentes para esse grupo específico e obstaculiza o planejamento de políticas adequadas e integrais, capazes de efetivar direitos (BRASIL, 2017).

Nesse sentido, o item 7 do Comentário Geral nº21 da ONU estabelece:

7. Often, data are not systematically collected or disaggregated, so it is not known how many children are in street situations. Estimates fluctuate according to definitions used that reflect socioeconomic, political, cultural and other conditions. The absence of data makes these children invisible, which leads to policies not being developed or measures that are ad hoc, temporary or short-term. This results in the

persistence of multiple rights violations that force children onto the streets and that continue when children are on the streets. This issue concerns every State (ONU, 2017, p. 04)<sup>30</sup>.

Esse item coloca-nos diante do cenário nacional, no qual, apenas em 2016, a partir da Resolução Conjunta CNAS/CONANDA nº1 de 15 de dezembro de 2016, foi estabelecido um conceito legal de crianças e adolescentes em situação de rua, a fim de servir como vetor para a atuação do Poder Público. Ademais, reforça que a ausência de dados organizados e sistematizados caracteriza-se como uma justificativa para a não elaboração e execução de políticas públicas para esse grupo infanto-juvenil.

O Comentário Geral nº21/2017<sup>31</sup> prevê como obrigação dos Estados a produção e sistematização de dados sobre crianças e adolescentes em situação de rua. Em igual sentido, o Decreto 7.053/09<sup>32</sup> e a Lei Estadual nº 16.544/2017<sup>33</sup> determinam como um dos objetivos,

---

<sup>30</sup> Tradução livre: 7. Muitas vezes, os dados não são sistematicamente recolhidos ou são desagregados, razão pela qual não se sabe quantas crianças se encontram em situações de rua. As estimativas variam de acordo com as definições utilizadas que refletem as condições socioeconômicas, políticas, culturais e outras. A ausência de dados torna estas crianças invisíveis, o que leva a não serem desenvolvidas políticas ou medidas que sejam ad hoc, temporárias ou de curto prazo. Isto resulta na persistência de múltiplas violações de direitos que forcem as crianças a sair para as ruas e que continuam quando as crianças estão nas ruas. Esta questão diz respeito a todos os Estados.

<sup>31</sup> Data collection and research: 23. In partnership with academia, civil society and the private sector, States should develop systematic, rights-respecting, participatory mechanisms to collect data and share disaggregated information about children in street situations. States must ensure that the collection and use of such information does not stigmatize or harm these children. Collecting data on children in street situations should be integrated into national data collection on children, ensuring that national data do not rely solely on household surveys, but also cover children living outside household settings. Children in street situations should participate in setting the aims and agendas of research and in gathering information, analysing and disseminating research to inform policymaking, and designing specialized interventions. Street situations change rapidly, and research needs to be carried out periodically to ensure policy and programmes are up to date. Tradução livre: Recolha de dados e investigação: 23. Em parceria com o meio acadêmico, a sociedade civil e o sector privado, os Estados deveriam desenvolver mecanismos sistemáticos, respeitadores dos direitos e participativos para recolher dados e partilhar informação desagregada sobre crianças em situações de rua. Os Estados devem assegurar que a recolha e utilização de tais informações não estigmatize ou prejudique estas crianças. A recolha de dados sobre crianças em situação de rua deve ser integrada na recolha de dados nacionais sobre crianças, assegurando que os dados nacionais não se baseiem apenas em inquéritos domiciliários, mas abranjam também as crianças que vivem fora do contexto familiar. As crianças em situação de rua devem participar na definição dos objetivos e agendas da investigação e na recolha de informação, análise e divulgação da investigação para informar a formulação de políticas, e na concepção de intervenções especializadas. As situações de rua mudam rapidamente, e a investigação deve ser realizada periodicamente para assegurar a atualização das políticas e programas.

<sup>32</sup> Art. 7º São objetivos da Política Nacional para a População em Situação de Rua:

[...] IV - produzir, sistematizar e disseminar dados e indicadores sociais, econômicos e culturais sobre a rede existente de cobertura de serviços públicos à população em situação de rua;

[...] VI - incentivar a pesquisa, produção e divulgação de conhecimentos sobre a população em situação de rua, contemplando a diversidade humana em toda a sua amplitude étnico-racial, sexual, de gênero e geracional, nas diversas áreas do conhecimento;

<sup>33</sup> Artigo 5º – São objetivos da Política Estadual de Atenção Específica para População em Situação de Rua:

[...] III – produzir, sistematizar e disseminar dados e indicadores sociais, econômicos e culturais sobre a presença dessa população e a rede de cobertura de serviços públicos à população em situação de rua em todo o Estado, suas regiões e nos municípios paulistas;

IV – produzir, sistematizar e disseminar dados estatísticos quantitativos e qualitativos sobre a população em situação de rua incluída ou não nos serviços públicos em todo o Estado, suas regiões e nos municípios paulistas;

respectivamente, da Política Nacional para População em Situação de Rua e da Estadual de Atenção Específica para a População em Situação de Rua a produção, sistematização e disseminação de dados sobre a população em situação de rua. Embora não seja expressa a referência ao público infanto-juvenil, dada a prioridade estabelecida a nível constitucional para políticas voltadas a crianças e adolescentes, irrazoável desconsiderarmos que tal objetivo não englobe ou até mesmo não dê primazia à coleta e sistematização de dados sobre crianças e adolescentes em situação de rua.

### **3.4.2 Orientações metodológicas específicas**

Tendo em vista o contexto em que crianças e adolescentes em situação de rua se encontram, as diversas e constantes violações de direito a que são expostos, o pouco ou nenhum acesso a serviços, a fragilidade e a iminência de ruptura dos laços familiares e comunitários (RIZZINI, 2003), são necessárias orientações metodológicas específicas para o atendimento desse público.

Tais orientações metodológicas têm por finalidade garantir que as/os profissionais possam atuar visando um atendimento integral sob uma abordagem garantidora de direitos, em oposição a uma ação repressiva ou de salvamento e total desconsideração das demandas e opiniões das crianças e adolescentes.

Nesse sentido, para além do respeito à dignidade, a não discriminação, o interesse superior da criança e o direito da criança a ser guiada no exercício dos seus direitos pelos prestadores de cuidados, pais e membros da comunidade (ONU, 2017), orientações essas comuns ao desenvolvimento de programas junto a crianças e adolescentes, os fios condutores específicos para a atuação junto de crianças e adolescentes em situação de rua consistem na aproximação gradativa, na construção de vínculos de confiança, na atenção personalizada, na socialização de informações sobre os direitos e serviços disponíveis, na garantia de acesso a serviços que considerem as singularidades desse público e no respeito à individualidade de cada criança e adolescente (BRASIL, 2017). Tratam-se, pois, de orientações indispensáveis para o desenvolvimento de atividades, projetos e políticas públicas que visem a garantia de direitos de crianças e adolescentes em situação de rua.

No contexto do Projeto, a necessidade de haver um atendimento orientado por uma metodologia própria para crianças e adolescentes em situação de rua caracterizou-se como

uma demanda comum a todos os serviços, sobretudo àqueles ligados à área da Saúde, à Assistência social e aos Conselhos Tutelares, serviços esses que comumente estabelecem o primeiro contato com as crianças e adolescentes em situação de rua.

Sendo essas orientações formalmente estabelecidas, havendo, no âmbito da assistência social, uma resolução específica prevendo diretrizes políticas e metodológicas para o atendimento de crianças e adolescentes em situação de rua, o próximo ponto chave diz respeito à formação e capacitação de profissionais que atuam junto a esse público.

### **3.4.3 Formação de profissionais que trabalham junto de crianças e adolescentes em situação de rua**

A formação e a capacitação de profissionais que atuam junto de crianças e adolescentes em situação de rua caracteriza-se, senão o mais importante, um dos pontos principais estabelecidos nos marcos normativos.

Nesse sentido, a Resolução Conjunta CNAS/CONANDA nº1/2017<sup>34</sup> prevê o fomento da capacitação continuada dos profissionais do SUAS que estejam em contato com crianças e adolescentes em situação de rua. Dada a importância e centralidade dos serviços socioassistenciais para a rede de atendimento desse grupo, indispensável que tais profissionais sejam preparados e formados para uma abordagem integral e em consonância com os direitos das crianças e adolescentes.

O Comentário Geral nº21 da ONU<sup>35</sup> destaca o papel dos Estados nos investimentos, bem como na facilitação de formações e capacitações para os profissionais e demais

---

<sup>34</sup> Art.1º. Estabelecer as seguintes Diretrizes Políticas e Metodológicas para o atendimento de crianças e adolescentes em situação de rua no âmbito da Política de Assistência Social: [...] XXIX – fomentar a educação continuada dos diversos profissionais do SUAS que trabalhem com crianças e adolescentes, em situação de rua, considerando suas especificidades, cultura e linguagem e o papel fundamental desta relação no atendimento (BRASIL, 2017).

<sup>35</sup> Os Estados devem investir em formação básica de boa qualidade inicial, tanto formação inicial como permanente, sobre direitos das crianças, proteção da infância e o contexto local das crianças em situação de rua, para todos os profissionais que possam entrar em contato direto ou indireto com crianças em situação de rua, em áreas como a elaboração de políticas, aplicação da lei, justiça, educação, saúde, trabalho social e psicologia. Esta formação pode recorrer à perícia de atores não estatais e deve ser integrada nos currículos das instituições de formação relevantes. [...] A formação básica e especializada deve incluir mudanças de atitude e de comportamento, bem como transferência de conhecimentos e desenvolvimento de competências, e deve encorajar a cooperação e colaboração intersetorial. Os governos nacionais e locais devem compreender e apoiar o papel crítico dos trabalhadores sociais, incluindo os trabalhadores de rua, na detecção precoce, fornecendo apoio às famílias com crianças em risco e às crianças em situações de rua. Os profissionais devem ser envolvidos no desenvolvimento participativo de procedimentos operacionais, diretrizes de boas práticas, diretivas estratégicas, planos, normas de desempenho e códigos disciplinares, e devem receber apoio para os implementar na prática. Os Estados devem facilitar a sensibilização e formação de outros interessados que entram em contato direto ou indireto com crianças em situação de rua, tais como trabalhadores dos transportes, representantes dos

interessados que, direta ou indiretamente, atuam junto de crianças e adolescentes em situação de rua. Neste documento, desenha-se a capacitação básica de boa qualidade enquanto uma obrigação dos Estados para a garantia de direitos das crianças e adolescentes.

O Decreto 7.053/09, a Lei Estadual nº.16.544<sup>36</sup> e a Lei Municipal nº.14.253/18, em igual sentido, trazem a formação e capacitação dos profissionais a partir de diretrizes também definidas na lei como um dos objetivos, respectivamente, da Política Nacional para a População em Situação de Rua, Política Estadual de Atenção Específica para a População em Situação de Rua e Política Municipal para a População em Situação de Rua, a fim de que seja possível uma melhora na oferta dos serviços, bem como para a consecução de direitos da população em situação de rua.

No âmbito do GT do Projeto, a capacitação contínua dos profissionais caracterizou-se como das questões mais trazidas e abordadas: no que diz respeito a todas as secretarias e serviços apresentados, a capacitação dos profissionais para trabalhar junto a esse público em específico coloca-se como uma ação a ser realizada para garantir o atendimento de crianças e adolescentes e, conseqüentemente, a efetivação de direitos desse grupo.

No que diz respeito à implementação de políticas públicas voltadas às pessoas em situação de rua, incluindo, pois, o grupo de crianças e adolescentes, os atores responsáveis a fazem dentro de uma lógica de individualização do problema, caracterizando os sujeitos enquanto culpados e gerando ainda mais discriminação social, não contextualizando a situação de rua vinculada aos determinantes socioeconômicos, históricos, políticos e culturais na raiz de uma sociedade produtora de desigualdades sociais (FIORATI *et al.*, 2016, p. 7).

Assim, temos a formação e a capacitação contínua como um tema chave para elaboração de uma política pública, uma vez que consiste em medida necessária para a realização de trabalhos, atividades e projetos junto de crianças e adolescentes em situação de rua, dado o contexto de vulnerabilidade em que se encontram, contexto este ainda mais acentuado em razão da cultura higienista e repressora e do distanciamento entre gestores, profissionais e o público alvo da política pública (SILVA, 2008).

---

meios de comunicação social, líderes comunitários e espirituais/religiosos e atores do setor privado, que devem ser encorajados a adotar os Direitos da Criança e os Princípios Empresariais (ONU, 2017).

<sup>36</sup> Art.5º. São objetivos da Política Estadual de Atenção Específica para a População em Situação de Rua: [...] II – garantir a formação e capacitação dos profissionais para atendimento à população em situação de rua, nos termos do parágrafo único do artigo 4º (SÃO PAULO, 2017).

### **3.4.4 Criação de um serviço de acolhimento específico para crianças e adolescentes em situação de rua**

A necessidade de criação de um serviço específico para atendimento de crianças e adolescentes em situação de rua, em especial um serviço de acolhimento, encontra respaldo nas Resoluções nº 1 de 2016<sup>37</sup> e nº 1 de 2017<sup>38</sup> do CNAS e CONANDA. Ambas trazem em seu bojo as diretrizes, metodologias e orientações técnicas a serem adotadas pelo serviço de acolhimento para crianças e adolescentes em situação de rua.

Recordo aqui, conforme exposto anteriormente, que o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária prevê que os serviços de acolhimento institucional não devem operar no sentido de categorizar seu público categorizado, devendo ser, portanto, ser universais. Trata-se de uma previsão, cujo objetivo é evitar estigmas para crianças e adolescentes em situação de acolhimento (BRASIL, 2006). No entanto, na prática, os serviços de acolhimento tradicionais (SAICA) não têm se mostrado adequados para o público infanto-juvenil que se encontra em situação de rua. Isso porque, dadas as demandas específicas desse grupo, os serviços tradicionais possuem regras rígidas para a entrada, permanência e saída. Consequência disso consiste no desligamento frequente dessas crianças e adolescentes aos programas e na dificuldade de criação de vínculos com essa criança e/ou adolescente.

Assim, diante de uma questão complexa e multidimensional, a criação de um serviço de acolhimento para crianças e adolescentes em situação de rua mostra-se medida necessária, na medida em que esse serviço deve contar com processos e diferenciais para atendimento desse público, não devendo possuir natureza de acolhimento compulsório.

Conforme trazido no capítulo anterior, no que diz respeito à criação de um serviço de acolhimento específico para crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto, no âmbito do Projeto, os integrantes do GT identificaram a ausência desse serviço como um fator

---

<sup>37</sup> 4.6 Serviços de Acolhimento para crianças e adolescentes em situação rua: Os Serviços de Acolhimento para crianças e adolescentes em situação de rua devem contar com processos e diferenciais para atendimento desse público e não podem, de modo algum, constituírem-se espaços de estigmatização, segregação, isolamento, discriminação, não devendo possuir natureza de acolhimento compulsório, devendo favorecer, com ênfase e sempre que possível, o restabelecimento dos vínculos familiares e comunitários. Caso isto não possa ser realizado, deve-se buscar o encaminhamento para família substituta ou, ainda, o desenvolvimento da autonomia e a preparação gradativa para o desligamento e/ou para a vida adulta (BRASIL, 2016).

<sup>38</sup> Art. 1º. Estabelecer as seguintes Diretrizes Políticas e Metodológicas para o atendimento de crianças e adolescentes em situação de rua no âmbito da Política de Assistência Social: [...] XIX - garantir o acesso da criança ou do adolescente em situação de rua a serviços de acolhimento, assegurando-se estratégias diferenciadas para o atendimento personalizado, considerando as especificidades e singularidades deste público (BRASIL, 2017).

prejudicial para a construção de uma rede de atendimento completa a esse grupo específico de crianças e adolescentes. Isso porque, as especificidades de um serviço de acolhimento dificilmente serão supridas por outros serviços da rede.

Contudo, dadas as próprias limitações do Projeto e do GT, a elaboração da política pública para crianças e adolescentes em situação de rua do município não está centrada na criação, a nível local, de um serviço de acolhimento para esse grupo específico. A criação de um serviço de acolhimento conforme todas as diretrizes e especificações estabelecidas pelas resoluções supracitadas não deixa de ser medida necessária no contexto municipal. Contudo, a escolha pela elaboração de uma política pública com foco na criação e fortalecimento de fluxos entre os serviços caracterizou-se como uma decisão estratégica do Projeto.

### **3.4.5 Ação em rede**

Por fim, o ponto chave da ação em rede encontra-se estritamente relacionado à intersetorialidade, a qual, ainda que será pormenorizada mais à frente, enseja algumas considerações. Dada a complexidade e a multifatorialidade da questão de crianças e adolescentes em situação de rua, bem como a impossibilidade, seja em termos pessoais ou materiais, de um único serviço dar conta de atender de maneira adequada e integral a todas as demandas desse grupo específico de crianças e adolescentes, a ação em rede e a atuação intersetorial apresentam-se necessárias para o desenvolvimento de políticas públicas, para a criação de fluxos e para a prestação de serviços comprometidos com a noção de crianças e adolescentes em situação de rua como sujeitos de direitos.

Dessa forma, a rede deve ser entendida como um “sistema complexo de conexões e cooperação, opondo-se à organização hierárquica e competitiva atual, partindo do princípio de que a rede seria a construção de uma teia de serviços comunicantes” (MALFITANO, 2008, p.73). Tem-se, assim, que a comunicação e o diálogo são elementos centrais para a caracterização da rede, de forma que a ação em rede, ligada à intersetorialidade, pressupõe uma atuação coerente e afinada entre instituições, serviços, atores e agentes que trabalham com crianças e adolescentes em situação de rua.

Sobre a relação entre redes e intersetorialidade no que diz respeito a políticas públicas para crianças e adolescentes, Ana Paula Serrato Malfitano (2008) afirma:

A constituição de redes é considerada uma forma reorganizadora e potencializadora do trabalho e é bastante discutida e associada à intersetorialidade e a à ação compartilhada entre diferentes áreas para a efetividade da proposta com a população

à qual se dedica uma intervenção. Nas políticas para infância e juventude são recorrentes os debates sobre a relevância de constituição de espaços coletivos de discussão e encaminhamentos de temáticas comuns que perpassam diferentes serviços [...] (MALFITANO, 2008, p. 298).

Nesse contexto, a Resolução Conjunta CNAS/CONANDA nº1 de 2017 tem o fortalecimento da intersetorialidade como uma das diretrizes políticas e metodológicas para o atendimento de crianças e adolescentes em situação de rua no que diz respeito à Política de Assistência Social. Em igual sentido, o Decreto nº. 7.053/09 e a Lei estadual nº16.544/2017 elencam como um dos objetivos de suas políticas para a população em situação de rua, a nível nacional e estadual, respectivamente, a criação de protocolos de articulação entre o SUAS e o SUS, indicando, pois, a necessidade de fluxos entre os serviços socioassistenciais e os serviços da área da saúde.

Em âmbito do GT do Projeto, a necessidade de criação de fluxos e de fortalecimento daqueles já existentes para um atendimento integral e adequado de crianças e adolescentes em situação de rua do município, conforme será melhor explorado no estudo de caso, colocou-se constantemente enquanto uma questão a ser enfrentada a nível local. Como um objetivo do próprio Projeto, a existência de um grupo, no qual tem sido possível a discussão, o debate e ações visando o atendimento de crianças e adolescentes em situação de rua local, tem se mostrado uma ferramenta para a construção de uma política pública baseada na ação em rede.

#### **4 POLÍTICAS PÚBLICAS E INTERSETORIALIDADE**

Neste capítulo, proponho-me a apresentar as reflexões no que tange a políticas públicas, o elemento da intersectorialidade, suas limitações e potencialidades, sobretudo no que diz respeito às políticas para o atendimento de crianças e adolescentes em situação de rua, buscando compreender, a partir do Projeto “Políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto – SP”, a relação entre a elaboração de políticas públicas, a intersectorialidade e a adequação da judicialização da política para a efetivação de direitos desse grupo específico de crianças e adolescentes.

Nesse contexto, a escolha pelo estudo do Projeto justifica-se por duas razões principais: este, desde seu início, constituiu-se a partir de uma estratégia intersectorial para a elaboração de uma política pública para crianças e adolescentes em situação de rua, visando desenvolver uma política que seja capaz de atender demandas de um grupo constantemente vulnerabilizados, efetivar direitos fundamentais e fomentar a participação democrática de diferentes setores e atores no desenho da referida política pública.

Além disso, o Projeto coloca-se como experiência central para a análise, a nível local, dos arranjos institucionais, da intensidade da articulação entre as instituições e atores que participam do Projeto, dos avanços e desafios encontrados no âmbito de um grupo de trabalho intersectorial para o planejamento de uma política pública e a possibilidade e viabilidade de judicialização da política para sua implementação. Dessa forma, a participação no Projeto, bem como a presente pesquisa, permitiram-me o aprofundamento com a temática de crianças e adolescentes em situação de rua, políticas públicas, intersectorialidade e judicialização de políticas públicas.

Em termos estruturais, inicialmente, trarei pontos que reputei relevante no que tange à temática de políticas públicas e seu ciclo, a fim de compor um panorama teórico prévio para a exploração da temática da intersectorialidade. Posteriormente, apresentarei os aprofundamentos teóricos relativos à intersectorialidade, trazendo reflexões sobre seus desafios e potencialidades enquanto elemento da política pública. Por fim, a partir do aporte teórico sobre políticas públicas e intersectorialidade, proponho-me a analisar a questão da judicialização de políticas públicas, de forma a entrelaçá-la com os aprofundamentos teóricos expostos e a tensionar a via judicial enquanto uma possibilidade para garantia de direitos de crianças e adolescentes em situação de rua.

Ressalto que tais aportes teóricos servirão como pilares para a análise do estudo de caso que foi realizado e que será apresentado detalhadamente no próximo capítulo. Assim, as considerações feitas nesse capítulo não pretendem encerrar as discussões propostas e, tampouco, se colocam como verdades absolutas. Tratam-se, pois, de construções teóricas que foram conhecidas, conectadas, analisadas e discutidas ao longo do Projeto “Políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto - SP” e durante toda a presente pesquisa e que objetivam contribuir, em alguma medida, para o seu fim último: a garantia de direitos de crianças e adolescentes em situação de rua.

#### **4.1 Políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua: conceitos e ciclo**

Considerando o caráter multiforme das políticas públicas, ou seja, constituídas de elementos estranhos às ferramentas conceituais jurídicas, como por exemplo, dados econômicos, sociais, históricos de determinada realidade (BUCCI, 2006), elas não se constituem categoria definida e instituída pelo direito, mas arranjos complexos, típicos da atividade político-administrativa, que a ciência do direito deve estar apta a descrever, compreender e analisar, de modo a integrar à atividade política os valores e métodos próprios do universo jurídico (BUCCI, 2006, p. 31).

Segundo Osvaldo Canela Junior (2009), as políticas públicas são:

[...] todos os atos legislativos e administrativos necessários à satisfação espontânea dos direitos fundamentais sociais. Estabelecido o direito fundamental social, os poderes Legislativo e Executivo, no âmbito de suas competências constitucionais, têm o dever de promover sua irradiação formal e material. Para tanto a própria Constituição estabelece núcleos constitucionais de irradiação, os quais norteiam a atividade das referidas formas de expressão do poder estatal (JUNIOR, 2009, p. 116).

Nesse sentido, compreendendo a política pública enquanto um arranjo complexo, um conjunto ordenado de atos em uma dimensão processual e resultado de um processo composto por diferentes etapas ou ciclos visando a concretização de direitos fundamentais (LOTTA, 2019), não consiste em questão pacificada a quantidade de etapas que a compõe e as nomenclaturas de cada uma dessas fases<sup>39</sup>. Para fins dessa pesquisa, tendo em vista os objetivos propostos, valho-me do encadeamento proposto pela pesquisadora Gabriela Lotta (2019), qual seja: agenda, formulação, implementação e avaliação.

<sup>39</sup> Apenas a título de exemplificação, há autores que consideram as seguintes etapas: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção da política pública (SECCHI, 2012).

Antes de passar a uma breve explicação de cada uma dessas fases, importante ressaltar dois pontos. Primeiramente, a escolha pela definição de um ciclo da política pública justifica-se, sobretudo, por razões pedagógicas, ou seja, valer-se de um determinado encadeamento possui uma utilidade didática, tendo em vista que, na prática, essas fases podem se misturar e não necessariamente seguirem a ordem proposta. Além disso, trata-se de um conceito controverso dentre pesquisadores, pois há quem afirme que não existe um ponto de início e de fim da elaboração de uma política pública e que tampouco há limites bem definidos entre uma fase e outra (SECCHI, 2012). Todavia, a utilização do conceito de ciclo das políticas públicas auxilia pesquisadores, acadêmicos, políticos, administradores e a própria sociedade civil a criar referenciais no que diz respeito ao estudo, análise e discussão de políticas públicas.

Outro ponto a ser ressaltado diz respeito às caracterizações de cada uma das fases: embora haja divergência quanto à nomenclatura e a quantidade de fases, há um certo consenso no que diz respeito às características de determinadas etapas das políticas públicas (SECCHI, 2012). Por essa razão, o encadeamento de fases proposto, embora não pretenda encerrar a discussão sobre o ciclo das políticas públicas, considera os traços mais proeminentes de cada uma das etapas. Dito isso, passemos, pois, a uma breve apresentação de cada uma das etapas do encadeamento proposto.

A fase de agenda caracteriza-se como o momento em que é desenvolvida a percepção de uma temática enquanto um “problema”, ou seja, enquanto uma situação pública insatisfatória e percebida por diferentes atores relevantes, envolvendo a delimitação do problema, seus elementos, sua essência, as causas, os responsáveis e as possíveis soluções (SECCHI, 2012). Ademais, é nessa etapa em que ocorre a definição das demandas prioritárias para a atuação estatal, sendo que os estudos e pesquisas que se dedicam à análise dessa fase se concentram nos questionamentos acerca das justificativas e maneiras pelas quais alguns temas ganham maior ou menor destaque ao longo do tempo na agenda estatal (LOTTA, 2019).

Além disso, para que um determinado problema passe a integrar a agenda política, podem ser listadas três condições, quais sejam: a atenção dispendida por diferentes atores em relação ao problema, compreendendo, pois, que é necessária uma intervenção; a resolubilidade do problema, ou seja, a existência de ações possíveis, necessárias e factíveis para, senão resolvê-lo, ao menos mitiga-lo; e a competência, o que implica afirmar que as ações cabíveis estão dentre as responsabilidades públicas (SECCHI, 2012).

É necessário destacar que qualquer definição do problema pode ser temporária, pois, nas fases sucessivas pode ocorrer a modulação dos problemas pelos políticos, pelos gestores e pelo próprio público alvo da política pública (SECCHI, 2012). Nesse ponto, antes mesmo de

explorarmos e aprofundarmos o conceito de intersetorialidade, ressalto que esta pode ser colocada como uma ferramenta que mitiga a possibilidade de redefinição e adaptação do problema público. Isso não implica em afirmar uma rigidez prejudicial para a política pública. Pelo contrário: a intersetorialidade é capaz de garantir a melhor compreensão do problema e uma maior solidez das alternativas e dos caminhos a serem percorridos, na medida em que “programas, projetos, equipes técnicas são desafiados ao diálogo, ao trabalho conjunto com a perspectiva da inclusão social.” (NASCIMENTO, 2010, p. 100).

Nesse contexto e, no que tange a políticas públicas para crianças e adolescentes, com a promulgação do ECA/90, estabelece-se que as políticas públicas para esse grupo devem se consubstanciar em um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais em todos os níveis federativos. Para além disso, importante destacarmos que os textos constitucional e legal estabelecem prioridade absoluta à concretização de direitos fundamentais de crianças e adolescentes, sendo, pois, dois eixos que devem ser considerados necessariamente em todas as fases de uma política pública que vise efetivar direitos de crianças e adolescentes (BRASIL, 1990).

A fase de formulação, de planejamento ou então de elaboração, por sua vez, compreende o momento em que a política pública é planejada a partir de decisões sobre modelos e objetivos. Nesse sentido, os estudos que se dedicam a essa fase focam na análise sobre os arranjos institucionais, os atores que participaram da formulação da política pública, as coalizões, as características da formulação e outros elementos que foram determinantes para o desenho da política pública (LOTTA, 2019).

Trata-se, portanto, de uma fase em que há o estabelecimento de objetivos e estratégias, bem como o estudo das potenciais consequências de cada solução. É também o momento em que são analisados os custos e benefícios de cada uma das soluções, sendo que o estabelecimento de objetivos consiste em etapa importante no ciclo das políticas públicas, haja vista nortear a construção das alternativas para as soluções do problema (SECCHI, 2012). Podemos afirmar ainda que é nessa fase em que são definidos os métodos, as estratégias, as ações que servirão para o alcance dos objetivos anteriormente definidos, bem como o “momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema público são explicitadas.” (SECCHI, 2012, p. 40).

Nesse sentido, deve ser ressaltado o papel atribuído pelo ECA/90 aos Conselhos de Direitos das Crianças e Adolescentes (CMDCA) no que diz respeito a políticas públicas para crianças e adolescentes, haja vista o referido texto legal determinar a obrigatoriedade de

deliberação desses órgãos, possibilitando uma participação social mais efetiva no processo de elaboração de políticas públicas infanto-juvenis (JÚNIOR, 2012).

Embora mais à frente será aprofundada a relação entre a elaboração de uma política pública para crianças e adolescentes em situação de rua e o elemento intersectorialidade, no que diz respeito a essa fase específica da política pública, Aldaíza Sposati (2006) vislumbra a intersectorialidade não só como um campo de aprendizagem dos agentes institucionais, mas também como caminho ou processo estruturador da construção de novas respostas, novas demandas para cada uma das políticas públicas.

Em igual sentido e se tratando desse grupo específico de crianças e adolescentes, a possibilidade de inovações e o estabelecimento de objetivos palpáveis, atingíveis e planejados são medidas necessárias para o surgimento de espaços alternativos à cultura de rua, que levem em consideração as vivências e as condições de sociabilidade dessas crianças e adolescentes e, simultaneamente, apresentem novas condições, perspectivas e projetos de vida, buscando a efetivação de direitos (MALFITANO, 2008).

A terceira fase, qual seja, de implementação caracteriza-se pela materialização da política pública, de forma que estudos que analisam essa fase focam, sobretudo, nas diferenças entre o que fora planejado e o que foi de fato concretizado e quais as interferências dos diferentes agentes nesse processo (LOTTA, 2019). Nessa etapa, é possível identificar um emaranhado de elementos políticos e não apenas elementos técnicos ou administrativos que obstaculizaram a política pública anteriormente elaborada. As pesquisas voltadas a analisar essa fase se concentram em encontrar, sistematizar e qualificar, por meio de elementos analíticos bem estruturados, as falhas e desafios presentes no processo de implementação da política pública, bem como analisar os erros e acertos que antecederam essa fase específica (SECCHI, 2012).

Nesse ponto, salientamos que existem dois modelos de implementação de uma política pública, quais sejam: *top-down* e *bottom-up*. Naquele, o momento de tomada de decisão e de implementação são bem delimitados e consecutivos, sendo que os agentes tomadores de decisão são diferentes dos implementadores. Assim, a partir de uma noção tecnicista e funcionalista, acredita-se que as políticas públicas devem ser elaboradas na esfera política, sendo a implementação um mero esforço administrativo. Por outro lado, o modelo *bottom-up* caracteriza-se por uma maior liberdade entre os atores ao elaborar e implementar a política pública. Nesse sentido, há uma participação dos agentes implementadores nas fases de identificação do problema e de formulação de soluções, bem como há atuação dos tomadores de decisão também na fase de implementação da política pública. Além disso, nesse modelo

existe uma maior possibilidade de remodelação da política pública durante sua execução, não sendo essa remodelação compreendida como um desvirtuamento, mas sim como uma necessidade frente aos desafios encontrados no dia-a-dia da implementação da política (SECCHI, 2012).

Tensionando as concepções tradicionais acerca dessa fase, Roberta Pires (2016) afirma:

[...] os achados dessa literatura indicam que as concepções tradicionais sobre a implementação precisam ser revistas. A implementação compreende todo o conjunto de decisões e ações desempenhadas entre o lançamento de uma política governamental e a percepção dos seus resultados, envolvendo, simultaneamente, atividades de execução, (re) formulações e tomada de decisão sobre as ações necessárias. Estudos sobre experiências concretas demonstraram que se trata de um processo não linear e complexo, no qual várias decisões centrais são tomadas, envolvendo diversos atores, com potencial para alterar o conteúdo e a forma das políticas (PIRES, 2016, P. 194).

Nesse sentido, a implementação da política pública em um contexto de intersectorialidade pode evidenciar potencialidades e desafios importantes no que diz respeito à efetivação da política da forma como foi planejada, mas, sobretudo, no que tange à efetivação de direitos. Isso porque, partindo da noção de que a intersectorialidade pode permitir uma dialogicidade e melhor comunicação entre os serviços e atores, as demandas que foram anteriormente consideradas no momento da elaboração da política pública encontrarão redes e fluxos funcionando de maneira mais integrada e fluída. Não implica afirmar que não haverá questões complexas que fugirão ao desenho da política e totalmente inesperadas aos atores. Todavia, com a existência de articulações consistentes, de uma equipe preparada, entrelaçada e comunicativa, haverá, ao menos, um espaço e/ou pontes que poderão lidar com tais questões.

