

# POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS AO ATENDIMENTO INTEGRAL DE MÃES E CRIANÇAS EM SITUAÇÃO DE RUA NA CIDADE DE SÃO PAULO

---

## PUBLIC POLICIES RETURN TO INTEGRAL CARE OF MOTHERS AND CHILDREN IN STREET SITUATION IN THE CITY OF SÃO PAULO

---

Janaína Dantas Germano Gomes

Mestre em Direitos Humanos pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

Juliana Rocha Miranda

Graduanda em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

Laura Cavalcanti Salatino

Graduanda em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

Paloma de Lima Santos

Graduanda em Gestão de Políticas Públicas pela Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo.

**Resumo:** O texto organiza-se, assim, pela exposição da metodologia empregada para levantamento de dados quantitativos e qualitativos, seguida da consolidação dos dados de cam-

po e da descrição do aparato legislativo que estrutura a política do ponto de vista institucional. Assim, a partir de análise comparativa desses registros, das impressões apontadas so-

bre a pessoalidade e imediatidade das relações das equipes com as usuárias, esse artigo propõe-se a analisar as possibilidades das políticas públicas de acolhimento para gestantes e mães acompanhadas de suas filhas no município de São Paulo.

**Abstract:** The text is then organized by the methodology used to collect quantitative and qualitative data, followed by the consolidation of the field data and the description of the

**Palavras-chave:** Infância. Maternidade. Situação de rua. Políticas Públicas. Judiciário. Grupo de Trabalho 19 - Direitos Fundamentais e Políticas Públicas Municipais

legislative apparatus that structures the policy from the institutional point of view. Thus, from a comparative analysis of these records, from the impressions pointed out about the personality and immediacy of the team's relations with the users, this article proposes to analyze the possibilities of the public policies of reception for pregnant women and mothers accompanied by their daughters in the municipality from Sao Paulo.

**Keywords:** Childhood. Maternity. Street situation. Public policy. Judiciary. Working Group 19 - Fundamental Rights and Municipal Public Policies

1. INTRODUÇÃO - 2. CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS: MAPEAMENTO DE DADOS OFICIAIS E ANÁLISE QUALITATIVA - 3. PANORAMA INSTITUCIONAL DO FLUXO PARA GESTANTES EM SITUAÇÃO DE RUA E DA POLÍTICA DE ACOLHIMENTO PARA MÃES E SUAS FILHAS - 4. A PERSONIFICAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E A CENTRALIDADE DO MOMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO PARA SUA CONFIGURAÇÃO - 5. ATORES DAS PONTAS: AS EQUIPES DE ATENDIMENTO NOS CENTROS DE ACOLHIDA - 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS - 7. NOTAS - 8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

## 1. INTRODUÇÃO

O presente artigo é decorrente de uma pesquisa coletiva realizada por

alunas<sup>1</sup> da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, no bojo das atividades do grupo de extensão denominado Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama<sup>2</sup>. O grupo tem como tema de trabalho e estudo a população em situação de rua no centro da cidade de São Paulo. Ao debruçar-se sobre as mulheres em situação de rua, em específico, o grupo deparou-se com uma violação recorrente no que diz respeito ao convívio com seus filhos e filhas, que, ao nascer, são separados destas mulheres sob os argumentos de “inaptidão para a maternidade” ou “risco para as crianças”.

Ao passo em que a maternidade é um assunto comumente tratado em textos feministas, principalmente em artigos que tratam sobre maternidade compulsória e direitos reprodutivos, a condição de vulnerabilidade das mulheres em situação de rua as coloca em outro extremo do debate: as mulheres a quem é negado o direito do exercício da maternidade.

Ao estudar as possibilidades efetivas para que mulheres em situação de rua e/ou uso de drogas que desejam permanecer com suas filhas exercitem a maternagem de uma maneira segura e amparada, o grupo diagnosticou um fluxo de atuação estatal que por vezes se mostra despreparado para as especificidades desse público - o que envolve atores dos setores da saúde, da assistência social e do Judiciário e que se orienta, muitas vezes, pela determinação de separação de mãe e bebê, em detrimento da proteção destes laços.

A descrição do fluxo, ainda em uma zona cinzenta na cidade de São Paulo, passa pela compreensão da posição enfrentada pelas mulheres nesse contexto. Quantificando 16%<sup>3</sup> da população em situação de rua - segundo os dados oficiais, são 1110 mulheres em situação de rua e 1213 em situação de acolhimento - elas estão, ainda mais que os homens, expostas à violência, a doenças sexualmente transmissíveis e desafios no que diz respeito à saúde. Além disso, existe uma tendência geral que, para chegar nesse quadro de extrema vulnerabilidade, mulheres passem por mais rupturas e quebras de vín-

culos, o que torna mais difícil sua adesão a tratamentos de saúde e acompanhamentos socioassistenciais (RIOS, 2017).

Passando ao largo do debate sobre acesso a métodos anticoncepcionais, ao aborto legal e à proteção à dignidade sexual nas ruas, o foco da pesquisa são mulheres que, quando se descobrem grávidas, desejam permanecer com a criança. Superadas as dificuldades de acesso ao acompanhamento pré-natal, pelo serviço de saúde municipal, duas possibilidades seguem-se ao parto: a permanência de mães e bebês juntas ou sua separação.

