



Parecer do Núcleo Especializado da Infância e Juventude sobre o Projeto de Lei municipal nº 253/2021

P.A. NEIj nº 017/2016 – PA DOL 1930681

O Núcleo Especializado da Infância e Juventude da Defensoria Pública do Estado de São Paulo (NEIJ), criado pela Lei Complementar Estadual n.º 988 de 09 de janeiro de 2006, tem por missão primordial atuar sempre que a demanda apresentada se referir, direta ou indiretamente, a direitos específicos ou gerais de crianças e adolescentes segundo definições do artigo 2º da Lei 8069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA).

No âmbito deste Núcleo Especializado há Procedimento Administrativo com foco na garantia de direitos destinados a crianças e adolescentes em situação de rua e na rua (P.A. NEIj nº 017/2016 – PA DOL 1930681). Em realidade, o procedimento interno em questão teve origem para acompanhamento da "Audiência Pública pelo não silenciamento de vidas e mortes de crianças e adolescentes em situação de rua em São Paulo", realizada em 26 de junho de 2016, e seus desdobramentos.

A audiência em questão impulsionou a criação do Grupo de Trabalho sobre a Política Pública de Atendimento à Criança e ao Adolescente em situação de Rua e na Rua, integrado pelo Conselho Municipal de Direitos de Criança e Adolescente (CMDCA), pelo Conselho Municipal de Assistência Social (COMAS) e outros integrantes do Sistema de Garantia de Direitos do Município de São Paulo.

Este Grupo realizou trabalho muito cuidadoso e efetivo, levantando dados e diagnósticos, escutando crianças e adolescentes em situação de rua e na rua, realizando audiências públicas em todo o território municipal, culminando na publicação, em



março de 2018, do documento “Subsídios para a elaboração do plano municipal de atenção a crianças e adolescentes em situação de rua e na rua de São Paulo”¹, produzido pela assessoria contratada do NECA - Associação de Pesquisadores e Formadores da Área da Criança e do Adolescente.

No curso deste trabalho, diagnosticou-se a ausência de equipamentos que atendessem a realidade municipal de São Paulo e fossem compatíveis com as necessidades peculiares de crianças e adolescentes em situação de rua e na rua, capazes de garantir minimamente direitos básicos desta população.

Isso porque os equipamentos e serviços socioassistenciais destinados ao público adulto nas mesmas condições, como centros de acolhida, núcleos de convivência, Centros de Referência Especializado para a População em Situação de Rua (Centros Pop), Serviços Especializados de Abordagem Social (SEAS), além dos serviços de saúde, como Unidade Básica de Saúde e Consultório na Rua, entre outros, não atendem as especificidades das demandas apresentadas pelo público infantojuvenil. Muitas vezes, os atendimentos nesses serviços são obstaculizados, ou até mesmo negados, às crianças e adolescentes, principalmente quando estão desacompanhados de adultos. A aqueles, de forma especializada, o Poder Executivo oferece apenas os serviços de acolhimento institucional tradicionais, ou seja, em período integral.

O Perfil Amostral de Crianças e Adolescentes em Situação de Rua e Acolhimento Institucional no Brasil, realizado pelo Centro Internacional de Estudos e Pesquisa sobre a Infância², aponta que significativa parcela das crianças e adolescentes em situação de rua nunca foram atendidos por outros serviços que não a instituição de acolhimento.

1

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia_social/comas/res20/Subsidios_Politica_Crian_Adoles_Rua.pdf

² Disponível em: http://www.ciespi.org.br/media/Publicacoes/Caderno_8_PT_final.pdf



Perguntamos aos participantes da pesquisa em quais dos serviços ou instituições listados no gráfico abaixo eles já haviam buscado atendimento. Nas ruas, 40% afirmaram nunca ter recorrido a nenhum deles. Dentre aqueles que responderam já ter buscado atendimento, a resposta mais mencionada foi a “outra instituição”, que inclui ONGs, Igrejas e Pastorais (27%); seguida pela opção “abrigo ou instituição de acolhimento” (26%).³

Com relação aos serviços de acolhimento institucional tradicionais, reconhece-se que depois da convivência familiar seria o caminho que melhor atenderia ao superior interesse da criança e do adolescente. Ocorre que oferecer este serviço como única opção para o público em tela é ignorar a realidade por eles vivida e suas subjetividades, como a forte ligação com a rua e a dificuldade de aderência às regras destes serviços.