Em todas as fases, mas sobretudo na de implementação, a qualificação e seleção dos profissionais mostram-se fundamentais para a clareza e objetividade nas atividades e atribuições de cada profissional em determinado serviço ou rede de atendimento. Em se tratando de profissionais que trabalham junto à população em situação de rua, sobretudo crianças e adolescentes, algumas especificidades devem ser consideradas. Dado o contexto de violação sistemática de direitos a que esse grupo é submetido, o trabalho junto a ele exige da/o profissional a constante exposição a situações extenuantes e frustrantes, além da compreensão das diferenças entre as vivências das crianças e adolescentes e suas próprias vivências (RIZZINI, 2014).

Assim, desde o desenho e planejamento da política pública, até a sua implementação e avaliação, o aprimoramento do atendimento voltado a crianças e adolescentes em situação de rua depende da capacitação de atores e atrizes envolvidos/as. Assim, pode ser afirmado em razão da existência de um conjunto de fatores interligados que podem favorecer ou impedir o sucesso de uma determinada política, sendo tais fatores relativos às instituições, aos arranjos políticos nas esferas de poder, bem como aos profissionais e suas interações (RIZZINI, 2014).

Como por exemplo, a realização de capacitação continuada, formação e qualificação dos profissionais configuram elemento central para a existência de um corpo profissional engajado e preparado em todos os níveis de hierarquia e em todas as fases de uma política pública voltada a pessoas em situação de vulnerabilidade social, como preveem a Resolução Conjunta CNAS/CONANDA nº1/2017, o Comentário Geral nº21 da ONU, bem como a Lei Estadual nº16.544, anteriormente referenciadas no que diz respeito ao ponto chave sobre formação de profissionais que trabalham junto de crianças e adolescentes em situação de rua.

A última fase, a de avaliação, objetiva mensurar os resultados das políticas públicas e os estudos que têm por ponto de partida essa etapa se dedicam a compreender os diferentes instrumentos avaliativos, as diferentes dimensões (eficiência, eficácia, efetividade) por meio das quais os resultados foram analisados, a atuação dos atores envolvidos, entre outros aspectos que podem ter influenciado na avaliação dos resultados (LOTTA, 2019). Nesse sentido, o momento de avaliação caracteriza-se por ser aquele em que a política pública é analisada, a partir de critérios, padrões e indicadores, para se saber o estado em que se encontra, bem como o nível de redução do problema que a justificou (SECCHI, 2012). A avaliação pode ser focada a partir de aspectos jurídicos ou legais, aspectos técnicos ou gerenciais ou aspectos políticos. A partir das avaliações das políticas públicas, são criados referenciais, os quais podem auxiliar, posteriormente, em pesquisas comparativas a nível temporal e/ou espacial de diferentes políticas públicas que foram elaboradas e implementadas para mitigar determinado problema ou questão social (SECCHI, 2012).

Acerca da avaliação das políticas públicas, reputo importante trazer um ponto para o debate: a diferenciação da avaliação enquanto instrumento de gestão e de controle social (LAISNER; MARIO, 2014) e enquanto fase do ciclo da política propriamente dita. Tal diferenciação e aprofundamento nessa temática se colocou necessária para a presente pesquisa na medida em que, durante o desenvolvimento do Projeto “Políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto - SP” ao analisar a intersetorialidade como um elemento da política pública, sobretudo no momento da elaboração dessa, restou evidente que se tratava também de uma análise avaliativa dessa fase específica.

Explico: embora pensada enquanto uma etapa final do ciclo da política pública, mais especificamente em um momento posterior à implementação, a avaliação não pode restringir-se a um único momento do processo da política pública, devendo estar presente durante todo o ciclo da política pública. Diante do contato com pesquisas e trabalhos que adotam essa vertente, ficou evidente que, na presente pesquisa, era necessário que trouxesse a avaliação em uma perspectiva processual do processo avaliativo. Para tanto, são diferenciadas as atividades de monitoramento e avaliação, as quais podem ser empregadas a qualquer momento do ciclo, e a avaliação somativa, caracterizada como etapa final do ciclo da política pública, ocasião em que serão confrontados os resultados esperados dos resultados atingidos, bem como fase em que são verificados os impactos desejados e indesejados (LAISNER; MARIO, 2014).

Essa diferenciação mostrou-se de suma importância quando da análise das atas das reuniões do Projeto “Políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto - SP” e do diário de campo por mim elaborado ao longo da participação no Projeto. Isso porque, ainda que considerada enquanto uma fase específica do ciclo das políticas públicas, ao longo do desenvolvimento do presente trabalho e a partir do diálogo com a literatura que compreende a avaliação em uma dimensão processual da própria política pública, passei a entender o fazer avaliativo enquanto elemento vinculado a três aspectos básicos, quais sejam: “[...] ao cenário histórico-social em que se encontra inserido; ao papel social da própria avaliação; e à vinculação a uma perspectiva de conhecimento como instrumento para desenvolvimento de políticas que visem a melhoria da qualidade de vida dos beneficiários.” (LAISNER; MARIO, 2014, p.624). Dessa forma, busquei partilhar a compreensão de que a ausência desses três aspectos acaba por impor à avaliação um esvaziamento de sentido, não gerando impactos substantivos nos fatores institucionais e processuais geradores de insuficiências crônicas das políticas públicas (LAISNER; MARIO, 2014).

Postos tais pontos a respeito do ciclo das políticas públicas, bem como algumas considerações específicas no tocante a políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua, passo agora à discussão sobre a intersetorialidade enquanto elemento das políticas públicas.

#### **4.2 Intersectorialidade e políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua: tensionamentos e potencialidades**

Conforme explanado em capítulo anterior, o estudo sobre direitos das crianças e adolescentes em situação de rua foi central para o desenvolvimento do presente trabalho e para a participação ativa no Projeto “Políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto - SP”. Diante da ausência significativa de pesquisas no campo do Direito acerca desse grupo de crianças e adolescentes, houve um esforço individual para o aprofundamento teórico sobre a efetivação de direitos desse público vulnerabilizado.

Nesse contexto, a imersão em estudos sobre políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua foi de extrema relevância para compreender os desenhos mais comuns que essas políticas assumem, os fluxos nelas estabelecidos, as especificidades metodológicas que devem seguir e, sobretudo, como pretendem garantir e efetivar direitos de um grupo constantemente vulnerabilizado. Somado a isso, a formação de um GT do Projeto, pensado e constituído a partir de uma estratégia intersetorial, fez com que o componente intersetorialidade surgisse como temática a ser explorada neste trabalho, de forma a ser articulado com o elemento da política pública.

Isso porque, tendo o Projeto por objetivo a elaboração de uma política pública capaz de atender demandas de crianças e adolescentes em situação de rua do Município, colocou-se como uma questão compreender em que medida a intersetorialidade possibilita a interface entre as dimensões de atuação, recursos e responsabilidades de vários setores da Administração Pública local (saúde, assistência social, educação, cultura, esporte, segurança pública, entre outros) e organizações da sociedade civil na elaboração e implementação de uma política pública voltada a esse grupo específico de crianças e adolescentes. Além disso, considerando uma perspectiva jurídica, surge, então, o questionamento a respeito da eventual relação entre a política pública elaborada em um contexto intersetorial e a adequação de intervenção judicial na sua implementação.

Importante ressaltar que o Projeto ainda não foi finalizado e, por questões advindas do contexto da pandemia, suas atividades tiveram de ser remodeladas e repensadas a partir da realidade imposta, conforme explorado anteriormente. Contudo, seu objetivo segue sendo o da elaboração de uma política pública para crianças e adolescentes de Ribeirão Preto, sendo que, com o avanço das discussões, alguns pontos-chaves já foram identificados e alguns fluxos de atendimento já foram possibilitados a partir do Projeto, os quais serão apresentados no capítulo específico de apresentação do estudo de caso. Nesse ponto, destaco que foi justamente a compreensão da avaliação em uma perspectiva processual, perpassando, pois, todo o ciclo da política pública, que permitiu que a intersetorialidade fosse estudada e analisada enquanto elemento da política pública que vem sendo formulada.

A intersectorialidade, entendida como uma necessidade histórica frente a questões de grande complexidade, polissêmicas e multifacetadas, caracteriza-se como uma alternativa à lógica setorial, fragmentada, vertical, na qual setores constroem suas ações de maneira que se pretende independente a outros (FIORATI *et al.*, 2014). Em termos temporais, a temática da intersectorialidade disseminou-se na América Latina em meados dos 1990 e 2000, em um contexto em que as questões sobre vulnerabilidade social, pobreza, reforma do Estado e inovações na gestão pública passaram a ser trabalhadas por novas abordagens, as quais tratavam tais questões a partir de uma compreensão multidimensional e multifatorial (BICHIR; CANATO, 2019).

Por não se tratar de um conceito único e tampouco acabado, necessário pontuar que as estratégias intersectoriais não possuem um formato pré-definido. O ponto de toque entre elas é a existência de um diagnóstico sobre o caráter multidimensional e multifacetado de problemas sociais (CARNEIRO, 2005) e a necessidade de um trabalho articulado e baseado na comunicação entre diferentes setores e serviços (MALFITANO, 2008). Essas estratégias podem conferir maior eficiência e resultados mais significativos em relação ao impacto e a sustentabilidade das políticas, evitando sobreposições de ações e garantindo maior organicidade a elas (CARNEIRO, 2005). Implica afirmar que a intersectorialidade objetiva trazer ao debate público problemáticas multifacetadas e “permite, sobretudo, uma resposta integral e dessa forma mais adequada e pertinente aos problemas identificados” (CARNEIRO, 2005, p. 177).

Nessa perspectiva, a noção de intersectorialidade que aqui adoto consiste em processos organizados e coletivos e ações deliberadas que pressupõem o respeito à diversidade e às particularidades dos atores envolvidos (FIORATI *et al.*, 2014). Funciona, pois, como uma articulação de conhecimentos e experiências no planejamento, implementação e avaliação das ações, a fim de se chegar a resultados integrados no enfrentamento de problemas sociais complexos e que tenham por consequência o desenvolvimento social e a melhoria na condição de vida da população (BICHIR; CANATO, 2019). Além disso, compreendo que a intersectorialidade não consiste em um dado pronto da realidade, devendo ser produzida e envolvendo questões de ação coletiva e um plexo de formas de interação (BICHIR, CANATO, 2021).

Entendida como um conjunto de atores estatais e não estatais conectados por vínculos formais e informais, a intersectorialidade pode operar no processo de políticas públicas e ser inserida em contextos institucionais específicos (BICHIR; CANATO, 2019). Não consiste, pois, em um somatório de projetos para um território específico, uma vez que, baseada na

interação entre diferentes segmentos e setores administrativos e da sociedade civil, a intersectorialidade tem por objetivo a criação de estratégias consensuais de ações sociais, interferindo na produção social e subjetiva ao produzir efeitos sobre os modos de ser e de atuar dos atores sociais, usuários, gestores de serviços e organizações (FIORATI *et al.*, 2014).

Nesse sentido, a pesquisadora Carla Carneiro (2005) propõem que pensemos a intersectorialidade:

[...] enquanto um contínuo que abrangeria desde a articulação e coordenação de estruturas setoriais já existentes até uma gestão transversal, configurando formas intermediárias e arranjos organizativos que expressam a intersectorialidade de baixa ou de alta densidade. O posicionamento das iniciativas e arranjos nesse contínuo irão depender: do grau de legitimidade e da centralidade do tema na agenda pública e no plano decisório; da magnitude dos arranjos e alterações institucionais necessárias para viabilizar a gestão horizontal das políticas; das alterações nas rotinas, práticas de trabalho e metodologias de entrega dos bens e serviços (CARNEIRO, 2005, p. 176).

Nesse contexto, por meio de dinâmicas integrativas, participativas, com objetivos em comum e em contato direto com o entorno, a intersectorialidade apresenta-se como possibilidade de flexibilização da lógica fragmentadora de formulação e execução de políticas públicas. Para viabilizar essa materialização da intersectorialidade, podemos pensar em alguns cenários possíveis, dentre os quais, destaco: no âmbito da concepção do problema e da atuação dos gestores, de forma a pensar integralmente a realidade, implicando, pois, em mudanças culturais e implementação de outros princípios e estratégias de ação; e, no âmbito das estruturas organizativas, resultando em inovações nos segmentos existentes, garantindo uma integralidade na provisão de serviços e políticas (CARNEIRO, 2005).

A nível de gestão, a intersectorialidade é entendida como ferramenta para a compreensão global dos problemas, reconhecendo a integralidade e a transversalidade dos serviços enquanto premissas de todo trabalho (CARNEIRO, 2005). Em se tratando do nível organizacional, a intersectorialidade diz respeito à integralidade dos serviços, bens e políticas e ao cruzamento das clássicas segmentações profissionais, que permitem identificar os casos multidimensionais e de maior complexidade nas redes de serviços (CARNEIRO, 2005).

Nesse contexto, destaco ainda que a intersectorialidade pode ser ferramenta a ser combinada a modelos ascendentes ou mais descendentes de gestão (SPOSATI, 2006) e aqui resgato também os conceitos anteriormente apresentados no que diz respeito às políticas públicas *top-down* e *bottom-up*. Em um modelo ascendente, a intersectorialidade é aplicada na base da gestão institucional, porém, o modelo de gestão dos órgãos de cúpula segue sendo a setorialidade, o que implica afirmarmos que “a intersectorialidade acontecerá à medida que

diferentes representações da gestão municipal se articulam e se integram, a fim de atingir uma meta comum” (NASCIMENTO, 2010, p.101). Já o modelo descendente caracteriza-se pelo movimento contrário, ou seja, na construção de propostas e de caminhos para a consecução de uma determinada meta ou fim, são levadas em consideração as atuações de diferentes sujeitos e atores de instituições, organizações e da própria sociedade civil (NASCIMENTO, 2010).

Em relação à intensidade da intersetorialidade no ciclo de uma determinada política pública, Gabriela Lotta e Arilson Favareto (2016) explanam:

A intersetorialidade se define pela medida em que diferentes programas ou temas de políticas públicas são organizados horizontalmente permitindo integração entre eles. Assim, ela pode se concretizar em graus diferentes nas políticas, variando em que medida de fato os temas estão articulados e como se concretizam, ou seja, se existe uma efetiva integração ou apenas justaposição de políticas (LOTTA; FAVARETO, 2016, p. 54).

Com emergência do debate acerca da intersetorialidade, outros termos passaram a fazer parte da agenda pública, tais como transversalidade, matricialidade e *cross cutting*. Embora não haja limites bem definidos para a diferenciação entre tais conceitos, certo é que apontam para a demanda por novas respostas organizativas e para a necessidade da remodelagem de um sistema técnico especializado, hierárquico, vertical e que pouco tem dado conta de problemas multidimensionais (CARNEIRO, 2005), tal qual a questão de crianças e adolescentes em situação de rua. O ponto em comum entre essas novas ferramentas é a visão de trabalho horizontal (CARNEIRO, 2005). Ademais, podemos pensar que se tratam de instrumentos que permitem que questões tangenciais à problemática central, as quais não são enquadradas em nenhum dos setores tradicionalmente existentes nas administrações públicas, sejam discutidas e trabalhadas em e por diferentes setores e serviços.

É importante ressaltar que tais instrumentos são tratados como a parte *soft* da organização, ou seja, enquanto complementares à estrutura organizativa básica, denominada *hard*. Sendo assim, não se pretende com a intersetorialidade a total e completa substituição das estruturas setoriais estabelecidas, mas sim a introdução e implementação de novos pontos de vista, novas linhas e métodos de trabalho (CARNEIRO, 2005), buscando, dessa forma, se não solucionar, ao menos, implementar estratégias de mitigação de questões multidimensionais e complexas. Assim, para a adoção e materialização da intersetorialidade parte-se da compreensão de que as estruturas setoriais pouco têm dado conta da complexidade de algumas temáticas e não têm se mostrado adequadas no que diz respeito à garantia de direitos e efetivação da cidadania.

Nesse ponto, necessário destacar que não se confundem e tampouco há uma implicação direta entre os conceitos de intersectorialidade e integralidade, no sentido de que não são todas as experiências intersectoriais que contam com uma articulação completa de todos os setores pertinentes a determinada temática, dependendo, pois, dos diferentes arranjos institucionais e de governança (BICHIR; CANATO, 2019). Devem ser consideradas, assim, as dimensões relacionais formais e informais, sobretudo os modos de interação entre os diferentes escalões da burocracia de cada setor, de forma a identificar os vasos comunicantes que possibilitam a circulação de aprendizados e experiências entre os níveis de hierarquia (BICHIR; CANATO, 2019).

Além disso, merece destaque também a diferenciação entre intersectorialidade e articulação dos setores governamentais durante os ciclos das políticas públicas: intersectorialidade envolve mudanças nas estruturas e no desenho e conteúdo das políticas. Por outro lado, articulação dos setores governamentais, também denominada coordenação, sinaliza um processo de maior integração entre os setores, contudo, não implica em mudanças nas estruturas ou dinâmicas desses (CARNEIRO, 2005).

Nessa dimensão, a análise da implementação de estratégias intersectoriais deve se estruturar na identificação e compreensão das dinâmicas intra e interorganizacionais dos projetos a partir de eixos de análise propostos em estudos sobre políticas públicas, bem como em estudos sobre intersectorialidade. Assim, a análise dos arranjos que são estabelecidos em contextos intersectoriais é necessária para o desvelamento das relações verticais entre o alto escalão da burocracia, agentes implementadores e a população, relações estas desenvolvidas durante todo o ciclo das políticas públicas (BICHIR; CANATO, 2019).

É necessário afirmar que a intersectorialidade não se trata de uma ferramenta harmônica, visto que envolve uma multiplicidade de atores com distintas formações, identidades profissionais, trajetórias, recursos e valores. Assim, é necessário desconstruirmos a noção de intersectorialidade enquanto construção de espaços pacíficos, de conformação de valores e interesses, com pouco ou nenhum confronto ou disputa, devendo, ainda, ser conjugados os aspectos governamentais e de governança a esse contexto (BICHIR; CANATO, 2019).

Nesse sentido, as autoras Renata Bichir e Pamela Canato (2019) ressaltam:

Não adotamos um telos de integração intersectorial e tampouco acreditamos que a “perspectiva holística” seja a mais adequada para a abordagem de vários dos problemas públicos complexos. A literatura há muito estabeleceu que, quanto maior a complexidade e a diversidade de atores, maiores são os conflitos e os desafios da sua coordenação (O’Toole Junior, 2010). Por isso mesmo, consideramos essencial

discutir as condições de implementação de projetos intersetoriais, com muitas contingências e desafios por vezes subestimados nos processos de formulação (BICHIR; CANATO, 2019, p. 247).

Assim, enquanto elemento da política pública, a intersetorialidade coloca-se como uma alternativa à lógica tradicional de discussão e enfrentamento de questões multidimensionais, “buscando alcançar resultados sinérgicos em situações complexas” (LOTTA; FAVARETO, 2016, p. 54).

Contudo, ainda que se caracterize como um elemento de alto potencial para a construção de soluções, caminhos e alternativas para problemáticas multifacetadas, não devem ser desconsiderados os obstáculos para a implementação da intersetorialidade em contextos de disputas e conflitos. Assim, para uma melhor compreensão acerca dos impactos da intersetorialidade enquanto elemento das políticas públicas, faz-se necessário levar em consideração não apenas suas potencialidades, mas também seus tensionamentos.

Apontado pela literatura e pelos trabalhos, o primeiro desafio na adoção e materialização da intersetorialidade nas políticas públicas diz respeito à “fragmentação das burocracias públicas e as disputas que alimentam suas engrenagens” (BRONZO, 2010, p. 153). Essa fragmentação acaba por revelar resistências às estratégias intersetoriais no discurso de diversos atores sob a justificativa, sobretudo, da necessidade de focalização e seletividade, resultando, na maioria das vezes, na fragmentação também das questões e problemáticas a serem trabalhadas, retirando-lhes o caráter multidimensional (BRONZO, 2010).

Assim, um dos desafios mais citados em experiências intersetoriais é o tensionamento com a lógica da fragmentação nas formas da gestão da Administração Pública, lógica essa expressa “não só na cultura organizacional, estruturada em secretarias e programas especializados, como também nos mecanismos de destinação dos recursos e nos sistemas de informação” (BRONZO, 2007, p. 16), o que dificulta o desenvolvimento de estratégias compartilhadas. Nesse contexto, alguns aspectos da intersetorialidade passam a ganhar visibilidade, dentre eles os arranjos de implementação de programas intersetoriais e, conseqüentemente, as dimensões hierárquicas de redes supostamente horizontais, as formas de construção de autoridade política para a legitimação dos arranjos e as diferentes interações entre os níveis de burocracia (BICHIR; CANATO, 2019).

Para além da lógica da fragmentação, outro obstáculo trazido pelos estudos consiste na tendência cultural apoiada apenas em uma racionalidade instrumental e técnica em detrimento de uma lógica comunicativa, baseada em fóruns democráticos para discussão e formação de consensos geradores de projetos para uma ação social (FIORATI *et al.*, 2014). Trata-se de um

obstáculo significativo, pois pode contaminar todo o processo de elaboração e implementação de políticas públicas, resultando em falsos consensos, isto é, ainda que haja uma roupagem de fórum democrático, tem-se as discussões orientadas conforme interesses particulares e não coletivos (FIORATI *et al.*, 2014). Nesse sentido, os esforços empreendidos para a implementação da intersetorialidade também se concentram na criação de criação de consensos, instâncias de deliberação, coordenação e execução das ações de forma compartilhada. (BRONZO, 2010), de maneira que a mitigação de uma lógica setorializada e fragmentada para um modelo de gestão fundamentado na a intersetorialidade não consiste em tarefa fácil, pois “envolve mudanças em vários níveis, nos âmbitos operacional, metodológico, organizacional, institucional” (BRONZO, 2010, p. 23).

Outro tensionamento presente nas experiências intersetoriais é o nível de adesão de diferentes setores a estratégias de intersetorialidade. Nesse ponto, a coordenação dos setores, embora seja fundamental, encontra como óbice a resistência de determinados serviços e instituições consolidados e pouco permeáveis a novas técnicas que envolvem maior interação interpessoal (BICHIR; CANATO, 2019). Devem ser consideradas, ainda, a diferença nos incentivos dados aos setores para a cooperação das áreas, a rigidez das identidades profissionais, bem como as visões corporativas associadas a determinadas políticas públicas (BICHIR; CANATO, 2019). Nesse sentido, Cunill-Grau (2014) ressalva ainda que, em relação à coordenação, a intersetorialidade exige um plexo de relações bem mais integradas e fortalecidas entre os setores.

Nesse contexto, considero importante trazer a pouca ou nenhuma permeabilidade do Direito, seja enquanto Sistema de Justiça, seja enquanto campo acadêmico, ao diálogo com outras áreas. Ainda que essa comunicação represente uma possibilidade de trazer ao debate público temáticas complexas e multifacetadas e, sobretudo, uma possibilidade de garantir e efetivar direitos de grupos vulnerabilizados e que são alvos constantes de violências, o Direito ainda consiste em campo pouco comunicativo, conservador, tradicional e resistente ao diálogo com outras áreas e técnicas.

Outro tensionsamento a ser enfrentado é a inexistência de sistemas de informações intersetoriais, que, somada a falta de repasses e de referências aos serviços e órgãos existentes, obstaculizam a criação e o aperfeiçoamento de fluxos e de redes de serviços. Nesse sentido, Carla Bronzo (2007) explica:

Os sistemas de informação, tal como o orçamento, podem atuar ou como potencializadores ou como inibidores da intersetorialidade. Um ponto central ao se falar de gestão e, principalmente, de gestão compartilhada, refere-se, portanto, ao

tema da informação. Sem sistemas e procedimentos de coleta, sistematização e uso das informações, não é possível efetivar uma gestão por resultados. A definição conjunta de objetivos e metas de resultados e sua materialização em ferramentas de planejamento como o marco lógico, por exemplo, poderia contribuir para uma gestão mais integrada das políticas. E, de forma inversa, sistemas de informação setorializados que não interagem entre si podem atuar como um mecanismo inibidor da intersectorialidade (BRONZO, 2007, p. 25).

Nesse sentido, a intersectorialidade não consiste apenas em estratégias no que tange à organização por meio de secretarias e programas especializados: devem existir estratégias intersectoriais também nos mecanismos de destinação de recursos e nos sistemas de informação (CARNEIRO, 2005).

Ademais, nos projetos intersectoriais, são identificados ainda alguns desafios organizacionais e políticos, haja vista que, embora seja importante a presença de uma autoridade política e/ou institucional para induzir a participação e envolvimento de setores (BRONZO, 2010), o que acaba por ocorrer, em muitos casos, é a compreensão da disputa política enquanto fator externo às experiências intersectoriais e não como uma dimensão inerente às interações que são colocadas (BICHIR; CANATO, 2019).

Nesse contexto, é necessário ressaltar a institucionalidade política dominante enquanto um condicionante da intersectorialidade. Sob essa perspectiva, é possível visualizar contextos em que experiências intersectoriais não emergiram, em razão de não ter havido força e apoio políticos para se desenvolverem em toda sua potência. Isso demonstra o papel de agente catalisador da autoridade política, bem como o fundamento político da intersectorialidade (CARNEIRO, 2005), de forma que estudos sobre intersectorialidade mostram-se relevante no que diz respeito às análises sobre a atuação e influência de autoridades políticas na sustentação dos arranjos, na legitimação da agenda definidora de políticas públicas, na coordenação das atividades e na promoção de visões compartilhadas sobre os problemas (BICHIR; CANATO, 2019).

Nesse ponto, a análise da intersectorialidade implica considerar os limites e avanços nas agendas de combate às desigualdades: se alguma das etapas do ciclo da política pública contar com pouca ou insuficiente participação de setores e atores, pode-se frustrar as expectativas de inclusão, limitar o potencial de alcance do público-alvo, reproduzir soluções paliativas e, no limite, reforçar e acentuar desigualdades (BICHIR; CANATO, 2019, p.244).

Segundo Gabriela Lotta e Arilson Favareto (2016), no contexto brasileiro, dadas as experiências intersectoriais, é possível encontrar diferentes graus de materialização da intersectorialidade, na medida em que, em alguns cenários, as estratégias intersectoriais foram utilizadas no processo de formulação das políticas públicas, em outras, foram materializadas

no processo de implementação das políticas e, ainda, em outras, foram adotadas no momento de monitoramento e avaliação de uma dada política. Nesse contexto, afirmam:

A intersetorialidade é tanto mais efetiva quanto mais a integração for pensada desde o planejamento até o monitoramento das políticas públicas. Assim, experiências que consideram intersetorialidade apenas como o processo de monitoramento conjunto de experiências diferentes têm poucas chances de avançar em termos de integração efetiva das políticas buscando resolução de problemas complexos (LÓTTA; FAVARETO, 2016, p. 54).

Embora haja alguns desafios a serem superados para a adoção e materialização da intersetorialidade, os próprios arranjos estabelecidos e facilitados pelas estratégias intersetoriais permitem que soluções e recursos sejam criados, desenvolvidos e aplicados. Nesse contexto, a criação de fóruns e espaços para deliberação e direções colegiadas, bem como a elaboração de planos construídos de maneira coletiva e participativa consistem em ferramentas para a legitimação da intersetorialidade. (CARNEIRO, 2000). Além disso, a elaboração de diagnósticos comuns ou pactuados acerca da problemática em que se pretende atuar pode ser um meio de instrumentalização da intersetorialidade. A compreensão da corresponsabilidade é outro aspecto relevante no que tange à viabilização de estratégias intersetoriais, na medida em que as diversas instituições, setores e atores assumem responsabilidades diante dos objetivos comuns e resultados acordados (CARNEIRO, 2005).

Destacamos ainda que a CF/88 prevê uma série de mecanismos para envolvimento dos atores sociais, políticos e econômicos no processo de formulação e gestão de políticas públicas, ao ampliar os instrumentos de controle, participação e transparência nas decisões públicas, tornando, pois, mais complexo o ambiente institucional para formulação, coordenação e execução de políticas públicas no Brasil (BRASIL, 1988). Nesse contexto, a fim de acrescentar um ponto à discussão, durante o aprofundamento teórico sobre a intersetorialidade, vislumbrei a possibilidade de, no presente trabalho, relacionar as estratégias intersetoriais ao fortalecimento da democracia participativa e deliberativa, na medida em que “o aprofundamento deste sistema político exige essa ampliação dos graus de publicidade, dos espaços de participação, discussão, negociação e deliberação.” (LAISNER, 2009, p. 32).

Isso porque, considerando que a intersetorialidade implica em uma atuação conjunta e necessária de vários atores e instituições, apontando para uma visão integrada e coletiva de questões complexas, tal noção encontra-se alinhada à ideia de que “quanto mais diversificado o público incluído nesses espaços, argumentando, negociando, pactuando, legitimando reciprocamente a si e aos interesses demandados, maior o seu grau de publicidade e maiores

as possibilidades de potenciais avanços democráticos neste processo” (LAISNER, 2009, p. 32), representando as estratégias intersetoriais ferramentas de fortalecimento da democracia participativa e deliberativa.

A intersetorialidade não consiste, contudo, em uma simples conexão ou agregação de setores. Trata-se, pois, de uma estratégia coletiva de enfrentamento de questões e problemáticas multidimensionais e multifatoriais. Assim, em contextos de elaboração de políticas públicas, a intersetorialidade representa uma ferramenta de inovação e fortalecimento da gestão pública em face de questões complexas que exigem a articulação entre várias áreas, possibilitando a organização interconectada de diversos setores e instâncias sociais na elaboração de políticas públicas que atendam as demandas de seu público e que diminuam as desigualdades e exclusão sociais (FIORATI *et al*, 2014).

Ademais, a intersetorialidade pode representar também uma ferramenta crucial no que diz respeito ao reconhecimento da agência criativa e relacional dos diversos atores, dentre eles os movimentos sociais, organizações da sociedade civil, que interagem de forma interdependente nos processos de produção de políticas públicas (ABERS; SILVA; TATAGIBA, 2018).

Ainda que seja um ponto a ser melhor explorado no próximo capítulo, reputo importante destacar que a intersetorialidade, no contexto do Projeto “Políticas Públicas para Crianças e Adolescentes em Situação de Rua de Ribeirão Preto - SP”, tem se mostrado estratégia importante para a formulação de uma política pública que tenha por público alvo crianças e adolescentes em situação de rua do Município. Isso porque, ainda que com seus desafios, a estratégia intersetorial tem possibilitado a existência de um espaço em que diferentes serviços, instituições e atores, a partir de suas dinâmicas e atribuições, possam elaborar de maneira coesa e articulada uma política que atenda de maneira adequada e integral as demandas de crianças e adolescentes em situação de rua do Município ao mesmo tempo em que tem permitido que fluxos e redes sejam criados e fortalecidos.

Nesse sentido, considerando a participação no Projeto “Políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto - SP” e todo o aporte teórico apresentado sobre políticas públicas e o elemento intersetorialidade, a análise da temática de crianças e adolescentes em situação de rua a partir de uma perspectiva multifacetada permitiu a compreensão da questão enquanto um problema coletivo, não se atribuindo a apenas um ator, instituição ou, então, a determinados setores a responsabilidade. Nesse sentido, garantiu-se uma visão menos simplista e mais coesa da problemática e, no que diz respeito ao Projeto em

si, partiu-se para um desenho de política pública com caráter mais integralizado e menos fragmentado.

Além disso, a compreensão da vivência na rua enquanto resultado de fatores decorrentes de diferentes naturezas, tais como socioeconômica, cultural, individual, familiar, institucional, implica o reconhecimento da necessidade de políticas públicas que integrem diferentes setores. Nesse contexto, o protagonismo que é atribuído às cidades no contexto atual como “arena de negociação e salvaguarda dos interesses dos cidadãos” (JUNQUEIRA, 2004, p. 27) implica na necessidade de compreensão dos problemas sociais de maneira integrada e intersetorial, rompendo com a lógica da fragmentação e setorializada das políticas sociais.

Dada a situação de exclusão e vulnerabilização em que se encontra esse grupo específico de crianças e adolescentes, tal qual proposta por Carneiro (2005) na temática de pessoas vivendo em situação de extrema pobreza, reputamos necessária a análise de algumas dimensões dos processos de exclusão, quais sejam: dimensão econômica, visto que, em uma sociedade monetarizada, a ausência de renda impacta sobremaneira na forma pela qual se dão as interações; dimensão dos bens e serviços, a partir da qual se marca a inserção ou exclusão de indivíduos e famílias no conjunto de políticas de proteção; inserção no mundo do trabalho, o qual não se relaciona tão somente à renda, mas também a uma perspectiva de identidade e dignidade social; dimensão dos laços sociais e a vigência de mecanismos de solidariedade e reciprocidade; aspectos subjetivos, relativos a valores e atitudes; e dimensão da territorialidade, uma vez que os territórios podem ser fator de segregação e exclusão.