A primeira situação costuma ser ocasionada pela reaproximação com a família extensa ou acolhimento institucional em equipamentos especializados para as duas. Já a segunda é concretizada por uma série de decisões dos profissionais que atuam diretamente nesses casos. Com frequência, ainda nas maternidades, ocorre acionamento da Vara da Infância, onde, sob o argumento de proteção aos direitos da criança, opera-se o acolhimento da mãe e da bebê em equipamentos separados - o que é seguido, no mais das vezes, pelo retorno da mãe às ruas e a entrega da bebê para adoção.

A conclusão dos processos judiciais - criticados por diversos interlocutores por serem rápidos e pouco instruídos em matéria de provas - apenas excepcionalmente é pela manutenção da criança com a família natural ou extensa. A solução mais frequente é o abrigamento das crianças seguido da destituição do poder familiar. Em desacordo com disposições legais e normativas técnicas, na fala local dos magistrados e equipes de atendimento multidisciplinar, é comum que as destituições decorram do entendimento que a situação de vulnerabilidade da mãe, seja pela situação de rua e/ou pelo uso de drogas, inviabiliza o exercício seguro da maternidade.

Além disso, a demora para a reabilitação da mãe e da família extensa seria extremamente danosa à criança. Assim, o superior interesse da crian-

ça e sua priorização absoluta seriam atendidos por meio da separação e adoção da criança, em uma família onde ela teria, hipoteticamente, “melhores chances”. Outro argumento suscitado para sustentar a separação e posterior destituição é a falta de equipamentos e vagas voltados para o atendimento e amparo dessas mulheres e suas filhas conjuntamente, de modo que o abrigo da criança e sua posterior adoção seriam “o caminho mais viável” diante das políticas hoje existentes.

Destaca-se, portanto, que a ausência de políticas públicas promovidas pelo Estado para a priorização da manutenção de mães e bebês juntas, coloca-o como violador de direitos, quer seja pelas consequências da opção dos profissionais das pontas<sup>4</sup> da rede de atendimento no contato com estas famílias, seja pela omissão em proporcionar acolhimento e amparo às mães e crianças. Essa ausência, contudo, não é absoluta: na cidade São Paulo, existem equipamentos que acolhem mulheres gestantes e com filhas, ainda que poucos deles sejam específicos para esse público.

Para buscar conhecer e compreender melhor essas políticas, além de dados sobre a demanda e oferta de vagas, buscou-se conhecer a dinâmica dos Centros de Acolhida municipais e de suas equipes. O escopo do presente artigo é, dentro de um projeto coletivo mais amplo, descrever **o contato com os centros de acolhida e a reflexão, a partir do direito, das dinâmicas da implementação e atuação das políticas públicas municipais.**

A centralidade do momento de implementação da política e a relevância da atuação das equipes demonstraram-se fatores fundamentais na configuração desses equipamentos e do tipo de serviço prestado. A implementação da política de acolhimento não implica simplesmente a execução de uma decisão anterior, mas o próprio momento de criação da política: as poucas diretrizes oficiais que existem dão margem à substancial discricionariedade na execução das políticas a quem atua na ponta, diretamente com a po-

pulação atendida, como as gestoras, educadoras sociais e psicólogas dos Centros de Acolhida, o que pôde ser observado em campo.

Por meio de entrevistas e observação *in loco*, o grupo pôde vislumbrar ao longo da pesquisa, que visava compreender o fluxo de encaminhamento das mulheres aos equipamentos, as ações e interações entre as implementadoras da política e as mulheres usuárias dos equipamentos. Esta oportunidade de contato tornou possível a escrita deste texto, que se propõe a descrever e refletir acerca da efetividade do Estado no atendimento a essa população a partir desta vivência.

O texto organiza-se, assim, pela exposição da metodologia empregada para levantamento de dados quantitativos e qualitativos, seguida da consolidação dos dados de campo e da descrição do aparato legislativo que estrutura a política do ponto de vista institucional. Assim, a partir de análise comparativa desses registros, das impressões apontadas sobre a pessoalidade e imediatidade das relações das equipes com as usuárias, esse artigo propõe-se a analisar as possibilidades das políticas públicas de acolhimento para gestantes e mães acompanhadas de suas filhas no município de São Paulo.

## 2. CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS: MAPEAMENTO DE DADOS OFICIAIS E ANÁLISE QUALITATIVA

### Mapeamento de dados oficiais

Para compreender as políticas públicas municipais, o grupo buscou conhecer a demanda feminina por vagas em Centros de Acolhida e a quantidade de vagas oferecidas pelo município, a partir da perspectiva do poder público. O levantamento quantitativo desses dados mostrou-se premente, já que a falta de equipamentos que possibilitem o acolhimento conjunto de mães e bebês compõe, como já descrito,

parte significativa das justificativas trazidas por atores do fluxo para a separação e destituição precoce.

O mapeamento do quadro de acolhimento para mulheres com suas filhas revelou-se complexo, tendo em vista que os dados apresentados pela prefeitura nos sites oficiais são pouco conclusivos<sup>5</sup>. Quanto aos desafios para a compreensão desses números, podemos elencar os seguintes: a) as informações nas tabelas fornecidas que dizem respeito às vagas em albergues mistos não esclarecem quantas vagas são ocupadas por mulheres; b) albergues femininos, que abrigam mulheres e crianças, não descrevem quantas vagas são ocupadas especificamente por mulheres, gestantes ou acompanhadas de bebês; c) os dados sobre o número de vagas disponíveis em programas como “Família em Foco” ou “De Braços Abertos”, que incluem todos os entes da famílias, não esclarecem quantas vagas são ocupadas por mulheres sozinhas, gestantes, ou com seus filhos pequenos. Desse modo, não é possível saber, pelos dados disponíveis, quantas são as vagas de fato ocupadas por mulheres e, assim, calcular o déficit de vagas considerando-se o dado de 1110 mulheres em situação de rua no município.