Assim sendo, considerando-se estes como única possibilidade para crianças e adolescentes com relação de moradia e sobrevivência com as ruas, que por sua vez, têm dificuldades de adesão, não havendo nenhum serviço intermediário que atenda necessidades vitais mínimas, estas crianças e adolescentes acabam adoecendo e vindo a óbito, violando-se direitos fundamentais como a saúde e a vida.

Ressalta-se a falta de coerência após as sucessivas gestões municipais, com distintos projetos desde 1980, criando e extinguindo equipamentos.

Inevitável e imperiosa é a criação de um equipamento nestas condições, que o Conselho Nacional dos Direitos da Criança (CONANDA) e do Adolescente e o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) editaram resolução conjunta (nº 1 de 15 de dezembro de 2016), que acrescentou o subitem 4.6, no item 4, Capítulo III, do Documento “Orientações Técnicas: Serviço de Acolhimento para Crianças e

³ RIZZINI, I; VALE, J.B.; COUTO, R.M.B. Perfil amostral de crianças e adolescentes em situação de rua e acolhimento institucional no Brasil. 1.ed. Rio de Janeiro: CIESPI, 2020.



Adolescentes”, aprovado pela Resolução Conjunta nº 1, de 18 de junho de 2009, dos mesmos órgãos, que dispõe:

Crianças e adolescentes em situação de rua compõem um público que requer serviços que adotem estratégias diferenciadas de atendimento e níveis de cuidado peculiar, especialmente para aqueles que pernoitam nas ruas, permanecendo nestes espaços por períodos prolongados, afastados da residência de seus familiares ou responsáveis, estabelecendo com a rua uma relação semelhante àquela de moradia, estando associadas a esta situação diversas outras violações de direitos, como o trabalho infantil, a mendicância, a violência sexual infanto-juvenil, o consumo de álcool e outras drogas, a violência intrafamiliar, institucional e/ou urbana e o sofrimento mental. 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.

O instrumento normativo supracitado, ao definir crianças e adolescentes em situação de rua reconhece a complexidade e heterogeneidade que constitui esse público. Apesar de essas características também estarem presentes no público adulto que vivencia a condição de rua como espaço de sobrevivência ou moradia, crianças e adolescentes tornam a questão mais urgente em razão da fase do desenvolvimento que se encontram, exigindo do poder público ações ainda mais efetivas, especializadas e integradas, com prioridade absoluta, na forma do art. 227 da CF e do art. 4º, parágrafo único do ECA.

Art. 227 da CF. 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

**Núcleo Especializado da****Infância e Juventude**

convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

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

Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende:

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

O aumento da população em situação de rua no município de São Paulo, como uma expressão da questão social, não é uma novidade. No entanto, é inegável que a situação econômica vivenciada pelo país, a ausência de investimento nas políticas públicas, o desemprego e a pandemia, agravaram o, já preocupante, cenário social.

O enfrentamento desse complexo desafio, exige, como prevê a Política Municipal para as Pessoas em situação de Rua, a articulação das diversas Secretarias Municipais para oferta de diferentes serviços. No entanto, o que temos observado é que muitas vezes, as demandas do público infantojuvenil, a quem deveria ser assegurada a prioridade do atendimento e da destinação de políticas públicas, ficam ofuscadas pelas dos adultos, o que vai de encontro ao determinado pela Carta Magna e pelo ECA.