A intersetorialidade coloca-se, então, como uma possível ferramenta para a articulação de setores que trabalham essas diferentes dimensões, caracterizando-se como atributo necessário, em maior ou menor grau nos diferentes contextos em que trabalhada, para a gestão de políticas sociais que fazem frente a problemáticas complexas e multifacetadas, tal como é a de crianças e adolescentes em situação de rua (CARNEIRO, 2005).

Nesse sentido, Irene Rizzini e Renata Mena Brasil do Couto (2019) afirmam a intersetorialidade enquanto um elemento necessário para a atuação junto de crianças e adolescentes em situação de rua, explanando:

Diante das particularidades e complexidade da situação de rua destaca-se a necessidade de maior articulação em rede e do desenvolvimento de um trabalho intersetorial e interdisciplinar capaz de assegurar a promoção e a proteção integral de crianças e adolescentes que vivenciam esta realidade (RIZZINI; COUTO, 2019, p. 118).

Retomando o Sistema Criança-Rua, ferramenta conceitual apresentada no capítulo anterior para a compreensão do grupo de crianças e adolescentes em situação de rua, trata-se de um sistema estritamente relacionado ao elemento da intersectorialidade, na medida em que, conjugados, permite-nos vislumbrar a complexidade das trajetórias desse grupo de crianças e adolescentes. Isso porque, a partir de um modelo sistêmico que “nos leva a ver essas crianças como pessoas, sujeitos, e não como problemas, ‘objetos’ de intervenção e nos deixa atentos às estratégias dos atores sociais, entre os quais a própria criança” (STOECKLIN, 2000, p. 5) e da compreensão da intersectorialidade como uma ferramenta de articulação de conhecimentos e experiências no planejamento, na implementação e na avaliação das ações para enfrentamento de situações com alta complexidade (BICHIR; CANATO, 2019), a temática de crianças e adolescentes em situação de rua, caso não pensada em uma perspectiva intersectorial e multifacetada, pode resultar em políticas públicas e ações repressivas, guiadas por uma lógica higienista e em tentativas de moldes de comportamento sob homogeneização violenta (LEITE, 2017) e, sobretudo, pode resultar na violação sistemática de direitos fundamentais desse grupo específico de crianças e adolescentes.

A consolidação de inovações e o estabelecimento de objetivos palpáveis, atingíveis e planejados para políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua são medidas necessárias para o surgimento de espaços alternativos à cultura de rua, espaços esses que levem em consideração as vivências e as condições de sociabilidade dessas crianças e adolescentes e, simultaneamente, apresentem novas condições, perspectivas e projetos de vida, buscando a efetivação de direitos (MALFITANO, 2008). Dessa forma, a intersectorialidade coloca-se como uma estratégia não apenas possível, mas necessária para a formulação de políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua, dada a complexidade da questão, a diversidade das demandas desse público e, principalmente, a necessidade de efetivação de direitos fundamentais desse grupo.

Como explanado acima, parto da compreensão de que a intersectorialidade exige muito mais que uma simples articulação entre diferentes setores, agentes e serviços, compreendendo a intersectorialidade enquanto uma estratégia que aponta para uma visão integrada e coletiva de questões complexas. Nesse sentido, o Projeto “Políticas Públicas para Crianças e Adolescentes em Situação de Rua de Ribeirão Preto - SP” pretendeu dar destaque à questão de crianças e adolescentes em situação de rua do Município, entendendo-a enquanto uma questão coletiva e que, portanto, deve ser discutida e enfrentada de maneira conjunta e coordenada por instituições, serviços e atores.

Apresentadas as bases a partir das quais compreendo as políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua e o elemento da intersetorialidade, passo agora para a discussão sobre a adequação da judicialização da política pública elaborada em um contexto intersetorial.

### **4.3 Judicialização de políticas públicas e o elemento intersetorialidade: questionamentos e reflexões**

Nesse tópico, compreendidos o conceito de intersetorialidade, suas limitações e potencialidades e sua relação com o ciclo da política pública, pretendo abordar a questão que, a despeito da pesquisa ter ganhado redesenhos, seguiu sendo central para o presente trabalho: a adequação da judicialização para a implementação de uma política pública elaborada em um contexto intersetorial. Tendo em vista o Projeto “Políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto – SP”, a judicialização da política pública coloca-se como temática trabalhada desde seu início. Isso porque, não obstante o Projeto estar ainda em desenvolvimento e o desenho da política pública estar sendo finalizado, o próximo passo será a implementação desta. Desde o momento de elaboração do Plano de Ação do Projeto, a judicialização coloca-se como uma alternativa para o momento da implementação da política, de forma que a análise desse fenômeno em um contexto de intersetorialidade mostrou-se, durante o percurso da pesquisa e o desenvolvimento do Projeto, um tópico a ser aprofundado.

Nesse ponto, reputo importante fazer algumas considerações. Dada a questão sobre a adequação da judicialização para a implementação da política pública para crianças e adolescentes em situação de rua e o elemento intersetorialidade, não busco trazer respostas incontestáveis e absolutas. Pelo contrário, o objetivo central desse tópico do trabalho é refletir e tensionar a temática da judicialização da política pública, colocando-a no horizonte como via possível, ao tempo em que também questiono sua adequação no que diz respeito à garantia de direitos de crianças e adolescentes em situação de rua. Assim, a partir da compreensão desse grupo de crianças e adolescentes enquanto sujeitos de direitos, a ideia essencial é explorar as implicações relativas à judicialização de políticas públicas e à intersetorialidade, compreendendo as lacunas e trazendo reflexões que contribuam para o debate.

Como analisado no tópico anterior, embora a intersetorialidade consista em temática pouco pesquisada e analisada pelo Direito, caracteriza-se como elemento fundamental para a discussão de políticas públicas que visam o enfrentamento de questões multidimensionais e

complexas, possibilitando a formulação, implementação e execução de políticas comprometidas com a garantia e efetivação de direitos. É, pois, nesse contexto, que a temática de judicialização de políticas públicas e intersectorialidade se interseccionam.

Segundo Ada Pellegrini Grinover (2008), na transição do Estado liberal para o Estado social, houve uma mudança paradigmática na concepção do Estado e suas finalidades, momento em que este assume uma atuação positiva, a fim de garantir direitos fundamentais, atender ao bem comum e assegurar a igualdade material entre indivíduos. Assim, as políticas públicas, enquanto atos legislativos e administrativos que visam instrumentalizar a consecução de direitos fundamentais (COSTA, 2013), ganham destaque, ao tempo em que também evidenciam situações de omissão estatal.

No que tange às políticas públicas, segundo Osvaldo Canela Junior (2009), o Poder Judiciário possui um papel residual, na medida em que não pode intervir deliberadamente e institivamente nas políticas estabelecidas pelos demais poderes. Dessa forma, o autor afirma que há duas hipóteses em que o Poder Judiciário pode intervir nas políticas públicas, quais sejam: em caso de “omissão ou de contrariedade com os núcleos constitucionais de irradiação” (JUNIOR, 2009, p. 116). O autor ressalta que, nesses casos, é demandada uma atividade integradora por parte de juízes e juízas, de modo que os objetivos estatais e a consecução dos direitos fundamentais não fiquem à mercê de injunções político-partidárias (JUNIOR, 2009).

Faz-se necessário destacar que, diante dessas situações, o direito é colocado à prova, na medida em que, pela tradição liberal, a temática da implementação de políticas públicas não era situada dentro do campo jurídico (SILVA, 2008). Pela análise de decisões judiciais e de pesquisas na área do Direito, o que se via, na maioria das vezes, era a transposição de relações bilaterais, caracterizadas majoritariamente pelas figuras do credor e devedor, para a área dos direitos sociais (SILVA, 2008). Nesse contexto, pensar a função integradora do Poder Judiciário, de modo a superar a visão simplista fundamentada em relações bilaterais, consiste em tarefa relevante para pesquisadores e profissionais do Direito, não sendo uma temática importante apenas para a compreensão das potencialidades e limitações do Poder Judiciário frente às políticas públicas, mas, sobretudo, para a garantia e consecução dos direitos fundamentais sociais.

Em obra dedicada exclusivamente à discussão sobre políticas públicas para garantia de direitos fundamentais das pessoas em situação de rua, Ada Pellegrini Grinover (2019) afirma sobre a judicialização dessas políticas públicas:

A intervenção do Judiciário estaria certamente autorizada, nesse campo, pelos pressupostos (ou limites) que o Supremo Tribunal Federal brasileiro tem imposto ao controle jurisdicional de políticas públicas: a observância do mínimo existencial, entendido como núcleo duro dos direitos fundamentais, em cuja falta vem a faltar a própria dignidade humana; e a razoabilidade da atuação que exigisse o cumprimento da política pública e a irrazoabilidade do descumprimento por parte dos órgãos governamentais. Em caso tão evidente de mínimo existencial, nem mesmo haveria que se cogitar da reserva do possível (como previsão orçamentária), consoante tem decidido o STF (GRINOVER, 2019, p. 18).

Em igual sentido, Camilo Zufelato (2019) reforça:

A indiscutível previsão, no ordenamento jurídico brasileiro, de marcos legais que deveriam ser implementados pelo Poder Público (legislativo e executivo), por meio de políticas públicas voltadas para a tutela dos direitos da população em situação de rua e dependentes químicos, afasta qualquer possibilidade de escusa de implementação pelo fato de os direitos coletivos atinentes à situação relacionarem-se com direitos fundamentais constituidores do denominado mínimo existencial (v.g. saúde, assistência social, moradia, meio ambiente urbano), contra o qual não se opõe nem mesmo a tese da reserva do possível (ZUFELATO, 2019, p. 531).

Ainda que tais considerações tenham sido feitas em relação a políticas públicas para pessoas em situação de rua e não especificamente para o grupo de crianças e adolescentes em situação de rua, resta evidente que se aplicam também para esse público infanto-juvenil. Isso porque, ainda que tenha determinadas especificidades, o grupo de crianças e adolescentes em situação de rua, tal qual a população adulta, tem seus direitos fundamentais constantemente violados e não garantidos pelas esferas dos Poderes Executivo e Legislativo, sendo possível, pois, a intervenção do Poder Judiciário.

Para Matthew Taylor (2007), a discussão sobre o papel do Judiciário e os seus impactos para as políticas públicas ainda tem muito a percorrer, haja vista ter sido considerado um tema marginal em relação às regras eleitorais, às manobras parlamentares e à estrutura do Poder Executivo. Segundo o autor, a não incorporação do Judiciário às análises do sistema político pode resultar em erros na compreensão das decisões políticas e no apagamento de atores relevantes para o debate das políticas públicas (TAYLOR, 2007).

Nesse sentido, o autor explica as razões pelas quais entende ser fundamental a análise do Poder Judiciário para elaboração e implementação das políticas públicas, dentre as quais reputo essencial citar: a possibilidade que os tribunais têm de ampliar o “leque de atores que podem influenciar a implementação de políticas públicas, mesmo depois de elas serem aprovadas por amplas maiorias legislativas” (TAYLOR, 2007, p. 234) e a necessidade de análise das consequências da influência do Judiciário nas políticas públicas (TAYLOR, 2007).

Em relação à primeira razão citada, o autor explana que, em se tratando da deliberação de políticas públicas, no campo jurídico, não são apenas juízes e juízas que consistem em

atores relevantes. Isso porque, ainda que implementadas, é possível que políticas públicas sejam contestadas por atores que compõem o campo político e a sociedade civil (TAYLOR, 2007). Sendo assim, o Poder Judiciário é levado, ainda que contra sua vontade, “a ouvir e a tratar de opiniões muitas vezes minoritárias e contrárias aos interesses predominantes no eixo Executivo-Legislativo” (TAYLOR, 2007, p. 245), colocando-se como uma arena de disputa para atores e/ou grupos que não agiram ou não tiveram adesão no momento de deliberação entre Executivo e Legislativo.

Nesse contexto, tendo em vista o grupo de crianças e adolescentes em situação de rua, deve ser considerada a característica da heterogeneidade e, sobretudo, que não se trata de uma “comunidade inerte, aberta ao controle do Estado” (BRANDÃO, 2013, p. 176). Pelo contrário, essas crianças e adolescentes também traçam suas trajetórias e seus futuros em relação ao próprio Estado (BRANDÃO, 2013).

No tocante à segunda razão apresentada, em relação às consequências da intervenção do Judiciário nas políticas públicas, o autor afirma a possibilidade dos tribunais, juízes e juízas influenciarem “o tipo de políticas que são implementadas e julgam a legalidade dessas políticas dentro da sua visão das regras legais existentes e das normas e tradições vigentes” (TAYLOR, 2007, p. 248). Trata-se, pois, de aspecto relevante para a presente pesquisa, na medida em que, dada a possibilidade do Poder Judiciário interferir na implementação das políticas públicas, é necessário ter em mente que uma das consequências primeiras desse fenômeno consiste no fato de que o Judiciário também imprimirá suas marcas na política pública.

Vale destacar que, ao longo de toda uma agenda de pesquisa sobre a temática, o sentido da expressão “judicialização da política” ganhou novos contornos, na medida em que, anteriormente, aludindo à interferência abusiva do Direito no campo político, passou “para um sentido no qual as questões que envolvem comportamentos políticos se revestem de *status* de direitos fundamentais e, nessa medida são perfeitamente judicializáveis.” (ZUFELATO, 2013, p. 331).

Nesse sentido, em âmbito do Projeto “Políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto – SP”, conforme explanarei mais detalhadamente no próximo capítulo, a intervenção judicial para a garantia de direitos de crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto surgiu como uma hipótese diante da inércia dos Poderes Executivo e Legislativo locais. Isso porque, embora elaborada em um contexto intersetorial e desenhada conforme os ditames legais, a possibilidade da política formulada não ser implementada é uma questão constantemente discutida em âmbito do GT. Ademais, frente à

invisibilidade histórica desse grupo específico de crianças e adolescentes a nível nacional e local, a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário torna-se não apenas plausível, mas também esperada.

É, pois, nesse ponto que surgiu o questionamento sobre a adequação da judicialização de uma política pública para crianças e adolescentes em situação de rua formulada em um contexto intersetorial. Isto é, reconhecendo a crescente judicialização de políticas públicas, o crescimento do impacto judicial na política e, sobretudo, a inevitabilidade dessa função política judicial (TAYLOR, 2007), a judicialização da política pública cuja elaboração se deu a partir de uma estratégia intersetorial mostra-se uma via adequada?

O cerne da questão surge em razão da preocupação em se perder, com a judicialização da política pública, os debates promovidos e os avanços alcançados pela intersetorialidade no momento da formulação da política pública. Implica questionar, pois, a adequação da judicialização em um cenário em que a intersetorialidade foi decisiva para todo o desenho da política pública e os efeitos do Poder Judiciário enquanto um neutralizador de todo o histórico de elaboração da política pública.

Para além dessa preocupação, há outra igualmente importante: apresentado o elemento intersetorialidade enquanto ferramenta para a compreensão e enfrentamento de questões complexas e multifacetadas, tal qual a temática de crianças e adolescentes em situação de rua, surge o questionamento acerca da possibilidade da judicialização da política pública resultar na simplificação de uma questão que, como explorado anteriormente, exige a análise e o debate a partir de múltiplas perspectivas e dimensões. É nesse contexto que surge o questionamento acerca da adequação da judicialização da política pública, tensionsando que, por revés, há a possibilidade de todos os esforços empreendidos para a compreensão da temática a partir de uma estratégia intersetorial não serem levados em consideração e acentuar as vulnerabilidades desse grupo de crianças e adolescentes.

Nesse sentido, convém destacar que não se trata de questionamentos esvaziados de sentido ou então descabidos. Consistem em preocupações que compõem um cenário das políticas públicas no Brasil. Traçando um paralelo com as experiências de políticas públicas para pessoas em situação de rua, essas caracterizam-se, em sua maioria, pela opção governamental de “implementação de ações de caráter nitidamente focalista, refletindo a tendência de enfrentar os problemas sociais como fatos isolados” (COSTA, 2005, p. 02). Como consequência direta dessa perspectiva adotada, tem-se resultados inconsistentes, pouco efetivos e quase nenhuma mudança na condição de vida dessa população (COSTA, 2005). A intersetorialidade, então, como explorado anteriormente, desponta como estratégia possível

para o enfrentamento da temática e, mais a fundo, coloca-se como um elemento de políticas públicas alinhadas à garantia de direitos.

Considerando que, embora a situação de rua seja um fator comum entre o grupo da população adulta e o grupo de crianças e adolescentes e não pretendendo sobrepujar demandas e violações de direitos, é certo que a condição de pessoas em desenvolvimento complexifica a temática e, conseqüentemente, a elaboração e implementação de políticas públicas para esse público. Nesse caminho, em se tratando de políticas públicas para o grupo infanto-juvenil em situação de rua, destaco dois pontos que já foram apresentados, mas que devem ser ressaltados.

O primeiro dele diz respeito à prioridade absoluta estabelecida no artigo 227 da CF/88<sup>40</sup>, sendo que o ECA/90, dispôs as formas pelas quais essa prioridade deve ser constituída. Nesse sentido, dentre as quatro maneiras trazidas na legislação, destaco o artigo 4º, parágrafo único, alínea “c”, o qual determina a prioridade absoluta de crianças e adolescentes na formulação e execução de políticas sociais públicas. Todavia, conforme trazido em capítulo anterior, não há, a nível nacional, estadual ou municipal, uma política pública para o atendimento específico de crianças e adolescentes em situação de rua, o que, por si só, poderia ensejar a intervenção do Poder Judiciário para a garantia de direitos fundamentais desse grupo.

O segundo ponto relaciona-se às vulnerabilidades acentuadas a que crianças e adolescentes em situação de rua são expostos, de forma que suas trajetórias de vidas são profundamente marcadas por verdadeiras violações a direitos fundamentais. Para além da prioridade absoluta que esse grupo infanto-juvenil deveria ter pelo que determina o ECA/90 simplesmente por serem crianças e adolescentes, dadas as condições precárias de sobrevivência em que vivem e a situação de risco a que estão constantemente expostos (LUCCHINI, 2003), demonstra-se precípua a necessidade de políticas públicas que garantam a oferta de serviços capazes de estimular o desenvolvimento das potencialidades de crianças e adolescentes em situação de rua, contribuindo para que eles alcancem seu desenvolvimento integral (RIZZINI; COUTO, 2018).

É evidente que, diante da ausência de políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua, organizações da sociedade civil acabam por assumir propostas solidárias de atendimento. Todavia, em muitos casos, trata-se de ações de cunho assistencialista,

---

<sup>40</sup> 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 alimentação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade, à convivência familiar e comunitária. Além de colocá-los a salvo de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

distanciadas da noção de política pública e, tampouco, comprometidas a efetivação de direitos (COSTA, 2005). Sobre esse ponto, Carla Regina Silva e Roseli Esquerdo Lopes (2009) explicaram:

Este contexto de ações e projetos pontuais é denominado por alguns como política para a infância e juventude brasileiras, porém, deve-se assinalar que o desenvolvimento de programas e/ou projetos sociais, não só no âmbito não-governamental, mas, também, governamental, não se configura, a priori, como política social, pois aqueles são, na maioria das vezes, datados, descontínuos, sem proposta de sustentabilidade em longo prazo e com pouco enraizamento na esfera pública (SILVA; LOPES, 2009, p. 95).

Assim, esses projetos e ações voltados para crianças e adolescentes em situação de rua caracterizam-se pela “pouca articulação em rede entre os serviços existentes” (LOPES *et. al*, 2006, p.125). Ademais, as intervenções estatais, em sua maioria, centram-se no nível institucional<sup>41</sup>, não havendo avanços na (re)inserção comunitária dessas crianças e adolescentes e, tampouco, na comunicação entre os serviços para o estabelecimento de fluxos de atendimento para os encaminhamentos necessários (LOPES *et. al*, 2006). Assim, trata-se de um desafio a estruturação de uma agenda política que tenha por foco a elaboração de políticas públicas para crianças e adolescentes, de caráter universalista, e fundamentadas na noção de sujeitos de direitos (LOPES *et al*, 2006).

Nessa perspectiva, dada a inércia dos Poderes Executivo e Legislativo, inegável a judicialização caracterizar-se como uma via muitas vezes necessárias e, sendo uma possibilidade prevista constitucionalmente, não pode ser ignorada. Nesse sentido, é importante considerarmos o Direito enquanto um campo de disputas de sentidos para a compreensão de garantias e violações que nele ocorrem, a fim de vislumbrar os tensionamentos e “as possibilidades para grupos que até então invisíveis para ele [Direito] ou mesmo vulneráveis à própria violência estatal e, ao mesmo tempo, reconhecer teórica e politicamente os limites dos direitos com os quais trabalhamos” (SEVERI, 2018, p. 143).

Acerca da judicialização de vagas em creche, Danieli Chiuzuli (2020) afirma que esse fenômeno acaba por trazer à discussão questões que, até então, estavam esquecidas e que não integravam a agenda para a formulação de políticas públicas, de forma que, ainda que haja

---

<sup>41</sup> O sentido aqui empregado pelas autoras diz respeito à criação de instituições propriamente ditas, afirmando que “criam-se instituições isoladas que pouco dialogam com a escola, com a comunidade, com a família, confirmando o viés histórico da institucionalização e que não aponta para a discussão e para uma prática de intervenção que efetivamente promova os direitos advindos da condição de cidadãos de seus usuários.” (LOPES *et al*, 2005, p. 125).

desdobramentos e efeitos, a judicialização pode operar deslocamentos importantes no campo das políticas públicas. Sobre a judicialização da política pública, a autora explica:

Dentro dessa esfera relacional, a compreensão de como a dinâmica do ciclo de políticas públicas se apresenta nos contextos de judicialização é complexa e não se explica apenas por uma lógica de inserção da judicialização no ciclo ou em uma ideia de ciclo judicializado. Na verdade, a interação não pressupõe fases marcadas e que se ordenam em uma única direção, mas se imiscui em todo o processo e, até mesmo, provoca alterações em termos de planejamento mesmo quando a judicialização apresenta-se apenas como uma iminência (CHIUZULI, 2020, p. 120).

Ademais, considerando a judicialização e as políticas públicas são compostos por um “complexo processo que envolve atores, interesses, poder, recursos, disputas e (des)conhecimentos e como um processo de interação entre os implementadores e os diversos atores envolvidos, como usuários, outros profissionais da política, políticos” (LOTTA, 2018, p. 146), é necessário que haja um esforço em compreender como se dão as relações e articulações entre esses atores para também compreender os resultados da política. Nesse ponto, para a análise desse processo, resgato a importância da noção de avaliação da política pública em uma perspectiva processual, não se restringindo a uma fase final do ciclo da política pública, mas “ao contrário, se refere a todo ele, desde à elaboração de seu objeto, seus objetivos, assim como procedimentos do processo de intervenção e seus resultados.” (MARIO; LAISNER; GRANJA, 2016, p. 42).

É a partir dessa compreensão que os desdobramentos da judicialização das políticas públicas devem ser tecidos, de forma que o debate deve estar fundamentado e direcionado para a garantia e efetivação de direitos. Considerando, pois, a presença do Poder Judiciário nas políticas públicas por meio da judicialização, dentre os tantos desafios que se colocam para o campo do Direito, ressalto, para o presente trabalho, o tensionamento relativo à elaboração de uma política pública, cuja estruturação esteja alinhada a uma perspectiva de garantia de direitos de um grupo vulnerabilizado, e que seja capaz de questionar em que medida sua implementação depende necessariamente do Poder Judiciário e, ao judicializar, em que medida o Poder Judiciário é capaz de reduzir ou reforçar desigualdades.

Ressalto que não se trata de afirmar que o Poder Judiciário não deve ou não pode ser ativado para a implementação das políticas públicas, tendo em vista que, com a promulgação da CF/88 e o plexo de direitos fundamentais nela estabelecido, a ideia liberal de que não cabe ao Judiciário apreciar questões políticas deve ser repensada à luz da concepção do próprio processo enquanto instrumento de consecução dos fins estatais (ZUFELATO, 2013). Contudo, tal fenômeno deve ser analisado não apenas sob a ótica de garantia formal de

direitos, com a institucionalização da política pública desenhada, mas também pelo componente de acesso à justiça.

Nesse sentido, para o presente trabalho, adoto a ideia de acesso à justiça enunciada por Élide Lauris (2015). A autora, em sua teoria pós-colonial de acesso à justiça, traz dois importantes dilemas para o campo do Direito, sendo o primeiro deles:

Como o acesso à justiça se pode manter como poderosíssima mensagem de igualdade pelo e do direito num contexto em que os modos de produção e reprodução do campo jurídico são evidências arrematadoras da manutenção das desigualdades nas sociedades? (LAURIS, 2015, p. 8).

Trata-se de um importante questionamento no que diz respeito ao grupo de crianças e adolescentes em situação de rua, tendo em vista que, a despeito de todas as violações de direitos e da alta vulnerabilização que marcam esse público, consiste em uma população marginalizada pelo Direito. Ressalto que, ao afirmar ser um grupo marginalizado, compreendo em dois sentidos, quais sejam: trata-se de um grupo que se encontra às margens do Direito no que diz respeito à garantia e efetivação de direitos, sendo, nesse sentido, invisibilizado, ao mesmo tempo em que, caracteriza-se como público criminalizado pela sociedade e pelo Direito, na medida em que é tachado como perigoso, hostil, violento (LOPES *et al*, 2006) e, por essa razão, visível apenas enquanto alvo de ações repressoras.

Nessa perspectiva, E. Lauris (2015) traz a ideia de justiça como cidadania e justiça como violência para explicar o fenômeno do “acesso à justiça pela porta dos fundos” (LAURIS, 2015, p. 18; SANTOS, 2007), o qual é caracterizado pelo acesso à justiça da sociedade civil incivil (indivíduos super-excluídos) por meio da justiça criminal (LAURIS, 2015). Nesse ponto, a título de exemplificação, ressalto que uma parte das políticas públicas para a população em situação de rua, ainda que revestidas de uma roupagem legal e seguindo ditames legais, acabam por ter um caráter exclusivamente voltado para a segurança pública, de forma a criminalizar comportamentos e justificar a higienização e segregação social (COSTA, 2005).

A partir dessa chave de acesso à justiça, para compreender como se dá a relação do Poder Judiciário de Ribeirão Preto com a crianças e adolescentes em situação de rua do município, realizei uma simples pesquisa no banco de sentenças do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP) em outubro de 2021. Colocando como categoria de pesquisa a expressão “criança e adolescente em situação de rua” e selecionando todas as Varas da Comarca de Ribeirão Preto - SP, não foi encontrado nenhum resultado correspondente à busca realizada.

Substituindo a categoria de pesquisa pelas expressões “criança de rua”, “adolescente de rua” e “meninos de rua”, também não foi encontrado nenhum resultado para a localidade específica.

Nesse sentido, considerando que todas as ações da Vara da Infância e Juventude gozam de sigilo, não sendo possível acessá-las e até mesmo visualizá-las, pode ocorrer que tenha sido judicializada, a nível local, alguma demanda, individual ou coletiva, referente a crianças e adolescentes em situação de rua. Contudo, em razão do segredo de justiça, o acesso público não é possibilitado. No que diz respeito às demais varas (Cíveis, Criminais, Juizados Especiais, Família e Sucessões, Execuções Criminais, Execuções Fiscais, Fazenda Pública e Federais), não há qualquer demanda e até mesmo referência à temática de crianças e adolescentes em situação de rua. Trata-se de um dado relevante a nível local, podendo ser tecidas algumas considerações: excluindo-se a Vara da Infância e Juventude de Ribeirão Preto, tendo em vista não ser possível o acesso a dados em razão do sigilo, o sistema de justiça local, considerando as instâncias judiciais, não compõe um espaço em que transitam, ao menos não formalmente e sob essa denominação, crianças e adolescentes em situação de rua; em termos de abordagem, para o Poder Judiciário local, a questão de crianças e adolescentes em situação de rua não aparece tangenciando outras temáticas e, tampouco, centralizada enquanto foco do sistema de justiça.

Assim, conforme as pesquisas apontam, as crianças e adolescentes em situação de rua, enquanto grupo titular de direitos coletivos, são sujeitos completamente invisíveis para o Direito (RIZZINI, 2019), seja a nível nacional e local, de forma que o questionamento sobre a adequação da judicialização de uma política pública para esse público também está inserido nesse panorama de invisibilização. Nessa perspectiva, Inara Firmino (2020) traz que “o modelo de justiça atual, frente às diferentes realidades sociais, tem ajudado a promover a manutenção de desigualdades”, na medida em que gere e reforça um sistema dicotômico de sujeitos: de um lado, temos um conjunto de cidadãos com excesso de Estado, ao passo que um outro conjunto é marcado pela inexistência do Estado (FIRMINO, 2020, p. 09), enquanto garantidor de direitos. Diante desse cenário, uma pergunta que se coloca é: se o Direito desconhece por completo as violências, as demandas, as experiências que marcam o grupo de crianças e adolescentes em situação de rua, será ele capaz de garantir de fato a cidadania pela efetivação de direitos ou será ele mero reproduzidor de estereótipos e acentuador de desigualdades?

Nesse contexto, o segundo dilema trazido por Élide Lauris (2015) refere-se à relação entre tribunais e emancipação social, sendo, pois:

[...] se os tribunais têm um papel de mudança social e a experiência de acesso e de conhecimento do direito é um privilégio de poucas/os, como pode ser emancipatória a mudança social enquanto experiência apenas daquelas/es que puderam acedê-la e/ou têm competência para enunciá-la? (LAURIS, 2015, p. 8-9).

Consiste em um importante questionamento à luz do fenômeno da judicialização de políticas públicas, haja vista que, pensando em uma política para crianças e adolescentes em situação de rua, cuja elaboração tenha se dado em um contexto intersetorial, é necessário que seja debatido o papel de juízes/juízas e tribunais na afirmação do Direito enquanto ferramenta de manutenção e reprodução de desigualdades e enquanto resistência (LAURIS, 2015).

Nesse sentido, a intersetorialidade enquanto um elemento possível para a compreensão da complexidade de questões multidimensionais e para a criação e/ou fortalecimento de vasos comunicantes entre serviços, instituições e atores, pode representar uma ferramenta para o potencial emancipatório do Direito, na medida em que permite trazer ao debate questões centrais para o campo jurídico, mas que, até o momento, eram por ele desconsideradas.

Ademais, a intersetorialidade pode representar a possibilidade de inserção de sujeitos até então invisíveis para o sistema de justiça no que diz respeito à garantia e efetivação de direitos, ao tempo em que também pode desnudar os contextos em que o Direito opera para acentuar desigualdades, reproduzir estereótipos e violências. Para tanto, contudo, é necessário que o sistema de justiça, mais especificamente, o Poder Judiciário seja permeável às estratégias intersetoriais. E não só: é preciso adesão e comprometimento com uma ferramenta que, ainda que possa complexificar debates e discussões, pode oportunizar a democratização de espaços e resultar na garantia e efetivação de direitos.

Nesse cenário em que a atuação do Poder Judiciário nas políticas públicas tem se intensificado e tem representado uma arena para o exercício da democracia diante da inércia dos Poderes Executivo e Legislativo (TAYLOR, 2007), a compreensão de acesso à justiça também é atravessada pela discussão sobre a qualidade dos serviços prestados, na medida em que a judicialização da política pública pode vir a garantir formalmente direitos fundamentais a crianças e adolescentes em situação de rua, mas deve estar comprometida com a redução de desigualdades e promoção de cidadania por meio de fornecimento de serviços de qualidade.

Acerca do componente qualidade no tocante ao direito de educação, Danieli Chiuzuli (2020) assevera:

Não é suficiente, portanto, apenas a decisão judicial com relação ao acesso, dado que a partir do momento em que o aumento da cobertura do atendimento nas creches e pré-escolas se dá por meio de uma dinâmica que determina o aumento das vagas, mas não se dispõe a analisar a dimensão da qualidade, pode-se considerar que a

atuação do Poder Judiciário tem contribuído, por muitas vezes, com o cenário de desigualdades (CHIUZULI, 2020, p. 113).

Convém destacar aqui, como explanado no tópico sobre os pontos-chaves para políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua, as metodologias específicas que devem ser estabelecidas para os serviços de atendimento para crianças e adolescentes em situação de rua, bem como a capacitação contínua de profissionais que atuam junto desse grupo de crianças e adolescentes, haja vista que as demandas próprias dessa população impõem a necessidade de uma reflexão cuidadosa, com critérios qualificados, para se pensar e categorizá-la (RIZZINI, 2019).

Nessa perspectiva, para a garantia e efetivação de direitos de crianças e adolescentes em situação de rua, é necessário que o Poder Judiciário não apenas tenha conhecimento da questão de crianças e adolescentes em situação de rua, como também a compreenda em suas diferentes perspectivas e incorpore o entendimento desse grupo enquanto titular de direitos coletivos. É, pois, nesse cenário, que a intersetorialidade opera também enquanto uma estratégia para que o sistema de justiça como um todo (e não apenas o Poder Judiciário) possa aprender e ensinar, a partir do estabelecimento de espaços de diálogo, com diversos outros setores, órgãos, instituições e, sobretudo, com as próprias crianças e adolescentes em situação de rua.