Em busca de maior precisão, o grupo acionou a Prefeitura por meio do portal e-SIC - criado por determinação da Lei de Acesso à Informação (Lei n.º 12.527/2011) - para que fornecesse informações sobre as políticas públicas, equipamentos e serviços voltados para mulheres gestantes em situação de alta vulnerabilidade social, em especial no tocante ao uso de drogas e situação de rua.

As respostas obtidas foram genéricas. Informou-se que o atendimento é conjuntamente realizado pela Secretaria de Saúde e pela Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social, além de listarem alguns programas. Ainda, trataram essas políticas como parte de uma

política ampla voltada à cidadã mulher, elencadas no site da Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres<sup>6</sup>. No entanto, a partir desta metodologia, não foi possível estabelecer a quantidade exata de vagas especificamente voltadas para mulheres e a auferição do déficit de vagas, a partir do número de mulheres contabilizado em situação de rua.

Tendo em vista o cenário no qual a insuficiência de políticas públicas serve de argumento para as destituições de poder familiar, a fragilidade dessas informações é um problema. De um lado, contribui para o desconhecimento do magistrado e das equipes multidisciplinares acerca da rede e dos possíveis encaminhamentos para assegurar direitos à mãe e à bebê. De outro lado, dificulta a fiscalização e reivindicação de criação de vagas ou de garantia de encaminhamentos, que poderia ser realizada por atores de defesa de direitos, como a Defensoria Pública ou os Movimentos Sociais.

Apesar disso, os próprios dados oficiais apontam que a estrutura da política de acolhimento prioriza a separação de mães e bebês: existem 2.600 vagas para crianças desacompanhadas e 2.796 vagas para mulheres em situação de rua, independente de serem elas gestantes e/ou acompanhadas de seus filhos.

### **Dados levantados sobre a política de acolhimento**

Embora existam problematizações em relação à metodologia<sup>7</sup>, o Censo Municipal da População em Situação de Rua de 2015 (FIPE, 2015) é o parâmetro oficial de contabilização. Segundo consta do produto final, existem 15.905 pessoas em situação de rua no município, sendo 7.335 nas ruas e 8.570 em acolhimento. Desse total, 2.326 são do sexo feminino. Ainda, foram contabilizadas 403 crianças (0 a 11 anos) e 102 adolescentes (12-17 anos).

Uma das problematizações do censo diz respeito justamente à contagem de crianças e adolescentes: não são consideradas como em situação de rua, pela metodologia adotada, crianças internada em Serviços de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes (SAICAS), ainda que o fato da família estar nas ruas seja a justificativa do acolhimento - o que, por exemplo, aconteceu em 128 casos entre dezembro de 2014 e março de 2015 (FIPE, 2015).

Os SAICAS têm maior número de equipamentos e vagas do que a rede para mães com crianças e/ou famílias. São 133 serviços com 2.660 vagas, divididos em três grupos: (I) Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes - 122 serviços, 2.440 vagas; (II) Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes de 0 a 6 anos - 5 serviços, 100 vagas; (III) Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes para Apoio à Central de Vagas da SMADS (6 serviços, 120 vagas).

De outra parte, existem 9 Centros de Acolhida Especial para Mulheres em Situação de Rua, com 756 vagas; 5 Centros de Acolhida para Mulheres em Situação de Violência, com 100 vagas; 1 Centro de Acolhida Específico para Gestantes, Mães e Bebês, com 100 vagas; 1 Centro de Acolhida para Mulheres Imigrantes, com 300 vagas.

### **As visitas em Centros de Acolhida**

Outra abordagem da pesquisa consistiu no direcionamento do olhar para o contexto fático, por meio de visitas a equipamentos de acolhimento para mulheres, com o objetivo de conhecê-los e compreender sua presença no fluxo de encaminhamento de mulheres gestantes e puérperas, acompanhadas ou não de suas bebês. Nessas oportunidades de visita, foi possível também registrar um pouco dos elementos

do cotidiano destes espaços, muitas vezes ausentes dos discursos oficiais (BECKER, 2014). As visitas foram feitas pelas alunas que compõem a Clínica de Direitos Humanos em parceria com a Defensoria Pública do Estado (DPE), que realizou as visitas no uso de suas atribuições legais, e, ao longo de seis meses, foram visitados 10 Centros de Acolhida na cidade de São Paulo.

O grupo buscou, assim, junto à DPE, avaliar quais as possibilidades de atendimento que os equipamentos existentes na cidades fornecem a essa população, através da visitação do espaço e conversas com as equipes e usuárias. Após as visitas, foram elaborados relatórios individuais acerca das impressões das alunas sobre os equipamentos e equipes, descrições densas, com o potencial epistemológico de evitar inferências e suposições (BECKER, 2014).

A partir da elaboração desses materiais, foram feitas comparações entre os equipamentos, assim como com o panorama institucional da política de acolhimento. Isso possibilitou a realização de análises empíricas, com base na bibliografia acessada, a respeito da implementação das políticas públicas, das profissionais que trabalham nas pontas, assim como das interações que se constroem nesses espaços e sua influência no modo com a política pública se dá no município.