Em que pese a Política Municipal para as Pessoas em Situação de Rua se referir, brevemente, à prioridade do atendimento integral de famílias em situação de rua que tenham crianças e adolescentes em sua composição e à necessidade da construção de políticas para crianças e adolescentes em situação de rua articulada e coordenada com o Conselho Municipal da Criança e do Adolescente e com o Comitê Intersetorial da



Política Municipal para a População em Situação de Rua, a Política não contempla as especificidades desse público, especialmente quando tem os vínculos familiares rompidos.

Uma questão social complexa e delicada como esta demanda serviços, programas e ações eficazes. No entanto, ainda existe uma grande invisibilidade política relacionada a este segmento, ou seja, embora a responsabilidade do estado sobre esta população esteja prevista em uma série de instrumentos legais e planos governamentais, os direitos de crianças e adolescentes em situação de rua ainda carecem de aprimoramento, efetivação e monitoramento.⁴

É de se ressaltar que a situação de rua ou na rua, é um indicativo de que estas crianças e adolescentes, antes mesmo de vivenciarem essa realidade, sofreram com histórico de violações de direitos e a falta de proteção do Estado, que as levaram a esta condição de extrema vulnerabilidade. São inúmeras as situações de vulnerabilidade e violações as quais são submetidas, como por exemplo trabalho infantil, violência policial, insegurança alimentar, ausência de renda familiar, abuso de substâncias, fragilidade ou rompimento do vínculo familiar, abuso e exploração sexual, entre outras, e por esta razão necessitam de serviços especializados e intersecretariais que alcancem a complexidade desses determinantes sociais.

Não é possível considerar toda essa diversidade, complexidade e todas as peculiaridades que envolvem a fase de desenvolvimento e formação das crianças e adolescentes, bem como todos os atravessamentos sociais que impactam as suas vidas, sem garantir serviços específicos, especializados e direcionados ao atendimento exclusivo deste público.

A execução das atribuições técnicas e das responsabilidades dos serviços já existentes ficam extremamente dificultadas ao não ser oferecido um serviço específico para crianças e adolescentes, pois as demandas deste público são, na prática e em grande medida, suprimidas pelas apresentadas pelos adultos. Ademais, a especialização e aprofundamento do conhecimento das especificidades do primeiro público, bem como da rede de atendimento e dos serviços ofertados no Sistema de Garantia de

⁴ RIZZINI, I; COUTO, R.M.B. População infantil e adolescentes na rua: Principais temas de pesquisa no Brasil. In: Civitas – Revista de Ciências Sociais, 19 (1). Jan a abr 2019. <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2019.1.30867>



Direitos da Criança e Adolescente, também ficam prejudicadas e ofuscadas quando as intervenções são realizadas por um serviço misto que atenda ambos os públicos. Isso impacta negativamente na criação de vínculos ente profissionais e usuários, comprometendo a efetividade das ações e, antes disso, preterindo os atendimentos de crianças e aos adolescentes em relação aos adultos.

Considerando as especificidades e a complexidade das trajetórias de vida de crianças e adolescentes em situação de rua, diversos estudos destacam a necessidade de maior articulação em rede e do desenvolvimento de um trabalho intersetorial e interdisciplinar capazes de assegurar seus direitos, entre eles o de sua proteção integral. A ampliação do orçamento público destinado a essas ações, assim como uma maior participação da sociedade civil organizada neste debate, são elementos necessários para a oferta de serviços adequados a essa população. Além disso, recomenda-se a produção de dados e de estudos sistemáticos voltados para a compreensão do fenômeno e para o aprimoramento da ação dos órgãos públicos, tanto no que se refere à elaboração, quanto à implementação e o monitoramento das políticas públicas.⁵

Nesse sentido, além da urgência de uma política municipal específica para crianças e adolescentes em situação de rua, o PL 253/2021, **em sua versão original**, contempla importantes aspectos necessários para o atendimento integral de crianças e adolescentes. O PL propõe política ativa, voltada a reconhecer crianças e adolescentes como sujeitos de direitos e a garantir espaços de convívio adequados ao perfil deste público. Nota-se que pretende qualificar serviços, por meio do planejamento e coordenação de ações, prevendo ações de enfrentamento ao trabalho infantil e linhas de financiamento e estímulo a criação de programas, tudo no intuito de promoção de sobrevivência digna e fortalecimento de oportunidades de efetiva inclusão, visando a continuidade de serviços por norma a ser observada pelo Poder Executivo.