Pretendendo colaborar com o debate sobre a judicialização de políticas públicas e não encerrá-lo com respostas absolutas, podemos apontar a possibilidade de uma postura do Poder Judiciário a partir de uma lógica dialogal e menos decisionista, como proposta por Camilo Zufelato (2016) sobre a discussão da efetivação de decisões em âmbito coletivo. Essa possibilidade do Poder Judiciário se apoiar em uma lógica comunicativa, para além de inovadora diante do histórico conservador do Direito, pode ampliar significativamente as oportunidades de materialização de estratégias intersetoriais com o sistema de justiça e criar espaços, cenários e contextos para a discussão de políticas públicas comprometidas com a garantia de direitos e o acesso à justiça de grupo marcados pela vulnerabilidade acentuada (ZUFELATO, 2016; CHIUZULI, 2020).

Feitas as considerações quanto ao aporte teórico utilizado para o presente trabalho, passo agora para o capítulo em que irei apresentar e explicar o estudo de caso realizado. Ressalto que busquei, ao longo de toda pesquisa e do acompanhamento do Projeto “Políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto - SP”, entrelaçar termos teóricos e empíricos, de forma a garantir coesão ao trabalho. Não implica em afirmar,

no entanto, que não haja alguns nós e questões que seguem em aberto e que devem ser tensionados.

## **5 ESTUDO DE CASO: PROJETO “POLÍTICAS PÚBLICAS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE RUA DE RIBEIRÃO PRETO - SP”**

No presente capítulo, pretendo retomar alguns pontos relevantes do histórico e desenvolvimento do Projeto “Políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua”, a fim de apresentar a análise do estudo de caso no formato de pesquisa participante e, a partir dela, propor reflexões quanto ao problema central da pesquisa, qual seja: a partir do contexto intersetorial do Projeto “Políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto - SP”, a judicialização da política pública para crianças e adolescentes em situação de rua com foco no estabelecimento de fluxos entre os serviços para atendimento de crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto mostra-se via adequada?

Neste ponto, importante frisar que, não tendo sido finalizado o Projeto, todos os conteúdos por ora estudados, analisados e apresentados nesse texto não buscam trazer respostas incontestáveis no que diz respeito à elaboração de uma política pública para crianças e adolescentes em situação de rua, à intersetorialidade e à judicialização de políticas públicas. Sendo assim, a partir das etapas realizadas pelo Projeto até o presente momento, bem como pelo amadurecimento da pesquisa, proponho-me a fazer uma problematização-reflexão-ação dos caminhos que foram e estão sendo percorridos no âmbito do Projeto, de forma a contribuir com a discussão sobre os direitos desse grupo infanto-juvenil específico.

Assim, com a análise de conteúdo dos materiais, quais sejam, a documentação relativa ao Projeto e o diário de campo elaborado com base na sistematizações de experiências e com o aprofundamento teórico apresentado nos capítulos anteriores, elenquei as seguintes questões-chaves para o estudo do presente caso: composição do GT do Projeto “Políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto - SP”; a presença nas reuniões do GT do Projeto; a criação e o fortalecimento de fluxos entre os serviços para o atendimento de crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto; e a adequação da judicialização da política pública para crianças e adolescentes em situação de rua do município. Estas questões começaram a ser definidas no momento de exploração dos materiais, sendo que, na ocasião do tratamento dos dados obtidos, tais questões foram sendo readaptadas e repensadas à medida que a pesquisa e o Projeto foram avançando. Significa, pois, que as questões apresentadas e definidas ao fim do trabalho para a escrita da dissertação não se colocam enquanto categorias estanques e imutáveis.

Ademais, pretendo, ao longo da apresentação e explanação das questões-chaves, retomar pontos trabalhados ao longo de todo o texto, sobretudo no que diz respeito ao capítulo específico sobre o histórico e desenvolvimento do Projeto “Políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto - SP”. Nesse sentido, para não correr o risco de repetições desnecessárias, neste capítulo, optei por resgatar para a discussão apenas pontos que reputei imprescindíveis para a compreensão da análise do estudo de caso. Ressalto que essa retomada de pontos específicos consiste em estratégia para dar destaque e conectar determinados acontecimentos ao longo do Projeto e não sugere que o histórico, como um todo, seja irrelevante para o presente estudo de caso. Sendo assim, passo à apresentação e explanação das questões-chaves para o estudo de caso do Projeto “Políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto - SP”.

### **5.1 Composição do Grupo de Trabalho (GT) do Projeto “Políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto - SP”**

No momento de análise dos dados, um primeiro dado a ser considerado e explorado é a composição do GT que foi formado no âmbito do Projeto “Políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto - SP”, dado este estritamente relacionado ao elemento intersetorialidade. Como uma retomada do histórico do Projeto, relembro que, a partir da definição da temática de crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto como prioritária para o trabalho da DPESP – Unidade de Ribeirão Preto, definição essa que se deu no âmbito da Pré-Conferência da DPESP, o primeiro passo para a implementação de uma estratégia intersetorial foi a forma pela qual se deu a composição do GT do Projeto.

Passado o momento de criação e institucionalização do Projeto e a elaboração de um Plano de Ação pelos defensores públicos da Infância e Juventude de Ribeirão Preto, foi selecionada a data de 29 de junho de 2018 para a realização da Audiência Pública na Câmara Municipal de Ribeirão Preto. O evento teve por finalidade apresentar para as autoridades locais, para a sociedade civil e para os serviços os dados coletados até aquele momento sobre crianças e adolescentes em situação de rua do município. Para tanto, foram enviados convites e ofícios para todas as secretarias municipais, autoridades e serviços que atuam junto de crianças e adolescentes (e não especificamente o grupo em situação de rua), para que fosse garantida participação e adesão ao evento.

Foi no momento da Audiência Pública que foram vislumbradas a necessidade de criação e fortalecimento de fluxos entre os serviços para atendimento de crianças e

adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto, bem como a necessidade de que a discussão sobre essa questão social não se encerrasse naquela ocasião, exigindo empenho e dedicação contínuos dos atores locais para enfrentamento da questão. Assim, para dar encaminhamento a essas demandas, ainda na Audiência Pública, foi criado de um Grupo de Trabalho (GT) intersetorial do Projeto “Políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto - SP”, grupo esse que fosse capaz de se debruçar sobre a temática e que se comprometesse a atuar e contribuir ativamente com os objetivos do Projeto, conforme previstos no Plano de Ação.

Sendo assim, desde sua formação na Audiência Pública até o presente momento, a composição do GT é a seguinte: representantes das Secretarias Municipais de Assistência Social, Educação, Esporte, Saúde e Cultura, bem como representantes da Guarda Civil Municipal, do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), Conselho Tutelar, representante do Educandário, dos Serviços de Fortalecimento de Vínculos e Liberdade Assistida, da DPESP e do Núcleo de Atendimento Especializado ao Adolescente em Conflito com a Lei (NAI).

Dada a composição do GT, de plano, uma primeira análise que pode ser feita relaciona-se à materialização do elemento intersetorialidade já no momento de formação do GT. Embora também presente enquanto componente material e componente de gestão, interessa-me aqui, nesse ponto, a análise da intersetorialidade enquanto componente organizacional no contexto do Projeto “Políticas Públicas para Crianças e Adolescentes em Situação de Rua de Ribeirão Preto - SP”.

A partir dos marcos teóricos apresentados no capítulo anterior, ressalto que a noção de intersetorialidade que adoto neste trabalho caracteriza-se como uma resposta à gestão segmentada e à definição setorial das políticas que pouco têm dado conta de questões multidimensionais e complexas (CARNEIRO, 2005). Nesse sentido, a intersetorialidade diz respeito a uma perspectiva de integralidade da gestão, permitindo, em uma análise organizacional, arranjos entre diferentes setores, instituições e atores. Ademais, considerando toda a complexidade e multidimensionalidade da temática de crianças e adolescentes em situação de rua, a formação de um GT intersetorial permitiu também a compreensão da questão enquanto uma questão coletivo, não se atribuindo a apenas um ator, a uma instituição ou a determinados setores a responsabilidade pela garantia e efetivação de direitos desse público específico.

Neste ponto, ressalto que, considerando o contexto intersetorial apresentado, a identificação de objetivos e demandas comuns no tocante a crianças e adolescentes em

situação de rua de Ribeirão Preto serviu de ponto inicial para o surgimento e desenvolvimento do Projeto e, posteriormente, para a criação de um GT. Dessa forma, instituições, setores e atores locais, cujas dinâmicas, objetivos e culturas organizacionais se diferem em maior ou menor grau, uniram-se com a finalidade exclusiva de discutir a questão de crianças e adolescentes em situação de rua do município e, a partir de então, elaborar uma política pública para esse grupo.

A partir da análise dos materiais, em relação à composição do GT, outro dado pôde ser levantado: não foi encontrada resistência para a formação de um GT intersetorial no contexto de Ribeirão Preto. Pelo contrário: a partir da realização da Audiência Pública, houve mobilização por parte de órgãos, setores, atores e instituições que atuam junto de crianças e adolescentes no município para a indicação de representantes para a participação ativa e comprometida nas atividades realizadas pelo GT.

Nesse sentido, necessário pontuar que há um elemento crucial para a implementação de uma estratégia intersetorial na composição do GT, qual seja, a viabilidade política ou, ao menos, uma ambiência, um contexto em que seja possível o desenvolvimento da intersetorialidade (CARNEIRO, 2005). Dessa forma, podemos afirmar que a existência de um projeto específico, cujas atividades e fases, embora passíveis de redesenhos ao longo do tempo, encontram-se pormenorizadas e previamente definidas em um Plano de Ação, somada à mobilização de diversos serviços e atores locais, contribuíram para a existência de um contexto favorável para a implementação de uma estratégia intersetorial já na composição do GT do Projeto.

Ressalto ainda que a criação de um GT organizado e de composição intersetorial mostrou-se crucial para o momento em que os membros e membras do GT tiveram que elencar as principais demandas a nível local, suas respectivas justificativas e possíveis ações para solucioná-las ou mitigá-las<sup>42</sup>. Certamente, essa tarefa se mostraria muito mais trabalhosa e complexa se não contasse com a participação articulada dos próprios serviços e atores que, direta ou indiretamente, atuam junto de crianças e adolescentes em situação de rua do município.

Outro dado que pôde ser analisado com base na documentação do Projeto e no diário de campo e que está relacionado à composição do GT é a completa ausência de representantes do Poder Judiciário no GT. Assim, ainda que não tenha havido resistência dos demais serviços e instituições municipais em elencarem representantes para participação do GT, deve

---

<sup>42</sup> O quadro específico em que foram elencadas as principais demandas, suas respectivas justificativas e possíveis ações (a curto, médio e longo prazo) encontra-se em anexo a este trabalho (Anexo B).

ser pontuada, em específico, a ausência de representante do Poder Judiciário. Embora tenham sido enviados convites e ofícios para o TJSP, mais especificamente para a Vara da Infância e Juventude de Ribeirão Preto, a fim de que tomasse conhecimento das atividades do GT do Projeto, bem como para indicar representante para participação ativa no GT, não houve nenhuma resposta. Embora não seja o escopo do presente trabalho fazer inferências ou conclusões a respeito da ausência de representantes do Poder Judiciário na composição do GT, tal dado mostra-se relevante e não pode ser desconsiderado em um contexto intersetorial.

Em discussão entre os membros voluntários vinculados à DPESP – Unidade de Ribeirão Preto, bem como entre os membros do GT, esse dado foi apresentado e colocado como uma questão para todo o grupo. Nesse cenário, a ausência não justificada de representantes do Poder Judiciário levou-nos, a questionar o pouco envolvimento dos profissionais do Direito em espaços não institucionais, bem como a pouca adesão a ações que não possuem um caráter eminentemente judicial. Quando da discussão sobre essa questão nas reuniões do GT, as razões hipotéticas levantadas entre membros e membras do GT como justificativa para a ausência de representante do Poder Judiciário foram: sobrecarga de trabalho, o pouco apoio institucional e até mesmo o desconhecimento e pouco contato com determinadas temáticas, tal como a questão de crianças e adolescentes em situação de rua.

Essa dado também se mostra relevante para a discussão sobre a pouca ou nenhuma permeabilidade do Direito a questões multidisciplinares e ao trabalho intersetorial. A dificuldade de profissionais do Direito em desenvolver e realizar projetos que fogem ao modelo tradicional jurídico não se restringe ao Sistema de Justiça: coloca-se também no ambiente acadêmico. Resgato aqui um ponto trazido já na introdução da dissertação: acerca da temática de crianças e adolescentes em situação de rua, em termos teóricos, uma das primeiras dificuldades encontradas por mim consistiu justamente na escassa literatura e nos poucos trabalhos acadêmicos situados no campo do Direito a respeito exclusivamente dos direitos de crianças e adolescentes em situação de rua.

Ademais, no momento de tratamento dos dados obtidos, a ausência de representantes do Poder Judiciário mostrou-se um dado relevante para outra questão-chave que será melhor explanada à frente, qual seja: a adequação da judicialização da política pública para crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto - SP.

Por fim, no que diz respeito à composição do GT, outro dado relevante de ser trazido e que ainda se coloca em aberto é a não participação ativa de crianças e adolescentes em situação de rua nas reuniões realizadas pelo GT. Isso porque, pensado e construído justamente para a discussão da temática de crianças e adolescentes em situação de rua, a ausência destes

nas reuniões do GT poderia, em alguma medida, representar mais uma situação de invisibilização. Ademais, poderia caracterizar mais uma situação de retirada de protagonismo de grupos vulnerabilizados e, em uma atitude paternalista, negar-lhes a autonomia e potencial transformador de suas próprias vidas.

Contudo, no âmbito do Projeto, foi definido pelos membros e membras do GT que a participação de crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto nas reuniões do GT poderia, de alguma forma, constrangê-los e, em última instância, resultar em modulações de comportamentos. Ademais, convém ressaltar que a não participação de crianças e adolescentes em situação de rua às reuniões do GT não implicam na não participação deles em atividades do Projeto. Explico: as reuniões do GT não são as únicas atividades desenvolvidas no âmbito do Projeto, de forma que, para além destas, foram programadas e realizadas atividades especificamente junto a crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto. Para a realização de tais atividades, ao contrário das reuniões do GT, os membros e membras do GT buscaram ir até o público infanto-juvenil que se encontra nas ruas, buscando, assim, trabalhar com a lógica do encontro, ao invés de, forçosamente, fazer com que crianças e adolescentes participem de reuniões do GT.

## **5.2 A presença nas reuniões do GT do Projeto “Políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto - SP”**

Após uma análise a respeito da composição intersetorial do GT do Projeto “Políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto - SP”, outra questão-chave mostrou-se primordial para o presente estudo de caso: a presença nas reuniões do GT. Isso porque, enquanto pesquisadora participante, ao me propor a realizar um estudo de caso que tivesse por objeto um projeto desenvolvido em um contexto intersetorial, colocou-se como uma preocupação minha, enquanto pesquisadora participante, observar, acompanhar e analisar como a intersetorialidade caracterizou-se ao longo de todo o desenvolvimento do Projeto.

Nesse contexto, para além de uma composição intersetorial, interessou-me analisar a participação intersetorial concretamente nas reuniões realizadas pelo GT. Isso porque considerei que, enquanto estudo de caso, trazer tão somente a composição intersetorial do GT não seria suficiente para embasar a definição de contexto intersetorial. Dessa forma, ao realizar a análise da documentação relativa ao Projeto “Políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto - SP”, mais especificamente as listas de

presenças e das atas das reuniões do GT, a questão da presença colocou-se como um dado a ser analisado e explanado.

Em relação às reuniões do GT, inicialmente, cumpre trazer algumas informações básicas. As reuniões tiveram início em setembro de 2018 e seguiram sendo realizadas mensalmente, nas últimas quintas-feiras de cada mês, no período da tarde, às 14 horas, com duração média de três horas. Além disso, as reuniões eram realizadas em uma sala no prédio da Associação Comercial e Industrial de Ribeirão Preto (ACIRP), localizado à Rua Visconde de Inhaúma, nº 489, Centro, Ribeirão Preto - SP. O espaço era utilizado de maneira cedida, haja vista que a membra representante do CMDCA era também, à época, funcionária da ACIRP e obteve autorização para que as reuniões do GT fossem realizadas no espaço. A sala onde foram realizadas as reuniões contava com cadeiras, mesas, equipamentos tecnológicos (retroprojeter e computador), ar condicionado e banheiro.

A definição do lugar de realização das reuniões foi pautada pela escolha de espaço mais centralizado possível, considerando, assim, a possibilidade de acesso por diferentes meios de transporte. Além disso, houve uma preocupação dos defensores públicos da Infância e Juventude em não realizar as reuniões nas dependências da DPESP - Unidade de Ribeirão Preto, tendo em vista três razões principais: a distância do prédio da instituição em relação ao centro da cidade, o que dificultaria o acesso e a participação dos membros e membras nas reuniões do GT; a falta de estrutura física do prédio da DPESP - Unidade de Ribeirão Preto para a realização das reuniões do GT, não havendo uma sala que pudesse comportar, de maneira confortável, todas as membras e membros do Projeto; e, por fim, a não vinculação do Projeto e suas atividades exclusivamente à DPESP. Assim, ainda que o Projeto tenha tido início no contexto institucional da DPESP, houve um esforço para que a característica da intersetorialidade e horizontalidade entre membras e membros do GT fosse mantida, optando-se, assim, por um espaço físico que não estivesse vinculado à instituição.

Assim, passando para a análise das listas de presença e das atas das reuniões do GT, em termos numéricos, dois dados despontaram: da primeira a nona reunião (-- a 27/06/2019), esteve presente ao menos um/a representante de cada serviço e instituição que compõem o GT. Além disso, nesse mesmo intervalo de tempo, considerando especificamente, não houve nenhuma variação no número de representantes presentes. Ou seja, durante esse período, o número de presentes nas reuniões do GT se manteve o mesmo e, analisando a representatividade de cada instituição, serviço e setor que compõe o GT, o número de representantes nas reuniões também se manteve.

Para facilitar a visualização e permitir comparação desses dados, elaborei o gráfico a seguir. No eixo vertical, encontram-se as instituições e setores que compõem o GT, enquanto o eixo horizontal corresponde ao número de representantes que estiveram presentes.

**Gráfico 1** - Presentes nas reuniões do GT (14/09/2018 a 27/06/2019).



**Fonte:** Elaboração própria a partir da documentação do Projeto.

A manutenção do número de presentes e do número de representantes de cada instituição e setor específicos passaram a compor um cenário em que a inferência primeira diz respeito ao alto grau de comprometimento dos integrantes do GT em participarem das reuniões. Para além disso, revela a estabilidade, ao longo do período, do componente intersetorialidade no desenvolvimento do Projeto.

Todavia, a partir da décima reunião, realizada em 11/07/2019, foi possível perceber que, em relação a alguns setores e instituições, houve diminuição no número de representantes presentes nas reuniões. Assim, considerando as décima, décima primeira, décima segunda e décima terceira reuniões, em relação ao número de representantes presentes, elaborei o gráfico a seguir:

**Gráfico 2** - Presentes nas reuniões do GT (11/07/2019 a 10/10/2021).

**Fonte:** Elaboração própria a partir da documentação do Projeto

Conforme os dados apresentados, a diminuição de representantes nas reuniões deu-se em relação à Secretaria de Esporte, Secretaria de Assistência Social, Secretaria de Saúde e Conselhos Tutelares. No caso específico da Secretaria de Esporte, nesse intervalo de tempo, não houve representante do referido setor. Havendo uma preocupação com a estabilidade e manutenção da intersetorialidade, esse dado da diminuição no número de representantes de determinados serviços foi apresentado em reunião do GT, a fim de que pudesse ser discutido junto aos membros e membras e para que permitisse que estratégias fossem pensadas coletivamente para manutenção da presença da maioria dos membros membras do GT. Quando apresentados tal dado, a justificativa apresentada pelos participantes foi a incompatibilidade de horários entre suas atribuições profissionais e as reuniões do GT. Além disso, foi citado pelos membros e membras do GT a ocorrência, em alguns casos, de imprevistos nos ambientes de trabalhos, prejudicando a participação nas reuniões.

Na ocasião da reunião do GT, colocada tal questão, foi sugerido por uma membra do GT que fosse realizada uma votação simplificada, tendo em vista que, dado número de membros e membras do GT, bem como as múltiplas atividades que participam, a possibilidade de se encontrar datas e horários em que todas e todos estivessem disponíveis seria uma tarefa árdua. Sendo assim, foi questionado aos presentes na reunião se concordavam com a manutenção do dia e horário pactuados anteriormente (última quinta-feira de cada mês, às 14 horas). Em caso negativo, deveria ser sugerido novo dia e/ou horário para a realização das reuniões do GT. Ao fim, dada a maioria dos votos, o GT optou por manter o dia e horário

já estabelecidos, tendo em vista que, ainda que tivessem sido notadas faltas dos membros e membras, entendeu-se que os dias e o períodos determinados possibilitavam a presença da maioria do GT.

Nesse ponto, cumpre relembrar a desmistificação trazida no capítulo anterior acerca da intersectorialidade enquanto ferramenta que, de certa forma, mitiga ou até mesmo elimina as tensões e conflitos nos espaços. No contexto do Projeto, a questão de encontrar uma data e um horário que melhor atendessem às rotinas de membros e membras do GT evidenciou, em termos empíricos, a necessidade de desconstruirmos a noção de intersectorialidade como uma estratégia que neutraliza interesses e conflitos e que estrutura espaços pacíficos, de conformação de valores e ausentes de confrontos e disputas (BICHIR; CANATO, 2019). Isso porque, ainda que a definição de dia e horário para a realização das reuniões pareça uma questão simples, quando colocada para ser discutida entre os membros e membras, acaba por revelar disputas e interesses.

Ainda sobre a presença nas reuniões do GT, pela análise das atas e do diário de campo, algumas considerações puderam ser tecidas. Quando pautada a questão de faltas às reuniões, foram trazidos pelos membros e membras do GT pontos que mostraram-se intrinsecamente relacionados à diminuição no número de presentes, quais sejam: as sobreposições de atribuições nos serviços, gerando sobrecarga de trabalho e reduzindo a possibilidade de participação nas reuniões; o desgaste gerado pela precariedade, impactando no comprometimento às atividades do Projeto; e a participação dos atores em projetos e espaços que, embora conectados com suas funções e atribuições formais, não se dão no mesmo ambiente de trabalho, como é o caso do Projeto “Políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto - SP”, ensejando na necessidade de deslocamento.

Nesse ponto, inegável que o interesse e o engajamento em uma determinada pauta, somados à existência de um projeto específico são determinantes para a adesão e comprometimento com atividades que extrapolam o ambiente formal de trabalho. Todavia, considerando toda a sistemática e a rotina dos membros e membras do Projeto, o interesse na questão de crianças e adolescentes em situação de rua do município e a existência de um espaço intersectorial institucionalizado podem não ser elementos que, por si só, sejam capazes e suficientes de garantir a presença assídua em todas as reuniões do GT, devendo ser consideradas também as condições de trabalho dos membros e membras do GT nos seus respectivos setores, serviços e instituições.

Nesse sentido, embora com a ausência de alguns membros e membras nas reuniões do GT, a mobilização dos serviços e atores foi um ponto explorado durante todo o Projeto e ao longo da pesquisa. Isso porque, de pronto, questionei-me qual seria a razão de pessoas de diferentes serviços, com atribuições diversas e com uma rotina de trabalho intensa, estarem dispostas a participar de um GT que, na prática, demandou mais trabalho e exigiu estar em um espaço, ao menos uma vez por mês, por pelo menos três horas, para a discussão da questão de crianças e adolescentes em situação de rua do município.

Atendo-me à análise das atas das reuniões do GT e do diário de campo, destaco dois pontos determinantes para a mobilização de atores no acompanhamento do Projeto e, sobretudo, na participação das reuniões do GT: interesse pela temática de crianças e adolescentes em situação de rua, em razão do trabalho desenvolvido em âmbito local; e a possibilidade de melhoria e aperfeiçoamento do próprio trabalho realizado.

A identificação do primeiro ponto se deu pela análise de conteúdo das atas das reuniões do GT, tendo sido mapeadas e analisadas falas que expressaram o sentido de integrar e participar do GT. Em todas, o sentido depreendido é o de preocupação com a realidade de crianças e adolescentes em situação de rua no município e da necessidade de enfrentamento da questão de uma maneira multidimensional. Ademais, para além desse sentido, a partir da organização e análise de falas dos membros e membras do GT, alguns atores expressaram um engajamento às atividades do GT também pela busca de um aperfeiçoamento no desenvolvimento das suas atribuições, o que nos remete à tríade fundamental para esse trabalho: problematização-reflexão-ação. Assim, a compreensão da possibilidade da transformação da ação a partir de um fazer problematizador e reflexivo mostrou-se um ponto de toque entre alguns membros e membras do GT, bem como entre a minha atuação enquanto pesquisadora e participante do GT.

Por fim, sobre essa questão-chave ainda, outro dado foi explorado. Com o início da pandemia de COVID-19 e com a decretação de *lockdown* na cidade de Ribeirão Preto, a partir de março de 2020, todas as atividades do Projeto, incluindo as reuniões do GT, passaram a ser realizadas no formato remoto por videoconferência. Cumpre ressaltar que, com a ao longo do tempo, com o acirramento do isolamento social e com um cenário de sobrecarga de trabalho de todos participantes, a opção dos membros e membras do GT foi a manutenção pela realização dos trabalhos de maneira individual e a realização de reuniões remotas pontuais para discussão das questões que se colocaram mais urgentes.

Assim, a questão da ausência de alguns representantes nas reuniões do GT ganhou novos contornos: nas duas reuniões que foram realizadas com todo o GT por

videoconferência, retomamos o número de representantes inicialmente considerado, tal qual apresentado no Gráfico 1, havendo, portanto ao menos um/a representante de cada serviço e setor que compõem o GT. Nesse contexto, considerando ainda o cenário pandêmico que nos encontramos, a discussão sobre a possibilidade de manutenção das reuniões do GT no formato remoto, em um contexto pós-pandemia, encontra-se em aberto. Isso porque, dado o quórum de participação nas reuniões *online* em comparação com as últimas reuniões presenciais, a manutenção da realização das reuniões no formato remoto coloca-se como uma possibilidade frente à questão da ausência de alguns membros e membras nas reuniões do GT e dadas as facilidades encontradas para a organização, realização e registro das reuniões.

### **5.3 A criação e o fortalecimento de fluxos entre os serviços da rede de atendimento a crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto**

Nesse ponto, é necessário que façamos uma retomada em relação ao histórico e desenvolvimento do Projeto, tendo em vista que a definição da formulação da política pública focada no estabelecimento de fluxos entre os serviços para atendimento de crianças e adolescentes em situação de rua foi um redesenho importante para o Projeto e, conseqüentemente, para a presente pesquisa.

Conforme apresentado anteriormente, em um momento posterior à apresentação de todos os serviços e instituições participantes do GT, o grupo se reuniu para debater os três pontos que se colocaram relevantes para a elaboração de uma política pública para crianças e adolescentes em situação de rua em Ribeirão Preto, quais sejam: 1) a necessidade de criação de um serviço de acolhimento específico para crianças e adolescentes em situação de rua; 2) a necessidade de aprimoramento do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV); e 3) a necessidade de criação e fortalecimento de fluxos entre os serviços.

Dado o histórico apresentado, no âmbito do GT, a criação de um serviço de acolhimento específico para crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto, conforme todas as diretrizes e especificações estabelecidas pelos marcos normativos, coloca-se como medida necessária no contexto municipal. Em igual sentido, o processo de precarização do SCFV impõe a necessidade de ações voltadas ao fortalecimento e reestruturação do serviço. Contudo, no contexto do GT e da elaboração de uma política pública para crianças e adolescentes em situação de Ribeirão Preto, a escolha pelo criação e fortalecimentos de fluxos entre os serviços para atendimento desse público infanto-juvenil

consistiu em decisão estratégica a partir dos arranjos institucionais locais e do cenário de intersectorialidade construídos ao longo do desenvolvimento do Projeto.

A partir das discussões realizadas nas reuniões, restou evidente a necessidade de institucionalização de uma rede de serviços, interligados por fluxos, capaz de atender de maneira integral e multidisciplinar sujeitos que têm seus direitos e garantias constantemente violados e que se encontram em situação de extrema vulnerabilidade. Vale destacar que é fundamental que os fluxos criados sejam instituídos como política pública e pactuados entre as respectivas Secretarias e organizações. Isso porque, a partir do GT, foi possível verificar que muitas articulações e fluxos são personificados e/ou funcionam como política de governo, perdendo-se no tempo com a troca das pessoas que estão à frente dos serviços ou com a mudança de gestão e acarretando prejuízos significativos para o atendimento de crianças e adolescentes em situação de rua.

Retomo aqui um ponto importante do histórico e do desenvolvimento do Projeto. Em uma primeira etapa das reuniões do GT, coube aos representantes dos serviços, instituições e órgãos apresentarem suas estruturas organizacionais, suas atribuições e competências, suas dinâmicas de trabalho, as formas de acessos e os fluxos que integram para o atendimento de crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto. Sendo assim, essa etapa propiciou um espaço para os membros e membras do GT se apresentarem, conhecerem e familiarizarem entre si e enquanto representantes de serviços, instituições e órgãos. Ademais, essa etapa permitiu que fossem detectadas, apontadas e debatidas coletivamente questões que obstaculizam e dificultam a prestação adequada e satisfatória de serviços para o grupo específico de crianças e adolescentes em situação de rua do município, bem como ensejou a criação de um ambiente propício para pensarmos e elaborarmos, enquanto grupo, fluxos e redes de serviços. Além disso, essa fase específica das reuniões do GT representou, para a presente pesquisa, um ponto fulcral para a sistematização de experiências e, conseqüentemente, para a elaboração do diário de campo. Isso porque, embora o diário tenha sido construído ao longo de toda a minha participação no Projeto, foi no momento das apresentações dos serviços em que cheguei, após algumas (re)elaborações, por fim, à definição do roteiro que utilizei para a sistematização de todas as experiências vivenciadas no contexto do Projeto.

Nesse contexto, um primeiro dado que foi observado e analisado a partir das atas da reuniões e do diário de campo e que se mostrou relevante no que diz respeito à necessidade de criação e fortalecimento de fluxo entre serviços para atendimento de crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto consistiu no desconhecimento dos serviços pelos

próprios serviços. Explico: já nas primeiras reuniões realizadas pelo GT, os serviços e instituições que compõem o GT, na figura de seus representantes, mostraram, ora parcial, ora completo, desconhecimento quanto às atividades, competências e atribuições dos demais presentes. Implica afirmar que determinado serviço ou instituição desconhecia, em partes ou na totalidade, as funções de outro serviço e instituição.

Esse dado mostrou-se relevante em dois níveis. Em um nível metodológico-organizacional do GT, no que diz respeito às atividades do GT, esse desconhecimento impôs a necessidade de organização e planejamento de uma fase específica nas reuniões do GT para apresentação dos serviços de atendimento de crianças e adolescentes em Ribeirão Preto<sup>43</sup>. Em nível institucional local, o desconhecimento dos serviços pelos próprios serviços colocou-se, no âmbito das discussões do GT, como uma justificativa para o enfraquecimento de certos fluxos e, em último grau, para a inexistência de determinados fluxos entre serviços para o atendimento de crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto. Temos, então, que foi justamente nesse contexto de apresentação dos serviços, instituições e órgãos que compõem o GT do Projeto que foi apontado, pela primeira vez, no âmbito do Projeto, a necessidade de criação e fortalecimento de fluxos entre os serviços para atendimento de crianças e adolescentes em situação de rua do município.

Nesse sentido, com base no material selecionado para realizar o presente estudo de caso, outro dado se apresentou relacionado de uma maneira dialógica com o desconhecimento dos serviços pelos próprios serviços: a notável ausência de articulação entre as Secretarias Municipais, bem como entre os demais serviços que, de alguma forma, encontram-se conectados a demandas de crianças e adolescentes em situação de rua. Trata-se de uma implicação que opera círculo vicioso: ao passo que os serviços se desconhecem, não estabelecem entre si articulações e, quanto menos interagem, mais se distanciam. Nesse ponto, a garantia de direitos de crianças e adolescentes em situação de rua mostra-se extremamente abalada e prejudicada justamente por não haver articulações consistentes e fluxos institucionalizados entre os serviços e instituições.