### **Os Centros de Acolhida**

Em termos de estrutura interna, os Centros de Acolhida são formados por equipes de atendimento compostas por uma gerente, assistentes sociais, psicólogas e educadoras, além de agentes operacionais e técnicos, cozinheiras e seguranças. O número de vagas nos centros é bastante variado, bem como a relação entre a quantidade de mulheres e a de crianças. Por conta dessa variação numérica, as estruturas dos

albergues também são muito diversas: desde prédios com vários andares a casas térreas e amplas; quartos com capacidade para um número grande de mulheres e crianças a quartos menores e mais intimistas.

O regime de regras nos Centros de Acolhida varia de equipamento para equipamento, como no caso das normas a respeito do período em que é permitido que a mulher frequente o espaço: em alguns centros, a mulher pode ficar o dia inteiro no local, em outros, durante o dia ela só pode ficar em áreas comuns e não nos quartos, e em outros, ainda, ela deve sair durante todo o dia, podendo voltar apenas no final da tarde. As regras também variam sobre o tempo máximo de acolhimento, sobre a possibilidade de visitas, sobre relacionamentos homoafetivos etc.

Segundo o observado, as configurações diversas nesses espaços têm relação profunda com o formato e as orientações ideológicas das equipes que trabalham nos Centros de Acolhida. É comum que equipes estabeleçam regras mais ou menos restritivas sobre as possibilidades de saídas das mulheres acolhidas, para lazer especialmente, de acordo com suas próprias noções acerca do que é o exercício ideal da maternidade, por exemplo. A estrutura do albergue também reverbera entendimentos diferentes das funcionárias e principalmente das gerentes sobre as alternativas conferidas a essas mulheres: há locais, por exemplo, com salas de estudos ou de artes e outros onde as opções de atividades são restritas à sobrevivência e cuidados com as crianças. Tampouco há padronização no tipo e quantidade ou tipo de alimentação ofertada às mulheres e crianças, sendo que alguns equipamentos dispõem de cozinhas próprias e outros adquirem de prestadores de serviços especializados os alimentos para mulheres e crianças.

A fala local é bastante reveladora sobre a forma como se configu-

ra a política pública: é recorrente que os Centros de Acolhida sejam descritos como espaços que devem ser minimamente confortáveis, para que os direitos das usuárias sejam garantidos, mas ruins o suficiente para que as mulheres “não se acomodem”, isto é, busquem reestruturar suas vidas a partir de outros mecanismos. Esse tipo de fala justifica e argumenta contra as demandas trazidas pelas mulheres pela melhora do equipamento e do atendimento oferecido e coloca profissionais e mulheres acolhidas diante de um impasse sobre a própria concepção do que é, ou como deve ser, um centro de acolhimento para mulheres e crianças em situação de rua.

Em alguns albergues, ainda, há uma rígida divisão dos espaços para “mães” e para “solteiras” - em campo, *mães* são mulheres que estão acolhidas com suas filhas e *solteiras* aquelas acolhidas sozinhas. Não necessariamente as *solteiras* não possuem companheiros ou companheiras e muitas, inclusive, são mães, mas não estão abrigadas com suas filhas. Esse modo de classificar, ainda que não corresponda à real situação dessas mulheres, implica numa separação entre elas e em consequências significativas na forma como se regulam e ocorrem as interações no Centro de Acolhida.

O cuidado com as crianças é colocado exclusivamente a cargo das *mães*, não há membros da equipe que ajudem nas tarefas de alimentar, dar banho, trocar fraldas ou supervisionar durante a recreação. Assim, em face da falta de vagas em creches e de alternativas para cuidado das crianças, as *mães* precisam dedicar-se o tempo todo a elas. Trata-se do fenômeno da hipermaternidade (BRAGA (coord.), 2015), ou seja, uma vivência em tempo integral da maternidade, uma vez que todos os espaços ocupados pelas *mães* no equipamento envolvem cuidado e convivência com suas filhas. Essa dedicação integral inibe possibilidades de construção de autonomia - enunciadas, nas vi-

sitas, como busca por emprego e cursos profissionalizantes - além de privá-las de sua individualidade.

Ainda que as construções dos profissionais que repercutem no equipamento não necessariamente impliquem em benefícios para as usuárias, esse contato imediato e pessoal, típico dos profissionais de nível de rua (LIPSKY, 2010), entre a equipe e mulheres em situação de rua permite um conhecimento amplo de suas histórias e contextos. A aproximação e humanização dessas mulheres implica na compreensão de suas demandas de uma forma mais complexa e completa, associando-as a outros fatores. Conseqüentemente, isso permite aos profissionais um atendimento mais específico aplicado aos casos, o que impacta significativamente na vida dessas mães e crianças.

### **3. PANORAMA INSTITUCIONAL DO FLUXO PARA GESTANTES EM SITUAÇÃO DE RUA E DA POLÍTICA DE ACOLHIMENTO PARA MÃES E SUAS FILHAS**

No Artigo 6.º da Constituição Federal, encontra-se - juntamente com educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social - a “proteção à maternidade e à infância” como direito social. Além disso, o Artigo 227, estabelece:

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.

Em termos de legislação ordinária, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) estabelece o direito à convivência prioritária com a família (Art. 19), além de elencar a prevalência da família como um dos princípios orientadores de sua aplicação (Art. 100, inciso X). Nesse sentido, foi editada a Resolução Conjunta CNAS/CONANDA n.º 1, de 13 de Dezembro de 2006, que cria o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária.