⁵ RIZZINI, I.; COUTO, R.M.B. População infantil e adolescente em situação de rua no Brasil: análises recentes. 1ed. Rio de Janeiro: CIESPI, 2018. Disponível em: http://www.ciespi.org.br/media/Pesquisas%20e%20Políticas%20Publicas/Cad_2_CIESPI_FAPERJ.pdf



Tecnicamente, o PL está em perfeita consonância formal com o ordenamento jurídico vigente e respeita a divisão de competências do Poder Legislativo e Executivo, ao estabelecer critérios sérios para que esta política seja efetivamente implementada.

Ademais, é adequado sob o ponto de vista metodológico, ao reconhecer a especificidade de crianças e adolescentes em situação de rua e na rua, compreendendo globalmente a questão como violação mais ampla de direitos. A complexidade do tema exige políticas públicas efetivas e integradas com ofertas de serviços especializados que atendam às necessidades do público infantojuvenil e possibilitem a superação da condição de vulnerabilidade a que está submetido.

Reconhece que o “tempo” de adesão a políticas públicas pelo público infanto juvenil é diferenciado, devendo ser feito de forma gradativa, com construção de vínculos de confiança e respeitando-se as individualidades.

Considera – até pela violação global de direitos – a importância do envolvimento de diversos atores na construção e execução da política, visando a criação de fluxo contínuo entre os diversos órgãos do Sistema de Justiça, Segurança Pública e Conselhos Tutelares, além de garantir participação dos movimentos ligados à população em situação de rua.

Ante ao exposto, o PL, **em sua versão original**, apresenta o urgente compromisso e representa um importante e indispensável cuidado com as crianças e adolescentes a ser firmado pelo município de São Paulo. É salutar a consolidação da Política Municipal para Crianças e Adolescentes em Situação de Rua e na Rua para garantir o acesso aos serviços, às diferentes políticas públicas, bem como o cuidado e proteção a este público de forma efetiva e integral. Serviços mistos, como os já existentes, não conseguirão se especializar para atender as demandas específicas e



**DEFENSORIA PÚBLICA
DO ESTADO DE SÃO PAULO**



Núcleo Especializado da

Infância e Juventude

poderão preterir as crianças e adolescentes em relação aos adultos, contrariando a prioridade deste primeiro público, conforme disposto na Constituição Federal.

ANA CAROLINA OLIVEIRA Assinado de forma digital por ANA
GOLVIM SCHWAN CAROLINA OLIVEIRA GOLVIM
MOREIRA:12480598756 SCHWAN MOREIRA:12480598756
Dados: 2022.06.22 15:11:08 -03'00'

ANA CAROLINA O. G. SCHWAN MOREIRA

Defensora Pública do Estado

Coordenadora do Núcleo Especializado da Infância e Juventude

LIGIA MAFEI Assinado de forma digital por
GUIDI:22653950804 LIGIA MAFEI GUIDI:22653950804
Dados: 2022.06.23 15:06:41 -03'00'

LIGIA MAFEI GUIDI

Defensora Pública do Estado

Coordenadora Auxiliar do Núcleo Especializado da Infância e Juventude

Camila Cristina dos Santos - Assistente Social Assinado de forma digital por Camila Cristina dos Santos -
CRESS/SP 35.938 - Agente de Defensoria Assistente Social CRESS/SP 35.938 - Agente de Defensoria
Dados: 2022.06.23 09:54:03 -03'00'

CAMILA CRISTINA DOS SANTOS

Assistente Social - Agente de Defensoria Pública

Núcleo Especializado da Infância e Juventude