Pela análise das atas e do diário de campo, a falta de articulação entre os serviços também pôde ser relacionada à questão que, ao longo dos trabalhos do GT, denominamos, no âmbito do GT, de “sobreposições de atribuições” e “lacunas de atribuições”. Dessa forma,

---

<sup>43</sup> Ressalto aqui que, embora o Projeto tenha por objetivo a elaboração de uma política pública para crianças e adolescentes em situação de rua, tendo por foco a partir do foco na criação e fortalecimento de fluxos entre os serviços, o GT é composto por serviços que, diretamente, atendem crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto, bem como por serviços que tangenciam a temática e por serviços que, potencialmente, poderiam integrar a rede de atendimento a esse grupo específico de crianças e adolescentes.

definimos, conjuntamente, que a sobreposição de atribuições consiste nas situações em que, seja por desconhecimento da atuação dos demais serviços, seja por confusão nas competências, seja por sobrecarga de tarefas, um ou mais serviços e atores acabam por desempenhar a mesma ou similar função no atendimento de crianças e adolescentes em situação de rua. Ou seja, trata-se de situação em que não há um limite bem estabelecido entre as atribuições e a rede acaba por ter mais de um ator, seja no mesmo ou em diferente serviço, desempenhando função semelhante. Nesse cenário, ao realizarmos visitas aos núcleos de SCFV, a sobreposição de atribuições restou evidente: em todos os núcleos visitados, a coordenadora do núcleo, para além de sua atribuição, é também quem desenvolve atividades junto das crianças e adolescentes, prepara a alimentação que é servida, realiza a limpeza do local, atende mães, pais, responsáveis e visitantes.

Já no caso de lacunas de atribuições, como o próprio nome indica, o que ocorre é uma lacuna, um esvaziamento na atribuição, isto é, não há nenhum ator ou agente desempenhando determinada função, ficando a rede de atendimento com um vácuo em relação a uma atribuição específica. Ao longo de todo o acompanhamento e participação do Projeto, por meio da análise do diário de campo, mapeei dois contextos em que essa lacuna de atribuição ocorre a nível local: quando o próprio Poder Público não providencia agente para o preenchimento do cargo; ou quando, havendo sobrecarga de trabalho entre os atores, algumas das atribuições, sobretudo aquelas menos demandadas pelos usuários dos serviços, passam a não ser desempenhadas por ninguém. No âmbito do GT, a ausência de um/a psicólogo/a e de terapeuta ocupacional no Centro de Atenção Psicossocial (CAPS) mostrou-se uma lacuna de atribuição que não apenas evidencia o total descomprometimento do Poder Público com a rede de atenção psicossocial da população no geral, mas também implica na qualidade do serviço e da rede de atendimento como um todo.

Esse cenário de fragilização e, em alguns casos, de inexistência de articulações, conjugada às sobreposições e lacunas de atribuições, colocou-se como uma questão interconectada com a dificuldade de referenciamento e contrarreferenciamento entre os próprios serviços. Ao longo de todo o desenvolvimento do Projeto e, para fins da presente pesquisa, compreendo o referenciamento enquanto as relações de encaminhamento dos usuários “para os serviços que mais se adequem às suas necessidades e às características da pessoa, isto é, à complexidade de seu caso” (COSTA *et. al*, 2015, p. 246). Já o contrarreferenciamento consiste na prestação de serviço pelo último serviço e o encaminhamento por parte deste do indivíduo para o primeiro serviço. Assim, as relações de referência e contrarreferência, inseridas em uma lógica intersetorial, objetivam promover a

integralidade do cuidado, este entendido de maneira compartilhada (COSTA *et. al*, 2015) e dependem de fluxos de atendimento muito bem definidos, azeitados e institucionalizados<sup>44</sup>.

Assim, as análises desses pontos permitiram vislumbrar que a ausência de uma rede articulada entre secretarias e serviços representa não apenas uma descontinuidade na prestação de serviços. Mais que isso: evidencia a ausência de planejamento e execução de um projeto uno, coeso e comprometido com a garantia de direitos no que diz respeito a crianças e adolescentes se encontram em situação de rua do município. Dessa forma, o desconhecimento dos serviços existentes e das suas respectivas atribuições, bem como a ausência de referenciamento e contrarreferenciamento mostram-se, senão inevitáveis, ao menos esperados em um contexto de fluxos e articulações fragilizadas.

É importante pontuar aqui que, ao longo de todo o desenvolvimento do Projeto, por meio da análise dos materiais selecionados, a problemática do sucateamento dos serviços, os problemas relativos à falta de investimentos e infraestrutura em determinados setores, sobretudo, na área da Assistência Social, a insuficiência de recursos humanos, a escassa ou nenhuma capacitação dos agentes para o atendimento de crianças e adolescentes em situação de rua foram pontos frequentemente trazidos pelos membros e membras do GT. Ainda que em diferentes reuniões, bem como tangenciando diferente temáticas, tais questões serviram de pilares para justificar as situações de sobreposição e lacunas de atribuições, de ausência de referenciamento e contrarreferenciamento e de dificuldade de fortalecimentos do fluxos entre serviços.

Operando pela lógica da intersetorialidade, com as discussões sobre a necessidade de criação e o fortalecimento de fluxos entre os serviços que atuam junto a crianças e adolescentes em situação de rua, os membros e membras do GT concluíram que, caso existissem fluxos definidos entre os serviços, algumas demandas desse grupo de crianças e adolescentes poderiam ser atendidas de maneira satisfatória, o que, em última instância, implica na garantia e efetivação de direitos. Nesse contexto, trago uma questão que foi apresentada e discutida pelas membra e membros do GT em relação à rede de educação municipal e que nos interessa para a compreensão da relevância do estabelecimento e institucionalização de fluxos entre os serviços para o atendimento a crianças e adolescentes em situação de rua do município.

---

<sup>44</sup> Nesse ponto, importante ressaltar que, ainda que o referenciamento e o contrarreferenciamento sejam questões recorrentes no âmbito do GT, ainda tem sido estudadas pelo grupo formas de criar e fortalecer esses encaminhamentos, compreendendo que o próprio desenho da política pública com foco no estabelecimento de fluxos irá proporcionar esse movimento.

Em Ribeirão Preto, para a matrícula de crianças e adolescentes na rede de ensino da educação infantil e do ensino fundamental, é necessária a apresentação de certidão de nascimento e de comprovante de residência, no qual deve constar o nome do pai, da mãe ou do responsável legal<sup>45</sup>. Tais exigências revelam-se obstáculos ao acesso à educação formal por crianças e adolescentes em situação de rua do município, tendo em vista que, dificilmente, esse grupo tem acesso à sua própria documentação. Além disso, considerando as crianças e adolescentes que romperam por completo os vínculos familiares e que se estabeleceram definitivamente nas ruas, há total impossibilidade de apresentação de comprovante de residência. Nesse ponto, nas reuniões do GT, restou evidente a necessidade de serem pensadas formas de flexibilização desses requisitos, de forma a garantir o direito à educação, direito este consagrado na CF/88 e no ECA/90.

Assim, no âmbito do GT, os participantes vislumbraram como uma possível solução para essa questão a criação de um fluxo específico entre a Rede Municipal de Ensino, representada pela Secretaria Municipal de Educação, e a Secretaria Municipal de Assistência Social. Em um primeiro momento, a fim de possibilitar o diálogo direto com o Secretário Municipal de Educação e visando contribuir com a construção coletiva de alternativas às exigências para a matrícula na rede de ensino da educação infantil e do ensino fundamental, os defensores da Infância e Juventude de Ribeirão Preto têm realizados diálogos junto a representantes da Secretaria Municipal de Educação e da Secretaria Municipal de Assistência Social<sup>46</sup>. Nesse sentido, a intersetorialidade enquanto componente organizacional foi de extrema importância para a criação e fortalecimento dos fluxos: a partir de um grupo intersetorial, houve espaço para a discussão de questões que envolviam diferentes serviços e atores sociais e permitiu, por meio de uma lógica dialogal, senão a proposição de soluções, ao menos uma ação reflexiva dos profissionais.

Importante ressaltar que, dada a estratégia intersetorial adotada, bem como a existência de um espaço para discussões acerca da temática de crianças e adolescentes em situação de rua do município, questões como essa puderam ser trazidas e debatidas de maneira

---

<sup>45</sup> Esses requisitos estão previstos na Resolução nº 005/01 da Secretaria Municipal de Educação de Ribeirão Preto, a qual dispõe sobre o processo de cadastramento de alunos e efetivação de matrículas na rede municipal de ensino de Ribeirão Preto.

<sup>46</sup> Foram realizadas, ao todo, em 2020, duas reuniões com os representantes da Secretaria Municipal de Educação e duas reuniões com os representantes da Secretaria Municipal de Assistência Social para a discussão dessa questão. Na ocasião, em razão da pandemia, as reuniões aconteceram no formato *online* e contaram com a participação do Secretário Municipal de Educação e Secretário Municipal de Assistência Social. Embora a questão não tenha sido solucionada como um todo, a flexibilização da necessidade de apresentação de comprovante de residência foi debatida entre os presentes, sendo vislumbrada, a partir da sugestão do servidor vinculado à Secretaria Municipal de Educação, Sr. Júlio César Brandão, a possibilidade do próprio endereço da escola ser o endereço de referência para a matrícula de crianças e adolescentes em situação de rua.

ampla. Não implica afirmar, todavia, que todas as questões colocadas em âmbito do GT, foram solucionadas ou então exaustivamente discutidas, cabendo destacar que muitas questões encontram-se ainda em aberto e, para que ganhem profundidade, devem estar nas pautas das reuniões futuras<sup>47</sup>.

Ainda que, em se tratando de espaços com uma maior multiplicidade de atores e com problemáticas mais complexas, as disputas sejam mais frequentes, haja maior dificuldade de coordenação e possua significativas limitações (BICHIR, CANATO, 2019), as próprias estratégias intersetoriais podem permitir e facilitar o surgimento de soluções e mitigações a questões enfrentadas pelos diferentes atores e profissionais. Assim, o valor da dialogicidade possibilitada pela intersectorialidade reside justamente em permitir que esta não seja apenas uma sobreposição de olhares interdisciplinares, mas, sobretudo, um diálogo resultante de uma interface recíproca permanente.

Nesse contexto, o momento de apresentação do Relatório Diagnóstico do Projeto foi fundamental para que os fluxos de atendimento para crianças e adolescentes em situação de rua começassem a ganhar contornos mais concretos. Isso porque, após o levantamento e definição das questões mais relevantes a nível do GT e a elaboração do Relatório, coube aos membros e membras do GT analisar, dialogar, limitar e propor ações de curto, médio e longo prazo para mitigar e/ou solucionar as questões elencadas. A partir disso, foram sugeridos coletivamente encaminhamentos e ações que possibilitaram delinear fluxos de atendimento entre diferentes serviços e atores, garantindo um trabalho coeso e articulado. A estratégia intersetorial adotada tem se mostrado, nessa perspectiva, como um facilitador do diálogo e de articulações e, sobretudo, como uma ferramenta decisiva para a elaboração de uma política pública focada no estabelecimento de fluxos entre serviços e alinhada à compreensão de crianças e adolescentes enquanto sujeitos de direitos.

Percorridas essas análises acerca da necessidade de criação e fortalecimento de fluxos entre serviços de atendimento das crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto, importante destacar o valor da intersectorialidade no âmbito de todo o Projeto. Dada a diversidade de instrumentos intersetoriais, tais como comissões interdepartamentais, unidade de integração, mesas intersetoriais, grupos de trabalho, atividades relacionais como seminários e sessões de trabalho (CARNEIRO, 2005), como explanado acima, a formação de um grupo de trabalho intersetorial foi escolhida como a opção adequada frente ao objetivo de elaboração de uma política pública para crianças e adolescentes em situação de rua de

---

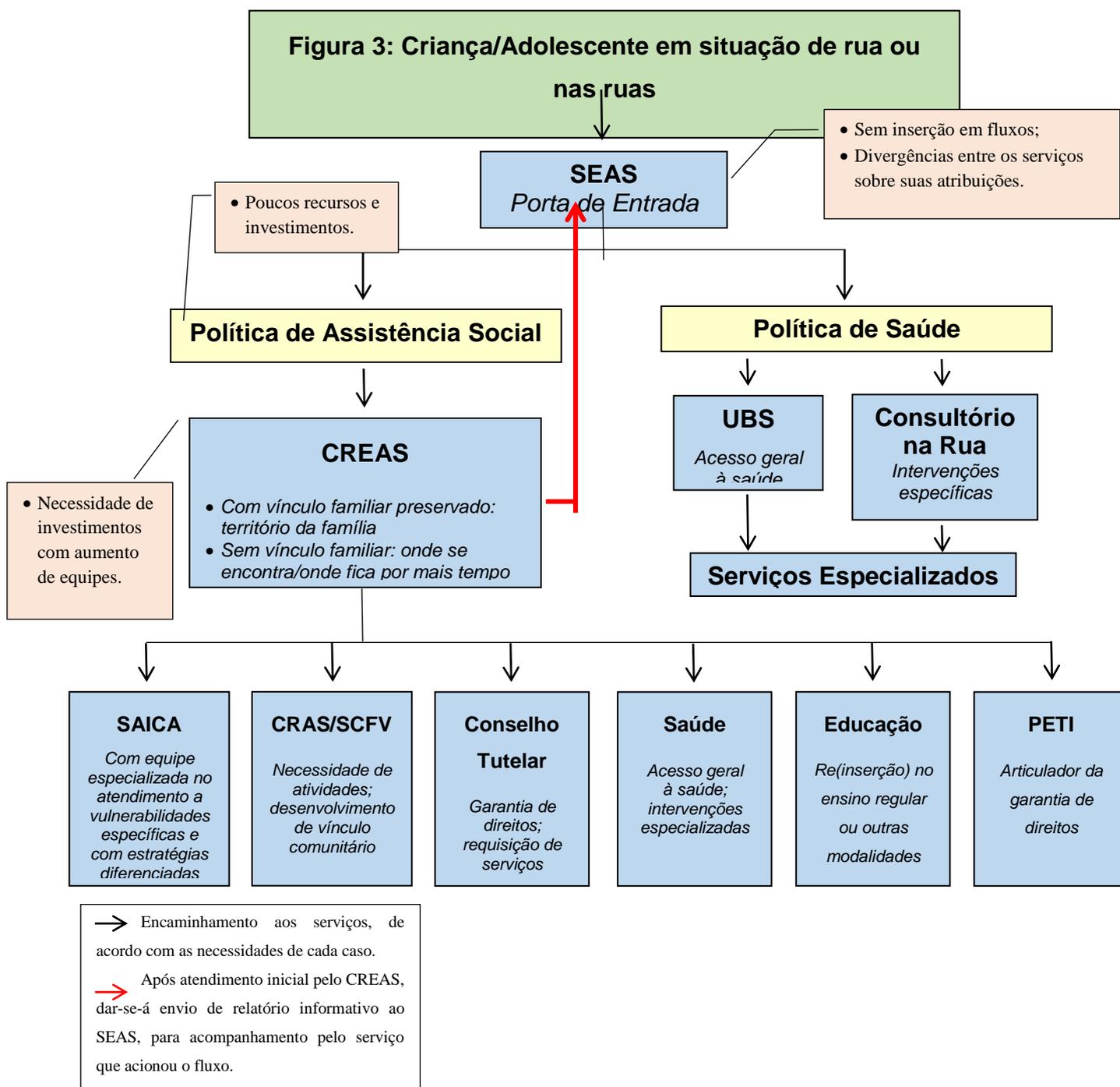
<sup>47</sup> A questão do referenciamento e contrarreferenciamento entre os serviços consta na pauta das próximas reuniões do GT, a fim de que possa ser trabalhada e discutida mais pormenorizadamente pelo grupo.

Ribeirão Preto. Além disso, necessário pontuar que, ainda que a formação intersetorial do GT consista em uma estratégia intraorganizacional, com os avanços obtidos no estabelecimento de fluxos entre os serviços, a intersetorialidade também tem se materializado a partir da elaboração e implementação de estratégias interorganizacionais, vinculando serviços, setores e instituições entre si para o atendimento de crianças e adolescentes em situação de rua e, em último grau, para a concretização de direitos fundamentais desse público.

Assim, dada a necessidade de criação e fortalecimento de fluxos entre os serviços locais para o atendimento de crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto, apresento os fluxos definidos em âmbito do GT até o presente momento. Ressalto que, para além dos fluxos, constam também pontos de atenção no que diz respeito às demandas próprias dos serviços, bem como a indicação da atribuição de cada um dos serviços.

Destaco aqui, a despeito de todas as fundamentais contribuições dos membros e membras do GT para a formulação dos fluxos, o trabalho brilhante e incansável da equipe do Centro de Atendimento Multidisciplinar (CAM) da DPESP, composto pela psicóloga Paula Carolina Barboni Dantas Nascimento e pela assistente social Renata Romanholi Eik Cremonez, a quem coube a elaboração do fluxograma a seguir.

Fonte: Documentação elaborada no âmbito do GT do Projeto.



#### **5.4 Adequação da judicialização da política pública para crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto - SP**

À luz de todo o aporte teórico trazido, sobretudo no que diz respeito à intersetorialidade e à judicialização de políticas públicas e, tendo em vista o presente estudo de caso, a questão da adequação da judicialização da política pública colocou-se ao longo de todo o desenvolvimento do Projeto “Políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto - SP”, bem como no decorrer da pesquisa. Assim, trata-se de uma questão-chave para o Projeto e para este trabalho.

Ressalto que, ainda que seja uma questão-chave, a partir de todo o material analisado para o estudo de caso, todos os tensionamentos que a compõem não tem o condão de trazer inferências e respostas irrefutáveis. Consiste, pois, em uma questão que objetiva contribuir para o debate sobre a judicialização de políticas públicas, tendo por foco a garantia de direitos de crianças e adolescentes em situação de rua. Além disso, trata-se de uma questão-chave que tem seus desdobramentos, não encerrando em si mesma.

A judicialização de políticas públicas, conforme explorado no capítulo anterior, tem consistido em uma ferramenta frente à inércia dos Poderes Executivo e Legislativo no que diz respeito à garantia de direitos fundamentais por meio de políticas públicas (CHIUZULI, 2020). O Projeto surgiu, pois, em um cenário em que, dadas a inúmeras e constantes violações de direitos a que crianças e adolescentes em situação de rua são expostas, bem como a inexistência, a nível local, de uma política pública específica para esse grupo, restou evidente a urgência e necessidade da temática ser trabalhada com fins de que seja elaborada uma política pública capaz de operacionalizar direitos fundamentais por meio de fluxos de atendimento, metodologias específicas e ação em rede.

Desde o surgimento do Projeto, a judicialização da política pública é uma hipótese colocada no horizonte para a implementação da política, constando, formalmente no Plano de Ação do Projeto como uma etapa futura. A temática da judicialização da política pública foi pautada, de forma tangencial, nas reuniões do GT e, a partir da análise das atas das reuniões e do diário de campo, a postura dos membros e membras do GT em relação à essa possibilidade aponta para dois sentidos, quais sejam: ora a judicialização é vista como uma solução, representando uma oportunidade para a implementação da política pública; e ora é considerada um empecilho, podendo acarretar prejuízos na implementação da política pública.

Sobre esses dois sentidos, algumas considerações podem ser tecidas à luz dos materiais analisados. A judicialização da política pública enquanto solução insere-se em uma preocupação dos membros e membras do GT da política pública acabar por não ser implementada, significando, assim, a anulação de todos os esforços empreendidos para a materialização da intersectorialidade, para a discussão da temática de crianças e adolescentes em situação de rua, bem como para a elaboração da política pública. Essa postura fica evidenciada em falas como “se a política pública não for implementada pelo prefeito, vai ser com decisão do juiz”, “com uma decisão judicial, a política vai se concretizar”. Nesse cenário, o Poder Judiciário simbolizaria o ator que, de alguma maneira, obriga os Poderes Executivo e Legislativo a atuarem de forma a dar concretude à política elaborada pelo GT.

Por outro lado, pela análise dos materiais, a judicialização da política pública enquanto empecilho à implementação da política pública encontra-se em um cenário de descrença do Poder Judiciário e está expressa em falas como “se precisar do juiz, não vai ser bom para o Projeto”, “se tiver decisão do juiz, vai demorar muito”. Nesse sentido, a interferência do Poder Judiciário na implementação da política pública significaria prejuízo para o Projeto.

Quando da análise das atas das reuniões e do diário de campo, a visualização dessas duas posturas dos membros e membras do GT mostraram-se, para mim, estritamente relacionadas com o tensionamento trazido anteriormente a respeito do Direito em seu potencial emancipatório *versus* o Direito enquanto estrutura acentuadora de desigualdades (LAURIS, 2015; SANTOS, 2003).

Cabe aqui uma ressalva importante. Com exceção dos dois defensores públicos da Infância e Juventude de Ribeirão Preto e dos três voluntários que atuam no Projeto de maneira vinculada à DPESP (categoria esta que me encontro), os demais membros e membras do GT não estão ligados, formalmente, ao sistema de justiça. Não significa afirmar que eles e elas não possuem qualquer conhecimento jurídico ou que desconheçam por completo o funcionamento e trâmites do Poder Judiciário. Pelo contrário: em razão dos próprios serviços e de suas atribuições, a maioria dos membros e membras do GT tem contato constante com o Poder Judiciário. Todavia, temáticas que demandam um aprofundamento técnico e teórico no campo jurídico, em razão das próprias especificidades que compõem a área acadêmica e a prática jurídica, acabam por não fazer parte do cotidiano dos membros e membras do GT.

Nesse ponto, destaco a importância do presente trabalho ter sido realizado no formato de pesquisa participante. Tendo em vista meu contato próximo e constante com membros e membras do GT, por diversas vezes, levei a eles e elas a discussão de nós encontrados ao

longo da pesquisa, permitindo que questões práticas e cotidianas de suas atribuições fossem explicadas, ao passo que, a pesquisa também era a eles e elas colocada.

Acerca da judicialização da política pública enquanto um prejuízo para o Projeto, cumpre destacar outro ponto. Tal qual a judicialização como solução encontra-se fundamentada no receio de apagamento dos empenhos feitos no âmbito do GT, a judicialização como prejuízo também se estrutura nessa preocupação de apagamento de esforços, no entanto, no âmbito do Poder Judiciário. Ou seja, há uma preocupação por parte de membros e membras do GT de, quando inserida a política pública no contexto do Poder Judiciário, todo o histórico de avanços, bem como todo o comprometimento em debater a temática de crianças e adolescentes em situação de rua a partir de uma perspectiva multidimensional, sejam apagados.

Nesse sentido, há ainda uma preocupação da política pública, cuja elaboração se deu a em um contexto intersetorial, no âmbito do Poder Judiciário, ganhar contornos diferentes daqueles definidos quando da sua formulação. A partir da análise dos materiais, essa preocupação não se traduz como uma resistência frente à possibilidade da política pública ser modulada a partir de questões fáticas que imprimem a necessidade de adaptações. Na verdade, membros e membras do GT expressaram preocupação quanto à possibilidade de, se judicializada, a política pública ser desvirtuada e, dado todo o histórico de violação de direitos de crianças e adolescentes em situação de rua, tornar-se uma ferramenta que, embora com uma roupagem de garantia de direitos, na prática, seja utilizada como repressiva e higienista.

Nesse sentido e retomando alguns dos tensionamentos colocados à respeito da judicialização de políticas públicas, no contexto de formação de GT do Projeto, é necessário ressaltar que não há nenhum representante do Poder Judiciário compondo o GT e participando ativamente do Projeto. As razões pelas quais se dá essa ausência fogem ao escopo do trabalho e não são possíveis de serem inferidas a partir dos materiais utilizados para a análise. Contudo, resgato aqui que o Direito e suas instituições operam, assim como outros setores conservadores, a partir de uma lógica fragmentada, setorializada e unidimensional.

É, pois, nesse cenário de invisibilização de crianças e adolescentes em situação de rua para o Direito e da pouca permeabilidade do campo jurídico a estratégias intersetoriais que surge o questionamento a respeito da adequação da judicialização da política pública. O Poder Judiciário, dado seu afastamento com a temática de crianças e adolescentes em situação de rua, bem com seu distanciamento em relação a serviços que atuam junto a esse público, caracteriza-se como uma via adequada para a implementação de uma política pública elaborada para a garantia de direitos desse grupo de crianças e adolescentes?

Nesse ponto, compreender todo os avanços obtidos pela agenda de pesquisa sobre judicialização de políticas públicas é fundamental para situar o questionamento sobre a adequação da judicialização da política pública aqui tratada. O deslocamento do entendimento da judicialização da política pública enquanto interferência abusiva do Poder Judiciário no campo político para a possibilidade de garantia de direitos fundamentais de grupos vulnerabilizados pela via do Poder Judiciário (ZUFELATO, 2019) consiste em ponto central para temática. Esse giro na compreensão da judicialização da política pública não implica, no entanto, na impossibilidade de se questionar sua adequação e seus impactos no plano fático e em diferentes contextos.

Nessa perspectiva, a discussão sobre o acesso à justiça se coloca pertinente, na medida em que o “o direito de acesso à justiça [...] é atravessado por algumas contradições que colocam em suspeição a sua leitura enquanto apenas uma dinâmica universal de acesso ao Poder Judiciário.” (CHIUZULI, 2020, p. 126). Assim, compreender as especificidades e a própria heterogeneidade do grupo de crianças e adolescentes em situação de rua consiste em tarefa necessária para a elaboração de uma política pública para esse grupo comprometida com a efetivação de direitos.

Nesse sentido, pela análise dos materiais, fica evidente uma preocupação dos integrantes do GT para que a garantia de direitos por meio da política pública não seja apenas em seu aspecto formal. Assim, ao passo que os fluxos de atendimento para crianças e adolescentes em situação de rua no município são delineados, há um esforço coletivo para identificar e discutir coletivamente os possíveis gargalos que tais fluxos podem ensejar, bem como formas de se garantir um atendimento de qualidade a esse grupo de crianças e adolescentes.

Outra questão que se colocou nesse cenário e que pôde ser analisada a partir da atas das reuniões do GT e do diário de campo diz respeito à preocupação dos integrantes na possibilidade de sobrecarga de trabalho e na acentuação da precarização dos serviços a partir da intervenção do Poder Judiciário na política pública. Isso porque, os membros e membras do GT vislumbraram a possibilidade de uma decisão judicial não levar em consideração a realidade fática, as limitações em termos materiais, humanos, técnicos de cada serviço e setor, podendo implicar em sobrecarga e agravamento da sobreposição de atribuições.

É justamente nesse campo de tensionamentos em que se encontra circunscrito o questionamento acerca da adequação da judicialização da política pública para crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto. Ressalto que tais tensionamentos não objetivam encerrar a questão e, tampouco, trazer respostas. Colocam-se, outrossim, como

fundamentais para uma questão que se encontra em aberto e que exige ser analisada em toda a sua complexidade. Além disso, reforço que esses tensionamentos, com base no aporte teórico definido e explanado, foram viabilizados a partir da estratégia intersetorial adotada no âmbito do Projeto “Políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de Ribeirão Preto - SP”, bem como a partir da compreensão da avaliação da política pública em sua dimensão processual, perpassando, assim, todo o ciclo da política pública e têm por fio-condutor a compreensão de crianças e adolescentes enquanto grupo titular de direitos coletivos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho propôs, a partir do contexto intersetorial materializado no Projeto “Políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto - SP”, discutir a garantia de direitos desse público específico, tendo por fio condutor o fato deste constituir um grupo titular de direitos coletivos. Dado que o Projeto ainda está em curso, colocando a judicialização no horizonte da política pública que vem sendo formulada, o questionamento acerca da adequação da judicialização coloca-se pertinente diante dos tensionamentos a respeito da intersetorialidade, em suas potencialidades e desafios, como elemento para a elaboração de uma política pública comprometida com a efetivação de direitos de crianças e adolescentes em situação de rua.

Passada a introdução, na qual apresentei os objetivos, as justificativas, o fio-condutor e a metodologia que estruturam a pesquisa, em um segundo capítulo, dediquei-me a apresentar detalhadamente todo o histórico e desenvolvimento do Projeto, trazendo suas etapas e atividades realizadas, a fim de delimitar os termos temporais e espaciais em que ele tem se concretizado. Para fins organizacionais, dividi o capítulo em três partes, sendo a formação do GT utilizada como um marco para essa segmentação. Além disso, a partir desse capítulo, busquei caracterizar e ambientar o contexto em que a presente pesquisa participante foi realizada.

Em um terceiro capítulo, considerando a temática de crianças e adolescentes em situação de rua complexa e multidimensional, apresentei os marcos teóricos a partir dos quais entendo e interpreto esse público. Conforme explorado ao longo de todo o trabalho, mas sobretudo neste capítulo específico, para a elaboração e implementação de uma política pública para crianças e adolescentes em situação de rua comprometida e alinhada com a garantia de direitos, é necessário compreender a complexidade da temática.

Para tanto, busquei os estudos sobre essa questão, sobretudo aqueles realizados pelo Serviço Social, a fim de construir um aporte teórico capaz de lidar com a complexidade relativa à questão. Valho-me do Sistema Criança-Rua enquanto marco teórico referencial para a compreensão do grupo de crianças e adolescentes em situação de rua, composto por oito elementos, quais sejam: espaço, tempo, oposição rua/família, sociabilidade, atividades na rua, socialização sub cultura, identidade, motivações e gênero (LUCCHINI, 2003). Esse sistema permite, em termos teóricos e/ou empíricos, explorar, com profundidade, a multidimensionalidade da questão. Definindo como fio-condutor do trabalho o entendimento de crianças e adolescentes como grupo titular de direitos coletivos, apresentei os marcos

normativos que dizem respeito a esse grupo, para, então, definir os pontos-chave para o estudo e a elaboração de uma política pública para crianças e adolescentes em situação de rua. Trata-se de um capítulo relevante para compor a pesquisa, em seu aporte teórico, bem como para a realização do estudo de caso.

Em um quarto capítulo, propus-me a apresentar os marcos teóricos para a compreensão das temáticas sobre políticas públicas, intersectorialidade e a judicialização das políticas públicas. Caracteriza-se como um capítulo necessário, na medida em que percorre e busca conectar as temáticas da intersectorialidade, políticas públicas e judicialização de políticas públicas e, assim, assentar o espaço para os tensionamentos sobre a adequação da judicialização da política pública elaborada para crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto no contexto do Projeto.

Em um quinto e último capítulo, propondo-me a realizar uma pesquisa participante, busquei, partindo das bases teóricas exploradas, apresentar a parte empírica do estudo de caso realizado. Com base na análise da documentação do Projeto e do diário de campo elaborado e com a organização e sistematização dos dados coletados, estabeleci questões-chaves para a apresentação e sustentação dos tensionamentos, buscando entrelaçar parte teórica e parte empírica.

Em relação ao Projeto “Políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto – SP”, conforme explorado ao longo de todo o trabalho, ele tem por objetivo a elaboração de uma política pública para crianças e adolescentes em situação de rua do município. Implica afirmar, pois, que todos os esforços empreendidos pelos membros e membras do Projeto estiveram e estão voltados para a garantia de direitos de um grupo manifestamente marcado pela violação de direitos fundamentais.

Nesse contexto, enquanto pesquisadora participante, ao longo de toda a pesquisa e participação no Projeto, algumas considerações puderam ser tecidas, a fim de compor um cenário para a discussão sobre a adequação da judicialização da política pública que está sendo desenhada no âmbito do GT do Projeto e que tem por foco a institucionalização de fluxos entre serviços para o atendimento de crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto.

Uma primeira consideração diz respeito à invisibilização desse grupo de crianças e adolescentes perante os Poderes Executivo e Legislativo. A completa ausência de políticas públicas para esse público a nível nacional, estadual e municipal evidencia, a nível político, essa invisibilização. Contudo, ela não está restrita aos Poderes Executivo e Legislativo: ela circunscreve todo o Direito, incluindo, pois, o Poder Judiciário. Seja a nível acadêmico, seja a

nível institucional, a despeito de ser um grupo caracterizado por manifestas e constantes violações de direitos, o campo jurídico pouco tem debatido e avançado na temática de crianças e adolescentes em situação de rua enquanto grupo titular de direitos coletivos. Para além disso, considerando os estereótipos que, historicamente, assinalam essas crianças e adolescentes como um risco à ordem social e, resgatando o conceito de “acesso à justiça pela porta dos fundos” (LAURIS, 2015, p. 18), o contato desse público com o sistema de justiça se dá pela sua criminalização.

A despeito disso, não se pode perder de vista as capacidades e potencialidades de crianças e adolescentes em situação de rua, não podendo considerá-los uma massa amorfa, destituída de sonhos, desejos, autonomia (RIZZINI, 2019) e que se mantém passiva diante das violências que sofre. Nesse cenário, o MNMMR evidenciou os tensionamentos que esse grupo de crianças e adolescentes pode operar, de maneira organizada, junto às esferas públicas. Além disso, devem ser consideradas as trajetórias de vidas desse público infanto-juvenil, bem como as suas próprias formas de interação, identificação e construção de subjetividades (RIZZINI, 2019).