Importante mencionar que o uso de drogas e a pobreza não justificam destituição do poder familiar. O Artigo 19 do ECA, desde o Marco Legal da Primeira Infância (Lei n.º 13.257/2016), substituiu a prescrição de que o ambiente de criação deva ser “livre de pessoas dependentes de substâncias entorpecentes” por “um ambiente que lhes proporcione desenvolvimento integral”. Além disso, a falta ou carência de recursos materiais não constitui motivo para destituição do poder familiar (Art. 23).

A separação entre mães e bebês no contexto de alta vulnerabilidade social das ruas tem aumentado sua visibilidade ante às políticas públicas e atores do Judiciário. Buscando esclarecer qual a interpretação mais protetiva, segundo o ordenamento jurídico pátrio, os Ministérios da Saúde e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome editaram nota técnica conjunta (001/2016) que estabelece um fluxo de atendimento para mães e gestantes em situação de rua e/ou uso de drogas.

A nota reitera as prescrições do ECA e ressalta a importância do trabalho conjunto em saúde e assistência social para garantir direitos de mulheres usuárias de álcool e outras drogas. Prescreve, portanto, o esforço para manutenção dos vínculos, ao colocar a busca pela alocação da criança na família extensa como esforço obrigatório antes da separação e consequente acolhimento institucional.

Dessas disposições extrai-se a importância que o ordenamento jurídico dá à permanência da mãe e bebê juntas: a destituição do poder familiar deve ser excepcional. Antes de aplicá-la, portanto, é preciso que sejam mobilizados todos os recursos disponíveis em assistência, saúde e educação, para propiciar amparo e condições de maternagem segura. Nesse sentido, seguindo parâmetros federais, como a Lei Orgânica da Assistência Social (Lei n.º 8.742 de 1993), o município de São Paulo conta com um aparato normativo de acolhimento.

A Lei n.º 12.316/97, que institui a política local de acolhimento (Art. 4.º, II), tem como um de seus princípios norteadores a subordinação da dinâmica do serviço à garantia da unidade familiar (Art. 3.º, inciso V). Ela é regulamentada pelo Decreto n.º 40.232/2001, segundo o qual é a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) a responsável pelo acolhimento provisório (Art. 1.º), que tem por objetivo o acesso à rede de serviços socioassistenciais e, sobretudo, auxiliar na saída das ruas (Art. 2.º).

Ainda, o decreto dispõe que a operacionalização dos centros de acolhida pode ser feita diretamente pela prefeitura ou por contratos e convênios de prestação de serviços com associações civis de assistência social devidamente registradas no Conselho Municipal da Assistência Social (Art. 3.º)

O acesso aos centros de acolhida ocorre por encaminhamento do Serviço Especializado de Abordagem Social (SEAS), que pertencem aos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua (CREAS POP) e da Central de Atendimento Permanente e Emergência (CAPE), o encaminhamento também ocorrem através do acionamento da central 156 ou por procura espontânea. E as vagas fixas, que seriam ideais para as gestantes e mulheres

com suas bebês, geralmente são geridas pelo CREAS.<sup>8</sup>

Os Centros de Acolhida municipais se organizam a partir de parcerias entre o poder público e entidades sociedade civil, como as Organizações Sociais (OSs) e Organizações de Interesse Público (OCIPs), as quais, em geral, têm mais de uma atuação de atendimento à população em situação de rua. Essas parcerias são formalizadas por meio do regime de mútua cooperação, como termos de colaboração, fomento ou acordo de cooperação, o que as responsabiliza pelo uso dos recursos públicos.<sup>9</sup>

#### **4. A PERSONIFICAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E A CENTRALIDADE DO MOMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO PARA SUA CONFIGURAÇÃO**

A análise entre as interações das profissionais dos Centros de Acolhida foi uma maneira interessante para se compreender a ação efetiva do Estado no acolhimento dessa população. É de se considerar, em primeiro lugar, que as equipes ocupam uma posição essencial na promoção dos direitos de cidadania dessas mulheres. De um lado, elas fornecem benefícios públicos diretamente, por meio da prestação do serviço. De outro, eles mediam a relação das usuárias do equipamento com o Estado (LIPSKY, 2010).

Além disso, o entendimento das equipes sobre as formas que o equipamento deve ter, bem como sobre como se estrutura seu atendimento, são o que efetivamente constrói a política pública. Por insuficiência de diretrizes sobre acolhimento de mães e bebês ou pela falta de precisão das que existem, as decisões individuais das gerentes e demais funcionárias - isto é, o momento da implementação - é o que determina sanções e benefícios às usuárias do serviço, além de indicar quem terá ou não acesso ao direito, conforme discutido por Lipsky (2010).

Existem casos, por exemplo, de mulheres que não são encaminhadas pelo Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) aos abrigos, mas vão direto ao equipamento para pedir por uma vaga. Nesses casos, a funcionária pode decidir se aquela mulher fica emergencialmente ou se deve procurar o serviço de assistência social e essa decisão implica no ingresso ou não no equipamento e nas possibilidades que essa entrada acarreta. A falta de diretrizes e guias práticos para esse tipo de situação não somente possibilita, mas exige a discricionariedade das equipes para preencher essas lacunas e viabilizar a prática do serviço.

Discricionariedade, enquanto conceito jurídico, é definida como:

“o modo de disciplina normativa da atividade administrativa que se caracteriza pela atribuição do dever-poder de decidir segundo a avaliação da melhor solução para o caso concreto, respeitados os limites impostos pelo ordenamento jurídico” (JUSTEN FILHO, 2014).

Essa definição dá força ao momento da decisão da política, num paradigma de escolha racional, que deverá ater-se aos limites da lei na persecução dos objetivos constitucionais. No caso das burocratas a nível de rua, no entanto, discricionariedade diz respeito a decisões cotidianamente tomadas diante de casos concretos, demandas suscitadas pelo público atendido, em face do caráter imediato e pessoal do atendimento prestado (LIPSKY, 2010).

Assim, o exercício dessas escolhas pelas funcionárias aponta, por um lado, para uma maior capacidade de adaptação do serviço às necessidades das usuárias. Essas são as profissionais com maior contato com essas demandas e conseqüentemente com competência para levá-las a cabo, o que proporciona maior efetividade na concretização dos objetivos da política. Por outro lado, essa mesma discricionariedade, sobretudo em face da falta

de fiscalização e controle, pode gerar arbitrariedades, narradas em campo pelas usuárias como transferências de equipamentos realizadas por gerentes para penalizar aquelas em desacordo com as pretensões da equipe, ou mesmo o acionamento da Vara da Infância ou do Conselho Tutelar para as que não exercerem a maternagem da forma como a equipe a entender mais adequada.

Esse fator que personifica a política pública na equipe estabelece uma noção própria acerca do Centro de Acolhida como equipamento de garantia de direitos e o submete, muitas vezes, a uma lógica assistencialista ou até mesmo demasiadamente hierárquica. No discursos das equipes, é usual que os benefícios concedidos às usuárias sejam entendidos como favores que lhes estão sendo prestados, o que culmina na ideia de que as mulheres acolhidas devem necessariamente ser gratas à equipe. Opera-se assim em uma lógica clientelista (LOTTA, 2012), a partir da qual ocorre uma relação assimétrica de poder, com aparente solidariedade mútua, que se caracteriza pelas noções de favor e gratidão.

A partir dessa construção, as ações individuais da gerente e das demais funcionárias do equipamento tornam-se o comportamento da agência pela qual respondem e representam (LIPSKY, 2010), personificando a política pública. Tendo em vista a centralidade desse atores de ponta, que representam o momento de implementação da política, fica patente a sua importância como um componente interrelacional nesse processo, uma vez que esses atores estão em constantes trocas com as formuladoras do serviço, mas também com as usuárias, o que exige a sensibilidade e preparo.

## **5. ATORES DAS PONTAS: AS EQUIPES DE ATENDIMENTO NOS CENTROS DE ACOLHIDA**

Dada a importância das trabalhadoras das pontas na construção das

políticas de acolhimento, faz-se de extrema importância lançar olhar sobre elas e suas condições de trabalho. Maior parte das equipes é formada por mulheres, o que vai ao encontro das discussões sobre feminização das profissões de “cuidado”. Além disso, quase todas as equipes “eram novas”, isto é, haviam assumido a gestão do equipamento há pouco tempo, o que levanta questões sobre o tipo de vinculação que constroem com as usuárias e sobre o preparo que possuem para lidar com a complexidade do trabalho .

Em quase todas as falas, a escassez de recursos, materiais e humanos apareceu como fator de dificuldade para o atendimento: falta infraestrutura, faltam materiais, as equipes são pequenas frente à quantidade de usuárias. Além disso, há uma cobrança constante frente a essas equipes tanto por parte das instâncias de comando - SMADS e Secretaria de Governo - como pelas próprias usuárias, que têm com as funcionárias do Centro de Acolhida um contato imediato e pessoal do atendimento - muitas vezes o único que terão com o Estado (LIPSKY, 2010). Assim, é comum que as mulheres brigadas esperem da equipe soluções para seus problemas, embora estes sejam de extrema complexidade e exigem construções multissetoriais.

Há que se falar, ainda, na dificuldade em instrumentalizar adequadamente as profissionais que serão responsáveis por esse trabalho e, assim, acabam sendo a efetiva política para essas mulheres. Embora exista previsão de capacitação das agentes de políticas pública municipais, inclusive no que se refere ao preparo psicológico, pela SMADS (Art. 9.º do Decreto n.º 40.232/2001), as equipes com frequência diziam que eram “novas” e, por isso, ainda estavam aprendendo a lidar com as dificuldades que surgiam no cotidiano.

Sobre a separação de mães de bebês, algumas tinham muitas dúvidas sobre o que podia ser feito, do ponto de vista jurídico, em relação às decisões das maternidades, do Judiciário e sobre qual o papel que os Centros de

Acolhida deveriam desempenhar nesse fluxo. Isso chama atenção para a importância de sensibilizar e capacitar as agentes.

É importante que se destaque que a lógica assimétrica de poder apontada (LOTTA, 2012), que implica em dificuldades para as mulheres acolhidas, no acesso a seus direitos e acolhimento, reverbera, também, na prestação de serviço por parte das funcionárias.

Se por um lado as lógicas de assistencialismo colocam as profissionais em uma situação de poder em relação às usuárias, ao vislumbrarem as limitações deste poder na ajuda efetiva às pessoas, ao realizarem a incapacidade de “resolução” dos problemas do outro, às profissionais verbalizam noções de sofrimento, dentro das instituições por tentarem transformá-las, e dentro de si, ao vivenciarem elas mesmas sofrimentos, dores e angústias a que têm acesso em seu trabalho de cuidado com o outro.