Assim, todo o arcabouço teórico e empírico construído pelas pesquisas e trabalhos atinentes a crianças e adolescentes em situação de rua aponta para a necessidade da temática ser analisada a partir de diferentes perspectivas e de ser compreendida em toda a sua complexidade, considerando os diversos fatores que a compõem. É, pois, nesse contexto, que a intersectorialidade desponta como uma ferramenta hábil para o desenvolvimento de projetos e ações junto de crianças e adolescentes em situação de rua e enquanto elemento das políticas públicas para esse grupo.

Isso porque, compreendida como articulação de conhecimentos e experiências no planejamento, implementação e avaliação das ações, a intersectorialidade tem por finalidade atingir resultados integrados para o enfrentamento de problemas sociais complexos e soluções que tenham por consequência o desenvolvimento social e a melhoria na condição de vida da população (BICHIR; CANATO, 2019). Nesse sentido, a intersectorialidade pressupõe o respeito à diversidade e às particularidades dos atores envolvidos (FIORATI *et al.*, 2014), de forma que, no contexto do Projeto “Políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto - SP”, a materialização da estratégia intersectorial possibilitou tensionamentos e avanços significativos na discussão da questão de crianças e adolescentes em situação de rua a nível local e consistiu em um instrumento para o debate sobre a garantia de direitos desse grupo a partir de uma política pública.

Tendo em vista que o Projeto encontra-se ainda em desenvolvimento e que a política pública tem ganhado contornos concretos, a judicialização desta consiste em uma possibilidade colocada no horizonte do Projeto. É nesse contexto o questionamento acerca da adequação da via judicial enquanto alternativa adequada para a implementação da política pública.

Sem pretensões de apresentar respostas irrefutáveis ou então absolutas, o presente trabalho buscou, a partir de um estudo de caso realizado no formato de pesquisa participante, apresentar tensionamentos no que diz respeito à própria compreensão de crianças e adolescentes em situação de rua, considerando-os um grupo titular de direitos coletivos; à invisibilização desse grupo para o Direito, seja considerado em sua dimensão prática ou acadêmica; aos desafios e potencialidades da intersectorialidade enquanto elemento da política pública; e, por fim, à adequação da judicialização da política pública para garantir direitos desse público infanto-juvenil, o que, em última instância, intersecciona-se ao tensionamento relativo à capacidade do Poder Judiciário em garantir direitos a grupos vulnerabilizados.

## REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca N.; SILVA, Marcelo K.; TATAGIBA, Luciana. Movimentos sociais e políticas públicas: repensando atores e oportunidades políticas. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n.105, p.15-46, 2018. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ln/n105/1807-0175-ln-105-15.pdf>. Acesso em: 10 set. 2021.

ALMEIDA, Silvio Luiz de. **Racismo estrutural**. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019.

APTEKAR, Lewis. **Street children of Cali**. Londres: Duke University Press, 1988.

BICHIR, Renata; CANATO, Pamella. Intersetorialidade e redes sociais: a implementação de projetos para população em situação de rua em São Paulo. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, jul./ago. 2021, p. 995-1016.

BICHIR, Renata; CANATO, Pamella. Solucionando problemas complexos? Desafios da implementação de políticas intersetoriais. *In*: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: IPEA, p. 243-265, 2019.

BRANDÃO, Beatriz. Meninos do crack e o desamparo da desigualdade: uma antropologia dos “pés descalços”. **CSONline – Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, ano 7, ed. 16, p. 96-113, jun./set. 2013.

BRANDÃO, Beatriz. O Estado nas margens e as margens do Estado: ações políticas para meninos em condição de rua usuários de crack. **Publ. UEPG Ci. Soc. Apl.**, Ponta Grossa, 21 (2), p. 173-180, jul./dez. 2013.

BRASIL [Constituição Federal (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República [1988]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 11 ago. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS); Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). **Resolução Conjunta nº 1, de 15 de dezembro de 2016**. Dispõe sobre o conceito e o atendimento de criança e adolescente em situação de rua [...]. Brasília, DF. Diário Oficial da União. Brasília, DF, Publicado em 20 de dezembro de 2016, edição 243, seção 1, página 61. Disponível em: [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/24788397/do1-2016-12-20-resolucao-conjunta-n-1-de-15-de-dezembro-de-2016-24788242](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/24788397/do1-2016-12-20-resolucao-conjunta-n-1-de-15-de-dezembro-de-2016-24788242). Acesso em: 13 ago. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS); Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). **Resolução Conjunta nº187 de 23 de maio de 2017**. Aprova o documento Orientações Técnicas para Educadores Sociais de Rua em Programas, Projetos e Serviços com crianças e adolescentes em situação de rua. Brasília, DF. Diário Oficial da União. Brasília, DF. Publicado em 30 de maio de 2017, edição 102, seção 1, página 107. Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia/>

/asset\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20245348/do1-2017-05-30-resolucao-n-187-de-23-de-maio-de-2017-20245088. Acesso em: 13 ago. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS); Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). **Resolução Conjunta nº1 de 7 de junho de 2017. Estabelece as Diretrizes Políticas e Metodológicas para o atendimento de crianças e adolescentes em situação de rua no âmbito da Política de Assistência Social.** Brasília, DF. Diário Oficial da União. Brasília, DF. Publicado em 13 de junho de 2017, edição 112, seção 1, página 37. Disponível em: [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19113789/do1-2017-06-13-resolucao-conjunta-n-1-de-7-de-junho-de-2017-19113702](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19113789/do1-2017-06-13-resolucao-conjunta-n-1-de-7-de-junho-de-2017-19113702). Acesso em: 13 ago. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda). **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária.** Brasília, DF, 2006. Disponível em: [http://www.conselhodacrianca.al.gov.br/sala-de-imprensa/publicacoes/PNCFC%20\\_%2028\\_12\\_06%20\\_%20Documento%20Oficial%20\\_2\\_.pdf/view](http://www.conselhodacrianca.al.gov.br/sala-de-imprensa/publicacoes/PNCFC%20_%2028_12_06%20_%20Documento%20Oficial%20_2_.pdf/view). Acesso em: 07 jun. 2021.

BRASIL. **Diretrizes Nacionais para o Atendimento a Crianças e Adolescentes em Situação de Rua. Brasil, 2017.** Disponível em: [http://primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/2017/08/0344c7\\_4fe2ba1cd6854b649d45d71a6517f80d.pdf](http://primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/2017/08/0344c7_4fe2ba1cd6854b649d45d71a6517f80d.pdf). Acesso em: 13 ago. 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. *In:* BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico.** São Paulo: Saraiva, 2006.

BRONZO, Carla. Intersetorialidade, autonomia e território em programas municipais de enfrentamento à pobreza: experiências de Belo Horizonte e São Paulo. **Planejamento e políticas públicas**, n. 35, jul./dez. 2010, p. 119-159.

BRONZO, Carla. Intersetorialidade como princípio e prática nas políticas públicas: reflexões a partir do tema do enfrentamento da pobreza. *In:* **Anais do XX Congresso del CLAD sobre la Reforma del Estado y Modernización de La Administración Pública;** Caracas, 2007, p. 07-45.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. **Programas de proteção social e superação da pobreza: concepções e estratégias de intervenção.** 2005. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

CHAUI, Marilena. A universidade pública sob nova perspectiva. **Revista Brasileira de Educação**, n. 24, p.05-15, set/out/nov 2003.

CHIUZULI, Danieli Rocha. **Efeitos da judicialização da educação infantil em creche: uma análise a partir do contexto do Município de Ribeirão Preto.** 2020. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2020.

COSTA, Ana Paula Motta. População em situação de rua: contextualização e caracterização. **Revista Virtual Textos & Contextos**, nº 4, p.01-15, dez. 2005

COSTA, Bruno Andrade. O controle judicial nas políticas públicas: análise das decisões judiciais e seu cumprimento para a realização progressiva dos direitos fundamentais sociais. **Revista de Informação Legislativa**, ano 50, número 199, p. 255-269, jul./set. 2013.

COSTA, Pedro Henrique Antunes da; MARTINS, Leonardo Fernandes; MEDEIROS, Amata Xavier; SALGADO, Juliana Andrade; SILVA, Wanderson Maurício Duarte; RONZANI, Telmo Mota; COLUGNATI, Fernando Antonio Basile. Sistema de referência e de contrarreferência na rede de atenção aos usuários de drogas: contribuições da análise de redes sociais. **Caderno Saúde Coletiva**, v.3, n.23, Rio de Janeiro, 2015, p. 245-252.

CUNILL-GRAU, Nuria. La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: un acercamiento analítico-conceptual. **Gestión y Política Pública**, v.23, 2014, p 05-46.

FIORATI, Regina Célia; CARRETTA, Regina Yoneko Dakuzaku; KEBBE, Leonardo Martins; PANÚNCIO-PINTO, Maria Paula; CARDOSO, Beatriz Lobato. População em vulnerabilidade, intersetorialidade e cidadania: articulando saberes e ações. **Saúde soc.**, São Paulo, vol. 23, n. 4, p. 1458-1470, dez. 2014.

FIORATI, Regina Célia; CARRETTA, Regina Yoneko Dakuzaku; KEBBE, Leonardo Martins; CARDOSO, Beatriz Lobato; XAVIER, Joab Jefferson da Silva. As rupturas sociais e o cotidiano de pessoas em situação de rua: um estudo etnográfico. **Revista Gaúcha de Enfermagem**, Porto Alegre, v.37, n.spe, 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1983-1447.2016.esp.72861>. Acesso em: 20 ago. 2021.

FIRMINO, Inara Flora Cipriano. Epistemologia feminista negra: um olhar interseccional sobre o encarceramento das mulheres negras. **Revista Liberdade**, n. 28, jul./dez. 2020.

FREIRE, Paulo. **Paulo Freire e os educadores de rua: uma abordagem crítica**. Brasília: Unicef/Funabem, 1989.

FREITAS, Wesley; JABBOUR, Charbel. Utilizando estudo de caso(s) como estratégia de pesquisa qualitativa: boas práticas e sugestões. **Estudo & Debate**, Lajeado, v. 18, n. 2, p. 07-22, 2011.

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

GHIRARDI, José Garcez Ghirardi; PAULA, Juliana Bonarcorsi de; VIANA, Manuela Trindade Viana (2012). Posso fazer um trabalho inteiro sobre um caso específico? In: QUEIROZ, Rafael Mafei Rabel; FEFERBAUM, Marina (Coords.). **Metodologia jurídica: um roteiro prático para trabalhos de conclusão de curso**. São Paulo: Saraiva, 2012.

GLAUSER, Benno. Street children: deconstructing a construct. In: JAMES, A.; PROUT, A. (Coord.). **Constructing and reconstructing childhood: contemporary issues in the sociological study of childhood**. Londres: The Falmer Press, 1990.

GONTIJO, Daniela Tavares; MEDEIROS, Marcelo. Crianças e adolescentes em situação de rua: contribuições para a compreensão dos processos de vulnerabilidade e desfiliação social. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, vol.14, n.2, p.467-475, 2009.

GRINOVER, Ada Pellegrini. À guisa de prefácio: controle jurisdicional de políticas públicas para a população em situação de rua. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini; ALMEIDA, Gregório Assagra de; GUSTIN, Miracy; LIMA, Paulo César Vicente de; IENNACO, Rodrigo. **Direitos fundamentais das pessoas em situação de rua**. São Paulo: Editora D'Plácido, 2016, p

GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário. **Revista da Academia Brasileira de Letras Jurídicas**, Rio de Janeiro, v.24, n.32/33, jan./dez. 2008, p. 39-61.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Brasil, São Paulo, Ribeirão Preto. IBGE**. [S.L.] [2019]. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/ribeirao-preto/panorama>. Acesso em: 02 ago. 2021.

JESUS, Neusa Francisca. **O Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR)**, 2021. Disponível em <https://www.neca.org.br/wp-content/uploads/2021/05/TEXTO-MOVIMENTO-NACIONAL-MENINOS-E-MENINAS-DE-RUA-Neusa-Francisca.pdf>. Acesso em 06 jun. 2021.

JÚNIOR, Marcus Vinícius Pereira. **Orçamento e políticas públicas infantojuvenis: fixação de planos ideais de atuação para os atores do sistema de garantia de direitos das crianças e adolescentes**. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

JUNIOR, Osvaldo Canela. **A efetivação dos direitos fundamentais através do processo coletivo: o âmbito de cognição das políticas públicas pelo Poder Judiciário**. 2009. 151 f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor. **Saúde e Sociedade**, v.13, n.1, p.25-36, jan./abr. 2004.

LAISNER, Regina Claudia; GONÇALVES, Camila de Mario. Os desafios da avaliação de políticas públicas como instrumento estratégico de gestão e de controle social. **Revista de Políticas Públicas**, vol. 18, núm. 2, pp. 619-630, jul./dez., 2014.

LAISNER, Regina. A participação em questão: ponto ou contraponto da representação na teoria democrática?. **Estudos de Sociologia**, Araraquara, v.14, n.26, 2009, p. 17-35.

LAURIS, Élida. Para uma concepção pós-colonial do direito de acesso à justiça. **Hendu**, v.6, n.1, 2015, p. 5-25.

LEITE, Bruno Rodrigues. **A população em situação de rua e o mandado de segurança**. São Paulo: Editora D'Plácido, 2017.

LEMES, Maurício Buosi; SEVERI, Fabiana Cristina. Políticas institucionais da Defensoria Pública do Estado de São Paulo: uma análise com base nos ciclos de conferências. **Revista de Informação Legislativa: RIL**, Brasília, DF, v. 58, n. 229, p. 197-216, jan./mar. 2021.

Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/58/229/ril\\_v58\\_n229\\_p197](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/58/229/ril_v58_n229_p197). Acesso em: 20 jul. 2021

LOPES, Roseli Esquerdo; SILVA, Carla Regina; MALFITANO, Ana Paula Serrata. Adolescência e juventude de grupos populares urbanos no Brasil e as políticas públicas: apontamentos históricos. **Revista HISTEDBR** [On-line], Campinas, n.23, p. 114-130, set. 2006.

LOTTA, Gabriela. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: LOTTA, Gabriela (Org.). **Teoria e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019, p.11-38.

LOTTA, Gabriela. Burocracia, redes sociais e interação: uma análise da implementação de políticas públicas **Rev. Sociol. Polit.**, v. 26, n. 66, jun. 2018, p. 145-173.

LOTTA, Gabriela; FAVARETO, Arilson. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Rev. Sociol. Polit.**, v. 24, n. 57, mar. 2016, p. 49-65.

LOTTA, Gabriela; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Categorizando Usuários “Fáceis” e “Difíceis”: Práticas Cotidianas de Implementação de Políticas Públicas e a Produção de Diferenças Sociais. **DADOS**, Rio de Janeiro, vol.63(4): e20190112, 2020.

LUCCHINI, Riccardo. A criança em situação de rua: uma realidade complexa. In: RIZZINI, Irene (Coord.). **Vida nas ruas: crianças e adolescentes nas ruas: trajetórias inevitáveis?** Rio de Janeiro: Editora PUC-RIO, 2003, p.45-86.

MALFITANO, Ana Paula Serrata. Políticas públicas para a população infanto-juvenil em situação de rua: tensões entre os discursos e as práticas institucionais e sua população-alvo. **Anais do Seminário Nacional População em Situação de Rua: perspectivas e políticas públicas**. Universidade Federal de São Carlos, 2008, p. 136-145.

MARIO, Camila Gonçalves de; LAISNER, Regina Claudia; GRANJA, Regina Helena. Avaliação de Políticas Sociais e Participação Popular: uma abordagem política. **O Social em Questão**, Ano XIX, n. 36, 2016, p. 39-64.

MELO, Eduardo Rezende. **Crianças e adolescentes em situação de rua: direitos humanos e justiça**. São Paulo: Malheiros, 2011.

MIRANDA, Sônia Guariza. **Criança e adolescente em situação de rua: políticas e práticas sócio-pedagógicas do Poder Público em Curitiba**. 2005. 342 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2005.

NASCIMENTO, Sueli do. Reflexões sobre a intersectorialidade entre as políticas públicas. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 101, p. 95-120, jan./mar. 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Comentário geral nº 21 sobre crianças em situações de rua**. [S.l.], 2017. Disponível em

[https://bettercarenetwork.org/sites/default/files/GC%20%23%2021%20%282017%29\\_Street%20Children.pdf](https://bettercarenetwork.org/sites/default/files/GC%20%23%2021%20%282017%29_Street%20Children.pdf). Acesso em 20 de mai. de 2020.

PIRES, Roberto Rocha C. Arranjos institucionais para implementação de políticas e ações governamentais em direitos humanos. *In*: DELGADO, Ana Luiza de Menezes; GATTO, Carmen Isabel; REIS, Maria Stela; ALVES, Pedro Assumpção (Orgs.). **Gestão de políticas públicas de direitos humanos**. Brasília, DF: Enap, 2016, p. 189-210.

RIBEIRÃO PRETO. Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto. Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS). **Plano Municipal de Assistência Social 2018-2021**. Ribeirão Preto, SP, [2018]. Disponível em <https://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/files/scidadania/pdf/2021-2018-pmas.pdf>. Acesso em: 07 set. 2021.

RIZZINI, Irene. **Crianças e adolescentes em conexão com a rua: pesquisas e políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio, 2019.

RIZZINI, Irene. **Política social com foco sobre a população em situação de rua**. Eurosocial II: Programa para la cohesión social en America Latina. Rio de Janeiro, 2014.

RIZZINI, Irene. Crianças e adolescentes nas ruas: trajetórias inevitáveis? *In*: RIZZINI, Irene (Coord.). **Vida nas ruas: crianças e adolescentes nas ruas: trajetórias inevitáveis?**. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio, 2003, p.

RIZZINI, Irene; COUTO, Renata Mena Brasil do. População infantil e adolescente nas ruas: Principais temas de pesquisa no Brasil. **Civitas – Revista de Ciência Sociais**, Porto Alegre, v. 19, n. 1, p. 105-122, Abril. 2019. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1519-60892019000100105&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-60892019000100105&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 30 set. 2021.

RIZZINI, Irene; COUTO, Renata Mena Brasil do. População infantil e adolescente nas ruas: principais temas de pesquisa no Brasil. **Civitas**, Porto Alegre, v. 19, n. 1, jan.-abr. 2019, p.105-122.

RIZZINI, IRENE; VALE, Juliana Batistuta; COUTO, Renata Mena Brasil do. **Os desafios da implementação de políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua: um guia comentado**, 1ª ed., Rio de Janeiro: CIESPI, 2018.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Poderá o direito ser emancipatório? **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 65, p. 3-76, 2003.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**. Rio de Janeiro: Record, 2002.

SÃO PAULO (Estado). **Lei Complementar nº 988, de 9 de janeiro de 2006**. Organiza a Defensoria Pública do Estado e institui o regime jurídico da carreira de Defensor Público do Estado. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, [2018]. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2006/alteracao-lei.complementar-988-09.01.2006.html>. Acesso em: 18 jan. 2021

SÃO PAULO (Estado). **Lei Estadual nº 16.544, de 06 de outubro de 2017**. Institui a Política Estadual de Atenção Específica para a População em Situação de Rua no Estado de São Paulo. São Paulo, 2017. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/norma/183563>. Acesso em: 15 set. 2021.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise e casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SEVERI, Fabiana Cristina. **Lei Maria da Penha e o projeto jurídico feminista brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

SILVA, Carla Regina; LOPES, Roseli Esquerdo. Adolescência e juventude: entre conceitos e políticas públicas. **Cadernos de Terapia Ocupacional da UFSCar**, São Carlos, Jul-Dez 2009, v. 17, n.2, p 87-106.

SILVA, Rosemeire Barboza. O processo de organização política da população em situação de rua na cidade de São Paulo: limites e possibilidades da participação social. **Anais do Seminário Nacional População em Situação de Rua: perspectivas e políticas públicas**. Universidade Federal de São Carlos: 2008, p.87-97.

SILVA, Virgílio Afonso da. O Judiciário e as políticas públicas: entre transformação social e obstáculo à realização dos direitos sociais. *In*: Cláudio Pereira de Souza Neto; Daniel Sarmento. **Direitos sociais: fundamentação, judicialização e direitos sociais em espécies**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 587-599.

SPOSATI, Aldaíza. Gestão pública intersetorial: sim ou não? Comentários de experiência. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 85, p. 133-141, mar. 2006.

STOECKLIN, Daniel. Das potencialidades de crianças e adolescentes em situação de rua ao desenvolvimento social. *In*: RIZZINI, Irene (Coord.). *Vida nas ruas: crianças e adolescentes nas ruas: trajetórias inevitáveis?*. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio, 2003, p. 87-122.

STOECKLIN, Daniel. **O Sistema Criança-Rua**. Terre des hommes. Maio, 2000.

TAYLOR, Matthew M. O Judiciário e as políticas públicas no Brasil. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 50, n. 2, 2007, p. 229-257.

VIEIRA, Maria Antonieta da Costa; BEZERRA, Eneida Maria Ramos; ROSA, Cleisa Moreno Maffei (Orgs). **População de rua: quem é, como vive, como é vista**. São Paulo: Editora Hucitec, 1992.

VOGEL, Arno; MELLO, Marco Antônio da Silve. Da casa a rua: a cidade como fascínio e descaminho. *In*: FAUSTO, Ayrton; CERVINI, Ruben. **O trabalho e a rua: crianças e adolescentes no Brasil urbano dos anos 80**. São Paulo: Cortez Editora, 1991.

ZUFELATO, Camilo. Análise da judicialização das políticas públicas em prol dos direitos da população em situação de rua e dependentes químicos a partir do caso Cracolândia. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini; ALMEIDA, Gregório Assagra de; GUSTIN, Miracy; LIMA, Paulo César Vicente de; IENNACO, Rodrigo. **Direitos fundamentais das pessoas em situação de rua**. São Paulo: Editora D'Plácido, 2019, p. 515-537.

ZUFELATO, Camilo. A busca por soluções jurídicas consensuais em tema de controle judicial de políticas públicas: reflexões à luz do Projeto de Lei nº 8.058/2014. *In*: MARRARA, Thiago; GONZÁLEZ, Jorge Agudo (Coords.). **Controle da administração e judicialização de políticas públicas**. São Paulo: Almedina, 2016, p. 307-319.

ZUFELATO, Camilo. Controle judicial de políticas públicas mediante ações coletivas e individuais. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (Coords.). **O controle jurisdicional de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p.309-331.

## ANEXOS

### **ANEXO A - RELATÓRIO DIAGNÓSTICO DO GRUPO DE TRABALHO CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE RUA EM RIBEIRÃO PRETO-SP**

#### **1. O PROJETO “POLÍTICAS PÚBLICAS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE RUA DE RIBEIRÃO PRETO”**

O Projeto “Políticas Públicas para Crianças e Adolescentes em Situação de Rua de Ribeirão Preto” se iniciou a partir da Pré-Conferência da Regional de Ribeirão Preto da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, em agosto de 2017. Tendo em vista a complexidade e a variedade de demandas importantes na área da infância e juventude, foi sugerido, pelos defensores públicos titulares dos cargos com essa atribuição, que o grupo de trabalho “Infância e Juventude” apontasse qual seria a demanda prioritária para o ano subsequente. Com isso, houve o apontamento, pela sociedade civil, da necessidade de a instituição voltar a sua atenção e os seus esforços para as demandas das crianças e adolescentes em situação de rua, população invisível às políticas cotidianas tradicionais e que vivencia todas as formas de vulnerabilidade e de violação a direitos. Neste passo, a temática “crianças e adolescentes em situação de rua” foi eleita como prioritária para atuação da unidade de Ribeirão Preto em 2018.

Escolhida a prioridade, foi instaurado o Procedimento Administrativo Coletivo que se iniciou com a abertura de Edital para seleção de interessados e interessadas em realizar serviço voluntário junto à Defensoria Pública, bem como com a elaboração do Plano de Ação do Projeto “Políticas Públicas para Crianças e Adolescentes em Situação de Rua de Ribeirão Preto”. Foram selecionados três voluntários para atuarem junto à Defensoria Pública na execução do Plano de Ação, que conta com as seguintes etapas:

- a) Abertura de edital e seleção de voluntários para atuação no projeto até o fim de 2018;
- b) Reunião de toda a equipe (Defensores, Agentes e voluntários) para discussão deste Plano e pactuação de datas;
- c) Levantamento das normativas nacionais e internacionais sobre políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes em situação de rua, bem como de experiências exitosas de outros municípios;

- d) Análise de todo o material levantado com emissão de parecer;
- e) Elaboração de ofício à Prefeitura de Ribeirão Preto para levantamento de informações sobre a política municipal levando em consideração as conclusões do parecer;
- f) Análise técnica do parecer pelo Centro de Atendimento Multidisciplinar para suas considerações a respeito dos aspectos da psicologia e do serviço social;
- g) Organização de seminário em Ribeirão Preto onde sejam discutidas as peculiaridades e necessidades de uma rede de proteção que busque atender de maneira adequada crianças e adolescentes em situação de rua em seus mais diversos aspectos (saúde, educação, convivência familiar e etc.);
- h) Organização de uma audiência pública em Ribeirão Preto onde sejam apresentados todos os dados e análises realizadas no primeiro momento do projeto e para que seja ouvida a população e a rede de proteção sobre as dificuldades no atendimento a este público, bem como as necessidades que visualizam para que se tenha um atendimento efetivo;
- i) Visitas aos diferentes atores da rede de atendimento de crianças e adolescentes em situação de rua, buscando conhecer a realidade deste atendimento e as dificuldades de cada ator, aproveitando para realizar convite para o seminário e para a audiência pública;
- j) Análise da resposta ao ofício enviado à Prefeitura, bem como dos dados colhidos nas vistas com consequente elaboração de parecer quanto ao panorama fático;
- k) Realização do seminário;
- l) Realização da Audiência Pública;
- m) Análise de todo o material coletado e elaboração de parâmetros para aperfeiçoamento ou criação de uma política pública que atenda às necessidades de crianças e adolescentes em situação de rua com consequente elaboração de parecer;
- n) Reunião com os gestores municipais para apresentação do material e discussão dos parâmetros elaborados buscando a implementação da política pública;
- o) Elaboração de TAC ou Ação Civil Pública para implementação.

As etapas realizadas até o momento vão do item “a” ao “l”, sendo o presente relatório-diagnóstico parte da etapa de análise de todo o material coletado e elaboração de parâmetros para aperfeiçoamento ou criação de uma política pública que atenda às necessidades de crianças e adolescentes em situação de rua com consequente elaboração de parecer.

## **1.1 DO OFÍCIO ENVIADO PELA DEFENSORIA PÚBLICA AO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO-SP**

A partir dos levantamentos normativos e do estudo de casos exitosos de políticas públicas voltadas a crianças e adolescentes em situação de rua, delinear-se-iam questionamentos a respeito da real situação municipal quanto à oferta de serviços à população em questão; a necessidade de realização de censo com dados qualitativos e quantitativos sobre a população em situação de rua no Município; o acesso das crianças e adolescentes em situação de rua às políticas públicas de cuidado já implementadas no Município; quais as iniciativas adotadas pelo Município de Ribeirão Preto para oferecer uma educação de qualidade, acessível, gratuita, segura e pertinente para fazer efetivos os direitos das crianças e adolescentes que se encontram em situação de rua; a existência de atividades de recreação, artísticas, culturais e esportivas para esse público; a previsão orçamentária específica voltada a políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua; a adesão municipal à Política Estadual de Atenção Específica para a População em Situação de Rua.

Sendo assim, a Defensoria Pública de Ribeirão Preto enviou ao Município, no dia 07 de março de 2018, ofício contendo tais questionamentos. A resposta foi dada no dia 20 de agosto de 2018. Segue abaixo a transcrição das perguntas feitas pela Defensoria Pública e das respostas enviadas pelo Município.

**a) Elaboração de censo: dados quantitativos e qualitativos**

**a.1)** O Município de Ribeirão Preto vem empreendendo esforços no sentido de conhecer – quantitativa e qualitativamente – o perfil das crianças e adolescentes em situação de rua presentes no município? Por meio de que ações?

R.: O último levantamento diagnóstico disponível, emitido pelo SEAS (Serviço de Abordagem Social) em 31/12/2017 e complementado até fevereiro de 2018, revelou os seguintes dados em relação a abordagens e reabordagens de crianças e adolescentes em Ribeirão Preto: Total de 86 crianças e adolescentes. Crianças – 52, sendo 13 do sexo feminino e 39 do sexo masculino; e Adolescentes – 34, sendo 3 do sexo feminino e 31 do sexo masculino<sup>48</sup>.

**a.2)** O Município de Ribeirão Preto aderiu à Política Estadual de Atenção Específica para a População em Situação de Rua, para que tenha acesso ao apoio técnico e financeiro do Estado de São Paulo?

---

<sup>48</sup> O Município não fez menção à população LGBTQIA+.

R.: O SEAS realiza abordagem em razão de “situação de rua” (rua como referência de domicílio, família e sobrevivência) e em razão de identificação de situações de “atividade de sobrevivência na rua” (sobrevivência na rua – lícita ou ilícita, porém, com referência de família e domicílio existentes), rua entendido como qualquer espaço público, percebe-se que há pouca incidência de crianças e adolescentes em situação de rua, salvo algumas situações acompanhando os pais, poucos solitários (nesses casos referenciados no Conselho Tutelar), na maioria das vezes estando na cidade em trânsito, demandando Serviço de Recâmbio, com ou sem acolhimento em Casa de Passagem; e os números de abordagens, em sua maioria, constituem crianças e adolescentes, solitários ou em grupos de irmãos, em mendicância ou trabalho em espaço público (rua), com referência de domicílio e família, os quais são referenciados ao PETI e por meio deste aos PAEFI/CREAS/SUAS.

Há alguns casos de busca ativa, inclusive por ordem judicial, de adolescentes em sua maioria, que deixam ou só comparecem eventualmente em seus domicílios, normalmente envolvidos com o tráfico de drogas; na maioria dos casos, não estão em situação de rua e sim residindo em barracos de Núcleos de Favela com pares, amigos ou afetivos, e dedicando-se ao uso e tráfico de drogas.

O SEAS é atividade promovida pelo Poder Público, dedica-se à abordagem social especializada, referenciamento da informação identificada e, quando possível e quando há adesão, encaminhamento de crianças e adolescentes em situação de rua à família, ou ao Conselho Tutelar, ou a Serviço da Rede Socioassistencial e/ou intersetorial, de acordo com a demanda de cada caso constatado e abordado.

Atualmente, o Serviço é operado pelo Instituto Limite, em parceria no regime de mútuo e recíproco interesse.

No SEAS, o acesso é feito por Busca Ativa ou por denúncia/informação diretamente ao Serviço ou pelos Serviços: Fale Assistência Social – 161. Disque Denúncia – 100 e Serviço de Atendimento ao Município – 156.

Também é uma das portas de entrada ao sistema quando há adesão de crianças e adolescentes, eventualmente em situação de rua, que sejam abordados.

**b) Acolhimento institucional/ Família substituta/ Transição para a vida autônoma/ Outras formas de cuidado**

**b.1)** Quais as ações adotadas no âmbito do Município de Ribeirão Preto para oferecer cuidados por meio de acolhimento institucional, família substituta, transição para a vida autônoma e outras formas de cuidado a crianças e adolescentes em situação de rua?

R.: O Município tem o Programa Família Substituta, que tem recurso municipal e disponibiliza transferência de renda para famílias que tenham a guarda/tutela de infante; tem o Programa Família Acolhedora que através de recurso municipal disponibiliza transferência de 01 salário mínimo para famílias que acolhem temporariamente e por ordem judicial, o infante afastado de seu lar de origem – o acompanhamento familiar é feito, atualmente, pela ONG CARIB; tem o SAICA (Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes), que realiza através do PIA (Plano Individual de Atendimento)

DEFENSORIA: Além do oferecimento de políticas públicas específicas para esse público alvo, é necessário garantir seu acesso a elas, como preveem diversos diplomas normativos, como é o caso do art. 1º, incisos XI e XIX da Resolução conjunta CNAS/CONANDA nº 1/2017, bem como o artigo 5º, incisos I, XI, XII, XIII da Lei Estadual nº 16.544/2017.

Por conta disso, pergunta-se:

**b.2)** como se dá o acesso das crianças e adolescentes em situação de rua às políticas públicas de cuidado já implementadas no Município de Ribeirão Preto?

R.: pelo PETI se dá basicamente via SEAS, que, abordando infantes em situação de rua, encaminha aqueles em situação de trabalho infantil. O encaminhamento pode ser dado através de outros órgãos. O PETI, ao identificar a família, referencia aos CRAS para que possam acompanhá-las com vistas à superação da violação de direitos.

DEFENSORIA: É de conhecimento dessa Defensoria Pública que o Município de Ribeirão Preto realiza atendimentos através de Programa de Abordagem Social de Rua. Assim, questiona-se:

**b.3)** Essa política municipal também inclui crianças e adolescentes nessa situação como seu público alvo?

R.: Sim, como já informado no item A.

c) **Educação e recreação**

**c.1)** Quais as iniciativas adotadas pelo Município de Ribeirão Preto para oferecer uma educação de qualidade, acessível, gratuita, segura e pertinente para fazer efetivos os direitos das crianças e adolescentes que se encontram em situação de rua?

R.: Pela SEMAS (Secretaria Municipal de Assistência Social) há a inclusão de crianças e adolescentes que estão fora do ambiente escolar, bem como o acompanhamento de sua vida escolar.

**c.2)** Há atividades de recreação, artísticas, culturais e esportivas para esse público no município?

R.: Às crianças e adolescentes que aderem aos projetos sociais oferecidos, sim.

**d) Ação em rede**

**d.1)** Como se realiza a articulação entre os atores do sistema de garantia de direitos a crianças e adolescentes em situação de rua no Município de Ribeirão Preto? Existe um protocolo de fluxo de atendimento entre os mais diversos serviços envolvidos?

R.: O PETI articula com o SEAS, os CRAS e CRAS através de documentação, telefonemas e discussão de casos. Está em fase a elaboração de um protocolo entre os Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade.

**e) Monitoramento e avaliação**

**e.1)** Como se dá o monitoramento e a avaliação das políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua no Município de Ribeirão Preto? Em que periodicidade ele ocorre?

R.: Através de relatórios mensais encaminhados por CREAS, SEAS, PETI e Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos.

**f) Recursos orçamentários**

**f.1)** O Município de Ribeirão Preto tem previsão orçamentária específica voltada a políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua?

R.: Sim, através de recursos repassados para o PETI, Família Substituta, Família Acolhedora, SAICA e SEAS.

**f.2)** O Município de Ribeirão Preto aderiu à Política Estadual de Atenção Específica para a População em Situação de Rua?

R.: Até o momento, o município não foi acionado.

## 1.2 DAS VISITAS REALIZADAS

Entre os dias 03 e 04 de maio de 2018 foram realizadas visitas aos serviços: CAPS – IAD, ONG Dona Nair, SAICA, PETI, SEA Vidas e Conselho Tutelar. Quem as realizou foram os Voluntários do Projeto “Políticas Públicas Para Crianças e Adolescentes em Situação de Rua de Ribeirão Preto”: Danielle Zoega Rosim, Fernanda Antonioli Cardozo, Mariana Albuquerque Zan e Maurício Buosi Lemes.

Especificamente no que tange ao município de Ribeirão Preto se verificou, através do contato com a Rede de Assistência e Saúde municipal, que as crianças e adolescentes em situação de rua, em sua grande maioria, não romperam definitivamente os vínculos familiares, se encaixando, portanto, na denominação “crianças e adolescentes NA rua”. Todavia, se entende que a vivência de rua é praticamente a mesma tanto para as “crianças e adolescente na rua”, como para as “crianças e adolescentes de rua”, fato que enseja a prática de trabalho infantil, a hiporexposição às substâncias entorpecentes, a evasão escolar e a necessidade de atendimento pela Rede de Assistência que, por sua vez, padece de carência de recursos, quantidade insuficiente de profissionais para realizar os atendimentos e comunicação entre agentes.

## 1.3 DO SEMINÁRIO

No dia 11 de maio de 2018, com o apoio da Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo (EDEPE), ocorreu o Seminário “Perspectivas e diálogos sobre políticas públicas voltadas a crianças e adolescentes em situação de rua” na Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FDRP/USP). O evento, voltado principalmente para gestores e representantes dos serviços, discutiu a trajetória, os desafios e as orientações técnicas para as políticas públicas nessa temática específica.

As Palestras e os Palestrantes foram:

- Profª. Drª. Isa Maria F. R. Guará. Palestra: “Os desafios e a trajetória da elaboração e desenvolvimento das políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes em situação de rua”.
- Movimento Nacional Meninos e Meninas de rua (Sidnéia Bueno Marianno e Marco Antônio da Silva Souza). Palestra: “Debate sobre o atendimento à crianças e adolescentes em situação de rua e disseminação das orientações técnicas recém conquistadas

para alcançar a mudança na intervenção das políticas públicas na área” e “Pesquisas mais exitosas na área em âmbito nacional”.

- Mesa de debates sobre as crianças e adolescentes em situação de rua na cidade de Ribeirão Preto/SP). Participantes: Dr. Paulo César Gentile (Juiz titular da Vara da Infância e Juventude da Comarca de Ribeirão Preto), Graziella Barbosa Barreiros (Socióloga Sanitarista, especialista em atenção comunitária para área de saúde mental, álcool e outras drogas), Elieser Pereira (Educador Social), Camila Andrade de Oliveira (Coordenadora da ONG Dona Nair, responsável pela UA), Maria Aparecida de Souza (Coordenadora do SAICA), Raquel Taliberti Alves Pinto (Coordenadora do PETI). Mediação: Paula Carolina Barboni Dantas Nascimento e Renata Romanholi Eik Cremones – ambas do Centro de Atendimento Multidisciplinar da Defensoria Pública de Ribeirão Preto.

## **2. O GRUPO DE TRABALHO “CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE RUA DE RIBEIRÃO PRETO”**

O Grupo de Trabalho (GT) Crianças e Adolescentes em Situação de Rua de Ribeirão Preto legitimou-se a partir dos encaminhamentos da Audiência Pública realizada aos 29 dias do mês de junho de 2018 na Câmara Municipal de Ribeirão Preto, proposta pela vereadora Gláucia Berenice e pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPESP), como etapa do Projeto “Políticas Públicas para Crianças e Adolescentes em Situação de Rua de Ribeirão Preto-SP”.

Desta forma, fruto dos encaminhamentos da Audiência Pública e da reconhecida necessidade do trabalho em rede, o GT Crianças e Adolescentes em Situação de Rua de Ribeirão Preto é composto pelas Secretarias Municipais de Assistência Social, Educação, Esporte, Saúde e Cultura, bem como por representante da Guarda Civil Municipal, do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), Conselho Tutelar, representante do Educandário, dos Serviços de Fortalecimento de Vínculos e Liberdade Assistida, pelo Sistema de Justiça, pelo NAI e conta com reuniões mensais desde o mês de Setembro de 2018.

Foram realizadas, até então, sete reuniões que compuseram a fase inicial de apresentação dos serviços ofertados à população em questão. O presente relatório traz, através da análise das atas enviadas por e-mail a todos os membros do GT para aprovação da plenária antes da próxima reunião, o diagnóstico das apresentações sob a perspectiva do fortalecimento da rede

em busca do melhor atendimento às crianças e aos adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto.

## 2.1 DAS REUNIÕES

As reuniões do Grupo de Trabalho Crianças e Adolescentes em Situação de Rua de Ribeirão Preto começaram no dia 14 de setembro de 2018. A primeira reunião, realizada na data supramencionada, ocorreu na sede da Defensoria Pública de Ribeirão Preto e o Dr. Bruno César da Silva (Defensor Público da Infância e Juventude) apresentou as etapas do Projeto até então realizadas, bem como o Ofício enviado à Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto e suas respostas. Foram apresentados os intuits do Grupo de Trabalho, bem como deliberado que as reuniões ocorreriam mensalmente, na sede da ACIRP.

A segunda reunião, já no auditório da ACIRP, ocorreu no dia 05 de outubro de 2018 e contou com a apresentação dos seguintes serviços: Programa de Saúde da Criança e do Adolescente da Secretaria Municipal de Saúde – Dra. Marcia Motta; CAPS I AD para adolescentes em uso problemático de álcool e outras drogas – Raquel Rotta; Associação Assistencial Dona Nair – Isadora; Consultório de Rua de Ribeirão Preto – Marcus.

Na terceira reunião do Grupo de Trabalho, realizada no dia 24 de outubro de 2018, no Auditório da ACIRP, houve a apresentação do serviço prestado na Unidade de Emergência do Hospital das Clínicas, feita pela Assistente Social Kelly Paula do Amaral Brito, juntamente com os assistentes sociais Isabela Boleta Castelhana e Kleber José Vieira. A apresentação tratou do atendimento da Unidade de emergência nos contextos relacionados somente à questão de crianças e adolescentes que estão em uso de alguma substância (álcool e drogas), com laços familiares fragilizados ou nulos e/ou evadidos dos serviços, além de vítimas de violência sexual, psicológica, física e institucional. A segunda apresentação foi da Secretaria Municipal de Esportes representada por José Luiz de Araújo. Foi explanado que o atendimento se dá a crianças a partir de 5 anos de idade em algumas modalidades (atletismo, ginástica rítmica, judô, karatê, vôlei, handebol, dentre outras), que há parcerias para desenvolvimento de esportes, como o futebol americano e natação através de uma ONG. As atividades são desenvolvidas na CAVA e na Vila Virgínia. Constatou ainda na apresentação que são atendidas mil e oitocentas crianças e adolescentes nas escolas de iniciação e quatrocentos atletas na CAVA, além de haver setecentas vagas na Vila Virgínia.

A quarta reunião do Grupo de Trabalho realizou-se no dia 30 de novembro de 2018, no auditório da ACIRP. A reunião contou com as exposições do sistema de Justiça e da Coordenadoria do Adolescente (Núcleo de Atendimento Especializado ao Adolescente em Conflito com a Lei - NAI). A apresentação do sistema de Justiça foi feita pelo Dr. Bruno César da Silva, Defensor Público da Unidade de Ribeirão Preto, que apresentou tudo o que envolve o sistema de justiça e o que existe em termos de proteção à criança e ao adolescente: área protetiva e socioeducativa sob o viés da justiça, bem como as diferenças de competência entre os órgãos do próprio sistema de justiça (Tribunal de Justiça, Ministério Público, Defensoria Pública e OAB). A segunda apresentação foi do NAI, feita por Rogério. Foi explanado que o NAI atua na realização de estudos sociais para subsidiar tomada de decisão, dependendo da demanda. Atualmente, o Núcleo, Delegacia da Infância e Juventude, Fundação Casa, Setor Técnico do Fórum, Núcleo de Atendimento Especializado à Mulher, Núcleo da Justiça Restaurativa, Núcleo do Adolescente tratam da execução de medida socioeducativa, supervisão de liberdade assistida, atendimento inicial ao adolescente, demanda espontânea (questões envolvendo a rede, com direcionamento, caso não seja atribuição do NAI). Em Ribeirão Preto há entidades parceiras que executam a medida de liberdade assistida – Instituto Limite, Associação São Francisco de Assis Gewo Haus, Organização Santo Antônio Maria Claret.

A quinta reunião do Grupo de Trabalho ocorreu no dia 01 de março de 2019 no auditório da ACIRP e contou com a apresentação do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e da Secretaria Municipal de Educação. A apresentação do CMDCA foi feita por Marcelly, Assistente Social. Consta da apresentação que CMDCA é um órgão deliberativo e fiscalizador, composto de forma paritária por representantes da sociedade civil e do poder público, cuja gestão atual vai de 2019 a 2020 e é composto por 04 Comissões Permanentes: Comissão permanente de registro e inscrição; Comissão permanente gestora do fundo (FMDCA/RP); Comissão permanente de supervisão técnica e Comissão permanente de acompanhamento e supervisão dos conselhos tutelares. São as resoluções vigentes do CMDCA: Resolução 03/2018 e Resolução 04/2018. A segunda apresentação foi feita por Rafael, representante da Secretaria Municipal de Educação, que conta com os seguintes setores: Setor de atribuição; CAAF (Centro de aprimoramento da formação dos professores); Avaliações sistemáticas; Educação especial; Educação Infantil; Inclusão de espanhol na rede; Ensino fundamental; Projetos regulares; Educação de jovens e adultos (EJA); Sistema de transporte; Educação ambiental e diversidade; Setor de engenharia; Setor administrativo; Recursos humanos e Plataforma GEDUC.

A sexta reunião ocorreu no dia 28 de março de 2019, no auditório da ACIRP e contou com as apresentações da Guarda Municipal, do Educandário e do Conselho Tutelar. A apresentação da Guarda Municipal foi feita pela servidora Girlei, que abordou: o projeto Educando para a vida – álcool e drogas e prevenção, que ocorre nas Escolas Alfeu Gasparini, Mousinho, Virgílio Salata, Romualdo de Souza; as bases móveis nas praças; patrulhamento diário e as condutas praticadas nos casos de abordagem de crianças e adolescentes em situação de rua. A segunda apresentação foi a do Educandário, feita por Luciana. O Educandário oferece educação básica (ensino regular até o 9º ano – período integral, num total de 700 alunos), alimentação, biblioteca, e o Programa Educajovem, que se iniciou em 2014 e atua no contraturno escolar que atende crianças e adolescentes de 11 a 17 anos de escolas públicas ou que se encontram fora de escola. São os projetos: Sede Educajovem; Educapais; e Educaverde. Núcleos: 1 – SCFV Núcleo Adelino Simioni; 2 – Cynira; 3 – Horto (espaço em que estão os meninos em situação de rua); 4 – Vila Mariana. Nos Núcleos há separação por faixa etária: turmas de 06 a 10 anos e de 11 a 15 anos - são 02 turmas com 60 educandos, somando um total de 120 educandos. A apresentação do Conselho Tutelar foi feita por Gracian e Camila, representante do Conselho Tutelar 1. O Conselho Tutelar é um órgão permanente e autônomo, que pertence à estrutura do executivo municipal; funciona 24 horas e 365 dias por ano e atualmente, é a principal porta de denúncia e notificação de violações de direitos referentes às crianças e adolescentes. As denúncias vêm através da sociedade e também do poder público em geral (rede). A estrutura do Conselho Tutelar de Ribeirão Preto é formada por 3 unidades do Conselho Tutelar.

A sétima e última reunião, que encerra o ciclo de apresentações dos serviços que compõem a Rede de Assistência municipal ocorreu no dia 25 de abril de 2019 no auditório da ACIRP e contou com a apresentação da Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS) pelo Secretário Municipal de Assistência Social, Guido Desinde Filho, por Joana Dalva – Diretora da Proteção Social Básica e por Maria Elide- -coordenadora do CREAS 3. A SEMAS, de acordo com o conteúdo apresentado em reunião, tem em sua estrutura os seguintes serviços: PROCON; Conselhos (Criança, Idoso, Deficiência); Gestão administrativa; entidades (quase 80 convênios); Departamento de proteção básica – CREAS, Idoso, Bolsa Família; Departamento de proteção de média complexidade; Departamento de proteção de alta complexidade; Departamento jurídico; Centro Dia; Núcleo; CETREM (casa de abrigo, casa de passagem, local não próprio). Outrossim, a SEMAS é dividida em 2 Departamentos, sendo eles: Departamento de Proteção Social Básica e Departamento de Proteção Social Especial. Quanto aos serviços ofertados pelo CRAS (proteção social básica):

Serviço de Proteção e Atendimento Integrado à Família - PAIF – Resolução nº 109/2009; Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV); Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para idosos; Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Pessoas com 60 anos ou mais; Programa Criança Feliz. Quanto aos casos que envolvam Proteção Especial de Média Complexidade (que envolvem pessoas em situação de rua), há 3 núcleos de atendimento (adolescentes em cumprimento de medida, mulher, idoso), PAEFI, Abordagem Social, Pessoas com deficiência, idosas e suas famílias. Por fim, quanto à Proteção Especial de Alta Complexidade, a SEMAS conta com: Casa Abrigo para mulheres em situação de violência, Abrigo Renascer – homens e famílias, Abrigo Esperança – mulheres e famílias (Renascer e Esperança estão no mesmo local – antigo CETREM – Casa de Passagem), SAICA – crianças e adolescente (acolhimento institucional), Residência inclusiva para adultos com deficiência em condições de autonomia, Vila Dignidade - 10 casas para idosos com autonomia e sem vínculos familiares.

### **3. METODOLOGIA**

As tabelas foram construídas a partir da análise das atas das reuniões do GT e dos documentos disponibilizados referentes às apresentações dos serviços. Os serviços foram organizados em grandes eixos: Educação, Saúde, Assistência Social (NAI, Liberdade Assistida, Secretaria Municipal de Assistência Social), Conselhos (Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselhos Tutelares), Segurança Pública (Guarda Municipal), Esporte/Cultura e Sistema de Justiça.

Buscou-se identificar, em cada um desses serviços, as questões mais recorrentes, tentando indicar as justificativas levantadas pelo próprio GT para a existência daqueles pontos. Além disso, já foram sugeridas algumas possíveis ações de curto, médio e longo prazo visando o fortalecimento da rede protetiva voltada a crianças e adolescentes em situação de rua.



## 1. APRESENTAÇÃO DO DIAGNÓSTICO

EDUCAÇÃO				
SERVIÇOS EXISTENTES	- Secretaria Municipal de Educação: Ensino Infantil (CEI e EMEI), Ensino Fundamental (EMEF) e Médio, Educação Especial, Ensino Profissionalizante, EJA; - Diretoria Regional de Ensino: Ensino Fundamental, Ensino Médio e EJA			
QUESTÃO	JUSTIFICATIVAS	AÇÕES		
		Curto prazo	Médio prazo	Longo prazo
Ausência de vagas em creches no Município.	<p>a) Ausência de vagas em creche impacta na problemática de crianças em situação de rua na medida em que a falta de acesso à creche vulnerabiliza esse público, colocando-o ainda mais exposto à vivência de rua;</p> <p>b) Insuficiência de</p>	<p>a) Envio de ofício para a Câmara Municipal a fim de que analise a viabilidade de elaboração de projeto de lei que estabeleça critérios de priorização voltados a crianças em situação de rua;</p> <p>b) Envio de ofício a</p>		

	<p>unidades de educação infantil;</p> <p>c) Ausência de cumprimento da exigência estabelecida aos loteadores de construir equipamentos públicos, inclusive creches, nas áreas públicas dos empreendimentos imobiliários (art. 4º, inciso I c.c. §2º, Lei nº 6.766/1979).</p>	<p>secretaria responsável para avaliar eventuais medidas cabíveis no sentido de efetivar a exigência de contrapartida de equipamentos públicos para os futuros loteamentos, nos termos do art. 4º, inciso I c.c. §2º, Lei nº 6.766/1979;</p>		
<p>A dificuldade de acesso aos serviços de educação pelas crianças</p>	<p>a) Exigência pelos serviços de educação de comprovante de residência e documentos pessoais</p>			

adolescentes em situação de rua.	para a matrícula na instituição de ensino; b) Exigência pelos serviços de educação de assinatura de um responsável para a realização da matrícula na instituição de ensino; c) Ausência de programas específicos para o atendimento desta população.			
Necessidade de maior integração entre os profissionais da educação e a rede de serviços de proteção e atendimento às	a) Desconhecimento pelos profissionais da educação da rede de serviços existentes para o atendimento de crianças e adolescentes; b) Desconhecimento	a) Incluir junto à secretaria Municipal da Educação e à Diretoria Regional de Ensino módulos de capacitação dos professores e demais profissionais	a) Criar fluxos específicos entre os diferentes serviços, incluindo a educação;	

<p>crianças e adolescentes.</p>	<p>pelos profissionais da rede dos serviços oferecidos pela Educação;</p> <p>c) Pouca participação dos profissionais da Educação nas discussões em rede;</p> <p>d) Ausência de fluxos que incluam os serviços de educação nas dinâmicas de atendimento.</p>	<p>envolvidos quanto ao conhecimento dos serviços e a necessidade de uma maior participação nas discussões em rede.</p> <p>b) Elaborar um ofício para a Secretaria Municipal de Educação a fim de que destine um espaço próprio em seu site para a apresentação, além da rede educacional, das atividades, projetos e programas desenvolvidos em suas unidades educacionais.</p>		
---------------------------------	---	--	--	--

SAÚDE				
<b>SERVIÇOS EXISTENTES</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Atenção Básica em Saúde – Atenção Primária – Unidades Básicas de Saúde e Unidades de Saúde da Família; Atendimento Especializado em Saúde – Nível Secundário; Atendimento Hospitalar - Nível Terciário;</li> <li>- Programa de Saúde da Criança e do Adolescente da Secretaria Municipal de Saúde;</li> <li>- Programa DST/Aids, Hepatites Virais e Controle de Tuberculose;</li> <li>- SEAVIDAS;</li> <li>- Assistência Integral à Saúde da Mulher;</li> <li>- Programa de Saúde Mental, com os serviços da Rede de Atenção Psicossocial;</li> <li>- CAPS I AD;</li> <li>- Consultório de Rua;</li> <li>- CAPS Infantil;</li> <li>- Unidade de Emergência do HC;</li> <li>- ONG Dona Nair: Projeto Se Cuida; Unidade de Acolhimento Infanto-Juvenil (UAI)</li> </ul>		
QUESTÃO	JUSTIFICATIVAS	AÇÕES		
		Curto prazo	Médio prazo	Longo prazo
Ameaça de paralisação do projeto Laboratório Óptico (Escola de Enfermagem de	Iminência da aposentadoria da profissional responsável pelo projeto, sem perspectiva de reposição.			

Ribeirão Preto - EERP/USP).				
Falta de equipe mínima nas unidades de saúde mental.	<p>a) Ausência de psiquiatra no CAPS i ad;</p> <p>b) Equipe mínima deficitária (o número de assistentes sociais, psicólogas e terapeutas ocupacionais não observa o parâmetro mínimo indicado nas portarias do Ministério da Saúde).</p>	a) Solicitar esclarecimentos sobre o atual atendimento a crianças e adolescentes em uso problemático de drogas e/ou transtorno mental;		
Necessidade de maior integração dos profissionais da rede de Saúde entre si e com a rede de atendimento.	<p>a) Desconhecimento e resistência dos profissionais da rede acerca dos serviços de saúde mental;</p> <p>b) Deficiência de integração entre os profissionais da saúde mental e a rede de serviços de proteção e atendimento às crianças e aos adolescentes em situação de rua e/ou uso problemático de álcool e outras drogas;</p> <p>c) Insuficiência dos fluxos de comunicação na atuação multiprofissional nas redes primária e secundária de saúde para evitar a necessidade de atendimento terciário.</p>		a) Criar fluxos específicos entre os diferentes serviços.	
Dificuldade de atendimento da população em situação de rua/saúde mental/ uso	a) Choque entre valores dos funcionários e população em geral e as escolhas de vida da população atendida;			

problemático de álcool e outras drogas.	<p>b) Necessidade de participação das crianças e dos adolescentes nos atendimentos da rede a fim de manifestarem o que consideram mais importante para as suas vidas;</p> <p>c) Pouca adesão ao tratamento proposto.</p>			
Necessidade de verbas para adequação do serviço de Consultório de Rua	a) A Secretaria Municipal de Saúde aguarda o credenciamento do Consultório de Rua junto ao Ministério da Saúde			
Defasagem entre abrangência territorial do serviço Consultório de Rua e suas condições de funcionamento.	<p>a) Necessidade da equipe de atender todo o Município de Ribeirão Preto, além de priorizar áreas de maior vulnerabilidade;</p> <p>b) Ausência de critérios de atendimento;</p> <p>c) Ausência de recursos materiais e humanos para o adequado funcionamento do serviço.</p>	a) Criação de critérios de atendimento do serviço Consultório de Rua;		
Dificuldade de encaminhamento das denúncias relativas à violência contra crianças e adolescentes.	Profissionais da Saúde sentem-se temerosos em relação à sua integridade física diante da ausência de segurança.			
Necessidade de se trabalhar com novos paradigmas em	Insuficiência dos modelos tradicionais de abordagem em saúde mental para o atendimento			

saúde mental	de crianças e adolescentes em situação de rua.			
--------------	--	--	--	--

<b>ASSISTÊNCIA SOCIAL</b>				
<b>SERVIÇOS EXISTENTES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Núcleo de Atendimento Especializado ao Adolescente em Conflito com a Lei (NAI);</li> <li>- OSC que executam Programas de Liberdade Assistida e SCFV;</li> <li>- Educandário;</li> <li>- Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS): 3 CREAS, 7 CRAS, Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, PETI, Família Acolhedora, SAICA, SEAS – Serviço de Abordagem Social, Abrigo Renascer e Abrigo Esperança (acolhimento para adultos e famílias em situação de rua)</li> </ul>			
<b>QUESTÃO</b>	<b>JUSTIFICATIVAS</b>	<b>AÇÕES</b>		
		<b>Curto prazo</b>	<b>Médio prazo</b>	<b>Longo prazo</b>
Necessidade de atendimento de crianças e adolescentes em situação de rua pelo Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos	O CRAS, responsável pelo encaminhamento para o serviço, não atende crianças e adolescentes desacompanhados dos responsáveis.	a) Realização de reunião da Defensoria Público com a coordenação da proteção social básica responsável pelo CRAS e o SCFV, com o objetivo de discutir a questão da representação das crianças e adolescentes em situação de rua, bem como o	a) Rediscussão sobre a ampliação das atividades dos núcleos.	

(SCFV)		<p>acesso e a facilitação das matrículas nos <i>núcleos</i>, além do deslocamento das famílias aos núcleos;</p> <p>b) Realização de reunião com os próprios núcleos para discussão, sobre as exigências para efetuação de matrículas.</p>		
<p>Necessidade de atendimento socioassistencial a crianças e adolescentes em situação de rua.</p>	<p>a) Insuficiência dos serviços específicos disponibilizados pela SEMAS para atendimento desse público;</p> <p>b) Os serviços existentes não são pensados para o atendimento de crianças e adolescentes em</p>			

	<p>situação de rua;</p> <p>c) Não existem fluxos entre os serviços da SEMAS e desses com as demais Secretarias.</p>			
<p>Garantir o atendimento socioassistencial à população de Ribeirão Preto</p>	<p>a) Longa fila de espera para o atendimento nos CRAS;</p> <p>b) Insuficiência dos serviços específicos disponibilizados pela SEMAS;</p> <p>c) Não existem fluxos entre os serviços da SEMAS e desses com as demais Secretarias.</p>		<p>a) Capacitação de profissionais que atuam junto de crianças e adolescentes em situação de rua;</p> <p>b) Reorganização dos serviços.</p>	<p>a) Reorganização dos serviços.</p>
<p>Necessidade de ampliação do</p>	<p>a) Dificuldade de acesso ao serviço</p>		<p>a) Articulação com o Educandário e com a SEMAS para fins de</p>	

<p>número de vagas de atendimento no SCFV, ampliação do serviço e maior distribuição territorial.</p>	<p>pelo gargalo criado pela triagem do CRAS;  b) Falta de vagas;  c) Sucateamento da estrutura dos núcleos;  d) Concentração dos serviços em algumas poucas áreas da cidade.</p>		<p>ampliação do convênio para atendimento nos núcleos.</p>	
<p>Necessidade de adequação dos espaços e das atividades pedagógicas desenvolvidas no SCFV.</p>	<p>a) Infantilização dos espaços dos núcleos, o que os torna pouco atrativos para os adolescentes;  b) Ausência de um projeto político-pedagógico que estabeleça diretrizes para o</p>			

	desenvolvimento de atividades do serviço.			
Necessidade de implementação de um programa de atendimento para adolescentes egressos da Fundação CASA.	<p>a) Não há no Estado de São Paulo um programa de atendimento para adolescentes egressos da Fundação CASA;</p> <p>b) A Liberdade Assistida tem feito as vias de programa de atendimento de egressos, o que subverte a lógica do atendimento socioeducativo e precariza o serviço;</p>			
Necessidade de fortalecer o	O NAI não tem acesso às	a) Realização de reunião entre Defensoria Pública,		

fluxo de informações entre o NAI, Judiciário e Fundação CASA.	informações do Tribunal de Justiça e da Fundação CASA, o que dificulta o atendimento.	responsável pelo Núcleo de Atendimento Integrado, Diretoria da Divisão Regional Norte e entidades de LA, visando garantir um melhor fluxo sobre as informações de adolescentes.  b) Contato com o Cartório da Vara da Infância e Juventude sobre a possibilidade do relatório polidimensional fazer parte do processo de execução da LA, a fim de facilitar o fluxo de informações de adolescentes.		
Necessidade de garantir a inserção dos adolescentes em	a) Preconceito das escolas em receber adolescentes em cumprimento de	a) Realização de capacitações para sensibilizar diretores e professores para o		

cumprimento de liberdade assistida na escola	medida de Liberdade Assistida; b) Dificuldades na permanência, estrutura e condições de inclusão de adolescentes em cumprimento de liberdade assistida que a escola obtenção de vagas junto à DRE e à SME.	atendimento de adolescentes em cumprimento de medida. b) Aproximação com o GEDUC, haja vista que o grupo vem realizando discussões acerca dessa temática.		
Necessidade de definição das atribuições de cada um dos serviços, bem como de criação de fluxos entre	a) Existência de uma postura fragmentadora do atendimento nos diferentes serviços; b) Ausência de definição a respeito			

eles.	das atribuições e competências do CREAS, NAI e ONGs que executam o programa de liberdade assistida; c) Ausência de mecanismos para atuação nos diferentes serviços, o que gera centralização da demanda no CREAS.			
Necessidade de fortalecimento dos programas e serviços de atenção à saúde mental/uso problemático de	a) A utilização da internação na Fundação CASA como uma forma de impedir o uso de substâncias entorpecentes pelo			

álcool e drogas.	adolescente, bem como garantir atendimento de saúde mental ao mesmo; b) Desconhecimento da existência de serviços e programas adequados para atender esses casos.			
------------------	--	--	--	--

<b>SEGURANÇA PÚBLICA</b>				
<b>SERVIÇOS EXISTENTES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Guarda Municipal: Educando para a vida;</li> <li>- Polícia Militar;</li> <li>- Polícia Civil;</li> <li>- Polícia Federal.</li> </ul>			
<b>QUESTÃO</b>	<b>JUSTIFICATIVAS</b>	<b>AÇÕES</b>		
		<b>Curto prazo</b>	<b>Médio prazo</b>	<b>Longo prazo</b>

Necessidade de elaboração de um fluxo entre a Guarda Municipal e os órgãos de proteção para o encaminhamento de demandas que não envolvem a prática do ato infracional.	a) Falha de comunicação entre os serviços nos casos em que a abordagem de crianças e adolescentes não envolve a prática de ato infracional.	a) Elaboração, pelo GT, de um fluxo que contemple encaminhamentos para estes casos.		
---	---	---	--	--

CONSELHOS				
SERVIÇOS EXISTENTES	- Conselho Tutelar I, II e III; - CMDCA.			
QUESTÃO	JUSTIFICATIVAS	AÇÕES		
		Curto prazo	Médio prazo	Longo prazo
Necessidade de recursos materiais e humanos para o adequado funcionamento dos Conselhos Tutelares.	a) Ausência de recursos financeiros e humanos necessários ao bom funcionamento das atividades; b) Desconhecimento acerca da destinação da verba municipal vinculada ao Conselho Tutelar.			
Necessidade de	a) Ausência de fluxo entre os			

<p>aprimorar o atendimento de mulheres grávidas e/ou mães acompanhadas de crianças e adolescentes em situação de rua.</p>	<p>serviços e programas para o atendimento específicos desses casos.</p>			
<p>Necessidade de diagnosticar o número de crianças e adolescentes em situação de rua em Ribeirão Preto</p>	<p>a) Ausência de dados sobre crianças e adolescentes em situação de rua; b) Pretensão do CMDCA de realizar o diagnóstico do número de crianças e adolescentes no Município ainda neste ano.</p>	<p>a) Articulação para a adesão do Município à Lei nº 16.544, que institui a Política Estadual de Atenção Específica para a População em Situação de Rua no Estado de São Paulo (artigo 5º, incisos III, IV e V e parágrafos 1º e 2º). b) Articulação com o CMDCA para que conste no diagnóstico geral um</p>		

		campo específico voltado a identificação do número de crianças em situação de rua.		
Necessidade de ampliar os recursos do CMDCA.	a) Escassez dos recursos do CMDCA; b) Os valores advindos das multas pecuniárias (astreintes) não são executados.	a) Articulação com o CMDCA para a criação de fluxo com a Defensoria Pública e Ministério Público visando garantir a execução das astreintes aplicadas em processos individuais e coletivos;		
Necessidade de o CMDCA não restringir as suas deliberações a questões financeiras.	a) Restrição das deliberações nas reuniões do CMDCA às questões financeiras.	a) Estabelecimento de agenda de reuniões do CMDCA voltadas à definição de políticas de sua competência.		