O estresse emocional, os afastamentos e até desligamentos do trabalho em razão da forte carga emocional demandada são definidos como Fadiga da Compaixão, um fenômeno caracterizado pela fadiga emocional e física resultante da compaixão que os profissionais de socorro vivenciam no seu trabalho com pessoas que estão em sofrimento físico e/ou mental (LAGO; CODO, 2010).

Importante destacar que os serviços de encaminhamento para as vagas no centro de acolhida encontram-se distanciados da gestão das vagas e do acompanhamento de sua atribuição e muitas das funcionárias criticam a ausência de garantia na atribuição de vagas ou a transparência em uma lista de espera para esta atribuição, uma vez que elas estão diante das urgências e, por vezes, não têm como atuar, sendo esta uma das fontes contínuas do estresse emocional de seu trabalho. Uma mulher, gestante ou acompanhada de suas filhas, por exemplo, que busque diariamente vagas em centros de

acolhimento e não obtenha êxito, não ingressa em uma lista para que, quando houver disponibilidade, seja acolhida. É preciso que ela busque cotidianamente, logo pela manhã, as vagas disponíveis, e desloque-se pela cidade para ser acolhida.

A circulação de jovens entre as ruas, casas de familiares e instituições de acolhimento (RUI, 2010; FONSECA, 2006) consolida-se como importante elemento de reflexão sobre essas vidas e trajetórias, que causa sofrimento emocional para as pessoas atendidas pelos serviços, mas também para as profissionais envolvidas no atendimento (RUI, 2010).

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A sensibilidade que permeia o assunto abordado nesse texto é profunda, vez que as histórias coletadas, muitas vezes, envolvem rompimento de vínculos e redução dessas mulheres às condições de situação de rua e/ou usuárias de drogas, aspectos que as afastam do status de “mãe ideal”. Tal fato leva ao questionamento sobre as reais possibilidades para o exercício de uma maternidade voluntária, segura, prazerosa e socialmente amparada (MATTAR e DINIZ, 2012) e sobre o papel do direito na garantia dessa prerrogativa.

Conforme o já pontuado, existem normativas que tratam do direito dessas mulheres à maternidade, bem como do direito das crianças à convivência com a família de origem, abordando a manutenção desses vínculos como prioridade. Contudo, para que o prescrito se verifique na prática, é necessário o fornecimento de suporte institucional para que essas famílias tenham a possibilidade de permanecerem unidas, sem que isso implique uma exigência e responsabilização desproporcional em torno dessas mães. Nessa perspectiva, o Estado deve atuar ativamente para amparar mulheres

em situação de vulnerabilidade e suas bebês através de políticas de abrigo conjunto.

O papel desempenhado pelo direito é de, por meio da legislação, organizar o panorama jurídico-institucional dessa política pública. Ou seja, pela institucionalização na regra jurídica, definir os papéis institucionais e o próprio funcionamento do programa. São traçados os agentes do programa - governamentais ou não, os mecanismos jurídicos de articulação e os objetivos visados, por exemplo. Mas a análise que relaciona direito e políticas públicas exige também a busca pela compreensão do funcionamento efetivo do programa (BUCCI, 2016).

Nesse sentido, no caso da política de acolhimento para mulheres e bebês, a percepção das diferenças no funcionamento de cada equipamento reforça a necessidade de se pensar acerca da prática do programa, o que inclui o papel desempenhado pelas funcionárias. Ao se comparar a prescrição da política pública com os dados obtidos em campo, percebe-se uma série de distorções provocadas pela pessoalidade na aplicação da mesma. Esse fator é uma informação relevante, que deve ser levada em conta no momento do desenho institucional do serviço, tendo em vista que este se constrói no momento de sua implementação (LIPSKY, 2010).

A imediatidade do contato com as usuárias do serviço tornam as equipes próximas da questão e de seus entraves, bem como dá às decisões tomadas naquele espaço uma grande importância, tomando em conta as consequências diretas que têm na vida das mulheres e crianças que frequentam o serviço. Assim, a realidade dessas funcionárias da ponta é de extrema relevância para o desenho da política pública, tanto pelo contato estreito e acúmulo que têm com as questões, como pela centralidade com que sua atuação repercute na forma como a política se estrutura na prática.