<b>ESPORTE E CULTURA</b>	
<b>SERVIÇOS EXISTENTES</b>	Esporte: - Programa de Atividades Especiais;

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programa Escola Municipal de Formação de Atletas;</li> <li>- Programa de Escolas Comunitárias de Futebol de Campo;</li> <li>- Programa de Desporto de Competição e Alto Rendimento;</li> <li>- Programa de Certames Desportivos;</li> <li>- Programa de Supervisão Técnica dos Profissionais Desportivos;</li> <li>- Programa de Atividades Comunitárias;</li> <li>- Programa de Eventos Desportivos;</li> <li>- Programa de Saúde Desportiva;</li> <li>- Programa de Infraestrutura Desportiva;</li> <li>- Programa de Recursos Humanos.</li> </ul> <p>Cultura:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Projeto Integra</li> </ul>			
<b>QUESTÃO</b>	<b>JUSTIFICATIVAS</b>	<b>AÇÕES</b>		
		<b>Curto prazo</b>	<b>Médio prazo</b>	<b>Longo prazo</b>
Necessidade de promover o acesso aos serviços de esporte pelas crianças e adolescentes em situação de rua.	a) Exigência pelos serviços de esporte de laudo médico que ateste a aptidão física e de comprovante de matrícula na rede de ensino; b) Exigência pelos serviços de esporte que a criança ou o adolescente apresente documentos, bem como que esteja acompanhada por pai			

	ou responsável;			
Insuficiência da oferta de vagas em algumas modalidades esportivas, sem expectativa de aumento.	a) A existência de lista de espera em algumas modalidades esportivas impacta na problemática de crianças em situação de rua na medida em que a falta de acesso à prática esportiva vulnerabiliza esse público, colocando-o ainda mais exposto à vivência de rua;	a) Envio de ofício para a Câmara Municipal a fim de que analise a viabilidade de elaboração de projeto de lei que estabeleça critérios de priorização de vagas para crianças e adolescentes em situação de rua em atividades esportivas;		
Necessidade de formalização e ampliação do Projeto Integra	a) Ausência de previsão orçamentária própria para o projeto; b) Ausência de lei que garanta a perpetuação do projeto, o que fragiliza a sua continuidade durante gestões municipais; c) Ausência da SEMAS na estruturação e realização do Projeto Integra.			
Necessidade de promover o acesso ao Projeto Integra pelas crianças e adolescentes em situação de rua.	a) Exigência de apresentação de comprovante de endereço e acompanhamento de um responsável para a inserção no projeto;			

<b>SERVIÇOS EXISTENTES</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Vara da Infância e Juventude;</li><li>- Juizado Especial da Infância e Adolescência da Justiça do Trabalho;</li><li>- Ministério Público do Estado de São Paulo;</li><li>- Ministério Público Federal;</li><li>- Ministério Público do Trabalho;</li><li>- Defensoria Pública do Estado de São Paulo;</li><li>- Defensoria Pública da União.</li></ul>
--------------------------------	--

### 3.1 Análise preliminar do diagnóstico

Considerando que a temática central do GT consiste na discussão e na formulação de estratégias de garantia de direitos de crianças e adolescentes em situação de rua;

Considerando que as discussões teóricas têm apontado como fatores de vulnerabilidade desse público: situação de trabalho nas ruas, situação de pedir nas ruas, situação de abuso e exploração sexual nas ruas, situação de uso abusivo de álcool e outras drogas nas ruas, situação de ameaça de morte nas ruas, situação de pernoite ou moradia nas ruas e situação de pernoite ou moradia nas ruas de crianças e adolescentes acompanhados da família;

Considerando o conteúdo de todo o diagnóstico elaborado, as questões relacionadas à insuficiência de fluxos, serviços e recursos parecem ser as mais recorrentes;

A partir da correlação entre as categorias de vulnerabilidade desse público acima apresentadas e as questões identificadas como mais recorrentes na rede, sugerimos a seguinte análise preliminar desse diagnóstico, sendo que a marcação corresponde aquilo que entendemos ser uma fragilidade da rede de Ribeirão Preto:

<b>CATEGORIAS DE VULNERABILIDADE</b>	<b>FLUXO</b>	<b>SERVIÇOS</b>	<b>RECURSOS</b>
<b>Situação de trabalho nas ruas</b>	X		X
<b>Situação de pedir nas ruas</b>	X		X
<b>Situação de abuso e exploração sexual nas ruas</b>	X		X
<b>Situação de uso abusivo de álcool e outras drogas nas ruas</b>	X		X
<b>Situação de ameaça de morte nas ruas</b>	X	X	X
<b>Situação de pernoite ou moradia nas ruas</b>	X	X	X
<b>Situação de pernoite ou moradia nas ruas de crianças e adolescentes acompanhados da família</b>	X		X

Em se tratando de criança e adolescente em situação de trabalho e de mendicância nas ruas, identificamos a existência de um serviço específico, qual seja: PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil). Contudo, entendemos que faltam fluxos entre este serviço e

os demais serviços da rede bem como recursos materiais e humanos para fortalecimento e expansão.

No tocante ao abuso e à exploração sexual nas ruas, há serviços das áreas da saúde, da assistência social e do sistema de justiça disponíveis para lidar com a questão, ainda que não específicos. Entretanto, visualizamos insuficiência de fluxos entre serviços e de recursos que os apoiem.

Relativamente à situação de uso abusivo de álcool e outras drogas nas ruas, foram apontados serviços das áreas de saúde e de assistência social capazes de atender a demanda, como por exemplo, CAPS i ad e ONG Dona Nair. Porém, foram constatadas lacunas de fluxos e insuficiência de recursos.

No que diz respeito à situação de ameaça de morte nas ruas e à situação de pernoite ou moradia nas ruas, verificamos, para além da insuficiência de fluxos e de recursos, a inexistência de um serviço específico para o atendimento de crianças e adolescentes nessas condições, uma vez que o SAICA local e o SEAS não teriam condições de atender essa demanda específica diante das peculiaridades da mesma.

Por fim, acerca da situação de pernoite ou moradia nas ruas de crianças e adolescentes acompanhados da família, constatamos a existência de serviço hábil para enfrentar a problemática, qual seja, o Abrigo Renascer e Esperança. Mas, novamente, em razão da insuficiência de fluxos e de recursos, o serviço opera de modo desarticulado em relação à rede.

#### **4. PRÓXIMOS PASSOS**

Diante do diagnóstico, propomos a realização de uma reunião para cada grande área apresentada (saúde, educação, assistência social, esporte/cultura, conselhos e segurança pública), a fim de que o GT possa definir as ações de curto, médio e longo prazo cabíveis para as questões levantadas no diagnóstico. Tais reuniões aconteceriam nos meses de junho, julho, agosto e setembro do presente ano.

Propomos ainda uma reunião extraordinária a ser realizada na Defensoria Pública do Estado de São Paulo – Unidade Ribeirão Preto para o planejamento de uma audiência lúdica até o fim do mês de outubro, cujo propósito consiste em proporcionar um espaço adequado para que crianças e adolescentes em situação de rua possam expressar suas visões, percepções e demandas. Destacamos que a realização de tal audiência requer um apoio técnico de profissionais de toda a rede.





**ANEXO B – APRESENTAÇÃO DO RELATÓRIO DIAGNÓSTICO DO GRUPO DE TRABALHO CRIANÇAS E ADOLESCENTES  
EM SITUAÇÃO DE RUA EM RIBEIRÃO PRETO-SP: PROPOSIÇÃO DE AÇÕES A CURTO, MÉDIO E LONGO PRAZO**

<b>EDUCAÇÃO</b>				
<b>SERVIÇOS EXISTENTES</b>	- Secretaria Municipal de Educação: Ensino Infantil (CEI e EMEI), Ensino Fundamental (EMEF), Educação Especial, Ensino Profissionalizante, EJA; - Diretoria Regional de Ensino: Ensino Fundamental, Ensino Médio e EJA			
<b>QUESTÃO</b>	<b>JUSTIFICATIVAS</b>	<b>AÇÕES</b>		
		<b>Curto prazo</b>	<b>Médio prazo</b>	<b>Longo prazo</b>
Ausência de vagas em creches no Município.	a) Ausência de vagas em creche impacta na problemática de crianças em situação de rua na medida em que a falta de acesso à creche vulnerabiliza esse público, colocando-	a) Criação de um subgrupo para o estudo, a análise e a explanação dos critérios existentes para a fixação de prioridades na matrícula na rede de ensino, bem como para a análise das formas de comunicação entre Saúde, Conselho Tutelar e Educação. Serão integrantes do subgrupo:	a) Cobrança do oferecimento das vagas nos prazos previstos no “Planejamento de Plano de Expansão de Oferta de Vagas”.	

	<p>o ainda mais exposto à vivência de rua;</p> <p>b) Insuficiência de unidades de educação infantil;</p> <p>c) Ausência de cumprimento da exigência estabelecida aos loteadores de construir equipamentos públicos, inclusive creches, nas áreas públicas dos empreendimentos imobiliários (art. 4º,</p>	<p>Rafael (SMEducação), Raquel (PETI) e Mariana (Defensoria Pública)<sup>49</sup>.</p> <p>b) Envio de ofício à Secretaria de Planejamento e Gestão Pública para avaliar eventuais medidas cabíveis no sentido de efetivar a exigência de contrapartida de equipamentos públicos para os futuros loteamentos, nos termos do art. 4º, inciso I c.c. §2º, Lei nº 6.766/1979.</p> <p>c) Estudo da Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo (Lei nº. 2.505/2012), acerca das exigências de equipamentos públicos nos</p>		
--	--	--	--	--

<sup>49</sup> No dia 13 de agosto de 2019, na Secretaria Municipal de Educação, estando presentes Rafael (Secretaria Municipal da Educação), Mariana (voluntária da Defensoria Pública do Estado), Mariluci (Supervisora de ensino) e Soraia (Assistente Jurídica do Secretário de Educação), foi constatado que a rede de ensino estabelece prioridade para crianças e adolescentes em qualquer situação de risco ou vulnerabilidade, incluindo, pois, aqueles que estejam em situação de rua, com base na Lei n. 10.140/04, a qual, a priori, destina-se para crianças e adolescentes em situação de violência doméstica.

	inciso I c.c. §2º, Lei nº 6.766/1979).	loteamentos; d) Envio de ofício para o Conselho Municipal de Educação para que acompanhe o cumprimento das etapas do “Planejamento de Plano de Expansão de Oferta de Vagas”.		
A dificuldade de acesso aos serviços de educação pelas crianças e adolescentes em situação de rua.	a) Exigência pelos serviços de educação de comprovante de residência e documentos pessoais para a matrícula na instituição de ensino; b) Exigência pelos serviços de educação de assinatura de um	a) Sensibilização dos servidores da educação acerca dos assuntos envolvendo crianças e adolescentes em situação de rua; b) Trabalho em conjunto com a Secretaria da Educação para a edição de uma portaria/circular/ofício ou outra modalidade de comunicação que determine a não obrigatoriedade do comprovante de residência para as pessoas em situação de		a) Necessidade de um diagnóstico mais completo da população de crianças e adolescentes em situação de rua para que seja possível pensar em programas específicos para o seu atendimento.

	<p>responsável para a realização da matrícula na instituição de ensino;</p> <p>c) Ausência de programas específicos para o atendimento desta população.</p>	<p>rua serem matriculadas na rede de ensino;</p> <p>c) Envio de ofício ao Poupatempo para que sejam informados os fluxos e os requisitos necessários à emissão de documentos pessoais;</p> <p>d) Identificação dos encaminhamentos dados pela Secretaria da Educação nos casos em que não há pais ou responsáveis formais no momento da inscrição da criança ou adolescente (responsabilidade: subgrupo da educação)<sup>50</sup>.</p>		
--	---	--	--	--

<sup>50</sup> No dia 13 de agosto de 2019, na Secretaria Municipal de Educação, estando presentes Rafael (Secretaria Municipal da Educação), Mariana (voluntária da Defensoria Pública do Estado), Mariluci (Supervisora de ensino) e Soraia (Assistente Jurídica do Secretário de Educação), Mariluci afirmou que, a princípio, não é permitida a matrícula sem um responsável. Informou que, em um primeiro momento, quando uma criança ou adolescente busca a rede de ensino desacompanhado de responsável, o primeiro órgão a ser contactado é o Conselho Tutelar, a fim de avaliar a situação. No caso do Conselho Tutelar indicar uma pessoa que seja referência para criança ou adolescente, ainda que não haja nenhuma formalidade jurídica, como por exemplo, a guarda, a matrícula poderá ser realizada mediante a assinatura dessa pessoa. Para tanto, é necessário que o próprio Conselho Tutelar elabore um documento formal, explanando a situação e trazendo informações que corroborem a relação entre a criança/adolescente e o possível responsável. Mariana (Defensoria Pública) questionou sobre a possibilidade de outro órgão elaborar o documento formal acerca da relação de confiança entre

<p>Necessidade de maior integração entre os profissionais da educação e serviços de proteção e atendimento às crianças e adolescentes.</p>	<p>a) Desconhecimento pelos profissionais da educação de serviços existentes para o atendimento de crianças e adolescentes;  b) Desconhecimento pelos profissionais da rede dos serviços oferecidos pela Educação;  c) Pouca participação dos profissionais da Educação nas discussões em rede;  d) Ausência de</p>	<p>a) Inclusão, junto à secretaria Municipal da Educação e à Diretoria Regional de Ensino, de módulos de capacitação dos professores e demais profissionais envolvidos quanto ao conhecimento dos serviços e a necessidade de uma maior participação nas discussões em rede (vídeoaulas).  b) Elaboração de ofício para a Secretaria Municipal de Educação a fim de que destine um espaço próprio em seu site ou em alguma rede social, para a apresentação, além da rede educacional, das atividades, projetos e programas</p>	<p>a) Criação de fluxos específicos entre os diferentes serviços, incluindo a educação;  b) Criação de uma rede permanente, num espaço mais neutro, para a discussão de casos complexos envolvendo crianças e adolescentes em situação de rua.</p>	
--	---	---	--	--

criança/adolescente e a pessoa, como por exemplo, o CREAS, o CRAS ou até mesmo a SEMAS. Mariluci (Supervisora de Ensino) informou que, desde que seja elaborado um documento formal e minucioso sobre a situação, havendo uma pessoa referência que possa ser contactada caso for necessário, a escola poderá realizar a matrícula.

	fluxos que incluem os serviços de educação nas dinâmicas de atendimento.	desenvolvidos em suas unidades educacionais.		
--	--	--	--	--

<b>SAÚDE</b>		
<b>SERVIÇOS EXISTENTES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Atenção Básica em Saúde – Atenção Primária – Unidades Básicas de Saúde e Unidades de Saúde da Família; Atendimento Especializado em Saúde – Nível Secundário; Atendimento Hospitalar - Nível Terciário;</li> <li>- Programa de Saúde da Criança e do Adolescente da Secretaria Municipal de Saúde;</li> <li>- Programa DST/Aids, Hepatites Virais e Controle de Tuberculose;</li> <li>- SEAVIDAS;</li> <li>- Assistência Integral à Saúde da Mulher;</li> <li>- Programa de Saúde Mental, com os serviços da Rede de Atenção Psicossocial;</li> <li>- CAPS I AD;</li> <li>- Consultório de Rua;</li> <li>- CAPS Infantil;</li> <li>- Unidade de Emergência do HC;</li> <li>- ONG Dona Nair: Projeto Se Cuida; Unidade de Acolhimento Infanto-Juvenil (UAI)</li> </ul>	
<b>QUESTÃO</b>	<b>JUSTIFICATIVAS</b>	<b>AÇÕES</b>

		Curto prazo	Médio prazo	Longo prazo
Ameaça de paralisação do projeto Laboratório Óptico (Escola de Enfermagem de Ribeirão Preto - EERP/USP).	Iminência da aposentadoria da profissional responsável pelo projeto, sem perspectiva de reposição <sup>51</sup> .			
Falta de equipe mínima nas unidades de saúde mental.	a) Ausência de psiquiatra no CAPS iad; b) Equipe mínima deficitária (o número de assistentes sociais, psicólogas e terapeutas ocupacionais não	a) Manutenção da equipe e acompanhamento do pedido de urgência para a contratação de terapeuta ocupacional.		a) Criação de uma nova unidade de CAPS infantil.

<sup>51</sup> O grupo entendeu não ser prioridade do GT discutir essa questão específica.

	<p>observa o parâmetro mínimo indicado nas portarias do Ministério da Saúde).</p>			
<p>Necessidade de maior integração dos profissionais da rede de Saúde entre si e com a rede de atendimento.</p>	<p>a) Desconhecimento e resistência dos profissionais da rede acerca dos serviços de saúde mental; b) Deficiência de integração entre os profissionais da saúde mental e a rede de serviços de proteção e atendimento às crianças e aos adolescentes em situação de rua e/ou uso problemático de</p>	<p>a) Capacitação dos profissionais da rede de saúde e dos novos conselheiros tutelares a respeito dos serviços de saúde mental existentes no Município;</p>	<p>a) Criar fluxos intersetoriais entre a rede de atendimento e os serviços de Saúde.</p>	

	<p>álcool e outras drogas;</p> <p>c) Insuficiência dos fluxos de comunicação na atuação multiprofissional nas redes primária e secundária de saúde para evitar a necessidade de atendimento terciário.</p>			
<p>Dificuldade de atendimento da população em situação de rua/saúde mental/ uso problemático de álcool e outras</p>	<p>a) Choque entre valores dos funcionários e população em geral e as escolhas de vida da população atendida;</p> <p>b) Necessidade de</p>	<p>a) Preparação de fluxos e de equipes para a capacitação contínua (sensibilização e instrumentalização);</p>	<p>a) capacitação contínua</p>	<p>a) capacitação contínua</p>

drogas.	participação das crianças e dos adolescentes nos atendimentos da rede a fim de manifestarem o que consideram mais importante para as suas vidas; c) Pouca adesão ao tratamento proposto.			
Necessidade de verbas para adequação do serviço de Consultório de Rua	a) A Secretaria Municipal de Saúde aguarda o credenciamento do Consultório de Rua junto ao Ministério da Saúde <sup>52</sup>			
Defasagem entre abrangência	a) Necessidade da equipe de atender	a) Melhoria do fluxo entre Consultório de Rua e outros	a) Ampliação da equipe do consultório de rua. O plano municipal de saúde	a) Ampliação da equipe do consultório de rua. O plano

<sup>52</sup> O credenciamento já foi realizado.

<p>territorial do serviço Consultório de Rua e suas condições de funcionamento.</p>	<p>todo o Município de Ribeirão Preto, além de priorizar áreas de maior vulnerabilidade;</p> <p>b) Ausência de critérios de atendimento<sup>53</sup>;</p> <p>c) Ausência de recursos materiais e humanos para o adequado funcionamento do serviço.</p>	<p>serviços (CAPS ij);</p> <p>b) Consulta ao Plano Municipal de Saúde para ver o tipo de equipe prevista para o consultório (falta médico?)</p>	<p>(2017-2020) previa três consultórios de rua, mas apenas há um;</p> <p>b) Cobrança da efetivação do Plano Municipal de Saúde (2017-2020) para a concretização dos três consultórios de rua.</p>	<p>municipal de saúde (2017-2020) previa três consultórios de rua, mas apenas há um;</p> <p>b) Análise da efetivação do plano municipal de saúde (2017-2020) para a concretização dos três consultórios de rua.</p> <p>c) Verificação da possibilidade de ter ao menos uma equipe do consultório de rua que seja tipo 3, ou seja, que inclua um médico.</p>
<p>Dificuldade de encaminhamento das denúncias relativas à violência contra crianças e</p>	<p>Profissionais da Saúde sentem-se temerosos em relação à sua integridade física diante da ausência</p>	<p>a) Melhoria/aperfeiçoamento do sistema J154 (GEDUC)</p>		

<sup>53</sup> Questão superada visto que o único critério utilizado para o atendimento pelo Consultório de Rua é a pessoa estar em situação de rua.

adolescentes.	de segurança.			
Necessidade de se trabalhar com novos paradigmas em saúde mental	Insuficiência dos modelos tradicionais de abordagem em saúde mental para o atendimento de crianças e adolescentes em situação de rua.	a) Preparação de fluxos e de equipes para a capacitação contínua (sensibilização e instrumentalização).	a) Capacitação contínua.	a) Capacitação contínua.

<b>ASSISTÊNCIA SOCIAL</b>		
<b>SERVIÇOS EXISTENTES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Núcleo de Atendimento Integrado (NAI);</li> <li>- OSC que executam Programas de Liberdade Assistida e SCFV;</li> <li>- Educandário;</li> <li>- Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS): 3 CREAS, 7 CRAS, Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, PETI, Família Acolhedora, SAICA, SEAS – Serviço de Abordagem Social, Abrigo Renascer e Abrigo Esperança (acolhimento para adultos e famílias em situação de rua)</li> </ul>	
<b>QUESTÃO</b>	<b>JUSTIFICATIVAS</b>	<b>AÇÕES</b>

		Curto prazo	Médio prazo	Longo prazo
Necessidade de atendimento de crianças e adolescentes em situação de rua pelo Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV)	O CRAS, responsável pelo encaminhamento para o serviço, não atende crianças e adolescentes desacompanhados dos responsáveis.	<p>a) Realização de reunião da Defensoria Pública com a coordenação da proteção social básica responsável pelo CRAS e o SCFV, com o objetivo de discutir a questão da representação das crianças e adolescentes em situação de rua, bem como o acesso e a facilitação das matrículas nos <i>núcleos</i>;</p> <p>b) Realização de reunião com os próprios núcleos para discussão sobre as exigências para efetuação de matrículas.</p>	a) Rediscussão sobre a ampliação das atividades dos núcleos.	
Necessidade de atendimento socioassistencial a crianças e adolescentes em situação de rua.	<p>a) Insuficiência dos serviços específicos disponibilizados pela SEMAS para atendimento desse público;</p> <p>b) Os serviços existentes não são pensados para o atendimento de</p>			

	crianças e adolescentes em situação de rua; c) Não existem fluxos entre os serviços da SEMAS e desses com as demais Secretarias.			
Garantir o atendimento socioassistencial à população de Ribeirão Preto	<p>a) Longa fila de espera para o atendimento nos CRAS;</p> <p>b) Insuficiência dos serviços específicos disponibilizados pela SEMAS;</p> <p>c) Não existência de fluxos entre os serviços da SEMAS e desses com as demais Secretarias.</p>		<p>a) Capacitação de profissionais que atuam junto de crianças e adolescentes em situação de rua;</p> <p>b) Reorganização dos serviços.</p>	<p>a) Reorganização dos serviços.</p>

<p>Necessidade de ampliação do número de vagas de atendimento nos SCFV, ampliação do serviço e maior distribuição territorial.</p>	<p>a) Dificuldade de acesso ao serviço pelo gargalo criado pela triagem do CRAS;  b) Falta de vagas;  c) Sucateamento da estrutura dos núcleos;  d) Concentração dos serviços em algumas poucas áreas da cidade.</p>		<p>a) Articulação com o Educandário e com a SEMAS para fins de ampliação do convênio para atendimento nos núcleos.</p>	
<p>Necessidade de adequação dos espaços e das atividades pedagógicas desenvolvidas nos SCFV.</p>	<p>a) Infantilização dos espaços dos núcleos, o que os torna pouco atrativos para os adolescentes;  b) Ausência de um projeto político-pedagógico que</p>			

	<p>estabeleça diretrizes para o desenvolvimento de atividades do serviço.</p>			
<p>Necessidade de implementação de um programa de atendimento para adolescentes egressos da Fundação CASA.</p>	<p>a) Não há no Estado de São Paulo um programa de atendimento para adolescentes egressos da Fundação CASA;  b) A Liberdade Assistida tem feito as vias de programa de atendimento de egressos, o que subverte a lógica do atendimento socioeducativo e precariza o serviço;</p>			

<p>Necessidade de fortalecer o fluxo de informações entre o NAI, Judiciário e a Fundação CASA.</p>	<p>O NAI não tem acesso às informações do Tribunal de Justiça e da Fundação CASA, o que dificulta o atendimento.</p>	<p>a) Realização de reunião entre Defensoria Pública, o responsável pelo Núcleo de Atendimento Integrado, Diretoria da Divisão Regional Norte e entidades de LA, visando à garantia de um melhor fluxo sobre as informações de adolescentes. b) Contato com o Cartório da Vara da Infância e Juventude sobre a possibilidade do relatório polidimensional fazer parte do processo de execução da LA, a fim de facilitar o fluxo de informações de adolescentes.</p>		
<p>Necessidade de garantir a inserção dos adolescentes em cumprimento de liberdade assistida na escola</p>	<p>a) Preconceito das escolas em receber adolescentes em cumprimento de medida de Liberdade Assistida; b) Dificuldades na permanência, estrutura e condições de inclusão de</p>	<p>a) Realização de capacitações para sensibilizar diretores e professores para o atendimento de adolescentes em cumprimento de medida de liberdade assistida; b) Aproximação com o Grupo de Atuação Especial de Educação MP/SP (GEDUC), haja vista que o grupo vem realizando discussões acerca dessa temática.</p>		

	<p>adolescentes em cumprimento de liberdade assistida na escola;</p>			
<p>Necessidade de definição das atribuições de cada um dos serviços, bem como de criação de fluxos entre eles.</p>	<p>a) Existência de uma postura fragmentadora do atendimento nos diferentes serviços;  b) Ausência de definição a respeito das atribuições e competências do CREAS, NAI e ONGs que executam o programa de liberdade assistida;  c) Ausência de mecanismos para atuação nos diferentes serviços,</p>			

	<p>o que gera centralização da demanda no CREAS.</p>			
<p>Necessidade de fortalecimento dos programas e serviços de atenção à saúde mental/uso problemático de álcool e drogas.</p>	<p>a) A utilização da internação na Fundação CASA como uma forma de impedir o uso de substâncias entorpecentes pelo adolescente, bem como garantir atendimento de saúde mental ao mesmo;</p> <p>b) Desconhecimento da existência de serviços e programas adequados para</p>			

	atender esses casos.			
--	----------------------	--	--	--

SEGURANÇA PÚBLICA				
<b>SERVIÇOS EXISTENTES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Guarda Municipal: Educando para a vida;</li> <li>- Polícia Militar;</li> <li>- Polícia Civil;</li> <li>- Policia Federal.</li> </ul>			
QUESTÃO	JUSTIFICATIVAS	AÇÕES		
		Curto prazo	Médio prazo	Longo prazo
Necessidade de elaboração de um fluxo entre a Guarda Municipal e os órgãos de proteção para o encaminhamento de demandas que não envolvem a prática do ato infracional.	a) Falha de comunicação entre os serviços nos casos em que a abordagem de crianças e adolescentes não envolva a prática de ato infracional.	a) Elaboração de um fluxo que contemple encaminhamentos para estes casos, que deverão ser divulgados nos sites das secretarias e para as equipes. Ademais, a elaboração do fluxo deverá envolver outros órgão de segurança pública.	a) Capacitação contínua das equipes de guarda municipal com a inclusão da temática “criança e adolescente em situação de rua” na capacitação anual da Guarda.	

CONSELHOS				
SERVIÇOS EXISTENTES	- Conselho Tutelar I, II e III; - CMDCA.			
QUESTÃO	JUSTIFICATIVAS	AÇÕES		
		Curto prazo	Médio prazo	Longo prazo
Necessidade de recursos materiais humanos para o adequado funcionamento dos Conselhos Tutelares.	<p>a) Insuficiência de recursos financeiros e humanos necessários ao bom funcionamento das atividades;</p> <p>b) Desconhecimento acerca da destinação da verba municipal vinculada ao Conselho Tutelar;</p>	<p>a) Envio de ofício à Secretaria de Assistência Social para requerer informações sobre: i) disponibilidade de motorista, carro, computador, geladeira e insumos de limpeza para a garantia de continuidade do serviço; ii) verbas municipais destinadas aos Conselhos Tutelares.</p>	<p>a) Capacitação contínua dos conselheiros na temática de “crianças e adolescentes em situação de rua”, devido à rotatividade do cargo e para o atendimento do sistema “Fale com a Assistência Social” (161).</p>	
Necessidade de aprimorar o atendimento de	a) Ausência de fluxo entre os serviços e programas para o	a) Acompanhamento do trabalho do Comitê que pensa a política pública para adultos em situação de		

<p>mulheres grávidas e/ou mães acompanhadas de crianças e adolescentes em situação de rua.</p>	<p>atendimento específicos desses casos.</p>	<p>rua, visto que boa parte dos membros do GT também participam desse espaço;</p> <p>b) Envio de ofício ao Comitê questionando a fiscalização das políticas municipais específicas para gestantes em situação de rua ou mães acompanhadas de seus filhos;</p>		
<p>Necessidade de diagnosticar o número de crianças e adolescentes em situação de rua em Ribeirão Preto</p>	<p>a) Ausência de dados sobre crianças e adolescentes em situação de rua;</p> <p>b) Pretensão do CMDCA de realizar o diagnóstico do número de crianças e adolescentes no Município ainda neste ano.</p>	<p>a) Articulação para a adesão do Município à Lei nº 16.544, que institui a Política Estadual de Atenção Específica para a População em Situação de Rua no Estado de São Paulo (artigo 5º, incisos III, IV e V e parágrafos 1º e 2º).</p> <p>b) Articulação com o CMDCA para que conste no diagnóstico geral um campo específico voltado a identificação do número de</p>		

		crianças em situação de rua.		
Necessidade de ampliar os recursos do CMDCA.	a) Escassez dos recursos do CMDCA; b) Os valores advindos das multas pecuniárias (astreintes) não são executados.	a) Articulação com o CMDCA para a criação de fluxo com a Defensoria Pública e Ministério Público visando garantir a execução das astreintes aplicadas em processos individuais e coletivos <sup>54</sup> ;		
Necessidade de o CMDCA não restringir as suas deliberações a questões financeiras.	a) Restrição das deliberações nas reuniões do CMDCA às questões financeiras.	a) Estabelecimento de agenda de reuniões do CMDCA voltadas à definição de políticas de sua competência <sup>55</sup> .		

## ESPORTE E CULTURA

### SERVIÇOS

Esporte:

<sup>54</sup> Foi realizada reunião da Defensoria com o CMDCA para tratar da execução das *astreintes* aplicadas em processos individuais e coletivos, os Defensores Bruno e Natália orientaram sobre as possibilidades de atuação do CMDCA para fins de arrecadação. Desse modo, trata-se de uma questão em que o CMDCA precisa atuar continuamente.

<sup>55</sup> Na reunião do dia 26 de setembro de 2019 foi apontado que o CMDCA tem avançado na sua atribuição de definição de políticas públicas, com discussões para além de questões financeiras. Exemplo disso é a abertura do CMDCA para a inclusão, no censo de crianças e adolescentes no Município de Ribeirão Preto, de um campo específico voltado à identificação do número de crianças e adolescentes em situação de rua. Todavia, também foi destacado que as reuniões extraordinárias do CMDCA têm sido esvaziadas de conselheiros.

<b>EXISTENTES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programa de Atividades Especiais;</li> <li>- Programa Escola Municipal de Formação de Atletas;</li> <li>- Programa de Escolas Comunitárias de Futebol de Campo;</li> <li>- Programa de Desporto de Competição e Alto Rendimento;</li> <li>- Programa de Certames Desportivos;</li> <li>- Programa de Supervisão Técnica dos Profissionais Desportivos;</li> <li>- Programa de Atividades Comunitárias;</li> <li>- Programa de Eventos Desportivos;</li> <li>- Programa de Saúde Desportiva;</li> <li>- Programa de Infraestrutura Desportiva;</li> <li>- Programa de Recursos Humanos.</li> </ul> <p>Cultura:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Projeto Integra</li> </ul>			
<b>QUESTÃO</b>	<b>JUSTIFICATIVAS</b>	<b>AÇÕES</b>		
		<b>Curto prazo</b>	<b>Médio prazo</b>	<b>Longo prazo</b>
Necessidade de promover o acesso aos serviços de esporte pelas crianças e adolescentes em	a) Exigência pelos serviços de esporte de laudo médico que ateste a aptidão física e de comprovante de matrícula na rede de ensino; b) Exigência pelos serviços de esporte que a criança ou o adolescente	a) Cobrança dos serviços de saúde para melhoria na disponibilidade de médicos que emitam laudo médico para tal finalidade;	a) Dispensa do comprovante de matrícula na rede de ensino para acesso ao serviço	

situação de rua.	apresente documentos, bem como que esteja acompanhada por pai ou responsável;	b) Realização de reunião conjunta com as Secretarias de Esportes e de Cultura sobre a possibilidade de dispensa do comprovante de matrícula na rede de ensino para a participação nas atividades, bem como sobre a priorização do atendimento às crianças e adolescentes em situação de rua e a continuidade do projeto Integra.	de esporte.	
Insuficiência da oferta de vagas em algumas modalidades esportivas, sem expectativa de aumento.	a) A existência de lista de espera em algumas modalidades esportivas impacta na problemática de crianças em situação de rua na medida em que a falta de acesso à prática esportiva vulnerabiliza esse público, colocando-o ainda mais exposto à vivência de rua;	a) Envio de ofício para a Câmara Municipal a fim de que analise a viabilidade de elaboração de projeto de lei que estabeleça critérios de priorização de vagas para crianças e adolescentes em		

		situação de rua em atividades esportivas;		
Necessidade de formalização e ampliação do Projeto Integra	a) Ausência de previsão orçamentária própria para o projeto; b) Ausência de lei que garanta a perpetuação do projeto, o que fragiliza a sua continuidade durante gestões municipais; c) Ausência da SEMAS na estruturação e realização do Projeto Integra.			
Necessidade de promover o acesso ao Projeto Integra pelas crianças e adolescentes em situação de rua.	a) Exigência de apresentação de comprovante de endereço e acompanhamento de um responsável para a inserção no projeto;			

### SISTEMA DE JUSTIÇA

<b>SERVIÇOS EXISTENTES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vara da Infância e Juventude;</li> <li>- Juizado Especial da Infância e Adolescência da Justiça do Trabalho;</li> <li>- Ministério Público do Estado de São Paulo;</li> </ul>
----------------------------	--

- Ministério Público Federal;
- Ministério Público do Trabalho;
- Defensoria Pública do Estado de São Paulo;
- Defensoria Pública da União.