## 7. NOTAS

1. No relatório final da pesquisa, optamos por utilizar o feminino universal no uso da linguagem. Mais do que meramente simbólica, a escolha se deu porque, além da questão estar relacionada à maternidade, a participação de mulheres no campo foi sensivelmente maior. O campo dos direitos humanos, do serviço social, da psicologia - em resumo, as profissionais da rede com as quais o grupo dialogou - é composto majoritariamente por mulheres. Ademais, atualmente, a Clínica de Direitos Humanos é construída somente por mulheres.
2. Mais informações em [link do blog]. A pesquisa coletiva foi composta por Alcyr Barbin Neto, Ana Clara Klink, Juliana Rocha Miranda, Laura Cavalcanti Salatino, Mariana Mello Henriques, Mariana Reyna, Marina Shhessarenko Fraife Barreto, Nara Sarmanho Cunha e Paloma de Lima Santos, e coordenada por Janaína Gomes. O relatório será publicado em breve.
3. No último Censo de 2015, as mulheres representam 16% (1110 mulheres) da população em situação de rua. Fonte de dados: Censo da População em Situação de Rua na Municipalidade de São Paulo - 2015: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia\\_social/censo/1862%20-%20PRODUTO%205%20-%20MAI%2015.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia_social/censo/1862%20-%20PRODUTO%205%20-%20MAI%2015.pdf)>.
4. Por “profissionais das pontas” ou “com atuação nas pontas” entendemos aqueles profissionais que, no sentido da definição de Lipsky (2010) de “burocratas de nível de rua”, atuam diretamente com as populações atendidas pelos serviços e políticas públicas.
5. Fonte dos dados: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia\\_social/populacao\\_em\\_situacao\\_de\\_ rua/index.php?p=3183](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/populacao_em_situacao_de_ rua/index.php?p=3183)
6. Prezada solicitante, Em resposta ao pedido de informação registrado com o protocolo de n.º 18596/2016, e em cumprimento à Lei de Acesso à Informação, regulamentada no município de São Paulo pelo Decreto Municipal n.º 53623/2012 (e alterações posteriores), informamos que as políticas públicas voltadas às mães e gestantes em situação de vulnerabilidade social são coordenadas dentro de uma política pública ampla cuja atenção está voltada à cidadã mulher, grande parte delas sendo possíveis de serem encontradas no site da Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres, no link [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/politicas\\_para\\_as\\_mulheres/](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/politicas_para_as_mulheres/), cujas bases estão apoiadas nos

princípios de autonomia econômica às mulheres, enfrentamento à violência e integração social, política, econômica e cultural.(...)

7. A metodologia empregada no censo foi criticado por atores ligados à defesa de direitos das pessoas em situação de rua por não considerar .
8. Diretrizes internas do encaminhamento para as vagas nos centros de acolhida. Fonte dos dados: SMADS <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia\\_social/populacao\\_em\\_situacao\\_de\\_rua/index.php?p=3183](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/populacao_em_situacao_de_rua/index.php?p=3183)>
9. Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) .Lei 13.019 de 2014.

## 8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BECKER, Howard S. **A Epistemologia da Pesquisa Qualitativa**. In: Revista e Estudos Empíricos em Direito, vol. 1, no 2, jul. 2014.
- BERBERIAN, Thais Peinado. **Serviço Social e avaliações de negligência contra criança e adolescente: Debates no Campo da Ética Profissional**. 2015
- BUCCI, Maria Paula Dallari. **Quadro de Referência de uma Política Pública: primeiras linhas de uma visão jurídico institucional**. Diário do Estado, n.º 122, 2016.
- FONSECA, Cláudia. **Caminhos da Adoção**. São Paulo: Editora Cortez, 2006.
- GOFFMAN, Erving. **Manicômios prisões e conventos**. Editora Perspectiva, 1974.
- HOLZTRATTNER, Jéssica Strube. **Crack, gestação, parto e puerpério: um estudo bibliográfico sobre a atenção à usuária**. 2010.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 10.ª Edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.
- LAGO, Kenyston; CODO, Wanderley. **Fadiga da Compaixão: o sofrimento dos profissionais em saúde**. Petrópolis, Rj: Editora Vozes, 2010.
- LIPSKY, Michael. **Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of individual in Public Services**. 2010.
- LOTTA, Gabriela S. **O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade**. Teoria e Prática. Editora PUCMINAS, Belo Horizonte, 2012.

- MATTAR, Laura Davis; DINIZ, Carmen Simone Grilo. **Hierarquias Reprodutivas: maternidade e desigualdades no exercício de direitos humanos pelas mulheres.** Revista Interface: comunicação, saúde, educação, Botucatu, v.16, n.º 40, 2012.
- MIRANDA, Ana Paula Mendes. OLIVEIRA, Marcella Bernardo de. PAES, Vívian Ferreira. **Antropologia e Políticas Públicas: Notas sobre a qualificação do trabalho policial.** Cuadernos de Antropología Social, n.º. 25, p. 51-70. 2007.
- RIOS, Ariane Goim. **O fio de Ariadne: sobre os labirintos de vida de mulheres grávidas usuárias de álcool e outras drogas.** 2017.
- RUI, Taniele. **Introdução à trajetória de Nando.** Revista de Antropologia do Social dos alunos do PPGAS-UFSCAR, v. 3, n.º 1, jan-jun, p. 353-373, 2010.
- SOUZA, Ismael Francisco; CABRAL, Johana; BERTI, Renata Back. **O reconhecimento do direito da criança e do adolescente à convivência familiar e comunitária no Brasil.** Espaço Jurídico: Journal of Law [EJLL], v. 11, n.º 1, p. 125-148, 2010.
- BRASIL. Lei n.º 8.742, de 07 de dezembro de 1993. **Dispões sobre a organização da assistência social e dá outras providências.** Diário Oficial, Brasília, DF, 07 dez. 1993.
- SÃO PAULO. Lei n.º 12.316, de 16 de abril de 1997. **Dispõe sobre a obrigatoriedade do poder público municipal a prestar atendimento à população de rua na Cidade de São Paulo.** Diário Oficial, São Paulo, SP, 16 abr. 1997.
- Dados Oficiais da Prefeitura de São Paulo. Disponível em: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia\\_social/populacao\\_em\\_situacao\\_de\\_rua/index.php?p=3183](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/populacao_em_situacao_de_rua/index.php?p=3183)>